

**ECUADOR**

# **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Fredy Rivera Vélez

## **ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico

## **DIAGRAMACION**

DDICA

## **IMPRESION**

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR

## DEBATE

40

ELABORADO POR

Quito - Ecuador, abril de 1997

### EDITORIAL

#### COYUNTURA

**Nacional:** Crisis política y retorno al gradualismo / 5 - 20

*Marco Romero*

**Política:** La caída de Bucaram y el incierto camino de la reforma política / 21 - 33

*Hernán Ibarra*

**Conflictividad Social:** Noviembre de 1996 a Febrero de 1997 / 35 - 44

**Internacional:** Crecimiento económico y riesgos de marginalización en tiempos de globalización / 45 - 57

*Wilma Salgado*

Equipo Coyuntura "CAAP"

#### TEMA CENTRAL

Globalización o nueva división internacional del trabajo / 59 - 71

*Jürgen Schuldt*

Un recuento de sus mitos: La globalización, el gran invento de nuestro tiempo / 72 - 94

*Alberto Acosta*

El proceso de globalización económica / 95 - 99

*Ana Lucía Armijos*

Globalización y la nueva retórica del desarrollo. Introducción al análisis de un régimen internacional / 100 - 122

*César Montúfar*

Etnicidad y globalización: La otra historia del movimiento de indígenas migrantes en la frontera México-Estados Unidos / 123 - 142

*Carmen Martínez-Novo*

#### ENTREVISTA

¿Qué le está pasando al Estado? / 143 - 151

Entrevista hecha por *Ruddy Santana* a

*Eric Hobsbawm*

Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

**PUBLICACIONES RECIBIDAS / 153 - 156**

**DEBATE AGRARIO**

Bioprospección en el Ecuador: Los casos de la Ayahuasca y el Convenio ESPOCH - Universidad de Illinois / 157 - 167

*María Sol Bejarano*

Causas estructurales de la deforestación en la amazonía ecuatoriana / 168 - 185

*Lucía Burgos*

**ANALISIS**

Los enfoques de género: Entre la gettoización y la ruptura epistemológica / 187 - 209

*Gioconda Herrera*

Género y medio ambiente / 210 - 222

*Antonio Romero*

Regionalización y descentralización post Bucaram / 223 - 228

*Fernando Carrión M.*

**CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Identities indias en el Ecuador contemporáneo / 229 - 231

*Coordinador: José Almeida Vinuesa*

*Comentarios de José Juncosa*



# Coyuntura

## **Nacional:**

### ***Crisis política y retorno al gradualismo***

Marco Romero C.

*Una vigorosa movilización social y política provocó el cambio de gobierno y expresó una profunda voluntad de cambio; pero la magnitud del desequilibrio fiscal, el nivel alcanzado por la corrupción y sus límites políticos restringen las opciones del gobierno interino*

## **FLACSO**

**L**a inédita movilización prácticamente de todos los sectores del país, incluyendo a los gremios empresariales y a segmentos de las clases medias, junto a los movimientos sociales de campesinos, trabajadores y empleados del sector público, así como de amplios estratos populares, determinó el fin del régimen de Abdalá Bucaram y el advenimiento, en medio de circunstancias conflictivas y críticas, de un gobierno de transición, que, en principio, entregaría el poder a quien resulte electo en los comicios del próximo año, en agosto de 1998.

Los factores que determinaron la agudización de la crisis política y su desenlace son múltiples, y resulta difícil aislarlos y determinar su ponderación relativa. Entre los más importantes se incluyen: el rechazo de una gestión ca-

racterizada por la prepotencia, el nepotismo, el abuso y la corrupción, expresado bajo la forma de un movimiento ético-cívico de amplio espectro; y, la reacción frente a la drasticidad del ajuste, presentado ahora como "un sinceramiento de la economía", que desembocó en una brusca elevación de precios y tarifas de servicios básicos, aplicada por el régimen de Bucaram, en las antípodas de sus ofertas durante la campaña electoral que movilizó, en particular a los segmentos populares y de menores ingresos, contra el gobierno.

Sin embargo, la vigencia prácticamente ininterrumpida de tres lustros de ajuste y estabilización, en los cuales han habido repetidas y enormes revisiones de precios y tarifas, llevaría a conjeturar: la presencia de nuevos

factores, el carácter determinante de las motivaciones de tipo ético; o, con mayor probabilidad, que fue la combinación de ambos la que precipitó el fin de la era Bucaram. En todo caso, no parece adecuado caracterizar al movimiento del 5 de febrero, como exclusivamente político, minimizando el rechazo a la política económica.

Tampoco da cuenta de la complejidad de los factores que generaron el movimiento, aquella posición que califica a la "revuelta del terciopelo", como "la primera revolución exitosa contra el neoliberalismo en América Latina" y pronostica la multiplicación del ejemplo ecuatoriano en la región. La escasa validez de esta sentencia, y la evidente "expropiación" del triunfo logrado con una importante participación de los "movimientos sociales", por parte de las élites políticas tradicionales y los grupos de poder económico, se evidencia en la conformación del gabinete y en la orientación general que se imprime a la gestión del Estado; los primeros pasos dados por el nuevo gobierno, en materia de política económica, apuntan a una versión gradualista del mismo modelo. En todo caso, existen numerosas evidencias, en el Ecuador y en otros países latinoamericanos, de que la "fatiga del ajuste" se acerca a un punto crítico.

Sin embargo, existe otro factor cuya importancia no puede soslayarse. El enfrentamiento del gobierno Bucaram con diversos sectores empresariales: los ganaderos y agricultores tradicionales de la Sierra, a propósito del Programa de la leche Abdalact y la importación del producto; los exportadores bananeros, por haberlos obliga-

do a cumplir las disposiciones relativas al precio que debían reconocer a los productores y abandonar la doble calificación de la fruta, utilizada como mecanismo de presión; la creación de un ambiente de inseguridad jurídica; así como la resistencia generalizada entre los empresarios, pero especialmente entre los industriales y los grupos financieros, por el anuncio de un esquema de convertibilidad, que se aplicaría a partir del segundo semestre de este año. Los elementos de disciplinamiento y de rigor incluidos en ese esquema, la incertidumbre y las fundadas inquietudes sobre la capacidad del régimen para aplicar ese tipo de política económica, así como la inminente desaparición de un rubro especulativo que ha dejado enormes ganancias al sistema financiero y a otros agentes económicos que han contado con excedentes de liquidez, tuvieron un peso significativo.

En suma, la caída del gobierno de Bucaram fue el resultado del ataque combinado de la gran mayoría de los sectores: sociales, económicos y políticos, del país, con los cuales se enfrentó. La creciente evidencia de que el régimen de Bucaram había puesto en marcha un sistema de corrupción institucionalizada (del cual comienzan a multiplicarse las denuncias ex-post), exacerbando las conocidas tendencias vigentes en el país, desde la era petrolera, agudizó el descontento generalizado. La proclama del Embajador norteamericano sobre el nivel que había alcanzado la corrupción y el riesgo de que el país pierda "hasta miles de millones de dólares en los procesos de privatización de empresas

públicas", fue la expresión de un secreto a voces, que nadie osaba develar.<sup>1</sup>

En la presente entrega analizaremos: los escasos elementos de política económica "positiva" aplicada por el gobierno de Bucaram; la situación en que se encuentra la economía nacional, en particular en lo que respecta a las cuentas fiscales y las características que debería tener la reforma fiscal; la situación actual del sector externo; el reducido margen de opciones con que cuenta el gobierno de transición; y, algunas consideraciones sobre la probable evolución futura.

#### **POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO BUCARAM**

Es evidente que las posibilidades de una economía, en sus niveles tanto macro como micro, están determinadas en forma decisiva, además de la dotación de factores y los niveles de desarrollo tecnológico disponibles, por las características del entorno político, social e institucional en el que se inserta la acción de los diferentes agentes económicos.

En consecuencia, el sesgo populista de la política; el carácter histriónico y despótico del manejo del poder por parte de Abdalá Bucaram, unido a la inseguridad jurídica derivada de una gestión voluntarista (caso de la clausura de La Cemento Nacional); la confusión de los asuntos privados de miembros del gobierno con la política pública (disputa por la herencia de

Luis Noboa Naranjo); pero sobre todo, la conciencia de que los niveles de corrupción en el manejo de los recursos del Estado, enfermedad endémica en el Ecuador, habían alcanzado récords históricos; conformaban un entorno muy poco propicio para la inversión y para el funcionamiento "normal" de las actividades económicas, bajo los esquemas de ajuste estabilización característicos de los últimos 15 años.

En tales circunstancias, tenía poco sentido el preanuncio por parte del gobierno de un modelo de convertibilidad, surgido más de la experiencia vivencial de Bucaram, con la total ausencia de soberanía monetaria en Panamá y, de su afán por pasar a la posteridad; racionalizados por la asesoría millonaria de Domingo Cavallo y su grupo; que no tardaron en recibir el entusiasta apoyo de unos cuantos tecnócratas oficiales, cuya ortodoxia rebasaba incluso la del FMI y del Banco Mundial.

Las principales iniciativas de Bucaram se plasmaron en un drástico paquete fiscal, remitido a fines de noviembre de 1996 (ver análisis del sector fiscal más adelante); y, en su ambicioso Plan Económico y Político, presentado al país el 10. de diciembre de 1996. Este último contemplaba un conjunto muy amplio de reformas legales, incluso de la propia constitución, y de carácter institucional, así como la emisión de cerca de 10 nuevos cuerpos legales, entre los cuales estaban, entre otras: la ley de convertibilidad, la del desagio, la del fondo de estabilización

---

1. Tienen carácter pionero los trabajos desarrollados por el CAAP en años anteriores; ver, entre otros: Ecuador Debate No.33, y "Corrupción epidemia de fin de siglo", Varios Autores, 1995.

petrolera, la del seguro de depósitos y la de los organismos de control financiero.

Este plan era una construcción tecnocrática rígida, con una visión neoliberal extremista, que recogía el descontento generalizado con una década y media de ajustes <sup>2</sup>, sin ningún resultado favorable y duradero, proponiendo la convertibilidad y una serie de reformas estructurales y legales, como una vía sin retorno, que forzaría a los empresarios y al conjunto de la sociedad ecuatoriana, a modificar su manera inercial, rentista y especulativa de actuar.

El debate tendió a concentrarse en el mecanismo de la convertibilidad y en sus efectos probables, dejando de lado la magnitud y profundidad de las reformas complementarias, las que constituían el meollo de la propuesta. Esas reformas recibieron el apoyo prácticamente general y entusiasta de los gremios empresariales. Por el contrario, salvo sectores de empresarios de la Costa, la mayoría manifestó su rechazo a la convertibilidad. No obstante, el manejo por parte del gobierno de la negociación del paquete fiscal con el Congreso; la intervención de la Superintendencia de Compañías en la

Bananera Noboa, pocos días después de la presentación del Plan, unida a otras presiones sobre la viuda del magnate; y, sobre todo, las crecientes evidencias de una corrupción generalizada en la administración pública, minaron la escasa credibilidad de que gozaba el régimen. Resultaba totalmente incoherente la rigurosidad del esquema de política económica escogido, con el manejo alegre y despreocupado de los recursos públicos que realizaban todas las instancias del gobierno. Igualmente se evidenciaba su carencia de los equipos técnicos necesarios para impulsar las reformas planteadas.

En consecuencia, los agentes económicos apostaron a la probabilidad de que no se introduzca la convertibilidad, y redoblaron las presiones sobre el dólar, cuya cotización fue sostenida mediante ventas por parte del Banco Central, que drenaron la reserva internacional acumulada, especialmente en las dos primeras semanas luego del desenlace de la crisis política.

Cabe destacar, sin embargo, que unas pocas empresas habrían iniciado procesos de reestructuración para enfrentar la convertibilidad, reduciendo personal e incorporando mejor techno-

---

2. Para refrescar la memoria retomamos, de la presentación oficial del Plan, algunas cifras relevantes del período democrático, que ilustran sobre el proceso: "en el gobierno del Dr. Osvaldo Hurtado, el programa de ajuste se inició con una devaluación del 32% y fortísimas elevaciones en los precios de gasolina y derivados del petróleo. Además, entre enero de 1982 y agosto de 1984, el tipo de cambio se devaluó en 168% y desde comienzos de 1980 hasta agosto de 1984, el precio de la gasolina subió en 500%. Durante el gobierno del Ing. León Febres Cordero, el tipo de cambio en el mercado libre se devaluó en 450% y el precio de la gasolina subió en 167%. Durante el gobierno del Dr. Rodrigo Borja, el tipo de cambio del mercado de intervención se devaluó en 465% y en el mercado libre en 224%, mientras que el precio de la gasolina subió en 712%. Por último, el Arq. Sixto Durán Ballén inició un programa de ajuste con una devaluación del 35% y una elevación de 125% del precio de los combustibles, y durante el conjunto de su administración, el tipo de cambio en el mercado libre se devaluó en 88% y el precio de la gasolina subió en 422%".

logía; la Cámara de Pequeños Industriales del Guayas, habría diseñado un plan estratégico, orientado a establecer alianzas entre sus miembros y formar grandes empresas, cuya producción se orientaría al mercado externo. Las entidades financieras, por su parte, habrían contratado asesores argentinos, que debían ayudarlos a fortalecer sus áreas de crédito, que deberían convertirse en su actividad principal, desplazando a la gestión de tesorería, concentrada en manejos especulativos, especialmente con el tipo de cambio.<sup>3</sup>

Desde una perspectiva más general, vale rescatar -evidentemente en otro contexto- algunos elementos interesantes, no exentos de dificultades y de indefiniciones, contenidos en el Plan presentado por Bucaram, que se perdían entre la magnitud de las reformas planteadas, o que parecían yuxtapuestos al esquema. Entre ellos se incluyen: su afán de terminar con el paternalismo tradicional del Estado; la incorporación de todos los rubros relevantes en el presupuesto del Estado (sinceramiento); el fin de los convenios tributarios, convertidos en "fuente de corrupción y evasión"; el fortalecimiento del sistema financiero mediante la reducción del número de instituciones, su disciplinamiento con una mejor supervisión y control, la introducción de un seguro de depósitos y el fin de los salvatajes de bancos u otras entidades en problemas, por parte del Banco Central; la puesta en operación del Fondo de Estabilización Petrolera; y, la definición de un marco institucional y legal que promueva las exportaciones ecuatorianas.

Por otro lado, en los cinco meses y medio de la administración Bucaram, se aplicaron varios programas, de pretendido carácter social, en torno a los cuales se acumularon denuncias y críticas. Entre ellos pueden destacarse los siguientes: el plan de vivienda demagógico, mal concebido, sin financiamiento y que no ponía énfasis en la calidad de las viviendas; el de la mochila escolar, costoso, debido al sobreprecio incorporado, sospechosamente considerado de carácter emergente y cuyo efecto sobre la demanda se canalizaba exclusivamente hacia Colombia, de donde se importaban todos sus componentes, a pesar de la amplia capacidad local disponible para producir los bienes incluidos; la militarización de las aduanas, que no impidió que se constituyeran en el foco principal de la corrupción; la producción y venta de leche Abdalact a precios subsidiados, utilizando donaciones de la Unión Europea, sobre la cual existieron denuncias de negociados multimillonarios; sin mencionar a la teletón cuyo carácter partidista ha impedido aclarar la evidente desaparición de los recursos obtenidos y otras irregularidades recogidas por los medios de comunicación.

## EL DESEQUILIBRIO FISCAL

El principal problema que enfrenta el gobierno interino de Alarcón es indudablemente el desequilibrio de las cuentas del sector público. La magnitud del déficit oscilaría entre el 5% y el 7% del PIB. Las últimas cifras oficiales lo sitúan en el 6.6% del PIB, equiva-

3. Ver : Freire G. Juan Francisco: "La teoría matemática del caos", en: **Que se vaya Crónica del bucaramato**. Edimpress, febrero de 1997, página 140.

lente a 1.300 millones de dólares y al 25% del presupuesto del Estado. Cabe aclarar, que dicha estimación no incluye el gasto determinado por la norma legal aprobada por el Congreso, cuando lo presidía el actual Presidente Alarcón, que asigna un 15% para los gobiernos seccionales; ese proyecto de ley sería vetado parcialmente y los recursos se canalizarían a las entidades seccionales, escalonadamente a lo largo de 5 años.

Como ya se anotara, la primera iniciativa legal de Bucaram (que recibió un déficit fiscal de alrededor de 250 millones de dólares, equivalente a un 2.5% del PIB, en agosto de 1996, pero al concluir el año se estimaba en 4% del PIB, luego de una descomunal expansión del gasto), fue el drástico paquete de reformas tributarias enviado al Congreso a fines de noviembre, que contemplaba, entre otras medidas: la eliminación de varias exoneraciones al impuesto al valor agregado (IVA), el aumento de los impuestos a los consumos especiales (ICE), el endurecimiento de las sanciones contra la evasión y, la eliminación de subsidios al gas y a las tarifas eléctricas; con el objeto de financiar el déficit de la proforma presupuestaria para 1997, estimado oficialmente en cerca de 1.400 millones de dólares. Ese paquete fiscal debió ser retirado en dos oportunidades, debido a los errores legales que contenía y al rechazo por parte de los diputados y de varios sectores empresariales. La fórmula finalmente aceptada al concluir el año, era sensi-

blemente menor y dejaba sin financiar una brecha del 1.3% del PIB.

En los meses anteriores se había modificado la política de facturación establecida por el gobierno anterior, especialmente en cuanto al valor mínimo para su aplicación obligatoria, que pasó de 10 mil a 50 mil sucres, con lo cual se pretendía reducir su impacto sobre los sectores informales de menores ingresos.

En la discusión del paquete tributario, al igual que en la elección de las autoridades de control, se habría aplicado la conocida "entrega de partidas a diputados" (en contra del claro pronunciamiento popular opuesto a ese manejo), con recursos de los gastos reservados y/o de las cuentas de "inversión" y "asignaciones globales", controladas por la Presidencia. Existen fuertes presiones sociales para que se revelen los nombres de los diputados involucrados y se los sancione, dentro de un proceso general de juzgamiento de las irregularidades en el uso de los recursos públicos por parte del régimen de Bucaram, cuyo monto en menos de seis meses rebasaría los 300 mil millones de sucres, incluyendo mas de 27 mil millones de sucres de gastos reservados, según declaraciones oficiales<sup>4</sup>.

La rigurosidad del paquete fiscal inicial pareció más un mecanismo de presión para negociar con los sectores afectados, particularmente en lo que respecta a las exoneraciones al IVA y los incrementos del ICE. Las medidas aplicadas efectivamente se

---

4. Cabe recordar que la Contraloría dictó el 24 de septiembre de 1996, un Reglamento sustitutivo para el manejo, control y juzgamiento de los gastos reservados o secretos (ver Registro Oficial No.32), estableciendo que dichos gastos sólo pueden destinarse a "preservar la seguridad interior y exterior del Estado y la conservación de la paz y el orden público".

concentraron en la elevación de las tarifas telefónicas, así como en la eliminación de subsidios, al gas y a la energía eléctrica; los aumentos de precios y tarifas, especialmente de esta última rebasaban, en algunos segmentos de consumo el 300%; se triplicaron los impuestos al consumo de cigarrillos y licores, y se gravó con un 10% de ICE a los automotores.

Por otro lado, el incremento de los precios de los combustibles realizado en enero de 1997 equivalía al ajuste previsto para los próximos seis meses, por lo cual resultaba irónica la suspensión posterior de dicha revisión mensual.

Los precios relativos del gas, la energía eléctrica y el servicio telefónico registraban un rezago muy claro, debido tanto a los subsidios aplicados, como a su no revisión en los últimos años, lo que determinó la erosión de su valor real; y debilitó sustancialmente la capacidad de las empresas públicas involucradas para efectuar labores de mantenimiento de sus instalaciones, así como para realizar nuevas inversiones, especialmente las programadas dentro del desarrollo del sector. Cabe recordar que el esquema modernizador del régimen Durán-Dahik, optó por la privatización de las empresas públicas y orientó todo su accionar al bloqueo sistemático de sus iniciativas, estrategias y planes, deteriorando aún más la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, con su consecuente desvalorización y el incremento de las presiones sociales favorables a la posición oficial. El fundamentalismo privatizador, la oposición en el Congreso y la derrota del gobierno en el referéndum, hicieron que un go-

bierno que comenzó su gestión implantando la "hora sextina", como mecanismo para reducir los efectos del estiaje sobre la generación hidroeléctrica, concluya su mandato, cuatro años más tarde, lamentando el impacto de la crisis energética sobre la economía del país. En el período de Bucaram, volvieron a registrarse racionamientos de energía eléctrica entre noviembre de 1996 y enero de 1997, generando pérdidas a los sectores productivos, estimadas en 160 millones de dólares.

La magnitud de los incrementos, además de su carácter regresivo (particularmente en el caso de las tarifas eléctricas, que afectaban proporcionalmente más a los sectores de menores ingresos, cuyo consumo es más bajo), rebasaban los objetivos meramente fiscales, y apuntaban a facilitar los procesos de privatización de EMETEL y del INECEL, volviéndolas más atractivas para el capital extranjero.

La administración Bucaram, declaró su decisión de introducir el "sinceramiento" en la proforma presupuestaria para 1997, al incorporar claramente el servicio de la deuda, las provisiones para cubrir las revisiones salariales de los empleados públicos y la eliminación de la facultad, generalizada en todas las instancias de la administración pública, de incorporar imprevistos hasta por un 10% de su presupuesto anual. Sin embargo, la centralización de dicha facultad en la Presidencia, a cuya disposición se dejaba una partida cercana al billón de sucres, aclaraba el verdadero objetivo de la disposición: un manejo populista y clientelar de dichos recursos, sin mencionar las

oportunidades abiertas para la corrupción, que progresivamente siguen denunciándose.

Esa constatación, unida a la percepción generalizada, entre los diferentes agentes económicos, y entre los diversos sectores sociales, de que se trataba de un sobreajuste, destinado fundamentalmente a obtener recursos adicionales para esa política populista, para cubrir los gastos de campaña y pagar favores a partidarios, amigos y familiares, en una verdadera orgía de corrupción, cuyo alcance real aún se ignora, profundizó la resistencia al ajuste fiscal.

Cabe recordar que al inicio de su mandato, el gobierno de Bucaram habría recurrido a un préstamo externo de emergencia por 300 millones de dólares, con cargo a los futuros ingresos por privatizaciones, cuyas condiciones no se conocen, con el fin de contar con recursos para sus primeras acciones. Por otro lado, la elevación de los precios del crudo en el mercado mundial, en el segundo semestre de 1996, significó ingresos excedentes sobre los niveles presupuestados, que totalizan un monto superior a los 250 millones de dólares (a pesar de la degradación introducida en la calificación del crudo ecuatoriano, aduciendo su contenido de azufre y densidad).

Efectivamente, el valor unitario por barril de crudo exportado subió más de 3 dólares entre julio y diciembre de 1996, superando los 21 dólares en la tercera semana de enero de 1997, frente a los 16 dólares por barril considerados en el presupuesto de 1996 (16.5 para 1997). Posteriormente las

cotizaciones han caído rápidamente (incluso bajo los 15 dólares), al modificarse los factores que determinaron dicha elevación (ver análisis del sector externo, más adelante), incrementando las presiones fiscales y sobre los ingresos de divisas.

El impacto directo e indirecto de las medidas, sumado a las consabidas presiones especulativas, se expresó en una drástica aceleración de la inflación, que saltó de un incremento mensual promedio de 1.9%, durante 1996, a un 6.4% en enero de 1997 y un 4.5% en febrero; situando la tasa anual de inflación cerca del 32% en febrero. Las previsiones de un elevado déficit fiscal y de un mayor ritmo inflacionario revertieron la caída tendencial de las tasas de interés, que se había concentrado básicamente en las tasas pasivas; e incrementaron las presiones sobre un tipo de cambio ligeramente rezagado.

Precisamente por la gravedad del problema fiscal y de sus impactos potenciales sobre los principales equilibrios macroeconómicos, el gobierno interino, incluyó como objetivo prioritario dentro de su Plan de Acción <sup>5</sup>, un conjunto de medidas fiscales, orientadas a reducirlo a un 2.5% del PIB. La coyuntura política y las expectativas de los sectores sociales, importantes actores en la caída del régimen de Bucaram, han forzado a limitar las metas perseguidas por Alarcón y su heterogéneo equipo de gobierno. Existen serias dudas de que dicha meta sea aceptada por el Fondo Monetario Internacional, cuyo aval es imprescindible para avanzar en otro objetivo del go-

5. La versión completa de su presentación se publicó en el diario El Comercio, del 1o. de marzo de 1997, página A2.

bierno: la reestructuración de la deuda con el Club de París, de la cual se han acumulado atrasos de intereses, por cerca de 200 millones de dólares en 1996.

La política fiscal de Alarcón se basa en una reducción del gasto público (disminuyendo el presupuesto del Estado en un 10%, equivalente a 400 millones de dólares); mejorar la recaudación aduanera y tributaria, combatiendo a la corrupción (con lo que se recaudarían 200 millones de dólares); incrementar, en forma temporal, en 4%, los aranceles sobre las importaciones; reducir, en beneficio del Estado, el margen de utilidad en la comercialización de combustibles; cobrar la deuda a EMELEC; restablecer el impuesto de 8% sobre los rendimientos financieros; y, reducir en 50%, el incremento de las tarifas eléctricas decretado por Bucaram. Indudablemente se trata de un retorno a un enfoque gradualista, del reiterado esquema de ajuste.

Diversos sectores económicos han calificado a estas medidas como simples "deseos", ya que no se definen mecanismos claros para su implementación; o como excesivamente optimistas respecto a los resultados esperados. En cualquier caso, las negociaciones en curso con el FMI serán muy

difíciles, debido al mantenimiento de subsidios y a una meta fiscal excesivamente "blanda" para el gusto del Fondo. En consecuencia, para el resto del año, puede pronosticarse el restablecimiento de los incrementos de la gasolina, nuevas alzas de tarifas y otras medidas para incrementar los ingresos. A nivel ilustrativo vale recordar que, según estimaciones oficiales, el subsidio a la energía eléctrica representa más de 600 mil millones de sucres de sacrificio para el fisco; y, que aún con los nuevos precios del gas, el subsidio rebasaría los 318 mil millones de sucres.<sup>6</sup>

El panorama se agrava aún más por la reducción de los ingresos petroleros, no sólo por la caída del precio del crudo, si no por la reducción de la producción exportable, debido al escaso y negligente mantenimiento de los pozos, el oleoducto y otras instalaciones, que se explican por la restricción financiera a la que se ha visto sometida PETROECUADOR durante todo el gobierno Durán-Dahik, por la nula administración en la era Bucaram y por una gestión burocrática, pesada y poco innovadora, que ha prevalecido en la empresa desde hace algunos años.

No reiteraremos el análisis sobre la reforma fiscal y una visión de más lar-

---

6. El negocio del gas está lleno de incoherencias, corrupción e ineficiencia, todas en perjuicio del Estado ecuatoriano, de las cuales se benefician un puñado de empresas privadas del sector; los mayores consumidores de gas: restaurantes, hoteles e industrias; y los sectores vinculados con el contrabando hacia Perú y Colombia, de una tercera parte del gas envasado localmente. Se importa cerca del 60% del consumo interno, mientras se quema el gas en los pozos del oriente. La estafa al Estado por contrabando, ha sido estimada en 210 mil millones de sucres, sin mencionar los problemas del peso, ni de los cilindros y su mantenimiento. Ver: "Gas: La Miseria de un Negocio Opulento", Revista Petróleo y Sociedad No.6; agosto de 1996.

go plazo incluido en la última entrega<sup>7</sup>, pero añadiremos algunas consideraciones complementarias.

a) La reforma fiscal se articula estrechamente con un conjunto de reformas estructurales, que parten de la definición del rol que la sociedad decide asignar al Estado, e incluyen otras relativas a su funcionamiento, en particular la reforma institucional (que propicie el equilibrio adecuado entre regionalización y descentralización); la reforma del poder judicial (incorporando la modernización institucional y de procedimientos, así como la profesionalización de los jueces, frente a su politización actual); y, la modernización del Estado, mediante diversas herramientas como las concesiones, la participación y la privatización.

b) Específicamente, la reforma fiscal debe incorporar dos principios básicos: el de equidad social: paga más quien gana más ingresos; y, el denominado principio contractual: el que paga impuestos tiene derecho a recibir bienes o servicios del Estado. Ello implica que la política fiscal debe satisfacer simultáneamente objetivos de eficiencia y de carácter redistributivo. Por lo tanto, se relaciona tanto con la política impositiva, distribuyendo adecuadamente la carga tributaria entre los diferentes sectores de la población y propiciando una mayor tasa de inversión en todos los niveles; pero igualmente involucra una política de gasto orientada hacia el fortalecimiento

de la infraestructura, material y humana disponible, el énfasis en el gasto en formación de capital, y en la descentralización del gasto social.<sup>8</sup>

c) La política fiscal debe estar, en consecuencia, estrechamente relacionada con el conjunto de la política macroeconómica, en forma dinámica y superando el esquematismo de la ortodoxia neoliberal, guardando especial complementariedad con la política monetaria; incentivando la inversión que aumente la competitividad internacional de la producción interna, en un modelo de participación activa e ilustrada, de un vigoroso y tecnificado aparato estatal, retomando los aspectos más positivos del desarrollo reciente de las economías del sudeste asiático.

d) El proceso -que forzosamente es de largo plazo- debe ir precedido de una verdadera revolución ética y moral, dentro de la cual se principalice el combate contra la corrupción y contra la evasión; sólo una revolución de ese tipo permitirá recuperar la legitimidad perdida para la recaudación de impuestos.

e) En términos propiamente operativos, es preciso modernizar la administración tributaria, aligerando y haciendo eficientes los procesos de recaudación, ampliando la base de contribuyentes, superando el esfuerzo parcial y aislado de la facturación (que debe incorporar incentivos fiscales para que el contribuyente final demande efectivamente la factura), que se apoye

7. Ver especialmente el título I: La reforma fiscal, el núcleo del ajuste, incluido en Ecuador Debate No.39, pp.7-16.

8. El número 2 de la revista Contribuciones, del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), Buenos Aires, correspondiente a 1995, está dedicado a las Finanzas Públicas en América Latina, e incluye un conjunto de trabajos, en los cuales se evalúan las reformas fiscales introducidas en varios países de la región.

cada vez más en impuestos directos, antes que en los indirectos, en razón de su evidente sesgo regresivo sobre la distribución del ingreso; que implante el registro único de contribuyente (RUC) generalizado; y, que evalúe la necesidad de introducir modificaciones sustanciales en el sistema de estimación objetiva generalizada (SEOG).

Dos herramientas básicas para este esfuerzo son: la disponibilidad de modernos sistemas de información, permanentemente actualizados y susceptibles de los cruces adecuados; y, el establecimiento de un sistema de sanciones, morales y económicas, ágil y eficiente, que logre credibilidad.

f) Por el lado del gasto, es evidente la necesidad de implantar una verdadera austeridad fiscal, que propenda a su racionalización, incorporando la descentralización y el análisis de costos por programas, aplicando, en forma permanente, parámetros de eficiencia; por otro lado, existen diversas instancias del sector público, especialmente en las instituciones autónomas, que nunca se han sometido efectivamente a esquemas de austeridad.

Los gastos corrientes no pueden seguir siendo inflexibles a la baja; lamentablemente, la reducción del tamaño del Estado, que significara la salida de cerca de 70 mil empleados públicos, entre 1992 y 1996, no ha significado la disminución del rubro "Sueldos y Salarios" del Sector Público No Financiero, que ha pasado de 7.9% del PIB en 1995, a 9.2% en 1996 y, antes del último recorte, se estimaba en 9.4% para 1997.

El clientelismo al final del período sixtista y el asalto de las instancias estatales por partidarios de Bucaram, más tarde, anularon el esfuerzo realiza-

do con grandes costos sociales y económicos. Es preciso que todas las entidades del Estado emprendan esfuerzos de modernización, estableciendo su tamaño óptimo, en base a criterios técnicos, seleccionando su personal a través de verdaderos concursos de merecimientos; y, se destierre la costumbre de convertir en "botín político" a las instancias estatales en cada cambio de gobierno.

Deberá propiciarse una mayor transparencia en las cuentas del sector público, evitando rubros globales como los "Otros gastos corrientes" que, en promedio, representaron más del 16% del PIB, en los últimos tres años, o como las "Erogaciones globales" y las "Transferencias", que terminan convirtiéndose en caja chica del gobierno, eliminando cualquier posibilidad de planificación presupuestaria y de manejo técnico del gasto.

Ante la imposibilidad real de otras alternativas, es imprescindible realizar una verdadera ingeniería financiera y aprovechar los mecanismos de conversión de deuda (por programas sociales y medio ambientales), a fin de reducir la carga del servicio de la deuda externa, que supera el 44% del PIB.

En suma, el problema fiscal interpela al conjunto de la sociedad y resolverlo debe ser un objetivo permanente; pero los mayores logros se alcanzarán sólo en el largo plazo, en base al desarrollo de una nueva cultura tributaria, gracias a la educación y motivación de la población, que propicie su participación y el funcionamiento de procesos transparentes y consensados. La drástica revisión al alza del contrato colectivo en una de las principales entidades autónomas, el involucramiento

de diputados de todas las bancadas políticas en el "manejo de partidas", el carácter transicional del actual gobierno y las restricciones políticas y económicas que rodean su acción, no permiten albergar grandes esperanzas para avanzar en un proceso como el planteado anteriormente.

#### **OPORTUNIDADES Y LIMITES DEL SECTOR EXTERNO**

Las autoridades monetarias del gobierno de Bucaram, destacaron en repetidas ocasiones, como un éxito de su gestión, el crecimiento de la reserva monetaria internacional (RMI), que al concluir 1996, llegó a 1.831 millones de dólares; y bordeaba los 2 mil millones al producirse el cambio de gobierno. Superó efectivamente esa marca, estableciendo un nuevo récord histórico a mediados de febrero de 1997.

El crecimiento de la RMI, registrado en la época de Bucaram, se explica casi totalmente por la contratación de un crédito externo por 300 millones de dólares (mencionado en páginas anteriores); y, por los ingresos extraordinarios por exportaciones petroleras, gracias al mejoramiento temporal de su cotización.

Sin embargo, en la segunda mitad de febrero, la incertidumbre respecto de la política económica del nuevo régimen, la reversión de la tendencia creciente de los precios del crudo; y, sobre todo, las expectativas de un mayor ritmo de inflación y de un creciente desequilibrio fiscal, provocaron presiones sobre el dólar, que obligaron al Banco Central a intervenir, para mantenerlo dentro de la banda prefijada, lo que provocó una pérdida de reservas superior a los 230 millones de dólares.

En consecuencia, a fines de febrero la RMI llegó a 1.780 millones de dólares, recuperándose posteriormente, y ubicándose en 1.854 millones de dólares al 7 de marzo; de cualquier forma, la RMI sigue cubriendo alrededor de 6 meses de importaciones, lo que se considera como un parámetro aceptable.

En el período 1990-1995, el saldo de la balanza comercial registró un descenso progresivo, pasando de 1 009 a 354 millones de dólares; esta tendencia se explica por la dinámica diferenciada de las importaciones y de las exportaciones, puesto que mientras las primeras crecían en el período, con una tasa promedio de 14.3%, las segundas lo hacían al 8.4%. El proceso de apertura y el consumo reprimido (las importaciones de bienes de consumo crecieron, en promedio, entre 1992 y 1994, alrededor del 48% anual; las compras externas de vehículos y equipo de transporte aumentaron 101% en 1994; posteriormente los dos rubros tendieron a volver a niveles normales); así como la relativa vigorización del crecimiento de la economía en 1994, sustentan la evolución de las importaciones.

Las marcada orientación hacia el estancamiento y la recesión de la economía, en los dos últimos años, pero especialmente en 1996, han determinado la inflexión de esa tendencia, al registrarse un saldo favorable de la balanza comercial superior a los 1.370 millones; es el dinamismo de las exportaciones (cuyo crecimiento anual, con respecto a 1995, fue de 10.2%), unido a la reducción de las importaciones en un 14%, la que explica ese saldo. La disminución de las importaciones en 1996 se concentra

básicamente en bienes de capital con -18% (las compras de equipo de transporte se reducen en un tercio y las de equipos para la agricultura en un quinto); y en materias primas (-3%), fundamentalmente las destinadas para la industria (-8%).

Un análisis más detenido de las exportaciones permite apreciar una serie de tendencias muy importantes; en primer lugar, el dinamismo de las no petroleras (que en 1990 representaban menos del 50% del total; y, en 1996 superan el 63%), cuya tasa de crecimiento promedio entre 1990 y 1996 (13%), marca la dinámica, al superar largamente la tasa de las exportaciones petroleras (3.3%); dentro de las primeras, las de carácter no tradicional (que representaban alrededor del 7% del total, entre 1986 y 1990, y saltan sobre el 22% en 1996), crecen vigorosamente, con una tasa promedio de 28.7%, entre 1990 y 1996; en tanto que los rubros tradicionales crecen sólo al 8.6% anual.

La composición de las exportaciones no tradicionales también se ha modificado, con una creciente importancia de los productos primarios (flores y otros productos), cuya participación prácticamente se triplica entre 1986 (12% del total) y 1996 (casi 34%); en términos de su tasa de crecimiento promedio anual, en el período 1990-96, los rubros de mayor dinamismo son: vehículos 72.7%, manufacturas de cuero, plástico y caucho 66.4%, jugos y

conservas 46.7%, otras manufacturas textiles 42.5%, otros primarios 40.5% y flores 32.9%.

Una parte significativa del dinamismo antes señalado, se explica por el fortalecimiento de los vínculos comerciales con Colombia, quizás el principal resultado del proceso de integración andina para el Ecuador, que se ha convertido en un mercado importante al cual se dirige, en 1996, el 6% de nuestras exportaciones y del cual proviene más del 10% de nuestras importaciones (frente a 1.4% y 2.5%, respectivamente, de 1986).<sup>9</sup>

En todo caso, la tesis de la reprimarización de la economía ecuatoriana parece confirmarse en el caso de las exportaciones, cuando se considera que los productos primarios, del sector agrícola y pesquero, en bruto o con pequeños grados de elaboración (jugos, enlatados y harinas, entre otros), cuya participación en el total fue de algo más del 50%, en promedio, entre 1986 y 1990 (cayó hasta el 44% en 1990), se incrementa al 55%, en promedio, en el período 1993-1996.

Un aspecto preocupante de la evolución reciente de las exportaciones ecuatorianas es la reducción en casi 10% del volumen de petróleo exportado en 1996, que contrasta con el crecimiento registrado durante el período 1990-1995, con una tasa anual promedio de 7.2%. Esa disminución, contrarrestada por el incremento coyuntural de los precios del crudo, cuya

---

9. En realidad, los nexos comerciales con Colombia son parte de una larga tradición histórica y tienen, al parecer, su propia dinámica, independiente del proceso de integración; están marcados decisivamente por la evolución de la paridad cambiaria bilateral; y, existe un flujo importante de productos, básicamente de origen agropecuario, a través de las zonas fronterizas, no registrado o subcubierto por las estadísticas oficiales, por lo cual sería mayor la complementariedad entre las dos economías.

ponderación en el total determina un mejor índice global de términos de intercambio para el país, patentiza el deterioro de la infraestructura de producción y transporte, ya mencionada.

El incremento de los precios del petróleo obedece a la conjunción de una fuerte temporada invernal en el hemisferio norte, con la reducción de las existencias en los principales países industrializados, que representan la fracción más importante de la demanda mundial, los cuales apostaban a menores precios para su reconstitución a partir del retorno de las exportaciones de Irak. El fin del invierno y el ingreso adicional de 700 mil barriles diarios al mercado, por parte de Irak, al levantarse las sanciones impuestas por las Naciones Unidas, han comenzado a revertir esa tendencia alcista. Las perspectivas de mediano plazo, con la salvedad imprescindible en el caso de pronósticos relativos a los productos básicos, sujetos a factores aleatorios e incertidumbre política, cuya incidencia puede ser crucial, apuntan hacia el incremento del consumo y la persistencia de volatilidad en los precios.<sup>10</sup>

Las indefiniciones del país en cuanto a una política clara respecto a la Organización Común del Mercado del plátano, establecida por la Unión Europea, en julio de 1993, que

dificulta la entrada del banano ecuatoriano en el mercado comunitario, y ha obligado a una saludable diversificación de mercados, no han provocado, sin embargo, mayores esfuerzos para incrementar la productividad en las bananeras locales, una de las más bajas del mundo; esa indefinición podría tener efectos negativos en la participación futura de las exportaciones ecuatorianas en el mercado europeo. Por otro lado, las profundas disputas internas, en torno al mejoramiento del precio que reciben los productores, abonan a la acusación de "dumping social", que dirigen los europeos, particularmente contra las grandes empresas que controlan la comercialización del banano.<sup>11</sup>

El gobierno de transición ha modificado su medida -temporal- de elevar los aranceles en 4%, por una revisión progresiva, que parte del 0 hasta dicho monto, según los diferentes tramos arancelarios, correspondientes a diversos tipos de productos. Sin embargo, persiste la resistencia de los sectores que se verían afectados, en particular los comerciantes de vehículos cuya demanda y beneficios se redujeron fuertemente en los dos últimos años; para ello se aduce la violación de normas internacionales aceptadas por el Ecuador, en la integración andina y en la OMC, olvidando la

10. Ver: *World Oil Markets: Recent Development and Outlook*, Annex II, de *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, October 1996, pp. 135-143.

11. "Tres empresas multinacionales: United Brands Co., Standard Fruit (Castle & Cooke) y Del Monte, controlan el 60% del comercio mundial del plátano, en un claro ejemplo de oligopolio"; mientras la Bananera Noboa domina ampliamente las exportaciones ecuatorianas. Ver: Carmona U. Estela y Espino Romero Rodolfo: "Balance de la Organización Común del Mercado del Plátano, 1993-1996", en: *Boletín Económico ICE* No. 2523, Madrid, noviembre de 1996, pp.37 a 43.

posibilidad, siempre abierta y utilizada por múltiples países, de las salvaguardias.

La estrategia económica del gobierno actual confía en lograr resultados favorables en la renegociación con el Club de París, pero además, en el vigor de la expansión de las exportaciones no tradicionales, y, sobre todo, en el ingreso de capitales extranjeros, tanto por la privatización de EMETEL y otras concesiones que puedan negociarse, como por concepto de inversión directa, para hacer viables los compromisos externos y seguir mejorando el nivel de reservas internacionales. Ello dependerá de la credibilidad que logre el régimen y, básicamente, de la evolución de los flujos internacionales de capitales hacia la región. De cualquier forma, para el mediano y largo plazo, es indispensable el alivio que pueda lograrse en la carga de la deuda externa, y consolidar una firme posición comercial, cuyo prerequisite es la recuperación del aparato productivo.

## CONCLUSION

La remoción del gobierno de Bucaram con una extensa participación de múltiples sectores del país y la generalización del descontento con la forma en que ha venido funcionando el país en ámbitos como: la corrupción, la administración de la justicia, el poder legislativo, las aduanas, el manejo fiscal del Estado, entre muchos otros, abrió amplias oportunidades políticas para generar mecanismos de participación y discusión, en los cuales puedan definirse los elementos centrales de los consensos básicos que podrían orientar el desenvolvimiento de la economía, la política y la sociedad ecuatorianas, en

el mediano y largo plazos; estableciendo además, nuevas instancias de control social y de participación. Esos elementos podrían constituir el "núcleo duro" de las políticas de Estado cuya aplicación debería rebasar las coyunturas políticas y definir las metas fundamentales de la gestión estatal.

Entre dichos elementos consensuales deberían estar: el apoyo estratégico a la educación y a la salud de la población, como base para una competitividad real de la producción nacional; un impulso vigoroso al desarrollo y a la adopción de tecnología, por parte de los diversos tipos de empresas; el incremento de las tasas de ahorro e inversión, pública y privada; un sistemático apoyo a la producción nacional y a la generación de empleo, tanto para el consumo interno, como para insertarse en las corrientes del comercio mundial; la definición clara del rol del Estado y de las características centrales que deben imprimirse al proceso de modernización y a las reformas conexas; y, una equitativa distribución de los costos del ajuste y de los beneficios del crecimiento.

Este paso permitiría superar el entrampamiento del país en la coyuntura, y en la mera crítica ideológica del neoliberalismo, que han marcado los últimos quince años de ajuste infructuoso, definiendo los ejes de una política de largo plazo, que recoja críticamente las enseñanzas de las experiencias exitosas recientes, avanzando en el diseño de políticas alternativas, creativas e innovadoras, que reconozcan la complejidad creciente del entorno económico y político internacional.

Ello exige, desde luego, la presencia de actores con una mentalidad mo-

terna y abierta, así como de una clase política resuelta a efectuar una verdadera reforma política e institucional de fondo. El origen, la composición y las primeras acciones del actual go-

bierno, al igual que los compromisos que mantiene con tiendas partidarias reacias a una transformación fundamental, no permiten abrigar mayores esperanzas.

## **POBREZA URBANA DESARROLLO**

**COMUNICACION  
DESARROLLO LOCAL Y ONGS**  
AÑO 6 - No. 13 DICIEMBRE 1996

El grito silencioso. Comunicación, desarrollo local y ONGs, *Marcelo Bukavec*. ONGs y estrategias de comunicación, *Alvaro Bermejo y Luis Pérez Coscio*. El papel de la comunicación en proyectos de desarrollo local, *Odor Roncal Preteli*. Políticas de comunicación para ONGs: Una propuesta, *Fernando Sa*. Teleconferencia como herramienta útil para lograr impacto sobre políticas sociales contra la pobreza, *Inés Useche de Brill / Confederación Colombiana de ONGs*. Diseño gráfico y discurso visual. Identidad e imagen institucional. La experiencias de JUNDEP, *Gerardo Anabalón Valenzuela / JUNDEP*. Publicaciones, ONGs y desarrollo social. La experiencia del IIED-AL, *Marcelo Bukavec / IIED-AL*. ONGs: Una buena estrategia de comunicación es una buena estrategia de supervivencia, *Melvyn Gattinoni*. ONGs: La sed de comunicación, *Ronald Grebe*. Contribuyendo a la democratización desde el terreno de la comunicación, *Gerardo Vázquez Hernández / CENCOS*. "Naturaleza Viva": la radio del desarrollo sustentable, *Ida Pietricovsky (en representación de WWF)*. El video como medio de comunicación popular, *Jaime Soriano / PDP*. Perfiles de ONGs de América Latina y el Caribe, *CALLESCUELA*. Programas para la Mujer, PRO MUJER. Centro nacional de Comunicación Social A.C., CENCOS. Noticias FICONG, Aspectos del Programa. Publicaciones recibidas. Relatorías de los eventos. Relatoría del Seminario Internacional: Estrategias de Comunicación para ONGs y participación en políticas públicas. Relatoría del Seminario Nacional Comunicación, Ciudadanía y Gobierno Local: propuestas para perfeccionar la comunicación ente Gobierno y Ciudadanos.

Suscripción anual (3 números) Argentina: \$24. Países limítrofes y Perú US\$30.  
Resto de América Latina US\$36. Resto del mundo US\$48.

Pagos a nombre de Ana N. de Hardoy. En el exterior sobre plaza EE.UU.  
IIED-AL Programa FICONG Corrientes 2835 Cpo. 6to piso, Dto B  
(1193) Buenos Aires, Argentina. Tel: 9613050