

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

Juan Carlos Ribadeneira

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/. 18.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 6.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Postal 17-15-00173-B Quito, Ecuador

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



\$ 5,00

ECUADOR DEBATE

31

Quito-Ecuador, Abril de 1994

EDITORIAL

COYUNTURA

Ecuador: La Coyuntura de 1993 y Perspectivas para 1994 / 8-52

EQUIPO DE COYUNTURA "CAAP"

TEMA CENTRAL

Ecos y Escenarios de la Coyuntura Internacional / 54 - 68

WILMA SALGADO

América Latina en el escenario mundial de los años 90 / 69 - 77

FERNANDO BUSTAMANTE

Tendencias de la economía internacional y elementos para una estrategia de comercio exterior / 78 - 86

JÜRGEN SCHULDT

América Latina en la Economía Mundial / 87 - 100

ANIBAL QUIJANO

Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal .

Procesos recientes y alternativas emergentes / 101 - 115

GERONIMO De SIERRA

El nuevo escenario / 117 - 124

FRANCISCO J. De ROUX

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Preguntas actuales para la investigación agropecuaria y de los recursos naturales / 130 - 135

LEONARD FIELD

Situación actual y perspectivas de la economía campesina / 137 - 152

LUCIANO MARTINEZ

ANALISIS

Gobernabilidad sin gobierno: El laberinto del 93 / 154 - 163

CESAR VERDUGA

La unidad de valor constante / 165 - 168

LEONARDO SUAREZ G.

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado / 169 - 171

J. GONZALEZ PUIG

Analisis



GOVERNABILIDAD SIN GOBIERNO: EL LABERINTO DEL 93 (*)

Cesar Verduga (**)

El Gobierno de Durán Ballén, ha quemado las naves con la sociedad en su conjunto, rompiendo la primera condición para gobernar: sustentarse al menos en un grupo importante de la sociedad. Nos quedamos en el laberinto, entre una nación inconclusa y una modernización que nunca llega.

EL LABERINTO

Haría falta el penetrante lenguaje simbólico de Pablo Palacios para describir situaciones sociales y políticas esquizoides como aquellas que el Ecuador ha vivido en diciembre de 1993.

El sin sentido del discurso del gobierno siempre lejano a la verdad, la ausencia de certezas y la fragmentación de intereses y metas que caracteriza a los sujetos sociales y a los actores polí-

ticos, se conjugaron frente al tema de la crisis fiscal prevista para 1994 y a las reformas a la legislación tributaria que el gobierno planteó para enfrentarla, desarrollando un alucinado escenario donde la gran mayoría de ecuatorianos tenían que afinar al máximo su intuición para entender el argumento. Esta trama permitía también un acercamiento analítico a la cuestión de la gobernabilidad en el país.

Todo se inició con la caída de los precios del petróleo en el mercado mun-

(*) Este artículo fue preparado por el autor para el N° 30 de Ecuador Debate. No fue publicado entonces por haberse cerrado la edición. Sin embargo, dada su importancia, lo presentamos ahora.

(**) Economista, Ex-Director de FLACSO-México, Ex-Ministro de Trabajo y de Gobierno. Actualmente preside la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) y realiza importantes consultorías internacionales.

dial, a niveles menores que los inicialmente previstos en la elaboración del Presupuesto General del Estado. El gobierno PUR/Conservador, que ha preconizado durante diez y seis meses la tesis del "Estado ausente" como condición para el redespigue del país, reaccionó sin embargo con un lenguaje "estatista" que sus voceros han rechazado siempre. El país contempló azorado a los economistas del régimen ponderar la necesidad imperiosa de restituir el nivel de ingresos fiscales para alimentar un programa de inversión pública sin el cual, decían, no será posible la reactivación en 1994 ni la baja de la inflación a la meta prevista.

Los voceros políticos del gobierno ocuparon amplios espacios en los medios de comunicación para alabar la imaginación económica y la sensibilidad social del proyecto de reformas y para resaltar que se mantendría el subsidio al gas de uso doméstico y no se subiría el precio de las gasolinas, contraviniendo sus permanentes proclamas satanizadas de todo tipo de subsidio y favorables al libre juego de la oferta y la demanda para fijar los precios de los combustibles. En un pintoresco pasaje de su intervención televisiva, el Presidente destacó que, aunque subían los impuestos a todos los productos, se reducían los tributos a la cerveza, como un homenaje a las fiestas decembrinas y a los aficionados al fútbol... Como prueba de su "creatividad" política, el gobierno envió el proyecto como "económico urgente" y convocó a un Congreso extraordinario que "ingenuamente" mezclaba

las nuevas normas tributarias con reformas constitucionales al sistema político y con nombramientos en las funciones Judicial y de control constitucional.

La estrategia parecía clara. No subir los precios de los combustibles para evitar una reacción social inmediata, calculando que el alza de impuestos tendría un efecto inflacionario mayor pero más lento. Convertir al Congreso extraordinario en un mercado, con una agenda que semejava una lista de bienes a intercambiar: aprobación de los impuestos a cambio de reformas políticas en favor de los legisladores independientes y social cristianos o aprobación de impuestos a cambio de una mayor presencia del Partido Roldosista Ecuatoriano en el Poder Judicial y en el Tribunal de Garantías Constitucionales. Tener más recursos que los requeridos por la crisis petrolera, para aplicarlos al financiamiento apresurado de obras públicas rápidas y a la propaganda política, para reducir en lo posible, las dimensiones de la inevitable derrota que le espera al régimen en las elecciones parlamentarias de 1994.

El paquete tributario incluía normas importantes para castigar la evasión y para modernizar y mejorar el sistema de recaudación de impuestos. En ese aspecto se planteó como instrumento la profundización de la reforma tributaria iniciada en el gobierno anterior, susceptible de alcanzar ahora consenso nacional. Pero su más relevante capítulo era inaceptable: se proponía incrementar el IVA en un 80% (del 10% al 18%), en un país cuyos niveles de extrema pobre-

za ya son fuentes de violencia delincuencial e inestabilidad política. Además, contenía nuevas concesiones a determinadas inversiones extranjeras orientadas a la explotación del petróleo, así como también nuevas reducciones en los impuestos a las remesas de utilidades al exterior. A medida que se desarrollaba el debate público sobre el proyecto gubernamental, crecía la convicción de que el gobierno mentía. Los ex-Secretarios de Estado de Finanzas y Planificación del propio Presidente Durán Ballén, acusaron al gobierno de propiciar la “anti-modernización”: declararon que la reforma tributaria (sin incluir el IVA) estaba lista desde hace meses y no era motivada por ninguna fluctuación en los precios del petróleo: consideraron inaceptables las proyecciones del gobierno sobre el precio futuro del petróleo y desmintieron las cifras sobre la magnitud del déficit fiscal esperado. En un debate radial en el que participé junto al Secretario del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), éste reconoció que el paquete tributario pretendía cubrir no sólo el déficit generado por la caída de los precios del petróleo, sino también el alza de salarios de los maestros, la compra de renuncias de otros veinte mil funcionarios estatales y un ambicioso programa de inversiones públicas. Varios analistas señalaron que también se pretendía recoger dinero para cubrir atrasos en el pago de la deuda externa, con miras a una probable renegociación.

La magnitud de la propuesta tributaria gubernamental y la profundidad de los efectos económicos y sociales que

el alza del IVA conlleva, habrían demandado del régimen un intenso proceso de negociación previo, para poder al menos, delinear los posibles efectos políticos de la convocatoria presidencial al Congreso extraordinario. Como los acontecimientos mostraron después, tal previsión política no estuvo presente en el gobierno de Durán Ballén.

Los sectores populares y medios, e importantes voceros de la Iglesia Católica rechazaron el planteamiento gubernamental. Las Cámaras empresariales hicieron lo mismo y pidieron al Congreso devolverlo sin trámite alguno al Ejecutivo. Los medios de comunicación, que en su mayoría, han mantenido frente al gobierno una posición de comprensión sin precedentes, se opusieron unánimemente al proyecto tributario. El parlamento y los partidos políticos vivieron varios días de intensas negociaciones. El régimen intentaba romper en el Congreso la decisión mayoritaria de los partidos de reformar profundamente el proyecto del Ejecutivo, rechazar el incremento del IVA y otros impuestos y darle al gobierno herramientas legales más fuertes para combatir la evasión, calculada en 1.6 billones de sucres por año. Esta fue la tesis que finalmente se impuso en la madrugada del 29 de diciembre. La derrota política del régimen era más dura que lo que una simple votación parlamentaria negativa representa. El gobierno había quemado las naves con la sociedad nacional en su conjunto, con un proyecto que parecería tener sólo dos beneficiarios: el fisco y algunos inversionistas extranjeros. La prime-

ra condición de gobernabilidad estaba rota: no había un gobierno sustentado en algún grupo importante de la sociedad, ni apoyado por ninguna de las estructuras de poder que caracterizan al Ecuador contemporáneo. Como editoria- lizaba El Comercio de Quito; *"la reforma tributaria se convirtió en un proyec- to polémico por la propuesta de elevar sustancialmente el IVA, por la suge- rencia de gravar una vez más los acti- vos productivos de las empresas, por la penalización generalizada a algunos agentes económicos y por la extensión del IVA a numerosos servicios, cuyo en- carecimiento repercutirá en la vida de los ciudadanos(...). La propuesta de in- crementar el IVA en un 80% fue una imprudencia y un verdadero desatino y resultó inaceptable aún como tesis de transacción con las fuerzas políticas del Congreso, porque las expectativas que se crearon en su torno han provocado el desprestigio de todo el proyecto y un deterioro preocupante del Gobierno nacional. La propuesta asustó a los agen- tes económicos y alimentó un proceso*

*de aglutinación de fuerzas que, de otra manera, no se habría producido".*¹

La soledad absoluta del régimen de Durán Ballén, a dos días del año nuevo, era el símbolo de un serio problema de gobernabilidad en el laberinto ecuato- riano de 1993.

LA GOBERNABILIDAD

La convergencia de procesos de mo- dernización productiva, ajuste económi- co y democratización política en Amé- rica Latina, han generado un intenso de- bate respecto del tema de la gobernabi- lidad en el ámbito académico y en el universo de los organismos internacio- nales de desarrollo. Revisar, parcialmen- te, esa producción académica, es impor- tante para el análisis que se propone este artículo.

El documento de base del proyecto PNUD-RLA-92-030², parte de la pre- gunta de cómo se gobierna para el desa- rrollo humano. Considerando que la res- puesta a esa pregunta obliga a la revi- sión de múltiples dimensiones, se elige

1. El Comercio, 29 de diciembre de 1993, p. A-4 (Un Proyecto Polémico).

2. Documentos consultados:

Biehl, John, Opazo, Andrés, Verduga, Cesar. "Buen Gobierno para el Desarrollo Humano". Documento base del proyecto PNUD-RLA-92-030, PNUD, Un Gobierno para el Desarrollo Humano. Seminario de Valparaíso celebrado entre el 3 y el 5 de diciembre como una actividad del proyecto PNUD-RLA-92-030.

Tomassini, Lucio, "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo". BID, Washington, 1993.

Jaquín, Edmundo, "Gobernabilidad y Desarrollo: El Estado de la Discusión". BID, Washington, 1993.

Fiori, José Luis. "Ajuste, Transición y Gobernabilidad: El Enigma Brasileño". BID, Washington, DC, 1993.

Calderón, Fernando, "Gobernabilidad Aggiornata y sociedad emergente". CEPAL, Santiago, Chile, 1993.

3. Biehl, Opazo, Verduga. "Documento base del proyecto PNUD-RLA-92-030".

para su abordaje a la **participación** como hilo conductor: "*Por cuanto realiza (la participación) la presencia de lo humano y la solución de los problemas, a la vez que condensa lo medular de la política*"⁴.

El proyecto plantea la premisa de que el desarrollo humano no es una receta de aplicación automática y de que gobernar en democracia es concertar los intereses de los gobernados. De allí que las metas de desarrollo humano y democracia, no son alcanzables por caminos tecnocráticos, sino por la vía política. "Gobernar es hacer convergentes las prácticas humanas, es contribuir a la emergencia de nuevas matrices que entrelacen la actividad política con las expresiones de la sociedad civil para resolver los problemas de los ciudadanos. Esto es poner cimientos sólidos a la democracia del futuro a la vez que garantizar el desarrollo"⁵.

El proyecto al que hacemos referencia constata el lento enraizamiento de instituciones y prácticas democráticas, así como los síntomas de recuperación económica que caracterizan a América Latina. Pero subraya también las debilidades congénitas de ambos procesos y su vulnerabilidad. Los déficit en la formación de ciudadanos, la iniquidad social. La debilidad institucional y moral de la administración de justicia, la corrupción generalizada, el mal funcionamiento de la administración impositiva,

la expansión del poder de las empresas transnacionales, la supervivencia de resabios militaristas, los efectos sociales de los procesos de ajuste, la pérdida de credibilidad de las clases políticas, el narcotráfico son, entre otros, factores que debilitan la frágil cohesión social y nacional y se erigen en obstáculos para avanzar en democracia y en paz hacia los objetivos de desarrollo humano.

Los autores señalan: "*Hablando en propiedad, lo que se vive en la región no es una 'crisis política' simple, sino una 'crisis de la política'*". "*Lo que la caracteriza es, justamente, la distancia que tiende a crearse entre la política y la sociedad. Es el problema que subyace a la cuestión de la gobernabilidad. Esta ha sido enfocada preferentemente en términos de la capacidad técnica y de la consistencia moral de los equipos gobernantes. Pero es sólo una parte del problema. Es propio de la democracia el que la eficiencia vaya de la mano de la legitimidad, el que la población se reconozca en sus autoridades. Pero ello no siempre sucede. La crisis de la democracia viene a ser hoy en día una crisis de credibilidad en torno a su contenido y a su proyección a la vida corriente. Los políticos y las instituciones en que operan son vistos a menudo como demasiado alejados de las preocupaciones reinantes en el ámbito popular, que giran alrededor de la subsistencia y el mejoramiento de la calidad de vida*"⁶.

4. Biehl, Opazo, Verduga. Doc. cit., p.1.

5. Biehl, Opazo, Verduga, Doc. cit., p. 2.

6. Biehl, Opazo, Verduga, Ibid, p.9.

Al abordar el tema de la modernización Biehl, Opazo y Verduga subrayan que existe una escasa correspondencia entre lo que acontece en la esfera de lo político y la demanda de la población que se agrava cuando se aplica un concepto de modernización que se restringe a ser el simple acceso a medios técnicos para el incremento productivo a fin de mejorar la gestión, sea pública o privada. Al respecto, según los autores citados, se correría el peligro de que la política aparezca como una actividad de especialistas, de una elite que se encuentra al corriente de las pautas de acción universales y trata de insertarse en un mundo competitivo. La vida de un amplio sector sumido en la pobreza queda fuera. El problema vinculado al concepto de modernidad, cuando es apropiado por una visión tecnocrática y de corto plazo, es que no incluye otros elementos que tienen que ver con las aspiraciones constitutivas del hombre moderno, como por ejemplo la de una mayor libertad, de equidad en las oportunidades y de estabilidad política. Los autores del proyecto del PNUD concluyen sobre el tema lo siguiente: *“El reto de la gobernabilidad viene a ser, entonces, la articulación orgánica entre los sectores políticos y la extensa variedad de agentes sociales. En este nivel se sitúan los grandes vacíos de las democracias de la región”*⁷.

En un trabajo elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID⁸

se exploran múltiples perspectivas de abordaje académico del tema de la gobernabilidad. El autor intenta una conceptualización comprensiva del asunto y formula un planteamiento central: *“La hipótesis en que se basa esta reflexión, de un punto de vista sustantivo, es la de que el buen funcionamiento del gobierno, comenzando por sus responsabilidades económicas, depende de la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto y ésta, a su vez, de las relaciones entre el Estado, por una parte, y la cultura cívica, la economía y los sectores sociales por la otra”*⁹. El autor revisa distintas áreas de preocupación existentes sobre el tema de la gobernabilidad y resalta las siguientes: 1. Aquellas que se limitan fundamentalmente a relevar los temas de eficiencia, predictabilidad, honestidad, transparencia y responsabilidad (accountability) de la maquinaria gubernamental; 2. Las preocupaciones referidas a las condiciones necesarias y aún más amplias que las primeras, para que el Estado pueda manejar la sociedad en su conjunto; estas preocupaciones incluirían, además de la mejora de la eficiencia del poder ejecutivo y del tema más amplio de la reforma del Estado, otras áreas relativas al significado y al mantenimiento de un Estado de Derecho; 3. Un tercer grupo de materias que, en opinión de Tomassini, tiene que ver con la cuestión más fundamental de alcanzar procesos de real participación política y consensos para que el gobierno pueda

7. Biehl, Opazo, Verduga, *Ibid.*, p. 12.

8. Luciano Tomassini, “Estado, Gobernabilidad y Desarrollo”.

9. *Ibid.*, prólogo, p.2.

cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, manejando tanto las exigencias de austeridad provenientes de los grupos de derecha (austeridad que generalmente recae sobre los más pobres) como los desestabilizadores desbordes populistas provenientes de la izquierda, dentro del marco de un diálogo continuo y cada vez más amplio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado ¹⁰. Para el autor, la conclusión principal que surge de la revisión de este debate sería que: *“La gobernabilidad es un concepto elusivo, cuya definición, e incluso cuya presencia en el debate público, depende de la percepción que la sociedad tenga en cada etapa acerca de cuán garantizado e inseguro es su proceso de gobierno, y de los factores de los cuales depende ese proceso”* ¹¹.

En un documento elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Edmundo Jaquín analiza la relevancia del tema de la gobernabilidad y señala que la misma no es una tendencia efímera, sino una preocupación global de largo aliento fundada en que cada vez con más fuerza, se vinculan los temas de la gobernabilidad y el desarrollo, de la gobernabilidad y el Estado de Derecho, de la gobernabilidad y la legitimidad ¹².

Al analizar la relación entre gobernabilidad y legitimidad, el documento citado enfatiza en la elaboración conceptual y de políticas operativas en torno a la significación económica de la política social, de la educación y de la participación ciudadana, al igual que traza algunos lineamientos sobre lo que denomina cultura de la gobernabilidad.

En el documento de Fernando Calderón “Gobernabilidad Aggiornata y Sociedad Emergente”, el autor parte de la constatación de que América Latina bajo el efecto de la globalización, el ajuste económico y la democratización, constituye una zona del mundo en proceso de transición. En esa perspectiva, el autor considera que la gobernabilidad en el Continente no sólo está ligada a las posibilidades de sostener mínimas racionalidades económicas y políticas, sino también al desarrollo de nuevas pautas culturales y sociales. El autor formula su hipótesis como una interrogante: *“¿Cómo volver democráticamente gobernables, sociedades que por los cambios vividos tienden a la ingobernabilidad?”* ¹³.

En los siguientes párrafos del documento, Calderón procura poner en relación a nivel conceptual, el tema de la modernización y la subjetividad social, procurando precisar alternativas en una

10. *Ibid.*, p. 5 y 6.

11. *Ibid.*, p. 6.

12. Edmundo Jaquín, *Gobernabilidad y Desarrollo: El Estado de la Discusión*, BID, Washington, DC, 1993.

13. Fernando Calderón, *Gobernabilidad Aggiornata y Sociedad Emergente*, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.

nueva sociedad emergente, a la que algunos estudiosos del tema denominan "sociedad del conocimiento". Calderón plantea la hipótesis de que allí, en esa relación, están ancladas posibilidades de una gobernabilidad progresiva, vale decir, una gobernabilidad no excluyente que permite la gradual acumulación de poder social democrático. Además en el mismo trabajo Calderón procura explorar las características y limitaciones a nivel societal existentes en América Latina para el logro de un consenso social capaz de impulsar un desarrollo endógeno y una gobernabilidad progresiva. El documento citado también aborda de manera sintética los problemas relacionados con la transformación institucional y las dimensiones culturales de la gobernabilidad.

En el trabajo de José Luis Fiori, "Ajuste, transición y gobernabilidad: el enigma brasileño", el autor explora las paradojas macroeconómicas de la sociedad brasileña, las cuales no tienen explicación económica solamente sino también histórica y política, por cuanto en opinión de Fiori, Brasil vive un largo proceso de transición entre una forma de organización y desarrollo capitalista que se agotó y un nuevo modelo aún en construcción. El autor plantea la hipótesis de que esta construcción envuelve simultáneamente dos procesos: el de las mutaciones micro y macroeconómicas y el de la transformación de las instituciones políticas; de allí que en opinión del autor el cuadro de aparente ingober-

nabilidad que exhibe Brasil tiene que ver con obstáculos y resistencias en el camino de la transición cuyos orígenes son en parte una herencia del modelo de desarrollo anterior pero, en otra buena parte, son productos del ajuste externo iniciado en los años 70 y de las políticas de estabilización implementadas durante la década de los 80. Fiori plantea que esta larga situación de deterioro vivida por el Brasil ha servido para impulsar una evolución político-intelectual semejante a la que hoy tiene lugar en los organismos internacionales respecto a las políticas de ajuste y la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo. El autor subraya que hoy en el Brasil emerge un nuevo consenso en el sentido de que la estabilización es absolutamente indispensable pero de que no habrá estabilización sostenida sin crecimiento económico; y en su opinión, es ésta precisamente la cuestión central que estará en juego en 1994 cuando sean redefinidas las actuales normas constitucionales y elegidas las nuevas autoridades políticas que gobernarán el país hasta fines del siglo¹⁴.

El análisis de los documentos objeto de esta revisión bibliográfica, permite establecer que el debate en torno a la gobernabilidad en América Latina constituye una reflexión multidimensional que tiene como eje la consideración de que el continente vive un proceso complejo de transición económico-social y político-institucional, que demanda, más que en otras épocas, sabiduría estatal,

14. José Luis Fiori, doc. cit., pp. 3 y 4.

perspectiva histórica y clarividencia política, por parte de las clases dirigentes. Y eso parece ser, precisamente, el déficit mayor que hoy presenta el Ecuador.

SALIR DEL LABERINTO

Al igual que en otras realidades latinoamericanas, el problema de la gobernabilidad en el Ecuador presenta dimensiones de mediano y largo plazo, mezcladas con aspectos de corto plazo. Pensando en el mediano y largo plazo la principal tarea del Ecuador es armonizar un fenómeno de construcción nacional aún no concluido, con la indispensable inserción del país en el proceso de modernización. A esa tarea histórica debe supeditarse cualquier estrategia de gobernabilidad. En el mediano y largo plazo es necesario impulsar un proceso integral de modernización que involucre al Estado, a la empresa privada, al sistema político y al sistema educativo, con una metodología política que, de acuerdo con las realidades ecuatorianas, evite un estilo de implantación de reforma traumático que pueda debilitar in extremis la frágil cohesión social o desatar procesos centrífugos originados en la diversidad regional y étnico-cultural que caracteriza al país. El logro de consensos nacionales que un proceso así requiere, sólo es posible a partir de la formación de un gobierno con profundidad histórica y sapiencia política, que no son precisamente las características del régimen de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik. Por ello lo único posible y viable bajo el gobierno actual es salir del

laberinto del 93 y darle al país en los dos años y medio que aún restan del actual período, un mínimo de estabilidad institucional, a partir de cambios en el estilo de conducción gubernamental.

La primera necesidad es otorgarle coherencia y cohesión al equipo de gobierno. No es posible que en apenas diez y seis meses del gobierno PUR/Conservador hayan sido renovadas veinte autoridades del gabinete ampliado que consta, precisamente, de veinte personas. Igualmente, debe ponerse fin a la constante confusión entre los intereses privados y públicos, que pretenden dirimirse en el seno del gabinete, para estorpar del país. A partir de una mayor cohesión y coherencia en el gabinete presidencial es posible plantearse, en el año 1994, avanzar en las siguientes áreas indispensables:

1. Un programa emergente contra la extrema pobreza y la inseguridad ciudadana, financiado con aportes internacionales que están acordados y que no han funcionado en gran medida, por la incapacidad gubernamental para generar un liderazgo adecuado en el manejo de la política social. Ese programa debe impedir las tendencias hacia la "Colombianización" o "Peruanización" del país, que peligrosamente parecen dibujarse en el horizonte.

2. Que el gobierno, el Congreso y los partidos políticos impulsen un proceso de reformas constitucionales diáfano, que no esté exclusivamente orientado por los intereses de partidos políticos, bloques parlamentarios o personas. Un proceso de reformas constituciona-

les que debe abarcar no sólo normas atinentes al funcionamiento del Congreso, sino también temas como la reelección presidencial, el perfeccionamiento de la reforma judicial, la ley de control del gasto electoral, la democratización del conjunto del sistema político. Ese proceso meditado, transparente y profundo de reformas a la Constitución debe incluir un amplio debate nacional. Lo menos que se le puede exigir a un Estado democrático es que los cambios constitucionales tengan una amplia participación ciudadana, más aún cuando, como es el caso del Ecuador, la Constitución aprobada en referéndum en 1979 fue precedida de un amplio debate nacional en su elaboración, cuando el país estaba dirigido por un gobierno militar.

3. Utilizar la ley de modernización aprobada por el Congreso, para impulsar un proceso transparente y eficaz de privatizaciones en las áreas no-estratégicas, así como también un cuidadoso proceso de apertura en las áreas estratégicas, particularmente el petróleo, de manera de preservar la legitimidad constitucional del proceso de privatizaciones y, también, el control estatal sobre un amplio margen de recursos financieros, indispensable para que el Estado pueda paliar los desajustes sociales y fiscales, que inevitablemente provocan los

procesos de ajuste externo. Las simplificaciones, desregulaciones y descentralizaciones que contiene esa ley deben ser aplicadas de manera rápida, eficaz y honesta.

4. Es indispensable utilizar los recursos financieros provenientes de la lucha contra la evasión (para la cual el Ejecutivo ha recibido un apoyo sustancial en la reforma tributaria aprobada por el Congreso), así como también los provenientes de las privatizaciones, en programas que permitan visualizar, al menos para 1995, el inicio de un indispensable proceso de reactivación económica.

5. La profundización de las relaciones económicas, comerciales, culturales y políticas con el Perú, necesaria para ambos pueblos y para la causa de la integración de los países andinos y de América Latina, debe ir acompañada de un cuidadoso y responsable manejo de la problemática territorial que implique logros hacia una solución justa, pacífica y equitativa de la vieja controversia.

Sólo en la medida en que en 1994 se avance positivamente en estas áreas críticas de la agenda nacional, podremos decir que el dilema irresoluble de buscar gobernabilidad sin gobierno está quedando atrás y que el país abandona el peligroso laberinto de 1993.



DEUDA EXTERNA Y RENEGOCIACION / Jorge Gallardo, León Roldán, Abelardo Pachano, Hernán Ramos, Marco Varela, Alberto Acosta, Santiago Nieto, Santiago Pérez, / FONDAD, Quito, 1993.

La cuestión sigue dando vueltas sobre la vida nacional, sin que haya conseguido aún un arreglo más o menos satisfactorio y sobre todo duradero, que no represente un nuevo estrangulismo programado para la economía.

En esas condiciones, y cuando el gobierno conservador se ha propuesto una vez más reiniciar la compleja tarea de renegociar la deuda externa del Ecuador, el Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo -FONDAD- asume este reto y ofrece a la opinión pública una recopilación de trabajos de diversos analistas, los cuales, desde diversos puntos de vista, exponen su pensamiento sobre el tema.