

**ECUADOR**

www.flacsoandes.edu.ec

# **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

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

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Juan Carlos Ribadeneira

## **ECUADOR DEBATE**

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

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 18.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 6.000

## **ECUADOR DEBATE**

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

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

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

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico



\$ 5,00

# ECUADOR DEBATE

# 31

Quito-Ecuador, Abril de 1994

## EDITORIAL

### COYUNTURA

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

EQUIPO DE COYUNTURA "CAAP"

### TEMA CENTRAL

Ecos y Escenarios de la Coyuntura Internacional / 54 - 68

WILMA SALGADO

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

FERNANDO BUSTAMANTE

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

JÜRGEN SCHULDT

América Latina en la Economía Mundial / 87 - 100

ANIBAL QUIJANO

Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal .

Procesos recientes y alternativas emergentes / 101 - 115

GERONIMO De SIERRA

El nuevo escenario / 117 - 124

FRANCISCO J. De ROUX

## PUBLICACIONES RECIBIDAS

### DEBATE AGRARIO

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

LEONARD FIELD

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

LUCIANO MARTINEZ

## **ANALISIS**

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

CESAR VERDUGA

La unidad de valor constante / 165 - 168

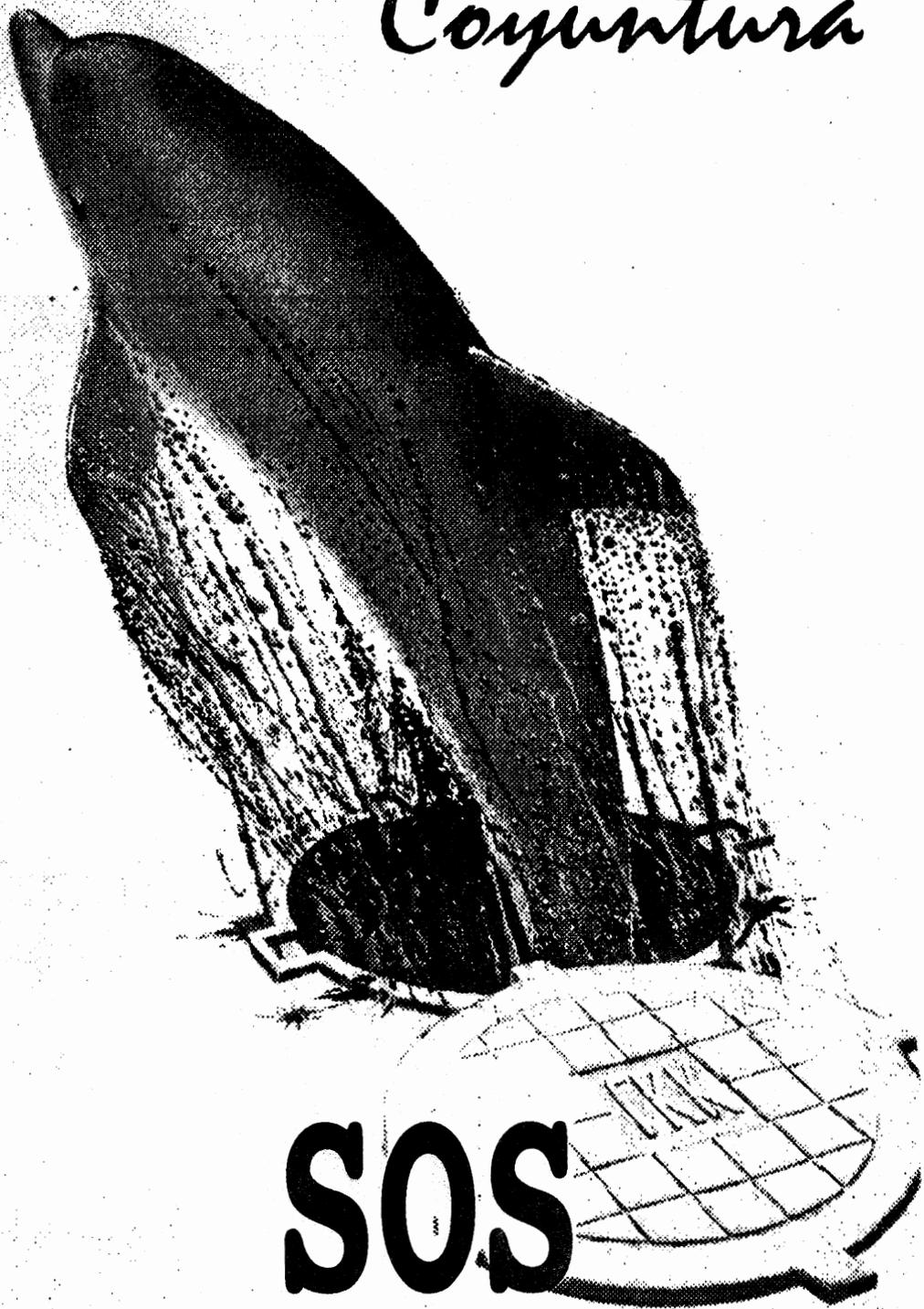
LEONARDO SUAREZ G.

## **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

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

J. GONZALEZ PUIG

*Coyuntura*



**SOS**

# **ECUADOR: LA COYUNTURA DE 1993 Y PERSPECTIVAS PARA 1994**

Equipo de Coyuntura <sup>2</sup>

## **INTRODUCCION Y SINTESIS**

A principio del presente año, aún antes del alza del precio de la gasolina y las grandes movilizaciones de protesta que siguieron la primera semana de febrero de 1994, un exiguo 14% de la población ecuatoriana pensaba que "las cosas van bien y están encauzadas hacia una mejoría", situación aún más deteriorada que la de junio de 1993 cuando apenas un 16% de la población opinaba que las cosas "marchaban bien"<sup>3</sup>.

En añadidura, la imagen de las principales instituciones del país continúa deteriorándose peligrosamente desde un nivel de por sí reducido, siendo el más desprestigiado de los países latinoamericanos encuestados (compitiendo únicamente con las pésimas percepciones presentes en Guatemala y Bolivia): sólo un 8% tiene confianza en los partidos políticos, 11% en el Congreso, 16% en el sistema judicial, 25% en las fuerzas de seguridad y 28% en el sistema electoral (Ver Cuadro No. 1).

En cambio, salen bien libradas del juicio negativo tres instituciones: 73% confía en la Iglesia Católica, 59% en el sistema educativo <sup>4</sup> y 58% en los medios de comunicación. Lo que significa que, a la larga, en este ambiente de desconfianza y de incertidumbre generalizadas, la resolución de los problemas del país sólo podría

---

1. Fecha de cierre: febrero 28, 1994. Este Informe sintetiza, corrige y extiende los tres análisis coyunturales cuatrimestrales producidos por el Equipo de Coyuntura (Ver: CAAP, 1993a, 1993b y 1993c) durante el año pasado.

2. Configuran el Equipo de Coyuntura: Hernán Ibarra, Milton Maya, Wilma Salgado y Jürgen Schuldt. El Equipo agradece la colaboración de Alberto Acosta y Francisco Rhon. Asistieron en la elaboración del Informe los estudiantes Luis Cabrera y Gerson Amaya.

3. Los resultados de las encuestas de la presente sección han sido reproducidas de la revista "Cambio 16": números 1.130 (julio 19, 1993, p. 26) y 1.158 (enero 31, 1994; pp. 10s.). La encuesta fue realizada por ICP/RESEARCH de España sobre la base de una muestra de 1.009 mayores de edad en el Ecuador.

4. Este resultado nos llama poderosamente la atención, ya que todo conocedor del sistema educativo nacional coincide en que, requiere de una transformación profunda.

afrontarse con la participación de la Iglesia y los medios de comunicación, sin olvidar la necesidad de convocar a los gremios empresariales, a las centrales sindicales y campesinas, así como a las Fuerzas Armadas. Aunque el gobierno, los partidos de oposición, los gremios y la gran mayoría de la población estima aún que los principales problemas que afronta el país son económicos (inflación, recesión, subempleo, etc.), la solución en esas condiciones sólo puede ser política e institucional. Así lo han entendido, si bien sólo desde mediados de febrero de este año, diversos gremios, instituciones y personalidades -Conferencia Episcopal, FUT, canales de TV, etc.- que vienen haciendo llamados al diálogo y al consenso nacional ante la gravedad de la crisis.

### Cuadro N° 1

#### Grado de confianza en el funcionamiento de las instituciones del Ecuador (%), 1993-94

Instituciones	Junio 1993	Enero 1994	Cambio %
A. Política:			
- Partidos Políticos	13	8	-38,5
- Congreso	21	11	-47,6
- Sistema electoral	35	28	-20,0
B. Sistema judicial	31	16	-48,4
C. Fuerzas de seguridad	35	25	-28,6
D. Sistema educativo	61	59	- 3,3
E. Medios de comunicación	66	58	-12,1
F. Iglesia Católica	74	73	- 1,4

Fuente: Nota 3

Evidentemente esta creciente percepción negativa de la población responde a las pésimas condiciones políticas, sociales y económicas por las que atraviesa el país, no sólo ante las gestadas por la actual gestión política y económica, sino como consecuencia de una crisis profunda que viene prolongándose por algo más de una década.

La anomia y fragmentación social parece surgir de las deterioradas condiciones de salud, vivienda, alimentación y educación, agravadas por la sorprendente aceleración de las actividades delictivas convencionales (homicidio, robo, asaltos) y

nuevas (narcotráfico), incluso comparando únicamente 1993 con 1992. A esto se suma, por un lado, la creciente **corrupción** general (no sólo del aparato estatal), sobre la que no existen estadísticas precisas, pero a las que intentaremos aproximarnos en base a un método heterodoxo; y, por otro lado, el irrespeto de los **derechos humanos** en el país: los atropellos han aumentado en casi dos tercios, de más de 600 denuncias en 1992 a más de 1000 en 1993.

En la **coyuntura política**, se observa una descomposición creciente de la “democracia delegativa”, derivada de factores tales como: las crecientes dificultades de carácter político que enfrenta el gobierno y que desarrolla formas patrimoniales de ejercicio de poder; su evidente y acelerado desgaste y sus marchas y contramarchas en la adopción de medidas de política económica; el entramamiento del proceso de toma de decisiones en lo que respecta las denominadas “reformas estructurales” de corte neoliberal; las crecientes denuncias de corrupción en las altas esferas gubernamentales; las presiones de “oxigenación” del Gabinete; el continuado enfrentamiento Ejecutivo-Legislativo, en medio del hecho que la tendencia socialcristiana se vaya convirtiendo en fuerza decisora crucial, “convertida” -paradójicamente- en principal opositora al gobierno, en vista naturalmente de las próximas elecciones intermedias (y de las presidenciales de 1996).

A lo largo de 1993, la evolución de la **economía** ecuatoriana estuvo marcada por dos tendencias fundamentales. De una parte, por un claro **proceso recesivo**, que incidió más duramente en los sectores críticos generadores de empleo y/o divisas (construcción del sector público, industria manufacturera, agricultura y comercio). De la otra, por una artificiosa **desaceleración inflacionaria** a partir del segundo semestre, rompiendo aparentemente la inercia que la había mantenido en alrededor del 50% anual durante el último lustro. Con lo que, por fin la inflación habría sido “vencida” por efectos de la recesión: aquella se redujo del 60% a que ascendía en 1992, a sólo 31% en 1993; en cambio, frente a un crecimiento económico del 3,5% en 1992, estimamos que hubo una **desaceleración** al 1,3% en 1993<sup>5</sup>, con lo que el PIB por habitante descendió en términos absolutos en -0,8%, caída que no se daba desde 1989.

A esa insatisfactoria evolución habría que añadirle las tendencias precarias al equilibrio de la balanza de pagos y de las cuentas fiscales, la distorsión creciente de los precios relativos, las amenazadoras corrientes del mercado mundial, el errático manejo de la política macroeconómica, la ausencia de propuestas y medidas de largo alcance, las deterioradas condiciones políticas internas y el descenso del nivel de vida de la mayoría de la población, ninguna de las cuales da pie para optimismo

---

5. Los países de América Latina habrían crecido al 3,5% en 1993, los de Asia del Pacífico en 8,7%, los de Europa del Este en -1,8% y los de la OECD en 1,1% (Granell, 1994: 25), con grandes diferencias al interior de cada grupo.

alguno, ni para el futuro cercano, ni para el de mediano alcance. De esta manera, durante 1993 la evolución de la coyuntura económica se ha ido deslizando casi imperceptiblemente por sendas que auguran dificultades al bienio 1994-95.

Como es sabido, el deterioro económico relativamente profundo -que aún está lejos de tocar fondo a pesar de regir ya por casi tres lustros- ha condicionado la descomposición política y el deterioro social, pero a medida que aquel se prolonga, son estas últimas las que se convierten en los principales obstáculos para el restablecimiento de los equilibrios económicos. Es en esta difícil transición que nos encontramos hoy en día, en que se refuerzan y retroalimentan entre sí la recesión productiva, la anomia social, la descomposición de las instituciones y el conflicto paralizado.

El presente Informe Anual de Coyuntura 1993-94 consta de tres partes. Una primera trata los aspectos principales del actual comportamiento de la economía nacional (A); en la segunda parte tratamos mostrar los factores que mejor caracterizan la anomia y fragmentación social presentes (B); por último, insertamos una sección que analiza el momento por el que atraviesan los procesos políticos y los movimientos sociales (C) <sup>6</sup>. En cada una de esas secciones se analizan y presentan tres temáticas: los procesos centrales acaecidos en 1993, las difíciles tendencias que se avizoran para 1994 y, aunque marginalmente, las propuestas de política que sugiere el Equipo de Coyuntura para revertir las fuerzas negativas o para reforzar las positivas.

## A. ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA NACIONAL

### 1.- PRECARIEDAD DE LOS EQUILIBRIOS

Los voceros gubernamentales arguyen ahora, luego de reconocer tardíamente el fenómeno, que la preocupante **recesión productiva rampante** que se arraigara en el país durante 1993 habría resultado inevitable para estabilizar la economía y para equilibrar definitivamente las principales cuentas macroeconómicas <sup>7</sup>. Por lo demás, según ellos y para evaluar "objetivamente" la gestión económica, la desaceleración del crecimiento económico había que sopesarla con los rotundos éxitos alcanzados durante el año pasado por la gestión económica (respecto a 1992): se redujo la

---

6. Hemos excluido la coyuntura internacional, cuyo análisis se encuentra más adelante, en la sección central de la revista, en el artículo firmado por Wilma Salgado.

7. Proceso que el gobierno no ha querido reconocer sino hacia fines del año pasado, aún cuando era previsible ya desde abril de 1993 (CAAP, 1993a: 10-20). Todavía el primero de enero de 1994 el Ministro de Finanzas postulaba la posibilidad de reactivar la economía en el año en curso. Sobre el carácter "rampante" de la recesión, véase: CAAP (1993b: 22-25).

inflación del 60% al 31% <sup>8</sup>; se comprimió el déficit fiscal consolidado del 2,6% al 0,9% del PIB; se incrementó en 60% la Reserva Monetaria Internacional (neta), que pasó de US\$ 782 millones a US\$ 1.240 millones; se redujeron las tasas nominales de interés en alrededor de veinte puntos porcentuales; y se logró una leve recuperación de los salarios reales (en 5%).

A primera vista, indudablemente, parecería necio tratar de negar logros tan contundentes. En nuestra opinión, sin embargo, ellos sólo son aparentes, por lo que sería ingenuo o irresponsable dejar de alertar sobre los riesgos inmanentes que ha entrañado el peculiar proceso de estabilización aplicado desde septiembre de 1992. Consideramos que, para lograr los objetivos arriba reseñados, el equipo económico ha desatado o acumulado -casi imperceptiblemente- ciertas fricciones y desequilibrios que sería peligroso ignorar, todos los cuales vienen reforzándose entre sí. Este procedimiento los convierte en logros temporales y precarios, sobre todo por el hecho que en su transcurso se han ido gestando sesgos subterráneos que amenazan todo el programa de corto plazo y, muy especialmente, la estabilidad de mediano alcance, económica y políticamente <sup>9</sup>.

Todo ésto lo afirmamos independientemente de la baja abrupta del **precio del crudo**, observada durante el segundo semestre del año pasado, que ciertamente contribuiría a agravar las tendencias al desequilibrio macroeconómico, tanto por la tardanza con que la tomó en cuenta el gobierno en su programa <sup>10</sup>, como por su incapacidad para encontrar consensos e implementar las políticas adecuadas para enfrentarlo. Obviamente, el gobierno tendrá en este fenómeno exógeno el **motivo** para atribuirle todo el peso de la crisis -y de los nuevos desequilibrios gestados por la propia gestión económica- que se agravaría lenta pero sostenidamente a lo largo del año en curso.

Gracias a esas tendencias, una vez estabilizada aparentemente la economía, según el Ministro de Finanzas, estarían dadas las condiciones para poder - a partir de 1994 - **reactivar la economía e implementar políticas sociales** que com -

---

8. Esa tasa se refiere a la inflación acumulada a diciembre de cada año. La inflación **promedio** descendió del 54,6% en 1992 al 45% en 1993.

9. En efecto, no existen estímulos para el ahorro (a excepción del financiero), no se han dado los mecanismos para convertir el ahorro en inversión, se ha deteriorado la distribución del ingreso y del gasto, se ha comprimido el mercado interno, se continúan estimulando las tendencias especulativas y comerciales (más que las propiamente productivas), se incentivan las ventajas comparativas estáticas más que las dinámicas, etc. todo lo que habrá de redundar en bajas tasas de crecimiento a mediano plazo.

10. Como lo justificaremos más adelante, en setiembre u octubre del año pasado, a más tardar, el gobierno ha debido realizar ajustes profundos a su programa económico en varios aspectos, y no sólo como consecuencia del descenso del precio del crudo. Este, fijado en US\$ 17 por barril para fines presupuestales, ha ido declinando -para un promedio de US\$ 15,7 por barril durante el primer semestre de 1993- a US\$ 13,8 en julio, subió a US\$ 14,1 en agosto, y cayó en septiembre a 13,5 US\$; llegando a situarse a US\$ 10 en Diciembre de 1993.

pensen los costos del ajuste, como lo han venido proponiendo voluntariosa pero ilusamente todos los gobiernos desde la década pasada.

En los primeros meses de 1994, cuando el gobierno aún estaba vanagloriándose de su éxito al llegar muy cerca de la meta de inflación anual de 30%, establecida para 1993 <sup>11</sup>; un evento exógeno (pero previsible), la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial, unido a las crecientes presiones de los organismos seccionales, casi asfixiados por efecto de la restricción fiscal y el carácter eminentemente político de la distribución de las asignaciones por parte del Gobierno Central, desplazaron el eje principal de atención de la economía, desde el proceso inflacionario y la recesión derivada de la política de ajuste aplicada, hacia el desequilibrio fiscal.

El efecto directo de la caída de los precios del petróleo (que llegaron a situarse temporalmente, a mediados de diciembre, por debajo de los 10 dólares, para la variedad Golfo, la más cercana a la que exporta el país), es la reducción de los ingresos del Estado, cuya proforma presupuestaria (aprobada en el Congreso), para este año, preveía inicialmente un nivel de 15 dólares, previsión que posteriormente se redujo a 13 en la presentación final del Presupuesto del Sector Público (hoy en día el precio se viene acercando a los U\$ 12 por barril) <sup>12</sup>.

Esta evolución significaba, además, un fuerte contraste para el sector más "populista" del gobierno y en particular para el Presidente, deseoso de realizar obra pública y responder en alguna forma a la crítica, que destaca la inexistencia de una política social compensatoria de los efectos del ajuste sobre los sectores populares.

Cabe recordar al respecto, la promesa gubernamental, realizada en septiembre de 1992, para justificar la magnitud del impacto del paquetazo del 3 de dicho mes, en el sentido de que los esfuerzos demandados se justificaban, ya que en el segundo semestre de 1993, los ecuatorianos veríamos la luz al final del túnel y se iniciaría la reactivación. Como hemos visto en los últimos análisis de coyuntura, lejos de reactivarse, la economía ecuatoriana enfrenta un claro proceso recesivo.

Por otro lado, la publicidad recibida en los últimos días por el reporte sobre Ecuador, de la empresa londinense Economist Intelligence Unit (divulgado en octubre de 1993), que incursiona en aspectos políticos al detallar el papel casi "simbólico" del Presidente de la República y el papel decisivo cumplido por el Vicepresidente; y, sobre todo, su clarinada respecto del riesgo de un 'golpe' de estado, ha impactado fuertemente en la opinión pública y ha generado amplio debate.

---

11. La tasa de variación anual efectivamente registrada por el Índice de Precios al Consumidor Urbano, elaborado por el INEC, fue de 30.96%. Es muy conocida la desactualización, tanto de la canasta de bienes y servicios incluida en dicho indicador, como de la estructura de ponderaciones (que datan de 1978), aspecto que resta representatividad al índice.

12. La magnitud del problema fiscal y sus repercusiones sobre la economía y la sociedad ecuatorianas serán analizadas, por lo tanto, en primer lugar dentro de este trabajo.

Aunque dicho informe trata aspectos conocidos y discutidos en el Ecuador, adquiere mayor relevancia al provenir de una prestigiosa publicación internacional, paradigmática para los sectores neoliberales y aún más conservadores, entre los economistas y gobernantes a nivel mundial.

En términos económicos, el informe en mención establece que el Ecuador representaría un alto riesgo para la inversión extranjera y no sería elegible para contratar financiamiento voluntario, debido a la inestabilidad de la economía ecuatoriana, a la persistencia de niveles inflacionarios superiores a los de otros países de la región, a la variabilidad de las reglas de juego (en razón del enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo) y las pocas posibilidades de establecer consensos básicos entre los principales sectores sociales.

A ello se agregan no sólo los riesgos políticos antes mencionados, sino el retraso del país frente a otros de la región, en cuanto a la aplicación de las reformas estructurales neoliberales, en particular respecto de la privatización de empresas públicas; así como el nulo avance y las difíciles perspectivas del proceso de renegociación de la deuda externa, previo el logro de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

En consecuencia, es muy importante el análisis pormenorizado de las perspectivas de la economía ecuatoriana para el presente año, desde la perspectiva del gobierno, contrastándolas con las reales posibilidades que se derivan de las tensiones sociales acumuladas, de los eventos políticos previstos para este año y de la evolución de los desequilibrios y de los procesos económicos.

## **2. EL PROBLEMA FISCAL**

A fines de 1993, algunos voceros del Gobierno estimaban que el sector público no financiero presentaba un déficit fiscal, cuya cuantificación resultaba problemática, debido al rezago en las estadísticas necesarias.

Sin embargo, un análisis más detallado permite afirmar que, debido fundamentalmente a la ineficiencia de numerosas entidades oficiales para realizar los gastos programados <sup>13</sup>, y utilizando hipótesis moderadas respecto del comportamiento de los ingresos y gastos del Gobierno Central en los últimos dos meses, para los cuales no se dispone aún de información, el Presupuesto General del Estado, esto es el

---

13. De la información que se dispone en la que se comparan los gastos autorizados, por Ministerios, y los efectivamente realizados, se desprende que, -como promedio ponderado- las entidades públicas sólo gastaron un 81%, reflejando su incapacidad de gasto por el desmantelamiento del aparato público y la incertidumbre a que dan lugar las reformas al interior de la gestión estatal. De manera que más que la austeridad, entendida en el sentido estricto de la palabra, fue la incapacidad la que llevó a reducir el déficit fiscal.

correspondiente al Gobierno Central, registraría un superávit cercano al 2.5% del PIB.

Si ese indicador se complementa con los resultados, igualmente estimados, de las principales empresas públicas, en particular de Petroecuador, INECCEL, EME-TEL y el IESS, se puede considerar que el déficit del sector público no financiero en 1993 estaría, en el peor de los casos, bordeando el 1% del PIB.

Para 1994 las autoridades económicas estimaban un déficit que bordeaba el billón doscientos mil millones de sucres, equivalente aproximadamente al 4% del PIB. Según los voceros gubernamentales, ese nivel sería el resultado de la disminución de ingresos, derivada de la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial; combinada con un incremento de los egresos, vinculado al compromiso de aumentar los sueldos de los maestros, establecido mediante Ley, como paso previo al levantamiento del prolongado paro del magisterio.

Las previsiones del Departamento de productos primarios del FMI calculaban un precio promedio de 14 dólares por barril para este año; debiendo aclararse que el crudo de la calidad producida en el país tiene un nivel de precios menor al promedio de todos los crudos. Peor aún, en el largo plazo, algunos analistas preveen que máximo en dos décadas más, el petróleo volverá al patrón clásico de los productos primarios (caracterizado por la baja tendencial de su poder de compra), del que habría escapado temporalmente, gracias a su importancia estratégica, cada vez mas reducida hoy en día; y, a su vinculación a los conflictos geopolíticos del Oriente Medio, en vías de solución. En tal virtud, según dichos análisis, en el mediano y largo plazos, los precios oscilarían en torno a los 10 dólares por barril o aún menos.

Por lo antes anotado consideramos, como se dijo anteriormente, que la declinación de los precios del crudo era previsible, resultando apresurada y negligente la estimación de un precio promedio de 15 dólares, incluida en la proforma presupuestaria del sector público para 1994.

Cabe anotar igualmente, que el impacto de la caída de los precios del petróleo en el déficit fiscal, se ve agravada por la efectiva revalorización del sucre frente al dólar, determinada por la política de manejo regulado de la cotización del dólar, que permite su flotación entre márgenes limitados, utilizando al tipo de cambio como ancla anti-inflacionaria y como instrumento para romper las expectativas de elevación del nivel general de precios.

La magnitud de la "brecha fiscal" para este año, ha sido ampliamente debatida; como ya señaláramos, el gobierno, estimó un precio de 10 dólares por barril de petróleo para 1994 (es decir consideró la alternativa más baja), e incluyó los gastos adicionales por el incremento de las remuneraciones del magisterio, para sustentar su estimación del déficit antes mencionado, equivalente al 4% del PIB.

El Presidente de la Comisión de Presupuesto del Parlamento, por su parte, plantea que el déficit sería sustancialmente menor, en torno a los 550 mil millones

de sures, considerando la reducción del precio del petróleo de 15 a 13 dólares (y no a 10 como estima el Gobierno), entre la proforma y el presupuesto; así como el aumento de sueldos al magisterio. Según dicho criterio, esa brecha se cerraría incrementando en 15% (300 mil millones), el monto estimado para recaudación de impuestos y reduciendo en 200 mil millones el monto del servicio de la deuda externa.

De cualquier forma, con el fin de llenar la brecha fiscal, en la primera quincena de diciembre, el Gobierno envió al Congreso un proyecto de reforma tributaria, con el carácter de urgente, que incluía un incremento del impuesto al valor agregado (IVA), del 10 al 18 por ciento; así como aumentos en el impuesto a los consumos especiales (ICE). Por otro lado, reconociendo el carácter generalizado de la evasión fiscal en el país, en particular en lo que respecta al impuesto a la renta, el proyecto incluía un impuesto presuntivo del 1% sobre los activos de las empresas, como anticipo con cargo al impuesto a la renta.

Todas las Cámaras que agrupan a los empresarios privados, sector que representaría (junto a un segmento de la economía informal y a cierto sector de profesionales), el núcleo más importante de la evasión fiscal, reclamaron inmediatamente por el anticipo del 1%, enfatizando tanto la forma en que se emitió el Registro Oficial que oficializaba la Reforma Tributaria, como por los elementos considerados dentro de los activos que, a su juicio, elevaban excesivamente la base imponible; por la falta de relación que existiría, entre los niveles de activos y el rendimiento efectivo de una empresa; por la sanción que, a sus ojos, representaría esta medida contra la inversión; y, finalmente por la incoherencia que se evidenciaría en la política económica del Gobierno, incapaz, según su criterio, de emprender vigorosamente la privatización de empresas públicas y la reducción del "voraz" aparato estatal.

El rechazo de las medidas fiscales propuestas por el Gobierno, maximalistas y manifiestamente excesivas, en particular en lo que se refiere al incremento del IVA, redujo enormemente las posibilidades del ejecutivo, empujándolo casi, a utilizar el "recurso fácil" de la elevación del precio de los combustibles, al que han recurrido repetidamente todos los gobiernos desde 1982. Como se conoce, el incremento del IVA y del ICE fue negado por el Parlamento.

Según el Secretario de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)<sup>14</sup>, el último incremento de las gasolinas habría cubierto el déficit fiscal previsto en algo más de un billón de sures; unido a la reducción de los gastos corrientes y de inversión y de las transferencias a los gobiernos seccionales, los cuales podrían compensarse con créditos de BEDE.

---

14. Ver diario "Hoy" del 16 de febrero de 1994.

La Presidenta de la Junta Monetaria fue más explícita al detallar su impacto en las cuentas fiscales <sup>15</sup>: que el incremento de las gasolinas rendiría 400.000 millones de sucres; la eliminación de los costos de transporte en que antes incurría Petroecuador y la optimización de sus servicios representaría 70.000 millones adicionales; el recorte del gasto corriente y de inversión representaría 400.000 millones adicionales; los efectos de la reforma tributaria generarían 250.000 millones más, incluyendo el anticipo del 1% sobre los activos empresariales...un total de 1'120.000 millones. Señalaba, igualmente, que la elevación de los precios de los combustibles era impostergable, independientemente de la evolución de los precios del crudo en el mercado mundial, en razón de la inflación acumulada desde la revisión realizada en septiembre de 1992, manifestando que se trataría de un aumento nominal, no real del precio de las gasolinas.

Por lo tanto, carecería de sentido la discusión en torno a la verdadera magnitud de la brecha fiscal y, por ende, de los incrementos requeridos, sea en el porcentaje del IVA o en los precios de los combustibles. Es claro que dentro del actual esquema de política económica, el saneamiento de las finanzas públicas y la vigencia de precios reales, son un rubro central del ajuste, sin importar los costos; y, constituyen una base fundamental exigida por el FMI, para avalar el programa económico del gobierno, formalizado en una Carta de Intención, entreabriendo así las puertas hacia posibles acuerdos con la banca privada internacional y con el Club de París. Un preacuerdo inicial entre el gobierno y el FMI, fue anunciado el 17 de febrero de este año, precisamente luego de que las autoridades económicas presentaran en Washington las recientes alzas de los combustibles.

En suma, el gobierno aspira concluir el presente año con una situación fiscal sustancialmente saneada <sup>16</sup>, a costa de un incremento significativo de la pobreza y de la profundización de la desigual distribución del ingreso, aspectos sobre los cuales, lamentablemente no existe información empírica reciente, salvo por supuesto la consuetudinaria violencia y delincuencia, que crece en todas las ciudades ecuatorianas <sup>17</sup>.

Peor aún, de acuerdo a las declaraciones de varios voceros del gobierno, en los próximos meses se efectivizarán nuevas alzas de tarifas como las telefónicas y eléctricas, al igual que la elevación del gas para consumo doméstico.

Como respuesta al deterioro resultante en el nivel de vida de los ecuatorianos, el gobierno pretende avanzar en el recensamiento de los sectores más pauperizados

---

15. Ver declaraciones al Diario "Hoy" del 12 de febrero de 1994, página 3A.

16. Se ha conocido que la meta "sugerida" por el FMI para el déficit fiscal en 1994, habría sido inicialmente de 1.2% del PIB, pero posteriormente se endureció su posición, fijándola en 0.5%. Véase "Martes Económico" No.273, febrero 22 de 1994.

17. Ver "Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador, 1974-1992", en Ecuador Debate No. 28, abril de 1993; véase asimismo la segunda parte de este Informe.

del Ecuador, hacia los cuales se canalizarán, vía los bancos privados, los subsidios "focalizados". No es de extrañar, entonces la unidad de criterio con la cual casi la totalidad de los sectores de la sociedad ecuatoriana manifestó su rechazo a las medidas planteadas, en su conjunto, o en los aspectos que más les afectaban. Cabe acotar que el único sector prácticamente intocado, por no decir el único beneficiado por las medidas es el sector financiero.

Huérfano de apoyo, aún del gran empresariado privado, el gobierno se vio forzado a dar marcha atrás en su planteamiento del 1%, que pasó de un mecanismo para intentar reducir la evasión del impuesto a la renta, por parte de los empresarios, a convertirse en un anticipo, que se devolverá luego de dos años y con intereses.

La segunda huelga nacional de trabajadores y sectores populares, en los 18 meses del actual gobierno; así como la huelga anunciada por prácticamente la totalidad de los Municipios y Consejos Provinciales del país, muestran que la resistencia de la sociedad frente a la continuidad y profundización del ajuste es creciente, si bien las formas tradicionales de lucha sindical parecen agotarse y la credibilidad de partidos y líderes políticos y sindicales se encuentra en un punto muy bajo <sup>18</sup>.

Analicemos a continuación los indicadores del comportamiento global y sectorial de la economía durante 1993 así como las perspectivas de evolución para el presente año.

### 3. EVOLUCION DE LA PRODUCCION EN 1993

Las estimaciones macroeconómicas consideradas oficiales <sup>19</sup>, establecen que el crecimiento del PIB, habría sido de 1,7%, lo que evidenciaría una clara desaceleración de la economía y un deterioro del ingreso per-cápita de los ecuatorianos, en la medida en que el crecimiento vegetativo de la población se mantiene en 2,1%.

Los sectores que registrarían una mayor desaceleración relativa serían: Servicios -0,1% en 1993 (frente a 2,1% en 1992), básicamente por transporte y comunicaciones 1,3% (frente a 5,5%), y agricultura y pesca, con 1,3% (4,7% en 1992), debido sobre todo al deterioro de la subrama "banano, cacao y café", que habría decrecido en 10,1% (frente a un crecimiento de 0,4% en 1992), contrarrestada, sin embargo, por la dinamización de la actividad silvícola con una tasa de 6,4% (3% en 1992) y el mantenimiento de una tasa elevada en pesca y caza, 5,2%, aunque inferior a la de 1992 (9,7%).

---

18. Véase la tercera parte de este Informe para mayores detalles.

19. Ver al respecto "Análisis Semanal", Año XXIV, No. 4, del 24 de enero de 1994.

Según la información disponible, habrían crecido actividades como: petróleo y minas (7,2% en 1993, 4,9% en 1992), gracias a un aumento de la extracción petrolera que habríase incrementado en 7,4% (5% en 1992); agua, luz y gas (11% frente a 2,7% en 1992), si bien expresada en volumen (precios constantes de 1975), la producción caería prácticamente en 10%.

La manufactura habríase expandido en 2,7% (frente a 4,5% en 1992) de acuerdo a la estimación oficial; se destacan como las ramas más dinámicas, dentro de los alimentos y bebidas: las de carnes y pescado elaborado (5,1%) y cereales y panadería (4,8%); productos químicos (6,1% en 1993, frente a 9,2% en 1992), maquinarias 4,5% (5,6%) y productos de madera con 3,4% (3,9%). Igualmente vale anotar que la rama textiles y prendas habría registrado un crecimiento de 3,1%, el más elevado desde 1990. Esto significaría que el sector no habría sido afectado por el ingreso masivo de ropa usada, por la apertura a los países de la subregión andina y principalmente a Colombia, ni por la reducción de la demanda interna, lo que resulta muy improbable.

En las tendencias macroeconómicas antes reseñadas existen varios aspectos problemáticos, que determinarían una revisión hacia la baja de las estimaciones sectoriales y de la variación global del PIB.

En primer lugar, parece improbable el crecimiento estimado en la Manufactura; un avance de los resultados de la Encuesta Industrial No. 75<sup>20</sup>, realizado a comienzos de febrero, incluyendo cerca de 130 empresas, permite apreciar algunas tendencias de la actividad: una situación general del sector predominantemente estancada, con saldos claramente negativos en cuanto a: situación de las empresas (salvo el caso de las que producen bienes de consumo durable y bienes de capital, cuya situación sería normal) y una negativa tendencia de la demanda, de la que sólo se exceptúa la rama de bienes de consumo durable. En consecuencia, el volumen de producción tiende a mantenerse sin cambio, salvo el claro incremento de la producción de bienes de capital y la disminución de la producción de las empresas de bienes de consumo durable.

Cabe destacar, sin embargo, que las estimaciones anuales de crecimiento de la producción en 1993, incluidas en dicho avance, cuyo carácter es sólo ilustrativo debido a la todavía reducida cobertura de la muestra, presentan tasas moderadas de crecimiento (entre 3 y 8 %), y una reducción de 6%, en el caso de la producción de bienes de capital. Dicha tendencia estaría determinada básicamente por la profunda reducción de la demanda a lo largo del año, que ha afectado a las empresas de todo el sector, salvo a las que producen bienes de capital. Las empresas ensambladoras de automotores parecen no haber sido afectadas por la importación competitiva, en la medida en que han orientado parte de su producción a los mercados externos.

---

20. Ver Programa de Encuestas de Coyuntura CONADE-BCE; Evolución de la Industria IV Trimestre 1993. Avance Febrero 1 de 1994.

Por otro lado, en el período enero-noviembre de 1993, el valor de las importaciones de materias primas para la industria cayó en 9,4%, mientras las compras externas de bienes de capital aumentaron en 7,3%. Esta evolución muestra el impacto de la reducción de la demanda interna y el proceso de reemplazo de equipo obsoleto en algunas empresas, antes que un verdadero crecimiento de la manufactura.

Otro indicador relacionado que permite vislumbrar la evolución de la industria manufacturera es el consumo sectorial de energía eléctrica, que cae en 5%, entre 1993 y 1992, mostrando inequívocamente la tendencia recesiva del sector.

En la reducción de la demanda interna juega un papel importante la evolución del empleo, variable sobre la cual no existe información oportuna y confiable. Sin embargo, la reducción de los empleados del Estado, la racionalización de los recursos humanos en numerosas empresas del sector privado, y la falta de dinamismo de la inversión pública y privada, permiten afirmar que la tasa de desempleo abierto se ha incrementado significativamente en los últimos años. Algunos analistas estiman que dicho indicador se situaría en torno al 15%; sin considerar la enorme masa de subempleados (estimada entre 55 y 65%), característica de la economía ecuatoriana.

Como una muestra parcial de este incremento del desempleo vale señalar que el total del personal ocupado en las 326 empresas industriales más importantes a mediados de 1993 (equivalente a 55.030 personas), representa un incremento de 2,3% frente al nivel de similar período de 1992, pero una disminución de 5%, frente al nivel del tercer trimestre de 1989. Esta evolución es ilustrativa, tanto del proceso de racionalización y tecnificación industrial, como de la limitada capacidad de generación de empleo del sector.

Por lo tanto, los 40 mil empleados públicos que perderán su empleo entre agosto de 1992-1994, representan cerca de las tres cuartas partes del total de los ocupados en los principales establecimientos industriales.

En lo que respecta a la construcción, la estimación oficial de un crecimiento de 2,3%, parece excesiva, considerando la restricción del gasto público, la suspensión de los préstamos hipotecarios del Seguro Social, la vigencia de elevadas y variables tasas de interés en bancos privados; así como los reiterados planteamientos de los respectivos gremios empresariales, que enfatizan la difícil situación de la actividad. La situación básicamente estancada que enfrentan las ramas manufactureras: madera y productos de la madera; vidrio; y minerales no metálicos, cuya actividad está íntimamente relacionada con la construcción, corrobora lo antes señalado. En esas ramas, la tasa de utilización de la capacidad instalada está por debajo del promedio de la industria, situada en 65% a fines del tercer trimestre de 1993. Por último, la estimación oficial presenta una combinación insostenible de tendencias, que incluye: menos comercio, menos energía eléctrica (en volumen) y más actividad industrial.

En cuanto a la actividad agropecuaria, los elementos de información disponibles, en particular los resultados de la encuesta de producción agropecuaria del MAG-SEAN, permiten afirmar que en 1993 la actividad agropecuaria también creció menos que en 1992, si bien a un ritmo algo superior a la tasa de crecimiento poblacional.

Varios de los principales productos de exportación, de consumo interno y materias primas agrícolas, presentarían importantes disminuciones; las mismas han sido compensadas, sin embargo, por la expansión de la producción de arroz (20%), maíz duro seco (15%) y caña de azúcar (13%), y en menor medida en banano (10,7%), palma africana (5%), soya (4%) y trigo (6,4%).

## Cuadro N° 2

### Producción Agrícola 1993

#### Tasas de Crecimiento

	Banano	Cacao	Café	Algodón	Arroz	Caña de Azucar
Producción	10.7	-12.0	-0.05	-36.0	20.4	13.4
S. Sembrada	8.8	0.7	1.0	-43.9	11.7	13.9
S. Cosechada	10.1	1.0	-0.9	-41	15.1	14.2
Rendimiento	0.6	-13.8	2.9	8.7	4.8	-0.8
	Cebada	M. Duro	Palma	Papa	Soya	Trigo
Producción	-1.3	15.2	5.0	-9.8	4.3	6.4
S. Sembrada	1.4	2.6	0.1	-5.6	-1.1	-5.8
S. Cosechada	2.6	2.9	0.1	-10.6	-2.7	-6.3
Rendimiento	-2.8	12.9	5.0	-3.6	7.3	13.6

Fuente: MAGSEAN, Encuesta Agropecuaria

Elaboración: Propia.

Efectivamente, entre los productos de exportación, habría disminuido la producción de cacao (12%) y café (0,5%), en el primer caso, en razón de la reducción del nivel de rendimiento por hectárea, que venía bajando desde 1992; y en el segundo, por la reducción de la superficie sembrada y el estancamiento de los rendimientos por hectárea.

Entre las materias primas de origen agrícola se registra una importante caída de la producción de algodón (36%), debido fundamentalmente a la disminución de la superficie sembrada en más del 40%; igualmente, la producción de cebada, cada vez más marginal y restringida a las pequeñas economías campesinas, también disminuyó en 1,3%, debido a la reducción de los ya muy bajos niveles de rendimiento. Es conocido que la agricultura ecuatoriana tiene bajísimos niveles de productividad, inferiores incluso a los prevalecientes en el caso de la rezagada agricultura de Bolivia.

Finalmente, un importante rubro de consumo interno como la papa registraría una baja de la producción, ligeramente inferior al 10%, debido tanto a la reducción de la superficie cosechada como de los rendimientos por hectárea.

Evidentemente, un factor determinante de la evolución antes reseñada es la caída de los niveles de inversión productiva, en general, y en el sector agropecuario en particular. La persistencia, a lo largo de todo el año, de elevadas tasas reales de interés, su elevada variabilidad, vinculada a la incertidumbre respecto de la orientación definitiva de la política, especialmente fiscal del gobierno; y el vigor de las tendencias rentistas y especulativas implantadas entre algunos sectores empresariales del país, desde años atrás explicarían, entre otros factores, esta evolución desfavorable. La reducción de los recursos reales disponibles en el Banco de Fomento, para la concesión de créditos a los productores agropecuarios, sería igualmente otra explicación sectorial de dicha evolución.

La información de la última encuesta de coyuntura sobre el sector agropecuario <sup>21</sup>, confirma la evolución antes reseñada, en particular en cuanto a la caída de la producción de papa y cacao; y el crecimiento en palma africana; aunque presenta evoluciones discrepantes en cinco de los productos considerados. Evidentemente, los resultados de la encuesta cuantitativa MAG-SEAN son más precisos por su metodología y cobertura.

Analizando los procesos en términos globales, estimamos que la rama “banano, cacao y café” de la contabilidad nacional crecería en 0,6%; mientras “otras producciones agrícolas” crecería en 3,8%; en consecuencia, la agricultura crecería con una tasa de 2,8%, bastante diferente de la caída estimada oficialmente. Esta tasa parece más coherente con la evolución de la inflación del rubro alimentos, que no ha sido de la magnitud correspondiente a la caída estimada en cifras oficiales.

Finalmente, en cuanto al crecimiento de la actividad “pesca y caza”, dentro de la cual tiene un peso predominante la producción camaronesa, las estimaciones oficiales establecen una tasa de crecimiento de 5,2% estimación que no parece adecuada si se observa el comportamiento de las exportaciones, principal destino de

---

21. Ver Programa de Encuestas de Coyuntura CONADE-BCE; Evolución de la Agricultura, Año Agrícola 92-93, No. 66, Enero de 1994.

la producción piscícola y de la cría del camarón, cuyos niveles de valor, entre enero y noviembre de 1993, respecto de igual período de 1992, cayeron en los siguientes porcentajes: camarón (-13,3%), atún (-19%) y pescado (-5,8%). Además, en el caso de camarón, como se conoce, una parte de las piscinas enfrenta el "síndrome de Taura", que ha obligado a cerrar piscinas o a reducir la producción.

Una vez incorporadas las correcciones de las tasas sectoriales y recalculado el crecimiento estimado del PIB, se estima que un mejor comportamiento de la agricultura sería contrapesado por los menores niveles de la construcción, la pesca, la industria manufacturera, entre los más importantes: en consecuencia, el crecimiento del PIB en 1993 sería de 1.3%, en el mejor de los casos.

#### 4. EL SECTOR EXTERNO

A fines de enero de 1994, el saldo de reserva monetaria internacional acumulada por el Banco Central se mantenía por sobre los 1.250 millones de dólares, estableciendo nuevos récords históricos de este indicador.

Como ya se anotara en anteriores entregas del análisis, dicho resultado se explica en algo más del 50%, por el saldo favorable de la balanza comercial, aunque menor que el correspondiente a 1992, debido a que disminuye el valor FOB de las exportaciones ecuatorianas, durante enero-noviembre de 1993 y se incrementa el valor de las importaciones en igual período.

Sin embargo, uno de los factores explicativos más importantes, junto al ingreso de capitales "golondrina"<sup>22</sup>, es el no pago de una parte de la deuda externa, que ha evitado un fuerte drenaje de divisas. Está claro sin embargo, que en caso de avanzar hacia la renegociación de una parte de la deuda externa, el país deberá desembolsar una suma significativa como gesto de buena voluntad ante la banca privada internacional, lo que podría reducir por lo menos a la mitad el nivel de reservas.

La inversión extranjera en el país ha tendido a incrementarse, si bien en forma parcial; existen estimaciones de un ingreso de nueva inversión por un monto superior a los 100 millones de dólares.

De cualquier forma, tanto por el tamaño del mercado, como por la lentitud, escasa transparencia y poca estabilidad de las reglas de juego aplicadas en el proceso de privatización de empresas públicas, los montos canalizados hacia el Ecuador son limitados, y pertenecen al denominado capital golondrina, cuyo carácter es eminentemente especulativo, busca obtener renta financiera, y es sumamente volátil frente al cambio de dirección de las diferencias de tasas de interés (entre el mercado

---

22. En el Ecuador se ha reproducido también el fenómeno observado en toda América Latina, el flujo de capitales del exterior, básicamente de capital fugado, posibilitando el incremento del nivel de reservas. Como es sabido, ante un tipo de cambio nominal prácticamente fijo y tasas pasivas nominales en torno al 30%, la rentabilidad es mayúscula.

local y otros mercados internacionales), así como por el deterioro de las expectativas cambiarias.

Las autoridades monetarias han utilizado una parte no relevante de la reserva monetaria internacional, para establecer, de facto, el piso y el techo de una franja dentro de la cual permiten la flotación del dólar. La revalorización del sucre frente al dólar es un hecho que genera un efecto distorsionador al expresar el PIB per cápita o el salario en términos de dólares; modificando las tendencias y llevando a engaño, respecto de la verdadera evolución de la economía en 1993, peor aún a particulares.

## 5. EL MERCADO PROCESO DE DESINFLACION Y LOS PRECIOS RELATIVOS

En torno al sustantivo abatimiento -aún parcial- de la inflación indudablemente es menester reconocerle este avance temporal al equipo económico. En primera instancia, porque -en septiembre de 1992- reconoció correctamente que -a diferencia de sus antecesores-ella no derivaba de un exceso de demanda, sino que gran parte de su nivel -hasta entonces tercamente anclado en un 50% anual- provenía del lado de costos y primordialmente de las expectativas y las fuerzas inerciales que se habían enraizado después de más de diez años de estabilizaciones fracasadas.

En consecuencia, sobre la base de ese diagnóstico, para lograr la desinflación no era recomendable comprimir excesivamente la demanda efectiva (a través de políticas monetarias y fiscales altamente restrictivas), sino que era necesario implantar un instrumental que atacara básicamente los factores **propagadores** o **mantenedores** de la inflación<sup>23</sup>; en este caso a través del tipo de cambio fijo, que actuaría como "ancla" para reducir las fuerzas inerciales del proceso. Por ello es de resaltar que el gobierno atinó en aplicar una política de estabilización neoliberal (en que habría desempeñado un rol central la política fiscal restrictiva) con elementos heterodoxos, permitiendo incluso una leve alza salarial real. Si habría adoptado la receta ortodoxa en su forma más pura, la recesión habría sido mucho mayor y, probablemente, la inflación no habría llegado a caer ni tanto, ni tan rápidamente<sup>24</sup>.

El Cuadro 3 permite calibrar la decidida desinflación alcanzada a nivel nacional (urbano), al declinar de 60,2% en 1992 a 31% en 1993 (tasas acumuladas a lo largo

---

23. Como se estila en los análisis neo-estructuristas de la inflación, diferenciamos entre los factores impulsores, propagadores y mantenedores de la inflación (Bresser y Nakano, 1984).

24. De otra parte, si habría aplicado una receta heterodoxa de estabilización, tal como fuera presentada a mediados del año 1992 por nosotros (Véase "Hacia una política no-ortodoxa de estabilización para el Ecuador", en: Ecuador Debate, No. 26). Se habría reducido más la inflación y probablemente no se habría tenido recesión, ni las otras consecuencias negativas y desequilibrios que hacen que la baja lograda en la tasa de inflación se presente como una victoria pírrica.

de cada año)<sup>25</sup>. Este proceso de reducción apreciable del crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue especialmente notorio durante el segundo semestre de 1993, en que la inflación (anualizada) fue del 20,8%, frente a una tasa del 42,1% durante el primero.

### Cuadro N° 3

#### Inflación acumulada anual. Por rubros, 1992-93 (Porcentajes)

	Ponderación	1 9 9 2		1 9 9 3	
	Total	Costa	Sierra	Costa	Sierra
TOTAL	100,0	60,2	31,0	29,0	33,6
Alimentos y Bebidas	39,6	57,0	29,7	25,1	36,8
Vivienda	24,7	58,5	31,8	32,8	30,6
Indumentaria	10,8	49,9	23,7	23,3	24,2
Misceláneos	24,9	71,9	36,5	39,7	32,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

La aún elevada inflación del primer semestre de 1993 es atribuible al hecho que, durante los primeros seis meses del año, aún no estaban calmadas las expectativas y el proceso de indexación (formal e informal), no se había ajustado aún a las metas estipuladas -pero poco creíbles- por el gobierno, como consecuencia de los más variados factores que azuzaron la incertidumbre: los **conflictos** al interior del Gabinete, los **desastres naturales** de La Josefina y en la Costa (y sus previsibles impactos sobre el gasto público y la producción agropecuaria), los erráticos cambios en la **política monetaria** que seguía creciendo a ritmos superiores al 40% anual (a la par que, paradójicamente, aumentaban temporalmente las tasas de interés), la existencia de pronósticos pesimistas sobre las principales **exportaciones** del país (especialmente por la cuota que impondría la Unión Europea al banano), los anuncios adelantados de **medidas económicas** que no llegaron a plasmarse, etc.

Durante el segundo semestre de 1993 -en que recién se afianzan las fuerzas anti-inflacionarias- contribuyeron a amainar las presiones inflacionarias, sobre todo, la recesión rampante que se fue generalizando (básicamente como consecuencia de la estricta política fiscal <sup>26</sup>), el continuado aumento de la reserva monetaria internacio-

25. La inflación **promedio**, por su parte, declinó del 54,6% en 1992 a 45% en 1993.

26. Ciertamente más por el lado del recorte (involuntario) de gastos que por los incrementos de impuestos.

nal que convenció a la población que el tipo de cambio se mantendría en márgenes razonables (es decir, que no habría una maxi-devaluación) y que no habrían “paquetes” en lo que restaba del año (a pesar de la evidencia del desalineamiento de los precios relativos básicos de la economía), la ausencia de desastres naturales y de conflictos sociales mayores, entre otros.

En última instancia, dichas tendencias son el resultado de la aplicación, desde septiembre de 1992, de una **variedad** del esquema ortodoxo neo-clásico de estabilización y ajuste, conseguidas por el **sobreajuste** de las tarifas de varios bienes y servicios públicos y del tipo de cambio, a comienzos de la aplicación del programa, para mantener **anclados** nominalmente dichos precios estratégicos, con la finalidad de quebrar los componentes inercial y de expectativas de la inflación; y la **compresión de la demanda efectiva**, resultado del drástico recorte del gasto e inversión pública, del consumo privado, del aumento de la recaudación tributaria, de la vigilancia relativamente severa de la emisión monetaria y de la rigurosa contención salarial, componentes conocidos de este esquema estabilizador.

En términos **regionales**, es interesante observar la gran diferencia entre las inflaciones de Costa y Sierra en 1993: mientras en la primera fue del 29%, en la segunda ascendió al 33,6%, una diferencia de casi cinco puntos porcentuales. Ese diferencial responde básicamente al impacto pernicioso del crecimiento de los precios de “Alimentos y Bebidas” en las ciudades serranas, rubro que aumentó en casi 37% a lo largo de 1993, casi once puntos porcentuales más que en la costa.

El éxito alcanzado con esta desinflación, tiene sin embargo sus bemoles, no sólo porque ha desacelerado la actividad económica, sino fundamentalmente porque ha sido alcanzada sin aprovechar ese alivio temporal que ese proceso otorgaba para realizar una serie de reformas estructurales <sup>27</sup> y, sobre todo, porque se procesó sobre la base de una grave distorsión de precios relativos que tiende a desviar los incentivos de la producción a los servicios (especialmente de la industria manufacturera al comercio importador), de la exportación a la importación, del lucro tenaz al especulativo, de la inversión al ahorro financiero, etc.

Este último proceso no sólo viene desembocando en una **asignación** irracional de recursos (hacia el área financiera, más que hacia la productiva), sino también porque no ha estimulado la **inversión** productiva y ha llevado a una **redistribución** regresiva del Ingreso Nacional. En tal sentido, en la medida en que el equipo económico concibió esa reducción como un fin en sí, lo hizo a costa del surgimiento de una serie de limitaciones y nuevos desequilibrios que se han plasmado justa-

---

27. De paso es interesante indicar que la desinflación se alcanzó sin llevar a cabo la ansiada “modernización” neoliberal, que para los economistas ortodoxos era una condición *sine qua non* para alcanzarla (Ver: BID, 1993). En añadidura, durante el segundo semestre de 1993, calmadas las expectativas inflacionarias, debió implementarse otras reformas en diversos frentes, en especial por el lado tributario.

mente al amparo de la exitosa reducción de la inflación y que pueden detonar en el momento menos esperado, azuzando nuevamente la espiral inflacionaria contenida artificiosamente. A ello se añaden dificultades adicionales que tenderán a convertirse en obstáculos para el crecimiento económico de mediano plazo.

Como es sabido, uno de los principales **dogmas** del pensamiento económico ortodoxo, que comparte íntegramente el equipo económico del gobierno, radica en **alinear los precios relativos** para asegurar su **corrección y sinceramiento**. Esto es lo que se denomina el problema **neoclásico**, que debiera afrontarse para asegurar un crecimiento económico sostenido y la asignación más o menos eficiente de los recursos económicos. Más aún, se estima que con este procedimiento se resolverían, en la medida en que el mercado determinaría “libremente” tales precios, los principales problemas del país: desde los propiamente económicos (equilibrio externo e interno), pasando por los sociales (el desempleo y subempleo, la desigual distribución funcional del Ingreso), hasta los políticos (clientelismo, rentismo).

Observemos lo que se ha logrado en este sentido durante los últimos semestres. El Cuadro 4 compara los precios básicos de la economía -a cuyo “alineamiento” otorga tanta importancia el equipo económico- durante los últimos cuatro semestres, donde el primero de 1992 (I-1992) sirve de base, en un periodo en el que esos precios se encontraban **extremamente** “desalineados”. Nótese que hemos diferenciado entre los precios que son determinados por los siguientes agentes, cuando menos en el corto plazo:

a) conjuntamente por el gobierno y el sector privado, como son el tipo de cambio y las tasas de interés;

b) por el gobierno: combustibles, electricidad y salarios; y

c) por el sector privado, sea en forma competitiva (productos agropecuarios), sea en forma “administrada” (bienes industriales y materiales de construcción).

En primer lugar, respecto al **tipo de cambio** (Cuadro 4, fila 1), es evidente que el sucre se encuentra **notoriamente sobrevaluado** respecto al dólar norteamericano, sea cual fuere el año-base que se adopte para la estimación. Respecto al segundo semestre del año 1992 la revaluación promedio del segundo semestre de 1993 se sitúa en torno al 20% <sup>28</sup>. Este es uno de los temas más delicados en el manejo macroeconómico de 1994, en la medida que una maxi-devaluación entraría en conflicto con la necesidad de cumplir con la meta del 20% de inflación (por lo que hay resistencia gubernamental a devaluar) y con la supuesta reactivación que pretende inducirse (es sabido que prácticamente toda devaluación es contractiva <sup>29</sup>); de

---

28. Si consideramos la inflación ponderada de los países con los que comerciamos, la sobrevaluación de los últimos doce meses equivale a un 20%. Pero, si tomamos como base el año 1991, como se hace oficialmente, el guarismo ascendería cuando menos al 35%.

29. Véase: Díaz-Alejandro (1964) y Krugman y Taylor (1978), entre otros.

otra parte, la aversión a devaluar tropieza con los intereses de los exportadores (quienes presionan por la devaluación para recuperar sus tasas de ganancia). Es decir, se trata de un **desencuentro político** al interior del propio gobierno, que en los próximos meses será materia de encono creciente.

Paralelamente, y ésto es lo más grave, la revaluación del sucre frente al dólar lleva consigo una **desindustrialización** acelerada de la economía nacional, tendiendo a terciarizarla, puesto que el comercio adquiere preponderancia respecto a la producción propiamente dicha. Por esta tendencia, si bien ciertas fracciones de industriales se benefician porque pueden importar insumos y maquinaria “barata”, para otras esa coyuntura es perjudicial puesto que vienen ingresando -a precios irrisorios- importaciones competitivas (al margen de la “ropa usada” y los precios de “dumping”). Muchos de ellos se vuelven comerciantes, importando lo que antes producían.

Finalmente, la expectativa de una maxi-devaluación irá **in crescendo**, bajo el criterio que se pueda producir después de las elecciones intermedias del primero de mayo de este año. Con ello, se tendería a una “dolarización” creciente de la economía, presionando a la baja la reserva monetaria internacional del Banco Central y elevando paralelamente las de por sí altas tasas de interés (en el supuesto que la inflación se mantenga al 30% o baje de ese nivel).

En relación a las **tasas de interés** (Cuadro 4, fila 2), es interesante observar, tanto el enorme diferencial (“spread”) existente entre las tasas activas y las pasivas (que llegó a casi el 170%), así como el hecho que las primeras hayan ascendido a niveles extremadamente elevados en términos reales y las segundas continúen en niveles negativos (aunque cada vez menores). De donde se desprende uno de los grandes beneficiarios del actual proceso económico: la banca privada y, sobre todo, las empresas financieras. Nótese, de paso, que en el país no se estuvo aplicando una política monetaria extremadamente restrictiva (que aumentó, nominalmente, a tasas que en ciertos momentos bordearon el 48% anual), con lo que tampoco se justifican las tasas activas tan elevadas, ni mucho menos los altos diferenciales entre las tasas activa y pasiva<sup>30</sup>.

Respecto a las **tarifas públicas**, en tercer lugar, si bien ha habido una recuperación real (de la gasolina y la electricidad) respecto al primer semestre de 1992 (Cuadro 4, filas 3 y 4), es motivo de preocupación creciente entre el equipo económico<sup>31</sup>, sobre todo el caso de ciertos **combustibles**. El FMI ha puesto como **precondición** para que su Directorio Ejecutivo apruebe el crédito contingente (para

---

30. Véase el artículo de Wayne Camard (1991) sobre la hegemonía de la banca en el Ecuador y el trabajo de Luis Fierro (1991) sobre su rol en la configuración de los “grupos financieros” en el país.

31. Aunque más que por convicción propia, por presiones del FMI, para quien el ajuste de estos precios es una de las “precondiciones” para llegar a un Acuerdo **stand-by**.

lo que aún falta que se evacúe la Carta de Intención correspondiente, probablemente hacia abril del año en curso), que se ajusten los precios de las gasolinas. Nuevamente surge aquí el conflicto entre la necesidad (cada vez más política) de reducir aún más la inflación y la importancia de ajustar las cuentas fiscales. Hace unos días, a partir del 29 de enero de 1994, hemos visto que el gobierno está dispuesto, a puertas de los comicios electorales de mayo, a asumir los costos políticos de corto plazo frente a este dilema tan común durante los últimos lustros. El precio de la gasolina extra aumentó en 71% (y en porcentajes algo menores las demás gasolinas), manteniéndose fijos los demás precios de los combustibles (precisamente los más "retrasados", entiéndase el diesel y el gas).

En **cuarta** instancia, revirtiendo la tendencia observada en el país desde 1980, los **salarios reales** (Cuadro 4, fila 5) se han recuperado levemente.

**Quinto:** los precios esenciales de los **materiales de construcción**, a pesar de la prolongada crisis por la que atraviesa el sector, se han adelantado en exceso durante el último año, como consecuencia del aumento del margen de ganancia que los oligopolios añaden a los costos variables, en su afán por recuperar parte de la comprimida masa de ganancias (Cuadro 4, fila 6).

En **sexta** instancia, los precios de los bienes **industriales** han venido creciendo sustancialmente, más que como consecuencia de alzas de costos, por el incremento del margen, en el desesperado intento del empresariado -especialmente de los oligopolios y de los que enfrentan demandas con elasticidades/precio menores a la unidad- de recuperar la masa de ganancia que se pierde por volumen de ventas. En general, como lo ha demostrado la literatura especializada en la materia, su tendencia es más estable, menos cíclica, que los precios agropecuarios, precisamente por los ajuste de margen.

**Séptimo:** los precios **agropecuarios** han oscilado en correspondencia con los ciclos de cosecha, pero -en general- los términos de intercambio con la industria se han mantenido dentro de un rango relativamente estable.

**Octavo:** Algo similar se aplica a los márgenes de comercialización, que se pueden visualizar en la fila correspondiente a los precios al por mayor respecto al consumidor. En términos de largo plazo, desde 1985, sin embargo, los márgenes de comercialización han aumentado significativamente (en algo más del 20%).

## Cuadro N° 4:

Precios relativos básicos de la economía, 1992-93 (Promedios Semestrales)<sup>32</sup>

	I-1992	II-1992	I-1993	II-1993
<b>a. Determinados por gobierno y sector privado</b>				
1. Tipo de Cambio (sucres x US\$) <sup>33</sup> :				
a. Nominal	1.337,8	1.734,2	1.833,2	1.918,7
b. Real	25,7	25,9	22,7	20,9
c. Indice real	100,0	100,8	88,3	81,3
2. Tasas anuales de interés (%) <sup>34</sup>				
2.1. Activas <sup>35</sup> :				
a. Nominal	57,3	67,9	52,9	48,8
b. Real	-0,2	3,1	7,6	23,2
2.2. Pasivas (dep. ahorro)				
a. Nominal	29,4	31,2	19,8	18,3
b. Real	-17,9	-19,5	-15,7	-2,1
2.3. Brecha porcentual entre activas y pasivas:				
	94,9	117,6	167,2	166,7
<b>b. Determinados por el gobierno</b>				
3. Precio de la gasolina extra: (sucres por galón)				
a. Nominal	630,0	1.190,0	1.460,0	1.460,0
b. Real	12,1	17,8	18,1	15,9
c. Indice Real	100,0	146,8	149,3	131,5
4. Precio del gas (14 kgs.)				
a. Nominal	1.282,3	2.393,0	2.911,0	2.909,0
b. Real	24,6	35,6	36,0	31,7
c. Indice real	100,0	144,6	146,4	128,7
5. Precio del agua (30m3)				
a. Nominal	3.528,2	4.636,3	6.411,3	7.519,8
b. Real	67,7	69,2	79,3	81,9
c. Indice real	100,0	102,2	117,2	120,9
6. Precio Electricidad <sup>36</sup>				
a. Nominal	3.800,6	6.083,0	6.586,6	10.787,5
b. Real	72,9	90,8	81,5	117,4
c. Indice Real	100,0	124,5	111,8	161,1

Continuación Cuadro 4

	I-1992	II-1992	I-1993	II-1993
7. Teléfono (100 llamadas)				
a. Nominal	430,6	432,2	437,0	437,0
b. Real	16,5	6,5	5,4	4,8
c. Índice Real	100,0	39,1	32,8	28,8
8. Salario Mensual <sup>37</sup>				
a. Nominal	74.667	110.667	153.367	172.867
b. Real	1.427,7	1.745,2	1.902,8	1.883,6
c. Índice Real	100,0	122,2	133,3	131,9
<b>c. Determ. por el sector privado</b>				
9. Aumento anualizado de precios Industriales <sup>38</sup> al por mayor	31,9	92,5	12,1	10,5
10. Aumento anualizado de precios Agropecuarios <sup>39</sup> al por mayor	-8,4	185,2	-18,8	54,7
11. Términos de intercambio agro/industria <sup>40</sup>	1,05	0,93	1,19	1,06
IPM-agropecuario	1.575,2	1.879,1	2.741,3	2.580,3
IPM-industrial	1.505,5	2.016,9	2.311,5	2.440,9
12. Inflación Anual <sup>41</sup> (Precios al Consumidor)	57,6	62,9	42,1	20,8
13. Precios al Por Mayor/ Precios al Por menor (Base: 1985=100)	1,24	1,17	1,26	1,17
IPM	1.529,2	1.844,3	2.400,7	2.539,2
IPC	1.232,2	1.583,7	1.910,5	2.171,4

Fuentes: BCE, INEC y Banco de Datos del CAAP.

32. Los precios "reales" se obtuvieron sobre la base del IPC promedio del semestre en cuestión (Base: 1978-79=100).

33. Promedio compra-venta del semestre; sucsres por US\$ cheque.

34. Las tasas reales han sido obtenidas deflactando las nominales por el IPC promedio semestral, que fue, respectivamente de: 5213,6 (I-1992); 6700,6 (II-1992); 8083,1 (I-1993); y 9187,6 (II-1993).

35. Operaciones de libre contratación de 179 a 359 días.

36. Corresponde a los precios de los hogares que consumen en torno a los 180 Kw/hora por mes, según lo consigna el INEC en sus índices desagregados de precios al consumidor.

37. Incluidas las remuneraciones complementarias y las compensaciones salariales.

De manera que el primer gran problema que cualquier economista **ortodoxo** contemplaría en su agenda de acción no se ha afrontado con idoneidad en lo que va del presente gobierno. En efecto, desde esa perspectiva, algunos precios básicos parecerían estar **adelantados** en extremo, tales como la tasa de interés activa, los precios de los materiales de construcción, los precios al por mayor (márgenes de comercialización), las gasolinas y las tarifas de electricidad, mientras que otros muestran un **retraso** apreciable, tales como el tipo de cambio, las remuneraciones, el precio de otros combustibles (diesel y gas), las tarifas telefónicas y las tasas pasivas de interés.

Se comprende que estas distorsiones se contagian al resto de precios de bienes y servicios de la economía y, así, actúan sobre la asignación de inversiones, la acumulación de inventarios, la estructura del portafolio financiero, la distribución del Ingreso Nacional, etc., afectando el crecimiento económico y la concentración de activos, creando así las condiciones para agravar el conflicto distributivo (sobre todo, entre los grupos de poder que van socavando las bases de una recuperación productiva) y otorgándole una nueva dinámica a los diversos mecanismos de indexación (formales e informales) que tienden a enraizarse nuevamente en el sistema.

Evidentemente, estas configuraciones de precios relativos no responden (solamente) a la ignorancia de los gestores económicos o a la casualidad, sino que reflejan, tanto los intereses que representa el gobierno y las compensaciones que otorga, como los conflictos que se están dando entre los grupos económicos, a los que no son ajenos el Presidente, Vice-Presidente y los Ministros. La causa principal de esta distorsión radica, sin embargo, en la meta de inflación (30%) que se impuso al gobierno para 1993.

En la práctica, esa configuración "sesgada" de precios relativos beneficia: a los importadores frente a los exportadores (por la sobrevaluación del tipo de cambio); a los bancos frente a los ahorristas (por la tasa pasiva de interés real negativa); a las entidades financieras vis a vis los inversionistas y prestamistas en general (por la tasa activa real positiva); a los mayoristas frente a los minoristas; y, hasta cierto punto, al gobierno frente al sector privado (por el adelanto de los precios públicos básicos, la electricidad y la gasolina).

---

38. Calculado sobre la base a la anualización de los aumentos de precios al por mayor acumulados durante el semestre en cuestión. Fuente de los índices: IIE de la Universidad Central. Base: 1985=100.

39. Al igual que en la nota anterior, precios al por mayor.

40. Se dividieron los índices de precios al por mayor (promedios del semestre) del sector agropecuario entre los del sector industrial.

41. Inflación anualizada sobre la base de la tasa semestral acumulada.

A continuación podemos vislumbrar ejemplos aún más específicos de los beneficiarios del proceso, analizando los productos y servicios que más han aumentado en el periodo presidencial actual, algunos de cuyos precios ciertamente se desvían de las reglas generales arriba establecidas.

### Cuadro N° 5

**Selección de productos cuyos precios al consumidor han aumentando más allá de la inflación general (60,7%) entre agosto de 1992 y enero de 1994:**

1. Papa chola	160,1%	agro
2. Medicinas y remedios	144,5%	salud-industria
3. Pensión primaria	140,2%	educación
4. Taxi urbano	131,8%	transporte
5. Pensión secundaria	130,3%	educación
6. Gas (14 kgs.)	126,5%	servicio público
7. Gasolina especial	124,6%	servicio público
8. Agua (30 m3)	104,5%	servicio público
9. Energía eléctrica	94,4%	servicio público
10. Alquileres	91,7%	vivienda
11. Atención médica	87,1%	salud-servicios
12. Cerveza	77,5%	industria
13. Yuca	66,9%	agro
14. Aguardiente	64,8%	industria

Fuente: INEC

## 6. PERSPECTIVAS PARA 1994

FLACSO - Biblioteca

Inicialmente las autoridades económicas del Gobierno habían previsto para el presente año una tasa de crecimiento del PIB, de 3,5%, combinada con una tasa de inflación de 15% y un pequeño superávit fiscal.

La reducción de los precios del petróleo, los problemas que enfrentan algunos productos de exportación y el efecto de las medidas adoptadas, en términos de la obligación de generar mayores ingresos para el fisco y reducir el nivel de gastos.

Por lo tanto las medidas adoptadas inciden directamente tanto sobre las perspectivas de crecimiento, como reactivando las tensiones inflacionarias, todavía lejos de estar dominadas.

Las tendencias antes reseñadas llevaron a las autoridades a revisar sus previsiones, reduciendo el crecimiento a una franja entre 2,5% y 3%; en tanto que se revisaba hacia arriba la previsión inflacionaria hasta el 20% y se establecía como meta fiscal un déficit equivalente al 0,5% del PIB, que las mismas autoridades han informado sería la meta acordada con el FMI.

Las probabilidades de que tales previsiones se cumplan están ligadas a dos aspectos fundamentales: la confianza que los actores económicos otorguen a la política económica y el logro de un acuerdo con el FMI, como el primer paso para una renegociación de la deuda externa con la banca privada.

En el primer aspecto, encuestas recientes entre los empresarios muestran la fragilidad de tal confianza. Un probable rebrote inflacionario, más allá del mes de febrero, en el cual debería registrarse una tasa mensual de alrededor del 4%, vulneraría seriamente esa precaria confianza. El aporte directo de la elevación de los combustibles a la elevación del Índice de Precios al Consumidor (rubros gasolina y carrera de taxi de la canasta) es de medio punto porcentual, en razón de la desactualización ya anotada de las ponderaciones; sin embargo, el impacto mediatisado sobre el nivel general de precios ha sido mucho más importante.

La evolución del precio internacional del petróleo y los aumentos previstos en las tarifas, así como las incertidumbres políticas abren interrogantes respecto de la viabilidad de la meta de inflación fijada para 1994.

Igualmente, actuarían en el mismo sentido la persistencia de conflictos internos dentro de palacio y la ineficiencia para tomar decisiones, característica del actual gobierno, que se ha convertido en factor clave para explicar su rápido deterioro.

En el frente de la deuda aún no hay nada claro y la banca privada parece mantenerse rígidamente en sus posiciones. Si bien el acuerdo con el FMI es ya un hecho, lo que suceda en el frente político adquiere una relevancia crucial: el proceso electoral y la evolución de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo serán decisivos, y constituirán el marco en el que continuará el desordenado, inconexo y poco claro proceso de privatización de empresas públicas, que constituye el 'anzuelo' principal dentro del afán de las autoridades económicas de atraer al capital, fugado o extranjero da lo mismo, como elemento motor de una reactivación prometida, pero aún lejana e incierta.

## **B. LA COYUNTURA SOCIAL: ANOMIA Y FRAGMENTACION CRECIENTES**

Es sabido que las condiciones de vida de las capas medias y populares se han deteriorado crecientemente en los últimos años. Más que analizar los niveles de vida a través de indicadores de alimentación, salud, educación, etc., ensayaremos varias entradas no convencionales, auscultando los niveles delincuenciales (sección

1.), de corrupción (sección 2.) y de atropello a los derechos humanos (sección 3.), que nos da una idea de la zozobra e inseguridad social que reinan en el país.

## 1. DELINCUENCIA Y NARCOTRAFICO

Más que cualquier otro indicador económico, social o político, el rastreo de las tendencias delincuenciales es uno de los más reveladores índices para graficar las condiciones generales de vida y la marcha de un país <sup>42</sup>. La delincuencia refleja bastante bien la profundidad y prolongación de una crisis y de la zozobra social que la acompañan. La falta de empleos adecuados y el derrumbe de los ingresos reales de la mayoría de la población tiende a generar no sólo anomia, sino también la búsqueda de soluciones individuales desesperadas, ofreciéndose la delincuencia y el narcotráfico como alternativas extremas para enfrentar los problemas de la supervivencia, sobre todo cuando la sociedad y sus órganos gubernamentales no ofrecen medios de vida más formalizados y menos extremos.

Ciertamente este fenómeno de la proliferación de la delincuencia en sus diversas modalidades no es en rigor coyuntural, sino que se da cuando la caída de las remuneraciones reales y el aumento del desempleo se convierte en estructural, agravado por la falta de esperanza. Por ello, ese segmento de la población ya ni siquiera figura en las estadísticas oficiales de los que son considerados “desempleados”, ya que sus miembros han dejado de intentar buscar trabajo, conformando un núcleo de desempleo oculto: *“Las personas pobres que pierden un empleo, buscan otro empleo por un período (...). Después de varios intentos, y al ver frustradas sus expectativas, estas personas dejan de buscar empleo. ‘¿Por qué no buscas empleo?’ se les pregunta, ‘Porque no hay trabajo’ responden en la encuestas del Ministerio de Trabajo. Así aparece el fenómeno del desempleo oculto”* (Figueroa, 1991: 7). De ahí que la delincuencia pueda considerarse un indicador aproximado de ese desempleo oculto.

### 1.1. La ola ascendente de delincuencia común: Monto de las denuncias y modalidades delincuenciales

La forma más precisa para determinar la expansión de las actividades delincuenciales nos es proveída por las series estadísticas de las denuncias de delitos en el país, disponibles desde hace veinte años y producida por las 28 OID diseminadas

---

42. Curiosamente, ni la delincuencia, ni el narcotráfico, figuran como elementos constitutivos del “desarrollo humano” de un país, tal como lo concibe el PNUD en sus informes anuales sobre el tema. Sólo se consideran dos acápites dentro del denominado “Perfil de sufrimiento humano”: delincuencia por drogas y homicidios intencionales (PNUD, 1991, Tabla 27).

en el territorio nacional <sup>43</sup>. A ello le añadimos los datos producidos por la INTERPOL respecto a los detenidos por estar comprometidos en actividades ligadas al comercio, tenencia y consumo de **drogas** <sup>44</sup>. A la suma de ambas series la denominaremos delincuencia global <sup>45</sup>.

Mientras, en el período que va de 1974 a 1993, la expansión demográfica urbana -donde se da la gran mayoría de delitos- marcó un promedio de 4,3% anual, el crecimiento de la delincuencia global en el país ha sido del 6% <sup>46</sup>, incluyendo las actividades ligadas al narcotráfico. En 1974 la proporción de delitos sobre la población urbana fue del 0,57%, tasa que alcanzó el 0,79% en 1993.

El quiebre y aceleración de esa tasa delictual es especialmente notorio a partir del año 1982: mientras la delincuencia creció al 0,5% anual entre 1975 y 1981 (pasando de algo más de 15.000 casos anuales a 16.000), de ahí en adelante hasta el año pasado -cuando se registraron casi 47.000 delitos denunciados- se aceleró al 9,4% anual.

Pero no sólo la cantidad de delitos tendió a acelerarse, sino que, tanto las **técnicas** para cometer los delitos, como el **grado de violencia** que tal actividad implicó, se ha ido agravando y sofisticando de manera alarmante <sup>47</sup>. Por ejemplo, el número de homicidios, que en 1974 fue de 54 casos al año, actualmente es de 766; es decir, **diariamente se producen más de dos asesinatos** <sup>48</sup>, de los que han podido ser investigados <sup>49</sup>.

---

43. Evidentemente las denuncias delictuales están muy por debajo de los delitos efectivamente realizados, tanto por el espacio geográfico que cubren las OID en el país, como por el hecho que los delitos menores generalmente no se denuncian. Sin embargo, en la medida en que la cobertura es cada vez mejor, las tasas de crecimiento del delito van aproximándose a la realidad crecientemente (en ese sentido las cifras de los años setenta subvalúan en algo las actividades delictivas). Las OID están ubicadas en las capitales de provincia; sólo poseen más de una, las provincias de Pichincha (Quito y Sto. Domingo), Guayas (Guayaquil y Milagro), El Oro ( El Oro y Huaquillas), Manabí (Portoviejo, Manta y Chone), Los Ríos (Quevedo y Babahoyo) y Esmeraldas (Esmeraldas y Quinindé).

44. La OID sólo consigna una proporción pequeña de estos delitos.

45. Que excluye delitos menores o no denunciados, pero sobre todo, por un lado, la **corrupción** que se da en el sector público y privado (un cálculo aproximado de esta actividad se presenta más adelante, en la subsección siguiente) y, por el otro, el maltrato y abuso de los **derechos humanos** (tema de la subsección subsiguiente).

46. Véase nuestro análisis pormenorizado de la evolución de la delincuencia en ese periodo en: CAAP, 1993b.

47. El análisis cuantitativo, por otra parte, no está en condiciones de averiguar la gravedad de las diversas denuncias, lo que -por tanto- sólo da una imagen muy gruesa de las tendencias delictuales en el país. Desafortunadamente tampoco se lleva una estadística de los montos monetarios implicados en los casos del rubro B del Cuadro No. 6. Finalmente, es evidente que muchos delitos ni siquiera se denuncian o sólo se lo hace en pocos casos. Cabría preguntarse qué porcentaje de los delitos son realmente denunciados por la población.

48. La mitad de ellos en la provincia del Guayas. A la cifra mencionada hay que añadir los 245 "intentos de homicidio".

49. Las "investigaciones por muerte" ascienden, hoy en día, al escalofriante número de 59 casos.

Respecto a 1992, en que esta actividad se incrementó en 17,1%, en 1993 lo hizo al 11,4%, cuyas características se analizan a continuación (Ver Cuadro No. 6). Sólo en el bienio 1982-83 la tasa de crecimiento -promedio del 30% anual- de la delincuencia fue mayor a los guarismos del último bienio.

En términos de la **estructura** de los diversos tipos de delitos se observa un notorio incremento de los relacionados con la **propiedad**; el año pasado este tipo de delito aumentó en 20,8%, esto es de veintemil a veinticuatro mil casos, representando más de la mitad de las denuncias totales (1992: 47,7%; y 1993: 51,7%). Los delitos contra las **personas** se mantuvieron en 14% del total, habiendo crecido a una tasa anual del 11,6% el año pasado.

El Cuadro No. 6 habla por sí sólo, pero vale la pena resaltar los delitos específicos que han aumentado más que el promedio general: secuestros, 66,5%; asaltos, 57,4%; robos en general, 34,1%; homicidios, 31,2%; y delitos sexuales (sobre todo las violaciones), 15%. En cambio se observa una leve reducción de otras formas delincuenciales que, sin embargo, siguen preocupando por su número absoluto: robos especializados, -13,8%; de vehículos, -17,6%; intentos de homicidio, -23,7%; y por estupefacientes (-0,4%); así como suicidios y actos terroristas (que el año pasado no se habrían producido, según las cifras de las OID).

Asimismo, ha cambiado drásticamente la distribución **regional** de los delitos, concentrándose en los segmentos poblacionales más golpeados por la crisis: los pobres de las grandes urbes y los de las provincias más relegadas. El crecimiento de la delincuencia por regiones naturales ha sido más notorio en Oriente (donde el año pasado aumentó en 19%) y la Costa (17%) que en la Sierra (8%), habiendo declinado en términos absolutos en Galápagos. Por provincias, Esmeraldas y Loja son las que muestran la evolución más preocupante, donde en 1993 la delincuencia ha crecido en 37,9% y 35,1%, respectivamente. Le siguen, Guayas (16,3%), El Oro (14,6%), Los Ríos (12,7%) y Azuay (12,4%). En términos absolutos, sin embargo, la provincia de Pichincha muestra los más altos índices de delincuencia (12.900 casos al año), seguida por Guayas (12.600). Si añadimos los delitos ligados al narcotráfico, ambas provincias muestran el mismo monto absoluto de criminalidad.

## Cuadro N° 6

### Ecuador - Denuncias por tipo de delito, 1992-93

	1 9 9 2		1 9 9 3		
	número	%	número	%	Cambio
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>42.188</b>	<b>100,0</b>	<b>46.987</b>	<b>100,0</b>	<b>11,4%</b>
<b>A. DELITOS CONTRA LAS PERSONAS</b>					
1. Estafadores <sup>50</sup>	5.892	14,0	6.576	14,0	11,6%
2. Agresión Física	2.564		2.811		
3. Sexuales <sup>51</sup>	1.126		1.169		
4. Homicidios	652		750		
5. Intentos de homicidio	584		766		
6. Secuestros <sup>52</sup>	321		245		
7. Pandilleros	182		303		
8. Escándalo Público	268		292		
195			240		
<b>B. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD</b>	<b>20.117</b>	<b>47,7</b>	<b>24.309</b>	<b>51,7</b>	<b>20,8%</b>
1. Robos en general	6.405		8.587		
2. Robos especializados <sup>53</sup>	6.449		5.559		
3. Asaltantes	5.297		8.339		
4. Robo Vehículos <sup>54</sup>	931		767		
5. Abigeo/Cuadrero	816		868		
6. Destrucción de bienes	202		165		
7. Invasiones	17		24		
<b>C. ESTUPEFACIENTES<sup>55</sup></b>	<b>3.303</b>		<b>3.291</b>		<b>- 0,4</b>
<b>D. OTROS</b>	<b>811</b>		<b>565</b>		<b>-30,3</b>
1. Portar armas	225		252		
2. Indocumentados	92		140		
3. Recapturados	82		0		
4. Suicidas	4		0		
5. Terroristas	19		0		
6. Profanador de tumbas	0		5		
7. Desaparecidos	0		11		
<b>E. POR INVESTIGAR O INDETERMINADOS</b>	<b>12.449</b>		<b>12.403</b>		<b>-0,4%</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones, Oficina de Investigación del Delito de la Policía Nacional; e INTERPOL para el caso de estupefacientes.

50. Incluye además: Abuso de confianza, cuentistas, falsos agentes, falsificadores.

51. Incluye, en orden decreciente de importancia: violaciones (75%), intentos de violación, estupro, tentativa al pudor, prostitución y homosexualidad.

52. Incluye además: Plagios, raptos, intentos de secuestro, anónimos, chantajistas, amenazas y trata de menores.

53. Incluye: Accesoristas, arranchadores, escaperos, estruchantes, gumarreros, lanzas, escale, cachineros, carteristas y cordeleros.

54. Abarca automóviles, motos y bicicletas.

55. Estos datos abarcan, tanto la información de las OID, como la más completa de la INTERPOL, que se analiza con mayor detalle en la subsección siguiente.

## 1.2. Proliferación del tráfico, tenencia y consumo de drogas

El número de personas detenidas por este tipo de delito ha aumentado en casi 8% el año pasado, pasando de 2.900 a 3.100. Sin embargo, el número mayor de infractores detectados es aquel que consume o posee droga (70% de los detenidos), siendo aún bajas las capturas por tráfico. Bien ha comentado la CEDHU que entre los que trafican con droga, sólo se cometen abusos contra los consumidores, enfermos necesitados de tratamiento médico; en cambio, no parecería perseguirse con la energía necesaria a los grandes traficantes.

En términos de edad, se observa que son cada vez más los niños <sup>56</sup> y jóvenes (hasta 19 años) quienes se involucran en este tipo de actividades, habiendo aumentado de 301 casos en 1992 a 393 en 1993 (aumento del 30,6%). Sin embargo, el grueso de consumidores y traficantes se encuentra entre los 20 y 29 años de edad (46% del total). Por provincias, en términos absolutos, Guayas, Pichincha y El Oro ocupan los primeros lugares; en términos de crecimiento de la actividad es notorio su incremento en las provincias de El Oro (31% de aumento el último año), Manabí (29%) y Guayas (20%). Por nacionalidad, los ecuatorianos están implicados en la gran mayoría de los casos que se dan en el país (92,8%), siguiendo los colombianos (4,4%), los europeos (1,2%) y peruanos (0,7%).

Respecto a la droga decomisada, se observa un gravitante aumento de la heroína y en menor medida de la pasta básica de cocaína y la marihuana; en cambio, ha disminuído la confiscación de clorhidrato de cocaína. Pero esas cifras no consideran lo incautado por la **Policía Militar Aduanera** <sup>57</sup>, ni por parte de las OI, ni las incautaciones que se hicieran en el exterior, provenientes de Ecuador.

Definitivamente, en el transcurso de los últimos años el país se ha convertido en una importante zona de tránsito de droga en la que proliferan los cultivos (coca y amapola <sup>58</sup>) y donde resulta bastante fluído el tráfico de precursores. Asimismo, el lavado de narcodólares provenientes de Colombia ha ido creciendo preocupantemente, sospechándose con bastante fundamento que también las altas esferas de la política nacional están ligadas o son influídas por el poder del narcotráfico.

---

56. El año pasado se detuvieron a 34 niños (entre 10 y 14 años de edad) dedicados a esta actividad, más específicamente, cumpliendo la función de "mulas fronterizas" (encargados -sin saberlo- de trasladar "encomiendas" desde Colombia).

57. Este cuerpo, que hoy en día ha sido sustituido por sólo en los aeropuertos de Quito y Guayaquil, incautó 36,2 kgs. de pasta, 115,2 de clorhidrato y 2,3 de heroína el año 1993 (Fuente: "El Comercio", 15 de febrero de 1994, p. A-1).

58. Varios de los cuales han sido detectados, incluso, al norte de Quito y en Santo Domingo.

## 2. APROXIMACION CUANTITATIVA A LOS NIVELES DE CORRUPCION

La corrupción no sólo se ha generalizado en el país durante los últimos lustros, sino que también se ha institucionalizado y -aunque informalmente- reglamentado. Esto ha sucedido a tal grado, que se sabe exactamente -tanto los involucrados, como los observadores más inmediatos- qué monto o proporción de "comisión" hay que pagar o debe recibir el burócrata por cualquier tipo de gestión, tales como agilizar trámites, conseguir la asignación de un contrato, dejar de ser inculcado por algún abuso o atropello. Asimismo, se sabe bien cuáles son los niveles de evasión tributaria existentes. Gracias a estas "reglas de juego" y procedimientos establecidos -ya consuetudinarios- nos es posible aproximarnos a un cálculo de las magnitudes pecuniarias de la corrupción en el país, tanto de la burocracia, como del sector privado, aunque pocas veces es posible diferenciarlos porque ambos generalmente se implican y favorecen.

El método que seguiremos para cuantificar los montos ligados a esas actividades delictivas -difícilmente comprobables para las Instituciones de Control<sup>59</sup> -parte del análisis del presupuesto del sector público de 1993, cuyos rubros de **gastos** sirven para medir la corrupción del aparato estatal, y cuyos ítems de **ingresos** permiten detectar aproximativamente la corrupción del sector privado. Aunque tal procedimiento no permite cubrir la totalidad de formas de corrupción existentes y su sofisticada variedad, nos aproxima eficazmente un buen trecho a su cuantificación, tema que investigadores más acuciosos seguramente retomarán en un futuro.

### 2.1. Montos de corrupción al interior del aparato estatal

Cuando iniciamos la investigación para tratar de estimar los niveles de corrupción prevalecientes en el sector público, sobre la base de encuestas a los funcionarios de diversos ministerios, estos nos señalaron los porcentajes del presupuesto (e incluso por rubros específicos) que va a parar a los bolsillos de los propios burócratas.

Indudablemente para que este fenómeno pueda existir tienen que conformarse "anillos burocráticos", cadenas de aprobación-coima-aceptación sin los cuales no funcionaría este sistema, hoy en día tan bien organizado (en este sentido el sector público es extremadamente eficiente). Por otra parte, sin ninguna duda existen burócratas que no se dejan someter a este proceso: son la excepción que constata la

---

59. Es interesante señalar que en las cárceles del país -a diciembre de 1993- sólo existen 42 presos (0,5% del total) por haber cometido transgresiones contra la Administración Pública: 38 por "peculado" y el resto por cohecho (1), rebelión (2) o usurpación de funciones (1).

regla <sup>60</sup>. De ahí que, en tercera instancia, había que calcular el porcentaje de funcionarios en las instancias decisoras que no estaban sujetos a corrupción y el control que tienen de los recursos, proporción que había que restar del total "potencialmente corrompible".

Nuestra encuesta arroja los resultados -si bien muy preliminares y agregados aún- por Ministerios y por rubros de gasto, tal como se presentan en el Cuadro No. 7.

La conclusión más general que se desprende de la Tabla mencionada es que un 6,9% del presupuesto general del Estado se "filtra" a manos de los burócratas inescrupulosos, con participación de la institucionalidad estatal y/o del sector privado. ¿Cómo se ha llegado a esa cifra que estimamos es aún conservadora de la corrupción existente en torno a los gastos estatales?

En la primera columna del Cuadro No. 7 se presentan los diversos rubros de gasto (remuneraciones, servicios, suministros, etc.) del Presupuesto codificado, que vienen a ser -por llamarlos de alguna manera- la base o masa total susceptible de corrupción. Sobre esa "base imponible de corrupción" se aplican los variados porcentajes que explicaremos a continuación.

En segunda instancia se establece el promedio nacional de "comisión" que los funcionarios y empleados públicos absorben del presupuesto nacional por rubros y por Ministerios (columna 2), proporción que se obtiene de una sumatoria promedio (simple) de los porcentajes institucionalizados en cada entidad pública (columnas 2a, 2b, etc.). De ahí se derivan tres constataciones:

- El promedio simple (no ponderado) de comisión que debe cancelarse a o se apropia la burocracia por los diversos conceptos se estima en torno al 15,9% de lo presupuestado <sup>61</sup>, que equivale a la "tasa de desvío" de lo susceptible de fraguarse (proporción que se determinará más abajo);

- En lo relativo a porcentajes de comisión por rubros de gasto, el de 'servicios' resulta ser el más elevado (33 centavos por cada sucre de gasto susceptible de desvío), siguiéndoles los de 'suministros' (21,7%), 'construcciones' (17,1%), compra de 'bienes muebles' (13,3%), 'adquisición de inmuebles' (14%), 'transferencias' (10%), 'remuneraciones' (6,5%) y 'deuda pública' (2,5% en el caso de la deuda externa);

---

60. Incluso las propias Autoridades, especialmente los de algunos ramos, que no salen multimillonarios de sus funciones son considerados "torpes" por quienes conocen de los manejos que se le puede dar a las cuentas fiscales y sus respectivas comisiones.

61. A este respecto, hay una distorsión en estos cálculos, ya que hemos calculado el porcentaje de comisión como un promedio nacional al que se multiplica por el rubro de gasto respectivo del presupuesto, cuando lo que hemos debido hacer es coger ese porcentaje de comisión por Ministerio, el que debió multiplicarse por el rubro, de manera que se obtuviese una ponderación adecuada. Aquí hemos trabajado con el promedio simple a nivel nacional, lo que puede distorsionar (para arriba o para abajo) los resultados finales.

CUADRO No 7  
 NIVELES DE CORRUPCION DEL APARATO ESTATAL, 1993  
 (En millones de sures y porcentajes)

GRUPO DE GASTO	PRESUPUESTO CODIFICADO 1	PROMEDIO NACIONAL 2	ENERGIA MINAS (a)	EDUCACION (b)	M.A.G (c)	OBRAS PUBLICAS (d)	SALUD (e)	M.B.S (f)	OTROS (g)	PORCENT.		MONTO EFECTIVO CORRUPCION 5= 1*2*4	RELACION CORRUP/PRES 8= 5/8
										POTENCIAL 3	DESVO EFECTIVO 4= 3-(%)*		
1. REMUNERACIONES	914,839.8	6.5	6	5	6	5	5	7	5	17	15	8,919.7	1.0
2. SERVICIOS	95,016.6	33.3	25	35	35	30	25	30	20	80	54	17,085.9	18.0
3. SUMINISTROS	29,874.5	21.7	15	20	25	20	20	15	15	100	95	6,156.6	20.6
4. BIENES MUEBLES	40,193.6	16.3	15	15	17	15	12	12	12	100	95	6,224.0	15.5
5. ADQ. DE INMUEBLES	877.4	14.0	15	15	12	10	12	10	10	100	95	116.7	13.3
6. CONSTRUCCIONES	190,156.8	17.1	17	20	15	18	17	18	15	100	95	30,891.0	16.2
7. DEUDA PUBLICA	855,257.8	2.5								100	90	19,243.3	2.3
8. TRANSFERENCIAS	2,242,513.8	10.0								100	98	219,786.4	9.8
9. IMPREVISTOS	9,344.5	n.d											
0. ASIG. GLOBAL	107,013.8	n.d											
<b>TOTAL (8)</b>	<b>4,485,086.6</b>											<b>308,405.5</b>	<b>6.9</b>
PROMEDIOS X		13.6	15.5	18.3	18.3	16.3	15.2	15.3	12.8				

Fuente: Banco de Datos-CAAP; Equipo de Coyuntura

(2) = a+b+c+d+e+f+g

(% 3)\*: proporción estimada de burocratas incorruptibles

- En relación a cada Ministerio se puede constatar que los porcentajes son variados entre cada uno de ellos y respecto a cada tipo de gasto, observándose tentativamente que los que mayores tasas de comisión promedio <sup>62</sup> exigen son los de Educación y de Agricultura, que superan al 18% en promedio (simple).

En general, postulamos las siguientes hipótesis en relación a los porcentajes de "comisión" aludidos:

- a) Cuanto mayor el presupuesto en cuestión, más baja será la tasa de comisión;
- b) Cuanto menor el número de personas que deciden el gasto específico y su asignación, menor será la comisión;
- c) Cuanto mayor la posibilidad de control menor la comisión;
- d) Cuanto más institucionalizados (informalmente) los canales y cadenas de corrupción (al interior del sector público y entre éste y el sector privado), mayor será la comisión relativa; y
- e) Cuanto más 'nacional' sea el gasto, mayor será la comisión <sup>63</sup>.

En tercer lugar, debemos estimar el porcentaje del presupuesto total que es susceptible de ser "desviado" del uso que iba a dársele originalmente. Estas proporciones figuran en la columna (3) del Cuadro. En teoría se observa que podría ser sujeto a exacción (en base a la tasa de comisión) el 100% de los gastos que van de los rubros 3. al 8. (filas del Cuadro No. 7); en cambio de las remuneraciones sólo se podría desviar "técnicamente" el 17% y de los servicios el 60% de sus respectivos totales.

Finalmente, en la cuarta columna del Cuadro se considera el porcentaje sujeto a corrupción, una vez eliminadas las proporciones que no entran en el juego por la presencia de burócratas incorruptibles. Se trata, por tanto, de un ajuste -hacia abajo- de las cifras de la columna 3, que llevan a la determinación de los valores de esa columna (4).

Luego de este trabajo preparatorio, estamos en condiciones de calcular los montos que se desvían a las cuentas personales de una miríada de burócratas (e indirectamente de personas del sector privado), aunque los montos mayores están más concentrados en unas pocas personas, tanto más cuanto más alto se encuentre el funcionario en el organigrama de los entes estatales. Para tal efecto se multiplica el monto de cada rubro de gasto (columna 1) por la "tasa de comisión" (columna 2) y por el porcentaje prácticamente susceptible de desvío (columna 4).

A través de ese sencillo procedimiento se llega a las sumas desplegadas en la columna 5, que nos dice que 308.405,5 millones de sucres -alrededor de US\$ 160 millones- se filtraron de esta manera de los gastos originalmente planeados y

---

62. Lo que no significa que los montos absolutos desviados también sean los mayores en estos casos.

63. Es decir, las comisiones que se piden a empresas o gobiernos extranjeros en misiones internacionales son -en general- menores a las que se piden en el país (a no ser que se trate de extranjeros en el país).

aprobados en 1993. En términos relativos esa suma equivale al 6,9% del Presupuesto total y al 1,1% del Producto Interno Bruto de 1993. Indudablemente el rubro más delicado en este sentido es el de “transferencias” por donde se “evade” el mayor monto de dinero. En el extremo derecho, la columna (6) mide estas filtraciones en términos porcentuales respecto al presupuesto total y por rubros.

Evidentemente hasta aquí la corrupción pública sólo ha considerado los dineros que se nutren del propio Presupuesto del Estado. No toma en cuenta, por tanto, el dinero que viene del sector privado y llena los bolsillos de los burócratas es decir, la “coima” propiamente dicha y otras formas de pago. Esto resulta aún imposible de determinar cuantitativamente, ya que involucra comisiones que van desde el pago a un policía para evitar una multa, pasando por la corrupción de jueces, hasta llegar a los “regalos navideños” a altos funcionarios públicos, por nombrar sólo los de menor monta.

## 2.2. Inmoralidad y corrupción en el sector privado

Aunque generalmente se cree que la mayor parte de la corrupción se da en el sector público de nuestros países, no hay ninguna duda que ella y, en general, la inmoralidad campea mayormente en el sector privado de nuestras economías.

Esta subsección está encaminada a valorar una pequeña parte de estos fenómenos, al limitarse únicamente al caso de la **evasión tributaria**<sup>64</sup>. Los datos sobre ésto han sido proporcionados por los propios altos funcionarios del gobierno (en declaraciones públicas), por lo que resulta más fácil su estimación cuantitativa. En este caso partimos de los ingresos tributarios consignados a lo largo de 1993 y los comparamos con los ingresos que habría tenido que recaudar el gobierno de no existir esa evasión masiva.

El Cuadro No. 8 ofrece las estadísticas pertinentes. El sistema de cálculo es el siguiente. En primer lugar, explayamos los montos de ingresos tributarios efectivamente recaudados en 1993 (columna 2); luego, incluimos los estimados oficiales de las tasas de evasión por tipo de impuesto (columna 3), cifra ésta que añadimos a la columna 1, para obtener los montos que habrían podido recaudarse en caso de no haber evasión (columna 4). Finalmente, en la columna 5, se vierten los valores absolutos de lo que se dejó de recaudar (col. 4 menos col. 1). De ahí en adelante ya resulta sencillo calcular los valores relativos de evasión respecto al presupuesto total y al Producto Bruto Interno.

---

64. El otro componente importante de la corrupción del sector privado ha sido parcialmente calculado en el inciso anterior referido a la corrupción del sector público, incluida en las “dotes” que reciben contratistas, constructores, transportistas -en connivencia con los burócratas- para permitir el desvío de fondos públicos.

## Cuadro N° 8

### Evasión Tributaria, 1993 (Miles de millones de sucres)

Tipo de Ingreso Tributario No-Petrolero (1)	Monto Recaudado <sup>65</sup> (2)	Tasa de Evasión (3)	Monto Potencial de Recaudación <sup>66</sup> (4)	Monto No Recaudado (5) =(4)-(2)
Valor Agregado	875,5	37%	1.389,7	514,2
Cons. Especiales	231,9	65%	662,5	430,6
Renta	304,1	53%	647,0	342,9
Importaciones	385,5	45%	700,9	315,4
Otros <sup>67</sup>	432,7	25%	576,9	144,2
<b>TOTALES</b>	<b>2.229,6</b>		<b>3.977,0</b>	<b>1.747,3</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas, "Agenda para el Desarrollo", "El Comercio", entrevistas.

Si sumáramos los valores detectados arriba a los que no han sido considerados, pero que pueden ser gruesamente estimados, llegaríamos a un monto aproximado de corrupción equivalente al 9,5% del Producto Bruto Interno, incluidas las estimaciones no realizadas<sup>68</sup>.

### 3. IRRESPECTO CRECIENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

De acuerdo a la valiosa (y valerosa) información que provee la revista mensual "Derechos del Pueblo", el año pasado el atropello de los derechos humanos ha

65. Tasa estimada sobre la base de los datos efectivos enero-octubre de 1993. Asumimos que el porcentaje recaudado entre enero-octubre 1993 es igual al del año 1992 en ese periodo respecto al total anual. Los porcentajes pertinentes son los siguientes: a las importaciones, 78,8%; a la renta, 84,4%; al valor agregado, 80,1%; a los consumos especiales, 77,7%; y otros, 85,9%. Fuente: "Información Estadística Mensual", BCE, no. 1.703; enero 1994; p. 35.

66. El cálculo se realiza de la siguiente manera: Se multiplica el monto anual recaudado por 100 y se divide entre la diferencia entre 100 y el porcentaje de evasión.

67. Incluye renta a la propiedad, matrícula automóviles, etc.

68. Y que se reproducen en el documento de Maya y Schuldt (1994).

aumentado en casi todas las modalidades (en 65%), incrementándose de 641 casos denunciados o detectados en 1992 a 1.055 en 1993; hubo más torturas y maltratos, y más violaciones de domicilio y arrestos arbitrarios. Afortunadamente, los homicidios declinaron, pero aún se cometieron 32 de ellos. Del total de violaciones, 18,2% de las víctimas han sido mujeres y 11,7% menores de edad (Ver Cuadro No. 9).

Los causantes de estos atentados contra la persona humana fueron, en orden decreciente (544 entradas sobre 478 sucesos): Policías, 239 (43,9%); autoridades, 86; particulares, 81; militares, 35; funcionarios públicos, 34; personal penitenciario, 24; civiles armados, 23; funcionarios privados, 15; y 7 desconocidos.

Del total de sucesos registrados se dieron: 66,2% en Pichincha; 10,1% en Guayas; 4,6% en Imbabura; 3,6% en Esmeraldas; y el restante 15,5% en las demás provincias. A todo ello habría que añadir diversos **atropellos colectivos**: siete manifestaciones populares (paro o protesta estudiantil), en las que se detuvieron, en cada caso, entre 2 y 20 personas; 6 batidas u "operaciones", con un número de detenidos que oscila entre 5 y 160 en cada arresto; y una treintena de conflictos violentos por tierras, sea urbanos (19 casos, 9 con desalojo, afectando de 5 a 500 familias), sea rurales (14 comunidades o asociaciones campesinas o indígenas sufrieron atropellos por defender su parcelas).

## Cuadro N° 9

### Frecuencia de violaciones de los Derechos de la persona - 1992-1993 <sup>69</sup>.

Tipo de Violación	1992	1993	Aumento
a. A la vida: homicidios	40	32	-20,0%
b. A la integridad física:			
-Tortura	83	119	43,4%
-Agresión y Maltrato	241	244	1,3%
c. A la libertad:			
-Violación domicilio	8	39	387,5%
-Arresto arbitrario	245	497	102,9%
-Incomunicación	24	124	416,7%
<b>TOTALES</b>	<b>641</b>	<b>1.055</b>	<b>64,6%</b>

69. CEDHU, Comisión Ecuatoguineana de Derechos Humanos, "Derechos del Pueblo", No. 79, enero 1994; p.7.

## C. LOS PROCESOS POLITICOS

### 1. LA FRAGILIDAD DE LA DEMOCRACIA

Los signos y manifestaciones de crisis del sistema político y de la institucionalidad del Estado, acompañan las circunstancias del ajuste estructural. Se acentúa la idea de que avanza crecientemente un proceso de erosión de la legitimidad política del Estado y de la gobernabilidad de la sociedad, en el marco de una "democracia delegativa"<sup>70</sup>.

La crisis del sistema político, tiene que ver más con el creciente deterioro de los partidos políticos como representantes de fuerzas sociales; los marcados rasgos corporativos de la presencia de empresarios y sectores laborales; y, la obsolescencia de las formas de tratamiento de los grupos y conflictos étnicos.

La acción básica de los partidos se ha traducido en un juego parlamentario donde la dinámica ha estado marcada por un alarde de bloqueos mutuos entre el ejecutivo y el legislativo. De esta manera, resulta sorprendente que existiendo una mayoría proclive a las privatizaciones, la Ley de modernización del Estado haya demorado tanto en su aprobación.

La existencia de un inmenso abismo entre la sociedad y la política, fruto de la pérdida de referentes colectivos, tiende a crecer por la autonomía que adquiere el funcionamiento del parlamento, cada vez más ajeno a las iniciativas posibles de la sociedad.

La representación corporativa de empresarios y sectores laborales, responde a una forma antigua de canalizar intereses sectoriales y de negociación con el Estado. En este juego de corporativismos, los gremios de empresarios han ejercido veto a las propuestas de reformas al sistema tributario y no han presentado mayor iniciativa de cambio a la privatización de empresas públicas. Mientras que los sectores laborales cierran filas en contra de las medidas de privatización, desde argumentos estrictamente gremiales.

### 2. LA CONAIE COMO ACTOR POLITICO

Las relaciones entre los grupos étnicos y el Estado, plantean una forma particular de la crisis del Estado nación. Se hallan en esto implicadas, la representación de los grupos étnicos, tanto frente al sistema político formal como ante la institucionalidad estatal a nivel local. Mientras en la sierra, se vive un largo deterioro de la administración étnica implantada en el siglo XIX, y un persistente conflicto agrario de "baja intensidad" que ha redefinido en los hechos el lugar de los indígenas en la

---

70. Véase sobre este tema, CAAP (1993c: sección 6; pp. 30-34).

sociedad rural, en la amazonía, en cambio se verifica un proceso de formación de territorios étnicos amplios y de gran complejidad socio organizativo, que ha seguido consolidándose.

La transformación del movimiento nativo en actor político, propone desafíos, que necesariamente incidirán en las relaciones entre el Estado y la sociedad indígena. Sobre todo la CONAIE como instancia aglutinadora, se ha revelado con mucha capacidad interpelatoria ante el mundo mestizo de la sierra y aparece como un eje importante para cualquier alianza política o social que quisiera establecerse.

La intervención de la CONAIE en el tema agrario pasa a la escena política. Responde así al desafío impuesto por La Cámara de Agricultura de la I Zona, la misma que al proponer desde 1992 una nueva legislación agraria que identifica como problema central la seguridad de la tenencia de la tierra, intenta cancelar el temor de la reforma agraria, permitiendo la operación del mercado de tierras y privatizando las áreas comunales obtenidas por los indios tras su aplicación. Esto tiene un claro sabor serrano, puesto que se trata sobre todo de afectar la base organizativa local de la CONAIE y otros gremios campesinos al disolver las organizaciones comunales y cooperativas. Ante ello, la CONAIE presentó el año pasado al Congreso un proyecto de ley, que en algunos aspectos radicaliza algunas causas de afectación de la ley de reforma agraria de 1973, y sobre todo hace una defensa de las formas de propiedad comunitaria.

La comparación de las actuaciones de la CONAIE entre octubre de 1992 y octubre de 1993, pueden indicar dos momentos de intervención pública que indican modos diferentes de enfrentar el rol movilizador que cobra esta organización. Mientras en octubre del 92, todo giraba al rededor de los 500 años de conquista española, y las movilizaciones aparecían como un significativo evento de concentración indígena, por el contrario, en octubre del 93, la CONAIE programó un festival de música indígena, donde se presentaron los distintos grupos étnicos ante un público indio y ciudadano, cambiando así su estilo de presencia pública.

El gobierno, ha buscado diversificar la negociación con los indios, cuestionando la representación de la CONAIE, y gestando algún apoyo al gobierno entre los indígenas. Para este fin la FENOC vinculada a la CEDOC-CLAT, aparece como una organización que efectúa negociaciones y convenios con el Estado. En este sentido, sorprende esa relativa continuidad con las políticas del gobierno de Borja que intentaba también distraer el frente de negociación con la CONAIE. Aunque en circunstancias distintas, puesto que el gobierno de la ID provocó una apertura a las demandas indígenas.

Por ello, a la CONAIE, le ha ocurrido lo que a las organizaciones de primer o segundo grado les sucede ante sus miembros, esto es, responder a la diversificación de las demandas y a una intervención acotada en la escena pública priorizándose los conflictos sectoriales y sus modos más parciales de gestión y resolución.

En febrero de este año, a partir de un acuerdo entre la CONAIE y la Cámara de Agricultura de la II Zona, según el cual, se llevaría como puntos básicos el impulso a la propuesta de ley agraria de la CONAIE, y la condonación de los intereses de préstamos al Banco de Fomento, se presentó un paro de agricultores de la costa, sobre todo en la provincia del Guayas, en coincidencia con la protesta campesina de la sierra. Luego, la Cámara de Agricultura de la II Zona hizo un llamado a un paro indefinido, después de que fuera negado el pedido de condonar las deudas al Banco de Fomento.

Esta alianza CONAIE-Cámara de Agricultura de la II Zona, hasta ahora insólita, aparece como una táctica muy importante del gremio indígena al avivar una antigua discrepancia entre los gremios de empresarios agrícolas de sierra y costa. En la costa, no está en discusión desde hace mucho tiempo la tenencia de la tierra, por lo que es factible apoyar la propuesta de ley agraria de la CONAIE, en tanto que en la Sierra apunta a la modificación de la tenencia de la tierra en la sierra.

### 3. LAS TENDENCIAS DE LA ORGANIZACION CAMPESINA

Por tener que conciliar la orientación familiar de la actividad de los comuneros y la explotación de los recursos colectivos, se evidencia por diversas vías en los últimos veinte años un creciente proceso de privatización de las propiedades comunales<sup>71</sup>.

Las cooperativas agrícolas, eran poco conocidas hasta la década del sesenta, cuando confluyeron los apoyos estatales y el impulso de agencias internacionales que promovieron la formación de estas organizaciones. No se dispone de un registro o estimación de la "mortalidad" de cooperativas, pero diversos análisis han mostrado la extrema transitoriedad de estas organizaciones. Se ha notado que sobre todo son funcionales hasta la obtención de la tierra, procediendo luego a disolverse o a quedar inactivas. A diferencia de las comunas, las cooperativas han tenido un importante desarrollo en la Costa.

Las asociaciones de trabajadores agrícolas, fueron originalmente aceptadas en la legislación laboral, pasando luego a ser reconocidas por el Ministerio de Agricultura. Muy poco relevantes en los años setenta, han tendido a crecer rápidamente en los años ochenta y noventa. El crecimiento de este tipo de organización, puede atribuirse a la menor cantidad de requisitos legales exigidos, así como a la división o fragmentación proveniente de comunas o cooperativas.

---

71. Luciano Martínez, *Economía política de las comunidades indígenas*, Ed. CIRE, Quito, 1987; H. Ibarra y H. Carrasco, *Cambios agrarios y tenencia de la tierra en Chimborazo*, IEE/FEPP, 1991, Informe de investigación; H. Ibarra Y P. Ospina, *Cambios agrarios, comunidades campesinas y mercados de tierras en Cotopaxi*, IEE/FEPP, 1993, Informe de investigación.

Las organizaciones rurales de segundo grado, estuvieron originadas en la promoción organizativa de las federaciones y gremios campesinos nacionales, y en instituciones estatales durante la década del setenta; en los años ochenta con los programas DRI y la intervención de las ONGs, se continuó aún más la promoción de este tipo de organización.

#### 4. LA EVOLUCION DEL SINDICALISMO

Las actuales pautas de acción, revelan algunos aspectos del estancamiento que manifiesta el sindicalismo obrero. Esto tiene una base estructural que corresponde a los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y el crecimiento del sector informal en la economía, acompañado del deterioro y precarización del empleo en el sector industrial <sup>72</sup>. Lo que incide directamente en la pérdida de representatividad del sindicalismo vinculado a las centrales obreras y el incremento de los sindicatos independientes. Esto ocurre tanto por un acuerdo directo entre trabajadores y empresarios en las empresas individuales, como por un predominio de los empresarios en la relación contractual.

La evolución de la tasa de sindicalización, comparándola entre la industria privada y el sector público, muestra que ésta descendió en el sector industrial de un 35% en 1980 a un 20% en 1992, mientras que en el sector público, la sindicalización habría ascendido de un 40-50% en 1980, al 65% en 1992 <sup>73</sup>. La sindicalización en la agricultura, por otra parte, debería hallarse seguramente debajo del 10% respecto al total de la mano de obra asalariada del sector.

La información disponible sobre huelgas y conflictos colectivos ocurridos en el ámbito laboral ecuatoriano entre 1974 y 1993, señala que atravesamos una etapa de creciente propensión a la huelga, entre las décadas del setenta y ochenta a una fase actual de declinación. Este indicador representa la relación entre conflictos colectivos y huelgas; así, en la década del setenta la propensión a la huelga fue del 18.6 %,

---

72. La tasa de desempleo abierto, todavía no revela la magnitud el problema del empleo, puesto que se halla en el 8.9% en 1992. Así mismo, la población activa urbana comprendida en el sector informal, ha pasado del 38.5% al 41.3% entre 1988 y 1992. Cf. **Encuesta permanente de hogares. Nacional Urbana 1992**, INEM, 1993.

73. En el Ecuador no existen estadísticas regulares de empleo y afiliación sindical, que permitan evaluar sistemáticamente la evolución del sindicalismo. Para la estimación que presentamos, tomamos las cifras y criterios manejados originalmente por Gilda Farrel a comienzos de la década del ochenta para facilitar una comparación (Gilda Farrel, **Mercado de trabajo urbano y movimiento sindical**, IIE-ILDIS, Quito, 1982). Definido un potencial sindicalizable en el sector industrial de alrededor de 90.000 trabajadores en 1980 y de 100.000 trabajadores en 1992, se llega a esa estimación de la sindicalización, observando los trabajadores que se encuentran amparados por contratos colectivos en la industria. Para el caso del sector público, se incluye la Unión Nacional de Educadores con sus efectivos en 1980 y 1992; así mismo, se estimó la afiliación sindical mediante las cifras de contratos colectivos en el sector público.

en los ochenta, el 31.3 %, y en lo que va de los noventa, el 27.3 %. Esto simplemente quiere decir que más conflictos colectivos tendían a terminar en huelga en los años ochenta que hoy <sup>74</sup>.

Las demandas sindicales durante la década del ochenta, principalizaron los aspectos salariales, la estabilidad laboral y la creciente defensa de los trabajadores del sector público, dentro de la oposición a las medidas de estabilización recomendadas por el FMI.

La contratación colectiva, muestra un papel declinante, en tanto que desde 1990 hasta 1993, se ha reducido el número de contratos colectivos suscritos y el número de trabajadores amparados. De 334 contratos colectivos suscritos y 91.816 trabajadores amparados en 1990 se pasó a 184 contratos colectivos suscritos con 70.700 trabajadores amparados de 1993, lo que equivale a una disminución de un tercio de trabajadores amparados.

De modo que la acción combinada de la reforma laboral de 1991, que disminuye la capacidad contractual del sindicalismo, con la baja del potencial sindicalizable y el mayor control empresarial, motiva a que estemos ingresando en una época de pérdida de los mecanismos de protección laboral que incluyen la participación sindical.

Al hablar de la relación entre el sindicalismo y la política, se piensa inmediatamente en la acción de fuerzas políticas al interior de las estructuras sindicales; y en las relaciones de la organización laboral con el sistema político. Frente al esquema de una relación formalizado entre sindicatos y partidos como eje de politización del movimiento obrero, está la autonomía real de las organizaciones de base, donde los afiliados definen una participación política al margen de su vinculación a alguna central sindical. El fundamento de esto, se halla en que las federaciones y centrales cumplen un rol sociopolítico, donde el sindicato de base tiene un conjunto de mecanismos de presión auxiliares para resolver ocasionales conflictos o negociaciones con la patronal, y a cambio de eso, tolera la presencia de fuerzas políticas en la conducción formal de la dirección sindical. Los grupos de izquierda, suministraron activistas y discursos que promovieron la consolidación del sindicalismo en las décadas del setenta y ochenta, con la formación de una identidad obrerista radical que tuvo su sentido.

Las huelgas nacionales pueden ser vistas como una manifestación simultánea de protesta obrera y de acción de sectores sociales ubicados fuera del sindicalismo. De esta manera al insistir en el congelamiento de precios de bienes y servicios, busca-

---

74. Un indicador más preciso, debería construirse relacionando el número de huelguistas frente a la cantidad de trabajadores sindicalizados. Pero como la información de sindicalización no se halla disponible, para realizar series anuales, hemos optado por construir este indicador que tiene también utilidad.

ban identificar la inflación como eje movilizador y generador de alianzas con los sectores populares urbanos. Desde 1983 hacia adelante, el tema dominante en las negociaciones era el salario mínimo.

Durante 1992 y 1993, algunos rasgos observables en la práctica sindical presentan "áreas críticas" alrededor de la capacidad contractual decreciente, las limitaciones de las dirigencias, las respuestas al cambio tecnológico y al rol del sindicalismo en el sector público.

La crítica lanzada al sindicalismo desde diversos sectores, ha insistido más que nada en la poca renovación de las dirigencias. En efecto, una generación de recambio que se instaló en la estructura sindical, y que surgió en la década del setenta, se ha mantenido en los niveles de dirección. Sin embargo, más que una situación de perversidad, lo que parece estar ocurriendo, es una virtual carencia de cuadros jóvenes formados en la organización de base, puesto que ha disminuido la participación de dirigentes de base e intermedios en la estructura sindical.

Con los procesos de cambio tecnológico en la industria, que han incidido en la reducción de personal en la grande y mediana empresa, así como la flexibilización de los procesos de trabajo, se ha producido la pérdida de sindicatos "insignia", es decir aquellos que servían como referente simbólico para federaciones y centrales.

Si se compara las modalidades de respuesta de los actores al ajuste estructural veremos que desde la perspectiva de los empresarios, se busca espacios que vayan copando el vacío que deja la institucionalidad estatal. Se orientan así mismo hacia la ejecución de las privatizaciones, la desregulación y definición de un rol mínimo del Estado. Mientras que el sindicalismo en el sector público, efectúa una defensa cerrada del empleo, sin promover entre sus bases y afiliados una propuesta de modernización y redefinición del rol del Estado, que necesariamente debe incluir una alteración del papel asignado al mismo como empleador.