

# 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](mailto: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

Albazu Offset

# ECUADOR DEBATE

# 38

Quito - Ecuador, agosto de 1996

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Nacional: Incertidumbre y estancamiento en medio del ciclo político / 7 - 21**

Marco Romero

**Política: Las elecciones de 1996 o la costañización de la política ecuatoriana / 23 - 31**

Hernán Ibarra

**Conflictividad: El conflicto socio político. Marzo - Junio 1996 / 33 - 39**

**Internacional: Las asimetrías de la globalización en la actual coyuntura económica mundial / 41 - 53**

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura -CAAP-

### TEMA CENTRAL

**Fundamentos del racismo ecuatoriano / 55 - 71**

José Almeida

**Racismo y vida cotidiana / 72 - 87**

Carlos de la Torre

**Hacia una teoría socialista del racismo / 88 - 99**

Cornel West

**El indio en la mente de los intelectuales criollos / 100 - 115**

Osmar González

**La insoportable diferencia del otro / 116 - 127**

Marie Astrid Dupret

### ENTREVISTA

**El futuro del pensamiento marxista / 129 - 131**

Entrevista hecha por Hernán Ibarra a Göran Therborn

### PUBLICACIONES RECIBIDAS

## **DEBATE AGRARIO**

**Mercados y cultura de la sierra norte del Ecuador / 137 - 146**

Emilia Ferraro

**El impacto de las políticas sobre la agricultura de la costa / 147 - 165**

Silvana Vallejo

## **ANALISIS**

**La acción política de los empresarios en América Latina / 167 - 196**

Anibal Viguera

**Violencia y ciudad / 197 - 203**

Jaime Zuluaga

## **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

**Democracia sin sociedad / 205 - 210**

Autor: Simón Pachacho

Comentarios de José Sánchez-Parga

# Coyuntura Nacional

## ***Incertidumbre y estancamiento en medio del ciclo político***

Marco Romero

*Algunos consideran que estaríamos presenciando el enfrentamiento entre el "populismo económico" y la continuidad del esquema actual con cierto mayor tinte social. Una parte importante de los electores afines al centro izquierda y a la izquierda estiman que no tienen opción; mientras no pocos tratan de exorcizar los demonios de la fuga de capitales y un eventual caos económico. En suma, la incertidumbre entre los agentes económicos es mayor que en otras ocasiones, lo que se expresa en la postergación de cualquier decisión económica importante, que se añade al clima de limitada autoridad que predomina en el aparato estatal y sus diversas instancias.*

### **INTRODUCCION**

**D**esde el retomo del país a la vida democrática con el proceso electoral de 1979, las transiciones entre un régimen político y el siguiente han estado marcadas por un virtual estancamiento de las decisiones estratégicas, principalmente de orden económico, tanto a nivel de las empresas y agentes privados, como del aparato estatal. Dichas tendencias predominan desde los meses previos al proceso electoral, hasta la definición del futuro presidente, de su equipo de gobierno y de las líneas fundamentales en el campo de la política económica.

En esta oportunidad sin embargo, ese fenómeno ha tomado dimensiones mayores, afectando a múltiples sectores y determinando expectativas muy diferenciadas entre los diversos agentes económicos, las mismas que se han convertido igualmente en un ámbito muy importante dentro del enfrentamiento político entre el populismo y la derecha.

Algunos consideran que estaríamos presenciando el enfrentamiento entre el "populismo económico" y la continuidad del esquema actual, con cierto mayor tinte social<sup>1</sup>, una parte importante de los electores afines al centro izquierda y a la izquierda estiman

1. Dornbusch Rudiger y Sebastián Edwards: *Macroeconomía del Populismo en la América Latina*; Fondo de Cultura Económica, México 1992. Ver también: "Los peligros del populismo económico", en revista *Gestión* No.24, de junio de 1996, pp.30-34.

que no tienen opción; mientras no pocos tratan de exorcizar los demonios de la fuga de capitales y un eventual caos económico. En suma, la incertidumbre entre los agentes económicos es mayor que en otras ocasiones, lo que se expresa en la postergación de cualquier decisión económica importante, que se anade al clima de limitada autoridad que predomina en el aparato estatal y sus diversas instancias.

La carencia de instituciones políticas consolidadas, las limitaciones del desarrollo político del país y la falta de una vigorosa participación ciudadana; así como la ausencia de regulaciones y mecanismos que limiten el gasto en propaganda electoral, promoviendo además una mayor responsabilidad de los candidatos para presentar claramente sus líneas programáticas frente al país, han contribuido a incrementar la incertidumbre. No obstante, existen otros sectores, entre los cuales el gubernamental no es el menos importante, que consideran -porque hacia ello han conducido su acción-, que actualmente existen parámetros definidos, fundamentalmente de carácter macroeconómico, fuera de los cuales difícilmente podrá colocarse cualquiera de los candidatos.

En este contexto, las autoridades económicas han tratado de mantener las orientaciones básicas de su gestión, propiciando la persistencia de elevadas tasas de interés en su empeño por mantener el curso definido, a fines de 1995, dentro del esquema de bandas, para la evolución del tipo de cambio; ello ha derivado en la permanencia

de las tensiones inflacionarias en el nuevo nivel alcanzado, así como en una marcada tendencia recesiva.

Lamentablemente no existen suficientes indicadores objetivos, disponibles oportunamente, que ilustren sobre la extensión y profundidad de la orientación recesiva de la economía; cabría mencionar, sin embargo, a la tasa de utilización de la capacidad instalada en la industria manufacturera, que en el segundo trimestre de 1996 sería de 65%, la más baja desde 1993; y, una caída, superior al 13%, en el promedio diario de avisos ofreciendo puestos de trabajo, publicados en las 3 principales ciudades del país, en el período enero-mayo (con respecto a 1994, la caída supera el 25%)<sup>2</sup>. Otro indicador elocuente, si bien de alcance parcial, sería la baja utilización de los recursos de la línea de reactivación para el sector productivo creada en la Corporación Financiera Nacional (un poco más del 10% de los fondos disponibles, en el primer semestre del año).

Existen múltiples evidencias que indican, que ante el poco dinamismo, cuando no retroceso, de las actividades económicas de tipo formal, en particular en lo que respecta al empleo, ha crecido rápidamente el sector informal, vinculado básicamente con actividades de comercio, servicios y pequeña producción como única alternativa de trabajo para amplios sectores poblacionales. De paso, esta tendencia relativiza seriamente el alcance de la afirmación oficial de que las remuneraciones han mejorado en términos reales. Desde lue-

2. Ver: "Promedio mensual del número de avisos de empleo registrados en Quito, Guayaquil y Cuenca", elaborado por la Dirección de Políticas Macroeconómicas de la Secretaría General de Planificación; Quito, Junio de 1996.

go, no existe ningún indicador que de cuenta de la dinámica del sector informal<sup>3</sup>.

Por otro lado, la profundización del desequilibrio fiscal debido a las veleidades presidenciales ante las presiones de diversos sectores a fines de 1995 y comienzos de 1996, ha sido evitada, en buena medida, gracias a los ingresos extraordinarios de carácter totalmente exógeno, derivados de la elevación de los precios del petróleo en el mercado mundial por sobre el nivel considerado en el presupuesto de este año. Pese a ello, se prevé un déficit fiscal cercano al 1% para fines de 1996; y, la caída registrada en la inversión pública, considerada como la variable de ajuste, es impresionante.

En todo caso, la evidencia del fracaso de la presente administración en uno de los ejes de su política económica: la reestructuración y modernización del aparato estatal, plantea el tema fiscal como uno de los principales aspectos que determinará los límites y posibilidades de la próxima administración. En consecuencia, es indispensable revisar al menos los ejes centrales de dicho sector y las líneas más probables de evolución futura.

Por otro lado, la inminencia de un cambio de gobierno prioriza la necesidad de revisar el manejo de las relaciones económicas internacionales, tanto por parte del Estado, como del sector privado, lo que lleva a evidenciar una serie de elementos incoherentes e inconexos, así como el desfase entre las acciones de los diferentes actores involucrados. Se impone en con-

secuencia la adopción de una política estratégica de inserción internacional del país, superando el enfoque meramente reactivo y segmentado, cuando no caótico, que ha prevalecido hasta el presente.

### **EXPECTATIVAS INCIERTAS DENTRO DE LÍMITES APARENTEMENTE DEFINIDOS**

El período de transición electoral marcado por el ciclo político, determina siempre la formación de expectativas entre los principales agentes económicos, que se manifiestan principalmente a través de presiones sobre el tipo de cambio y sobre las tasas de interés. En tal virtud, no resultan sorpresivas las presiones alcistas sobre el dólar, registradas en la semana anterior a la primera vuelta, las mismas que se han mantenido latentes en estas semanas y se reactivarán, con seguridad, al aproximarse las definiciones.

Tales presiones, conocidas ya por haberse registrado desde comienzos de 1995 en el marco de las crisis de ese año, fueron contrarrestadas por el Banco Central que recurrió al encarecimiento del dinero y al incremento del costo de oportunidad como disuasivo para los que querían apostarle al dólar.

De cualquier forma, parece que el principio de psicosis inicial, generada por el fantasma del populismo económico, frente a los resultados de la primera vuelta, ha dado paso a una posición relativamente más pragmática, justificada tanto por la presencia de lo que se ha denominado como un "marco macroeconómico", reconocido por las

3. Ciertos aspectos de esta tendencia se incluyen en: "La economía cada vez más informal", Análisis Semanal No.15, Abril 22, 1996.

dos opciones<sup>4</sup>, que ninguna de ellas podrá transgredir; como por los abundantes signos tranquilizadores que ha procurado dar la opción que despierta, entre algunos, las expectativas más inquietantes.

En cuanto al primer aspecto, cabría reflexionar sobre el contenido de ese "marco". No se trata precisamente de un aspecto novedoso o exclusivo del país, puesto que se lo ha planteado en muchos otros de la región o extracontinentales, como en las recientes elecciones en Rusia. Al parecer corresponde a la reiteración del conjunto de recetas de política económica conocidas como el "consenso de Washington", convertido en el saber universal, cuya violación sería castigada con la ruptura con "la sociedad financiera internacional" y con el ostracismo, decretado por las corrientes internacionales de capitales. La utilización de esa acepción se apoyaría en el hecho de que, en cualquiera de las opciones, los responsables del manejo de la política económica estarían vinculados, directa o indirectamente, con uno(s) u otro(s) de los grupos financieros que detentan el poder económico y político en el país<sup>5</sup>, los cuales no parecen vislumbrar otro tipo de política económica, salvo matices secundarios.

Otra interpretación posible, la más optimista, reconocería que en la gestión de cualquier estado en el mundo, en los albores del siglo XXI, existen varios principios de política económica

que no se pueden violar. Entre ellos podrían mencionarse: la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, expresada en bajas tasas de inflación, el equilibrio fiscal y del sector externo, bajas tasas de interés, reglas claras para la inversión nacional y extranjera, entre los más importantes. En una formulación más exhaustiva se agregarían la inversión en educación de los recursos humanos del país y un manejo sostenible de los recursos naturales, como ejes de una gestión estatal responsable. Tales objetivos son perseguidos, al menos teóricamente, por todos los gobiernos del mundo; la verdadera diferenciación se establece al establecer prioridades, para la asignación de los recursos escasos; o por la elección realizada al producirse los "dilemas de política económica", como por ejemplo, entre producción y distribución, o al repartir las cargas del ajuste, entre diversos sectores económicos y entre distintos segmentos poblacionales.

Desechando las dudas sobre la representatividad política de los asesores económicos de las dos candidaturas que participaron en un debate reciente<sup>6</sup>, sobre sus respectivas propuestas económicas; en torno a su peso específico dentro de cada una de las candidaturas; así como las inquietudes sobre el grado de maduración y de legitimidad al interior de cada opción, de los planteamientos realizados (que se expresa en posiciones contradictorias, en particular respecto del sec-

4. Ver declaraciones de los representantes de las dos candidaturas luego de las sendas sesiones de trabajo mantenidas con el Frente Económico saliente.

5. Evidente en una de las opciones y confirmada por declaraciones públicas del candidato, en la otra.

6. Debate sobre las propuestas económicas de los dos candidatos, a través de sus asesores económicos, organizado por la revista Gestión.

tor fiscal), puede establecerse una serie de coincidencias y un conjunto de diferencias entre ellas.

El discurso de las dos opciones enfatiza la incorporación del componente social en el manejo de la política económica, al igual que la necesidad de reactivar la producción y generar empleo, considerando al sector agropecuario y a la construcción como los sectores claves; ambas asignan un rol fundamental a la reforma previsional, manteniendo un segmento, el de la salud, en el que predominaría el principio de solidaridad y otro, el de los fondos de pensiones, basado en criterios de mercado; finalmente, las dos opciones continuarían con el proceso de reforma y modernización del estado, si bien los social cristianos lo harían predominantemente bajo el esquema de privatización, en tanto que los roldosistas impulsarían el modelo de concesiones.

Las diferencias más relevantes se relacionan con la asignación de un rol crucial al estado y a la defensa de los sectores estratégicos, postulada por los representantes de la opción Bucaram; contrapuesta con la continuidad de las concepciones predominantes en la actual administración: tendencia al estado mínimo y eliminación del concepto de áreas estratégicas, defendida, pese a los matices, por la opción Nebot. Coherentemente con las tesis anteriores, la primera opción antes mencionada destaca un énfasis redistributivo en la orientación de la política económica, en tanto que la segunda mantendría la tesis del "goteo".

Otro elemento diferenciador de las dos opciones -inesperado y muy inque-

tante para algunos analistas<sup>7</sup>- sería la actitud muy crítica ante el FMI, expresada por uno de los representantes de Nebot, que contrastaría con la posición más constructiva y de diálogo, expresada por un "representante" radical de la opción bucaramista.

Por lo tanto, muy probablemente, las diferencias en el ámbito de la política económica entre las dos opciones electorales tenderían a ser mínimas, puesto que la confrontación real se daría entre un discurso populista combinado con un esquema esencialmente neoliberal, como sucedió en los casos recientes de Argentina y Perú; y, más de lo mismo, si bien con un enfoque mayormente pragmático y menos ideologizado, que el aplicado por la administración actual.

De cualquier forma, además de las conocidas deficiencias estructurales de la economía ecuatoriana (desarrollo desigual, rezago tecnológico, escaso nivel de ahorro, bajísima tasa de inversión; fragilidad e inflexibilidad del sistema fiscal, sobre todo en el campo tributario; débil desarrollo institucional; más de un 60% de la población sumido en la pobreza...), existen varios elementos objetivos, relativos al corto y al mediano plazo que establecen límites bastante estrechos dentro de los cuales deberá actuar cualquier alternativa que resulte triunfadora. Los más importantes están determinados por los compromisos del servicio de la deuda externa (tanto con la banca privada, como con el Club de París), como con la magnitud del desequilibrio fiscal y con las debilidades estructurales del sistema fiscal ecuatoriano.

7. Ver crónica publicada en diario Hoy, del 22 de junio de 1996, pp.1A y 5A.



En el caso de la deuda externa renegociada con la banca privada en el marco de la iniciativa Brady, el país deberá destinar anualmente alrededor de 260 millones de dólares hasta 1998, que suben a 300 millones hasta el año 2.000, para cubrir el servicio de la deuda renegociada; ello implica destinar aproximadamente el 2.5% del PIB a ese fin. A partir de entonces la carga se volverá mucho más pesada y el servicio pactado requerirá de un fuerte dinamismo de la economía.

La amortización del capital y el pago de intereses por este segmento de la deuda constituyen la carga más pesada para el país; las dos opciones electorales han anunciado que adoptarían mecanismos de mercado para reducirla, apareciendo como más definida, en principio, la posición de la opción bucaramista, que utilizaría la compra de deuda y la conversión de deuda en inversión como instrumentos básicos.

Por otro lado, el Ecuador ha dejado de cumplir con el servicio de la deuda contraída con los estados agrupados en el Club de París, teniendo al presente una mora de alrededor de 120 millones de dólares, equivalente a los cuatro pagos trimestrales que debían efectuarse en este año; cabe anotar que tales pagos no constan en el presupuesto de 1996. La próxima administración enfrenta, en consecuencia, la disyuntiva de tratar de cubrir tales compromisos, con los intereses de mora correspondientes, algo bastante difícil considerando la precariedad de la situación fiscal; o, lo más probable, renegociar una vez más (la séptima), el capital y los intereses adeudados, previo a lo

cual, los gobiernos acreedores exigen la firma de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el mismo que incluye metas trimestrales y un seguimiento muy estrecho de la política económica aplicada. Esta constatación, enfatizada por la Presidenta de la Junta Monetaria, significaría prácticamente colocar una camisa de fuerza a la política económica del nuevo gobierno.

Desde luego que también habría la posibilidad de reintentar una renegociación del monto total de la deuda con el Club de París, como parte de una estrategia global de programación de las relaciones económicas internacionales del Ecuador, que saque provecho de las experiencias de otros países que han logrado una importante reducción de la deuda y condiciones favorables para su reestructuración. Ello determinaría, sin embargo, la exigencia, a través de los organismos financieros multilaterales, de un plan completo de ajuste estructural que implicaría un monitoreo mucho más estricto de la política económica por parte del FMI y del cumplimiento de metas cuantitativas en los clásicos parámetros de: déficit fiscal, crédito interno neto, reserva monetaria internacional y tasa de inflación, entre los más importantes; sin descuidar el tamaño del Estado y el ritmo de crecimiento de las remuneraciones, tanto en el sector público como en el privado.

Finalmente, las debilidades de la estructura de supervisión del sistema financiero, con una ausencia casi total de normas preventivas y precautelatorias<sup>8</sup>; su rezago normativo e institucional (cabe recordar que el marco legal

8. Ver "La fragilidad financiera marcará la transición", en Ecuador Debate No.37, abril 1996, pp.6-18.

vigente fue definido por el presente gobierno; las modificaciones introducidas por el Parlamento en el esquema absolutamente librecambista propuesto, establecieron los pocos controles aún existentes) frente a la innovación y creciente complejidad de las operaciones financieras privadas, dramáticamente evidenciadas en el conflicto del Banco Continental<sup>9</sup>, unida a la agudización de conflictos jurídicos abiertos, entre dos entidades financieras y las autoridades monetarias, que con seguridad se prolongarán más allá del próximo año, también determinan los temas de la agenda en este campo, así como los márgenes de maniobra disponibles.

### **CREATIVIDAD FINANCIERA Y LA LOGICA DEL CAPITAL**

Uno de los hechos de mayor impacto en el primer semestre de 1996 y cuyo desenlace tendrá una proyección de mediano y largo plazo, es indudablemente el descubrimiento de las intrincadas y sofisticadas operaciones financieras realizadas por el Banco Continental, que, de acuerdo con la información proporcionada por las autoridades monetarias a los medios de comunicación<sup>10</sup>, determinarían la existencia de un aumento ficticio de capital bajo la forma de **pirimidación**; y, la utilización de los recursos de los depositantes para el salvataje de las empresas no financieras, vinculadas con este grupo económico, convertidas en las princi-

pales beneficiarias de los créditos del propio Banco Continental y de las demás entidades financieras, nacionales y costa afuera, integrantes del grupo financiero.

El Grupo Conticorp ha alegado en su defensa, que las autoridades económicas conocían toda la situación del Grupo y de sus diferentes entidades financieras vinculadas, incluso de las localizadas fuera del país, las mismas que fueron estrechamente supervisadas en varias oportunidades antes de la concesión del crédito subordinado (forma que asumió el salvataje del Banco Continental); plantean el carácter de las captaciones efectuadas por entidades del Grupo costa afuera (como inversiones, no como depósitos); y, niegan veracidad a las imputaciones.

La relevancia de este problema radica en:

1.- **El monto de los recursos del Estado involucrados** en el paquete de salvamento del Banco Continental y que corren alto riesgo de esfumarse, considerando, entre otras, las características del poder judicial en el país, los tiempos requeridos para los procesos, el poder relativo de los actores y los precedentes históricos. Efectivamente, la suma en referencia superaría los 841 mil millones de sucres, según cifras mencionadas por autoridades económicas (incluyen básicamente los 485 mil millones de sucres del crédito

9. El Gerente del Banco Central ha expresado que los organismos de control no tienen las herramientas suficientes para enfrentar grandes problemas: "No hay seguro de depósitos, ni intervención...". El Comercio, 23 de junio de 1996, página A8.

10. Una exposición completa y clara se incluye en el documento "El caso del Grupo Conticorp: Aumento de capital cuestionado y Presunto beneficio a empresas relacionadas y accionistas, a expensas de los depositantes"; sin autor ni fecha, difundido por el Banco Central.

subordinado y más de 350 mil millones de sucres por créditos de liquidez): representa alrededor del 2% del PIB de 1995; duplica el déficit fiscal reconocido por las autoridades; equivale a todo el presupuesto del Ministerio de Bienestar Social, a más de tres veces el presupuesto del Ministerio de Trabajo y a las cuatro quintas partes del presupuesto de salud<sup>11</sup>; año y medio del servicio de la deuda renegociada y más del doble de la suma recibida por la privatización de Ecuatoriana de Aviación y de la participación estatal mayoritaria en La Cemento Nacional.

2.- El **serio cuestionamiento que implica para uno de los grupos económicos más grandes del país**, cuyos orígenes se remontan a una exportadora de balsa en los años cuarenta. Este grupo, cuyo eje es la familia Ortega, se expandió en los setenta hacia ramas comerciales y de servicios, a partir de la creación del Banco Continental, en 1974, dentro de la onda expansiva del boom petrolero; pero alcanza su mayor dinamismo en la década de 1980, en la cual multiplica sus negocios, concentrándose principalmente en diversos servicios financieros y comerciales<sup>12</sup>. El grupo, en conjunto, se benefició de la sucretización de la deuda externa, por un valor superior a los 20 millones de dólares (que incluyen: 10.6 millones de Conticorp, 6.1 millones del Banco Continental y 3.5 millones de Contileasing), ocupando el

cuarto lugar entre los beneficiarios. Así mismo, en el período 1986-1988, realizó canjes de deuda por 30.6 millones de dólares, que dejaron enormes beneficios para el grupo<sup>13</sup>. Una de las características de este grupo económico es su limitada incidencia en actividades directamente productivas, ya que ha centrado su accionar en negocios financieros, comerciales y de servicios (incluyendo asesoría, centros de estudio; y procesamiento de datos), lo que imprimirla una orientación especulativa a su operación.

3.- La evidencia de que la **base legal** (establecida a partir del proyecto radical de libre mercado, preparado por el presente régimen, al cual el Congreso incorporó los pocos aspectos de control que persisten) y la **estructura de supervisión, son insuficientes e ineficaces** para controlar las actividades de grupos financieros que han llegado a construir un entramado sumamente complejo de empresas financieras y no financieras, que se prolonga hacia el extranjero, de preferencia hacia los llamados paraísos fiscales. Para ello utilizan provechosamente las diversas alternativas con que cuentan: establecimiento de entidades "off-shore", con la finalidad aparente de captar recursos, pero sobre todo de contar con un refugio para la colocación (fuga?) de capitales, y para realizar operaciones destinadas a ocultar utilidades o pérdidas. Igualmente, apro-

11. Ver diario Hoy, del 24 de junio de 1996, página 3A.

12. Alguna información se recoge en, Fierro Luis: Los Grupos Financieros en el Ecuador. Centro de Educación Popular, CEDEP, Quito, 1991, pp.422-428.

13. A partir de las cifras incluidas en Acosta Alberto: "Los nombres de la deuda. Sucretizadores, canjeadores y tenedores", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo. Quito, 1994.

vechan la creación de fondos, conocidos en el mundo financiero como una forma de escapar a las normas fiscales en los países sede. En definitiva, estos grupos cuentan con múltiples mecanismos y modalidades de operación para eludir las normas regulatorias nacionales, relativas a la concentración de créditos relacionados, topes a los activos en divisas, pago de impuestos; ocultar utilidades a fin de minimizar la participación laboral; así como soslayar las regulaciones establecidas por las entidades supervisoras.

4.- **El impacto general sobre la credibilidad del sistema financiero** que incrementa la fragilidad sistémica. Si bien es preciso distinguir entre entidades sanas y otras más proclives a las operaciones especulativas y altamente riesgosas, es claro que la debilidad institucional del control financiero, la cultura de la evasión enraizada en el país y la articulación de las principales entidades financieras con empresas de diversas ramas de actividad, en poderosos grupos económicos, (que controlan una parte fundamental de la economía nacional), cuyas actividades se entrelazan indisolublemente, abren varios interrogantes respecto de la fortaleza y la viabilidad de algunas instituciones<sup>14</sup>. Sintomáticamente, es mínimo el avance logrado

en uno de los objetivos básicos de la Ley General de Instituciones Financieras: la reducción del excesivo número de instituciones financieras mediante procesos de fusión o absorción. Lo poco que se ha logrado fue forzado por la crisis financiera abierta debido a los conocidos problemas del año 1995.

Estos eventos han permitido apreciar también la asimetría en cuanto a la información de que disponen los diferentes agentes, en particular el público en general; que se suma a la conocida asimetría del sistema financiero. Así, los pequeños y medianos clientes de los bancos son castigados por sus administraciones en cuanto a los costos de los servicios y a las tasas de interés activas y pasivas a que pueden aspirar. Adicionalmente, no pueden contar con la información suficiente y oportuna, que les permita tomar decisiones sobre mejores bases. La debilidad de las entidades de control y la poca disposición de las autoridades para entregar al público información amplia y transparente, evidencian una concepción restrictiva del funcionamiento democrático de la sociedad<sup>15</sup>.

El Gerente del Banco Central ha reaccionado con presteza y vigor, ausentes en precedentes históricos, tratando de cubrir los vacíos e insuficiencias del sistema de control; de evitar daños ma-

14. Los problemas del recién creado Banco Mercantil Unido y sus articulaciones con el Banco Continental, reportadas por la prensa nacional en la última semana de junio, ilustran sobre este aspecto.

15. Igual orientación asimétrica tiene la acción de las autoridades monetarias frente a los problemas que han enfrentado en los últimos meses varias Cooperativas de Ahorro y Crédito (cuyos directivos, en algunos casos, han realizado un manejo irresponsable de los recursos). Amparados en la obsolescencia y en los vacíos de un instrumento legal que data de tres décadas atrás, han reducido al mínimo posible el apoyo a las cooperativas.

yores para el sistema financiero y de impedir que se produzcan cuantiosas pérdidas de recursos públicos.

Los procesos judiciales abiertos por la Superintendencia de Bancos y por el Banco Central, en el país y en Bahamas, respectivamente, relacionados con este problema, seguirán lentamente su curso con un importante cambio de actores previsto para los próximos meses, en los tres poderes del Estado. En consecuencia, sus resultados dependerán fundamentalmente del peso relativo que el Grupo Ortega mantenga en el próximo régimen.

Las lecciones que la autoridad monetaria ha sacado de este problema incluyen la necesidad de restablecer en la legislación, la intervención, como mecanismo para enfrentar las crisis de liquidez y solvencia de las entidades financieras; la conveniencia de crear un seguro de depósitos, cuyo costo recaería sobre los clientes; la prohibición legal de que los propietarios de los bancos sean igualmente dueños de entidades no financieras; la conveniencia de una coordinación permanente con las autoridades monetarias de otros países, en la vigilancia de las entidades vinculadas; y, la obligación de las entidades financieras de entregar la información de todo el grupo financiero en forma consolidada.

Sin mencionar el debate que existe entre los partidarios de un seguro de depósitos y aquellos que propugnan un enfoque puro de mercado, destacando las evidencias empíricas de crisis bancarias, en países que contaban con tales seguros; cabe anotar dos reflexiones: la dificultad de pretender restringir, mediante leyes, el campo de acción del capital bancario; y, la fragilidad de

la información aún cuando fuera consolidada.

En el primer caso, las evidencias empíricas permiten afirmar que esos intentos sólo generan formas encubiertas de articulación de capitales para evadir las normas regulatorias. A pesar de ello, es evidente la necesidad de establecer en el país un conjunto básico de normas para la regulación de la operación de grupos monopólicos, similar a los que existen en muchos países como: Estados Unidos, Corea y Chile.

Por otro lado, la información consolidada de un grupo no es suficiente para medir adecuadamente la solidez y solvencia de sus operaciones; maniobras contables de diverso tipo, operaciones financieras que aprovechan las ventajas de mercados costa afuera, escasa o pobremente regulados por definición; y, las oportunidades que brindan las innovaciones financieras, oscurecen el panorama. Muchas veces será necesario un análisis detallado, por muestreo, de las operaciones realizadas para tener una mejor apreciación.

Los fenómenos anotados, unidos a los límites estructurales del reducido mercado financiero ecuatoriano, tornan evidente el carácter indispensable de una supervisión prudencial y preventiva, que se apoye en un conjunto de indicadores de alerta, sobre el sector y sobre cada una de las entidades; así como todo el impulso que pueda darse a la fusión y consolidación de entidades financieras, a fin de reducir su número relativo frente al tamaño del mercado; sin dejar fuera a instituciones especializadas en nichos del mercado, o en actividades vinculadas con secto-

res populares y/o de pequeñas y medianas empresas. La mayor transparencia en la difusión de la información sobre las entidades financieras y sobre el funcionamiento del mercado financiero, coadyuvará significativamente para su consolidación y fortalecimiento<sup>16</sup>.

A nivel general, cabe destacar que las entidades financieras tienden a convalecer muy lentamente de la crisis que enfrentaron, en un contexto global marcadamente restrictivo, puesto que el ahorro financiero crece a un ritmo mucho menor<sup>17</sup>; las captaciones se desplazan progresivamente de los depósitos de ahorro a los depósitos a plazo, con el consiguiente incremento de los costos de captación; y existe una creciente preferencia por los depósitos en moneda extranjera<sup>18</sup>, debido a la incertidumbre prevaleciente. Por otro lado, la cartera vencida de los bancos privados se mantiene alrededor del 10%.

Han continuado, por lo tanto, las elevadas tasas de interés, el principal dilema que este gobierno no pudo resolver; básicamente porque eran una precondition para controlar los ataques al tipo de cambio y retener a los capitales.

Cabe precisar, sin embargo, contrariamente a una reciente defensa "orgánica" de dichas tasas, en base a las expectativas y al nivel de inflación<sup>19</sup>, la total relevancia de la magnitud absoluta de las tasas, puesto que las tasas activas reales aplicadas en el Ecuador son las más altas de América Latina. A marzo de 1996, ellas eran de 26.46% en las operaciones corporativas (26.86% en otras operaciones activas; considerando en ambos casos el plazo de 84-91 días, que es el predominante), es decir que prácticamente duplican los niveles de Brasil y República Dominicana, situados alrededor del 13.5% y casi cuadruplican las de Chile (7.04%), sin mencionar el 3.03% de Nicaragua.

Precisamente, el rechazo generalizado de esas tasas y la evidencia de que el sector financiero ha sido el principal beneficiario de casi tres lustros de ajuste, dan origen a posiciones fuertemente críticas de las entidades financieras, en particular por parte de una de las candidaturas; las mismas que suscitan profundos temores en los voceros de esa actividad.

De cualquier forma, la reducción de las tasas no se logrará por decreto, sino mediante una política económica

16. Precisamente la reducción del secretismo respecto de las posiciones y los riesgos de los bancos y una gran transparencia en el manejo de la información, presentes en la ley bancaria de Chile, son destacados como base de un reformado sistema regulatorio, por Allan Meltzer, experto que visitó el país. Un mayor desarrollo se encuentra en su artículo: "Sustaining safety and soundness: Supervision, Regulation, and Financial Reform", The World Bank, Washington, December 1995.

17. Así, la tasa anual de crecimiento del ahorro financiero total que al mes de abril de 1995 era del 57.5%, en abril de 1996 fue de 32.8%.

18. En abril de 1996, las captaciones en moneda extranjera representaron el 19% del total del ahorro en el sistema financiero (17% en el caso de los bancos privados), frente a un 2.4% en diciembre de 1992.

19. Ver: "La inflación y las tasas de interés", Oswaldo Dávila Andrade, en Martes Económico, del 18 de junio de 1996, pp.3 y 4.

que reduzca las expectativas inflacionarias y de certeza sobre la evolución del tipo de cambio, restaurando la confianza de los agentes económicos dentro de un esquema de anclaje diferente del adoptado por el gobierno saliente (el que se basa en la meta de inflación, aplicado en Chile, sustentado en altos niveles de credibilidad de la política económica, parece muy interesante).

Además, este proceso deberá ir acompañado de una política monetaria que, mediante mecanismos de mercado, propicie el descenso de las tasas activas y pasivas; continúe y profundice la reducción de costos operativos en las entidades financieras y la elevación de sus niveles de eficiencia; así como la reducción ordenada del número de instituciones del sistema financiero y su fortalecimiento, dentro de un esquema de profundización y democratización financiera de la economía ecuatoriana.

#### **LA RESTRICCIÓN FISCAL: EL LÍMITE DE LAS PROMESAS**

Otro sector, además del social (salud, educación, bienestar social) y de infraestructura, en el cual los resultados alcanzados por el actual gobierno son muy limitados y que representará una seria restricción para la acción del próximo, es el de la gestión económica del sector público<sup>20</sup>.

Si bien el gobierno saliente espera terminar con un déficit equivalente al

1% del PIB; voceros de una de las candidaturas manifiestan, a partir de la información entregada directamente por las actuales autoridades, que existiría también un déficit de caja cercano al 3% del PIB, así como varios compromisos relacionados con el endeudamiento interno (cuyo monto total estaría alrededor de los 700 millones de dólares), que habría servido incluso para cancelar sueldos en el sector público; una parte sustancial de esa deuda interna será exigible en la primera mitad del próximo año. Estos elementos configuran una situación de las cuentas fiscales mucho más frágil que la públicamente aceptada<sup>21</sup>.

El fracaso del régimen en los procesos de modernización y privatización del aparato estatal, rodeado de una estela de ineficacia, falta total de transparencia y lentitud, se completa con los escasos resultados de su programa de reducción del tamaño del Estado. Efectivamente, a pesar de la eliminación, fusión o transferencia al sector privado, de todas las 13 entidades enumeradas en el Plan Macroeconómico de Estabilización que acompañó al paquetazo del 3 de septiembre de 1992; más otras que se agregaron posteriormente; y de la reducción de 76.259 empleados públicos, entre 1993 y 1995 (de acuerdo a datos de la SENDA), el ahorro en gastos de sueldos y salarios se registraría a partir de 1997 (por un valor anual de 16.5 millones de dólares) y representaría apenas 70 millones de dólares anua-

20. Sobre el tema fiscal se incluyeron algunas reflexiones en "Quiebres en el modelo?", Ecuador Debate No.35, Agosto de 1995, pp.5-20.

21. Análisis Semanal estima un déficit de 3.1% para fines de 1996, en "Hay brecha fiscal indeterminada", No.17, mayo de 1996.

les, en el año 2.000, cifra equivalente a un mes de exportaciones petroleras<sup>22</sup>.

Este panorama se completa con los infructuosos intentos del régimen por incrementar en un 80% la tasa del impuesto al valor agregado en varias oportunidades en los dos últimos años; el lento y tortuoso avance de la modernización de las aduanas; los limitados logros del reglamento para las recaudaciones de los denominados "contribuyentes especiales", que generó el rechazo de sectores empresariales de la Costa; y, la aplicación tardía, desordenada y antitécnica del nuevo reglamento de facturación, que concitó la oposición de diversos sectores.

Los esfuerzos antes mencionados, más otros cambios legales y administrativos (Ley de Privatizaciones y Modernización del Estado, Ley de Presupuesto, Reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno, entre otros), fueron concebidos como una reforma estructural que pretendía "terminar definitivamente con el problema fiscal" y establecer "el marco institucional indispensable para el funcionamiento de un Estado moderno y eficiente"<sup>23</sup>.

La falta de una clara decisión política del gobierno; y, la forma autoritaria y carente de transparencia con la que abordó estos temas, produjeron el rechazo de gran parte de la opinión pública, la oposición en el Congreso y la derrota de sus tesis en la consulta

popular; ello afectó seriamente al avance en la reforma fiscal, que constituía el eje fundamental del ajuste estructural. Sin embargo, una rígida austeridad en el gasto público, particularmente en los rubros sociales y de inversión, apuntaló la relativa estabilización alcanzada. Al mismo tiempo, se registraban casos como los de los gastos reservados y la desaparición del arroz de las piladoras (cuyo monto equivale a cuatro veces los primeros), entre muchos otros, que deterioraban la imagen del régimen y la eficacia de su acción<sup>24</sup>.

El gobierno recurrió a los expedientes más sencillos: incrementar los volúmenes de exportación de petróleo; y, sobre todo, elevar mensualmente los precios internos de los combustibles. Por esta última medida, aplicada desde febrero de 1995, el fisco recaudó cerca de un 4% del PIB en ese año, convirtiéndolo así en un rubro de ingresos más importante que el IVA (3.5% del PIB).

En definitiva, al concluir el gobierno, persisten las rigideces características de los ingresos y los gastos del sector público. Los avances logrados en los primeros son mínimos: se mantiene la tendencia, vigente desde mediados de la década pasada, a un menor peso de los ingresos petroleros, que representaban más del 10% del PIB en 1985 y 7.7% en 1995 (en 1992 fueron del 7.9%); se incrementa ligeramente

22. Mayor detalle sobre la reducción de personal se incluye en: "Costos y beneficios del tamaño del Estado", Revista Gestión No.24, de junio de 1996, pp.50 y 51.

23. Plan Macroeconómico de Estabilización: Inicio de la Reforma", diario Hoy, septiembre 4 de 1992, pp.6A y 7A.

24. Es interesante constatar, por ejemplo, que mientras los presupuestos de los años 1994 y 1995, incluían egresos para la Presidencia, por 0.02% y 0.10% del PIB, respectivamente; los egresos efectivos representaron 0.53% y 0.29% del PIB, en cada año. Ver Análisis Semanal No.17, Mayo 7 de 1996, pp.8 y 6.



el aporte de los ingresos tributarios, que pasan de 6.4% del PIB en 1985 a 8.8% en 1995 (en 1992 representaron algo más del 7%). Entre los principales rubros tributarios se registra un leve incremento en la recaudación del IVA (de 3.2% del PIB en 1992 a 3.5% en 1995); del impuesto a la renta (de 1.3% del PIB en 1992 a 1.5% en 1995); mientras oscilan en torno al 0.7% del PIB, los ingresos por los Impuestos a los Consumos Especiales (ICE).

Como se puede apreciar, los ingresos tributarios, pero especialmente los correspondientes al impuesto a la renta y al IVA, son sumamente bajos en relación a los parámetros de otros países latinoamericanos de similar desarrollo relativo; evidenciando el altísimo nivel de evasión tributaria, estimada en cerca del 60%. En particular destaca la evasión del impuesto a la renta, pagado en gran medida por los empleados del sector público y privado que no tienen escapatoria; mientras lo evaden, con múltiples mecanismos contables y financieros, legales e ilegales, las más grandes personas naturales y jurídicas del país.

La generación de una conciencia de responsabilidad fiscal en los empresarios y entre la población ecuatoriana no se logrará con medidas como la de la facturación generalizada, que en un contexto de irresponsabilidad en el gasto y corrupción en el manejo de los recursos públicos, ha unificado en una cerrada oposición a gremios profesionales, empresariales y a los sectores informales. Es evidente que en tales sectores existen altos niveles de evasión fiscal; en estos y en empresas formales, incluso hay casos en los cua-

les se recauda el impuesto al IVA, pero no se lo entrega al fisco. Sin embargo, el período en que se toma la medida, los errores en su instrumentación y en su misma concepción, provocan confusión y reducen enormemente su eficacia.

Para ser exitosa, una medida como la planteada, debería estar precedida de una afirmación moral y de un saneamiento del poder judicial; debería formar parte, además, de un esquema integral de reforma tributaria que aborde en forma global el problema de la evasión y enfrente el replanteamiento del esquema tributario.

En lo que respecta a los egresos, los mismos se concentran en el gasto corriente, más aún con el drástico recorte del gasto de inversión, reducido a un escaso 6.5% del PIB en 1996. Al mismo tiempo, la carga del servicio de la deuda, tanto interna como externa, representó en 1995 un 5.5% del PIB y para este año requiere el 34.4% de Presupuesto del Estado.

Es claro entonces, que la fragilidad extrema del equilibrio fiscal (peor aún si se considera el rezago en el ajuste de tarifas de servicios públicos: principalmente de energía eléctrica y teléfonos, previsto pero postergado; y, la revisión programada de subsidios importantes como los vigentes al diesel y al gas), se convertirá en un serio limitante para el cumplimiento de las promesas electorales de las dos opciones.

En la medida en que una reforma fiscal integral difícilmente rinde frutos en el muy corto plazo, el populismo económico oculto tras las múltiples ofertas de campaña, se vuelve una amenaza real. Ofrecimientos como los de eliminar el alza mensual de los precios de los combustibles, de no subir

las tarifas de servicios básicos, para no mencionar los relativos a la vivienda, se vuelven muy complicados, al menos para los primeros 18 meses. El riesgo de deteriorar la situación fiscal, rom per la relativa estabilidad inflacio-

na y provocar un desequilibrio importante en el sector externo se incrementa significativamente; situación que repercutiría en una profunda agudización de los ya elevados niveles de conflictividad social.



# NUEVA SOCIEDAD

ENERO-FEBRERO 1996

NP141

Director: Heiculf Schmidt  
 Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: Ana María Campero, Bolivia. Carrera contra el tiempo. Leticia Salomón, Honduras. Los retos de la democracia. Raúl Leis, Panamá. Entre el asedio y la esperanza. APORTES: Jorge Castañeda. La izquierda en ascuas y en ciernes. Clara Murguialday, Mujeres, transición democrática y elecciones. El Salvador en tiempos de posguerra. Virginia Vargas Valente, Disputando el espacio global. El Movimiento de Mujeres y la IV Conferencia Mundial de Beijing. Miguel Eduardo Cárdenas/Oscar Delgado: Reconstrucción de la esfera pública y voto cívico-independiente en Colombia. TEMA CENTRAL: PRESENTE Y FUTURO DE LA IZQUIERDA. Rodrigo Arucena, La izquierda ante la decepción. Isidro Cisneros Ramírez, El espacio normativo de la izquierda y la nueva geometría de la política. Alejandro Colás, La izquierda y lo internacional. Amparo González Ferrer, Reivindicaciones zapatistas. Una constante en la historia de México. Jefferson Oliveira Goulart, Democracia y ejercicio del poder: desafíos para una nueva izquierda. Diego Martín Raus, La tensión teoría-historia en la izquierda latinoamericana. José Sánchez Parga, Despensar la izquierda. Erik & Rolando Torrico V., Bolivia. Izquierdas en transición. LIBROS: POSICIONES: Declaración final del XX Congreso ALAS.

SUSCRIPCIONES  
 (Incluido flete aéreo)  
 América Latina  
 Resto del mundo  
 Venezuela

ANUAL  
 (6 núms.)  
 US\$ 50  
 US\$ 80  
 Bs. 2.300

BIENAL  
 (12 núms.)  
 US\$ 85  
 US\$ 145  
 Bs. 5.200

PAGOS: Chequé en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61 712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: 267.31.39 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.49 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; Correo E.: kmuller @ conicit. ve, magonzal @ conicit. ve.

# ediciones

# caap

**DIALOGOS / Integración Comercial y Globalización / Autor: Wilma Salgado /**  
Comentarios de: Alberto Acosta, Roberto Betancourt Ruales, Luis Luna Osorio y  
Patricio Martínez. / CAAP.

## DIALOGOS

**Integración Comercial y Globalización**

**WILMA SALGADO**

Comentarios de Alberto Acosta,  
Roberto Betancourt Ruales, Luis Luna Osorio  
y Patricio Martínez



El Centro Andino de Acción Popular ha puesto en circulación el quinto texto de su serie DIALOGOS, esta vez dedicado a uno de los temas más actuales y de crucial importancia para el presente y futuro del país. En tiempos de apertura comercial como nuevo "paradigma", INTEGRACION COMERCIAL Y GLOBALIZACION, mediante un debate pormenorizado y reflexivo de la autora, Wilma Salgado Tamayo, trata de problematizar sobre las consecuencias e implicaciones de este proceso.

El texto presenta los comentarios y aportes de Alberto Acosta, Roberto Betancourt, Luis Luna Osorio y Patricio Martínez