

# 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

Quito-Ecuador, agosto de 1998

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Nacional:** Profundo deterioro de la economía e inciertas perspectivas / 5-19  
*Marco Romero C.*

**Política:** A la búsqueda de la razón perdida / 21-34  
*Fernando Bustamante*

**Conflictividad Social:** Marzo de 1998 a Junio de 1998 / 35-49

**Internacional:** Tendencias deflacionistas y recesivas se extienden desde el Asia a la economía mundial / 51-66

*Wilma Salgado*  
*Equipo Coyuntura "CAAP"*

### TEMA CENTRAL

La constitución de un Estado descentralizado / 67-87  
*Fernando Carrión M.*

La autonomía: Entre la condena a lo local y el encanto de lo global / 88-93  
*Ramón Torres Galarza*

Perspectivas del desarrollo regional en América Latina / 94-104  
*José Luis Coraggio*

Desarrollo territorial y diversidad cultural: Los desafíos de la nueva economía / 105-118

*Roberto Santana*

Políticas de desarrollo local y pequeña empresa en Italia / 119-138  
*Hernán Ibarra*

La economía de la proximidad / 139-142  
*Bernard Pecqueur*

El empoderamiento: Desarrollo económico comunitario desde adentro hacia afuera / 143-162

*Patricia Wilson*

## **ENTREVISTA**

Conversando con Michael Löwy / 163-172

*Entrevista realizada por Jaime Massardo y Alberto Suarez*

## **PUBLICACIONES RECIBIDAS**

### **DEBATE AGRARIO**

Notas sobre la visión de la economía neoclásica en el manejo de bosques / 181-192

*Jeannette Sánchez*

Seguridad alimentaria: La utopía en el mundo de la abundancia / 193-205

*Florencia Campana y Fernando Larrea*

### **ANÁLISIS**

Culturas políticas e identidades colectivas populares urbanas. Los casos de Ecuador y Chile / 207-226

*Tom Salman*

Colonialidad del poder, cultura, y conocimiento en América Latina / 227-238

*Anibal Quijano*

### **CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA**

El fantasma del populismo, aproximaciones a un tema (siempre) actual / 239-242

Editor: Felipe Burbano de Lara

*Comentarios de Rafael Quintero*

# Editorial

---

Diversos contextos regionales y estados nacionales atraviesan en los momentos actuales por una serie de reformas institucionales, políticas, sociales y económicas que involucra a distintas dimensiones de lo local y lo nacional en escenarios marcados por la globalización. El presente número de Ecuador Debate recoge algunas interpretaciones y análisis de esa problemática.

La sección Tema Central contiene varios enfoques disciplinarios. Fernando Carrión en "La constitución de un Estado descentralizado" propone que la idea de la descentralización no es nueva y que ésta se encuentra sumida en un juego político donde intervienen fenómenos como el aperturismo, la globalización, la reestructuración, el ajuste y la reforma del Estado a través de la privatización. Desde esos escenarios analiza el panorama ecuatoriano, poniendo énfasis en el rol de los municipios y entidades seccionales. Ramón Torres en su artículo "La autonomía: entre la condena a lo local y el encanto de lo global" trata de explicar las demandas políticas autonómicas de las organizaciones étnicas del Ecuador en un ámbito marcado por el centralismo estatal y los discursos nacionalistas.

A partir de un enfoque analítico que recoge la problemática regional, José Luis Coraggio en: "Perspectivas del desarrollo regional en América Latina" nos brinda una interesante exploración de las diferentes facetas de la construcción regional en la historia latinoamericana y las relaciones que ese proceso ha tenido con los ciclos y modelos económicos mundiales.

Roberto Santana en su trabajo "Desarrollo Territorial y diversidad cultural: los desafíos de la nueva economía" incorpora la variable cultural como una instancia patrimonial que no ha sido tomada en cuenta en los planes de desarrollo local y nacional, más aún cuando se trata de proyectar esas imágenes culturales como acervos positivos en situaciones de inserción globalizante. Hernán Ibarra con "Políticas de desarrollo local y pequeña empresa en Italia" nos presenta un panorama interpretativo de la participación y desempeño de las empresas pequeñas en la gestión del desarrollo, su contribución para gestar una identidad local cohesionada y las relaciones políticas que se establecen con las autoridades gubernativas. Por su parte, Bernard Pecqueur en "La economía de la proximidad" nos compenetra en comprensión distinta de los ámbitos de la economía al sugerir que ésta pasa de una concepción como mecanismo de atribución de recursos produciendo a un equilibrio, a una economía como proceso de construcción de los recursos por las estrategias humanas. El tema central es cerrado por Patricia Wilson con su artículo "El empoderamiento: desarrollo económico comunitario desde adentro hacia afuera".

En la sección Coyuntura Nacional, el trabajo de Marco Romero "Profundo deterioro de la economía e inciertas perspectivas" analiza las dimensiones de la actual

crisis económica y los impactos que generarán las incertidumbres respecto de las reglas de juego que prevalecerán en el próximo período y sobre todo, las posibles orientaciones que tomará la política económica en los ámbitos público y privado. La coyuntura Política trae el artículo de Fernando Bustamante "En busca de la razón perdida"

El apartado Conflictividad Social presenta el análisis del cuatrimestre Marzo-Junio de 1998. Wilma Salgado, en la coyuntura internacional, expone "Tendencias deflacionistas y recesivas se extienden desde el Asia a la economía mundial". En el trabajo se aborda la dinámica de la crisis de los países asiáticos, la vinculación de éstas situaciones con el contexto regional latinoamericano y el rol que cumplen los organismos financieros internacionales en los procesos políticos de las naciones con problemas financieros.

La sección Análisis contiene dos artículos. El de Aníbal Quijano "Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina" quien observa la historia latinoamericana y del Caribe como un enfrentamiento cultural y regional contra los distintos poderes dominantes que se han desplegado en el tiempo; y el de Tom Salman, "Culturas políticas e identidades colectivas populares urbanas: los casos de Ecuador y Chile" que pretende explicar desde una lectura cultural el rol de los movimientos sociales en cada contexto nacional.

La sección Debate Agrario presenta el artículo de Jeannette Sánchez "Notas sobre la visión de la economía neoclásica en el manejo de bosques" y el de Florencia Campana y Fernando Larrea "Seguridad alimentaria: la utopía en el mundo de la abundancia".

La sección entrevista presenta un interesante diálogo con Michael Löwy realizado por Jaime Massard y Alberto Suárez. Finalmente, el apartado Crítica Bibliográfica contiene las apreciaciones de Rafael Quintero sobre la obra "El fantasma del populismo. Aproximaciones a un tema (siempre) actual".

*FREDY RIVERA VELEZ*  
*EDITOR*

# Coyuntura

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL ECUADOR

REVISTA DE ECONOMÍA Y POLÍTICA

## **Nacional:**

### **Profundo deterioro de la economía e inciertas perspectivas**

Marco Romero

*La incidencia de dos factores exógenos, cuyo origen es independiente de la responsabilidad del gobierno, pero cuyo carácter cíclico y por lo tanto predecible, no exime al régimen político y sobre todo a los responsables de las políticas públicas de los últimos quince años, al menos, por el tremendo impacto sobre la economía y la infraestructura del país: el fenómeno de El Niño; y, la profunda caída del precio del petróleo en los mercados internacionales; esos factores se articulan en un contexto recesivo, marcado por una transición política extremadamente larga, definiendo la situación más negativa de la economía ecuatoriana en la última década.*

Las presiones derivadas del desequilibrio fiscal, que se venía acumulando aún antes de los fenómenos señalados, se suman a un mayor ritmo de inflación, para generar crecientes tensiones sobre el tipo de cambio y las tasas de interés, acentuando el estancamiento de las inversiones y la tendencia recesiva de la actividad. La coyuntura electoral que se define a comienzos del segundo semestre, pero que sólo concluirá en agosto, con la posesión del nuevo gobierno y de sus equipos de trabajo, agregan incertidumbre respecto de las reglas de juego que prevalecerán en el próximo período y

sobre la orientación que tomará la política económica, introduciendo percepciones adicionales de riesgos y, una vez más, el congelamiento de la mayoría de las decisiones, públicas y privadas, que precisan tomarse en múltiples campos.

La presencia de una gran inestabilidad institucional y política (frecuentes cambios de responsable y de rumbo, en diversas instancias del aparato estatal), agravada por la fragmentación política y social, características del país; y las formas tradicionalmente utilizadas para el proceso de toma de decisiones, en el nivel estatal (ejecuti-

vo y legislativo, en particular), con un fuerte peso de la inercia burocrática, indolencia y altos índices de corrupción, han constituido una importante restricción para la economía y la sociedad ecuatorianas. El régimen de transición establecido desde febrero de 1997, ha llevado hasta el absurdo este funcionamiento (por ejemplo con el tratamiento dado a las donaciones de la Unión Europea para los damnificados de El Niño; y, con el manejo parlamentario de las diversas propuestas del ejecutivo, que buscaban solventar el agudo problema fiscal).

La amenaza, por séptimo año consecutivo, del racionamiento energético, ante la inminencia del verano; unida a la muy difícil situación, productiva y financiera, que enfrenta Petroecuador, que se evidenció en el paro de las empresas contratistas y proveedoras que trabajan para la empresa petrolera nacional, debido a la falta de pagos; el grado de destrucción de la mayor parte de la estructura vial de la Costa, por el fenómeno de El Niño y la escasa operatividad del gobierno, para la reconstrucción, son otras tantas manifestaciones del grado de deterioro de la economía y la sociedad ecuatorianas.

Tomando en cuenta los antecedentes conocidos de los candidatos finalistas y la casi nula presentación de planteamientos claros sobre política económica, cualquiera sea la candidatura triunfante en la segunda vuelta electoral, parece inevitable la adopción de un paquete de estabilización muy ortodoxo al comenzar el ejercicio del próximo gobierno; dicho plan contará con el aval del FMI, y estará orientado a reducir significativamente el déficit fiscal, que se acercará al 7% del producto in-

terno bruto al mes de agosto de 1998. Su contenido y dureza serían comparables con las del paquete de Sixto Durán, en septiembre de 1992.

En todo caso, la superación, no del subdesarrollo y pobreza generalizada en que se encuentra sumido el Ecuador, sino de los problemas más imperiosos que enfrenta actualmente, se prolongará por varios años. Entre dichos problemas, cabría destacar la destrucción de la escasa infraestructura con que cuenta el país; la limitada disponibilidad y mala calidad de los principales servicios básicos; el alto nivel inflacionario (uno de los más elevados de América Latina); una grave crisis fiscal, que expresa el desequilibrio estructural del sector público; la fragilidad del sector externo, con un superávit comercial que tiende prácticamente a desaparecer y un elevado servicio de la deuda externa que se incrementará aún más en los próximos años, al iniciar los pagos de capital; un proceso recesivo y de escaso crecimiento que se prolonga desde 1995; así como la pérdida de confianza en todas las instancias del poder público y la presencia generalizada de la corrupción y la relativización de los valores, como característica nacional.

En la presente entrega revisaremos los ejes principales de la coyuntura, en particular los efectos de El Niño y de la caída del precio del crudo; así como algunos elementos de las perspectivas previsibles en el corto plazo.

### **DEVASTADOR IMPACTO DE EL NIÑO**

El impacto del fenómeno de El Niño y la profunda caída del precio del petróleo en los mercados internacionales

les son indudablemente los principales factores que inciden en la economía ecuatoriana, en el primer semestre de 1998.

La evaluación realizada por la CEPAL<sup>1</sup>, conjuntamente con representantes del PNUD, la CAF y con el apoyo de la FAO, la OPS y algunos organismos financieros internacionales, a fines del primer semestre, establece que El Niño de 1997-1998 ha sido el más fuerte del presente siglo, muy superior al de 1982-1983, cuyo impacto fue sumamente fuerte.

Efectivamente, de acuerdo a los registros históricos, el fenómeno de El Niño de 1982-83 era el más destructivo; la estimación cuantitativa de los daños registrados en esa ocasión llegó a 650 millones de dólares, "habiéndose resultado pérdidas importantes en los sectores productivos (el 63%), la infraestructura (33%), y los sectores sociales (4%). El monto de tales daños originó efectos negativos de importancia en el comportamiento de las variables macroeconómicas -un descenso en el crecimiento del PIB, decrementos en las exportaciones, aumento del déficit fiscal, y crecimiento de la inflación, entre otros- y en el bienestar de amplios estratos de la población"<sup>2</sup>.

Sin embargo, el impacto del fenómeno en el ciclo 1997-1998 es significativamente mayor; según el estudio de la CEPAL, la estimación de los daños causados (con las imprecisiones y carencia de información propias de estos cálculos), llega a 2.645 millones de dólares, al menos más de tres veces

la cifra del período 1982-1983, si se elimina la variación relativa de la moneda norteamericana en ese lapso.

El gran volumen de lluvias caído entre diciembre de 1997 y mayo de 1998, particularmente en la costa ecuatoriana, ha significado la pérdida de 286 vidas humanas y la presencia de 162 heridos; la inundación de varias ciudades y la destrucción de su infraestructura de alcantarillado y agua potable, deslaves y pérdida de viviendas; la destrucción de la mayor parte de las carreteras de la región litoral, el anegamiento y pérdida de una buena parte de los cultivos agrícolas en esa región, así como la reducción de la producción pecuaria regional; y la disminución de los volúmenes de captura por parte de la flota pesquera nacional.

Existen otras estimaciones globales sobre la magnitud de los daños, que van de los 1.500 a los 3.000 millones de dólares (entre el 7% y el 12% del PIB total), mucho mayores que las estimaciones iniciales del Gobierno; sin embargo, el estudio de la CEPAL es el esfuerzo más completo y sistemático para cuantificar el impacto de El Niño, utilizando una metodología probada para ese fin.

El impacto del fenómeno altera todos los ámbitos de la vida diaria de amplios segmentos de la población, especialmente de las provincias de Esmeraldas, Manabí, Los Ríos, Guayas, Azuay y El Oro (que totalizan cerca de 7 millones de personas). Los efectos del Niño han incidido, en términos sociales: sobre la población, la vivienda,

1. CEPAL. Ecuador: Evaluación de los efectos socioeconómicos del fenómeno de El Niño en 1997-1998. LC/R. 1822, Borrador para Comentarios, 22 de Junio de 1998.

2. Ibid, capítulo I, página 5.



la educación y la salud; en la infraestructura: de agua y alcantarillado, de energía y electricidad, de transporte y telecomunicaciones y en otra infraestructura urbana; en los sectores productivos: agrícola, pecuario y pesquero, así como sobre la industria, el comercio y el turismo; provocando igualmente mayor deterioro ambiental. No tenemos el espacio para revisar en detalle todos los efectos señalados, por lo que nos concentraremos en los niveles agregados y, en particular, en los efectos económicos y sociales más importantes.

En forma agregada, según la estimación de CEPAL, el fenómeno de El Niño en 1997-1998, ha significado pérdidas de producción por 1.198 millones de dólares, de acervo de capital por 281 millones de dólares, mayores costos de servicios por 836 millones y gastos de emergencia y prevención por 331 millones, totalizando 2.645 millones de dólares.

En términos sectoriales, los efectos más severos se registran en el sector agropecuario y en la pesca, por un valor estimado en 1.019.9 millones de dólares (38.6% del monto total de impactos estimado) y en la infraestructura, de transporte y comunicaciones (carreteras y puentes), con 786.8 millones de dólares (un 29.7% del total); entre los dos rubros representan casi un 70% del impacto total cuantificado.

La población directamente afectada por El Niño bordea las 90 mil personas, de las cuales algo menos de 30 mil sufrieron los efectos primarios y fueron severamente afectadas; el resto sufrió los efectos secundarios, de menor magnitud relativa. Las viviendas

afectadas sumarían más de 14 mil, de las cuales fueron destruidas algo menos de 5 mil; obligando a improvisar casi 300 albergues, principalmente en escuelas y otras instalaciones, para cerca de 20 mil personas. La declaración del estado de emergencia desde julio de 1997 y las labores de prevención aplicadas evitaron mayores pérdidas humanas.

La inundación del 15% de la tierra agrícola de la Costa, que representa más de 600 mil hectáreas, determinó la pérdida del empleo para un gran número de personas, deteriorando la ya precaria situación del empleo en la región. La tasa de desempleo abierto, en el litoral, que se estima superaría el 16 o el 17 por ciento, según la fuente que se utilice, es la más elevada de los últimos quince años. El número absoluto de desempleados a marzo de 1998 superaría los 333 mil, lo que representaba un incremento de casi el 60% frente al nivel de noviembre de 1997. En todo caso, en una alta proporción se trataría de un desempleo coyuntural, que se reabsorbería rápidamente una vez terminadas las lluvias y la salida de las aguas, pero fundamentalmente con el inicio de los trabajos de reconstrucción.

Como se conoce, sin embargo, el principal problema del Ecuador es el subempleo, que llegaba al 45% antes del fenómeno de El Niño; su superación requiere de una dinámica sostenida de crecimiento de la economía, acompañada de políticas estructurales de educación y capacitación de los recursos humanos, así como de aquellas que propicien mejoras sostenidas de la productividad y de la inversión pro-

ductiva. La reconstrucción vial reabsorberá una parte de dichos subempleados.

El Niño ha provocado, en consecuencia, una ola de migración interna de proporciones, cuyos efectos pueden ser mucho más vastos y duraderos; colateralmente también ha incidido en el incremento de los niveles de delincuencia y violencia en el país.

Los efectos del fenómeno de carácter más estrictamente económico se expresan en la reducción del ritmo de crecimiento de la economía y del ingreso; sobre el sector externo y la balanza de pagos; sobre las finanzas públicas y los niveles de endeudamiento; y sobre el empleo, las remuneraciones, el nivel de precios y la inflación.

La pérdida de una superficie de cultivos estimada en cerca de 844 mil hectáreas, por un valor cercano a 1.000 millones de dólares, reduciendo significativamente los ingresos de más de 106 mil agricultores en el país<sup>3</sup>. Los cultivos más afectados, en términos de superficie, serían, en su orden, el arroz y el maíz duro, con cerca de 170 mil hectáreas cada uno, y "otros cultivos", con más de 280 mil hectáreas; en términos del valor perdido, el primer lugar lo ocupa el banano, con cerca de 250 millones de dólares, seguido de "otros cultivos" (118 millones de dólares) y el arroz (casi 100 millones de dólares).<sup>4</sup>

Las estimaciones de los impactos sobre el sector agrícola de la CEPAL, en valor, son ligeramente menores

que las de la FAO (966 millones de dólares); coinciden en señalar que los cultivos con mayor superficie afectada (tanto con pérdida total de la producción, como aquella que no pudo sembrarse por estar inundada), son el arroz y el maíz duro. Sin embargo existen diferencias, especialmente en lo que respecta a la evaluación monetaria de los impactos por producto, debido a diferentes criterios de valoración; según el trabajo de la CEPAL, en orden decreciente de importancia y expresados en sucres corrientes, los cultivos más afectados serían la caña de azúcar, el banano, la soja y el arroz, entre los cuales se concentra más del 75% de las pérdidas totales en el sector agrícola.

La reducción de la oferta de varios productos alimenticios de consumo directo (arroz, hortalizas, frijol y frutas, entre los principales), y de algunas materias primas básicas (maíz duro y caña de azúcar), al igual que las graves dificultades para su transporte y los altos costos de este y otros servicios, determinaron la aceleración del ritmo de crecimiento de los precios al consumidor. La tasa de inflación anual aumentó rápidamente, en el primer semestre del año, pasando desde un 27% en enero, a casi un 36% en junio. En ese período, la inflación acumulada supera el 22% (frente a 17.4% en el primer semestre de 1997); la contribución del rubro alimentos, bebidas y tabaco a dichas presiones inflacionarias supera el 38%. Las previsiones para

3. Resultados de la evaluación preliminar realizada por la FAO, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Ganadería; resumen publicado en el diario El Comercio, del 18 de julio de 1998, página B7.

4. Las estimaciones de los gremios de bananeros, sobre la superficie de plantaciones afectadas (25 mil hectáreas), es mucho menor que la de la FAO (más de 56 mil hectáreas), ya que no toma en cuenta a los pequeños productores.

finés del presente año apuntan a una tasa anual de inflación de al menos 40% y muy probablemente del 42%; muy superior a la prevista por el gobierno.

Es importante destacar que los cultivos de ciclo corto, en particular de arroz, maíz duro, frijol, hortalizas y frutas (naranja y mango), fueron afectados por partida doble, ya que se perdió casi totalmente la cosecha del segundo ciclo de 1997 y no se pudo sembrar en el primer semestre de 1998.

El impacto sobre los ingresos de los sectores campesinos medianos y pequeños, que son los principales productores de arroz, maíz duro y otros cultivos de ciclo corto, es devastador; profundizando el deterioro de la distribución del ingreso y elevando los índices de pobreza del país, ya muy elevados. En igual sentido inciden los impactos de El Niño sobre los sectores urbanos marginales de la Costa, cuyas barriadas no cuentan con la infraestructura básica, o esta colapsó por el exceso de lluvias.

Como consecuencia directa del fenómeno del Niño y de los mayores niveles de pobreza de amplios segmentos poblacionales, se han presentado diversas epidemias, como el cólera y el dengue; así como otras enfermedades infecto contagiosas y parasitarias; al igual que la agudización de los niveles de desnutrición. No resulta extraño, entonces el aumento de la migración, la mendicidad y la delincuencia en todo el país.

#### **DERRUMBE DEL PRECIO DEL PETRÓLEO**

Otro factor determinante de la difícil situación de la economía ecuatoriana,

en el primer semestre de 1998, es la caída del precio del petróleo en el mercado mundial, a los niveles más bajos de los últimos doce años, llegando a cotizarse incluso en valores previos al primer shock petrolero de 1973.

Como se conoce, la proforma presupuestaria del sector público para el presente año se hizo con un precio estimado de 16 dólares por barril (superior al promedio de 1997, que fue de 15.45 dólares). A mediados de junio, el precio de facturación del crudo ecuatoriano en el mercado norteamericano, en promedio, estaba alrededor de 6.7 dólares, por debajo del 50% del precio previsto.

Si bien el crudo ecuatoriano se exporta a diversos mercados, en los cuales se obtienen diferentes precios, la tendencia decreciente actual es la más profunda de las últimas décadas, y los precios obtenidos oscilan entre 8.64 dólares en las ventas a Chile y 6.63 dólares en la Costa del Golfo; el precio promedio del período enero mayo de 1998, facturado a todos los destinos es de 10 dólares, con una caída cercana al 40% frente al nivel previsto.

La presente tendencia declinante de los precios del crudo se inició en octubre de 1997 y se prolonga hasta julio de este año. Evidentemente, la estimación considerada en el presupuesto fiscal era excesivamente optimista. Lejos de ser un consuelo, vale mencionar que similar error fue cometido por otros países productores y exportadores de petróleo del mundo, como México y Venezuela. En realidad, la mayoría de países suelen tomar, sin beneficio de inventario, las previsiones realizadas periódicamente por el Fondo Monetario Internacional, cuya precisión ha dejado

mucho que desear, desde hace algunos años atrás.<sup>5</sup>

En esta oportunidad, la información más reciente del FMI, incluye una revisión de -22.1%, en la tasa de variación de los precios del crudo, para 1998, con respecto a su estimación previa realizada en el último trimestre de 1997; para el total de este año, el FMI prevé una caída de los precios del crudo en 23.9%<sup>6</sup>; entre octubre de 1997 y fines de marzo de 1998, los precios ya se habían reducido en más de un 25%.

Esta tendencia declinante de los precios del petróleo, la más pronunciada de las dos últimas décadas es el resultado de la combinación de varios factores, algunos de los cuales los menciona el FMI<sup>7</sup> un menor crecimiento de la demanda mundial, debido al impacto de la crisis asiática y a un invierno menos crudo en los países del hemisferio norte (que reduce la demanda de combustible para calefacción); mayores niveles de producción, tanto de los países de la OPEP, como de grandes productores que no pertenecen a esa organización y de varios pequeños productores; el ingreso de mayores niveles de producción de Irak al mercado mundial, al aliviarse parcialmente las restricciones impuestas por las Naciones Unidas luego de la Guerra del Golfo; y, los elevados niveles de existencias, tanto de petróleo crudo, como de deri-

vados, acumuladas en los países desarrollados, en diversas etapas de su comercialización.

El derrumbe del precio del petróleo ha sido, por lo tanto, el principal mecanismo a través del cual se ha transmitido el impacto de la crisis asiática a la economía ecuatoriana; y no directamente a través de los mercados financieros y de las bolsas de valores, como en los casos de Brasil, México y Argentina, plazas "emergentes", muy vinculadas a los flujos financieros internacionales, que han registrado importantes caídas en sus índices bursátiles. Cabe destacar que "Los países asiáticos en desarrollo representaban los dos tercios del incremento en el consumo mundial de petróleo, entre 1992 y 1996, llevando su participación en el consumo mundial del 12 al 15%"<sup>8</sup>.

La recesión de algunas economías asiáticas, determina la reducción de las importaciones de las economías de dicha región, que se había convertido en el motor del dinamismo del comercio mundial en los últimos años. La persistencia de los problemas que enfrenta la economía del Japón y el agravamiento de la crisis en Rusia, así como sus repercusiones en las principales economías desarrolladas, configuran un entorno internacional poco favorable en el corto plazo (ver Coyuntura Internacional); en consecuencia pueden prever-

---

5. Caber recordar el episodio del "seguro petrolero" contratado por el país en 1993, para cubrir eventuales descensos del precio bajo los 14 dólares por barril, cuyo costo para el país superó los 12 millones de dólares; su contratación se justificó en base a las proyecciones de precios del FMI, como siempre incumplidas, que apuntaban a una caída bajo ese nivel.

6. Ver International Monetary Fund: World Economic Outlook, Mayo 1998.

7. Ibid, página 125.

8. Ibid.

se crecientes dificultades para las exportaciones ecuatorianas, no sólo de petróleo, en el futuro inmediato.

Cabe agregar que el fenómeno de El Niño incide también negativamente sobre la balanza de pagos al reducir las exportaciones en un valor cercano a los 300 millones de dólares y en mayores requerimientos de importaciones (en razón del componente importado de los sectores afectados y la necesidad de importar alimentos), por 420 millones de dólares; el impacto agregado, que rebasa los 720 millones de dólares, agudiza el deterioro del sector externo.

La profunda caída de los precios del petróleo afecta seriamente las economías de 25 países, cuyos ingresos de divisas dependen en más de un 20% de las ventas de ese producto; así como los presupuestos de su sector público, altamente tributario de dichos ingresos, reduciendo su capacidad de mantener sus gastos de inversión y de adquirir bienes y servicios, lo cual difunde los efectos recesivos a otros países.

Los principales productores de petróleo, agrupados en la OPEP o no, se esforzaron por reducir el nivel de oferta, tratando de revertir la tendencia de los precios, en primera instancia en marzo y luego en junio; sin embargo sólo lograron desacelerar su caída temporalmente, debido a la magnitud del desequilibrio acumulado con respecto a la demanda. A fines del primer semestre los principales productores de la OPEP, de acuerdo con otros países no miembros, acordaron realizar un recorte superior al millón de barriles en su

nivel de producción, a fin de potenciar la recuperación de los precios; por otro lado, la evolución de las cotizaciones a futuro parece evidenciar cierta reversión de la tendencia.

Todos los analistas, incluso los del FMI, son muy cautos y evitan pronunciarse respecto de las perspectivas del precio del crudo para 1999. Otros analistas del mercado prevén que los precios se mantendrán entre 12 y 15 dólares por barril, por varios años.

Cabe resaltar la estrategia de los principales productores y poseedores de las mayores reservas conocidas (Arabia Saudita, Venezuela y México, entre ellos), de construir una nueva alianza de países exportadores, al margen de la OPEP, que incluiría a 7 de los más grandes, en lo que sería "el G-7 del petróleo"; esa organización operaría en forma más cautelosa y sutil, que el cártel actual, principalmente mediante acuerdos de producción; su objetivo explícito es tratar de llevar a los precios hasta los 20 dólares por barril.<sup>9</sup>

Como se conoce, desde los primeros trabajos de la CEPAL, a mediados del presente siglo, los productos primarios (tanto agrícolas como minerales), están sujetos a profundas fluctuaciones de sus precios en el corto plazo, debido al impacto de factores climáticos, políticos o de tipo administrativo, sobre su oferta. Esa tendencia se ha profundizado en las dos últimas décadas, por la combinación de diversos procesos estructurales, presentes en la economía mundial, que han reducido la demanda de productos primarios, como son: la "desmaterialización" de

9. Bahree Blushan: "Una alianza que hace temblar a la OPEP", en El Comercio del 29 de Junio de 1998, página B7.

la producción (una menor participación de las materias primas básicas - agrícolas y minerales- en el producto final, reemplazada cada vez más por información y tecnología), la optimización en el uso de productos primarios y la sustitución de productos naturales por sintéticos; así como por una creciente oferta, principalmente de los países en desarrollo, ávidos de divisas.

La evidencia empírica de los últimos años corrobora esta tesis; las estadísticas oficiales registran efectivamente importantes fluctuaciones (hacia el alza y hacia la baja), de las cotizaciones de los productos básicos, en el corto plazo; más aún, esas fluctuaciones se inscriben dentro de una orientación general a la baja, en el largo plazo, cumpliéndose la tesis del deterioro tendencial de los términos de intercambio, planteada por Prebisch-Singer. Un estudio de FAO, de comienzos de los noventa cuantifica el problema de la baja secular, en particular de los precios agrícolas: así, entre 1900 y 1986, el declive de los precios habría sido de un 0.35% anual para alimentos, 0.82 para productos agropecuarios no comestibles, 0.68% para cereales, y 0.54% para alimentos no bebibles.

El propio FMI, si bien considera que en 1998 se habría estabilizado la tendencia declinante de los precios de los productos básicos no petroleros, reconoce que los precios reales de los productos primarios no se alejarían del nivel prevaleciente desde 1986.

Los principales países productores de bienes básicos (incluyendo en algunos casos también a los consumidores más grandes), realizaron múltiples esfuerzos, especialmente en las década-

das del sesenta y del setenta, creando fondos de estabilización y otro tipo de acuerdos, orientados a regular los precios y sus ingresos por esos rubros. La reorientación de la política económica desde los años ochenta, la crisis financiera derivada de la caída de las cotizaciones de prácticamente todos los productos básicos en el mercado mundial y varias dificultades específicas, en cada uno de los diversos productos agrícolas y minerales en los cuales se establecieron estos mecanismos, los llevaron a una profunda crisis y virtualmente a su desaparición en la presente década; los contados acuerdos que siguen vigentes tienen un papel secundario y enfrentan serias dificultades para mantener alguna incidencia.

Sin embargo, en el contexto actual, varios países han adoptado medidas para defenderse de dichas fluctuaciones, creando mecanismos estabilizadores de alcance nacional, bajo la forma de fondos cuyos recursos se incrementan en los períodos de precios elevados, los cuales se invierten y generan rentas financieras, que se utilizan cuando caen las cotizaciones. Países como Chile, con el cobre y Colombia con el café, entre otros casos, han creado este tipo de fondos de estabilización. En algunos casos, las ganancias financieras producidas por dichos fondos han llegado a ser mayores que los propios ingresos por exportaciones.

En el Ecuador, se creó a comienzos de la presente década, un fondo de estabilización petrolero, con una asignación de 200 millones de dólares, obtenidos durante un ciclo de altos precios; dichos recursos se utilizaron en

las obras del relleno hidráulico en Gualaquil, luego de resistir las presiones para utilizarlos en gasto corriente y, en consecuencia, al momento no existe ninguna disponibilidad en dicho fondo.

En todo caso, la ausencia de una política previsiva, que supere el corto placismo y apunte a establecer las bases para un proceso de desarrollo auténtico es evidente; ello resulta impensable en el marco de un esquema caracterizado por una enorme "ingenuidad" neoliberal, que asume que la apertura al exterior es suficiente para crear capacidad competitiva en el sector privado; y, por un manejo fiscal clientelar, primario y falto de una definición estratégica. En consecuencia, nos insertamos en la economía mundial, básicamente como exportadores de productos primarios y como importadores netos, lo que sólo es sostenible mediante el ingreso de capitales, un flujo cada vez más volátil, incierto y especulativo.

#### **"LA PEOR CRISIS FISCAL DE LAS ÚLTIMAS DOS DECADAS"**

El Ministro de Finanzas ha reconocido que el déficit acumulado por el sector público al concluir el primer semestre de 1998, se ha convertido incluso en un déficit de caja, que impide al gobierno pagar las remuneraciones de amplio segmentos de los servidores públicos, pagar a las empresas proveedoras de bienes y servicios para Petroecuador, y lo ha llevado a postergar la entrega de fondos correspondientes a numerosos organismos seccionales; es la "peor crisis fiscal de los últimos 20 años".

Como cabía esperar, en los últimos meses se han multiplicado los conflic-

tos sociales de empleados públicos (del gobierno central y de las empresas públicas), así como las protestas de los representantes de Consejos Provinciales, Municipios y otras entidades seccionales, en particular, bajo la forma de huelgas y paros cívicos, a lo largo y ancho del país.

En varias de las anteriores entregas nos hemos referido a la recurrente crisis fiscal, que ha caracterizado a la economía ecuatoriana, en todo el ciclo de repetidos ajustes, desde 1982; sin embargo, la misma se ha acentuado, especialmente en los últimos tres años, como resultado de la crisis recesiva, que ha agudizado las debilidades estructurales del aparato estatal, en el manejo tributario y de los recursos públicos. El fenómeno de El Niño y la caída del precio del petróleo sólo han evidenciado con toda su crudeza esas deficiencias.

Los problemas estructurales del fisco ecuatoriano se expresan: en la elevada, aunque decreciente, dependencia de los ingresos petroleros; en la bajísima recaudación tributaria, producto tanto de la reducida carga tributaria (en términos relativos frente a la de países vecinos con similar desarrollo económico), como de la evasión y elusión fiscal, convertidas en el "deporte nacional", practicado sistemáticamente por las empresas de todo tamaño (es muy conocido el uso generalizado de la doble contabilidad y el amplio recurso a los escudos fiscales; al igual que la existencia de un enorme sector informal, que escapa a cualquier tributación); en el crecimiento incontrolado del gasto público y la inflexibilidad de su composición, ya que prácticamente las dos terceras partes corresponden a

gasto corriente y especialmente a remuneraciones; en el excesivo y distorsionado tamaño del sector público, cuya reducción emprendida desde fines de 1992, virtualmente ha fracasado, debido al fundamentalismo con que fueron definidas sus metas y la poca seriedad con la que se llevaron adelante dichos procesos, así como a la vigencia de una concepción clientelar del empleo público, visto como un botín político por todos los gobiernos; a la carencia de una adecuada política de remuneraciones en los diversos organismos del Estado; y, finalmente, a la nula aplicación, de políticas de austeridad y de eficiencia en el gasto, desde que la economía ecuatoriana entró en su fase petrolera.

En suma, la estructura fiscal del país es obsoleta, rígida, inequitativa, ineficiente y requiere una redefinición y modernización completas. Los sucesivos programas de ajuste aplicados desde comienzos de los años ochenta, cuya carga ha recaído sobre la mayoría de la población ecuatoriana, que no puede transferir sus efectos hacia otros actores, ni cuenta con los mínimos mecanismos de defensa, han incorporado múltiples medidas de orientación fiscalista: aumentos de precios y tarifas públicas (de la energía eléctrica y de las gasolinas, entre los principales y más reiteradamente utilizados), devaluación monetaria, incrementos de las tasas impositivas y algunos esfuerzos fallidos por reducir el tamaño del Estado.

Según muchos autores, el péndulo histórico de la política económica

ha oscilado ya en una dirección contraria a la prevaleciente en las dos últimas décadas, cuestionándose cada vez más el ideologizado énfasis en la reducción del tamaño del Estado. La evidencia de los limitados resultados alcanzados con el prolongado período de ajuste y de "reformas estructurales", en la mayoría de los países en los que se han aplicado, ha llevado a destacar la necesidad de una "segunda oleada de reformas", uno de cuyos principales objetivos sería fortalecer la estructura institucional de los países en desarrollo, en todos sus niveles. El más reciente informe del Banco Mundial sobre el Desarrollo se centra en el tema de los requerimientos institucionales del desarrollo; y, uno de los últimos premios Nobel en economía se entregó precisamente a un especialista con importantes trabajos en esa perspectiva institucionalista. En diversos ámbitos de las ciencias se ha llegado a la conclusión de que el marco institucional que rodea los distintos procesos incide en forma crucial en sus resultados y en la dinámica del cambio.

Más aún, partiendo de una evaluación crítica de las bases conceptuales y de la validez de los supuestos que sustentan el "Consenso de Washington"; incluso el Vicepresidente del Banco Mundial, en conferencia presentada a comienzos del presente año, cuestiona muy seriamente las políticas impulsadas por el "Consenso de Washington", llama a reconocer los límites de la economía para entender los diferentes procesos y relativiza las verdades absolutas y las certezas evidentes, ca-



racterísticas del enfoque predominante en la política económica.<sup>10</sup> Entre otras cosas se critica el énfasis, ideologizado e ingenuo, en la capacidad del mercado para asignar adecuadamente los recursos y en la necesidad de eliminar la presencia del Estado de la mayor parte de los espacios de las economías en desarrollo.

En términos relativos, el Ecuador es uno de los países latinoamericanos que menos ha impulsado la privatización de las empresas públicas y menos ha reducido el tamaño del Estado; existen varios fracasos acumulados en ese intento, dentro de una política incoherente y falta de transparencia. Sin embargo, la forma de gestión actual de muchas de esas empresas (como por ejemplo la Cemento Chimborazo y Petroecuador, llevadas muy cerca de su virtual desaparición), ya las han "preparado" en forma sistemática para ese paso; la situación no puede mantenerse como está y el próximo gobierno deberá enfrentar definitivamente este tema, en base a un análisis objetivo de cada caso, de la situación del respectivo mercado internacional y, sobre todo, de los intereses nacionales. Sin esquemas preconcebidos, aprovechando la experiencia acumulada en otros países y con una gran creatividad, deberán encontrarse múltiples formas de relacionamiento con el capital privado básicamente extranjero, sin excluir modalidades como las de la capitalización, emprendimientos conjuntos, fraccionamiento de empresas y tam-

bién la privatización, siempre sobre la base de un análisis completo de los factores e intereses en presencia.

El tamaño del mercado ecuatoriano y las imperfecciones que caracterizan su conformación y funcionamiento, vuelven imprescindible una presencia reguladora del Estado, así como el fortalecimiento de sus capacidades, para actuar en un contexto en el cual la iniciativa privada tendrá cada vez un peso mucho mayor. Más importante que la discusión sobre el tamaño del Estado, es fundamental establecer las funciones que decide asignarle la sociedad, dotándole de los recursos, humanos y materiales necesarios para cumplirlas, así como de la autonomía y flexibilidad indispensables frente al poder político; en el Sudeste Asiático existen numerosos ejemplos a seguir.

En todo caso, es evidente que existen sectores hipertrofiados en el aparato estatal en el Ecuador; se han acumulado una serie de taras e ineficiencias, en amplios sectores; la desregulación en muchos campos excesivamente intervenidos y el incremento de los niveles de productividad en numerosas entidades estatales, son objetivos imprescindibles; por último, es necesario que el aparato del Estado, pero en particular las entidades autónomas, entren a una etapa post-petrolera en el manejo de sus presupuestos, aplicando estrictos criterios de priorización del gasto, eliminando rubros suntuarios e innecesarios y vinculando las remuneraciones con los resultados.

---

10. Ver texto de la conferencia de Joseph Stiglitz, Senior Vice President and Chief Economist, The World Bank, en Helsinki, el 7 de enero del presente año, disponible en la página web del Banco Mundial en internet: "More instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus".

En tal sentido, la descentralización del país, pero principalmente de la recaudación tributaria y de la ejecución presupuestaria, con un control permanente y sistemático de la sociedad sobre sus representantes, serían metas fundamentales para el próximo gobierno. No obstante, ello no podrá implementarse, sin un proceso de mejoramiento continuo de la capacidad de gestión y de la fortaleza institucional de los gobiernos seccionales, al igual que de diversas instancias de la sociedad civil.

De cualquier forma, la "fatiga de ajuste" acumulada por la población ecuatoriana está cerca de los límites sociales; los factores agregados por los factores exógenos anotados anteriormente, y en particular por el fenómeno de El Niño, introducen restricciones adicionales. Como anota la CEPAL, el plazo con que cuenta el próximo gobierno de la Democracia Popular, para neutralizar las demandas, si no lograr la adhesión de la población de las provincias afectadas, es muy corto, alrededor de 4 ó 5 meses, antes del comienzo del próximo invierno.

En caso de no lograr un avance significativo en algunos de los temas más críticos (salud, vivienda, empleo...), el descontento y la frustración de esos sectores asumirían nuevas formas, cada vez más conflictivas, en un contexto caracterizado por una gran polarización social y por un peligroso incremento de las tensiones regionalistas; la gobernabilidad se deterioraría aún más y las posibilidades de aplicar una política consistente serían muy escasas.

## CONCLUSIÓN

La magnitud de los problemas que enfrenta la economía ecuatoriana se muestra en un déficit fiscal cercano al 6% del PIB, una tasa de inflación de las más elevadas de América Latina, un ritmo de crecimiento estrangulado, un sector externo sumamente frágil, con un elevado servicio de la deuda externa (que se acerca al 50% del presupuesto del Estado), cuya carga será cada vez mayor; y tasas de inversión y ahorro sumamente bajas.

Todo apunta a que, como ha sido tradicional en los últimos relevos democráticos, el nuevo gobierno se inaugure con un paquete de ajuste de tipo ortodoxo; el mismo incluirá, con seguridad, la eliminación/reducción del subsidio a la energía eléctrica; incrementos de precios y tarifas públicas, en particular de los combustibles; muy probablemente el incremento de la tasa del IVA a un 14 ó 15% y un reajuste del ritmo de deslizamiento del tipo de cambio; así como un mayor recurso al endeudamiento interno y externo. En la medida en que el gobierno está forzado a conseguir recursos en el corto plazo, para cubrir al menos sus necesidades más urgentes, propuestas como las de reducir la evasión tributaria y los niveles de corrupción, son absolutamente válidas y legítimas, pero sus rendimientos tienen un mayor plazo de maduración y sobre todo requieren de una firme decisión política, apoyada no en los principales grupos económicos del país, sino privilegiando los intereses de la mayoría de la población.

Es claro que las características políticas y sociales del período, no dan espacio para un ajuste ortodoxo y nada más; una verdadera demostración de liderazgo y credibilidad, para el próximo gobierno será su decisión de avanzar con una perspectiva múltiple, que articule el corto, el mediano y el largo plazo. En tal sentido, deberán tomarse medidas serias y firmes para reducir drásticamente la evasión y elusión tributarias, para combatir permanente y sistemáticamente la corrupción en todas las instancias del sector público y en diversas acciones del sector privado, para ampliar la base de contribuyentes, para focalizar adecuadamente los subsidios aún vigentes, para incorporar la ética y la transparencia en todos los procesos de contratación pública; para adelantar un proceso de modernización y racionalización integral del aparato estatal.

Una nueva renegociación de la deuda externa, al menos en su tramo de vencimiento más inmediato, parece indispensable para liberar algunos recursos presupuestarios que puedan destinarse a cubrir las necesidades más imperiosas. La tragedia del Niño y el impacto de la caída del crudo, abren una posibilidad de conseguir mayor apoyo de ciertas instancias financieras multilaterales, como el BID, el Banco Mundial y CAF. Sin embargo, el FMI está muy preocupado con la prolongación de la crisis asiática y las graves dificultades de Rusia, así como con los crecientes riesgos de una acentuada fragilidad financiera en la economía mundial; en tales circunstancias, la experiencia histórica lo demuestra, las exigencias sobre los países pequeños con escaso poder relativo, tienden a redoblar. La fuerte

y muy amplia crítica al papel y a la acción del FMI, en Asia, África y América Latina, que se ha desarrollado principalmente en Europa y en los Estados Unidos, han minado ciertamente su auto-complacencia, pero no cabe esperar una flexibilización sustancial.

A la luz de los escasos planteamientos claros de orden económico presentados en la campaña electoral, lo más probable es que el próximo gobierno utilice un esquema de política económica con altos niveles de continuidad en los ámbitos monetario y cambiario, con un manejo más serio pero muy ortodoxo de la política fiscal y una mayor asignación de recursos para la política social, en base a un mayor endeudamiento externo.

El primer semestre de su ejercicio y la confianza que pueda generar su gestión, serán decisivos para establecer sus reales perspectivas de avanzar hacia la reactivación de la economía y lograr cierto alivio para las tensiones sociales y políticas acumuladas.

De cualquier forma, los resultados de las tres últimas elecciones, al menos, muestran claramente al Ecuador como un país escindido entre un amplio sector informal y marginalizado (que algunos estiman representa cerca de las tres cuartas partes de la población), a la cual no llegan los beneficios de la limitada y frágil inserción en la economía mundial; y el resto de la población, vinculada a los sectores modernos. La brecha entre esos dos segmentos no ha dejado de profundizarse en los últimos quince años.

La reactivación de la economía, pri-

vilegiando la inversión productiva, reduciendo la orientación rentista que ha predominado en este período; y dando prioridad a las necesidades básicas de amplios segmentos de la población, que constituyen un extenso mercado potencial y oportunidades rentables para los capitales que han fugado

(hay estimaciones que señalan montos de 10.000 millones de dólares!), son elementos imprescindibles de una reorientación del modelo que se vuelve cada vez más imperiosa. La construcción de las alianzas políticas que hagan posible ese proceso es una tarea urgente.

27

## DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

**Relaciones laborales y sociedad rural en Chíncha y Huaral / Jaime Urrutia**

**Uso y tenencia de la tierra en Puno / Juan Valero y Carlos López**

**De la quinua al arroz: Cambios en los patrones alimenticios de la sociedad andina / Jorge Gascón**

### INTERNACIONAL

**La cuestión agraria y el campesinado en Chile hoy. Cristóbal Kay**

**Nuevas tendencias de la política agrícola en América Latina y El Caribe / Maximiliano Cox y Oscar Cismondi**

**Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina / Carmen Diana Deere y Magdalena León**

**BancoSol: El reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas. C. González-Vega; M. Schreiner; R. Meyer; J. Rodríguez y S. Navajas**

### NOTAS

**Tendencias sobre la coca y el narcotráfico en el Perú. Hugo Cabieses Cubas**

**Los campesinos bolivianos y el complejo coca/cocaína. Felipe H.C. Mansilla**

*Valor de la suscripción por cuatro números*

Perú S/60

América Latina US\$ 38

Norteamérica y Europa US\$ 40

Asia y África US\$ 42

Pedidos y giros a nombre de CEPES - Av. Salaverry 818, Lima 11, PERÚ

Fax: (51-1) 433-1744 - Correo electrónico: feguren@cepes.org.pe