

Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

Asedios a lo imposible

Propuestas económicas en construcción



FLACSO
ECUADOR



ILDIS

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ILDIS-FES
Av. República 500 y Diego de Almagro
Edif. Pucará, 4to. piso
Telf.: (593-2) 2562103
Fax: (593-2) 2504337
www.ildis.org.ec

ISBN 9978-67-105-6
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: noviembre de 2005

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES

Índice

Presentación	9
Prólogo	
Un libro para los escépticos	11
<i>Javier Ponce</i>	
Introducción	
<i>Juan Ponce</i>	15
Otra política económica, deseable y posible	17
<i>Alberto Acosta y Fander Falconi Benítez</i>	
Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador	39
<i>Alison Vásconez R.</i>	
Otra economía es posible	69
<i>Rafael Correa</i>	
La cuestión social y la política pública: algunas sugerencias para el caso ecuatoriano	79
<i>Jeannette Sánchez</i>	
Crisis, estrategias de desarrollo y políticas económicas alternativas	99
<i>Carlos Larrea</i>	

Un sistema de fondos como instrumento del desarrollo	115
<i>Pedro Páez</i>	
Políticas nuevas para viejos problemas	145
<i>Carlos Marx Carrasco V.</i>	
La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas	167
<i>Hugo Jácome</i>	
La construcción de una macroeconomía con cimientos ecológicos	179
<i>Fander Falconí Benítez</i>	
Deuda externa y globalización financiera. Una lectura desde la Economía Política	199
<i>Pablo Dávalos</i>	
Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana	223
<i>Oscar Ugarteche y Alberto Acosta</i>	
Nota sobre los autores	265

Políticas nuevas para problemas viejos

Carlos Marx Carrasco V.

El discurso inmutable

Desde la “década perdida”, los organismos multilaterales de crédito: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (FMI, BM, BID, respectivamente); conjuntamente con la banca privada internacional, han pretendido explicar la crisis económica latinoamericana que estalló con la moratoria unilateral del pago de la deuda externa; un proceso que se inició en México y se extendió rápidamente por toda la región.

Estos organismos centraron su preocupación en la búsqueda de una “fórmula” que transforme a la deuda externa de impagable en “pagable”, sin importar los efectos –sociales, sobre todo- que ésta pueda acarrear. Luego de convertir, durante los años ochenta, a los países latinoamericanos en un laboratorio de experimentación de teorías desempolvadas, recién en 1990, a partir de la publicación del trabajo del economista estadounidense J. Williamson,¹ se aprueba por unanimidad, es decir, se impone el llamado “Consenso de Washington”. Desde entonces, como principio dogmático irrefutable se asume que el tamaño del Estado y el populismo económico, constituyen las causas fundamentales de la crisis económica. Más adelante, a esta tesis se irán sumando los organismos que se crean para regular las relaciones comerciales internacionales. La OMC, sucesora de la “Ronda Uruguay”, se organiza con el “cuento” del establecimiento del libre comercio, que se

1 Consultar: “Ecuador y el consenso de Washington”, Carrasco Carlos Marx, Cuenca, Universidad de Cuenca, 1998. En el capítulo I se hace un análisis más amplio sobre el contenido y origen de la propuesta de J. Williamson.

convierte en exigencia para los países dependientes y en política discrecional para los países industrializados (agrupados en el G8).

Se considera que el modelo cepalino -de industrialización sustitutiva de importaciones- había propiciado una exagerada regulación y creado un excesivo número de empresas públicas “ineficientes”, que supervivían únicamente por la protección estatal. Además, se argumenta que la instauración de los gobiernos populistas había desembocado en la incapacidad para controlar los déficits públicos. Las políticas fiscales y monetarias expansivas, destinadas a financiar gastos asistencialistas y el crecimiento desmedido de los salarios nominales, no contribuyeron a un desarrollo sostenido de las economías latinoamericanas. En una palabra, la presencia de un Estado intervencionista era la causa de todos los males.

El Estado de bienestar

Recordemos que los filósofos utilitaristas del siglo XVIII, como Jeremy Bentham y John Stuart Mill; y, posteriormente, en el siglo XX, Richard Musgrave² creen en el objetivo de la maximización del bienestar social por medio de la intervención y regulación gubernamental. Esta intervención corrige las fallas del mercado y protege de los intereses socialmente superiores a los sectores más vulnerables. De la “mano invisible” del liberalismo clásico de Adam Smith, se pasa a la “mano que ayuda” del socialismo de mercado y la “justicia social” de la economía del bienestar.

El instrumento básico de la acción estatal es el presupuesto fiscal que se sustenta en la función de bienestar de un agente representativo (supuesto teórico demasiado “heroico”). Como sabemos, a más de la imposibilidad de medir la función de bienestar, surge la difícil disyuntiva relacionada con la forma ideal de gobierno, capaz de interpretar las preferencias individuales y colectivas: oligárquico, dictatorial o democrático. La cuestión es alcanzar el triple objetivo de la política económica: asignación, redistribución y estabilización.

La economía del bienestar se convirtió en el eje teórico de la política

2 Ver Ricahard Musgrave (1970) en “*Teoría de la Hacienda Pública*”, Ed. Aguilar. El autor desarrolla ampliamente el concepto de economía del bienestar.

económica socialdemócrata y tuvo éxito en algunos países monárquicos de Europa del Norte. La política social redistributiva, basada en un fuerte crecimiento y altas cargas impositivas, sin perder el sueño por moderadas tasas de inflación, permitió mejorar la calidad de vida de amplios sectores poblacionales. En esta tarea, la concertación Estado-empresa-sindicato fue indispensable para amortiguar las contradicciones y conflictos clasistas. La era neoliberal post-fordista coincide con la crisis del Estado de bienestar. La caída en los ritmos de crecimiento, el envejecimiento de la población, el resurgimiento de un “supremo ego”, están derrumbando los logros de una tibia justicia social para dar paso a la vieja sociedad excluyente y concentradora.

En América Latina, todos los intentos por construir la economía del bienestar han fracasado. Siempre han chocado con una insaciable oligarquía que se acostumbró a la fácil vida rentista. La estabilización es buena cuando sus cinturones no son ajustados; la asignación es loable cuando los recursos naturales y fiscales les beneficia y la redistribución es un bien público deseable cuando se expolia a la clase media y a los pobres para que ellos “enjuguen sus pérdidas y evitar la quiebra del país”.

En nuestro país, a partir de la última etapa de la dictadura militar de los años setenta, se inicia el retiro del Estado de la economía, comienza a tergiversarse el papel de la política económica y a confundirse la estabilidad macroeconómica como un fin y no simplemente como un medio. La eliminación del déficit fiscal y de la inflación serán desde entonces los objetivos centrales de la política económica. Simultáneamente, arranca también la irresponsable política del “endeudamiento agresivo” que ha desatado un estrangulamiento fiscal que imposibilita atender elevados servicios de la deuda. Entramos en un círculo vicioso en el que para pagar, pedimos más. Las transferencias de recursos en los últimos años dejan un saldo negativo. Lejos de beneficiarnos del ahorro externo, nos hemos convertido en exportadores de capital.

El Consenso de Washington y su eterna vigencia

Desde una visión ahistórica del desarrollo, el llamado “Consenso de Washington” recomienda un conjunto de políticas de corto y mediano plazo

tendientes a estabilizar la economía, de manera que se construya una suerte de “plataforma de lanzamiento” para que la reactivación productiva pueda despegar; éstas son la eliminación del déficit fiscal y la aplicación de una serie de reformas (reducción del tamaño del Estado, equilibrio del comercio internacional y la promoción de las exportaciones). “El enfoque williamsoniano se enmarca en una estrategia de crecimiento hacia fuera, contrariamente a la experiencia y postulados cepalinos que patrocinaron el crecimiento “hacia dentro”³.

Las recomendaciones del “Consenso” se resumen en un decálogo al que, con fe ciega, se han venido sujetando los gobiernos. El decálogo, que se mantiene inmutable inclusive en el post-consenso, se refiere a las siguientes medidas y políticas.

- Austeridad fiscal para eliminar el déficit. Este principio se aplica a raja tabla cuando se trata de la inversión social. Basta observar la tendencia decreciente de las asignaciones presupuestarias para dicho fin; al contrario del presupuesto para financiar el rentismo de ciertos sectores empresariales y las reiteradas operaciones de reparación de sus ineficiencias y corruptelas. La historia de intervenciones y estatizaciones es amplia en esta materia. Basta señalar los casos de la sucretización y el salvataje bancario que, en esencia, significaron una socialización de las pérdidas. Al momento de establecer las preasignaciones para el pago de la deuda pública y para cubrir una factura militar creciente, tampoco se recuerda el dogma de la austeridad.

- Reestructuración del gasto público mediante la eliminación de los subsidios y el aumento de los gastos destinados a salud y educación. Se conservan aún algunos subsidios de dudosa eficacia. En materia de políticas sociales con financiamiento presupuestario, ni la suscripción del compromiso asumido alrededor de las Metas del Milenio (aprobado por las Naciones Unidas) ha conmovido a quienes toman las decisiones de política económica. La política social –ex post y focalizada- se ha convertido en la fresa que corona el pastel de la política económica.

3 Por su eje y orientación del crecimiento económico, basado en la ampliación del mercado interno, así se lo identifica al modelo de la CEPAL. En tanto que el modelo aperturista –neoliberal- se lo define como un modelo de crecimiento orientado “hacia fuera”.

- Reforma tributaria que contemple la aplicación de la base tributaria con tipos impositivos marginales moderados y el aumento de impuestos, sobre todo los indirectos. Los resultados de la modernización y la reforma tributaria han llegado a su límite; lo que hace indispensable una nueva y profunda reforma que cumpla con los principios de universalidad, proporcionalidad, progresividad, eficacia y eficiencia. La recaudación del impuesto a la renta (a pesar de que el porcentaje es más alto que en Chile, por ejemplo) apenas representa algo más del 2% del PIB (mientras en Chile llega al 6%). La evasión aduanera no se ha detenido, estimándose que escapan por los túneles aduaneros alrededor de mil millones de dólares.
- Determinación por el mercado de los tipos de interés reales. La liberación financiera se profundizó al punto de desencadenar la crisis de 1999-2000 que le costó al Estado cerca de 7.000 millones de dólares. La liberación cubre el establecimiento de los tipos de interés y también las comisiones o tasas por los llamados “servicios bancarios”. Mientras la liquidez empresarial es muy limitada, la banca se da el lujo de mantener depósitos en el exterior por cerca de 1.600 millones de dólares, cifra perversamente coincidente con el monto de remesas que envían los emigrantes. En un sistema bancario concentrado, la regulación tiene que ser mucho más directa y no dejarla al arbitrio y a merced de pactos colusorios.
- Establecimiento de un tipo de cambio competitivo, dejando al mercado dicha función. Como sabemos, desde el año 2000 adoptamos unilateralmente la dolarización, cuyos resultados, hasta aquí, son del todo modestos. La recesión económica, ya presente, amenaza con profundizarse. Estaremos “felices” mientras dure la primavera petrolera y la ausencia de nuestros compatriotas y, mientras el dólar siga devaluándose respecto al euro, al yen y a la moneda china.
La dolarización aniquiló importantes herramientas de política económica, dejándonos solamente una política fiscal disminuida y algunos instrumentos debilitados de política financiera. Por estas debilidades y ante la ausencia de política cambiaria y monetaria, no es posible actuar anti-cíclicamente. Ni los frenos ni los aceleradores fiscales funcionan en los términos que requiere una estrategia sostenida de desarrollo.

- Liberación comercial, orientada hacia el exterior y sin atribuir ninguna prioridad a la apertura del flujo de capitales. A pesar de las experiencias negativas que desencadenaron agudas crisis financieras, como ocurrió en el sudeste asiático, Rusia, México, Brasil, Argentina; insistimos en la simultaneidad de la apertura del mercado de capitales y en la liberación comercial. Lo que es más, estamos prácticamente embarcados ya en la aventura del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los EE.UU. Sin TLC, la balanza comercial no petrolera, es abultadamente negativa, estimándose su agravamiento a corto plazo.
- Apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa. Los gobiernos llaman “a gritos” a los inversionistas extranjeros y éstos no llegan a pesar de haberse reducido el riesgo país, supuesto requisito para tomar las decisiones de inversión externa.
- Privatización de las empresas públicas. Este dogma no ha avanzado como esperaban sus defensores (beneficiarios). Sin embargo, se estaría preparando la contratación de administraciones externas para algunas empresas, como las telefónicas por ejemplo. El IESS se mantiene en la mira de las administradoras de fondos previsionales y los yacimientos petroleros estarían esperando nuevas concesiones o nuevos contratos.
- Desregulación de las actividades económicas. Ecuador es uno de los pocos países que ni siquiera cuenta con una ley de competencia. Luego del veto total durante la presidencia de Noboa, nadie ha vuelto a hablar del tema. El libre juego entre la oferta y la demanda da rienda suelta a los apetitos oligopólicos y monopólicos.
- Firmeza en garantizar la propiedad privada. Esta “firmeza” se exagera tanto que empresas extranjeras -como la petrolera Occidental- incumplen los términos contractuales y, para algunos, “no pasa nada”. Quien pretenda aplicar la ley y hacer respetar la soberanía estaría, simplemente, atentando contra el interés nacional y expropiando los intereses privados.

Ante el fracaso y desprestigio evidentes de la aplicación de estas recomendaciones y sin cambiar los pilares de la estrategia, el “Consenso” ha incorporado recientemente algunos elementos adicionales. Ahora se habla, por ejemplo, de la necesidad de definir el concepto de “entorno apropiado”; se habla también de los componentes ambientales de los programas de gobierno; de la conversión de papeles de la deuda por activos de las empresas públicas (en la primera versión no se hacía ninguna referencia al problema de la deuda externa, a pesar de que el objetivo central era su cobro); y, del peligro de las fugas masivas del capital⁴. Como algo novedoso, frente a la imposibilidad de disimular u ocultar el crecimiento impresionante de la pobreza⁵, se formula la necesidad de atacar el problema y se recomienda la aplicación de políticas sociales focalizadas. Las Metas del Milenio (acordadas por las Naciones Unidas) significan un reconocimiento explícito del desastre de las políticas neoliberales. Sin embargo, lo que no se quiere reconocer es que la misma estrategia neoliberal, concentradora y excluyente, lleva implícita una secuela de mayor concentración del ingreso y de aumento de la pobreza.

La debilidad y la viabilidad sociopolítica de las propuestas distintas al dogma neoliberal son innegables, al punto que los propios enfoques heterodoxos han caído en el ajuste monetarista; lo cual ha permitido exclamar con arrogancia y desparpajo que “la historia se acabó” y, más aún se habla ya del “fin de la geografía”; el mundo no es más que una “aldea global”. Vivimos un espejismo que pretende consolidar el mito del universalismo, pretendiendo convencernos que la ciencia social es absoluta, válida para todo momento, para todo lugar. Quieren convencernos, también, del dogma de la objetividad, positivismo y neutralidad de las ciencias sociales desconociendo su carácter clasista, contradictorio y dialéctico, relacionado estrechamente con los procesos históricos, políticos y sociales.

4 El “tequilazo”, que mejor sabe bebido que derramado, obligó a los “estudiosos” de la realidad latinoamericana a incorporar, a regañadientes, este tema.

5 Serios cuestionamientos a la globalización neoliberal son formulados, entre otros por el egipcio Samín, Amir (1999) en *“El capitalismo en la era de la globalización”*. Buenos Aires: Ed. Paidós

La situación actual

La estrategia que persigue el neoliberalismo se sustenta en objetivos tales como: la consolidación de un nuevo sistema de división internacional del trabajo regulado por las grandes corporaciones; garantizar el servicio de la deuda externa, el verdadero problema que impide el éxito de cualquier programa estabilizador; disminuir la presencia del Estado inversionista “benefactor”; la mayor concentración de la riqueza; y, por supuesto, una nueva modalidad de acumulación, en la que la reinserción reprimarizada del Tercer Mundo es una necesidad para garantizar el financiamiento y la revolución tecnológica.

La ejecución de los planes de ajuste no se ha detenido; cuando ha ocurrido, no se han hecho esperar las retaliaciones por parte de los organismos multilaterales de crédito, tal como ocurrió recientemente a raíz de la política soberana que quiso aplicar el ex ministro de Economía y Finanzas, doctor Rafael Correa⁶. Un cuarto de siglo de ajustes no ha resuelto los problemas fundamentales y ha empeorado la calidad de vida de la mayoría de la población. Persisten las dificultades de la balanza de pagos, sobre todo en cuenta corriente; las importaciones tienden a crecer más aceleradamente que las exportaciones; el servicio de la deuda es crecientemente insostenible; el ahorro nacional y las inversiones productivas resisten a expandirse. Junto a estos problemas macroeconómicos, hay que señalar que la situación social es alarmante: el empleo y subempleo no se detienen; la pobreza y la miseria se extienden y se profundizan; la migración va en aumento⁷. La incredulidad y “anomia” del ciudadano es cada vez más preocupante.

6 El Banco Mundial negó un crédito de libre disponibilidad que ya estaba aprobado por 100 millones de dólares. El pretexto para la negativa tenía que ver con la reforma a la ley de responsabilidad fiscal y por el acercamiento al gobierno de Caracas. Con el cambio de titular en el ministerio de Economía y Finanzas, la posición del BM se ha “ablandado”, aunque están poniendo reparos a los proyectos socialcristianos relacionados con la reactivación productiva.

7 Durante el “gutierrismo” la tasa de desempleo, a pesar de no haberse detenido la ola emigratoria, creció del 8 al 12%.

Construir un frente nacional: una necesidad impostergable⁸

Ante la dura y persistente situación, la solución pasa necesariamente por la esfera política; lo que a su vez requiere de la construcción colectiva de un proyecto nacional/identitario/popular que debe levantarse sobre cuatro sólidos pilares: democracia participativa, equidad distributiva, productividad competitiva (que permita garantizar, sobre todo, la salud, educación y seguridad alimentaria) y sustentabilidad ambiental. Este proyecto debe ser el crisol de la riqueza diversa de un Ecuador multicultural, plurinacional y multiétnico. Debe tener una visión bolivariana-latinoamericanista y anti-imperialista.

Siendo estos los pilares que sostienen el proyecto nacional/identitario/popular, es indispensable ejecutar una profunda reforma política de refundación del Estado a partir de la desprivatización del Estado central y los gobiernos locales. También es indispensable la refundación de los partidos políticos mediante su democratización y despatrimonialización⁹. La democracia política y la presencia de partidos fuertes, que respondan al signo de los nuevos tiempos, alejará al populismo del tablero político y los mesianismos ya no existirán más. Derrotar al neoliberalismo y sustituirlo por una alternativa socialmente justa es el primer objetivo a lograrse. Construir el Estado social de derecho no pasa únicamente por el reformismo; ni siquiera con una asamblea constituyente, peor aún con una asamblea constitucional, conseguidos sobre la base del propio estatuto electoral, se resuelve nada. A lo mejor, la nueva Constitución Política cambie la parte doctrinario-dogmática de la actual para ponerla a tono con la segunda parte que da rienda suelta al neoliberalismo.¹⁰ Si no existe un cambio colectivo, consciente y orgánico de actitudes, podremos contar con hermosos poemas constitucionales pero el statu quo se mantendrá. La Constitución y leyes serán letra muerta y retórica intrascendente, sin avanzar en la práctica transformadora y cons-

8 Algunos elementos ya fueron propuestos en un artículo del mismo autor publicado en: Reflexiones sobre el desarrollo regional, Los retos del Austro, varios autores, pág 113 y sgts, IDIS, ILDIS, CREA, Cuenca, 1993

9 Fernando Bustamante: Ponencia presentada en el Foro sobre "La reforma política", organizado por la Izquierda Democrática. Quito, septiembre de 2005

10 La Constitución, no solamente consagra el sistema capitalista, sino define el modelo de "economía social de mercado" como el modelo aplicarse. Hay que recordar que el modelo de economía social de mercado no es más que una versión corregida y aumentada del ordoliberalismo surgido en Alemania. Un trabajo de Walter Eucken, bajo este título, sirvió de base teórica para la construcción del modelo. Este modelo no es otro que la vertiente neoliberal, suyo representante más importante

tructiva. Para que las cosas cambien es necesario que las elites actúen dentro del marco de la ética y las masas actúen en el contexto de la política. Por lo tanto, a las elites hay que exigirles ética y sensibilidad social y a la sociedad civil hay que politizarla¹¹.

La tarea es tremendamente compleja. Se requiere de la construcción de un frente nacional que incorpore proactivamente al conjunto de sectores políticos y sociales perjudicados por la rapacidad neoliberal y comprometidos con una patria solidaria y soberana. Los dos tercios de la población ecuatoriana han sido perjudicados por la exclusión y expoliación neoliberal-imperialista. Resulta relativamente fácil colegir que un amplio debate permitirá generar conciencia sobre la realidad y alternativas de solución. Solo entonces se sumarán voluntades dispuestas a impulsar y ejecutar los cambios. Se necesita de la voluntad de la dirigencia política de las fuerzas del centro izquierda hacia la izquierda para abandonar las posiciones maniqueístas, sectarias y dogmáticas y comprender que el único camino es la unidad para la consecución de los supremos objetivos de justicia y democracia. Ecuador es un “país ingobernable”, se ha dicho en repetidas ocasiones. Así ha ocurrido, tanto en dictadura como en seudo democracia. La injusticia es el pan de cada día. A lo sumo, cambia el estilo y nada más. Son tantas las injusticias acumuladas que solamente una transformación revolucionaria es la solución. Esta revolución silenciosa y pacífica tenemos que hacerla colectivamente. Si no es así, las fuerzas que impongan las condiciones materiales de la historia, motivarán que sobre venga indefectiblemente una revolución cruenta y violenta. ¡No hay mal que dure cien años ni cuerpo que lo resista!

Estabilización con desarrollo humano y equidad

La ortodoxia neoliberal no acepta considerar la estabilización como un medio importante para alcanzar el desarrollo humano. Pierde el sueño cuando los guarismos no cuadran. Si quiere emprenderse en una auténtica reactivación productiva, en función del ser humano como preocupación esencial de

es Milton Friedman. Ver más detalles en “Ecuador y el Consenso de Washington”, Carrasco, Carlos Marx, Universidad de Cuenca, 1998.

11 Esto no significa necesariamente que los ciudadanos tienen que afiliarse y militar en algún partido político.

la economía y de la política económica, que sienta las bases para un crecimiento sostenido y que mejore los parámetros distributivos del ingreso, es imprescindible la reorientación de la acción pública dentro del limitado margen que deja la ausencia de moneda propia, en un contexto que aproveche eficientemente el mercado externo e interno. No se trata simplemente de exportar o morir, se trata de producir tanto bienes transables como no transables, procurando identificar con claridad las auténticas y dinámicas ventajas competitivas.

Algunos elementos de esta “nueva política económica” (NPE)¹² que los planteamos desde hace algún tiempo, serían los siguientes:

En los términos que Acosta propone,¹³ el programa tendría que apuntar a corregir las distorsiones de los precios relativos, pues, como sabemos, éstas provocan ineficiencias e inequidades e impiden la reactivación del aparato productivo. Esta propuesta implica también actuar decididamente sobre la distribución del ingreso, reestructurando el proceso de acumulación en el mediano y el largo plazo. En los términos señalados arriba, profundas reformas fiscales y tributarias son indispensables.

A partir de la identificación de los componentes de los costos de producción, que conjuntamente con otras variables determinan los precios de los bienes y servicios, identifiquemos las políticas básicas.

La política financiera. Apuntando hacia una mayor profundización e integración financiera, esta política debe propender a evitar la volatilidad y alcanzar mejores niveles de eficiencia y eficacia, particularmente en referencia al margen entre las tasas activa y pasiva y al valor de las comisiones que cobran los bancos e intermediarios financieros por los servicios¹⁴. En este campo es imprescindible tomar en cuenta la alta concentración del sistema financiero. La instauración de un sistema de “bandas” o, alternativamente, el establecimiento del margen máximo, puede resultar adecuado para los pro-

12 En Carrasco (1998), había propuesto, en esencia, una agenda similar.

13 Acosta, Alberto. Ponencia presentada en la Universidad de Cuenca en una mesa redonda organizada por la Facultad de Ciencias Económicas, mayo de 2000

14 Después de las transnacionales petroleras, el sector bancario es el que mayores utilidades vienen facturando desde la instauración de la dolarización.

pósitos de reactivar la producción. No se descarta, complementariamente, fijar encajes directamente proporcionales al plazo del depósito, como un buen mecanismo para evitar la fuga de capitales. Para el cumplimiento de estas propuestas se requiere reformar la Ley de Instituciones Financieras y la Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado.

No se descarta tampoco la posibilidad de tomar acciones desde el Estado que induzca hacia una mayor integración bancaria. El peligro de una nueva crisis financiera no se ha alejado; cualquier momento puede reproducirse con consecuencias probablemente mucho más graves, al no existir un prestamista de última instancia. Se trata también de propender hacia la democratización del crédito y una auténtica competitividad en la industria financiera. Es urgente también la consolidación y apoyo a la construcción de un sistema financiero alternativo. La regionalización financiera podría ser una buena opción. No compartimos el dogma de exigir niveles altos de capital a las instituciones financieras. Bien pueden establecerse bancos e instituciones financieras locales eficientes.

El gran problema a resolverse, además del señalado, radica en cómo lograr que el ahorro financiero se convierta en ahorro nacional. El Banco de Fomento, la Corporación Financiera Nacional y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) –mediante el uso eficiente de los fondos de pensiones– deberán cumplir un papel orientador de los recursos hacia las actividades productivas que requieran mayor precaución pública. Esta función se cumpliría mediante intervención estatal en aquellas áreas geográficas y sectores económicos estratégicos (agricultura, artesanías, pequeña industria). Las tasas de interés en estos casos tienen que ser preferenciales, definitivamente. El Banco de Fomento y la Corporación Financiera Nacional tienen que ser banca de “primer piso”. La intermediación financiera, que duplica la presencia de entidades crediticias, encarece y entorpece el crédito. Los fondos públicos provenientes del FEIREP deberían canalizarse mediante las cooperativas de ahorro y crédito.

En relación a los fondos de pensiones que administra el IESS, la creación del “banco del afiliado” sigue siendo una propuesta válida, pues se aprovecharían financieramente los recursos, se lograría un contrapeso a la estructura oligopólica privada, se daría ocupación a parte de la burocracia del IESS y se mejorarían las prestaciones sociales. El Banco del Pacífico, previa su valoración justa, debería transferirse al IESS como parte de pago de

la deuda que el Estado mantiene. Para evitar la politización, se contrataría una administradora privada que no tiene porque ser extranjera. Esta decisión parte de poner punto final a los afanes privatizadores de la seguridad social, optando por una auténtica reestructuración y modernización que fundamente su acción en parámetros de eficiencia, eficacia y equidad, objetivos que no tienen porque ser excluyentes.

Una preocupación fundamental en el ámbito financiero se relaciona con los altos depósitos que la banca privada tiene en el exterior. La reforma a la Ley de Instituciones Financieras tiene que poner coto a semejante irracionalidad que ocasiona el encarecimiento del costo del dinero para el sector productivo.

La política cambiaria. Al no tener moneda propia, se ha perdido la capacidad de ejercer una política cambiaria, lo que gravita en la imposibilidad de actuar sobre los precios relativos y exige ajustes sobre cantidades. Es necesario aplicar medidas alternativas, como las salvaguardas, para evitar la “competencia desleal” que proviene de países que sí cuentan con política cambiaria. Por tanto, es indispensable el diseño de una política que conjugue la rigidez cambiaria, a la que nos somete la dolarización, con tasas de inflación moderadas y estables. Para el control de la inflación hay que recurrir a arbitrios financieros y de reactivación de la oferta agregada y dejar de contraer la demanda agregada y los salarios como la única opción de ajuste.

El Banco Central debe rediseñarse tomando en cuenta la nueva realidad monetaria y bajo el supuesto de que un escenario posible es el fin de la dolarización. Una fuerte caída de los precios del petróleo y de las remesas nos conduciría a una grave iliquidez y profundizaría la recesión. Entonces, necesitaremos un banco central preparado para retomar la política monetaria.

La política salarial. El pilar fundamental de cualquier política salarial constituye el establecimiento de salarios acordes con el costo de vida y que den cuenta de los niveles de productividad. Las fuertes iniquidades remunerativas tanto en el sector público como en el privado necesitan ser eliminadas. El incremento salarial es una urgencia, el cual debe hacerse programada y selectivamente, de manera que se corrijan las enormes brechas existentes y se incentive el empleo productivo. Hay que tomar en cuenta que uno de los impedimentos para la reactivación productiva es la débil capacidad adquisi-

tiva de la población que marca la estrechez del mercado, sobre todo para bienes salarios. En las condiciones actuales, la reactivación y reconversión productiva constituye la mejor política de empleo y redistribución del ingreso. Pero, está demostrado, a lo largo de más de una década y media de ajustes, que la estrategia seguida lo imposibilita: ajuste y reactivación son incompatibles, en los términos de la ortodoxia neoliberal que ha venido aplicándose obstinada, terca e inhumanamente.

Las tarifas públicas. Ante todo, es urgente definir el destino que van a tener las empresas del sector público. Mi punto de vista es insistir en no privatizar los sectores estratégicos, ni aquellos que están reservados –constitucionalmente- para el control y la propiedad estatal. Se deja abierta la posibilidad de reconceptualizar lo estratégico. A partir de mejorar los parámetros de eficiencia de las empresas, las tarifas tienen que ser cruzadas. La sumatoria de las recaudaciones debe cubrir, cuando menos, la sumatoria de los costos. Especial atención merecerán los sectores rurales, adonde debe llegarse con servicio oportuno y, en lo posible, subsidiado. De no ser así, el proceso de desertificación del campo avanzará inexorablemente. Es hora de devolver al campo el excedente históricamente transferido hacia las urbes.

A partir de la aprobación inconstitucional de la Ley de Modernización, el proceso de privatización deja un balance negativo para los intereses estatales y sociales. A pesar de la publicitada eficiencia que pretendía alcanzarse, luego de la privatización de Fertisa, Aztra, la Cemento Nacional, el precio y la oferta oportuna de los fertilizantes, el azúcar y del cemento, no han bajado, por el contrario, se han monopolizado.

Las tarifas eléctricas tienen que reducirse. Es urgente acabar con la corrupción que impide ejecutar los proyectos hidroeléctricos, identificados desde hace décadas. El negocio (¿negociado?) de comprar energía a los países fronterizos y a las termoeléctricas explicaría el boicot permanente a contar con energía propia y barata.

La política fiscal. Entendida la política fiscal como la política redistributiva¹⁵ y de soporte al desarrollo, tiene que practicarse una profunda reforma de las

15 Pacheco, Lucas (2004) *Política Económica, Un enfoque latinoamericano*. Ed. Letramía, Quito, Cap. VII, pág. 101-150

finanzas públicas, mucho más si estamos en una economía dolarizada. Debe disminuirse la tremenda dependencia de unas pocas fuentes de ingresos, petroleros sobre todo, y la fuerte carga que representan los gastos comprometidos o preasignados que poco o nada contribuyen al desarrollo: deuda externa, gastos militares, burocracia ineficiente, desvío de fondos. El combate de raíz a la corrupción debe ser tarea de todos. Se habla de no menos de 2.000 millones de dólares del presupuesto que se escurrirían por obra y gracia de la corrupción. En materia de política tributaria, deben priorizarse los gravámenes directos y progresivos, en vez de fijar preferentemente, como ocurre ahora, impuestos indirectos proporcionales.

En general, el presupuesto fiscal debe ser reestructurado. La deuda externa, en las condiciones establecidas en la renegociación del año 2000 es impagable. Se requiere estudiar con profundidad las consecuencias económicas y políticas de la moratoria unilateral, como requisito para exigir la renegociación y refinanciación de la deuda con el Club de París y el llamado Comité de Gestión y los organismos multilaterales de crédito. Los bonos “cupón cero” podrían ser readquiridos por el gobierno nacional; los títulos de la deuda podrían ser comprados por el gobierno en condiciones ventajosas para el país y no pagando sobrepuestos como parece que se pretendía con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Los plazos, descuentos e intereses podrían ser renegociados y refinanciados; y, tendría que aplicarse alguna cláusula de contingencia que salvaguarde la estabilidad en el proceso de reactivación económica (el comportamiento del precio y volumen de las exportaciones petroleras podría ser un factor importante a considerarse en la refinanciación y renegociación de la deuda externa).

La política comercial. Los aranceles tienen que abandonar el tradicional sentido fiscalista y convertirse en instrumentos de desarrollo. Ha sido correcta la política de simplificar el régimen aduanero, no así que se mantengan proteccionismos improductivos. Es indispensable la moralización aduanera. Así como no requerimos una Corporación Financiera Nacional de segundo piso, tampoco se requieren aduanas de segundo piso; hasta llegar al segundo piso, los aranceles se esfuman junto con las mercaderías.

Respecto al TLC, luego de una amplia difusión de sus alcances y contenido, tiene que someterse a consulta popular.

Es indispensable un esfuerzo fiscal inicial que implique, por ejemplo, la congelación del precio de los combustibles, lo que contribuiría significativamente a la estabilización de los precios.

A pesar de la religión económico-ideológica que profesan los neoliberales criollos, quienes han estado al frente de la política económica, la política real; en más de una ocasión, cuando han primado los intereses de los grupos vinculados con el poder, simplemente han descartado el recetario. En consecuencia, hay quienes opinan que los problemas persisten por “no haberse aplicado completo el modelo”.

En resumen, considerando los distintos ejes de la política, el “Consenso de Washington” (su decálogo de medidas y políticas) y las distintas políticas aplicadas en el Ecuador, las políticas alternativas, podrían ser las siguientes:

Eje de política	Consenso de Washington	Política aplicada en el Ecuador	Política alternativa ¹⁶
Política fiscal	Austeridad	Austeridad social y expansión del gasto destinados al servicio de la deuda, las Fuerzas Armadas y a los grupos de poder	Política fiscal anticíclica. Reactivadora, mientras dure la recesión. Debe emprenderse en una profunda reestructuración de las finanzas públicas

16 Algunas ideas para la identificación de las políticas alternativas (Agenda Interna) son tomadas del documento de la Presidencia de la República (2005): Políticas de reactivación productiva del Ecuador 2005-2006. Secretaría General para la Producción; Documento para la discusión, agosto de 2005, que fueran presentadas, en un foro realizado en la ciudad de Quito, en agosto de 2005, por Patricio Ruiz, en calidad de asesor de la Secretaría de la Producción, cuando el Lcdo. Luis Maldonado Lince desempeñaba dicha cartera de Estado.

Eje de política	Consenso de Washington	Política aplicada en el Ecuador	Política alternativa
Política social	Eliminación de subsidios e incremento del presupuesto para salud y educación	Desmantelamiento de varios subsidios. Aún se mantienen los del gas, diesel, energía eléctrica y el bono de desarrollo humano. El presupuesto para salud y educación aún no recupera los niveles del año 1980 (antes de la instauración del neoliberalismo).	Convertir, conjuntamente con el subsidio al consumo de gas de uso doméstico, en un fondo productivo que reactive la producción y la generación de empleo. Incrementar sostenidamente las asignaciones para salud y educación; de lo contrario, no se alcanzarán las Metas del Milenio (2015)
Política tributaria	Ampliación de la base tributaria e incremento de los impuestos indirectos.	Aumento del IVA, reducción de aranceles y abandono de la progresividad del impuesto a la renta corporativa. Se mantiene altos niveles de evasión.	Mejorar la recaudación, sobre todo del impuesto a la renta y de los aranceles. Aumentar la tasa del impuesto a la renta y al patrimonio. Se debería propender a alcanzar una carga tributaria que se ubique en el nivel promedio latinoamericano
Política financiera	Liberación financiera, permitiendo que el mercado determine los tipos de interés.	Liberación financiera y bancaria a partir de la reforma a la Ley de Instituciones Financieras	Mayor regulación y control. Establecimiento de un margen máximo entre la tasa activa y pasiva. Poner límite al costo de los servicios bancarios.

Eje de política	Consenso de Washington	Política aplicada en el Ecuador	Política alternativa
			Obligar a colocar mayores créditos en el mercado nacional. Apoyo a los sistemas financieros alternativos.
Política cambiaria	Establecimiento de un tipo de cambio competitivo en base al libre mercado	Al cabo de un proceso devaluatorio desenfrenado que generó abultadas ganancias especulativas y no contribuyó al mejoramiento de la competitividad, se asumió la dolarización	Avanzar en un proceso de unión monetaria regional. La sostenibilidad de la dolarización depende de factores básicamente externos, como el precio del crudo, el monto de las remesas, el flujo de capitales y el propio tipo de cambio del dólar (ha experimentado una fuerte devaluación respecto al euro y al yen).
Política comercial		Apertura y liberación comercial	Aplicar una política comercial y arancelaria-productivista diversificada. Democratizar la discusión del TLC y someterlo a consulta popular. La dirección del Estado es vital para el desarrollo, tal como la historia nos enseña.

Eje de política	Consenso de Washington	Política aplicada en el Ecuador	Política alternativa
Política de inversión extranjera	Apertura, sin restricciones, del mercado de capitales	La inversión extranjera ¹⁷ directa, salvo un corto período y en contados sectores económicos, no ha crecido significativamente, a pesar del llamado clamoroso que han hecho los últimos gobiernos	Regular la inversión extranjera. Establecer "encajes" inversamente proporcionales al plazo de la inversión. Ratificar, como en derecho corresponde, la caducidad de la Oxy y revisar inmediatamente los contratos con las petroleras, sino la nacionalización.
Política de producción	Privatización total de las empresas públicas	A pesar de las fuertes presiones de los organismos multilaterales de crédito, la privatización no ha podido –ventajosamente– concluir.	Detener todo proceso de privatización. Reformar la Constitución, devolviendo al Estado la actividad relacionada con los sectores estratégicos (en términos sociales, económicos y políticos) como petróleo, electricidad, telefonía fija, agua potable.
Política regulatoria	Desregulación de las actividades económicas	La liberación de los mercados, tanto de bienes y servicios como de factores –incluido el trabajo– prácticamente ha llegado a su máximo nivel.	Aprovechar las bondades asignadoras del libre mercado, exclusivamente en aquellos sectores e industrias donde haya una verdadera competencia. Aprobar la ley de competencia y crear el tribunal respectivo.

17 Ver: Carrasco, Carlos Marx y Viteri, Galo (2003) *Inversión extranjera y desarrollo en América Latina y los países del Tercer Mundo*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Eje de política	Consenso de Washington	Política aplicada en el Ecuador	Política alternativa
Garantías a la propiedad privada	Firmeza en garantizar la propiedad privada	A pesar de la inseguridad jurídica, existe una preocupación constante por dar la máxima garantía a la propiedad privada.	Hay que propender a que la propiedad privada cumpla con su función social. La seguridad jurídica, no solamente debe verse desde el lado de los incumplimientos y cambios legislativos originados en el Estado sino también de aquellos provenientes de abusos, incumplimientos, evasiones y elusiones privadas.

Bibliografía

- Acosta, Alberto (2000) *La Trampa de la dolarización*. Documento de discusión (inédito).
- Bustamante, Fernando (2005) Ponencia presentada en el Foro sobre reforma política, septiembre, Quito.
- Carrasco, Carlos Marx (1998) *Ecuador y el Consenso de Washington*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Carrasco, Carlos Marx y Viteri, Galo (2003) *Inversión extranjera y desarrollo en América Latina y los países del Tercer Mundo*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Carrasco, Carlos Marx (1993) *Reflexiones sobre el desarrollo regional, Los retos del austro*, Varios Autores, pág 113 y sgs. Cuenca: IDIS, ILDIS, CREA.
- Musgrave, Richard (1970) *Teoría de la Hacienda Pública*, México: Ed. Aguilar
- Pacheco, Lucas (2004) *Política Económica, Un enfoque latinoamericano*. Quito: Ed. Letramía

Presidencia de la República (2005) Políticas de reactivación productiva del Ecuador 2005-2006. Secretaría General para la Producción; Documento para la discusión, Agosto.

Samín, Amir (1999) *El capitalismo en la era de la globalización*. Buenos Aires: Ed. Paidós.