

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\$. 24

ECUADOR: S/. 55.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 20.000

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

Albazu! Offset

ECUADOR DEBATE

45

Quito-Ecuador, diciembre de 1998

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: Crisis se profundiza por la fragilidad financiera y se agotan plazos en el tema fiscal / 5 - 19

Marco Romero C.

Política: El Ecuador post firma: Una mirada al futuro / 21 - 27

Fredy Rivera V.

Conflictividad Social: Julio de 1998 a Octubre de 1998 / 29 - 43

Internacional: El peor escenario de la posguerra / 45 - 59

Wilma Salgado T.

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

La deuda de América Latina a partir de la crisis de Asia / 61 - 63

Oscar Ugarteche

La deuda externa de América Latina:

Origen, evolución y alternativas de solución / 64 - 92

Alberto Acosta

Fragilidad financiera profundizada frente al avance de la globalización financiera / 93 - 117

Wilma Salgado T.

El plan Brady ¿Solución para prestamistas o prestatarios? / 118 - 132

Alberto Serrano

Crisis de la deuda y globalización a final del siglo XX / 133 - 156

Eric Toussaint

ENTREVISTA

Conversando con Ludolfo Paramio / 157 - 163

Entrevista realizada por Hernán Ibarra

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Comunidades y tierra en el Ecuador / 173 - 188

Luciano Martínez

Ley de desarrollo agrario y la tenencia de tierras en el Ecuador / 189 - 198

Mónica Navas

ANÁLISIS

La cuestión de las nacionalidades, el proceso de modernización y la identidad colectiva en la Bolivia de hoy / 199 - 213

H. C. F. Mansilla

PERÚ: EL PAÍS DE LOS ESPEJOS ROTOS:

Reflexiones sobre un mismo tema / 214 - 218

Alicia del Águila

CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

La otra cultura: Imaginarios, mestizaje y modernización / 219 - 223

Comentarios de X. Andrade

Editorial



La deuda externa se ha convertido en el tema obligado y constante dolor de cabeza para los países latinoamericanos, sus gobernantes de turno y los diseñadores de las agendas y políticas públicas que no atinan cómo salir de los recurrentes atolladeros económicos, sociales y políticos que produce una situación de constante endeudamiento y su correlato en el desarrollo de los pueblos de la región. En el presente número de Ecuador Debate presentamos varias reflexiones en relación con este importante tema de discusión.

Precisamente, en el tema central, se presentan varias interpretaciones de las situaciones vinculadas con esta problemática. Oscar Ugarteche en "La Deuda de América Latina a partir de la crisis de Asia" nos introduce en el análisis de las conexiones que existen entre el desempeño de las economías asiáticas y la gestión productiva de los países latinoamericanos endeudados. Alberto Acosta en "La Deuda Externa de América Latina: origen, evolución y alternativas de solución" va más allá de los clásicos recorridos interpretativos causalísticos de la deuda externa y propone medidas y acciones conjuntas de solución para el fenómeno de dependencia generado por la deuda en la región. Por su parte Wilma Salgado en "Fragilidad financiera profundizada frente al avance de la globalización financiera" hace hincapié en las facetas que deben ser consideradas en el mundo financiero cuando se habla de globalización. Alberto Serrano con "El Plan Brady, ¿Solución para prestamistas o prestatarios? aborda las características de este plan a la luz de la problematización sobre las ventajas y desventajas de la aplicabilidad de este plan para un determinado tipo de agentes económicos. Por último, Eric Toussaint en "Crisis de la deuda y globalización a final del Siglo XX" expone desde una panorámica general, el contexto de la deuda y sus vinculaciones perversas con el plano político en tiempos de globalización.

La sección Coyuntura Nacional presenta los trabajos de Marco Romero "Crisis se profundiza por la fragilidad financiera y se agotan plazos en el tema fiscal" que analiza los pormenores del desempeño económico del país en estos últimos meses y las irracionalidades que en materia de decisiones se han llevado a cabo por las instancias gubernativas respectivas. La Coyuntura política presenta el artículo de Fredy Rivera "El Ecuador post firma: una mirada al futuro" que se compenetra en un ejercicio prospectivo de las distintas dimensiones, externas e internas, que deberán ser consideradas en el terreno de la política luego de la firma de los tratados de paz y límites con el Perú. La Coyuntura Internacional, a cargo de Wilma Salgado con "El peor escenario de la posguerra" expone los déficits y limitaciones de nuestra

economía en el plano internacional, tomando como punto de partida las consecuencias del último conflicto bélico. En el acápite Conflictividad Social presentamos el análisis de los datos julio-octubre del presente año.

La sección Análisis presenta el trabajo de H C F Mansilla "La cuestión de las nacionalidades, el proceso de modernización y la identidad colectiva en la Bolivia de hoy" que reflexiona sobre el proceso de construcción nacional identitaria en Bolivia y la relación que ésta tiene con los proyectos políticos de modernización que se establecen actualmente en la actual sociedad boliviana. Alicia del Aguila en "Perú: el país de los espejos rotos. Reflexiones sobre un mismo tema", analiza los ámbitos de riesgo y de simulacro de lo que se entiende por modernidad en esa sociedad mediante una observación etnográfica de la cotidianidad.

La sección Debate Agrario contiene los artículos de Luciano Martínez "Comunidades y tierras en el Ecuador" que reflexiona sobre los últimos cambios que ha sufrido la estructura agraria del Ecuador y la penetración de la lógica de mercado de tierras en esa dinámica. Por su parte, Mónica Navas en "Ley de Desarrollo Agrario y la tenencia de tierras en el Ecuador" nos presenta un trabajo relacionado con el anterior, pero poniendo énfasis en el rol que ha desempeñado la Ley de Desarrollo en ese contexto.

La Sección Entrevista trae el diálogo de Hernán Ibarra con el profesor Ludolfo Paramio sobre el papel que debería ejercer la izquierda en estos tiempos de globalización. Finalmente, en el apartado Crítica Bibliográfica presentamos los comentarios de Xavier Andrade a la obra de Hernán Ibarra "La otra cultura: Imaginarios, Mestizaje y modernización".

FREDY RIVERA VELEZ
EDITOR

Coyuntura

Nacional:

Crisis se profundiza por la fragilidad financiera y se agotan plazos en el tema fiscal

Marco Romero Cevallos

En el segundo semestre de 1998, la economía ecuatoriana muestra signos inequívocos de un agudo deterioro que se expresa en: la aceleración de las presiones inflacionarias; un déficit fiscal cercano al 6% del PIB; un elevado desequilibrio externo agravado por un saldo comercial crecientemente deficitario; la reducción de la reserva monetaria internacional, incrementada por las intervenciones de las autoridades monetarias, con las cuales se han enfrentado las crecientes presiones sobre el tipo de cambio, que sin embargo se ha devaluado en lo que va del año en cerca del 49%; y tasas de interés que superan el 70%.

Todo ello ha provocado la consolidación de las tendencias recesivas que se venían manifestando desde fines de 1996, con la virtual paralización de la inversión y una profunda reducción de la demanda agregada. Siguen profundizándose por lo tanto, la informalización de la economía, como la única forma de generar alguna alternativa de empleo para la mayor parte de la población, cuyos niveles de pobreza no dejan de incrementarse.

Los factores señalados como explicación de la crisis son en buena

medida de carácter exógeno: los efectos del fenómeno de El Niño y la crisis asiática, que en el caso ecuatoriano se manifiesta en la profunda caída del precio del petróleo y en el cierre casi total de los flujos financieros internacionales; sin embargo, la magnitud del desequilibrio fiscal acumulado en las últimas dos administraciones, el más elevado desde mediados de la década pasada, incide también decisivamente en la magnitud de la crisis. La economía entró en este ciclo recesivo desde 1995, luego del enfrentamiento armado con

el Perú; sin embargo, los factores presentes en 1998, han profundizado significativamente dicha tendencia.

Las autoridades del gobierno estimaban que el ritmo de crecimiento de la economía en el presente año sería de 1.7% (frente a cálculos preliminares de 2% y de 3.4% en los dos años anteriores, respectivamente; la estimación del FMI es de 1.5%); para lograrlo, se requeriría un crecimiento cercano al 6% en el segundo semestre, que compense el decrecimiento del primer trimestre y una leve recuperación en el segundo; la base de dicho crecimiento se esperaba sea la actividad de la construcción, gracias a la rehabilitación de la infraestructura vial destruida en la Costa; no obstante, los recursos necesarios y las decisiones indispensables para la concesión se han postergado y parece difícil lograrlo en los meses restantes; los indicadores disponibles vuelven exageradamente optimista a la meta planteada; la tasa más probable estará bajo el 1%. Efectivamente, las estimaciones más recientes reconocen lo antes indicado y señalan una tasa de 1%, para el presente año. En cualquier caso, el ingreso per cápita del presente año caerá en términos reales.

El gobierno actual no ha presentado su plan macroeconómico al país; quizás por estrategia política lo hizo en Washington, en la reunión anual del FMI y del Banco Mundial; sus líneas fundamentales retoman los ejes del Plan Durán-Dahik: impulsó a la privatización de sectores claves (petróleo, electricidad, telecomunicaciones, vialidad, puertos, aeropuertos, ferroca-

riles y correos), redoblar el ajuste fiscal y el recurso a créditos externos.

Como hemos venido señalando en los últimos años, el tema fiscal se ha constituido en el punto central del debate para la política económica en el Ecuador. La hegemonía del Consenso de Washington colocaba a la intervención del Estado en la economía, como el principal factor que distorsionaba el funcionamiento de los precios relativos, como el factor distorsionante de los mecanismos de mercado, que genera una errónea asignación de los recursos, fundamentalmente de inversión; en consecuencia la remoción de dicho factor es una de las denominadas reformas estructurales, impulsadas por la condicionalidad cruzada del FMI y del Banco Mundial.

Esta tesis se generaliza a la región, en los extensos programas de privatización, que se aplican desde fines de los años ochenta, si bien en algunos países ese proceso fue anterior, como en Chile; su aplicación no distingue en absoluto los diversos niveles y formas de intervención del Estado en la economía; la participación en el caso ecuatoriano es mucho menor que la registrada en países como México, Chile y Argentina. En la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso está muy avanzado y cerca concluir; mientras otros como Brasil muestran cierto rezago.

En el caso del Ecuador, la crítica sistemática a la intervención estatal en la economía derivó hacia la aplicación de una serie de medidas para eliminar y racionalizar instituciones, reducir el empleo público y recortar el

nivel del gasto. Esa política se formuló en términos de un programa general, que incluía medidas de corto y mediano plazo, en el plan macroeconómico del gobierno Durán-Dahik (1992-1996); esa política se impulsó efectivamente en los dos primeros años de esa administración, si bien en forma desigual en las diversas instituciones del Estado. Posteriormente, la política se volvió incoherente, discontinua y contradictoria, debido a la resistencia de diversos sectores y concluyó con el clásico asalto a las posiciones burocráticas en el último año del régimen.

Los gobiernos temporarios de Bucaram y Alarcón profundizaron el manejo clientelar característico de la gestión pública, elevando desordenadamente el empleo público, los salarios y en general el nivel de gasto, casi siempre sin el financiamiento correspondiente, provocando un rápido aumento del déficit fiscal. Por otro lado, mantuvieron su objetivo de impulsar la privatización, pero fracasaron los intentos de vender una parte del paquete accionario de las empresas telefónicas, al capital privado, en licitaciones internacionales públicas que fueron declaradas desiertas. En suma, la privatización en el Ecuador es una de las más rezagadas de la región y sigue siendo el principal objetivo de la presión de los organismos financieros multilaterales y de los gremios empresariales locales.

Sin embargo, el problema fiscal en el Ecuador asume dimensiones mucho mayores, que rebasan el tema de la privatización y plantean serias interrogantes sobre el pacto fundacional del Estado ecuatoriano y las funciones que puede cumplir. La magnitud

del déficit fiscal y la conciencia creciente del nivel alcanzado por la corrupción en el país, que lo ubica entre los 10 más corruptos del mundo, parte de la cual corresponde a una enorme evasión fiscal, plantean dramáticamente la necesidad de definir una reforma tributaria que reorganice su estructura y forma de funcionamiento, superando la adopción de medidas fiscalistas y corto placistas que han caracterizado a los paquetes de ajuste aplicados desde 1982. En el período se ha acumulado una enorme "fatiga del ajuste", que plantea límites a las opciones con que cuenta el gobierno y la urgencia de presentar un programa coherente que pueda lograr resultados en un plazo relativamente breve.

Este es el verdadero tema del debate actual, que abordaremos en la presente entrega, enmarcándolo en el contexto de la profunda crisis recesiva de la economía ecuatoriana, en un entorno internacional crecientemente inestable y frágil que se manifiesta en la profundización del desequilibrio externo y en una profunda fragilidad del sistema financiero.

CRISIS FISCAL Y CUESTIONAMIENTO AL ESTADO

La crisis fiscal del Estado, en el caso ecuatoriano, no se expresa exclusivamente en el déficit fiscal; ese indicador no presenta niveles excesivos frente a los que se registran en otros países de la región. Desde 1987, cuando un terremoto destruyó el oleoducto y cortó las exportaciones petroleras, ocasión en que se registró el nivel más elevado del déficit, la situación

fiscal, sin ser superavitaria, no se había deteriorado más allá del 3% del PIB. En 1998, el incremento del gasto (debido a los incrementos salariales y a un manejo populista de las erogaciones, principalmente las canalizadas a los gobiernos seccionales) y sobre todo la reducción de los ingresos por la profunda caída del precio del petróleo, agudizan el deterioro de la caja fiscal.

En este contexto se registra el impacto del fenómeno de El Niño, el más riguroso del siglo y de un terremoto en la zona de Bahía de Caraquez, las fuerzas de la naturaleza acumularon su efecto destructivo sobre gran parte de la infraestructura vial y urbana de la costa ecuatoriana, incrementando dramáticamente las demandas de ayuda por parte de la población damnificada.¹

En consecuencia, todos los planes de ajuste y estabilización aplicados en el país en los últimos tres lustros incluyeron medidas de tipo fiscal, de muy diverso tipo, orientadas a incrementar los ingresos y reducir los gastos; entre ellas se contemplaban básicamente reajustes de precios y tarifas públicas, devaluaciones, nuevos impuestos y recortes en los gastos sociales y en la inversión pública.

El gobierno de Borja (1988-1992) impulsó una reforma fiscal que estableció las características fundamentales del sistema tributario vigente, integrando las medidas adoptadas en un marco más general; sin plantearse, sin embargo, la reducción y modernización del Estado, como un objetivo central de su administración. Su gestión logró

mantener una situación fiscal relativamente manejable, en buena parte gracias a la reducción unilateral de los pagos del servicio de la deuda externa.

Será el plan macroeconómico del régimen Durán-Dahik, la versión más completa y articulada del esquema privatizador y reductor del tamaño del aparato estatal. Sus impulsos iniciales se agotaron en la desaparición de cerca de 15 entidades estatales y en la reducción del empleo público; la privatización más importante realizada en el período, no sin cuestionamientos tanto por el monto obtenido como por la transparencia del proceso, fue la venta de Ecuatoriana de Aviación. En definitiva, se pudo avanzar únicamente en el segmento menos conflictivo e importante de las privatizaciones planeadas; en dicha administración se llegó a un acuerdo del tipo Brady con la banca privada internacional y se mantuvieron saldos favorables en las cuentas del sector público, entre 1992 y 1994. Un error de cálculo del gobierno, que sobrevaloró su fuerza política luego del enfrentamiento bélico localizado con el Perú; unido a su desgaste y a la formación de una coalición de las fuerzas opuestas al esquema privatizador, en particular de la Seguridad Social (sector muy sensible para un amplio segmento de la población), desembocó en la derrota de las tesis impulsadas por el gobierno, en un plebiscito cuyos resultados limitaron decisivamente sus alcances en esta política.

Cabe destacar, sin embargo, que desde la segunda mitad del período de dicho gobierno la disciplina fiscal

1. Ver la Coyuntura Nacional, en Ecuador Debate No. 44, para un detalle muy amplio de la magnitud de los efectos del fenómeno de El Niño en el Ecuador, según diferentes estimaciones.

tendió a relajarse; en verdad debieron realizarse gastos extraordinarios exigidos por el conflicto bélico, pero las cuentas fiscales se desequilibraron más aún, debido a un manejo alegre del gasto, de lo cual los gastos reservados realizados por el propio Vicepresidente de la República, quien debió abandonar apresuradamente el país, es sólo una muestra de ello. El gobierno concluyó con saldos netos muy pobres, cuando no negativos en la reducción del empleo público y los gastos que caen dentro del "efecto monumento", en el último año de gobierno, se hicieron presentes.

Durante los seis meses de la administración Bucaram, el aparato del Estado y las distintas instancias de gobierno fueron consideradas simplemente como un botín político; los índices de corrupción y mal manejo de los recursos públicos se generalizaron; esto contribuyó significativamente a la generación de un consenso nacional que cortó abruptamente a dicho régimen, en febrero de 1997.

El gobierno interino de Alarcón produjo las formas de funcionamiento del bucaramato, si bien en forma menos abierta; los gastos reservados fueron nuevamente el mecanismo para un manejo irresponsable y populista de los recursos públicos, en medio de las reiteradas demandas de ayuda de los damnificados de El Niño y del terremoto en la Costa; esta vez fue el Ministro de Gobierno, quien escapó del país, al evidenciar-

se la continuidad el uso personalista y dispendioso de los gastos reservados. El régimen generalizó una política clientelar y populista para la asignación del gasto público; algunos mecanismos contemplados en el marco legal, pero que constituyen amplios espacios para la corrupción y una gestión caudillista e ineficiente de los limitados recursos del Estado, como las "asignaciones globales"², se usaron en forma masiva; varios movimientos de presión de organismos seccionales y de gremios como los maestros y el sector de la salud, entre otros, culminaron con acuerdos de revisión salarial y de mayores asignaciones, aprobados sin mayor preocupación por su financiamiento. Evidentemente el déficit fiscal creció rápidamente, mientras se multiplicaban las demandas de los municipios y consejos provinciales y de la población en general.

En tales condiciones, el gobierno de Alarcón intentó la privatización de la empresa de teléfonos (EMETEL); el CONAM adelantó la partición de la empresa en dos: Andinatel y Pacifictel, como paso previo a la venta de cerca del 40% de su paquete accionario; sin embargo esa operación fracasó en dos ocasiones, tanto por las condiciones del mercado mundial de las telecomunicaciones, como por las disidencias internas, resultado de diferencias de tipo teórico e ideológico, pero que representan en definitiva diversos intereses, entre los funcionarios que manejaban el proceso.

2. Rubro presupuestario de carácter general, sin asignación específica, que puede utilizarse para diferentes tipos de gasto; históricamente ha representado cerca de un 10% del total; en la práctica se convierte en un mecanismo que favorece un manejo absolutamente discrecional y clientelar, que favorece el uso político de los recursos y conspira contra todo principio de planificación y de una racional gestión del gasto.

Por otro lado, el gobierno de Alarcón hizo varios esfuerzos por incrementar sus ingresos mediante la eliminación de las exoneraciones al IVA, la elevación de la tarifa aplicada (de 10% al 15%); la eliminación de los escudos fiscales y vanos intentos por elevar las recaudaciones por impuesto a la renta. Todas esas iniciativas enfrentaron una cerrada oposición en el Congreso, impulsada por los sectores que veían afectados sus intereses: una gran proporción de las empresas más grandes del país y casi la totalidad de la banca privada que no pagan tributos por concepto del impuesto a la renta³. Finalmente sólo pudo publicar, en la prensa y en Internet, la lista de todas las empresas con la información de los valores pagados o no por sus obligaciones tributarias.

En suma, como lo declaró el propio Ministro de Finanzas, en 1998 se llegó a "la peor crisis fiscal de los últimos veinte años"; ante el fracaso de sus afanes por cambiar las normas tributarias, el gobierno logró mejorar la recaudación aduanera⁴, gracias en gran

medida a la prolongación de la intervención militar en los recintos. Sin embargo, esos recursos fueron insuficientes frente a los requerimientos. El desequilibrio se convirtió en un déficit de caja que se manifestó en la suspensión de entregas a organismos seccionales, de los pagos a proveedores y contratistas del Estado y de las empresas públicas; además de la suspensión, en muchos casos absolutamente irresponsable, de los trabajos de mantenimiento de la infraestructura básica (de las refinerías, del oleoducto, de las centrales eléctricas, etc.), y desde luego la cancelación de todos los esfuerzos de inversión.

La magnitud de la carencia de recursos se manifestó en la multiplicación de los movimientos de protesta de diversas instancias seccionales, por el retraso en la transferencia de recursos y por la desatención del gobierno; sin embargo mayor impacto económico y político tuvo la paralización de las empresas contratistas y proveedoras de PETROECUADOR, para las labores de perforación y ex-

3. Según el propio Ministro de Finanzas, menos de 1 de cada 3 empresas paga el impuesto a la renta; el resto utiliza diversos mecanismos, legales o no, como la doble contabilidad, las normas de reexpresión monetaria y de depreciación, el uso y abuso de las múltiples deducciones de los ingresos, el manejo de cuentas en el extranjero para pago de sueldos y muchos otros rubros, los precios de transferencia, la sobre y subfacturación; entre otros instrumentos, muy conocidos y difundidos en el ámbito empresarial y de los profesionales independientes, así como por las autoridades fiscales, que permiten evadir o eludir el pago de tributos. Para un análisis de la operación de algunos de esos mecanismos, ver artículo de Milton Maya, en Ecuador Debate No. 38.

4. Entre enero y agosto de 1998, se registró un incremento real de las recaudaciones de tributos a las importaciones superior al 100%, en tanto que los ingresos por IVA aumentaron un 20%, frente a similar período de 1997; en contrapartida, se deterioran los ingresos reales por concepto del ICE, debido a la reducción de las tarifas que gravan el consumo de los bienes que generan ese impuesto, y más aún (-38%) en los ingresos varios, debido principalmente a menores ventas de activos y a la disminución de las utilidades en la venta de bonos, al endurecerse las condiciones financieras para el fisco, en su colocación de papeles de la deuda interna.

plotación en el oriente, por el prolongado retraso en los pagos por sus servicios.

Un indicador que muestra el tipo de manejo presupuestario aplicado en el período más reciente, que profundiza las tendencias de los últimos años, es la dinámica, en términos reales, del gasto comprometido (devengado) en el primer semestre de 1998, frente a igual período del año anterior, los rubros que presentan la mayor tasa de crecimiento son: Otros gastos de formación bruta de capital fijo (173%), mientras la inversión pública se reduce en 3% y especialmente la de las empresas públicas no financieras disminuye en casi un 75%; los gastos corrientes por su parte aumentan en 27%, incluyendo un aumento de las compras de bienes y servicios (debido básicamente a las necesidades generadas por el impacto de El Niño), pero se destaca particularmente el incremento de los sueldos, superior al 23%, por encima de la inflación.

Esas cifras evidencian claramente: la ausencia total de disciplina fiscal; el abandono y la reversión de todos los esfuerzos anteriores por reducir el aparato estatal; y una política irracional frente a las empresas públicas, aún en la perspectiva de su privatización, que ha llevado hasta límites extremos el deterioro de su infraestructura y activos, aproximándose a la irresponsabilidad en casos como los de la seguridad de la refinería de Esmeraldas y la central de Paute.

El actual gobierno ha reiterado su afán de profundizar la racionalización del aparato estatal; para el efecto se ha iniciado con la eliminación de ciertas dependencias, entre las que se in-

cluyen la SENDA, el CONADE y el Ministerio de Comunicaciones, entre otras; y se anuncian mayores programas de racionalización y modernización del Estado. Estos esfuerzos son parciales en la medida en que son contrapesados por el incremento del personal en otras entidades; y, por cuanto no se insertan en una perspectiva clara y definida de las responsabilidades y funciones que le corresponde asumir al Estado en la fase actual. Para la modernización y racionalización del aparato estatal en el Ecuador, existe un programa (el MOSTA), financiado con un préstamo del Banco Mundial, con varios años de funcionamiento, cuyos resultados no son evidentes.

El tema de la descentralización sigue siendo el "pariente pobre" de la modernización; no se ha delineado una política sistemática y de largo alcance, que fortalezca la capacidad institucional de los organismos seccionales, y propicie mayores niveles de participación ciudadana en esos niveles de gobierno; los limitados esfuerzos en este campo, no cuentan con recursos y tienen una prioridad mucho menor en la política estatal. No existe prácticamente mayor debate al respecto; al contrario, acciones como la creación de CORPECUADOR, reminiscencia de las unidades ejecutoras de Febres Cordero, alrededor de la cual se concentran las disputas partidistas por posiciones burocráticas, implican dispersar los esfuerzos y recursos del Estado, bajo una influencia determinante de las oligarquías locales y conspiran contra una verdadera descentralización, que abra espacios para el desarrollo de las capacidades pro-

ductivas, de generación y acumulación del ahorro local, y para las iniciativas a ese nivel.

Peor aún, la sucesión de las políticas aplicadas ha tendido a distorsionar la estructura del Estado, debilitando su capacidad (técnica y administrativa) reguladora y de supervisión, lo que se ha evidenciado, por ejemplo, en los niveles de evasión tributaria (estimada en más del 70%), así como en las sucesivas crisis de varias entidades financieras y en la debilidad general del sistema financiero, que será analizada más adelante.

La tesis del Estado mínimo, que parte del simplismo de suponer que todas las funciones pueden asignarse a la empresa privada, como garantía de su eficiencia, no puede generalizarse a todas las actividades por el riesgo moral implícito. Más aún, los modernos enfoques del comercio internacional y los debates sobre la competitividad, al igual que todos los casos exitosos de inserción comercial en el mundo, muestran la necesidad de una política estatal activa que apoye a las empresas locales, utilizando todos aquellos mecanismos permitidos por la normatividad de la Organización Mundial de Comercio (en obras de infraestructura, capacitación de la mano de obra, investigación científica técnica y sistemas de información).

El gobierno ha definido su apuesta por la privatización de entidades públicas y por la reducción del tamaño del Estado. El contexto internacional francamente recesivo y la consecuente retracción de la inversión, no constituyen el mejor escenario para la venta de activos públicos; sin embargo, es

evidente la acumulación de un rezago tecnológico muy importante en sectores como los de la telefonía, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y correos, entre otros; en esas y en otras actividades como la generación eléctrica y el petróleo, se requieren inversiones muy fuertes, imposibles en las condiciones actuales del Estado ecuatoriano.

De cualquier forma, resulta fundamental adoptar un enfoque creativo y flexible en la reducción del tamaño del Estado, más allá de la rigidez ingenua que ha caracterizado a las últimas administraciones; la valorización de los activos será menor que la que podía lograrse en otras circunstancias, será indispensable aplicar diversas modalidades, según el sector y sus características específicas, considerando el contexto internacional de cada uno y sus perspectivas.

Hay ciertas instituciones estatales cuyo personal es manifiestamente excesivo (como la seguridad social, algunos gobiernos seccionales y entidades autónomas, entre otras), cuya reducción y racionalización es indispensable; ello es el resultado de un manejo político de las entidades públicas, consideradas como parte del botín a repartirse, lo que se condensa en la expansión irracional del empleo estatal, en la nominación política de la plana directriz de las empresas públicas y en una gestión presupuestaria de sus recursos sobre bases fiscales, sin tomar en cuenta la lógica y las necesidades de las empresas.

Sin embargo, cualquier discusión sobre el tamaño del Estado debe partir de una definición precisa de lo que se considera como su tamaño óptimo; el

mismo está en función de los requerimientos del proceso de desarrollo, tomando en cuenta la ausencia de varios mercados en nuestros países (como el de capitales y crédito de largo plazo) y las limitaciones de muchos otros (el de mano de obra, el financiero y el de tecnología, entre otros).

Por otro lado, la eficiencia de las instituciones estatales no puede analizarse con iguales criterios que los que se aplican a las empresas privadas, ya que las últimas se guían exclusivamente por su rentabilidad y eficiencia, en tanto que las primeras deben justificar su acción en términos de su eficacia, medida tanto por la acumulación como por su legitimación social; la eficiencia en la prestación de servicios, tanto por empresas públicas como privadas, está determinada fundamentalmente por las formas de regulación a que están sometidas las empresas, pero también por la capacidad de los usuarios para exigir una calidad y cobertura adecuadas. En este último campo, es muy elemental la organización y movilización de los usuarios y en general de todos los consumidores.

En consecuencia, debe tomarse muy en cuenta que "la solución de los desequilibrios macroeconómicos no se encuentra exclusivamente en el Estado o en el mercado: ambos deben operar en el marco de la democracia. Se trata, en cierto modo, de que el Estado tenga en cuenta los espacios de competencia propios del mercado y, a la vez, garantice los intereses propios de la sociedad civil."⁵

Sin embargo, todo parece indicar que el gobierno de Mahuad se ha comprometido ya con las instituciones financieras multilaterales, para realizar un programa muy amplio de privatización, en su versión más ortodoxa; en cualquier caso, serán las condiciones del mercado mundial, que reiteramos no son de ningún modo adecuadas, las que definan la suerte del proceso, en particular en cuanto a los precios que se obtengan. Lo más importante será, sin duda, el uso que se de a los recursos generados por la venta de activos del Estado; algunos sectores empresariales han manifestado que los mismos deben dedicarse a la reducción de la deuda externa, sectores oficiales de las administraciones anteriores han manifestado que dichos recursos se asignarían al Fondo de Solidaridad, cuyo rendimiento financiero se asignaría para gasto social. Como se ha señalado, cualquier esfuerzo que se haga para mejorar la calidad de los recursos humanos (salud, educación y capacitación), así como la infraestructura básica, son indispensables.

Las autoridades económicas han terminado aceptando que el déficit fiscal a fines de 1998, será ligeramente superior al 5%, muy superior a la meta de 3.5%, planteada inicialmente; para solucionarlo está definiéndose una reforma tributaria, que ha polarizado el debate.

El mismo se ha polarizado entre las propuestas: del Partido Social Cristiano (PSC), de sustituir el impuesto a la renta, por un impuesto del

5. López Gutiérrez William y Patiño Benavides Gonzalo: "Efecto de las reformas inducidas por las instituciones financieras internacionales", en Revista Comercio Exterior, Vol. 48, No.9, Septiembre de 1998.

1% a las operaciones de capital; y, la del gobierno que mantiene el impuesto a la renta, tomando el gravamen a la circulación de capitales, como un mecanismo de retención en la fuente que se convertirá en un impuesto a la renta mínimo presuntivo definitivo; ello permitiría ampliar la base imponible, facilitar el proceso de recaudación y reducir los niveles de evasión; complementariamente se reducirían las tasas del impuesto a la renta, tanto para las personas naturales, como para las sociedades.

Debe recordarse que uno de los principios básicos de la tributación, en el mundo, es el de la equidad: gravar más a quien más ingresos tiene; entre los pocos impuestos que mantienen ese principio están los impuestos directos y en particular el impuesto a la renta, que es un instrumento fiscal fundamental en la mayoría de países.

El nivel de evasión fiscal en el Ecuador y especialmente del impuesto a la renta, según cálculos de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), supera el 70%. Ello se ha facilitado por la acumulación de una serie interminable de reformas, modificaciones, exoneraciones y escudos fiscales en los últimos años, que han vuelto muy compleja su administración; esto favorece el funcionamiento de estructuras proclives a la corrupción, en el sector público y en el sector privado⁶. La informalización creciente de la economía conspira también contra la eficacia del impuesto a la renta, como generador de ingresos para el fisco.

La propuesta del PSC, que recibió el apoyo de las cámaras empresariales, significa una verdadera revuelta contra el Estado, ya que busca consolidar legalmente la evasión y eliminar el compromiso privado con lo público, priorizando un nuevo impuesto indirecto, susceptible de transferirse al consumidor final, con lo cual recaería sobre la mayoría de la población reduciendo la responsabilidad fiscal de las grandes empresas. Además, es evidente que dichas empresas, han establecido y manejan, en forma fluida, vínculos financieros internacionales, que les posibilitarían eludir el pago del 1% a la circulación de capitales. Por otro lado, es preciso señalar que dicho impuesto generaría un impacto inflacionario, que se sumaría al efecto de los ajustes periódicos previstos, por la extensión del impuesto a los consumos especiales (ICE) a los combustibles, incluido en la propuesta gubernamental y, por la elevación progresiva de las tarifas eléctricas, que tienen repercusiones acumulativas sobre el nivel general de precios. En consecuencia, parece poco probable alcanzar la meta gubernamental de reducir la tasa inflacionaria de 1999 al 29%, frente al nivel que a fines de 1998 bordearía el 50% (peor aún considerando la aceleración registrada en los últimos tres meses).

Adicionalmente, los fondos recaudados por concepto del impuesto propuesto por el PSC son de difícil pronóstico, debido a la desintermediación financiera que provocaría y a las estrategias defensivas que aplicarían,

6. Ver Análisis de Coyuntura Nacional en los últimos dos números de Ecuador Debate.

particularmente los agentes más grandes y organizados, de los sectores tanto formal como informal.

La propuesta del gobierno, parece más equilibrada, pero las posibilidades de lograr el consenso necesario para su aprobación por el Congreso se ven difíciles; incluye la aplicación del código tributario contra los evasores, en base a la adopción de medidas precautelatorias contra los que no declaran y a la exigencia de declaraciones juradas. Vale señalar, sin embargo, que otros países latinoamericanos tienen un gravamen similar al impuesto a la circulación de capitales, pero con una tasa mucho menor (por ejemplo el 0.2% en Brasil, que se aplica específicamente a los cheques), que además se modifica en concordancia con la evolución macroeconómica. Ese esquema es más flexible y reduce el impacto inflacionario del impuesto.

La transacción lograda entre el gobierno y el PSC, en los primeros días de noviembre consiste en incorporar la propuesta de este último, sin modificar los impuestos vigentes, evaluar el impacto y el rendimiento real del 1%, durante al menos dos años y, sobre dicha base, tomar una decisión definitiva respecto del impuesto a la renta. Cabe agregar, que la propuesta tributaria del gobierno contempla igualmente la eliminación de las exoneraciones al IVA y de todos los escudos fiscales, a los cuales se opone el PSC y no pasarían, al menos por el momento.

En todo caso, la salida instrumentada evidencia el pragmatismo adoptado por el gobierno frente al problema tributario, que lo lleva a abandonar

cualquier intento de aplicar una reforma tributaria de fondo, absolutamente necesaria como hemos planteado en nuestros análisis, sino que busca incrementar rápidamente las recaudaciones y apuesta básicamente a las privatizaciones.

El gobierno aspira, con la reforma tributaria y con su programa de privatizaciones, a reducir el déficit fiscal actual, cercano al 7% del PIB, y llegar a una meta del 3.5% en 1999, que se convertiría en superávit hasta el 2001. Las características del entorno internacional, y especialmente la fragilidad extrema que presenta el sistema financiero y sus repercusiones en los sectores productivos, llevan a dudar sobre su viabilidad.

EXTREMA FRAGILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO Y RIESGO DE UNA CRISIS SISTÉMICA

Como se conoce, la crisis asiática se prolongó hacia los mercados financieros de Rusia y otras regiones del mundo, incluyendo a América Latina, contrariando la pretensión de que en esta región se localizaban varios mercados emergentes, ejemplares en la aplicación del Consenso de Washington y todas sus "reformas estructurales"; sus destructivos efectos se detuvieron (momentáneamente?) a las puertas de Brasil, gracias a un importante paquete financiero de apoyo, orquestado por las instituciones financieras multilaterales.

Una consecuencia inmediata de la crisis financiera internacional fue la drástica reducción de los flujos de crédito para todos los países, más aún para los países pequeños y me-

nos atractivos para esos capitales, como el Ecuador. El cierre del crédito internacional, a mediados del primer semestre de 1998, cortó la dinámica que había operado en la mayor parte de la presente década, con el renovado acceso de los países latinoamericanos a los mercados financieros; en el caso del Ecuador, entre 1992 y 1997, el endeudamiento externo privado creció con una tasa promedio anual de 46.2%, llegando a fines de 1997 a un monto superior a 2.500 millones de dólares; la mayor expansión del endeudamiento externo privado se registró en 1993 y en 1995.

De acuerdo a especialistas consultados, más del 95% de dicho endeudamiento ha sido realizado por los bancos privados, por sus empresas relacionadas o, a título individual, por sus propietarios. Ello permitió un boom de crédito de los bancos privados en el Ecuador, especialmente en 1993 y 1994 que, expresado en dólares, creció con una tasa anual promedio de 33.8% entre 1992 y 1995; se estabilizó en 1996 y se redujo en 37% en 1997.

Se repite por lo tanto el ciclo clásico del endeudamiento externo vivido en América Latina en la segunda mitad de los setenta y el estallido de la crisis a comienzos de los ochenta; al igual que en esa oportunidad, los campeones del Estado mínimo claman por la ayuda estatal para su salvamento; una vez más se reedita el proceso secular: las ganancias son privadas, en tanto que las pérdidas son sociales. Los indicadores clásicos, como el peso de la cartera vencida dentro de la cartera total, no llegaban a niveles muy elevados como los

registrados en 1995; el problema se manifestó fundamentalmente por la falta de liquidez. En los márgenes establecidos por la ley de instituciones financieras vigente, el Banco Central concedió crédito a varias instituciones en dificultades, por un monto cercano a 350 millones de dólares. A pesar de ello, una entidad financiera está en proceso de liquidación y en las últimas semanas, algunas entidades financieras pusieron recursos para evitar que caiga otra; esta inusual cooperación se explica por el temor de una crisis sistémica que arrastre al conjunto, similar a la producida en algunos países asiáticos y hace pocos años en Venezuela.

Ese tipo de crisis provoca un retroceso generalizado de la economía, en el cual se pierden varios años de inversiones realizadas; a veces en períodos muy cortos, con sus consecuencias en términos de desempleo, empobrecimiento y pérdida de capacidad productiva.

En los últimos quince años, con diversos mecanismos y en diversas magnitudes, se han registrado al menos tres salvatajes masivos de bancos e instituciones financieras privadas en dificultades, que van desde la sucretización de la deuda externa privada en 1983-84, hasta el canje de deuda por bonos cupón cero, a comienzos de los años 90; eso sin considerar los salvatajes de entidades individuales, muy costosos para el Estado y en ocasiones completamente ineficaces, como en el caso del Banco Continental. Todos esos "eventos" han significado una transferencia de recursos desde la población sobre la cual recaen finalmente los ajustes, hacia

las entidades financieras, que han registrado los más altos niveles de beneficios en ese período y, como lo demostrara el ex-ministro de finanzas Marco Flores, prácticamente no pagan nada por impuesto a la renta.

En esta oportunidad igualmente, y por "coincidencia" bajo un régimen democrata cristiano, como cuando se produjo la sucretización de la deuda privada, el gobierno ha diseñado el denominado "Programa de Reactivación", concebido al parecer, como una línea de crédito para bancos y empresas con serios problemas de liquidez y de apalancamiento financiero, cuyo monto sería de 1.500 millones de dólares; los recursos provendrían fundamentalmente de mayor endeudamiento externo del Estado.

Si bien las variaciones del entorno internacional, en particular en cuanto a los flujos financieros, tienen un peso muy importante, es evidente que las entidades financieras ecuatorianas no manejaron prudentemente su cartera, expandieron excesivamente su crédito, sin un análisis adecuado de riesgos y rentabilidades; canalizaron buena parte de los créditos a sus empresas relacionadas, soslayando las restricciones impuestas por el marco legal, con diversos mecanismos, pero fundamentalmente con prestanombres. Además, como hemos analizado en entregas anteriores, sus ineficiencias, sus formas de organización y las distorsiones de su estructura de costos administrativos, salvo pocas excepciones, los han llevado a aplicar tasas reales muy elevadas en sus operaciones activas, en tanto que castigan con tasas reales negativas a sus depositantes.

Cabe destacar además, que la participación de los créditos en dólares, dentro del total concedido por los bancos privados, ha crecido muy rápidamente en la última década, pasando de menos del 2% en 1988, a 13.4% en 1993 y a 45% en 1997; ello significa que buena parte del riesgo cambiario y del peso de la crisis se ha trasladado a las empresas productivas, comerciales y de servicios, las cuales enfrentan severas dificultades.

En suma, han realizado una gestión lógicamente orientada a maximizar sus utilidades, pero rehusan hacerse cargo de sus errores y quieren, una vez más, trasladar la factura al conjunto de la población por la vía del Estado.

No puede aceptarse que el negocio financiero goce de una situación tan privilegiada, amparándose en las consecuencias económicas y sociales de su quiebra. La acción de la Superintendencia de Bancos como entidad supervisora del sistema es patéticamente ineficaz y cada vez tiene menos posibilidades de hacerlo; el marco legal que norma el funcionamiento de las entidades financieras no se cumple y los depositantes no cuentan con mecanismos protectores mínimos, como un seguro de depósitos.

Ante la situación, es indudable la necesidad de aplicar un esquema de salvamento y reactivación, para evitar los riesgos de una crisis del sistema y sus efectos sobre el conjunto de la economía; sin embargo sus características deben ser diferentes de las aplicadas en anteriores oportunidades, siempre sin beneficio de inventario e inequitativamente concesionales.

Un programa como el de Chile, en 1981-82, que permitió a los bancos canjear sus carteras con problemas, poniendo como garantía las acciones de los propietarios de las entidades financieras y obligándolos a asumir una parte de los costos, sería mejor que el esquema propuesto por el gobierno Mahuad, que considera a los bonos Brady que debería entregar la banca, como garantía sólo para el segmento más malo y reducido de la cartera, no para el resto; al mismo tiempo que impone condiciones más exigentes (como la remoción de accionistas, directores y administradores y el castigo al valor patrimonial de los accionistas, entre otras disposiciones punitivas) únicamente para los bancos con mayores deficiencias patrimoniales. En suma, un esquema como el planteado es asimétrico y tiende a favorecer mucho más a los bancos de mayor tamaño.

La primera reacción de los intermediarios financieros al evidenciarse la magnitud de la crisis fue la de aprovisionarse de dólares para efectuar los pagos al exterior por sus compromisos de endeudamiento, con las consiguientes presiones sobre el mercado cambiario, que continuaron aún después de la devaluación (del 15%) realizada por el gobierno a mediados de septiembre. Entre julio y septiembre, los bancos privados habrían realizado pagos al exterior por alrededor de 200 millones de dólares, que se suman a los 135 millones pagados entre enero y junio de 1998.

Para sostener esas presiones sobre el sucre, el Banco Central se vio forzado a intervenir en varias oportunidades, con la consiguiente reducción

de la reserva monetaria internacional, que se redujo en más de 300 millones de dólares en los últimos tres meses, ubicándose a comienzos de noviembre en 1.621 millones de dólares, el nivel más bajo desde el tercer trimestre de 1996; esa tendencia es mucho más problemática al ir acompañada por un marcado deterioro de la balanza comercial. Efectivamente, entre enero y septiembre de 1998 los gastos por importaciones superaron a los ingresos por exportaciones, registrándose un déficit comercial de casi 760 millones de dólares, en marcado contraste con el superávit de 600 millones de dólares alcanzado en igual período de 1997; los principales factores que explican esa evolución son: la caída de los ingresos por exportaciones petroleras, debido al derrumbe del precio y a la reducción del volumen vendido al exterior; las pérdidas de ingresos de divisas por una menor oferta exportable debido a los efectos de El Niño (en los casos de banano, cacao, café y camarón): así como las menores cotizaciones de varios productos en los mercados mundiales, debido a la sobreoferta, en algunos casos y a la menor demanda, por efecto de la crisis financiera internacional, en otros. Una estrategia defensiva, tradicionalmente adoptada por el Banco Central fue el aumento de la tasa de interés en el mercado interbancario, buscando disuadir a los inversionistas de dolarizar sus haberes; eso propició el incremento generalizado de las tasas de interés fijadas por los intermediarios financieros, que bordearon el 100% a mediados de octubre y se mantenían sobre el 80% en la primera semana

de noviembre. Obviamente que esos niveles profundizan la recesión de los sectores productivos y acentúan los problemas de los bancos privados.

En la tercera semana de octubre el riesgo de una crisis sistémica fue muy elevado, al agudizarse las tendencias antes anotadas, en un marco de incertidumbre y de presiones especulativas; la firma de un acuerdo de paz con el Perú y sobre todo la obtención de un crédito del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), por más de 400 millones de dólares, gestionado in extremis, aliviaron la tensión y frenaron la subida del dólar.

También incidieron en igual sentido, las ofertas de préstamos de organismos financieros internacionales, en particular el BID, para proyectos de desarrollo fronterizo; los montos que se manejan son mucho menores que los esperados y dependen de la presentación de proyectos, en muchos casos binacionales, cuya elaboración exigirá tiempo y recursos; sin embargo su anuncio incide favorablemente sobre las expectativas de los agentes.

Algunos bancos privados (5) reaccionaron frente a la situación, reactivando y acelerando proyectos de fu-

sión entre entidades financieras, que se manejaban desde años atrás, pero con una menor prioridad dentro de sus estrategias; la reducción del número de entidades dentro del sistema es un objetivo explícito de la Ley de Instituciones Financieras, sin ningún resultado concreto, en los últimos cinco años. Esas fusiones modifican el panorama institucional del sistema, y profundizan el nivel de concentración que lo caracteriza; las restricciones que ello plantea para un esquema de competencia, en un mercado reducido serán más evidentes en el futuro inmediato.

En cualquier caso, hay dos factores que serán decisivos para definir la evolución de la economía ecuatoriana en el corto y en el mediano plazo: la orientación de la crisis financiera internacional en los próximos meses; y, las respuestas de los principales actores políticos y económicos, frente al plan macroeconómico que está por presentar el gobierno, cuyos lineamientos fundamentales se han revisado en líneas anteriores; la interacción de los dos procesos determinará la viabilidad de los escenarios esbozados por el Gobierno.

PUBLICACIÓN - CAAP

SECCIÓN: ESTUDIOS Y ANÁLISIS
POBLACIÓN Y POBREZA INDÍGENAS
AUTOR: JOSÉ SÁNCHEZ-PARGA

El presente estudio pretende intervenir en dos temas de actual controversia: la población indígena y la pobreza indígena. Las cifras han focalizado una polémica sobre el número de indígenas en Ecuador. Más allá de esta disensión interesa saber cómo los datos nos acercan a una comprensión de lo indígena. El estudio de la pobreza indígena, a más de relativar los indicadores de medición, plantea la dificultad de aislar su análisis, sobre todo si reconocemos que los indígenas siempre han sido pobres y siguen siendo el grupo más pobre de la sociedad.

