

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

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

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE

46

Quito-Ecuador, abril de 1999

PRESENTACIÓN / 3-5

COYUNTURA

Nacional: Crisis Profunda e inoperancia gubernamental / 5-26

Marco Romero C.

Política: El juego del desconcierto / 27-36

Fernando Bustamante

Conflictividad Social Noviembre 1998 - Febrero 1999 / 37-50

Internacional: Precios, fuga de capitales y crisis / 51-72

Wilma Salgado

TEMA CENTRAL

Los mass-media contra la opinión / 73-94

José Sánchez-Parga

Opinión pública y realidad Nacional. Los últimos 25 años / 95-122

Angel Polibio Córdova

Opinión pública o abriendo la caja de pandora de las definiciones / 123-138

Flavia Freidenberg, Orlando D'Adamo, Virginia García Beaudaux

Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la Democracia actualmente existente / 139-174

Nancy Fraser

ENTREVISTA

Reinventar la izquierda. Entrevista con Massimo D'Alema / 175-186

por Giancarlo Bosetti. Introducción y traducción Marc Saint-Upery

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 187-194

DEBATE AGRARIO

El sector Agropecuario ecuatoriano / 195-222

Manuel Chiriboga

La Ley de Desarrollo agrario y el debate en torno a la modernización del agro / 223-256

Nathalia Novillo Rameix, Virgilio Hernández Enríquez, Pablo Dávalos

ANALISIS

El mundo no está hecho para partidos / 257-272

Francisco Sánchez López

Esperando a Godot / 273-294

Franklin Ramírez Gallegos

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía / 295-304

Ricardo Patiño Aroca

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Ética y economía: una discusión de permanente actualidad / 305-319

por Alberto Acosta

PRESENTACIÓN

La opinión pública es un tema al que muchos hacen referencia como soporte de sus acciones y programas, sirve de instrumento para legitimar determinadas políticas, aparece como el escudo mágico de los medios de comunicación y se presta para los más variados usos y costumbres. Pero qué es en realidad la opinión pública?

El presente número de Ecuador Debate trata de abordar algunas dimensiones analíticas relacionadas con este campo.

La sección Tema Central contiene varios enfoques vinculados con esta problemática. José Sánchez-Parga en *Los mass-media contra la opinión pública* analiza la conflictiva relación entre mass-media y opinión pública y ubica este fenómeno como parte y consecuencia de una problemática más amplia: la que afecta las también contradictorias y hasta perversas relaciones entre mass-media y política. Polibio Córdova con *Opinión Pública y Realidad nacional: los últimos 25 años* nos brinda una reflexión retrospectiva de lo que ha sido la opinión pública en el Ecuador en este último cuarto de siglo incorporando varias temas de interés y preocupación de la ciudadanía. Desde una perspecti-

va exhaustiva, Flavia Freidenberg, Orlando D'Adamo y Virginia García Beaudoux, en *Opinión pública, o abriendo la caja de Pandora de las definiciones* explican, desde los ámbitos teóricos y académicos, el problema de la construcción de la opinión pública en la democracia y en la ciencia política. Por su parte, Nancy Fraser en *Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente* nos introduce en una exploración profunda de los principales temas vinculados con la dimensión de lo público y la democracia en el pensamiento del filósofo alemán Habermas.

En la sección Coyuntura Nacional, el artículo de Marco Romero *Crisis profunda e inoperancia gubernamental* entrega a los lectores el análisis de los últimos desastrosos de este gobierno en materia del manejo financiero y el papel de los distintos actores económicos en ese contexto. En la coyuntura política, Fernando Bustamante con su trabajo *El juego del desconcierto*, analiza el juego de las negociaciones de los actores políticos, las posibilidades de los consensos, las lógicas de las decisiones y el papel del liderazgo político dentro de la crisis que atraviesa el país. En la coyuntura Inter-

nacional, Wilma Salgado en *Precios, fuga de capitales y crisis* reflexiona sobre las dimensiones del movimiento de capitales financieros en el contexto mundial y las implicaciones de este fenómeno para los países subdesarrollados.

Este segmento también presenta el análisis de la conflictividad social en el Ecuador entre noviembre de 1998 y febrero de 1999.

La sección Análisis contiene tres presentaciones. La primera a cargo de Franklin Ramírez Gallegos, que incursiona en el diagnóstico y evaluación del desempeño académico de las escuelas de sociología a nivel nacional mediante su trabajo *Esperando a Godot: sociología y universidad*. El segundo aporte titulado *El mundo no está hecho para partidos: elementos para el análisis de los partidos políticos en el Ecuador temprano*, elaborado por Francisco Sánchez López, observa e interpreta desde varias entradas teóricas las crisis históricas que han tenido los partidos en el Ecuador en términos de representación y articulación entre Estado y sociedad.

El tercer trabajo *Amartya Sen, Premio Nobel de Economía*, escrito por Ricardo Patiño Aroca, presenta

una remembranza de la fructífera labor de este destacado economista hindú en varios ámbitos del quehacer de esta disciplina científica.

La sección Debate Agrario presenta los trabajos de Manuel Chiriboga *El sector agropecuario ecuatoriano: cuellos de botella y estrategias de salida* quien realiza un análisis de las tendencias y desafíos del sector agropecuario ecuatoriano bajo el marco del diseño sectorial de las políticas públicas; y el de los investigadores Nathalia Novillo Ramoix, Virgilio Hernández Enríquez y Pablo Dávalos, quienes, a su vez, evalúan los impactos de la ley de desarrollo agrario en el Ecuador a través del artículo *La ley de desarrollo agrario y el debate en torno a la modernización del agro*.

En la sección entrevista presentamos la conversación con Massimo D'Alema, Primer Ministro italiano sobre el controversial tema de *Reinventar la izquierda*. Finalmente, en el apartado Crítica Bibliográfica, exponemos los comentarios de Alberto Acosta a la obra compilada por J.C. Scannone y G. Remolina *"Ética y economía"*.

Fredy Rivera Velez
Editor

COYUNTURA

NACIONAL

Crisis profunda e inoperancia gubernamental

Marco Romero C.

El primer trimestre de 1999 registra la situación más dramática que ha enfrentado la economía ecuatoriana en el presente siglo, comparable sólo con la experimentada en los años veinte, cuando se destruyó el sistema financiero basado en la emisión a través de los grandes bancos privados costeños, colapsaron las exportaciones de cacao, núcleo dinámico de la economía ecuatoriana en ese período, al derrumbarse su precio y la demanda en el mercado mundial, generando un enorme desempleo y la consiguiente protesta social que llevó a la masacre de Guayaquil, peremnitzada en la memoria colectiva con las "cruces sobre el agua"; y, finalmente desembocó en la Revolución Juliana de 1925.

La presente crisis tiene indudablemente, al igual que aquella, un componente derivado del entorno internacional¹, que se expresa en la drástica reducción de los flujos de capitales y el endurecimiento de las condiciones, y en la caída de los precios de los productos de exportación (especialmente del petróleo) y del volumen de exportaciones, que transmiten al Ecuador la fragilidad financiera internacional; a esto se suman dos factores internos

como son los efectos del fenómeno del Niño en 1998², en particular sobre la producción y la infraestructura vial de gran parte de la costa ecuatoriana y la tendencia recesiva que presenta la economía del país desde 1995, luego del conflicto armado con el Perú.

Estos procesos se insertan en el marco de un conjunto de problemas estructurales que arrastra la economía ecuatoriana; entre ellos cabe mencionar al enorme peso de la deuda externa, cuyo servicio exige

1 Ampliamente desarrollado en la sección de Coyuntura Internacional de la presente entrega y en Salgado Wilma: "Fragilidad financiera profundizada frente al avance de la globalización financiera", Ecuador Debate No. 45.

2 Analizados en extenso en el segmento de coyuntura nacional incluido en Ecuador Debate Nos. 42 y 43.

más del 45% del presupuesto del Estado; el fuerte desequilibrio fiscal que se explica tanto por la rigidez del gasto público, concentrado en los gastos corrientes, básicamente destinados a las remuneraciones de una planta de servidores públicos estimada en más de 320 mil personas (que representan cerca del 10% de la población económicamente activa ocupada); como por la vulnerabilidad de los ingresos fiscales, concentrados en impuestos indirectos (IVA, ICE y otros) y también en los precios de los combustibles, convertidos en el mecanismo más accesible y ágil al que han recurrido especialmente los tres últimos gobiernos, para obtener ingresos; la estabilización de la tasa de inflación en torno al 30%, en los últimos cinco años al menos; y, sobre todo, una fragilidad financiera crónica desde 1995, que ya ha significado la quiebra de varias entidades.

Expresiones de la crisis

Cualquier indicador que se escoja muestra, sólo en forma aproximada, la magnitud de los desequilibrios acumulados; sin embargo, una cifra que refleja crudamente la magnitud de los problemas y que tiene un fuerte impacto psicológico en la población, es el tipo de cambio, que ha soportado poderosas presiones, en gran medida especulativas, que han determinado una acelerada

devaluación del sucre frente al dólar, que superó el 85% en la primera semana de Marzo, frente al nivel de fines de diciembre de 1998, considerando la cotización de compra del sistema financiero, publicada oficialmente; y más del 100% en los últimos tres meses.

Posteriormente el tipo de cambio ha oscilado significativamente, fluctuando entre los 10 mil y 12 mil sucres, estabilizándose en torno a los 10.000 sucres, lo que ha sido señalado como un éxito por las autoridades económicas, sin mencionar que eso se explica por el drástico congelamiento de los fondos en los bancos.

Los efectos inflacionarios de dicho proceso medidos por el índice general de precios al consumidor calculado por el INEC, que registró un crecimiento mensual de 13% en el mes de marzo, la más alta de las últimas tres décadas, lo que determina una tasa anual de 54.4%, la tasa de inflación más alta de América Latina.

A pesar de que el impacto real de semejante depreciación del sucre dista mucho de expresarse en los índices oficiales de los diferentes sectores y variables, en particular en el ritmo de actividad económica, existen múltiples evidencias de que la recesión se ha profundizado desde 1995, extendiéndose en los últimos meses, a todos los sectores.

Las previsiones del gobierno señalan un crecimiento del PIB en este año, de alrededor del 1.5%; en tanto que las estimaciones del sector privado y de organismos multilaterales prevén un decrecimiento de entre el 5 y el 10 por ciento. Sólo el salvataje de los bancos privados ya habría significado cerca de un 10% del PIB (cabe mencionar que en el caso venezolano, el costo de la crisis bancaria fue de 14% del PIB).

Todas las actividades comerciales y productivas, se mantuvieron prácticamente paralizadas desde el 8 hasta el 18 de marzo, debido a la suma de un inusitado "feriado bancario" decretado por el gobierno, continuado luego con el paro de las organizaciones sociales y más tarde por las diversas reacciones de rechazo de diversos gremios y grupos de la sociedad civil, frente a las draconianas e inusuales medidas de shock dictaminadas por el gobierno en la noche del jueves 11 de marzo, que incluyó la elevación de los precios de los combustibles en cerca de un 200% y por primera vez en la historia del país, el congelamiento durante un año, de los depósitos de ahorro, de cuentas corrientes y de diversos instrumentos de inversión, en el sistema financiero ecuatoriano, cuyos efectos sobre el conjunto de la economía serán muy severos.

Como repercusión directa de lo antes señalado, en el mes de marzo se han producido numerosos cie-

rres, totales y parciales, de empresas, se ha extendido la paralización de obras de construcción, y los despidos de trabajadores. En los próximos meses estas tendencias se profundizarán, abarcando a todas las actividades económicas, multiplicándose las quiebras de empresas, con el consecuente incremento del desempleo abierto y la elevación del nivel de pobreza en el país.

La crisis fiscal llega a niveles nunca antes vistos, convirtiéndose en un problema de caja, cuya manifestación extrema fue la escasez nacional de combustibles, provocada por el cierre del crédito internacional de los proveedores y la no asignación de los recursos necesarios para la importación, por parte del Ministerio de Finanzas a Petroecuador; así como en el retraso acumulado en el pago de sueldos a diversos servidores del Estado (maestros, policía y fuerzas armadas), la no canalización de recursos a los organismos seccionales y el total abandono en que se encuentran los hospitales públicos.

La proforma presupuestaria del Estado, para este año, aprobada luego de difíciles negociaciones políticas y plagada de esperanzas poco sustentadas (como la obtención de nuevos préstamos y una reingeniería de la deuda externa, entre otras), no llegó a cubrir la brecha que antes del impacto de la devaluación ya se estimaba sería superior al

3.5% del PIB (con un faltante inmediato de alrededor de 700 millones de dólares).

Las discusiones en el Congreso sobre medidas alternativas a las del Gobierno han demostrado que la proforma aprobada estaba ampliamente desfinanciada. La devaluación del dólar también impacta en el servicio de la deuda externa y de la deuda interna denominada en dólares, aumentando la brecha fiscal sin financiamiento en más de 300 millones de dólares.

El masivo rechazo que generaron las medidas del gobierno, especialmente la elevación de los precios de los combustibles, inició un amplio proceso de negociaciones políticas, tratando de encontrar medidas fiscales alternativas que permitan reducir el déficit fiscal, estimado en cerca del 7% del PIB, al menos al 3.5%, nivel que ya habría sido aceptado por el FMI, dentro de un programa económico que está definiéndose para el Ecuador.

Esto significa una difícil modificación de las alianzas políticas, que ha prolongado el debate de las medidas que se incluirán en la Ley de Reordenamiento de las finanzas públicas; el bloqueo se produce por la resistencia de los sectores empresariales para incrementar su contribu-

ción (con la restitución del impuesto a la renta, el impuesto a los vehículos de lujo, y el impuesto al patrimonio), frente a lo cual insisten en el incremento del porcentaje del IVA. Aún no está claro como se definirá la salida, si bien la presión de los empresarios, apoyada por el Partido Socialcristiano, genera una presión significativa.

El sector externo y en particular las exportaciones que mantuvieron un relativo dinamismo en 1996 y 1997, muestran un franco deterioro³, con una balanza comercial crecientemente deficitaria (860 millones de dólares en 1998) y una carga del servicio de la deuda que pesa cada vez más sobre la disponibilidad de divisas y sobre el presupuesto del Estado, con perspectivas de mayor agravamiento en el mediano plazo; el saldo negativo de la cuenta corriente en 1998 supera los 2.100 millones de dólares.

Por otro lado, la diversificación de la cartera de empresas y hogares ecuatorianos, pero fundamentalmente de las entidades financieras, hacia las divisas y en particular al dólar (otrora denominada "fuga de capitales"), se ha acelerado en los últimos meses con una salida de recursos de ahorro estimada en 2.500 millones de dólares, provocada en

3 El valor de las exportaciones petroleras en 1998 (791 millones de dólares), es el más bajo de los últimos diez años, sólo un 22% superior al monto exportado en 1987, cuando se produjo la ruptura del oleoducto durante seis meses.

buena medida por la puesta en vigencia del impuesto del 1% a la circulación de capitales, que estimuló la desintermediación financiera. Las presiones sobre el sucre llevaron, a una pérdida superior a 527 millones de dólares de la reserva monetaria internacional, entre fines del año pasado y el 22 de marzo, que se situó en 1.171 millones de dólares, el nivel más bajo desde 1993, como resultado de las infructuosas intervenciones del Banco Central; este drenaje de las reservas llevó a las autoridades monetarias a eliminar la política de bandas cambiarias establecidas a fines de 1992 y pasar a la flotación.

Frente a este cuadro de crisis, el gobierno ha tenido una respuesta que además de lenta e indecisa, ha sido absolutamente procíclica, agudizando los problemas, reduciendo su credibilidad y agravando las tendencias especulativas, al generalizar la incertidumbre entre los actores económicos y la población; su proceso de toma de decisiones se ha caracterizado por una periodización que no se compadece con las exigencias de la situación de crisis, dando prioridad a la negociación y a los cálculos políticos; esto ha determinado un serio rezago de las políticas públicas frente a las necesidades de la situación.

Las características del sistema político y el funcionamiento tradicional de los partidos en el Ecuador

siguen constituyendo una seria traba para la definición de políticas económicas de Estado, de largo plazo, que permitan establecer una trayectoria clara para los diversos agentes económicos, entre los cuales cabe destacar la visión sectorial estrecha de defensa de sus intereses inmediatos y de resistencia a colaborar con la más mínima dosis de sacrificio para sacar adelante al país, cuando no está marcada por una perspectiva ideologizada y fundamentalista, que no reconoce la verdadera situación del país y la inviabilidad de sus propuestas. Sin embargo, la responsabilidad del Gobierno es todavía mayor, puesto que todos los procesos de la crisis han evidenciado que nunca tuvo un programa económico integral y que todavía carece de algo que se le parezca.

El diagnóstico de la mayoría de analistas y de los portavoces de los principales sectores políticos y empresariales se ha centrado en señalar al déficit fiscal, producto de un excesivo tamaño del Estado y de la presencia de cúpulas burocráticas con elevadas remuneraciones, en ciertas instancias del sector público y de los sindicatos de trabajadores, especialmente en los sectores eléctrico, petrolero y de la telefonía, como los principales culpables de la crisis.

Esta visión que predomina entre los sectores empresariales, en parti-

cular de Guayaquil y en la cúpula del Partido Social Cristiano, los lleva a plantear lo que denominan "un nuevo modelo", que no consiste sino en la combinación de las tesis del Estado mínimo, que propicia la privatización de todas las empresas públicas y la drástica reducción del aparato estatal, con un sistema de tipo de cambio rígidamente fijo, como la convertibilidad o la renuncia a toda soberanía monetaria mediante la dolarización. No obstante, los elementos más esclarecidos de estos sectores y el propio asesor argentino Domingo Cavallo, han reconocido que las circunstancias de la economía ecuatoriana hacen imposible y muy peligroso aplicar la convertibilidad; en tanto que la dolarización, cuando se intenta negociar términos ligeramente favorables con la Reserva Federal de los Estados Unidos (y no en la forma que lo aplica Panamá, cuya economía es básicamente comercial y constituye un paraíso fiscal), no es una alternativa abierta ni siquiera para Argentina.

Por si faltara algún ingrediente en la crisis, el secular e histórico problema del regionalismo se ha exacerbado muy seriamente en las últimas semanas. Es claro que en el Ecuador, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, existe un excesivo centralismo, en este caso con dos polos que concentran una parte significativa de la pobla-

ción, pero fundamentalmente el control de las actividades productivas, comerciales, administrativas y políticas, así como de los recursos presupuestarios del Estado, en desmedro del resto de regiones del país, que tienden a convertirse en áreas relativamente marginalizadas. La concentración de las instancias centrales del poder político en Quito, con limitada delegación de responsabilidades a las provincias, también ha venido siendo cuestionada desde muchos años atrás.

Este problema real, ha sido dejado de lado, por los poderes ejecutivo y legislativo, ya que, como hemos señalado en ocasiones anteriores, la descentralización ha tenido última prioridad en el proceso de modernización del Estado ecuatoriano, frente a una obsesión privatizadora y reductora; así como por un manejo paternalista y clientelar del problema, por ejemplo con la ley que asigna un 15% del presupuesto a los organismos seccionales. Sin embargo, pasó a ocupar un lugar predominante en la agenda nacional a fines de marzo, debido a su utilización, mediante una lectura regionalista de las dificultades del Banco del Progreso (al igual que de la "nacionalización no deseada" del Filanbanco en septiembre de 1998), por parte del Presidente del Directorio del Banco del Progreso y prominentes sectores empresariales de Guayaquil, que armaron una movi-

lización popular, en defensa de sus intereses, afirmando que habría existido un tratamiento discriminatorio de parte de las autoridades monetarias hacia los bancos cuya matriz se localiza en la costa, en lo que respecta al cumplimiento de las funciones de prestamista de última instancia del Banco Central y a la colocación de las inversiones financieras de diversas entidades oficiales en las instituciones del sistema financiero.

De cualquier forma, el rechazo de las cámaras empresariales de Guayaquil, al pago de cualquier tributo y su enfrentamiento abierto con el ejecutivo, destacan la necesidad de impulsar un amplio debate sobre la organización del Estado y el problema regional, que incluya a todos los sectores y regiones, e iniciar el proceso que permita dar una respuesta clara al mismo, so pena de que se constituya en un bloqueo fundamental de las salidas frente a la crisis.

Por otro lado, la discusión sobre el tamaño del aparato estatal, exige una definición previa de las funciones que se le asignan, sobre lo cual no existe consenso, ni se ha propiciado un debate suficientemente amplio; el funcionamiento del CONAM, ha sido objeto de fuerte cues-

tionamiento en los últimos días, tanto por el desconocimiento de la sociedad respecto de sus actividades, como por la magnitud de los recursos destinados a las remuneraciones del personal de consultores.

En efecto, los resultados de la modernización y racionalización del Estado, iniciada en el gobierno Durán - Dahik, son muy pobres, debido a su inconsistencia, a la reversión de los limitados avances en la reducción de los servidores públicos, al predominio de una concepción clientelar del empleo público; a la ausencia de una verdadera racionalización de las remuneraciones en el sector público y a la falta de parámetros técnicos en la redefinición de las instituciones del Estado⁴.

El desmantelamiento y la inoperancia de los organismos de control; la proliferación de proyectos ad hoc, con presupuestos y recursos especiales, por lo general provenientes de préstamos externos, que funcionan en forma paralela a los respectivos ministerios; y la pronunciada ineficacia de numerosas instancias del sector público, son una evidencia clara de que no existe un esquema de replanteamiento general del aparato estatal; la reciente eliminación, caótica y casuística, de

4 En Maya Milton: "Reducir el Estado: para qué y para quiénes?", Revista Ecuador Debate No. 39 de diciembre de 1996, se presenta un análisis detallado de este proceso.

ciertas entidades públicas corrobora esa impresión. Dicho plan debería considerar no sólo la definición de roles antes mencionada, sino también un proceso que fortalezca los niveles de rendimiento y eficiencia en las entidades del Estado, modernizándolas y racionalizándolas, en un contexto general orientado al fortalecimiento de la democracia en el país.

El aparato burocrático del Estado, creado en la fase de auge petrolero, pero que tuvo una fase de expansión significativa durante la segunda parte de la administración de Febres Cordero (aún cuando el precio del petróleo llegó al nivel más bajo de las tres últimas décadas en 1986), se justificaba dentro de un modelo que asignaba un rol central a la intervención estatal y a la planificación, resulta evidentemente excesivo para las actuales circunstancias de pronunciada crisis fiscal, cuando se pretende dar un papel preponderante al sector privado y la sociedad civil. Es evidente que el tamaño del Estado debe ser analizado y precisa readecuarse, dentro de un modelo pragmático y realista, que supere posiciones simplistas; que defina claramente su papel y fortalezca sus funciones de control, así como todas las actividades indispensables para cubrir las ausencias y carencias de los mercados. Cabe recordar, además, que en términos relativos, la presencia del Estado en

la economía ecuatoriana estuvo lejos de alcanzar la magnitud que tuvo en otros países latinoamericanos o en las economías dinámicas del Asia.

Por otro lado, es preciso destacar la ambigüedad de los sectores empresariales que propugnan el desmantelamiento del aparato estatal, pero al mismo tiempo muestran su adicción a los recursos del Estado, de los cuales se beneficiaron en toda la fase anterior; reiteradamente exigen seguir participando de las rentas estatales (muy claramente en el caso del sistema financiero) y claman por su auxilio cuando enfrentan dificultades. Gran parte de las presiones regionalistas se explican finalmente por el afán de mejorar la participación rentista en los recursos estatales.

Es preciso, por lo tanto, avanzar hacia la definición de un modelo de largo plazo, que establezca líneas muy claras de acción para el Estado y para el sector privado, definiendo responsabilidades y atribuciones de cada uno, así como sus formas de interrelación y complementación, superando un antagonismo primario, que no se compadece con las exigencias de una lucha competitiva exacerbada en el mercado mundial; ni con las experiencias históricas de varios países que rebasando el simplismo de una contradicción que no se registra en las economías desarrolladas, ni en

muchos países en desarrollo, han logrado mejorar su inserción en la economía mundial.

Más aún, en economías pequeñas como la del Ecuador, con mercados imperfectos, que se caracterizan por ser incompletos, segmentados o por que simplemente no existen (por ejemplo el mercado de mano de obra; o un mercado de capitales de largo plazo), aún los enfoques ortodoxos destacan la necesidad de una acción complementaria del Estado, para propiciar el surgimiento de dichos mercados y superar las limitaciones de los existentes. Estos problemas prácticamente no han sido analizados en el debate actual.

En igual forma, es necesario asimilar las experiencias latinoamericanas de privatización de empresas públicas en los últimos años; examinar las condiciones actuales de la economía mundial y las tendencias de la inversión extranjera directa, manifestadas en los casos más recientes; adoptando una actitud abierta a las más diversas modalidades de reducción de las responsabilidades del Estado y de coparticipación con el sector privado (como la capitalización, joint ventures, y las concesiones, entre otras).

Sin embargo, es preciso señalar como una falacia que el tamaño del sector público y la magnitud del déficit fiscal sean los causantes de la presente crisis, puesto que a pesar

de que esos factores tienen un largo período de vigencia, nunca antes se había llegado a una situación tan caótica y vulnerable en el sistema financiero.

Es sintomático que el propio FMI, del cual existe una misión permanente en el país, haya dejado traslucir que aceptaría un déficit fiscal de 3.5% del PIB, exigiendo en cambio un saneamiento integral del sistema financiero. Las verdaderas causas apuntan a la dinámica de la economía mundial y de la política económica adoptada por el gobierno, desde agosto de 1998, que se complementan con una fragilidad financiera radical. Analizaremos en primer lugar algunos elementos teóricos sobre la presente crisis y las principales características del desequilibrio externo, para concluir con la revisión del sistema financiero, eje central de la presente crisis.

Caracterización de la crisis

El análisis de la crisis que enfrenta la economía ecuatoriana debe tomar una perspectiva más amplia que el corto plazo, para entender los diferentes procesos que se articulan en la situación actual.

En esa óptica, existe un amplio debate internacional, centrado en la banca multilateral, en organizaciones internacionales y en algunas entidades académicas, respecto de la naturaleza y formas de solucionar

las cada vez más frecuentes crisis financieras y bancarias; dicho debate se genera por la sucesión de dichos eventos dramáticos en distintas regiones del mundo, en las últimas décadas pero en particular desde el crack de la bolsa de Nueva York en 1987. La profundidad y la difusión de los impactos de la reciente crisis asiática, en los antes paradigmáticos "dragones" y "tigres", ha amplificado el debate, en todos los organismos financieros multilaterales, derivando hacia el cuestionamiento del papel del Fondo Monetario Internacional y de su capacidad para anticipar y enfrentar las crisis; llevando incluso a destacar la necesidad de reestructurar la "arquitectura financiera global".

Mientras los sectores más fieles al Consenso de Washington consideran que estas crisis son el resultado de una incompleta o inadecuada aplicación del recetario neoliberal de reformas estructurales, o de la persistencia de interferencias gubernamentales que impiden la plena operación de los mecanismos del libre mercado; sus críticos que comienzan a localizarse incluso en organismos como el Banco Mundial, se preguntan por el contrario si la globalización ha ido demasiado lejos; plantean la necesidad de superar el Consenso, cuestionan la eficacia del mercado para asignar recursos y destacan la necesidad de restablecer ciertos niveles de control a

los movimientos de capitales, y de reforzar los organismos de supervisión y control de las instituciones financieras.

La presente crisis se caracteriza por la combinación de una crisis fiscal, una crisis monetaria y financiera, y una crisis del sector externo, todas las cuales configuran un cuadro de recesión con una elevada tasa de inflación, en un proceso más grave que la denominada estanflación, de los años setenta; no debe olvidarse, sin embargo, el impacto de otros factores exógenos, muy importantes en el caso del Ecuador, como los efectos de el fenómeno de El Niño, y la caída del precio del petróleo, agravada por la crisis, pero que tiene igualmente determinantes de largo plazo, relacionados con la dinámica del consumo energético mundial, las tendencias de sustitución hacia fuentes alternativas, el surgimiento de nuevos productores, el avance tecnológico y la evolución de la actividad petrolera.

Entre los factores que han sido fundamentales para establecer la magnitud y las formas que adoptado la crisis en cada uno de los países, han sido la situación macroeconómica en la que se encontraban previamente, expresada en el nivel de control de sus desequilibrios básicos; la fortaleza y diversificación de sus exportaciones; la consolidación y el vigor de su sistema financiero y, crucialmente, de sus instituciones

de supervisión y control; así como la capacidad de respuesta, ágil y efectiva, de la política económica. En el caso ecuatoriano, todos estos factores eran y siguen siendo sumamente frágiles, y se han deteriorado aún más en los últimos meses; en tanto que las respuestas del gobierno han terminado por incrementar los efectos de la crisis internacional, como veremos más adelante.

Uno de los aspectos centrales del debate respecto de las formas de enfrentar la crisis está relacionado con la necesidad de imponer restricciones a los movimientos internacionales de capital⁵, en la medida en que se identifica a los flujos y reflujos de enormes masas de recursos financieros, fundamentalmente de corto plazo, que arbitran entre los mercados internacionales de capital, considerando prioritariamente: las tasas de interés, las previsiones del tipo de cambio y el análisis de riesgo país, dentro del cual incorporan, además de la evaluación macroeconómica de los países, un gran contenido psicológico y especulativo; la volatilidad y el volumen de dichos flujos, generan movimientos desestabilizadores de una magnitud capaz de afectar a econo-

mías muy sólidas como las asiáticas.

Varios economistas reconocidos, como Tobin y Bhagwati, entre otros, han cuestionado las ventajas derivadas de la movilidad internacional de capital, y por lo tanto de la liberalización de sus flujos, en términos de una asignación eficiente del factor capital, que generaría, lógicamente, flujos desde los países mejor dotados de dicho factor, hacia los menos capitalizados, en los cuales su productividad sería más elevada; la base de esta tesis liberales, incorporadas en el Consenso de Washington, tiene como supuestos centrales, una información perfecta y la ausencia de un agente individual con capacidad para influir en los precios.

La evidencia empírica y la magnitud de la crisis financiera internacional han llevado a las instituciones financieras internacionales a destacar los problemas de información proporcionada por los países y que manejan los inversionistas globales, que operan en los mercados financieros; caracterizándola como incompleta, por los costos asociados a su obtención y manejo; asimétrica, en la medida en que gene-

5 Una presentación sucinta de este tema se incluye en: Subdirección General de Estudios del Sector Externo: "¿Es preciso imponer restricciones a los movimientos de capital?. El estado actual del debate.", Boletín Económico de ICE No. 2592, del 26 de Octubre al 1 de Noviembre de 1998.

ra que se asuman riesgos excesivos y distorsiones en la asignación de crédito; y, por último, concentrada en un puñado de agencias privadas internacionales que definen la calificación de los países, en base a criterios no siempre objetivos ni adecuados a la complejidad del funcionamiento del segmento más avanzado de la globalización. Por otro lado se destaca la importancia asumida por las estrategias de unos pocos fondos institucionales, que agrupan los recursos de numerosos inversionistas individuales, y asumen una capacidad de alterar significativamente los precios de los activos.

En consecuencia, se han propuesto cierto tipo de controles a los flujos de capitales, de carácter permanente, como el impuesto Tobin; o temporal, como los encajes aplicados por Chile, con plazos mínimos de permanencia, entre otros. Algunos analistas proponen incluso la eliminación de la convertibilidad de la cuenta corriente, cuando se enfrentan crisis profundas; sus críticos anotan la posibilidad de una sobre-reacción de los mercados financieros que cerraría todos los flujos y agravaría la situación; destacan por lo tanto la necesidad de establecer

un ritmo y orden adecuados de la liberalización de la cuenta corriente y de la cuenta de capitales, que requieren la liberalización previa de otros sectores y una estructura financiera y bancaria sólida y en buen funcionamiento.

La persistencia y profundidad de las crisis bancarias en los últimos años, y su extensión a las más diversas regiones del mundo⁶, es una muestra evidente de que la globalización financiera, estimulada en gran medida por los procesos de liberalización de los flujos de capital, por las innovaciones en el campo financiero y en el de las comunicaciones, han incrementado significativamente el volumen de transacciones, pero también la volatilidad y la velocidad de transmisión internacional de los procesos de crisis y desequilibrio. Existe consenso entre los diferentes organismos internacionales, de que los países en desarrollo deben reducir la velocidad de la apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos; y, sobre todo, llenar la precondition básica de crear sistemas financieros fuertes e instituciones de control muy tecnificadas y sólidas.

En definitiva, las recientes crisis financieras cuestionan profunda-

6 Según un estudio del Banco Mundial, a fines de 1998, al menos 33 países en desarrollo, que representaban cerca del 50% de la producción de ese tipo de países, enfrentaban crisis bancarias y financieras de diverso grado. Ver: World Bank, *Global Economic Perspectives*, 1998-1999.

mente la magnitud de la liberalización y desregulación de estas actividades, impulsadas por las políticas "sugeridas" por los organismos financieros multilaterales, que han producido grandes transformaciones en el funcionamiento de los mercados de capitales, han beneficiado claramente al sector financiero de las economías, en detrimento de las actividades productivas; y, han generado fuerzas desestabilizadoras poderosas. Ese movimiento se suma a las presiones para liberalizar los flujos comerciales, aplicadas en forma asimétrica en los países industrializados y en los países en desarrollo, configurando una debilidad estructural de estos últimos, para responder frente a las crisis.

Cabe recordar que en el caso ecuatoriano, la liberalización financiera arrancó desde 1992, con el programa macroeconómico del gobierno Durán - Dahik, y se completó más tarde con la Ley General de Instituciones Financieras; la profundidad de la fragilidad financiera que enfrenta el país evidencian el fracaso de ese proceso, las carencias del marco legal establecido y la virtual inexistencia de las instituciones responsables de su control; el furor liberacionista y reductor del Estado actuó irresponsablemente al vaciar y debilitar prácticamente a los organismos de control y en particular a la Superintendencia de Bancos, aún cuando la literatura y el debate so-

bre su importancia ya tenían varios años.

Crisis del sector externo

Las cuentas externas del Ecuador muestran un claro deterioro en 1998, al registrarse un déficit de la balanza comercial, por primera vez desde 1987, y un déficit de cuenta corriente que se triplica con respecto al de 1997, llegando a 2.120 millones de dólares.

Los ingresos por exportaciones del país han perdido dinamismo tendencialmente desde 1995; la profunda caída del precio del petróleo, iniciada en 1997 pero agravada en 1998, unida a la reducción de las ventas externas de los diferentes rubros (primarios, no tradicionales e industrializados), han determinado una reducción superior al 20%, en 1998. Además del impacto del fenómeno de El Niño, que redujo la oferta exportable de los principales rubros que exporta el Ecuador, las ventas externas han sido afectadas por la reducción de la demanda internacional, debido a los efectos de la coyuntura recesiva que se registra en importantes mercados, como escuela de las crisis financieras en Asia y en Rusia y sus repercusiones en algunas economías de América Latina, así como por la sobreoferta de algunos productos en el mercado mundial.

Paralelamente, las importaciones siguieron creciendo en 1998, si bien con menores tasas que las de 1997; generando un déficit de la balanza comercial, en términos FOB-FOB, cercano a los 870 millones de dólares (940 millones estimados en la balanza de pagos), en 1998, frente al superávit cercano a los 745 millones de dólares del año inmediato anterior.

En la cuenta de capitales se registra tradicionalmente un saldo positivo, debido a la permanente contratación de préstamos externos. Por otro lado, la estimación del Banco Central de los ingresos por inversión extranjera directa, en cifras que han sido revisadas al alza, superaban, a fines del tercer trimestre de 1998, los 480 millones de dólares, lo que representaba una reducción de casi 100 millones, frente a las cifras de 1997; no obstante voceros oficiales de otras instancias señalaban cifras mucho menos optimistas.

En 1998 se destinó al pago de intereses de la deuda externa un monto superior a mil millones de dólares, lo que agrava la evolución de las cuentas externas del país, y evidencia la inviabilidad fundamental del sector externo, ya que el próximo año deberían iniciarse los pagos del principal, de acuerdo con la renegociación Brady alcanzada.

El enorme peso de la deuda externa sobre los sectores fiscal y externo, en todos los países latino-

americanos, muestra que el problema no ha sido resuelto; muchos mencionan incluso que asistimos a una segunda gran crisis de la deuda. Importantes voceros a nivel mundial, como el Papa, los presidentes de Francia y aún de los Estados Unidos, han señalado la necesidad impostergable de reducirla; es imprescindible que los países más endeudados, entre los que se encuentra el Ecuador, asuman un rol activo en la promoción de esa acción internacional (apoyando iniciativas como la del jubileo 2.000) y otras, reconociendo la imposibilidad de pagarla, si se da prioridad al mantenimiento de niveles mínimos de vida de su población, antes que a cumplir compromisos internacionales, que se han vuelto inviables; los precios de los papeles de la deuda en el mercado secundario reconocen esa realidad.

Por otro lado, la presente crisis también ha evidenciado la vulnerabilidad de la estructura de las exportaciones del Ecuador, ratificando que la apertura comercial, que ya tiene cerca de 10 años, por sí sola es insuficiente para propiciar la diversificación y el fortalecimiento de la inserción exportadora del país. Igualmente, puede preverse que el dinamismo del comercio del Ecuador con la Comunidad Andina y en particular con Colombia, será muy afectado por las modificaciones cambiarias introducidas en varios

países miembros, así como por las medidas defensivas, explícitas o implícitas, adoptadas por varios de ellos, al igual que sucedió en 1982, luego del estallido de la crisis de la deuda por la moratoria de México.

La elevación de los precios del petróleo a fines de marzo, gracias a la reducción de la oferta decidida por importantes países productores, y la disminución de las existencias de los Estados Unidos, por su involucramiento en la crisis bélica en Kosovo, han significado ingresos adicionales para el Ecuador, que han aliviado, al menos parcialmente los efectos de la devaluación y de la caída de las ventas petroleras. Las autoridades económicas han señalado que con esos recursos se crearía un fondo de estabilización, que serviría para el pago de la deuda externa.

Sin embargo, además de los problemas fiscales y del sector externo, el aspecto que marca la presente crisis, a nivel internacional y en el Ecuador, es la extrema fragilidad financiera, exacerbada simultáneamente en países industrializados y en desarrollo, de las más diversas regiones del mundo.

Fragilidad financiera exacerbada

La fragilidad del sistema financiero en el Ecuador, que presenta prácticamente las características de una verdadera crisis sistémica, por

el gran número de las entidades bancarias y financieras afectadas, se expresa inicialmente en graves dificultades de liquidez, que se transforman rápidamente en problemas de solvencia; y las ha llevado a perder la mayor parte de la confianza del público.

Según declaraciones del propio ex-Presidente del Directorio del Banco Central, a comienzos del mes de marzo habían 9 instituciones, que representaban el 22% de los activos del sistema, con préstamos de liquidez (según el artículo 24 de la Ley General de Instituciones Financieras) y otras 4 instituciones, que representan el 18% de los activos del sistema, en Programas de Estabilización (artículo 26 de dicha Ley); en suma, más de una quinta parte del sistema estaba en dificultades, incluyendo al Banco del Progreso, uno de los más grandes del país, con una participación de 11.5% en el patrimonio total del sistema. Los directivos de esa entidad determinaron su cierre unilateral y la decisión de acogerse a la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), el 22 de marzo, levantando un movimiento regionalista, centrado en la ciudad de Guayaquil, sustentado en buena medida en las denuncias del Presidente del Directorio y accionista mayoritario de dicha entidad, retomadas y ampliadas por los voceros de los sectores empresariales, el gobierno seccional y

aún por el Presidente del Congreso Nacional, en el sentido de que sus problemas se explicarían por las políticas discriminatorias y con sesgo regionalista, aplicadas por las autoridades monetarias.

Cabe recordar que en el último cuatrimestre de 1998, bajo la presente administración, ya se produjo la quiebra de dos bancos (Filanbanco y de Préstamos), el primero de ellos basado en la costa ecuatoriana y uno de los más grandes del país; y que entre 1996 y 1997 se había registrado la quiebra del Banco Continental y de varias financieras en todo el país.

Para demostrar que la crisis financiera constituye el eje de los problemas que enfrenta la economía ecuatoriana, es necesario revisar algunos elementos de la evolución económica reciente y las respuestas de política económica del gobierno, que la han retroalimentado y han determinado la profundización de la crisis.

Desde 1994, el saldo de la deuda externa contratada por el sector privado, de la cual se estima que un 90% corresponde al sistema bancario y es de corto plazo, se ha expandido rápidamente, multiplicándose más de 5 veces hasta enero de 1999, llegando a un nivel de 3.160 millones de dólares. La crisis asiática y su contagio al resto del mundo, ha significado el brusco cierre de los flujos de capital (y el endureci-

miento de sus condiciones) hacia los "mercados emergentes", peor aún de los que se dirigen a las economías más frágiles y riesgosas como la del Ecuador. Los inversionistas extranjeros se han retirado de América Latina y se han concentrado en los mercados más seguros de Europa y los Estados Unidos.

El deterioro del sector externo, por la caída del precio del petróleo (principal mecanismo de transmisión de la crisis financiera internacional al Ecuador, así como por la recesión inducida en diversos segmentos de la economía mundial) y por el impacto del fenómeno del Niño, precipitó la devaluación de 15%, a mediados de septiembre del año pasado. Sin embargo, las presiones sobre la paridad cambiaria se mantuvieron y redoblaron, empujadas por la presión de los bancos privados para cubrir sus compromisos externos (las amortizaciones de préstamos externos se aceleraron a lo largo de 1998); provocando la reducción de la reserva monetaria internacional.

La cartera de la banca privada, de la cual un 60% estaría denominada en dólares, se deterioró rápidamente, si bien la práctica de renovar créditos impedía que ese problema se manifestara en los índices de cartera vencida.

Paralelamente y al amparo del sigilo bancario, desde agosto de 1998, el gobierno y especialmente

las autoridades monetarias realizaban una masiva operación de salvataje de las entidades financieras que enfrentaban crecientes problemas, mediante los créditos de liquidez y solvencia, contemplados en la ley. La magnitud de dicha ayuda, representaba un aumento enorme de la liquidez en la economía, que echaba combustible a las presiones especulativas sobre el dólar, se expresa en el crecimiento del crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero (créditos menos depósitos), que entre agosto de 1998 y febrero de 1999 se multiplica más de 5 veces; sólo en el mes de agosto se inyectaron a los bancos más de 655 mil millones de sucres. A febrero de 1999, el crédito interno neto del Banco Central al sistema financiero superaba los 4 billones 873 mil millones de sucres, frente a una cifra negativa de algo más de 870 mil millones en agosto de 1998.

Cabe anotar que estas cifras no muestran toda la magnitud de los recursos entregados a los bancos, ya que un monto importante de fondos se canaliza a través de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), creada a fines de 1998. Como ejemplo, en términos agregados, sólo para el salvamento del Filanbanco, se han entregado más de 920 millones de dólares, equivalentes a las tres cuartas partes del déficit fiscal sin financiamiento, antes de las últimas medidas del gobierno.

Adicionalmente, a fines de diciembre la alianza entre la democracia popular y el social cristianismo, con la bendición del sector empresarial aprobó el impuesto del 1% a la circulación de capitales, y eliminó el impuesto a la renta, provocando una enorme desintermediación financiera, en la medida en que los agentes económicos trataban de evitar el impacto de dicha medida; una parte de esos recursos salió del país. En consecuencia, las propias autoridades económicas crearon las condiciones para que las presiones sobre el dólar, fundamentalmente por parte de las entidades financieras, se vean magnificadas.

Ante el riesgo de un desbocamiento general de la economía, que podría llevar el dólar a niveles insospechados, derivar en un proceso hiperinflacionario, y provocar graves problemas en otras entidades financieras, entre ellas al Banco del Progreso, la Ministro de Finanzas acordó con sectores empresariales y políticos de la costa decretar un feriado bancario y posteriormente la congelación del 50% de los depósitos de ahorro y cuentas corrientes, en sucres y en dólares, así como de todas las pólizas de acumulación y fondos de inversión; medidas que fueron aprobadas por la Presidencia de la República.

Esta medida significó congelar, inicialmente por un año (rebajados

parcialmente a comienzos del mes de abril), recursos por una suma total estimada en cerca de 1.000 millones de dólares, en un movimiento sin precedentes, destinado a salvar al sistema financiero y cortar drásticamente las presiones sobre el dólar, secando la liquidez de la economía. También se incluía la disposición de prorrogar por un año las operaciones de crédito pendientes.

Algunos voceros de los bancos han señalado posteriormente que ellos no solicitaron esta medida, que no la consideran adecuada y que era preferible aprovechar la coyuntura para sanear al sistema, cerrando los bancos inviables. Esta situación y los enfrentamientos abiertos que han mantenido en los medios de comunicación, accionistas y ejecutivos de diferentes entidades bancarias, han permitido clarificar ante la opinión pública algunas formas clásicas de funcionamiento de la banca privada en el Ecuador, amparadas en las disposiciones legales vigentes y en la permisividad de las autoridades de control, salidas de las propias entidades financieras. Entre otros mecanismos pueden mencionarse a los siguientes: créditos vinculados; la creación de empresas fantasmas (generalizada entre diversos sectores empresariales) tanto para evadir los límites a los créditos vinculados, como para aprovechar los escudos fiscales, eludiendo el pago de impuestos; y,

el elevado índice de concentración de los créditos en un puñado de clientes, relacionados directa o indirectamente con sus propietarios.

Igualmente ha quedado muy clara la ineficiencia y fragilidad de varias instituciones bancarias, frente a los movimientos de depósitos y retiros de los recursos financieros del sector público, que constituye un espacio de rentabilidad duramente disputado. A pesar de la dureza de las medidas señaladas, cuyas repercusiones deflacionarias están manifestándose progresivamente, en todos los sectores económicos, el feriado bancario y el congelamiento de los recursos no ha resuelto ninguno de los problemas fundamentales del sistema financiero.

En la práctica el feriado, pero sobre todo el congelamiento de los depósitos, ha otorgado a los bancos, el tiempo y los recursos necesarios para completar el saneamiento de sus empresas vinculadas, con las cuales tradicionalmente han mantenido nexos privilegiados, ilegales en muchos otros países; y poner a salvo sus capitales, sacándolos del país. Es el conocido ejemplo de la privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas. No es extraño, por lo tanto, que la reserva monetaria internacional siga cayendo, en una defensa inofensiva del sucre, que terminó con las bandas cambiarias y llevó a la flotación. En ese contexto, complicado aún más

por negativos y alarmistas informes de algunas firmas consultoras internacionales especializadas en la calificación del riesgo país (cuyo poder y posibilidad de error se evidenció crudamente en la crisis asiática), la presión sobre el dólar y las expectativas negativas sobre la marcha de la economía ecuatoriana alcanzaron niveles históricos que llevaron la cotización del dólar hasta los 19 mil sucres, a comienzos de marzo.

Por otro lado, la magnitud de los problemas del sistema financiero ha evidenciado con crudeza la inoperancia e incapacidad del Gobierno para definir un rumbo, que permita enfrentarlos con una perspectiva clara, más allá de salvar a la bancocracia, que como hemos mostrado en entregas anteriores ha sido la gran beneficiaria del largo proceso de ajuste y reorientación de la economía en las últimas casi dos décadas. No ha llegado a plantear ninguna propuesta que apunte a la superación de la debilidad patrimonial del conjunto del sistema, derivado de las limitadas exigencias de la ley, como el único mecanismo capaz de lograr la reducción del número de instituciones buscada por la ley vigente, que terminó propiciando el efecto contrario, el surgimiento de nuevos bancos débiles.

El único cambio importante, que se ha intentado introducir en las

últimas semanas ha sido propiciado por la iniciativa de la Izquierda Democrática en el Congreso, de modificar la Ley General de Instituciones Financieras, y la de creación de la Agencia de Garantía de Depósitos, para que los accionistas de los bancos asuman, con todo su patrimonio, la responsabilidad derivada de sus acciones; reducir drásticamente el nivel de los créditos vinculados permitidos por la ley y establecer sanciones penales para los delitos relacionados con malos manejos de las entidades financieras y también con el incumplimiento de las funciones por parte de los organismos de control. Al parecer esa iniciativa sería bloqueada por el gobierno, bajo la consideración de que "reduce los incentivos para la inversión en el sector financiero".

En tal sentido, es importante destacar las declaraciones del ex representante personal del Presidente ante la Junta Bancaria (forma actual de la Junta Monetaria), Pablo Lucio Paredes, en su renuncia, luego de decretarse el feriado bancario y el congelamiento de los recursos de todos los clientes del sistema financiero, "sin afectar ni un pelo las acciones y el patrimonio de los dueños de los bancos privados"⁷.

La magnitud de la fragilidad del sistema financiero y de sus repercusiones sobre amplios segmentos de

población debería hacer reflexionar sobre la necesidad de un cambio legal muy drástico. En términos netos, el congelamiento de los recursos, por las condiciones de tasas de interés que se aplicarán, representa una enorme transferencia del conjunto de los depositantes a los bancos privados; sin considerar las transferencias que hará toda la población por la "licuación" del salvataje bancario, que pagaremos como impuesto inflacionario.

Por otro lado, la crisis del sistema financiero ecuatoriano también ha desnudado la extrema incapacidad de la Superintendencia de Bancos y de la Junta Bancaria, para regular la operación del sistema financiero; el funcionamiento de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), lejos de asegurar una mejor operación de los bancos, ha llevado al extremo un manejo irresponsable y especulativo, generalizando el riesgo moral en su gestión, que se expresa en siete instituciones intervenidas, en los últimos 10 meses; cuyos propietarios y ejecutivos han entregado a la AGD, verdaderos "esqueletos", con altas carteras vencidas, enormes créditos vinculados y, en suma, los resultados de una gestión no sólo ineficiente sino in-

moral, para la cual en países avanzados existen penas muy severas.

Por otro lado, al igual que sucede en Asia Oriental, las tendencias que presenta la economía ecuatoriana apuntan ya no sólo una recesión, sino hacia una verdadera depresión⁸, concebida como una caída de la producción y de los intercambios, de tal magnitud, que cuestiona los fundamentos sociales de la actividad económica, y torna poco útiles las acciones clásicas de relanzamiento. La superación de dicho proceso exigirá un fuerte y prolongado ajuste, mayor aún que el planteado con las draconianas medidas dictadas por el Gobierno, renegociadas y en proceso de reformulación más tarde con el Parlamento.

Las dificultades que enfrenta la definición de respuestas válidas frente al déficit fiscal, se concentra en establecer que sectores cargarán con el ajuste; los empresarios resisten el restablecimiento del impuesto a la renta, aplicado en la mayoría de países del mundo; el impuesto a los vehículos de lujo, que en el caso de Chile se aplica a los vehículos valorados desde en 10.000 dólares; y el impuesto al patrimonio. En contrapartida proponen la elevación de la tasa del IVA al 12 ó 13 por ciento

8 La distinción entre estos dos conceptos se incluye en: Chesnais Francois: "La crise menace les digues de l'économie mondiale", *Le Monde Diplomatique*, Septiembre 1998, pp. 24 y 25.

Considerando que el FMI, ha venido impulsando en todas sus intervenciones la sustitución de impuestos directos (renta, patrimonio...) por impuesto indirectos, los sectores empresariales cuentan con un aliado fundamental; cabe mencionar sin embargo que el FMI ha planteado, la necesidad de restituir el impuesto a la renta, aún cuando en un nivel reducido; el futuro determinará como se resuelve esta disputa, en cuya definición deberá contemplarse también el nivel alcanzado por la fatiga del ajuste. En cierto sentido, todos los conflictos sociales y regionales desencadenados en las últimas semanas no expresan sino la disputa generada en torno a la distribución de la carga del ajuste entre los diferentes sectores sociales.

En definitiva, la profundidad de la crisis y las limitaciones que enfrenta el gobierno exigen soluciones muy difíciles; es imposible, sin embargo, en las circunstancias actuales aplicar el "nuevo modelo" por el que presionan los empresarios de la costa; cabe recoger no obstante la necesidad de definir un programa económico de largo plazo, que

muestre a los diferentes actores el destino de sus esfuerzos y establezca una perspectiva clara para la marcha de la economía. Es posible construir ese programa en forma consensual y manteniendo las formas democráticas, considerando la magnitud de los enfrentamientos desencadenados y la virulencia del conflicto?

En todo caso, parece que ha llegado el momento de buscar una solución de fondo al tema de la deuda externa; las condiciones adversas del país y el surgimiento de posiciones favorables en el ámbito internacional deben aprovecharse. Los riesgos, temporalmente sostenidos, de presiones sobre el tipo de cambio, pueden reactivarse brutalmente; ello exigiría adoptar mecanismos heterodoxos, como el control de cambios, vigente en el país hasta 1986 y aplicado por Malasia frente a la crisis actual, que permitirían cortar, en forma importante dichas presiones. De cualquier forma, es evidente que más allá de superar la crisis actual, en los próximos meses se definirá la orientación de la economía y de la sociedad ecuatorianas en el próximo siglo.

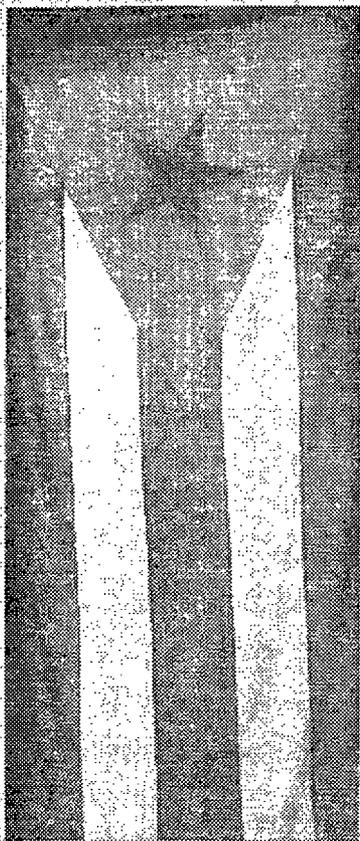


AMERICA LATINA

HOY

N.º 18, MARZO 1998

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES



CUBA

- Josep M. COLOMER
- Carmelo MESA-LAGO
- Eusebio MUJAL LEÓN
y Jorge SAAVEDRA
- Esther DEL CAMPO
y Victor PERALTA
- Anthony KAPCIA
- Felipe RUIZ ALONSO
- Emily MORRIS
- Izaskun ÁLVAREZ CUARTERO
- Susanne GRATIUS
- Covadonga MESEGUER YEBRA