

ECUADOR

www.flacsoandes.edu.ec

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

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

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

DDICA

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

42

Quito - Ecuador, diciembre de 1997

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Recesión y entrampamiento fiscal en el período de transición / 5-16
Marco Romero

Política: Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad / 17-25
Hernán Ibarra

Conflictividad social: Julio 97/Octubre 97 / 27-40

Internacional: Crecimiento económico, desempleo y crisis financiera / 41-52
Wilma Salgado
Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin del milenio / 53-64

Fernando Bustamante

¿Es viable la democracia sin equidad? / 65-73

Alberto Acosta

La democracia enfrentada a la complejidad / 74-82

Julio Echeverría

Democracia, seguridad y gobernabilidad / 83-99

Bertha García

Contribuciones del pensamiento andino a los cambios constitucionales / 100-112

Jorge León

Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana / 113-129

Manuel Alcántara

La naturaleza de la nueva democracia argentina / 130-147

Enrique Peruzzotti

La democracia posible en Bolivia / 148-166

Ricardo Paz Ballivián

BIBLIOTECA

ENTREVISTA

Orden político, democracia y cambio social / 167-174

Entrevista realizada por Fredy Rivera Vélez y Adrián Acosta a Norbert Lechner

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 175-182**DEBATE AGRARIO**

Las asociaciones de granjeros y el desarrollo agrícola en Taiwán / 183-205

John Cameron y Lisa North

La evolución de las exportaciones agrícolas no tradicionales / 206-208

Luis Rosero

ANALISIS

Tensiones de fin de siglo: ciudadanía y multiculturalidad / 209-216

Mario Constantino T.

Ciudadanos globales? Una mirada desde la multiculturalidad / 217-222

Sara Makowski

El rock: ¿movimiento social o nuevo espacio público? / 223-232

Adrián Acosta

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Ecuador: un problema de gobernabilidad / 233-243

Autor: CORDES

Comentarios de José Sánchez-Parga

BIBLIOTECA

Coyuntura

Nacional:

Recesión y entrapamiento fiscal en el período de transición

Marco Romero

La economía ecuatoriana atraviesa por una fase de estancamiento, desde 1995, con tasas de crecimiento similares o apenas superiores a la dinámica poblacional. El gobierno mantiene su esperanza de un incremento del PIB en 3.3% para el presente año, en tanto que la perspectiva para 1998 se rebajó al 4%; sin embargo, las dos serán muy difíciles de lograr.

La evolución de la economía ecuatoriana en 1997, está marcada definitivamente, por la coyuntura política, que ha definido un régimen de transición excesivamente largo, que concluirá, se aspira, con la posesión de los nuevos mandatarios en agosto del próximo año. En el interim, se ha registrado la deposición del Presidente; una reestructuración total del poder judicial; una Asamblea de elección popular, cuyos alcances serán objeto de arduas disputas, entre las expectativas de sectores sociales movilizados que aspiran a convertirla en el instrumento para avanzar sus reivindicaciones y estamentos políticos y económicos que intentan minimizarla; y, la acción de un gobierno, con pretensiones políticas futuras y deseo de trascender más allá del período transicional.

En consecuencia, estos elementos han definido un contexto de elevada inestabilidad y de expectativas inciertas, que ha prolongado la fase de estancamiento en que entró la economía luego del agravamiento del conflicto con el Perú a comienzos de 1995.

En términos estrictamente económicos, los procesos más destacados del último cuatrimestre del año, serían: la postergación de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, y por ende, la necesidad de intentar vías alternativas para solucionar el problema de la mora en los compromisos pendientes con el Club de París; la persistencia de niveles de inversión sumamente bajos, unida a la retracción de los flujos de inversión extranjera; la estabilización inflacionaria, en torno al 30% anual, con serias dificultades para reducirla; los dilemas y con-

tradiciones que enfrentan los esfuerzos de privatización emprendidos por el gobierno; las perspectivas de un impacto muy serio, sobre la infraestructura vial y sobre el sector agropecuario, fundamentalmente, del fenómeno de "El Niño", cuya magnitud exacta, nadie puede predecir, que impactaría sobre las exportaciones, una de las pocas actividades que mantiene cierto dinamismo, al reducir la oferta exportable. A continuación se analizan más detalladamente los temas mencionados, intentando rebasar el mero diagnóstico hacia propuestas de diferente alcance, que permitan enfrentar estos problemas. En esa línea, se destacarán algunos esfuerzos emprendidos por el gobierno, principalmente en el campo fiscal, que necesitan ser reforzados y complementados.

EL FENÓMENO DEL NIÑO Y LA INCERTIDUMBRE SOBRE SUS EFECTOS

A pesar del impresionante desarrollo tecnológico alcanzado en las últimas décadas, todos los países de la costa del Pacífico, incluyendo a los Estados Unidos, están adelantando numerosas actividades preventivas para reducir los efectos del fenómeno del Niño. Según las opiniones de expertos de diferentes países y las evidencias registradas mediante el monitoreo de la temperatura del mar y de los registros por satélite, entre otros indicadores, en este año, dicho fenómeno natural (que se presenta, bajo parámetros normales, en el mes de diciembre de cada año), estaría adelantado y presentaría síntomas de una gran magnitud, estimándose que podría considerárselo como "El Niño del Siglo", cuya fuerza superaría incluso al de 1982-1983, cuyos efectos sobre el conjunto de

la economía ecuatoriana fueron desastrosos, pero particularmente sobre la producción agropecuaria y sobre la infraestructura vial del país.

Es preciso recordar que en el período 1982-1983, los efectos del fenómeno del Niño (fuertes inundaciones en la costa y la destrucción de carreteras y puentes), se articularon con el inicio de la crisis de la deuda, a partir de la cesación de pagos de México, en agosto de 1982; en consecuencia, es difícil aislar totalmente los dos efectos. El producto interno bruto total, en términos reales, creció apenas en 1.2% en 1982 y registró un decrecimiento de 2.8%, en 1982, seguido de una recuperación al 4.2% en 1984.

La crisis de la deuda se manifestó inicialmente como un acentuado desequilibrio externo, presente ya desde 1981, que se sintetizaba en la reducción, cada vez mayor, de los niveles de reserva monetaria internacional, a pesar de un elevado crecimiento de los ingresos por exportaciones petroleras. La drástica elevación de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y el cambio en las disponibilidades de financiamiento, determinó la elevación de los montos asignados para el pago de intereses (en 23%), y el incremento de los pagos por amortización (25%); es decir un endurecimiento del servicio de la deuda externa; combinado con la reducción de los flujos por nuevo endeudamiento (-48%), en 1982, determinando una reducción de los flujos anuales netos de deuda, a casi la mitad del nivel de 1981 (655 millones de dólares, frente a 1255 millones, respectivamente).

Estos procesos aceleraron las presiones cambiarias, presentes ya desde años atrás, debido al rezago cambiario

acumulado, durante el largo período en el que prevaleció un tipo de cambio fijo, ajustado muy esporádicamente¹. La magnitud de dichas presiones, que se expresaban en la brecha creciente entre las cotizaciones del mercado libre y del mercado oficial, que superaron el 67% en abril y el 90% en diciembre de 1982, obligaron a abandonar la política de tipo de cambio fijo (que funcionó sin dificultades mayores en un período de niveles inflacionarios bajos y estables, no sin generar distorsiones en el funcionamiento de la economía) sustituyéndola desde mayo de 1982, por un deslizamiento controlado. En consecuencia, se registró una devaluación superior al 80% en la cotización del mercado libre, entre abril de 1982 y abril de 1983, que repercutió directamente sobre el proceso inflacionario.

Los principales efectos directos del fenómeno de El Niño en 1982-1983 incidieron sobre el sector agropecuario, cuyo producto interno bruto, en términos constantes creció apenas en 2% en 1982 y cayó casi en 14% en 1983, a pesar de la notable tasa de crecimiento del sector "petróleo y minas" (28%), con la que se trató de reducir los impactos del clima sobre la producción agregada. Los subsectores más afectados en 1983, fueron "banano, cacao y café" y "otras producciones agrícolas" (que incluye al resto de productos agrícolas, principalmente de consumo interno y materias primas, que registraron decrecimientos superiores al 35 y al 23 por ciento, respectivamente.

Consecuentemente, la rama de productos alimenticios de la industria manufacturera, una de las principales del sector, también decreció algo más del 6%, reflejando la caída de todas las subramas, pero en particular de "tabaco y elaborados" (27.3%), "azúcar" (12.5%) y "productos alimenticios diversos" (7.6%); el conjunto del PIB de la industria manufacturera decreció en 1.4%.

Los productos agrícolas específicos cuya producción fue más afectada por las fuertes y continuas precipitaciones y las consecuentes inundaciones, que redujeron la superficie cosechada, fueron, entre los productos de exportación: el banano y el cacao, con decrecimientos cercanos al 18% y al 54%, respectivamente; maíz duro seco, algodón y soya, que registran entre los tres una tasa promedio de decrecimiento superior al 60%, entre las materias primas; y el arroz (con una disminución de -28.8%), así como diversas frutas, entre los productos de consumo interno. Adicionalmente, la producción de carne (vacuna y avícola) y de huevos, disminuyó, en promedio, alrededor del 25% en cada caso.

La reducción de la oferta de alimentos, generó una aceleración de sus precios, que se combinaron con el impacto de la devaluación, provocando la triplicación del ritmo inflacionario, cuya tasa anual pasó de 16% en 1982 a 48% en 1983, que se explica básicamente por los incrementos de los precios de los productos del grupo "alimentos y bebidas",

1. Cabe recordar que la paridad oficial central del dólar fue fijada por los gobiernos, en todo el período posterior a la Segunda Guerra Mundial; así, la paridad de 13.5 sucres por dólar rigió entre 1945 y fines de 1949, pasó a 15 sucres por dólar en enero de 1950, fue revisada a 18 sucres en enero de 1961 y pasó a 25 sucres en enero de 1970. La cotización del dólar en el mercado libre fluctuaba alrededor de dicha paridad central.

de la canasta de bienes utilizada para el cálculo del índice de precios al consumidor urbano, cuya tasa anual de crecimiento pasó de 17% a 78%, respectivamente. El resto de bienes y servicios también registró una aceleración inflacionaria, si bien de menor magnitud.

A mediados del mes de septiembre, los productores agropecuarios tenían estimaciones más bien optimistas respecto de los efectos del fenómeno de "El Niño", sobre su actividad, en lo que resta del presente año y en los tres primeros meses de 1998, en los que la temporada invernal sería muy fuerte², considerando que las pérdidas más importantes se registrarían en los casos del algodón y de la apicultura (actividades de menor importancia relativa en el sector); habrían descensos de limitada magnitud en la producción de cacao y café; en tanto que las obras de infraestructura (drenaje) y la tecnificación de la producción bananera, evitarían que dicho subsector, crucial para la generación de divisas sea afectado.

Resulta muy difícil arriesgar una estimación sobre los impactos probables del fenómeno del Niño 1997-1998; únicamente se pueden plantear algunos elementos de los escenarios probables que podrían presentarse.

Para ello es preciso establecer inicialmente las características más relevantes del actual contexto. Es evidente que la economía ecuatoriana atraviesa por una fase de estancamiento, desde 1995, con tasas de crecimiento similares o apenas superiores a la tasa de creci-

miento poblacional. La meta mantenida por el actual gobierno para el presente año apunta a un crecimiento del 3.3%, en tanto que la perspectiva para 1998, se redujo del 5% inicial al 4%. Diversos sectores han cuestionado la validez de tales previsiones, tanto por el impacto de la restricción de la energía eléctrica y las limitaciones de la disciplina fiscal, en este año, y, la ausencia de un sector dinamizador en 1998, máxime si se trata de un año de elecciones y cambio de gobierno.

El ritmo de inflación anual que logró reducirse hasta el 22% en enero de 1996, se ha estabilizado alrededor del 30%, en lo que va del presente año, ubicando al Ecuador, como el segundo país en América por su nivel de inflación sólo detrás de Venezuela (77% anual), muy lejos de los niveles de los países vecinos: 18% en Colombia y 8% en Perú³.

Las autoridades económicas aspiran terminar el año con ese ritmo de inflación y reducirlo al 25% para mediados de 1998. Esa previsión corresponde a la hipótesis más optimista, el mantenimiento del ritmo mensual registrado en los últimos seis meses del año, no incorpora ningún efecto de El Niño, ni el impacto del incremento del gasto público, derivado de las recientes negociaciones realizadas por el gobierno para terminar los paros de los municipios amazónicos, de la UNE, de los empleados de EMETEL y la salida previsible al conflicto de los trabajadores de la salud. Tampoco toma en cuenta el impacto inflacionario de las revisiones de los precios de los combusti-

2. "El Niño: como lo ven los productores", diario El Comercio, 13 de septiembre de 1997, página B1.

3. Ver "América Latina en cifras", en: Revista Cash Internacional, No.79, octubre de 1997.

bles y de la eliminación del subsidio al gas, anunciadas por el gobierno para comienzos del próximo año.

La debilidad del régimen y su política de transa permanente le han entrampado en las presiones de diferentes grupos organizados, cuyas reivindicaciones, fundamentalmente de asignación de recursos y de incrementos salariales, sin dejar de ser justas, no abordan globalmente los problemas de dichos sectores, en particular de los servicios cuya calidad y cobertura adolecen de dificultades estructurales, cuyas soluciones de fondo se soslayan o se rechazan sistemáticamente.

El escenario más optimista considera prácticamente nulos o marginales los efectos del fenómeno de El Niño; en consecuencia, no habrían impactos mayores sobre el nivel de producción de los productos agrícolas exportables, en particular sobre el banano; esto parece plausible, considerando que las organizaciones de productores bananeros están realizando fuertes inversiones en el mantenimiento de la infraestructura para drenaje y fumigación de las plantaciones. En esta alternativa tampoco se registraría una reducción significativa de la oferta de productos agropecuarios de consumo interno y materias primas para la rama industrial de alimentos y bebidas (que representa la tercera parte del producto sectorial). Además, los productores principalmente de arroz y maíz de zonas altas, cuyos cultivos son de invierno, obtendrían mejores rendimientos e incorporarían nuevas áreas, con lo cual compensarían, al menos parcialmente la reducción que pueda producirse en las tradicionales áreas de cultivo de zonas bajas. Consecuentemente no se presentaría ninguna presión inflacionaria adi-

cional, lo que permitiría alcanzar las metas del gobierno. Por otro lado, la inyección de recursos generada por la privatización de una parte del paquete accionario de EMETEL y su impacto sobre las expectativas de los sectores empresariales, permitirían y mantener el ritmo de crecimiento de la economía, aunque difícilmente se alcanzaría el 4% previsto para 1998.

El escenario relativamente más pesimista contemplaría un fuerte impacto del fenómeno de El Niño, al menos en niveles similares a los del ciclo 1982-1983, cuyo costo aproximado se estima fue de alrededor de 1.500 millones de dólares, que representaron más de un 10% del PIB del año 1983, y significarían cerca del 8% del PIB actual. La situación del sector externo se presenta mucho mejor en esta oportunidad, frente a la prevalecía en 1982-1983, principalmente porque no existen los factores derivados de los mercados financieros internacionales que desencadenaron la crisis de la deuda.

Sin embargo, la turbulencia en los mercados financieros del sudeste asiático desde julio pasado, que ha provocado un crac bursátil de gran magnitud, en todos los mercados del mundo, en la última semana de octubre, podría tener repercusiones inesperadas, especialmente en cuanto a la evolución de las tasas de interés y los movimientos de capitales, que podrían presentar comportamientos erráticos en los próximos meses.

Adicionalmente, los impactos de estos procesos en la dinámica de las economías industrializadas y, en particular, en sus niveles de demanda, podrían tener efectos significativos sobre la evolución de las exportaciones ecuatorianas,

todo lo cual repercutiría en el debilitamiento del sector externo (que ha mantenido el peso de la dinámica reciente) y del conjunto de la economía.

Por otro lado, el nivel de reservas acumulado (2.250 millones de dólares), no es tampoco una garantía confiable, puesto que experiencias recientes como la de México, demuestran que los ataques especulativos y la salida de capitales pueden agotar rápidamente niveles mucho más altos de reservas. En forma agregada, tampoco son completamente halagadoras las cifras del comercio exterior, puesto que si bien las exportaciones han crecido con una tasa anual promedio de alrededor del 8.4% en el período 1994-1996, las importaciones también han crecido con una tasa idéntica. Por otro lado, la evolución de las transacciones externas en los ocho primeros meses de 1997, frente a igual período del año anterior (con un crecimiento de 9.3% en las exportaciones y de 24.7% en las importaciones), podrían indicar una reactivación relativa del aparato productivo, pero han profundizado la tendencia declinante del saldo favorable de la balanza comercial, en el período enero-agosto de 1997, que se sitúa en torno a los 600 millones de dólares.

De cualquier forma, es preciso destacar el crecimiento que las exportaciones de banano han presentado en los últimos años, especialmente en lo que va de 1997, con un incremento superior al 40%, en el valor exportado, que lo lleva a superar los 900 millones de dólares, entre enero y agosto, logrando una participación en el total muy cercana a la del petróleo crudo. Ello ha permitido compensar la pérdida del dinamismo que venía caracterizando a las exportaciones no tradicionales, cuyo valor pasó de una

tasa de crecimiento promedio superior al 17% anual entre 1994 y 1996, a un incremento de apenas 1.6% entre enero y agosto de 1997 e igual período de 1996; dentro de ese rubro, en los ocho primeros meses de 1997, siguen creciendo con tasas significativas aunque menores que las de períodos anteriores, los productos primarios (10%) y especialmente las flores naturales (14%) y decrecen las exportaciones de productos industrializados no tradicionales (-2.6%), pese a lo cual mantienen un elevado crecimiento las exportaciones de jugos y conservas (24.3%) y las manufacturas de cuero (31.4%), que no logran revertir la caída en las ventas externas de harina de pescado (-46%) y otros productos industrializados (-18%).

La renegociación de la deuda externa bajo el esquema Brady, proporcionó una certidumbre relativamente mayor a la evolución de los gastos por su servicio, pero en niveles muy elevados para la economía ecuatoriana, sobre todo considerando los niveles de crecimiento alcanzados; sigue vigente la mora con el Club de París, en alrededor de 300 millones de dólares, por capital e intereses, y su renegociación se presenta más conflictiva, en razón de la falta de acuerdo entre el gobierno ecuatoriano y el FMI, en torno a un Acuerdo Stand By, como prerequisite para avanzar. Las posibilidades de lograr otro tipo de acuerdo, directamente con el Club de París, a lo que apuesta el gobierno, no son muy claras. En todo caso, la estrategia del gobierno se ha orientado a la reprogramación de la deuda, mediante el canje de deuda de corto plazo con otra de largo plazo, en mejores condiciones de interés.

Por otro lado, el deslizamiento del tipo de cambio se mantiene hoy en nive-

les mucho más manejables, que en 1982-1983, ya que no se arrastra un profundo rezago cambiario, el manejo de la política cambiaria es substancialmente más flexible que entonces y no existen las presiones derivadas de la reversión de las corrientes financieras internacionales y del incremento de las tasas de interés.

En síntesis, se descartarían impactos significativos en la producción de banana de exportación, por las razones señaladas anteriormente, no así en los casos del camarón (cerca del 15% del valor total), cacao, café, y sus elaborados, atún, pescado, enlatados y harina de pescado, que representan en conjunto alrededor del 8% del valor total; sin embargo, los efectos del fenómeno sobre el sector externo serían relativamente manejables; la reducción de la oferta de productos de consumo interno, en particular de alimentos y de materias primas de origen agropecuario será contrarrestada con importaciones, como las ya realizadas de arroz y azúcar; de cualquier forma, subsistirían presiones de oferta y el deterioro de la infraestructura vial, que acelerarían el proceso inflacionario. En este escenario, la inflación anual tendería a ubicarse entre el 35% y el 40%, y se profundizaría el estancamiento de la economía, llegando incluso a un decrecimiento.

El escenario medio, con mayores probabilidades de ocurrencia, asume un impacto menos grave del fenómeno de El Niño, que estimativamente ha sido fijado en alrededor de 800 millones de dólares, equivalente a cerca del 4% del PIB (de acuerdo a cálculos realizados por

analistas consultados); esos costos corresponderían a la destrucción de obras de infraestructura y a las pérdidas de producción, fundamentalmente por la inundación de áreas de cultivos de consumo interno (como arroz y caña de azúcar) y materias primas como maíz duro, algodón y soya, principalmente. En todo caso, esos impactos serían mucho menores (la mitad) de los señalados en la alternativa anterior.

La importación de los principales productos de consumo permitirá atenuar el efecto inflacionario de la reducción de la oferta, por lo cual se estima que el incremento del nivel general de precios, no sufrirá aceleración alguna, pero se mantendría en los niveles actuales, en torno al 30%. Tampoco se alcanzaría la meta de crecimiento del PIB planteada por el gobierno para 1998, esperándose, en el mejor de los casos, un crecimiento nulo, que implica un deterioro significativo del nivel de ingreso per cápita.

SE REEDITA EL ENTRAMPAMIENTO FISCAL

Existen numerosas evidencias empíricas recientes, establecidas por diferentes instancias gubernamentales, como el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y la Subsecretaría de Aduanas, del Ministerio de Finanzas, que han cuantificado los altísimos niveles de evasión tributaria en el país, estimada en 9.1 billones de sucres, alrededor del 50% del nivel actual de recaudaciones⁴, de los cuales 2.4 billones corresponderían a la evasión de impuestos arance-

4. "Fisco: la evasión es gigante", resumen de un estudio del CONAM, publicado en diario El Comercio, del 18 de septiembre de 1997, página B1.

larios en las aduanas ⁵; en este último caso se utilizan mecanismos como la subfacturación, el contrabando (básicamente de cigarrillos, licores, calzado y electrodomésticos), la desaparición de contenedores, la asignación de pagos arancelarios en forma estimativa, por contenedor y sin criterios técnicos y legales adecuados, entre los más importantes.

Si a la cifra anterior se agregan otros rubros de la corrupción que perjudica al fisco (sobreprecio en las inversiones y en las adquisiciones estatales, costos adicionales por servicios públicos y otros), el estudio del CONAM totaliza una suma de 18 billones de sucres (alrededor de 4.500 millones de dólares). Dichas estimaciones, provenientes de una instancia estatal, que posibilita un acceso privilegiado a la información relevante, complementan y ratifican las producidas por el CAAP, en años anteriores ⁶.

Son conocidas las diversas estrategias aplicadas por el sector privado para evadir los pagos por concepto del impuesto al valor agregado (IVA), del impuesto a los consumos especiales (ICE) y del impuesto a la renta, al igual que otro tipo de tributos. En el primer caso, la evasión se explica por un gran volumen de transacciones que no son objeto de registro alguno, por tratarse de operaciones de sectores informales o por valores no susceptibles de registro y por la vigencia de una serie de transacciones exoneradas. La estrategia de los últimos gobiernos apuntó a la ampliación de la base de contribuyentes, con la introducción del sistema de facturación, fijando

un valor para el registro obligatorio, inicialmente de 50 mil sucres, revisado posteriormente a 100 mil sucres. Los diversos esfuerzos del Ministerio de Finanzas, en particular en cuanto al control de los contribuyentes han permitido incrementar substancialmente las recaudaciones en lo que va del año (cerca del 80%, en términos nominales), a pesar de resultados infructuosos en cuanto a la aplicación del reglamento de facturación. Las limitaciones de la cultura tributaria en el país, junto a la ausencia de incentivos, como la lotería fiscal u otros, para que se aplique la facturación generalizada han conspirado contra la recaudación por este concepto.

El incremento de las recaudaciones en el presente año ha sido muy significativo en el caso del ICE, a pesar del auge del contrabando de productos incluidos en este concepto (licores y cigarrillos principalmente), y se explicaría también por el reforzamiento de los controles.

En el caso del impuesto a la renta, se conoce que las personas jurídicas y las personas naturales utilizan todo tipo de manejos contables, donaciones a entidades supuestamente sin fines de lucro, consumos de ejecutivos que se imputan como gastos de la empresa, el uso generalizado de la doble contabilidad, la sobre o subfacturación en adquisiciones y ventas, las inversiones -muchas veces de carácter financiero-, entre otros, como mecanismos para reducir artificialmente el nivel de utilidades, perjudicando al fisco y a también a los trabajadores, en su participación. En definitiva, se explotan las múltiples brechas que ofre-

5. "La evasión en las Aduanas cuesta USD 600 millones", diario El Comercio, 30 de julio de 1997, página B1.

6. Revista Ecuador Debate No. 33, Diciembre de 1994, CAAP, Quito.

ce la maraña de normas legales y administrativas acumuladas, en el campo tributario.

La situación actual se ejemplifica con la constatación, a partir de la información pública, de que entre las mil empresas más grandes del país, existirían muchas de ellas con niveles de rentabilidad de hasta 3%, evidenciando la magnitud de la evasión. En los demás rubros tributarios (39 ítems), entre los que se incluyen los impuestos prediales, se constata igualmente la presencia de elevados niveles de evasión.

La reiterada constatación de dichos niveles de evasión, junto a la pérdida creciente del peso relativo de la recaudación tributaria en el total de ingresos del Estado, ha generado preocupación en las instancias estatales, desde fines de los años ochenta, cuando se introdujo la parte fundamental de la estructura fiscal vigente. Posteriormente se realizaron diversos intentos de enfrentar los problemas, desde diferentes perspectivas; en el gobierno Durán-Dahik, se utilizó la revisión periódica de los precios internos de los combustibles como un mecanismo fácil de recaudación de ingresos para el fisco y se intentó incrementar el nivel del IVA en un 80% la medida fue rechazada por el Congreso; en la parte final de dicho régimen se introdujo sin éxito el sistema de facturación. El gobierno de Bucaram, además de elevar a niveles récord la evasión en las aduanas, incrementó substancialmente la tasa del ICE, en base de argumentos moralistas y de un pretendido combate a ese tipo de consumo, provocó un auge inusitado del contrabando.

El gobierno de Alarcón, consciente de su limitada base de apoyo y por su afán de protagonismo político, se ha es-

forzado por evitar la adopción de los clásicos paquetazos fiscales y la creación de nuevos tributos, concentrándose prioritariamente en incrementar las recaudaciones de los impuestos existentes, en base a controles y mejores procesos administrativos; introdujo modificaciones en el esquema de facturación y ha intentado aplicarlo.

Al momento existe una propuesta de reforma tributaria, en manos del ejecutivo, planteada por el Ministerio de Finanzas, sobre la base de un documento preparado por el CONAM, al que se han introducido algunas modificaciones. La misma pretende introducir una reforma integral del régimen tributario interno, con los objetivos básicos de ampliar la base de contribuyentes y reducir el nivel de evasión, generando mayores recursos para el fisco. El gobierno aspira incrementar en 37% el nivel de recaudaciones en 1998.

Sus principales ejes son: la sustitución del ICE y del impuesto a la renta, por un Impuesto Único Global, fijado sobre el ingreso, cuya recaudación se haría mensualmente (para las empresas, con una tasa del 4%) y trimestralmente (en el caso de personas naturales, con una tasa del 5%); entrega al sector privado la administración del Servicio de Rentas que se crearía, dando participación a las entidades del sistema financiero en la recaudación; propicia una mayor recaudación del IVA, al permitir que las personas naturales utilicen el 50% de lo que han pagado por ese concepto (como crédito tributario), para cancelar obligaciones tributarias; elimina las exoneraciones al IVA, de que gozan productos como los alimentos balanceados, las semillas, maquinaria de uso agrícola, donaciones a entidades religiosas y pro-

ductos artesanales, entre otros; incorpora al pago de tributos, a las entidades sin fines de lucro, como fundaciones, organizaciones, centros, etc.; establece un impuesto a los rendimientos financieros, inversamente relacionado con el plazo al que corresponden, partiendo de 8% para depósitos u otros activos financieros con plazos de hasta 90 días, llegando a la exención cuando supera los 360 días. Al parecer la propuesta incluiría igualmente la elevación de la tasa del IVA, del 10% al 14%, aspecto en el cual el Presidente de la República no estaría de acuerdo.

La propuesta de reforma ha levantado un coro unánime de rechazo, por parte de los representantes de varios gremios empresariales y por especialistas fiscales, quienes han centrado sus críticas en la creación de un impuesto al ingreso; entre los principales argumentos se menciona el carácter inflacionario de la medida, que se trasladará directamente a los precios; el desaliento que generará sobre las inversiones nacionales y extranjeras; la violación de normas constitucionales básicas, como el principio de proporcionalidad y el gravar en base a la real capacidad de pago del contribuyente; y, la distorsión que generaría en la asignación de recursos, desde actividades con menor relación entre los márgenes de utilidad y las ventas (como agricultura, minería, comercio y servicios financieros), hacia las que tienen índices más altos (comercio de bienes suntuarios, por ejemplo).

También se han destacado las limitadas posibilidades de éxito de esta medida en la reducción de los niveles de evasión, considerando que actualmente ella se caracteriza precisamente por el sistemático ocultamiento de ingresos y el

abultamiento de los gastos, con miras a reducir las utilidades.

Las críticas parecen sustentadas; ellas reflejan, al menos en parte, la reacción de sectores tradicionalmente acostumbrados a elevados niveles de evasión. En términos más generales, todos los países del mundo tienen al impuesto a la renta como uno de los ejes de su esquema tributario, junto al impuesto al valor agregado (IVA). Más aún, las tasas del impuesto a la renta son muy elevadas, en particular en los países industrializados, bordeando el 50% en algunos casos. Ese esquema tributario se basa en una conciencia fiscal consolidada y en un desarrollo institucional substancialmente mayor, así como en un proceso administrativo de las recaudaciones moderno y transparente, apoyado por amplias bases de datos y gran eficiencia en su gestión. Por otro lado, la transparencia y permanente rendición de cuentas del uso que se da a los ingresos tributarios, respalda esa cultura tributaria. En el caso del Ecuador, la mayoría de tales condiciones no existen o se encuentran en un nivel muy incipiente.

La propuesta de reforma fiscal que está desarrollando el CONAM, aún no ha sido presentada y los pocos elementos que se han hecho públicos, apuntarían a un enfoque que prioriza los aspectos administrativos, confiando exclusivamente en que la entrega de la recaudación a un ente privado solucionaría los problemas. Las críticas del propio Ministerio de Finanzas, en el sentido de que el sector privado no puede ser juez y parte, y la evidencia de que el Estado no puede abdicar de su potestad fiscal, bajo el supuesto de mayor eficiencia del sector privado, destacan la necesidad de enfocar globalmente el problema fiscal, par-

tiendo de una clara definición del rol del Estado en economías como la nuestra, asimilando adecuadamente las experiencias de otros países, como Chile y los del Sudeste Asiático, considerando las especificidades de nuestra estructura productiva y empresarial; estableciendo procesos administrativos modernos, incorporando una amplia descentralización de los procesos de recaudación tributaria y de gasto, así como mecanismos permanentes de rendición de cuentas y control democrático de la gestión fiscal. La simplificación de las normas legales y de los procedimientos aplicados apuntaría hacia el mismo objetivo.

Pese a que las autoridades económicas han negado que la proforma presupuestaria para 1998, entregada por el gobierno, incluya las reformas planteadas, se prevén dificultades en el Congreso para su aprobación, más aún si consideramos el ambiente electoral en el que se inscribe su discusión y en particular la posición asumida por el Partido Social Cristiano frente al régimen. Dicha proforma, que prevé un déficit de 1% del PIB, al concluir el año y una reducción del 5% en el porcentaje destinado al servicio de la deuda externa (posible sólo mediante recompra de bonos Brady, lo que ilustraría el destino que se quiere dar a parte de los recursos que se obtendrían de la venta del 35% del paquete accionario de EMETEL), ha sido cuestionada por los supuestos optimistas que incluye, especialmente en lo que respecta al ritmo de inflación, el precio del barril de crudo y el nivel del tipo de cambio; no considera revisiones salariales, pero si la eliminación del subsidio al gas y la revisión de los precios internos de los combustibles. Peor aún, se conoce que existen discrepancias en el seno del

frente económico del gobierno, en torno a las cifras del déficit fiscal en 1997, que según estimaciones oficiosas rebasaría el 2.5% del PIB admitido oficialmente, debido a los compromisos adquiridos por el régimen en los últimos conflictos; esas discrepancias explicarían la falta de acuerdo con el FMI.

En consecuencia, cualquiera sea la suerte de la reforma fiscal propuesta, pueden preverse dificultades en el frente fiscal, que redundarán en presiones inflacionarias acrecentadas en el próximo año, agravadas tanto por las medidas pre anunciadas (eliminación del subsidio al gas, revisión de los precios de los combustibles, entre otras), como por las que se deriven del fenómeno de El Niño. La política monetaria del Banco Central que se ha orientado en los últimos meses más hacia mantener tasas de interés estables, acelerando la depreciación del tipo de cambio, se verá presionada a combinar mayores revisiones cambiarias con tasas de interés más elevadas.

CONCLUSION

Los factores analizados limitarán seriamente las posibilidades de reactivación del aparato productivo, cuyos niveles de utilización de la capacidad instalada son sumamente bajos, agravando la difícil situación del empleo. Las estadísticas de la industria manufacturera registran un decrecimiento absoluto en el nivel de empleo sectorial, entre 1991 y 1995 (aproximadamente entre un 3 y un 4 por ciento; de -3.6% considerando una muestra homogénea de las 1.300 empresas más grandes del país), situación que ha seguido empeorando desde entonces.

El nivel de desempleo abierto medido periódicamente por el INEC, que se encontraba en 8.4% a fines del primer semestre de 1994, sería del 10.4% a junio de 1996. Esta tendencia ha impulsado el crecimiento de la informalidad, en el campo productivo, pero fundamentalmente en actividades comerciales, como mecanismo para enfrentar esta ausencia generalizada de oportunidades de empleo. Como lógica consecuencia, aunque no se dispongan de indicadores recientes después del estudio del Banco Mundial, toda la evidencia apunta hacia niveles de pobreza que no han cesado de incrementarse en los últimos años.

Por su parte, los sectores empresariales reclaman periódicamente la falta de incentivos para impulsar sus actividades y destacan las múltiples trabas y riesgos que impiden expandir la inversión, tanto nacional como extranjera. En un entorno caracterizado por las limitaciones fiscales señaladas y por las debilidades institucionales anotadas, en un contexto de creciente fatiga del ajuste, se vuelve cada vez más imperioso establecer una serie de consensos mínimos entre los diferentes sectores y plantear

claramente los objetivos nacionales de mediano y largo plazo, así como los procesos para alcanzarlos, definiendo los lineamientos fundamentales de un verdadero proyecto nacional. La Asamblea Nacional es vista por algunos sectores como la oportunidad para tales definiciones, sin embargo, las circunstancias que han rodeado su convocatoria y que marcarán su funcionamiento levantan dudas sobre dichas expectativas.

La ruptura del círculo vicioso de entrapamiento fiscal, recesión y ajuste, y, del ciclo de subdesarrollo y de crisis política recurrente, en el que se encuentran sumidas la economía y la sociedad ecuatorianas, sólo podrá realizarse cuando todos los sectores asumamos las responsabilidades que nos corresponden y la carga del ajuste sea distribuida conforme a la real capacidad relativa de los diferentes sectores, superando la tendencia característica del proceso en los últimos quince años a colocar el mayor peso sobre los sectores populares. La resistencia de buena parte del sector empresarial y la debilidad del régimen político no permiten abrigar esperanzas, al menos para el corto plazo.