

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 Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador

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

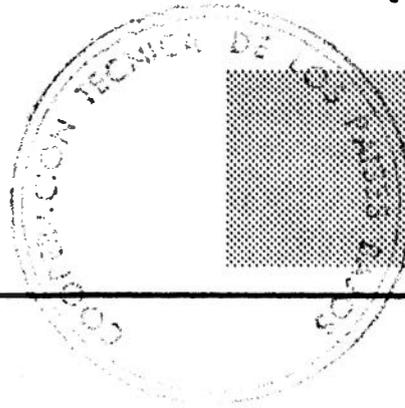
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico



ECUADOR DEBATE



30

Quito-Ecuador, diciembre de 1993

EDITORIAL

COYUNTURA

Aspectos de la coyuntura ecuatoriana a fines de 1993. Coyuntura Internacional
Equipo Coyuntura "CAAP" / 8-41

TEMA CENTRAL

- Menos Estado y más Gobierno
José Sánchez Parga / 44-53
- ¿Basta la Gobernabilidad...?
Mario dos Santos y Marcela Natalicchio / 54-66
- El gobierno estatal de la Gobernabilidad: Entrevista a Mario Ribadeneira
y a Pablo Lucio Paredes
Entrevista / 67-79
- Tres apuntes acerca del desinterés ciudadano por la política en los Andes
Pablo Ortiz / 80-90
- Gobernabilidad y educación
Nila Velázquez / 91-100

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

- Apuntes sobre la parcela agrícola en la sierra ecuatoriana:
Observaciones sobre la provincia de Cotopaxi
Pablo Ospina / 106-124
- La diversificación de las exportaciones agrícolas: el caso del mango
Luis Rosero / 125-140

2
P
1886-101
222 for 9834

ANALISIS

Hacia una propuesta de unificación salarial en el país

Milton Maya / 142-154

Las cámaras de la producción y la política: Ecuador 1980-1990

Alexis Naranjo / 155-168

¡De hacer a ser!

Michel Van Aerde / 169-174

CRITICA BIBLIOGRAFICA

La seducción Velasquista

Hernán Ibarra / 175-179

Coyuntura



ASPECTOS DE LA COYUNTURA ECUATORIANA A FINES DE 1993

Equipo de Coyuntura, CAAP¹

1. Principales tendencias de la coyuntura

A lo largo de 1993, la evolución de la economía ecuatoriana ha estado caracterizada por dos tendencias fundamentales: un claro **proceso recesivo generalizado**, más marcado en los sectores críticos (construcción, industria manufacturera, agricultura y comercio), y una **artificial desaceleración inflacionaria** a partir del segundo semestre, rompiéndose aparentemente la inercia que la había enraizado en alrededor del 50% anual durante el último lustro. Frente a un crecimiento económico del 3,5% en 1992 es de esperarse una desaceleración al 1,5% (como máximo) para este año, como consecuencia de la reducción del consumo agregado de 1,3% a 0,6%, de la inversión del 8,5% al 1,4% y de las exportaciones de 7,3% a 4%. La inflación, en cambio, caería del 60,2% al 33,3%.

Dichas tendencias son el resultado de la aplicación, desde septiembre del año pasado, de una **variedad del esquema ortodoxo neo-clásico de estabilización y ajuste**, conseguidas por: el **sobreajuste de las tarifas de varios bienes y servicios públicos** y del tipo de cambio, y la **compresión de la demanda efectiva**.

Desafortunadamente, la progresiva disminución de los precios del **petróleo** en el mercado internacional, especialmente desde el mes de agosto, **amenaza revertir los avances** que se habían alcanzado con la disminución del **déficit fiscal**. En **añadidura**, reforzando las tendencias negativas, se encuentra estancado el proceso de **renegociación de la deuda externa**, por la obstinación de la banca privada internacional de cobrar una parte significativa de los intereses acumulados y su resistencia a aceptar un mayor porcentaje de reducción de la deuda ecuatoriana. Finalmente, el limitado dinamismo de las **exportaciones** y la volatilidad de los **capitales extranjeros** o "retornados", que explican gran parte del incremento del alto nivel de reserva

¹ La redacción del presente informe culminó el 16 de noviembre de 1993. El equipo de Coyuntura del CAAP lo conforman: Jürgen Schuldt, Hernán Ibarra, Milton Maya, Wilma Salgado.

monetaria internacional (que supera actualmente los 1.200 millones de dólares), agrava las tendencias.

2. Una recesión que se va generalizando

En nuestros análisis de coyuntura anteriores caracterizábamos como **estanflacionista** al proceso que atravesaba la economía ecuatoriana en 1993. La evidencia adicional de que disponemos muestra claramente la marcada contracción de la actividad productiva.

2.1. Las tendencias del sector agropecuario

Las encuestas de coyuntura del sector agropecuario, correspondientes al segundo y tercer trimestres de 1993, presentan las tendencias predominantes de los principales cultivos de exportación (excluido el banano), de consumo interno e insumos industriales. Prácticamente en la totalidad de los cultivos analizados y en la ganadería, la "situación general" de los productores presenta **saldos negativos**, lo que significa que vienen atravesando por una situación relativamente crítica.

A ese respecto, merecen destacarse los casos de los productores de algodón (-100%), arroz (-81%), maíz suave (-57%), soya (-55%), cacao (48%) y maíz duro (41%), que presentan saldos negativos iguales o superiores al 40%. Le siguen, en menor grado de crisis, los agricultores del fréjol (-23%), del tomate y café (-15%), de la papa (-13%), así como los ganaderos (-25%).

En siete de los trece productos investigados se estiman decrecimientos del volumen de producción correspondiente a 1993, con tasas que van del 3% al 56%. Las caídas más importantes se registraron en los casos del algodón (-56%), fréjol (-28%) y papa (-27%); disminución que, en todos ellos, se explica tanto por la reducción de la superficie cosechada, como por la disminución de los rendimientos obtenidos. La inversión, en cambio, parece estarse recuperando.

Los principales problemas que afrontan los agricultores en la presente coyuntura serían cinco. Indudablemente el más grave, es la elevada **tasa de interés activa** (y la falta de financiamiento), notoria en los casos de los cultivos de cacao, soya, caña y palma (así como en la ganadería) y, en menor medida, en los de café, papa y maíz suave. En segundo lugar, **los bajos precios y la falta de demanda** vienen perjudicando especialmente a los que producen maíz duro, arroz y fréjol, así como -aunque menos- caña, maíz suave, algodón y tomate. La **escasez o alto costo de la fuerza de trabajo**, en tercer lugar, se observa en la producción de maíz suave y cebolla, y menos pronunciadamente en cacao, soya y maíz duro. Un cuarto factor que ha influido en la actividad es el **clima desfavorable**, sobre todo para la produc-

ción de tomate y algodón, así como para la papa y el arroz. Finalmente, la **falta de asistencia técnica** es reclamada para el café, la cebolla y el fréjol.

Son muy conocidas las dificultades que enfrenta la producción **bananera** y, sobre todo su exportación, derivados de varios factores: la expansión de su cultivo en nuevos países, la recuperación de las bananeras afectadas por problemas climáticos en años anteriores (en particular en América Central) y, sobre todo, la política restrictiva de la Comunidad Europea. Ello ha determinado la desaparición de entre 30 y 40 mil hectáreas de plantaciones en el país. Los esfuerzos de diversificación de mercados y el mantenimiento de bajos precios de referencia para los productores, permitieron mantener prácticamente constante el **volumen** de exportaciones de banano, entre enero y octubre de 1993, frente a igual período de 1992 (2'184.201 toneladas y 2'171.424, respectivamente). No obstante, según el Banco Central, el **valor** de las exportaciones bananeras cae en 33% respecto al valor alcanzado en 1992, en razón de los menores precios prevalecientes.

En el caso de la cría de **camarón**, a comienzos del segundo semestre de este año se detectó el denominado "síndrome de Taura"; ello habría determinado el cierre de una décima parte de la superficie de camaroneras en la zona del Golfo de Guayaquil que generaría pérdidas de ingresos por exportaciones estimadas en 70 millones de dólares hasta fines de año .

2.2. La industria manufacturera, la construcción y el consumo de energía

La evolución de la industria manufacturera en lo que va del año puede analizarse a partir, tanto de los resultados de las encuestas de coyuntura aplicadas a las empresas del sector, como de la información de las importaciones, debido a la elevada dependencia sectorial del abastecimiento externo de materias primas y de bienes de capital que requiere el sector.

En primer lugar, las encuestas de coyuntura disponibles, que cubren hasta el segundo trimestre del presente año, muestran una clara tendencia al estancamiento de la actividad, que tendría claros visos de recesión, especialmente en las empresas productoras de bienes de consumo no duradero que estimaban, a fines del primer semestre, un decrecimiento de su actividad en torno al 3% anual, frente a un estimado inicial del 9% a principios de año.

En términos de ramas industriales, las que estarían atravesando por mal momento, son las de bienes de consumo no duradero (-3%), bienes de capital (4%) y bienes intermedios (5%; básicamente químicos), a diferencia del auge que registraría la de bienes de consumo duradero (10%). La mayoría de ramas industriales presenta una definida tendencia declinante del porcentaje de utilización de la **capacidad instalada** en el total de la industria (que, en promedio llega al 66%), así como en las ramas de bienes de consumo no duradero y de bienes de consumo

intermedio. La capacidad ociosa de producción asciende al 44% en la industria de bienes de consumo no duradero, al 30% en los de consumo duradero y de bienes intermedios, y al 31% en los de bienes de capital, durante el segundo trimestre de este año.

De manera que las empresas industriales en peor situación son aquellas cuya demanda está determinada fundamentalmente por la evolución del poder de compra de las remuneraciones, puesto que el consumo de sus productos puede prescindirse o restringirse muy significativamente en situaciones de agudo deterioro de los ingresos. Dentro de la rama de bienes de consumo no duradero, las subramas que presentan una situación más desfavorable a fines del primer semestre de 1993 serían, en su orden, las de bebidas, azúcar, productos alimenticios diversos y alimentos, en las cuales se prevén tasas de crecimiento negativas de la producción o estancamiento.

En este proceso de recesión interna, sin embargo, varias ramas industriales han vertido su producción al mercado externo, observándose un incremento de este tipo de exportaciones en 45%, al pasar de US\$ 216 a US\$ 313 millones de dólares entre enero y agosto de 1993 respecto a 1992. Los crecimientos más notorios de estas ventas externas se observan en las manufacturas de productos del mar (83,8%), de metales (204,7%) y químicos y fármacos (32,6%).

Otras subramas industriales en las que se enfrentan situaciones difíciles son las correspondientes a productos minerales no metálicos, textiles y papel. En la primera, el peso fundamental lo tiene la producción de cemento, cuya evolución está determinada por la coyuntura de la actividad constructora que es muy sensible a los períodos de recesión y reducción de los gastos de inversión, tanto pública como privada.

En consecuencia la producción de cemento se reduce, a medida que la recesión de la actividad constructora presiona hacia abajo la demanda. Así, la producción de cemento de la Cemento Nacional, que representa más de las dos terceras partes de la producción total (69%), en los siete primeros meses de 1993, disminuye en 10,8% respecto de igual período en 1992. El nivel de producción de cemento acumulado en los siete primeros meses de 1993 es el más bajo de los últimos cinco años, lo que ilustra la magnitud de la regresión de la actividad constructora.

La información del consumo final de energía eléctrica en el país, muestra una pequeña reducción en el total de consumo (-0,8%). Las caídas más significativas se registran en el consumo industrial (-5,1%) y en el consumo comercial (-1,5%), siendo compensadas parcialmente por el incremento de otros consumos finales, en tanto que el consumo residencial presenta una tendencia básicamente estable.

2.3. Tendencia y estructura de las importaciones

Por último, pero no por ello menos importante en el discernimiento de las tendencias recesivas, es el análisis de las corrientes de importación y su contenido relativo, puesto que un alto porcentaje de las materias primas requeridas por la industria manufacturera es de origen externo; y prácticamente la mayor parte de los bienes de capital utilizados en las diversas ramas de actividad es importado.

En el período enero-agosto de 1993, se confirman las tendencias establecidas en el informe anterior. Entre enero y agosto de este año frente al mismo período del año anterior las importaciones han caído en 14,5% (de US\$ 1721 millones a 1.471 millones). Con la notable excepción del significativo incremento de las importaciones de bienes de consumo (del 19%, en conjunto, con aumentos de 5,2% en los bienes de consumo duradero y 41% en los no duraderos), el resto de grupos de bienes tiende a estancarse o registra una profunda caída.

Los descensos más relevantes se presentan en las importaciones de materias primas (-26%), con caídas de 43,8% en las destinadas a la agricultura y 24,1% en las de tipo industrial, así como del 15,1% en los materiales de construcción y 13,5% en combustibles y lubricantes. Por su parte, las compras externas de bienes de capital para los sectores agrícola e industrial tendieron a estancarse; mientras las importaciones de equipo de transporte registraban un descenso de 34,6%.

Por lo tanto, es innegable la reducción del ritmo de actividad en varios sectores que, como el sector de la construcción, son los más afectados por esta tendencia recesiva. Sin embargo, lo más preocupante resulta la creciente participación de las importaciones de bienes de consumo en la satisfacción de la demanda interna, que pasa de 8,6% en 1985, a 18,7% en 1992, y en el período enero-agosto de 1993, alcanzan el 20% (sic) del total de importaciones.

Esta tendencia profundizará el deterioro de varios segmentos productivos locales, con sus secuelas de quiebras y desempleo. La sobrevaluación relativa del sucre frente al dólar, la mayor concentración en la estructura de la distribución del ingreso, la profundización de la apertura (con el desmantelamiento de la estructura arancelaria) y el represamiento al que estuvo sometido el consumo de ciertos bienes importados, en particular vehículos y artículos suntuarios, explicarían, en gran parte, esta tendencia. En este proceso estamos "importando el desempleo", con profundas implicaciones económicas y sociales, en particular para las empresas medianas y pequeñas.

Las dificultades que se han presentado en las negociaciones pendientes en el Grupo Subregional Andino, muestran que las autoridades colombianas y venezolanas son muy claras en la defensa de los intereses de sus empresas, posición que no se encuentra en el caso ecuatoriano. Aquí el fundamentalismo aperturista y libre-cambista no llega a entender el carácter crecientemente administrado del comercio

internacional y la necesidad de negociar permanentemente todas las concesiones que se otorgan.

Sin embargo, a pesar de la crisis, aún existe un sector que gana, hasta ahora el único beneficiario del proceso: la banca. En efecto, el ahorro financiero nominal entre agosto de 1992 y agosto de 1993 ha aumentado en 75,8%, mientras que la brecha entre tasas de interés activas y pasivas sigue siendo muy elevada.

3. A propósito de la engañosa reducción de los niveles inflacionarios

En el debate público de los últimos meses, el énfasis respecto a los problemas de la coyuntura económica viene transitando crecientemente del tema de la inflación a los relacionados con la reactivación económica y las políticas sociales. Se habría acabado con la agobiante preocupación que causaba la primera y sería el momento de afrontar las segundas. En nuestra opinión, sin embargo, el aparente triunfo gubernamental sobre el alza persistente de precios es pírrico, por lo que debería ponerse mucha atención en sus tendencias, las que -a partir del segundo semestre de 1994, según nuestro pronóstico- tenderían nuevamente al alza, cuando se liberen las fuerzas que la mantienen artificialmente represada.

3.1. Tendencias generales

La ruptura de la inercia inflacionaria, que se había instalado en la economía ecuatoriana durante el último quinquenio, se apoya fundamentalmente en la modificación de los precios-clave de la economía, con lo que también se intenta romper las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, habituados a vivir con elevadas tasas de crecimiento de los precios. En efecto, se logró bajar la tasa mensual del 4,2%, vigente durante el primer semestre de 1992, a una tasa bastante aceptable, algo superior al 2%, a lo largo del segundo semestre de 1993.

La evolución del índice de precios al consumidor a partir de junio dejaría sin sustento la afirmación de algunos sectores vinculados al gobierno y a los gremios empresariales, quienes consideraban que el repunte de la inflación se explicaba por el retraso del régimen en la ejecución de las denominadas reformas estructurales y, en particular, por la postergación de la reducción del tamaño del Estado, lo que habría provocado incertidumbre entre los agentes económicos.

En todo caso, a nivel nacional, la inflación acumulada en los diez primeros meses de este año es de 28,1% (es decir, a un promedio mensual del 2,51%). En consecuencia, será necesario obtener tasas mensuales del 0,73%, en los meses de noviembre y diciembre, para alcanzar la meta del 30%. Si ellas ascienden al 2% en este bimestre final del año, que es lo más probable, la inflación anual será del 33,3%, logro bastante aceptable.

3.2. Inflación por grupos de gasto

En términos de grupos de bienes los mayores crecimientos acumulados en lo que va del año, corresponden a los rubros de Misceláneos (34,6%), Vivienda (28%), Alimentos y Bebidas con 26,5% y, por último, el rubro Indumentaria (21,1%).

Es importante destacar que la inflación acumulada en los diez primeros meses de 1993 ha sido empujada en forma significativa por los incrementos en precios y tarifas incluidas en los grupos de misceláneos y de vivienda, cuyo crecimiento supera al del índice general: en el primero, las alzas más importantes se presentan en los subgrupos: educación (53,6%), transporte (49,8%), cuidado de la salud (47,1%) y tabaco (30%); y en el segundo, los mayores aumentos se dieron en los alquileres (43,9%) y en el rubro alumbrado y combustible (29,9%).

En todo caso, el aporte más importante a la inflación acumulada hasta octubre de 1993, de acuerdo a su ponderación, lo dan, en su orden, los productos de origen industrial; las tarifas, servicios públicos y otros; los servicios; y, en último lugar, los productos agropecuarios.

Las difíciles condiciones que presenta la agricultura, señaladas anteriormente, y la reducción esperada de sus volúmenes de producción generará tensiones inflacionarias en 1994, que colocarán -como ha sucedido históricamente- al grupo alimentos y bebidas entre los que más aportarían al crecimiento de los precios.

En lo que respecta a los componentes con mayores crecimientos acumulados en lo que va del año, dentro del grupo alimentos y bebidas, cabe destacar los registrados en: tubérculos y derivados (143,1%) y azúcar, sal y condimentos (59,8%), los mismos que se explican fundamentalmente por la caída en la producción de papas y ajo. Otros rubros cuyos crecimientos acumulados superan al crecimiento del índice general y del grupo son los siguientes: bebidas alcohólicas en el hogar (35,4%), legumbres y derivados (34,6%), verduras frescas (32,9%) y pescados y mariscos (31,2%).

Es indudable que el fenómeno inflacionario en el Ecuador tiene aún un importante componente inercial, reforzado por las expectativas pesimistas de los agentes económicos sobre las probabilidades de éxito del paquete de política económica aplicado por el gobierno.

3.3. La represión de la inflación

Como es sabido, existen básicamente tres estrategias de estabilización o anti-inflacionarias, todas las cuales se aplicaron en diversos países latinoamericanos a lo largo de la década pasada. Una primera, la ortodoxa neoliberal, está dirigida a contener a cualquier precio el crecimiento de la masa monetaria, sobre todo comprimiendo el gasto y la inversión pública. Esta receta ha sido recusada básicamente

por demorar demasiado el logro de sus objetivos y por los costos sociales que implica: alta recesión y redistribución regresiva del ingreso, sin garantizar necesariamente la estabilización de precios (a no ser que se aplique la receta por varios años).

En el polo opuesto, conocemos las recetas de la **heterodoxia** neoestructuralista, que consiste en -una vez ajustados los precios relativos esenciales- congelar los precios básicos de la economía y en implementar una reforma monetaria, lo que inmediatamente reduce la inflación mensual. Esta medicina ha fracasado en los casos sudamericanos más publicitados de mediados de la década pasada (Argentina, Brasil y Perú), porque se expandió excesivamente la demanda efectiva y porque paralelamente el gobierno no instrumentó políticas y reformas fiscales adecuadas. En cambio tuvo éxito en Israel y México, donde fuera acompañada además por los indispensables esquemas de concertación social.

Finalmente, una **tercera** opción, que es la que viene adoptando tozudamente el gobierno desde septiembre del año pasado, consiste en **anclar** una variable clave, para romper las expectativas inflacionarias: el tipo de cambio. Este experimento es recomendable sólo por unos meses (de dos a tres trimestres, dependiendo de los activos financieros que se posean o adquieran), momento a partir del cual -si se insiste en su anclaje- puede llevar a consecuencias desastrosas, las que desafortunadamente no se evidencian sino mucho tiempo más tarde, cuando los reajustes necesarios ya no se pueden llevar a cabo sino por medio de un nuevo paquete de 'shock'.

Generalmente en estas experiencias cuasi-ortodoxas, por razones políticas, el gobierno insiste en este mecanismo de contención del tipo de cambio más allá de su viabilidad económica de mediano plazo. Pero también existen razones económicas (y de psicología social) que los llevan a mantener el "congelamiento" allende de lo recomendable: ya que el potencial éxito de ese tipo de programas radica en acompañarlo paralelamente con políticas monetarias y fiscales restrictivas, ello desemboca en un aumento relativamente fuerte de las tasas de interés, lo que en la práctica atrae capitales foráneos (en su mayoría "golondrinos") por el excelente rendimiento -en el más puro estilo "rentista"-que ofrece ese tipo de actividades puramente especulativas.

Así, aunque la balanza comercial se deteriore (las importaciones de bienes tienden a crecer más rápido que las exportaciones), el resto de rubros de la balanza de pagos (especialmente, los de capitales) compensa con creces ese déficit, con lo que se pueden recuperar reservas monetarias internacionales netas a ritmos a veces asombrosos, sobre todo en los meses iniciales del programa (los primeros seis meses), como lo experimentáramos en el país. Actualmente, el Banco Central posee un stock de reservas internacionales para seis meses de importaciones, monto apreciable para afrontar cualquier choque externo negativo y ciertamente también para

enfrentar las “burbujas especulativas” contra el tipo de cambio que se presentarán sin duda en los próximos meses.

Gracias a ese “colchón de seguridad” y por razones políticas, la adopción de nuevas medidas o el reajuste de las ya adoptadas ha sido postergado o moderado a fin de asegurar la tendencia declinante ininterrumpida del ritmo mensual de inflación, entre junio y septiembre de 1993, luego de que los problemas de abastecimiento de productos agrícolas por el invierno, el incremento del gasto derivado de la catástrofe de La Josefina y las expectativas por nuevos paquetes de medidas, entre otros factores, reactivarán el fenómeno inflacionario durante el segundo trimestre de este año.

En todo este debate sólo participan los exportadores, como si fuesen los únicos perjudicados por la sobrevaluación del sucre; en la práctica, en cambio, aunque menos perceptiblemente, los más afectados son los industriales (y agricultores) y, más aún, los que no tienen voz (los pequeños y medianos, así como los artesanos).

Este gobierno, a pesar de ser neoliberal, viene descuidando precisamente esta problemática y la receta de mantener un tipo de cambio real efectivo constante a través del tiempo. En nuestro Informe de Coyuntura de abril ya indicábamos que “claramente el gobierno ha logrado desacelerar el ritmo inflacionario, el que -de no haber los ajustes de tarifas y la devaluación referidas arriba- se podría ubicar fácilmente a una tasa promedio mensual del 2,21% durante 1993, con lo que se alcanzaría la ansiada meta del 30% a diciembre” (Ecuador Debate, No. 28, p. 23). Y, más adelante, advertíamos que “hasta aquí resultó relativamente fácil enfrentar la inflación con un tipo de cambio prácticamente fijo. Todo conduce a pensar que podrá fracasar -paradójicamente- por las mismas razones que llevarán al derrumbe - en otros países- de los ‘choques heterodoxos’, dada la tremenda distorsión de precios relativos que puede atestigüarse en este momento” (ibid., p. 26). En nuestro informe siguiente (julio), decíamos que “gracias a la ingente suma de depósitos del sector público en el sistema financiero (en torno al billón de sucres) y a la abundante existencia de reservas internacionales (que estarían bordeando los US\$ 1.000 millones), en efecto podrían postergarse los ajustes en búsqueda de réditos políticos, alcanzando una inflación cercana a la meta del gobierno para este año” (Ecuador Debate, No. 29, p. 16).

Es así como este régimen ha reducido la inflación de manera engañosa, esquema contraproducente a mediano plazo, pero muy eficaz -desde una perspectiva inmediatista- en lo que va del año en curso. Debe notarse, en primer lugar, que la emisión primaria, la base monetaria y la oferta monetaria siguen creciendo a ritmos superiores al 40% sobre una base anual con un marcado “aflojamiento” de la política monetaria a partir de agosto-septiembre (en que rebasa el 50%). Segundo, respecto a noviembre del año pasado, en que el tipo de cambio libre (promedio compra-venta) se ubicaba en 1.940 sucres por dólar, el que hasta el día de hoy

(noviembre 15) apenas se ha devaluado en 3%. Con una inflación interna del 30% y una externa (de nuestros socios comerciales) en torno al 7%, desde una perspectiva de largo plazo, ciertamente se observa una sobrevaluación superior al 20% del sucre respecto al dólar, sólo considerando el último año.

Finalmente, debe recordarse que, lo que el gobierno ha olvidado totalmente, el anclaje de variables sólo sirve para reducir o eliminar dos factores inflacionarios: la inercia (cuando los agentes económicos fijan sus precios en base a la inflación pasada) y las expectativas negativas (cuando los precios se determinan hoy en base a la credibilidad a futuro del gobierno). Las demás causas intervinientes de la inflación no desaparecen con el anclaje, sino que permanecen latentes y, en algunos casos incluso, se van potenciando subrepticamente. Más aún, el gobierno debió utilizar el “tiempo político” que le ofrecía un tipo de cambio prácticamente fijo para realizar las reformas necesarias -desde la tributaria, pasando por la educativa, hasta llegar a la de la descentralización- para sentar las bases para eliminar las otras determinantes de la inflación en el país.

En ese proceso de sobrevaluación creciente se entra, poco a poco, a un nefasto círculo vicioso que ya se está haciendo notar en sus principios. En primer lugar, la gran empresa y la banca privada comienzan a especular contra el dólar, cuando perciben que su sostenimiento a niveles “irreales” es cuestión de meses. Por otra parte, en segunda instancia, los exportadores tienden a subvaluar sus envíos y los importadores a sobrevaluar sus compras, con lo que la balanza comercial (y los ingresos tributarios del gobierno) sufre menoscabo. A medida que se observa la presión alcista del dólar, en tercer lugar, también las capas altas y medias de la población se unen a esta bola de nieve.

Pensábamos que se trataba de un gobierno neoliberal coherente y serio, principista y con una visión de largo plazo. Pero encontramos que sus pretensiones políticas de corto plazo predominan sobre un esquema de alcances mayores.

4. Perspectivas de Política Macroeconómica para 1994

El año siguiente se presenta complejo para proyectar las principales variables económicas, sobre todo por el hecho que en junio se realizarán las elecciones generales intermedias en el país.

4.1. El Ciclo Político de la Economía

Como se ha demostrado recientemente en un ensayo, también en el Ecuador se han procesado “ciclos políticos de la economía” en el transcurso de los últimos diez años. Según los economistas que han tratado este tema, los argumentos que sustentan esa “teoría” plantean que durante los períodos de campaña electoral el gobier-

no de turno adopta una serie de medidas de política macroeconómica para incrementar el crecimiento económico y el empleo más allá de la **tendencia**. Para lograr ésto, afloja las riendas de las políticas monetaria y fiscal, expande el crédito interno y el gasto público, aumenta los salarios mínimos más allá de los incrementos de la productividad, evita la adopción de paquetes económicos y la firma de **Cartas de Intención** con el FMI, reprime los precios básicos de la economía.

El objetivo que se persigue con estas acciones, generalmente divergentes y hasta contradictorias con la política adoptada en períodos no eleccionarios, es evidentemente -entre otros más sofisticados- el intento de ganar el mayor número de votos y/o el de recuperar los perdidos como consecuencia de los ajustes ortodoxos aplicados. Así ha sucedido en el país, con mayor o menor intensidad, durante las campañas que llevaron, tanto a las elecciones presidenciales (1984, 1988 y 1992) como a las intermedias (1986 y 1990).

Necesariamente, según el signo político de cada gobierno y las restricciones económicas y políticas vigentes en el momento, los instrumentos macroeconómicos utilizados para impulsar el ciclo político de la economía han variado, pero cada gestión pública ha manipulado de una u otra forma algunas variables macroeconómicas básicas factibles de control gubernamental.

4.2. Las elecciones intermedias y sus implicancias económicas

De ser válidas tales hipótesis para el gobierno actual, esperaríamos que el ciclo político se procese a lo largo del primer semestre de 1994, que algunas de estas medidas sean adoptadas en vistas a las elecciones generales de junio del año entrante. En el momento actual, no sólo por la presencia de una Misión del FMI en el país, parecería inminente una serie de medidas básicas: en especial, aquellas que permitirían reducir las distorsiones de los precios relativos básicos de la economía, renegociar la deuda externa y acelerar los cambios estructurales que el gobierno tiene en mente. Sin embargo, en la medida en que tales proyectos podrían desprestigiar aún más la deteriorada imagen del gobierno, seguramente tales medidas fundamentales se postergarán hasta después de las elecciones, aunque formen parte o sean el eje de la ideología y programa de gobierno.

De manera que si el gobierno impulsa el ciclo político para las elecciones intermedias no podrán esperarse medidas económicas o transformaciones “estructurales” drásticas entre enero y junio de 1994. Quizás, si el gobierno piensa que la “memoria” de la población es corta, podría darse alguna, en el peor de los casos, entre diciembre de este año y la primera quincena de enero entrante.

A este respecto, para poner en marcha el ciclo político, el gobierno obviamente dispone de muchos instrumentos macroeconómicos y se puede postular que utilizará más que uno del menú disponible, que se expone a continuación.

De un lado, evitaría adoptar medidas que debería obligadamente implementar, en función a sus más caros conceptos neoliberales. En primer lugar, intentaría evitar las alzas de las **tarifas públicas**, en especial las de los combustibles. Segundo, seguramente tampoco firmará la primera **Carta de Intención** para acceder a un crédito contingente con el FMI (la que se iba a firmar en febrero de este año), dado que ello implicará indudablemente la aplicación de algunas “precondiciones”, es decir, la aplicación de medidas económicas de alto costo político. Tercero, la **política cambiaria** se mantendrá como hasta ahora, “congelando” al máximo el tipo de cambio, a pesar de la elevada sobrevaluación del sucre respecto al dólar; es claro que, durante el primer semestre de 1994, surgirán enormes presiones para devaluar el sucre, tanto de los exportadores y del FMI, como de la gran empresa y de la población en general que se irán “dolarizando” aceleradamente en la expectativa de una devaluación a partir de julio de ese año. Cuarto, una serie de “**reformas estructurales**” no se aplicarían en ese período, sobre todo las que puedan impulsar la movilización popular, tales como los proyectos de Unificación Salarial, de reforma tributaria y de la Ley de Hidrocarburos.

De otra parte, el gobierno intentará adoptar medidas que lo distanciarán más aún del recetario de política macroeconómica ortodoxa que comparte y que lo aproximará a lo que su propio equipo económico denominaría “populismo”, adoptando medidas “favorables” para atraer votos potenciales. En primer lugar, la **política salarial** que determina CONADES (enero y julio de 1994) será bastante más expansiva que la adoptada hasta ahora. El **crédito interno** otorgado por el Banco Central, sobre todo al sector público, mostrará una tendencia claramente aceleracionista. Como ya se observa ahora, se pondrá en marcha una **política social** focalizada (y se intentará dar la impresión que ella tiene un impacto masivo). Indudablemente, se acelerará la **obra pública**, sobre todo en el área de las construcciones. Se intentará reducir las tasas activas de **interés** y aumentar las pasivas.

Por medio de un subconjunto de todas esas medidas se buscará, así, influir sobre el crecimiento económico, en la esperanza que se inicie la reactivación, sobre todo del consumo privado y de la inversión pública. Con ello aumentarían también los ingresos y el empleo de ciertos segmentos de la población; evidentemente se daría preferencia a los grandes conglomerados urbanos en los que se encuentra la masa electoral; castigando así nuevamente a las zonas rurales. Paralelamente, la tendencia a la baja de la inflación podría consolidarse por un tiempo, ya que la expansión monetaria que alentarían tiene siempre un cierto retraso, que probablemente sólo se sentiría durante el segundo semestre.

Todo ello, sin embargo, sólo será temporal, artificial y engañosamente manipulado. Sobre todo si observamos el **panorama** desde una perspectiva neoliberal; muy diferente a una política heterodoxa bien planificada que podría contener algunos de los elementos de ese “populismo” aparentemente irracional.

En nuestras previsiones para el **segundo semestre** de 1994, no sólo como consecuencia de las medidas “distorsionantes” adoptadas para impulsar el ciclo político durante la primera mitad del año, se revertirá abruptamente la tendencia “suavizadora” de la política macroeconómica ortodoxa. En especial, de procesarse el ciclo político, habrá que esperar un nuevo “paquete” de dimensiones aterradoras para julio ó agosto de 1994.

En pocas palabras, para entonces se reconocerá que todo el costo del ajuste de los primeros dieciocho meses de gobierno habrá sido en vano. La estabilización deberá, por tanto, iniciarse prácticamente desde cero. En la medida en que en esas circunstancias la credibilidad del gobierno se habrá deteriorado aún más, en que las reservas monetarias internacionales mostrarán una caída sustancial, el déficit fiscal sería creciente, etc., las condiciones económicas y sociales del país llegarán a una crisis sin precedentes, probablemente hacia inicios de 1995.

5. Las Reformas Estructurales en la dinámica sociopolítica

El camino seguido durante 1993 ha sido el de una lenta pero progresiva imposición de los marcos institucionales y legales que crearían las condiciones para la modernización. Paralelamente, se observa una crisis de representación política y la debilidad de actores sociales en la generación de propuestas y consensos básicos, reforzándose la vigencia de rasgos patrimoniales en el estilo de gobernar.

5.1. La avalancha privatizadora

La emergencia de las líneas de privatización como propuesta empresarial datan de 1991, con una sostenida campaña que atribuye los males de la sociedad ecuatoriana a la dimensión del aparato de Estado. La opinión predominante sobre el Estado gira en torno a su radical achicamiento, dejando en pie algunas funciones básicas después de su reducción. Esta posición puede ser ejemplificada por las opiniones del ex-Ministro Mario Ribadeneira: “De allí que el Estado deba achicarse sin debilitarse; de allí que la privatización de empresas públicas no sea una moda o una posición ideológica, sino una necesidad imperiosa para la modernización y el desarrollo”. En torno al gasto social, señala que “Esto significaría el desmantelamiento o la orientación de decenas de instituciones y millones de sucres que ahora no cumplen su propósito. También debemos exigir que a nombre de la educación, la salud, la protección social, la protección del medio ambiente o aun la seguridad y la defensa nacional, todos conceptos incuestionables, se gaste y despilfarre sin cuestionamiento de ninguna clase”. La meta sería la de un Estado fuerte, en el que se afirme un rol protagónico de los empresarios.

Por eso, el balance de los empresarios de Pichincha acerca del primer año de gobierno de Durán Ballen, exige una mayor aceleración de las medidas de desregulación y transformación. Por su parte, Osvaldo Hurtado ha recordado que el actual Estado ecuatoriano ejerció un importante papel para cumplir tareas en que los empresarios fueron renuentes. El camino de las privatizaciones, ha marchado en dos direcciones; una que alienta la decadencia de empresas estatales para facilitar su privatización y, la otra, que tiende a vender el paquete accionario donde exista inversión estatal en empresas mixtas. Así, Ecuatoriana de Aviación, ha vivido una larga agonía, rematada con el cierre de operaciones en septiembre y la liquidación de su personal en noviembre. Con menos ruido y espectacularidad que el que acompañó al caso anterior, se han tomado medidas correspondientes dirigidas a la privatización de TRANSHAVE: por una parte, se ha fragmentado en varias empresas que asumen distintos componentes de la actividad de la empresa; y de otra, se despidieron trabajadores y se han puesto en venta algunas naves.

La desinversión en empresas mixtas que cuentan con inversión del Estado, ya se ha efectivizado, tanto con la venta de una parte del paquete accionario de la Cemento Nacional en septiembre, como con la oferta de venta, en noviembre, de las acciones de AZTRA.

Todo ello con el telón de fondo de la creación de un marco legal para la privatización de las empresas estatales. Tras la sorpresiva interrupción de la aprobación de la Ley de Modernización el 9 de agosto, mientras se negociaba la Presidencia del Congreso Nacional y la conformación de las Comisiones Legislativas, esta ley fue finalmente aprobada por el Congreso a fines de octubre.

5.2. Las políticas de compensación social

La caída del gasto social en salud y educación ha seguido las tendencias de años anteriores, con el consiguiente deterioro de los servicios, sin que emerja una concepción de principalización de las políticas sociales. Hasta ahora, se propone la focalización del gasto social y se insinúa la privatización de áreas de salud y seguridad social. El gobierno ha puesto en marcha políticas compensatorias a los efectos del ajuste. A esta concepción responden el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud (FASBASE). En septiembre se lanzó la "Operación Rescate Infantil" (ORI), que reemplaza a la Red Comunitaria Infantil. Se atendería a 40.000 niños, trabajando "sin intermediarios". Luego del anuncio de la creación de "cupones de la pobreza", según lo cual, se entregarían subsidios directos a la población de más bajo índice de pobreza (¿los indigentes?), dejó de mencionarse el asunto. La idea podría llevarse adelante en la siguiente campaña electoral.

6. Retornando al estilo patrimonialista de gobierno

A estas alturas de la historia, encontramos con rasgos patrimoniales en el Estado ecuatoriano, puede tal vez causar sorpresa, puesto que éstos aparentemente habían sido superados en etapas políticas anteriores, apareciendo como un contrasentido de la anunciada modernización. Quizás la explicación sea que el patrimonialismo -como estilo de constitución estatal- haya más bien mantenido una presencia latente. Por eso, la cúpula del poder, tal como está conformada, revela lazos sorprendentes entre parientes cercanos en los puestos clave y en la toma de decisiones, junto a la articulación de intereses sectoriales en segmentos del aparato estatal.

En ese contexto, conviene rescatar algunos comentarios de Guillermo O'Donnell, quien ha caracterizado el estilo patrimonialista y prebendalista de gobernar, que consiste en "la incapacidad de delimitar lo público y lo privado y, a partir de eso, en la enorme dificultad de construir instituciones y elaborar las reglas a partir de las cuales se puede construir la dimensión cívica y republicana sin la cual jamás llegaremos a un **régimen democrático**. La resultante es una política sin mediaciones institucionales; en su práctica convergen, al interior del aparato estatal -desde una esfera seudopública-aquel estilo patrimonialista y -desde la sociedad- el asalto de intereses privilegiados que, como los de nuestras microescenas, privatizan, pulverizándolo, el espacio público del Estado.

La crisis de Gabinete del mes de julio, en la que prácticamente se desplazó a todos los ministros, pareció concentrarse en la disputa entre el Ministro de Gobierno (Roberto Dunn) y el Ministro de Finanzas (Mario Ribadeneira). El nombramiento de César Robalino en Finanzas y Marcelo Santos en Gobierno, pareció atenuar los conflictos. De otra parte, debe advertirse un cambio importante en los centros neurálgicos de toma de decisiones, en que Ana Lucía Armijos pasó de la Gerencia del Banco Central a la Presidencia de la Junta Monetaria, y Augusto De la Torre fue nombrado Gerente del Banco Central. Los dos cuentan en su haber con importantes experiencias como funcionarios del Fondo Monetario Internacional.

Desde otra perspectiva, la alcaldía de Febres Cordero ha significado una rearticulación de los mecanismos de dominación política en Guayaquil, reemplazando el histórico control populista hacia el control de una derecha sumamente fortalecida.

6. Sobre la crisis del Sistema Político

En casi toda América Latina se ha puesto en evidencia una creciente crisis del sistema político expresada en una falta de credibilidad de los partidos y el parlamento. Ante la definición de democracia, como el conjunto de procedimientos para la captación y ejercicio del poder, es necesario comprender que ella implica y requiere de condiciones sociales mínimas para su adecuado funcionamiento. Justa-

mente en las “nuevas democracias”, se implanta la democracia política junto a una antigua desigualdad social o a una “desigualación” social creciente como ha ocurrido en el Cono Sur poniendo en duda la existencia de ciudadanías.

De ahí que nos encontremos ante una crisis de gobernabilidad, con un fuerte conflicto entre la democracia política y las bases sociales de la democracia. Debido al deterioro social, las sociedades se tornan ingobernables. El crecimiento de la delincuencia urbana y la falta de políticas sociales agudizan la imagen de deterioro. Existe por lo tanto poca viabilidad de pactos sociales o políticas de concertación .

En otra acepción, la gobernabilidad se traduciría en algo cercano a una administración de la crisis. Virtualmente, las diferentes aplicaciones de las políticas de ajuste tienen como horizonte mínimo la gobernabilidad de la economía y la mantención de una democracia de equilibrio y, como estrategia más ambiciosa, la gobernabilidad progresiva y la reconversión exitosa. Esto supone la existencia de actores dispuestos a encontrar acuerdos mínimos en torno al crecimiento económico y la ejecución de políticas sociales que atenúen los efectos del ajuste estructural.

El Ecuador se halla lejos de conceptos modernos de concertación social, por la vigencia de posiciones corporativas y la cerrada negativa a la búsqueda de acuerdos o pactos. Aún más, la concertación ha adquirido un solo sentido: el acuerdo entre los distintos sectores empresariales y el gobierno frente a la modernización y la privatización.

La posición relativa al otorgamiento de derechos de participación política a los independientes, es un argumento de consenso en todos los partidos de derecha.

La Democracia Popular, aparece como una de las pocas fuerzas que estarían apostando a una modernización de la política ecuatoriana. El cambio en la Declaración de Principios, tras el congreso ideológico realizado a comienzos de junio de este año, traduce en términos formales lo que ya había ocurrido en la realidad. Uno de los cambios más sensibles aprobado, fue el reemplazo de la noción de **sociedad** comunitaria por la de **economía solidaria**, puesto que carecía de sentido práctico mantener la propuesta utópica de que, total o mayoritariamente, la economía ecuatoriana debía organizarse comunitariamente. Ahora se postula que, junto a las actividades productivas privadas y públicas, coexistan las comunitarias y que la importancia de cada una esté determinada por las necesidades del desarrollo nacional. Es previsible que dentro de la Izquierda Democrática, se inicie también una etapa de remozamiento ideológico. En general, se trata de los efectos políticos del enfoque de “Transformación Productiva con Equidad” de la CEPAL. La orientación parece que iría hacia una profesionalización de los cuadros organizativos y a una dirección más evidente en los sectores medios ilustrados.

Las polémicas y negociaciones entre el PUR y el Partido Conservador en torno a su fusión, revelan una lucha por copar instancias locales de poder o segmentos del aparato de Estado. Con todo, emerge como ganador neto el Partido Conservador.

Los fenómenos que ocurren fuera de la derecha, no revelan más que una permanencia de la fragmentación, con la fundación de un nuevo partido, Unidad Latinoamericana, dirigido por Hugo Caicedo. Proclama un ideario nacionalista y asegura tener 150.000 afiliados. Por otra parte, se efectuó a fines de octubre la fusión entre Liberación Nacional y Nueva Democracia de Julio César Trujillo. El potencial electoral resultante de esta fusión, solo se revelará en el futuro.

Lo ocurrido en el Parlamento este año muestra un sustancial incremento de factores de descomposición de las fuerzas políticas. El bloque de "independientes" con un contingente de 21 diputados, es ahora el más numeroso. Su constitución última, en agosto, ocurrió dentro de una lógica de mantener una mayoría proclive al gobierno, con la cual se negociaría la Ley de Modernización del Estado a cambio de una autoprorroga de los legisladores.



NUEVA SOCIEDAD

JULIO-AGOSTO 1993

Nº 126

Director: Heldulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: Raúl Benítez Manaut, El Salvador. Paz conflictiva, democracia frágil. Carlos Acuña, Argentina. Hacia un nuevo modelo. **APORTES:** William C. Smith, Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina. Dirk Messner, Corea del Sur y el Estado. De la omnipotencia desarrollista estatal a la crisis del modelo de conducción jerárquica. **TEMA CENTRAL:** INTEGRACION ¿ESTRATEGIA O FATALIDAD? Santiago Escobar Sepúlveda, La política de la Integración. Jorge Schvarzer, El Mercosur. La geografía a la espera de actores. Judith Sutz, innovación e integración en América Latina. Theotonio dos Santos, Globalización financiera y estrategias de desarrollo. Augusto Bolívar, TLCAN. Ganadores y perdedores. Wolf Grabendorff, La integración europea. Consecuencias para América Latina. Juan Manuel Rodríguez, El movimiento sindical ante los procesos de integración. Carmen García Guadilla, Integración académica y nuevo valor del conocimiento. **Posiciones:** Adolfo C. Sturzenegger, Encuesta a empresas industriales exportadoras sobre el proceso de integración regional. Informe de resultados. **Las centrales sindicales frente al Mercosur.** Luiz Carlos Mandelli, Cambios geopolíticos e Integración.

| SUSCRIPCIONES | ANUAL | BIENAL | PAGOS: Cheque en dólares a nombre de |
|------------------------|-----------|------------|--|
| (Incluido flete aéreo) | (6 núms.) | (12 núms.) | NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado |
| América Latina | US\$ 30 | US \$ 50 | 61.712 - Chacao - Caracas 1060-A. Venezuela. |
| Resto del mundo | US\$ 60 | US \$ 90 | Rogamos no efectuar transferencias bancarias |
| Venezuela | Bs. 1.000 | Bs. 1800 | para cancelar suscripciones. |