

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: Capp1@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

ECUADOR DEBATE

39

Quito - Ecuador, diciembre de 1996

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Recesión y expectativa: los escenarios del show / 5 - 16

Marco Romero

Reducir el Estado: para qué y para quién? / 17 - 34

Milton Maya

Política: Gobierno Bucaramista y la política espectáculo / 35 - 42

Fredy Rivera

Conflictividad: El conflicto socio-político. Julio-Octubre 1996 / 43 - 52

Internacional: Productos primarios, mano de obra y calificación en la producción / 53 - 66

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Empleo, inequidad y crisis en el Ecuador / 67 - 79

Carlos Larrea Maldonado

La conservación y disolución de los pequeños productores no capitalistas en Quito / 80 - 97

Alan Middleton y Robert Kelly

Sector informal, una eterna alternativa al desempleo / 98 - 118

Jeannette Sánchez

Evaluación de la reforma laboral peruana: 1990-1995 / 119 - 131

Francisco Verdera

Nuevos puestos de trabajo por medio de desregulación y flexibilización del mercado laboral / 132 - 136

Hans Ulrich Büniger

ENTREVISTA

Ciudadanos del Siglo XVIII, consumidores del siglo XXI / 137 - 143

Entrevista hecha por X. Andrade y Javier Auyero a

Nestor García Canclini

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 145 - 149

DEBATE AGRARIO

Comportamiento de campo de 12 clones de papa bajo manejo integrado / 151 - 160

Raúl Escobar P. y Rodrigo Borja T.

El pequeño productor agropecuario y la integración / 161 - 166

Patricio Martínez Jaime

ANALISIS

El diálogo democrático y la política de la cultura / 167 - 174

Laura Baca Olamendi

Liderazgo autoritario y violencia urbana: un estudio de caso en Guayaquil / 175 - 199

Cristina Larrea Killinger

CRITICA BIBLIOGRAFICA

"El guamán, el puma y el amaru: formación estructural del gobierno indígena en Ecuador" / 201 - 206

Autor: Hugo Burgos Guevara

Comentarios de J.R. Villarías Robles

Editorial

No cabe duda que en los últimos años hemos asistido a la presencia de gravísimos problemas sociales relacionados con el desempleo en América Latina. La inserción de los países en un modelo económico neoliberal caracterizado por la priorización de la disminución de costos vía reducción de gastos salariales y sociales de fuerza de trabajo; los procesos de ajuste; la inestabilidad laboral; la reducción de las pautas de organización sindical; lo que se ha llamado flexibilización salvaje; la implementación de políticas públicas excluyentes que han favorecido a ciertos sectores de las economías nacionales; los cambios en las modalidades tecnológicas vinculadas al sector trabajo; son, entre otros, factores que han incidido para que se complique las agendas de gobierno en materia de políticas macro económicas y orientación productiva en contextos de globalización.

El presente número de Ecuador Debate aborda una serie de temáticas relacionadas con esta problemática. En nuestra sección tema central presentamos varios artículos. El de Carlos Larrea Maldonado Empleo, inequidad y crisis en el Ecuador analiza las consecuencias de la crisis en el ámbito económico, productivo y de empleo en el país; Alan Middleton y Robert Kelly a través de su trabajo La conservación y disolución de los pequeños productores no capitalistas en Quito nos brindan una reflexión sobre los cambios operados en las lógicas productivas de los pequeños productores de Quito en un período de 20 años; Jeannette Sánchez, por su parte, analiza la dinámica del sector informal y su relación con los factores generadores de empleo en su artículo Sector informal, una eterna alternativa al desempleo. Este bloque de trabajos nos permiten tener un panorama explicativo de las condiciones en que se desenvuelve el problema del empleo en el Ecuador. En este número también presentamos estudios sobre las situaciones en otros países que sirven de referente para evaluar los impactos en el empleo y las consecuencias sociales que de ellos se desprenden; ese es el caso de Evaluación de la reforma laboral peruana: 1990-1995 elaborado por Francisco Verdura y Nuevos puestos de trabajo por medio de desregulación y flexibilización del mercado laboral escrito por Hans Ulrich Büniger quien evalúa las consecuencias de los modelos de flexibilización laboral en Europa.

La habitual sección Coyuntura trae varios trabajos. La Nacional Recesión y expectativa: los escenarios del show analiza las incertidumbres de los agentes económicos frente a la magnitud de los cambios y medidas previstas por el presente régimen, y las perspectivas del desempeño gubernamental en materia macroeconómica. Un interesante artículo a cargo de Milton Maya, Reducir el Estado: para qué y para quién?, nos devela las contradictorias acciones tomadas en materia de desburocratización y política remunerativa del sector público ecuatoriano; en el área política, el artículo Gobierno Bucaramista y la política espectáculo aborda las accio-

nes generadas por la nueva administración y su impacto en el juego político nacional; en la sección Conflictividad, exponemos el análisis de los datos cuatrimestrales sobre los conflictos socio-políticos presentados entre julio y octubre de este 1996; y en la internacional Productos primarios y mano de obra no calificada, pierden participación como factores de producción nos adentramos en una reflexión sobre el peso que ha significado para la producción y el empleo asumir los retos de la globalización y el neoliberalismo.

La sección análisis contiene dos artículos que se vinculan con la presente situación política. El primero de Laura Baca El diálogo democrático y la política de la cultura nos compenetra en la necesidad de repensar las políticas elaboradas sobre la cultura, no solamente como una derivación de la gestión estatal o de los planes diseñados por los partidos políticos, sino como sustento de la cultura democrática sustentada en el desarrollo de una nueva cultura política. El segundo, escrito por Cristina Larrea Killinger, Liderazgo autoritario y violencia urbana: un estudio de caso en Guayaquil, hace hincapié en las modalidades de gestión autoritaria de los dirigentes populares guayaquileños y la relación que este elemento mantiene con la cultura política nacional.

Debate agrario presenta también dos trabajos. Comportamiento de campo de 12 clones de papa bajo manejo integrado a cargo de Raúl Escobar P. y Rodrigo Borja T, exponen las conclusiones y evaluaciones de una experiencia tecnológica favorable a los productores indígenas y campesinos de papa de altura. En otra perspectiva tenemos el trabajo de Patricio Martínez Jaime, El pequeño productor agropecuario y la integración, quien aborda los escenarios futuros donde deberán desenvolverse las lógicas productivas de los pequeños productores ecuatorianos.

En la sección entrevista publicamos un interesante diálogo con Nestor García Canclini a propósito de la edición de su último libro Ciudadanos del Siglo XVIII, Consumidores del siglo XXI. Finalmente, la revista presenta la crítica bibliográfica efectuada a Hugo Burgos por J.R. Villarías Robles respecto a su obra "El guamán, el puma y el amaru: formación estructural del gobierno indígena en Ecuador".

FREDY RIVERA VELEZ
EDITOR

Coyuntura

Nacional:

Recesión y expectativa: Los escenarios del show

Marco Romero C.

En un contexto de recesión e incertidumbre, el régimen ha presentado su estrategia económica como un "plan ambicioso", que presupone un conjunto de reformas legales y pretende marcar el futuro del país, especialmente en los campos monetario-cambiarío y fiscal.

Los primeros meses de la actual administración se han caracterizado, como se había previsto, básicamente por elementos desconcertantes en la acción del régimen, por la cauta expectativa de los agentes económicos y por la preeminencia de eventos más espectaculares que sustantivos en el funcionamiento general del Gobierno.

Luego de una larga espera, no exenta de conflictivas y contradictorias declaraciones de diferentes voceros oficiales, a fines del mes de noviembre, se entregaría el Plan Económico, que orientará la gestión del Gobierno en ese campo. Su contenido básico, anticipado ya por diversos agentes, se centraría, una vez más, exactamente como el Plan Macroeconómico de septiembre de 1992, del gobierno Durán-Dahik, en un esfuerzo redoblado de ajuste fiscal, que

pretende cerrar un desequilibrio cuya magnitud sería sustancialmente mayor que la reconocida por el régimen anterior. Los mecanismos que se utilizarían en esta oportunidad, no enfatizan como en 1992, la reducción del aparato del Estado (vía eliminación de entidades, reducción de personal y privatizaciones), cuyos resultados fueron muy limitados y poco eficientes en términos de reducir el gasto corriente y mejorar las cuentas fiscales; el énfasis se colocaría ahora en el incremento de los ingresos, mediante aumentos de precios y tarifas de bienes y servicios públicos (energía eléctrica, teléfonos, combustibles), la eliminación progresiva de subsidios (al gas y al diesel); la ampliación de la base de contribuyentes y la eliminación de múltiples exenciones tributarias vigentes, tanto en el impuesto a la renta,

como fundamentalmente en el impuesto al valor agregado (IVA), sin descartar un futuro incremento de la tasa de este último.

Si en 1992, el "Plan Macroeconómico de Estabilización", pretendía ser el "inicio de la reforma estructural", dentro de la cual tenían un papel central la reforma del Estado y la solución del problema de la deuda; en esta oportunidad el esquema de estabilización se presenta como un "plan ambicioso", que trata de introducir un conjunto de reformas legales (cuya aprobación estará en manos del Congreso), que posibiliten la política prevista y formalicen jurídicamente las reformas. Entre estas últimas, las más relevantes serían la reforma tributaria, la progresión hacia un sistema de convertibilidad; y, el cambio en la forma de designar a la Junta Monetaria, que daría mayor control al Ejecutivo.

El incremento de las tarifas de varios servicios públicos, es también un paso previo, para facilitar la privatización parcial, o bajo la modalidad de concesión y capitalización, de algunos servicios como los de energía eléctrica y teléfonos; proceso en curso, cuya importancia reviste un carácter estratégico en la política del gobierno, puesto que permitiría financiar, en el mediano plazo, sus políticas sociales y en particular las ofertas de campaña relativas a la vivienda popular. La atracción del capital extranjero, que podrían generar estos procesos, así como la inversión "garantizada" en la construcción de un nuevo oleoducto y de los aeropuertos, entre otros proyectos, reviste igualmente una importancia crucial en

la política económica del actual gobierno, ya que aportaría recursos en divisas, que se espera destinar a la compra de deuda en el mercado secundario, única forma disponible bajo el esquema actual, para reducir la voluminosa carga del servicio de la deuda externa renegociada bajo el Plan Brady. Se espera completar ese proceso, con la renegociación de la deuda pública con el Club de París, previo el establecimiento de un Acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional; los atrasos vigentes en este último segmento de la deuda comprenderían 150 millones de dólares en capital, y 50 millones en intereses.

Son innecesarias las alegaciones de algunos voceros oficiales, en el sentido de que no existiría presión ni imposición de medidas por parte de los organismos multilaterales de crédito a los que ha recurrido el gobierno en demanda de recursos; el denominado "Consenso de Washington"¹, concebido como la única alternativa real, se ha internalizado en amplios sectores de las "clases dirigentes" y de la misma población.

Está fuera de toda duda la necesidad de avanzar en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, como precondition dinámica para reactivar el crecimiento de la economía ecuatoriana; así como la constatación de que los logros en este esfuerzo se los alcanza en un plazo de tiempo prudencial. Sin embargo, la prolongada e ininterrumpida sucesión de ajustes, en los últimos tres lustros, con sus reiteradas y siempre fallidas promesas de reactivación, así como la distribución

1. Williamson J. (ed.) (1990), "Latin American Adjustment. How much has happened?", Institute for International Economics, Washington D.C.

asimétrica de sus costos, entre los diferentes sectores económicos y segmentos de población, provocan la denominada "fatiga del ajuste", y una creciente desconfianza popular. Y es que, como señalara recientemente el Secretario de la CEPAL: "Todos los beneficios del ajuste, de la integración, del mayor comercio, no han ido perforando hacia abajo"², en beneficio de los estratos más pobres, amenazando la sustentabilidad del proceso en el mediano y largo plazos.

La magnitud del impacto del plan económico planteado, en particular sobre el ritmo de inflación y sobre la dinámica general de la economía, así como en el nivel de vida de los estratos de ingresos medios y bajos, levanta dudas sobre su viabilidad política, a pesar del enorme capital de aceptación con que cuenta el gobierno al momento. De cualquier forma, no parece vislumbrarse, una clara perspectiva para el desenvolvimiento de la economía ecuatoriana, que le permita superar la fase recesiva y generar expectativas favorables entre los diferentes actores, que se evidencien en el incremento de la inversión y del empleo.

I.- La reforma fiscal, el núcleo del ajuste.-

Todos los programas de estabilización y ajuste aplicados en el país desde comienzos de los años ochenta han tenido un fuerte componente fiscal, caracterizado por el recorte de los gastos, principalmente en los rubros so-

ciales y en la inversión pública, la fijación de reglas de austeridad ; y, la elevación de precios y tarifas de bienes y servicios públicos.

No obstante, el desequilibrio fiscal sigue vigente y por ende la necesidad de nuevos ajustes. Desde el régimen de Borja, sin embargo, el problema comenzó a ser abordado desde una óptica global, preconizando la introducción de una reforma tributaria.

Dicha reforma, se implementó efectivamente, en dos fases, durante los dos primeros años de la administración socialdemócrata., estableciendo la forma que presenta actualmente el esquema tributario, normado por la Ley de Régimen Tributario Interno, expedida en diciembre de 1989, cuyo eje principal está constituido por los siguientes tributos: el impuesto a la renta (con un tope del 25%), el 10% del IVA (en sustitución del Impuesto a las transacciones mercantiles, que se elevó del 5% vigente hasta 1985); y, el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), con diversas tasas, que se aplican a productos como los cigarrillos, licores, etc., que unificó y reemplazó a un conjunto disperso de impuestos al consumo.

La reforma se inscribió dentro de las tendencias predominantes en la política fiscal, bajo el modelo actual, orientadas a incrementar el peso relativo de la tributación indirecta, y fundamentalmente sobre el consumo, en detrimento de los impuestos directos (en particular del impuesto a la renta), considerando que mayores tasas impositi-

2. Rosenthal Gert, declaraciones incluidas en el despacho de la Agencia Reuter, Caracas, del 13 de agosto de 1996.

vas desincentivan las nuevas inversiones; propendiendo además a una simplificación de la estructura impositiva y de los procesos administrativos relacionados. Este enfoque rechaza el carácter regresivo, en términos de la distribución del ingreso, de los cambios introducidos.

El gobierno Durán-Dahik pretendió enfrentar el persistente desequilibrio fiscal, con un enfoque de reforma, que priorizaba la reducción del tamaño del Estado, mediante mecanismos como: la compra de renuncias, la fusión y desaparición de entidades; y, la privatización de empresas estatales. Como resultado de la aplicación de tales mecanismos, en el período 1992-1996, han sido eliminados de los roles de pago del sector público, alrededor de 60 mil empleados, pese a lo cual el gasto corriente estuvo lejos de reducirse³; se han fusionado entidades y organismos, se han modificado estructuras y funciones, (incluyendo la desaparición de alrededor de 15), en prácticamente 100 entidades públicas; y, se han privatizado 10 empresas estatales (o mixtas), entre 1994 y 1995, de las cuales las más importantes son: La Cemento Nacional, Ecuatoriana de Aviación, Fertilizantes Ecuatorianos S.A. (FERTISA) y

el ingenio Azucarera Tropical Americana (AZTRA), por un monto total de 81 millones de dólares. Muy poca cosa frente a las aspiraciones iniciales⁴.

En el ámbito propiamente tributario, este régimen cuestionó como limitada a la reforma del gobierno de Borja, e intentó profundizarla, aprovechando los gastos imprevistos y las condiciones favorables provocadas por el conflicto bélico, de comienzos de 1995. Su estrategia en este campo tuvo tres ejes principales: la revisión (elevación) mensual de los precios de los combustibles, introducida en febrero de 1994, que generó en 1995, ingresos fiscales equivalentes al 3.6% del PIB, constituyéndose en un "impuesto disfrazado", cuyo rendimiento es superior al del IVA (3.4% del PIB); el intento fallido, por el rechazo del Congreso, de elevar en un 80% la tasa del IVA (pasándola del 10 al 18 por ciento), en diciembre de 1995; y, la conflictiva e ineficaz introducción de un reglamento de facturación, vigente desde el mes de junio de 1996, que pretendía ampliar la base del IVA, incorporando fundamentalmente al sector informal, al definir un piso de 10 mil sucres para la facturación obligatoria, e introducir elementos de control y cruce de información, que permitan mejorar la

3. La reducción efectiva neta del empleo público sería mucho menor, debido al ingreso de personal en los últimos meses del régimen Durán-Dahik; mientras que el nulo efecto sobre el gasto corriente, se explicaría por el retardo con el que se manifiesta dicho "ahorro", pero principalmente por el manejo "alegre" de las remuneraciones de las cúpulas burocráticas del Estado. Ver al respecto, la investigación que realiza el economista Milton Maya, del CAAP, cuyos resultados se publicarán próximamente.

4. Con la salvedad relativa a las diferencias de tamaño y en la ingerencia estatal en las economías, representa el menor número de privatizaciones realizadas en América Latina, entre 1990 y 1995, frente a las 221 de México, 121 de Argentina, 83 de Perú y 28 de Colombia. Ver al respecto, CEPAL: Balance preliminar de la Economía de América Latina y El Caribe 1995.

recaudación por impuesto a la renta, al incorporar la tarifa 0, para ciertos servicios.

A pesar de las políticas aplicadas, el Sector Público No Financiero ha mantenido un déficit casi permanente, desde comienzos de la década pasada. Así, en el período 1987-1989, se registró un déficit promedio anual de 5.4% del PIB, que descendió posteriormente hasta un promedio de 0.7% del PIB, entre 1990 y 1993. No obstante, en cada uno de los últimos cinco años se registra un saldo deficitario (salvo en 1994, con un superávit de de 0.6%), que, expresado como porcentaje del PIB, pasa desde -0.6% en 1990 a -1.1 % en 1995. De acuerdo a las declaraciones oficiales, el déficit fiscal en 1996 superaría el 4% del PIB.

Esa tendencia ha estado determinada, entre otros factores, por los siguientes: en el lado de los ingresos: la excesiva dependencia de los ingresos petroleros, que todavía representan alrededor del 30% del total (aunque su participación registra una tendencia decreciente en los últimos años), muy vulnerables frente a los cambios coyunturales del precio en el mercado mundial; por el lado del gasto, existe una gran inflexibilidad, en la medida en que los gastos corrientes siguen representando, en promedio, en el período 1990-1995, sobre los dos tercios del gasto total (más del 70%)⁵; sin embargo, un factor decisivo es el incremento significativo del monto de recursos destinados al pago del servicio anual

de la deuda externa, tanto del segmento renegociado con la banca privada internacional en 1994, como de la correspondiente al Club de París y la vigente con los organismos multilaterales; a dicho fin se destinaría alrededor del 45% de la proforma presupuestaria de 1997.

Es evidente, por lo tanto, la ineficacia y el carácter recesivo del ajuste fiscal efectuado en los sucesivos paquetes de política económica; como el limitado alivio generado por la renegociación, bajo el esquema Brady, más aun si se considera que al momento estamos pagando sólo intereses, preveyéndose para inicios del siglo XXI, comenzar el pago del capital.

El programa del gobierno actual, en el campo fiscal, que se expresa en la proforma presupuestaria para 1997, entregada al Congreso, a fines de septiembre, apunta en la misma dirección que los regímenes anteriores, esto es a incrementar los ingresos, mediante la elevación de precios y tarifas públicas, la eliminación de las exoneraciones al IVA, la implementación de la facturación generalizada, considerando un piso más elevado; una mayor extracción petrolera, un aumento del endeudamiento público, en un 26%; y, un ritmo de devaluación anual del sucre más rápido (30%). Hasta lo que se conoce, no se han incluido en el presupuesto ingresos previstos por la venta de una parte del paquete accionario de EME-TEL, ni por otras privatizaciones, los cuales capitalizarían al Fondo de Soli-

5. Correlativamente y como resultado del ajuste, los gastos de capital siguen reduciéndose, pasando de 7.5% del PIB en 1990 a 6.9% en 1994. Cabe destacar además, que los resultados operacionales de las empresas públicas han crecido, pasando del 9.2% del ingreso total en 1990 al 13% en 1994.

daridad, cuyo rendimiento financiaría, al menos parcialmente, los programas sociales y el cumplimiento de ofertas de campaña, los grandes ausentes del presupuesto.

Las transacciones e importaciones exoneradas actualmente del impuesto al IVA, incluyen un conjunto bastante amplio de bienes (enumerados en el artículo 54 de la Ley de Régimen Tributario Interno), que van desde productos agrícolas, avícolas, apícolas, pecuarios, forestales, acuícolas, en estado natural; pasando por carnes, leches, pan, azúcar y panela; enlatados nacionales de productos del mar; hasta insumos como: balanceados, fertilizantes, insecticidas, fungicidas, herbicidas (incluida la materia prima para producirlos y sus envases), así como: semillas certificadas, bulbos, plantas, esquejes y raíces vivas; incluyendo también libros y materiales audiovisuales; los que se exporten; al igual que los bienes importados por el Gobierno y varias entidades públicas, y por miembros del servicio diplomático, bienes en tránsito e introducidos temporalmente.

Dentro del esquema aplicado, esta medida busca "eliminar las distorsiones de los precios relativos" y "sincerar" el presupuesto del Estado. Su impacto, así como el de la elevación de las tarifas de servicios esenciales, incidirá directamente en el ritmo de inflación, en particular en los componentes de alimentos y servicios. Adicionalmente, considerando que buena parte del comercio de algunos de los productos que se incorporarían al pago del IVA, se realiza mediante mecanismos informales; así como la limitada infraestruc-

tura organizativa, administrativa y de información, con que cuenta el Ministerio de Finanzas, pueden preverse pobres resultados en las recaudaciones, ya que las mismas se "perderán" en los hilos de la informalidad, sin dejar de afectar, en forma ampliada, al nivel general de precios.

Por otro lado, la eliminación de las exoneraciones al IVA, incrementará los costos de producción de la mayoría de rubros agrícolas y primarios, determinando el deterioro de su ya limitada competitividad externa (debido a los bajos niveles de productividad prevalentes), afectando sus perspectivas mediatas, seriamente amenazadas por el proceso de integración andina, y más aún por la tendencia hacia establecer un acuerdo con el MERCOSUR⁶, proceso en el que se mostrará, una vez más, la escasa capacidad negociadora con que cuenta el país.

Por otro lado, la reforma propuesta, tendiente a la creación de una cuenta especial (en sustitución del margen del 10%, para imprevistos permitido actualmente a las diferentes entidades), por un monto superior a los 400 mil millones de sucres, equivalente al 2% del total, cuyo manejo estaría en manos de la Presidencia de la República, incluida en la proforma para 1997, presentada al Congreso, lejos de propiciar una racionalización del gasto público, establecería el espacio para un manejo clientelar, cargado de sesgo político y alejado de cualquier tipo de planificación presupuestaria moderna.

Finalmente, el recurso al endeudamiento externo, para financiar el gasto presupuestario, esto es, sin generar en

6. Ver artículo de Patricio Martínez en el presente número.

forma directa, ni potenciar adicionalmente, a las fuentes generadoras de divisas, reproduce la estrategia que llevó a la acumulación de la deuda, no tiene viabilidad en el mediano plazo; y, resulta incoherente con el objetivo explicitado de reducir la carga del servicio de la deuda. La magnitud de la brecha fiscal y del servicio de la deuda pública, configuran un año de austeridad fiscal, concentrada fundamentalmente en sectores como: salud, bienestar social y educación, cuyos presupuestos se estancan o disminuyen en términos reales; así como en la inversión pública.

Según trabajos recientes, la experiencia histórica de los países cuya política económica ha sido exitosa, tanto en América Latina, como en el Sudeste Asiático, mostraría, entre otros factores, el impacto favorable de políticas gubernamentales de apoyo a la inversión, así como la necesidad de un esfuerzo sostenido de la inversión pública (particularmente en educación e infraestructura), ratificando su papel dinamizador de la inversión privada⁷.

En consecuencia, habría que ir más allá del indispensable combate a la generalizada corrupción y evasión tributarias (que se acercaría al 50% según la propia estimación oficial), una de cuyas principales manifestaciones se presenta en las aduanas; esta opción ha sido señalada por algunos como una vía alternativa, a las medidas previstas; cabe anotar, sin embargo, que ese es un proceso cuyos frutos no se apreciarían en el cortísimo plazo, por lo cual

el ajuste parece inevitable. La distribución asimétrica de los costos involucrados, entre los distintos sectores sociales, que termina afectando más que proporcionalmente a los estratos medios y bajos, que no cuentan con mecanismos que les permitan trasladar sus efectos hacia otros sectores, no puede ser atenuada sino muy parcialmente, con las "compensaciones" planteadas (colación y mochila escolar, leche a menor precio, y el programa de vivienda popular).

Es necesario, por lo tanto, incorporar una visión de conjunto del problema fiscal, con una perspectiva de largo plazo, que parta de una definición clara, fruto de un debate amplio y democrático, del papel asignado al Estado en una economía y en una sociedad como la nuestra. Un elemento fundamental de dicho programa de Estado, sería la introducción de una reforma integral del sector fiscal, orientada a racionalizar la estructura impositiva, con criterios básicos de equidad y eficiencia, que amplíe la base de contribuyentes y propenda al surgimiento y consolidación de una verdadera cultura tributaria. Esto implica, sin embargo, profundizar el grado de integración nacional y los niveles de ciudadanía y participación de la población, impulsar un proceso transparente y permanente, de combate a la corrupción, uno de cuyos elementos sería la generalización, a todo nivel, del rendimiento de cuentas por parte de los responsables gubernamentales, elegidos o nombrados, aspectos que sólo pueden formar

7. Stiglitz Joseph: Some Lessons From The East Asian Miracle; en The World Bank Research Observer, Volume 11, No. 2, August 1996. Y Meller Patricio: Latin American adjustment and economic reforms: Issues and recent experience. UNCTAD, Discussion Papers No. 53, December 1992.

parte de un proyecto nacional de largo aliento. Las evidencias recientes del manejo de los recursos y del empleo públicos, así como las características de la cultura política predominante, no permiten abrigar la más mínima esperanza sobre el inicio de un proceso serio y sostenido en este campo.

II.- Convertibilidad y el sector externo.-

La discusión sobre las alternativas manejadas por parte del régimen actual, respecto del manejo de las políticas cambiaria y monetaria, ha generado diversas expectativas, amplia controversia e inquietud entre los diferentes agentes económicos y toda la población, debido al manejo equívoco del tema, realizado por parte de los responsables involucrados; a la presencia de Domingo Cavallo y su grupo, como asesores económicos del gobierno, y al uso indiscriminado y confuso de diferentes términos en el manejo del discurso: revaluación, cambio de moneda, paridad y convertibilidad, entre los más repetidos.

Al parecer, el programa que implementará el gobierno, con el afán de reducir drásticamente el nivel de inflación y las tasas de interés, apuntaría a introducir, luego de un período prudencial (hasta julio de 1997), un esquema de convertibilidad, similar al aplicado en Argentina desde abril de 1991. Dicho enfoque, equivalente a una versión actualizada del viejo patrón oro, relacionado esta vez con el dólar, vincula estrecha e indisolublemente, mediante los cambios legales y aún constitucionales, necesarios, la oferta monetaria, con la disponibilidad de divisas en la reserva monetaria interna-

cional, estableciendo la paridad correspondiente, por lo general uno a uno, entre la moneda nacional y la moneda norteamericana; establecería, en conclusión, un sistema bimonetario en el país.

El paso inicial consistiría en sustituir el sucre por una nueva moneda, proceso que sólo significaría un cambio de denominación y restarle ceros a la definición actual. Esta medida, que lleva algunos meses hasta completarse, ha sido aplicada en varios países latinoamericanos (Brasil, Argentina y Perú, entre ellos), cuyos niveles de inflación llegaron a desbocarse, no tiene por sí misma mayor incidencia, salvo cierto impacto psicológico y determinado impulso inflacionario inicial, debido al redondeo (aproximación) de cifras que se produce. En ese mismo lapso de tiempo se iría cerrando paulatinamente la banda cambiaria, hasta llevar al tipo de cambio, al nivel considerado deseable (de paridad o de equilibrio), proceso que implica, según el análisis de las autoridades, una devaluación o una sobrevaluación importante. Una vez aprobadas las reformas legales correspondientes, sólo entonces se podría completar el esquema de convertibilidad.

Ese mecanismo se ha aplicado, en los años recientes, en un reducido número de países, como Argentina, Hong Kong y las naciones del Báltico; no debería confundírsele con el caso de Panamá (cuya economía se asienta sobre los servicios, incluyendo el Canal y los servicios financieros; y, el comercio), donde existe una dolarización prácticamente total.

El mecanismo de convertibilidad restringe seriamente el margen de libertad del gobierno para el manejo de la

oferta monetaria⁸, al reducirla prácticamente a la aplicación de una fórmula predefinida; la vincula estrechamente con las vicisitudes de los diferentes factores que inciden sobre el nivel y variación de las reservas, en particular, la evolución de las exportaciones y de la balanza comercial, así como con la orientación y ritmos de los flujos de capital externo, directamente afectados por la percepción del riesgo país; y, al rigidizar el tipo de cambio, la oferta monetaria y las cuentas fiscales, desplaza el ajuste directamente al campo real, acelerando la transmisión de los desequilibrios. En otras palabras, en adelante serán las modificaciones en los niveles de producción y empleo, mucho más rápidamente que en la situación actual, las que realizarán el ajuste, frente a los desequilibrios que se produzcan, fundamentalmente en el sector externo. La economía en su conjunto se vuelve más vulnerable a los choques externos, ya que se habrán restringido los instrumentos de política para enfrentarlos.

Se torna fundamental, entonces, analizar, los factores que determinan la evolución de la reserva monetaria internacional. La misma se encuentra actualmente en un nivel récord, cercano a los 1.800 millones de dólares, equivalente a seis meses de importaciones, considerando un período normal.

El reajuste de la banda cambiaria y del ritmo de devaluación previsto, in-

trducidos la víspera del cambio de gobierno; la inesperada elevación del precio del petróleo en el mercado mundial; las compras de dólares realizadas por el Banco Central; unidos al impacto favorable sobre las expectativas, derivado del nombramiento de las autoridades económicas del actual gobierno (incluida la permanencia del Gerente del Banco Central del Ecuador), calmaron los temores generados por el discurso populista manejado en la campaña electoral, desecharon, al menos temporalmente las expectativas devaluatorias, y permitieron la reducción de las tasas de interés, pero sobre todo posibilitaron la recuperación de la reserva monetaria internacional.

Efectivamente, el mantenimiento del esquema de banda cambiaria, que preanuncia el deslizamiento máximo esperado del dólar, quiere dar certidumbre sobre su evolución; aportar un elemento adicional de atracción para el capital extranjero; y, seguir constituyendo un importante elemento anti-inflacionario, por su impacto en las expectativas de los agentes y especialmente en el componente inercial del incremento de los precios. No menos importante es el impacto de dicho cambio, en la reducción de las tasas de interés, al modificar la preferencia por el dólar, generar cambios en los portafolios, e incrementar la liquidez del mercado, por la vía de las compras de dólares realizadas por el Banco Central, que estarían rondando los 200

8. Un extremista del modelo llega a sugerir, que para un mejor funcionamiento de la convertibilidad, en el caso argentino, se debería encargar el manejo de la oferta monetaria, a un banco extranjero o a un grupo de bancos de prestigio. Ver: Rivas Carlos: Una alternativa para profundizar la convertibilidad; en Desarrollo Económico, Número Especial, Vol. 36, Verano de 1996. Buenos Aires, Argentina.

millones de dólares, desde agosto de 1996.

En la práctica, el esquema de convertibilidad que sustituiría a los mecanismos antes mencionados, es una versión rígida de la estabilización con ancla cambiaria, esto es con una paridad fija del sucre o de la nueva moneda nacional frente al dólar, que tiende a dar lugar a una revaluación de la moneda nacional, por las diferencias en la tasa de inflación local frente a la internacional, favoreciendo las importaciones y desestimulando las exportaciones, lo cual acentúa el desequilibrio de la balanza de pagos y es insostenible en el mediano plazo.

En primer lugar, vale recordar que esta **regresión** a la ortodoxia monetaria de los años veinte, se ha considerado adecuada, en casos de aguda hiperinflación (con incrementos **mensuales** de hasta 150%); con un desequilibrio fiscal muy serio (en Argentina, antes de la adopción del Plan de Convertibilidad, los ingresos del Tesoro, cubrían algo más de la mitad de los gastos; sin que existan otros rubros de ingreso, como el petróleo en el caso ecuatoriano); y, con una aguda crisis de confianza en la moneda nacional.⁹ Esta situación no corresponde de ninguna manera al caso ecuatoriano.

Al parecer, el gobierno quiere introducir con el esquema de convertibilidad, un elemento forzoso -constitucionalmente sancionado- de disciplinamiento, tanto del sector público, como

del sector privado, lo que en principio, es adecuado; si bien la norma máxima no tiene en el Ecuador la misma connotación que en otras latitudes.¹⁰ En lo que respecta al primero, la Ley de Régimen Monetario vigente, prohíbe el financiamiento inflacionario (con emisión), del gasto público, por lo cual sería redundante; sin embargo, el nuevo esquema acentuaría aún más, el carácter crucial del equilibrio fiscal, so pena de provocar corridas sobre el dólar y la fuga de capitales. Sin embargo, los aspectos señalados en la primera parte del análisis, sobre el funcionamiento del sector público y las características del régimen, levantan dudas sobre su compromiso con la austeridad y/o su capacidad para mantenerlo.

En cuanto al segundo, el esquema de convertibilidad, pretende introducir la disciplina para el sistema financiero, por cuanto elimina el auxilio del Banco Central y los obliga a asumir sus riesgos. Es saludable romper la asimetría, establecida durante todo el prolongado período de ajuste, en el sentido de cargar su peso en el sector público, y sobre todo, en el conjunto de la población, mientras el sistema financiero acumulaba enormes utilidades, recibía financiamiento del Banco Central y asumía riesgos que eran cubiertos por el Instituto Emisor, cuando surgían dificultades (Banco de Los Andes y Banco Continental, entre los casos más conocidos); sin mencionar las numerosas estafas registradas en

9. Ver: Nogueira Batista Jr. Paulo: Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio; en Revista de la CEPAL, No. 50, Agosto de 1993.

10. En la propia Argentina, la crisis financiera derivada del "efecto tequila", llevó, en el primer trimestre de 1995, a soslayar el impedimento constitucional de acudir en ayuda del sistema bancario, utilizando artificios jurídicos y administrativos.

los últimos años, con el funcionamiento de las financieras.

Evidentemente que la nueva situación incrementará los riesgos para ahorristas y depositantes; obligándolos a estudiar muy detenidamente la situación de la entidad a la que confían sus recursos.¹¹ Será necesario establecer un seguro de depósitos, e incrementar sustancialmente la eficiencia de las entidades de control; sin que eso constituya una garantía total.¹²

Esta disciplina para el sistema financiero se vuelve más imperiosa, a la luz de la gran cantidad de entidades que operan en el país (a nivel de bancos, al momento existen 45, frente a los 32 que funcionaban a fines de 1991), muchas de ellas ineficientes y algunas de incierta solvencia.¹³ Puede afirmarse que se avecina un profundo proceso de concentración y centralización del capital financiero, mediante la fusión, absorción o directamente la desaparición de numerosas entidades financieras; las entidades más poderosas, algunas de ellas vinculadas directamente con altos responsables del gobierno actual, cuentan con las mejores posibilidades.

Otra consecuencia inevitable de la aplicación de un esquema de converti-

bilidad, será la dolarización creciente de la economía, que se expresará tanto en los activos financieros, como en los precios; es decir, la sustitución de monedas determinará que el dólar, asuma todas las funciones del dinero, en el territorio nacional. Las evidencias de tales procesos en muchos países de América Latina, muestran que los mismos son de difícil reversión, generando varios problemas, principalmente a nivel del señoríaje, de la "soberanía monetaria", y, del riesgo de fuga de capitales.

Es importante destacar que el talón de Aquiles del esquema de convertibilidad lo constituye el sector externo. A pesar del nivel récord de las reservas internacionales en el Ecuador, están todavía muy lejos del alcanzado en Argentina, en vísperas de la aplicación de la convertibilidad: mientras en este último caso equivalían a 14 meses de importaciones y representaban el 64% de los activos monetarios y cuasimonetarios; en el Ecuador cubren 6 meses de importaciones y alrededor del 34% de los activos monetarios. Sin embargo, el problema más importante radica en la estructura de las exportaciones y en la fragilidad del sector. En efecto, el saldo de la

11. La escasa difusión de información detallada a nivel de institución, síntoma de la poca transparencia en el funcionamiento del sistema financiero, conspira contra ese objetivo.

12. Cabe anotar, que este es un problema generalizado en el contexto de la globalización, que se deriva de procesos como la liberalización financiera y la deregulación; y, del extraordinario crecimiento de mercados especulativos, como los de futuros y de divisas. Ver al respecto: Tavares María de Conceição: La crisis bancaria internacional; en ALAI Servicio Informativo, No 241, 25 de octubre de 1996.

13. Vale anotar, que los capitales mínimos exigidos en el Ecuador, para los bancos privados, son excesivamente bajos (7.3 millones de dólares, al 31 de diciembre de 1996), frente a los del resto de América Latina; como por ejemplo: 11.3 y 24 millones de dólares, en Colombia y Perú, respectivamente. Consultar: Maurer Martín y Humberto Mora: Los procesos de integración de mercados de servicios financieros en América Latina; en Situación América Latina, No. 1, 1996

balanza comercial que venía debilitándose en los últimos años, mejoró sustancialmente, en los ocho primeros meses del año, frente al registrado en igual período de 1995; sin embargo, dicha tendencia se explica más por la caída de las importaciones, especialmente de bienes de capital y materias primas, debido a la recesión que enfrenta la economía ecuatoriana, y por los ingresos extraordinarios por exportación de crudo, gracias a la inesperada y temporal elevación de los precios, que a un dinamismo sustentado de las exportaciones no petroleras.

Más aún, las previsiones disponibles (con todas las precauciones del caso, en particular en el caso del petróleo, debido a la volatilidad de los factores políticos relevantes), permiten anticipar, la estabilización de los precios del crudo, en torno a los 17 dólares, en los próximos dos años) y una caída de las cotizaciones de las materias primas alimenticias o agrícolas, que siguen constituyendo la parte más importante de las exportaciones del Ecuador.¹⁴ Considerando además la degradación de la calidad del crudo ecuatoriano, y el castigo correspondiente en el precio, debido a sus niveles de gravedad y contenido de azufre, podría resultar muy alta la previsión retenida para la proforma de 1997. No deberían olvidarse tampoco, la persistencia de dificultades en el comercio de banano con la Unión Europea, y la interrupción de los embarques de flores, por falta de transporte.

En cuanto a los flujos externos de capital, como en las experiencias de toda América Latina, el principal factor de atracción serán las privatizaciones, cuyo avance no tendría, sin embargo, el ritmo que las autoridades económicas desearían. De cualquier forma, en la segunda mitad de 1997, se apreciará con mayor claridad el terreno recorrido, así como la verdadera respuesta del entorno internacional. Otras corrientes de capital extranjero privado, analizarán detenidamente la calificación del riesgo país (en la cual el entorno político incide directamente), actualmente muy mala, antes de decidirse a venir. La vulnerabilidad del esquema de convertibilidad, ante el deterioro del riesgo país, se ha evidenciado crudamente en el caso argentino.¹⁵

Al cierre de este análisis, no existe certeza absoluta sobre las medidas que finalmente se adopten, en particular en los ámbitos monetario y cambiario; sin embargo, las autoridades económicas han adelantado, que el nuevo programa se apoyará básicamente en la política fiscal, así como en la contención salarial. Por lo tanto, una vez más, el peso del ajuste seguirá cayendo sobre los sectores mayoritarios del país, acelerando la tendencia a la informalización. Sólo aquel segmento que logre alcanzar los alivios prometidos y en particular los beneficios de la vivienda, amortiguará parcialmente el impacto.

14. Ver: Global Outlook, The Economist Intelligence Unit (EIU), 3rd quarter 1996. pp.17 a 20.

15. "La dolarización evita la devaluación y el colapso del sistema bancario, si la desconfianza sólo se refiere al peso. Pero si incluye al país, la dolarización podría desembocar en la crisis financiera y el colapso del Plan de Convertibilidad": Ferrer Aldo, en la Revista Comercio Exterior, Mayo de 1995, p.365.