

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 18.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 6.000

ECUADOR DEBATE

Apartado 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



ECUADOR DEBATE



32

Quito-Ecuador, agosto de 1994

3094

EDITORIAL

COYUNTURA

Coyuntura económica en el primer semestre de 1994 / 6 - 22

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Coyuntura internacional: Globalización y regionalización en un contexto de recesión / 23 - 34

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Corrupción pública e indicadores de pobreza / 35 - 43

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Aspectos políticos de la coyuntura en el primer semestre de 1994 / 44 - 51

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

TEMA CENTRAL

Las imágenes contradictorias de Abdalá: Discursos y culturas políticas en las elecciones de 1992 / 54 - 64

CARLOS DE LA TORRE ESPINOSA

La política sin "Centro" y el Centro sin sociedad: mayo 1994 / 65 - 75

JOSE SANCHEZ PARGA

El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio / 76 - 89

JORGE LEON

Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994 / 90 - 100

HERNAN IBARRA

Desregulación de la política y elecciones / 101 - 109

FRANCISCOBEDOYA

Cuando las mujeres son concejales / 110 - 122

PATRICIA PALACIOS

R224 P. 9836 72

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

La ley de desarrollo agrario y la modernización / 126 - 133

ERNESTO LOPEZ

Neoliberalismo y economía campesina / 134 - 145

ENRIQUE MAYER

La ley de modernización agraria o "la guillotina sobre la economía campesina"

/ 146 - 151

JORGE VERDAGUER

ANALISIS

"Tigres" neoliberales ...¿La receta única?

JEANNETTE SANCHEZ / 154 - 174

Las dimensiones societales de la reconversión militar en el Ecuador / 175 - 186

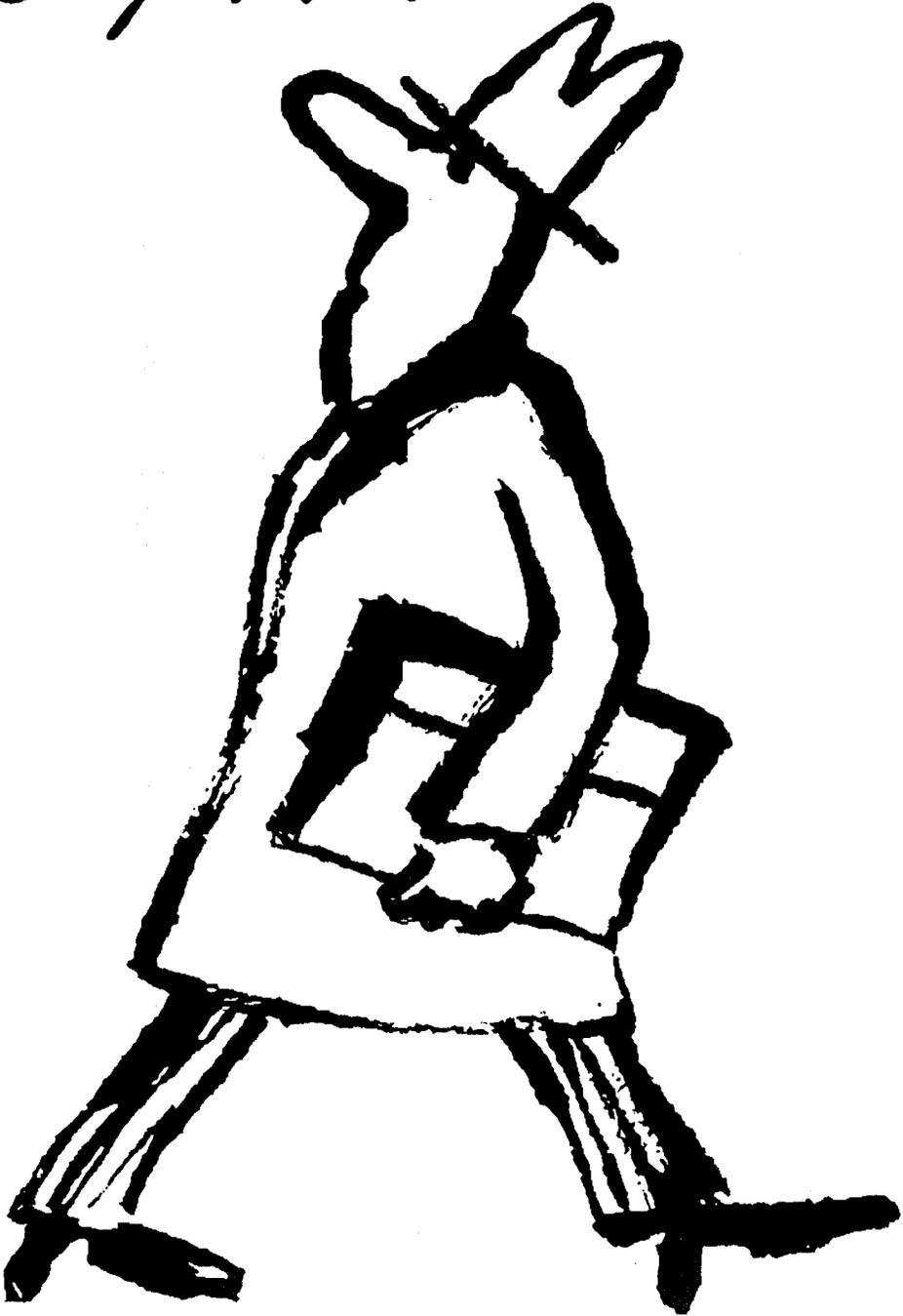
BERTHA GARCIA GAJLEGOS

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Elecciones y política económica en el Ecuador 1983 - 1994 / 187 - 191

JÜRGEN SCHULDT - COMENTARIOS DE CARLOS LARREA

Coyuntura



COYUNTURA ECONOMICA EN EL PRIMER SEMESTRE DE 1994

Equipo de Coyuntura -CAAP- ^o

INTRODUCCION

En el primer semestre de 1994, la coyuntura económica estuvo marcada fundamentalmente por tres procesos: la firma de una nueva Carta de Intención entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional; el acuerdo preliminar logrado con el comité de gestión que representa a la banca privada internacional acreedora del Ecuador, respecto de la renegociación del segmento de la deuda con dichos bancos; y, la reactivación del proceso de privatización que pretende imprimir el Gobierno.

Los tres aspectos mencionados significan según sus impulsores, elementos cruciales de las denominadas “reformas estructurales”, que complementan el esquema de ajuste neoliberal adoptado por el gobierno, en tardía imitación del paradigma que predomina en América Latina.

Todo apunta, entonces, hacia una profundización del modelo adoptado, cuyas contradicciones internas, así como los efectos que se derivan de su aplicación, en términos tanto de la estructura económica, como de la polarización de la distribución del ingreso y en la pauperización y marginalidad de un segmento creciente de la población, ya han sido analizados en anteriores entregas de Ecuador Debate.

En esta oportunidad vamos a centrar el análisis, en primer lugar en algunas evidencias empíricas que corroboran nuestra tesis de que la política económica aplicada tiende a consolidar una “reprimarización modernizada” de la estructura económica del país y, en consecuencia, una particular, subordinada y vulnerable articulación con la economía mundial.

En segundo término, analizaremos las características fundamentales de los tres elementos de reforma estructural antes mencionados, su grado de aplicación efecti-

(*) Los miembros del Equipo de Coyuntura del -CAAP- responsables del contenido de ésta sección son: Dr. Jürgen Schuldt, Ec. Wilma Salgado, Ec. Marco Romero, Ec. Milton Maya, Dr. Hernán Ibarra. Agradecemos los aportes y comentarios del Ec. Alberto Acosta, María Caridad Araujo y Lcd. Francisca Rhon Dávila.

va y sus impactos previsible, tanto sobre la evolución de la economía ecuatoriana, como sobre las condiciones de vida de la población.

A continuación abordaremos los aspectos más relevantes de la evolución macroeconómica en el primer semestre del año, en base al análisis de los indicadores económicos disponibles, así como las tendencias fundamentales previsible para el resto del año.

Estas tendencias y procesos se desarrollan en el marco de una victoria electoral social cristiana y de una nueva y mayor dispersión partidaria en el próximo Congreso; así como de la convocatoria presidencial a una consulta popular con la que pretende legitimar una Asamblea Constitucional, que reformaría la Constitución de 1978, consolidando la preeminencia derechista y consagrando los principios neoliberales. Dichos procesos permiten prever un conflictivo panorama político, agravado por el creciente deterioro de la confianza de la población en las instituciones y una conciencia cada vez mayor de la magnitud del problema de la corrupción.

1. REPRIMARIZACION MODERNIZADA DE LA ECONOMIA ECUATORIANA

La instrumentación del esquema neo-liberal de política económica en América Latina, en general, y, por ende en el caso ecuatoriano, reorienta la estructura de nuestras economías, reduciendo la participación de la industria manufacturera en la generación del producto nacional y reafirmando el peso preponderante de las actividades primarias, como la agricultura y, en el mejor de los casos, la agroindustria.

Definimos, en consecuencia, como reprimarización al proceso por el cual las actividades agrícolas y mineras tienden a readquirir una participación muy importante dentro del PIB y las exportaciones, similar a la vigente en el modelo primario exportador.

Su carácter modernizado está dado tanto por el nuevo contexto jurídico e institucional en el que se produce, como por el hecho de que este fenómeno implica también el surgimiento de nuevos rubros de producción primaria (hortalizas, frutas tropicales y flores, entre otros), muy dinámicos (al menos coyunturalmente) y orientados hacia el mercado mundial. El surgimiento y desarrollo de estos rubros ha sido impulsado en todos los países latinoamericanos, lo que permite prever en el mediano plazo, la repetición del clásico ciclo de los productos primarios: actividad rentable-dinamismo exportador-generalización de su producción-sobreoferta y elevada competencia-caída de las cotizaciones en el mercado mundial; de esta manera, tales rubros terminarán incorporándose al proceso de deterioro de los términos de intercambio.

Efectivamente, el desmantelamiento de toda la batería de estímulos y protecciones establecidos en décadas anteriores, dentro del esquema de sustitución de impor-

taciones, propicia la salida del mercado, la reducción de los niveles de producción y/o la reorientación de las empresas manufactureras.

La precipitada, unilateral y sin beneficio de inventario apertura arancelaria emprendida por el anterior y el presente gobierno, elimina un elemento clave de la protección efectiva establecida para la producción industrial local ¹.

En la medida en que, las exportaciones con mayor valor agregado son las que menos se ven afectadas por el deterioro de los términos de intercambio característico del comercio de productos primarios, de origen fundamentalmente agrícola o minero, los países industrializados y los países en desarrollo que mantienen políticas consistentes de defensa de sus propios intereses, conceden el mayor impulso a las exportaciones de productos manufactureros y a la vigorización del sector industrial.

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

CUADRO No. 1

PIB por clase de actividad económica

(Estructura porcentual a precios de 1975)

Rama de Actividad	1976	1980	1986	1992
Agricultura	16.9	14.3	15.8	18.0
Petróleo	12.9	10.3	14.6	12.4
Manufactura 1/	16.3	18.0	16.7	15.2
Electricidad	0.8	0.8	1.3	1.5
Construcción	5.5	4.7	4.0	2.7
Comercio	15.3	16.8	14.6	15.0
Transporte y Comunicac.	5.9	6.8	7.5	8.8
Resto elementos PIB 2/	26.4	28.3	25.5	26.4

1/ No incluye la actividad de refinación.

2/ A partir de 1990, incluye Impuesto al valor agregado IVA.

FUENTE: BCE: Información Estadística mensual No.1707 y Cuentas Nacionales No. 15, 1992.

1. Cabe considerar igualmente la falta de oportunidad e inconsistencia de dicho desarme arancelario, en forma previa a la solicitud de admisión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), instancia multilateral en la que, como se conoce, hay que hacer concesiones previas al ingreso como país signatario del Acuerdo.

Desde 1980, el sector agrícola aumenta paulatinamente su participación en la generación del producto, acercándose a un quinto del PIB; por su parte el petróleo tiende a mantener el mismo peso que a mediados de la década del setenta, luego de la elevada participación alcanzada en 1986.

En lo que respecta a la industria manufacturera, su participación en el PIB se incrementó desde que los nuevos y crecientes recursos de la explotación petrolera y el endeudamiento externo, permitieron financiar los costos del proyecto sustitutivo, en la segunda mitad de los años setenta y a comienzos de los ochenta. El estallido de la crisis de la deuda y la aplicación de un esquema fundamentalmente similar de política económica y procesos de ajuste, por los gobiernos que se han sucedido en el poder, determinan un importante deterioro de su participación en el producto; igual tendencia se presenta en la rama de la construcción.

En lo que respecta al otro indicador de esta reprimarización, el peso preponderante de los productos primarios en las exportaciones ecuatorianas, cabe señalar que históricamente las ventas externas de tales productos representaron alrededor del 85% de las exportaciones totales hasta antes de la época petrolera; dicha participación se redujo hasta menos del 75% en 1980, a medida que las exportaciones de productos industrializados (básicamente alimentos: azúcar y elaborados de cacao y productos del mar; y, derivados de petróleo), crecían en importancia, para posteriormente en el transcurso de los años ochenta, aumentar progresivamente su participación, situándose en un promedio de 87% entre 1989 y 1992.

Sólo en 1993, gracias a la reactivación de las exportaciones de elaborados de productos del mar y de vehículos, y en menor medida de los derivados de petróleo y de productos químicos y farmacéuticos, por el impulso inicial del proceso de integración subregional, se recupera levemente la participación de las exportaciones de productos industrializados, que llega al 17% del total. Sin embargo, si aislamos las exportaciones agroindustriales, como las de elaborados de café y cacao, esa participación se reduce al 15.3%; si excluimos adicionalmente las exportaciones de harina de pescado y elaborados de productos del mar, cuyo grado de elaboración es muy elemental, las exportaciones de productos industrializados representarían en 1993, el 12.6% del total.

Por otro lado, entre las exportaciones de productos primarios cabe destacar la pérdida de peso relativo de rubros "históricos" como el café y el cacao; unida al rápido dinamismo de nuevos productos como las flores (cuyo valor exportado se ha multiplicado más de doce veces en los últimos 6 años, pasando de 2.3 millones de dólares en 1988 a 29.1 millones en 1993), algunas hortalizas y frutas tropicales y en menor medida maderas.

En la medida en que estos nuevos rubros de exportación son relativamente menos generadores de empleo que los tradicionales; así como el deterioro del ya limitado aporte de empleos de la industria manufacturera y la reducción de la

actividad constructora, tanto pública como privada, el problema del empleo y la informalización creciente de amplios sectores de la población, son otras tantas expresiones de la reprimarización modernizada.

La estadística disponible subvalora el desempleo abierto y no es muy apta para captar el proceso de expansión del sector informal de la economía. No obstante, una simple observación de las principales ciudades del país muestra la multiplicación de pequeños productores y comerciantes informales, que han adoptado esa estrategia de supervivencia, al verse marginalizados de las actividades “modernas”. La consecuente polarización de la distribución del ingreso y la segmentación de los mercados que se derivan de dicha tendencia, establecen características específicas que distan mucho de tomarse en cuenta para el surgimiento y desarrollo de un sector manufacturero vigoroso, puesto que las empresas se orientan a satisfacer la demanda de los estratos de mayores ingresos, cuando dicha demanda no es satisfecha directamente con importaciones.

En consecuencia, la reprimarización modernizada aparece como una característica básica de la economía ecuatoriana luego de los sucesivos tratamientos de estabilización y ajuste a que se ha visto sometida. Bajo dicho patrón, se consolida la articulación del Ecuador a la economía mundial como productor y exportador de bienes primarios, e importador de bienes de consumo, materias primas y bienes de capital. Tal esquema de división internacional de trabajo equivale al viejo patrón primario exportador, a pesar de la retórica de la “reinserción” y de la “globalización”.

Como entonces, en este proceso, el capital extranjero está llamado a jugar un rol fundamental, en calidad de dinamizador de la reactivación económica, por la vía de la inversión extranjera directa, que generaría empleo y traería el capital escaso. Sin embargo, como se ha podido constatar en la mayor parte de experiencias latinoamericanas, y en el caso ecuatoriano, la gran mayoría de los capitales que han venido ha sido de carácter financiero, de corto plazo, marcadamente especulativos y con elevada volatilidad; extremadamente sensibles a las modificaciones del diferencial de tasas de interés, respecto de los mercados internacionales, así como a las expectativas de modificación cambiaria. Sólo en forma relativamente marginal y focalizada en las economías de mayor tamaño, se presenta un incremento de la inversión extranjera directa.

2. LA CARTA DE INTENCION CON EL FMI

A fines de marzo de 1993, el gobierno ecuatoriano solicitó al Fondo Monetario Internacional un acuerdo stand-by por un monto de 130 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) (equivalentes a 180 millones de dólares), hasta marzo de 1996, se incluyen asignaciones para operaciones de reducción de deuda, por el

equivalente al 25% de cada compra. Igualmente, se anticipa la intención gubernamental de solicitar recursos adicionales para las operaciones de reducción de la deuda y su servicio, establecidas dentro de las políticas del FMI.

Para obtener el aval del Fondo para proceder a la renegociación de la deuda externa con la banca privada internacional y con los acreedores oficiales bilaterales agrupados en el Club de París, se establecieron metas trimestrales en las variables económicas claves en 1994 y metas anuales (por el momento), para 1995.

El documento publicado en la prensa nacional ², destaca inicialmente la evaluación del programa económico aplicado desde septiembre de 1992 por el gobierno y los que considera como los logros alcanzados.

Detalla las leyes introducidas dentro de la política de cambios estructurales, entre otras: las del Mercado de Valores, de Modernización, de Régimen Tributario y las Reformas a la Ley de Hidrocarburos.

Posteriormente se plantean los aspectos centrales del programa económico para 1994-1995, lo que resulta fundamental para el discernimiento de la política económica que se aplicará en el futuro inmediato.

En la Carta de Intención, el gobierno se propone "consolidar las condiciones para el crecimiento sostenido", mediante una reducción adicional de la inflación; los medios para lograrlo serían la "regularización de las relaciones crediticias del país", con la renegociación del capital y de los intereses no pagados a los acreedores externos, y la "profundización de la reforma estructural, en particular con la "modernización del estado".

Las metas globales explícitadas en la Carta que fuera publicada señalan una tasa inflacionaria de 20%, a fines de 1994 y de 15%, a fines de 1995. En cuanto al crecimiento de PIB, se prevé una tasa de 3% en 1994 y de 4% en 1995; creando las condiciones para un crecimiento de 5% anual en el producto no petrolero en el mediano plazo.

En el sector externo, se prevé un mayor deterioro de la cuenta corriente, debido al significativo incremento de las importaciones previsto para este año, en razón de las inversiones en exploración y explotación petroleras, por parte de las empresas extranjeras beneficiarias de la séptima ronda de adjudicación de bloques en la región oriental.

Sin embargo, esa tendencia sería contrapesada, en la cuenta de capitales, ya que el menor ingreso de capitales de corto plazo sería cubierto por el incremento de la inversión extranjera directa, en empresas privadas; y, por mayores desembolsos para el sector público, con metas trimestrales para el endeudamiento, y sublímites para el de corto plazo.

2. Ver periódicos del 6 de abril de 1994.

Como era de esperarse, en el ámbito fiscal se concentra el mayor número de acciones y reformas previstas en la Carta de Intención. Se pretende “consolidar el ajuste de las finanzas públicas”, fijando una meta de un déficit del sector público de 0.5% del PIB en 1994 (incluyendo gastos por el 0.6% del PIB para la reducción de personal). Ello se lograría con un estricto control del gasto fiscal y una estricta austeridad en el gasto corriente, gastos de capital por 7.3% del PIB (lejos del 9% y del 8.5% deseados por el Presidente).

En todo caso, las medidas orientadas a incrementar los ingresos fiscales son las más importantes, e incluyen como variable clave al nuevo sistema de fijación de los precios internos de los combustibles, de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos vigente. Así, se reconoce que los ingresos por ventas internas de combustibles se habrían duplicado, pasando de 1.7% del PIB en 1991 y 1992, a 3.4% en 1993, gracias a las esporádicas subidas de sus precios. Para este año se prevé un incremento adicional de 0.5% del PIB, en este rubro, con el mecanismo de revisión mensual establecido.

Igualmente se ha previsto incrementar los ingresos no petroleros del gobierno, mediante la aplicación de la Ley de Reforma Tributaria, en lo que respecta a: ampliar la base impositiva, reducir la evasión del impuesto a la renta, el cobro de un anticipo mínimo de 1% de los activos empresariales; y el fortalecimiento de la administración tributaria, con auditorías, un seguimiento estrecho de los pagos de grandes contribuyentes y el cobro de intereses en pagos atrasados, entre otras medidas administrativas. También se prevé para 1994 una reducción de 20.000 servidores públicos más, que se suman a los 21.000 que se retiraron en 1993.

Sin embargo, el énfasis fundamental de la Carta de Intención se centra en las reformas del sector público, agrupadas bajo el denominador de “modernización del estado”, conceptualizada casi exclusivamente como la privatización de empresas y servicios (excluyendo la desreglamentación y desburocratización, ya iniciadas por el gobierno). Dentro de la misma se consideran como pasos principales, la aprobación de la Ley de Modernización y, posteriormente, la conformación de los cuadros directivos del Consejo Nacional de Modernización (CONAM).

En el documento analizado se señalan como sectores prioritarios para este proceso, a las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía eléctrica, los hidrocarburos y la seguridad social. Se menciona igualmente la venta de activos fijos (especialmente bienes inmuebles), y la desinversión, con venta de acciones, por parte de varias entidades financieras del sector público.

La implementación de este proceso asumirá tanto la forma de inversiones por parte del sector privado, como la venta de acciones y las concesiones directas a empresas privadas.

En lo que respecta a la política social del presente gobierno, la Carta de Intención plantea que los sectores de bajos ingresos serán beneficiados por la reducción

de la inflación y por las oportunidades de empleo debido a la reactivación económica. Por ello, la política social se centra en los proyectos emergentes que pueda impulsar el FISE, y en el mejoramiento de los servicios básicos que puedan impulsar los municipios y otros gobiernos locales, con recursos financieros del BEDE.

La política anti-inflacionaria del gobierno seguirá centrada en dos ejes adicionales a los relacionados con el manejo monetario: el control del crecimiento de los salarios, de los sectores público y privado; y, la regulación del tipo de cambio, mediante la intervención del Banco Central, con el fin de lograr las metas de inflación y de reserva internacional neta (que se espera suba hasta el nivel equivalente a 4.3 meses de importaciones en 1994 y 1995), establecidas en el programa económico 1994-1995.

En el ámbito externo finalmente, se asigna una importancia crucial tanto a la profundización de la liberalización de los regímenes comercial y cambiario; como a la regularización de las relaciones con la banca acreedora internacional mediante una reestructuración global de la deuda y de su servicio, y la renegociación de las deudas y el servicio atrasados con el Club de París.

La carta de intención ecuatoriana fue aprobada por el Directorio del FMI, el 11 de mayo de 1994.

La Carta de Intención busca profundizar el esquema de política económica establecido en septiembre de 1993, y que viene manteniéndose con diferencias de intensidad desde 1982, consagrando definitivamente el paso de activos y empresas de manos estatales al sector privado, presentando al control de la inflación como una política social frente a la ausencia de iniciativas al respecto, confiando en la venida del capital privado extranjero y el regreso de los préstamos externos, por la renegociación de la deuda y el servicio pendiente con la banca privada, lo que supuestamente volvería a dar acceso a Ecuador, a los mercados financieros internacionales y confiando finalmente en que la política anti-inflacionaria y la privatización estimularían en forma automática el crecimiento económico.

Las metas establecidas son, al parecer muy ambiciosas y muy difíciles de lograr. En primer lugar, en cuanto al crecimiento: cabe recordar que a principios de 1994, las autoridades esperaban lograr una tasa de 3.5% la misma que fue reducida hasta el 2.5%, debido a la pérdida de ingresos fiscales por la caída de los precios del petróleo en los primeros meses del año y al rechazo por parte del Congreso, de los nuevos impuestos planteados por el gobierno en diciembre de 1993. Por lo demás las inciertas perspectivas de la actividad petrolera y de la evolución de los precios del crudo en el mercado mundial, no permiten vislumbrar cual podría ser el sector dinamizador del crecimiento, peor aún si varios analistas prevén que en este año las empresas industriales sentirán en mayor magnitud el impacto de la apertura subregional.

Para enfrentar esa reducción de los ingresos fiscales previstos, las autoridades echaron mano de los precios de los combustibles para el consumo interno, mediante un reglamento construido de tal forma que asegura mayores ingresos para el fisco mes a mes. Los factores considerados en dicho sistema son: los precios de los derivados (2 tipos de gasolinas) en el mercado mundial, la cotización del dólar en el mercado, y los precios de exportación del crudo ecuatoriano (promedio recibido por el Ministerio de Finanzas en el trimestre anterior); a los cuales se agregan dos aranceles: uno ad-valorem (IVA) y otro específico. Este mecanismo, aplicado desde febrero, se ha convertido en el principal instrumento para retirar recursos de la población, redistribuyéndolos hacia el sector financiero vía disminución del encaje legal. Mientras la austeridad continúa deprimiendo los ingresos reales de la población, la liberalización financiera reconcentra esos recursos en el sistema financiero y en sus empresas relacionadas.

Es preciso recordar que desde agosto de 1992, hasta junio de 1994, el precio de la gasolina extra ha tenido un incremento de 432%, situándola por sobre el precio de dicho derivado en el mercado norteamericano.

Buena parte de los recursos obtenidos serán asignados al pago de la deuda externa; y, por otro lado, este mecanismo también sirve al gobierno como instrumento para retirar circulante, esterilizando parte del incremento de la base monetaria, derivado del ingreso de capitales privados de origen externo, fundamentalmente atraídos por la diferencia de tasas de interés y la estabilidad del tipo de cambio, alimentada en parte por el mismo ingreso de capitales.

El impacto inflacionario de estas revisiones de precios, se reduce debido a la limitada ponderación de este rubro en la canasta de bienes y servicios utilizada para el cálculo del índice de precios al consumidor ³; y, por el mantenimiento del subsidio a las tarifas del transporte urbano.

Por otro lado, la meta de inflación fijada para 1994 (20%), parece igualmente difícil de alcanzar, si se considera que en los seis primeros meses del año se acumula un incremento de los precios superior al 15%. Lo más probable es que a diciembre la inflación se sitúe entre 25 y 30% considerando los siguientes factores: la vigencia del mecanismo de ajuste mensual de los precios internos de los combustibles, que asegura desde ya un crecimiento importante; el represamiento de algunos precios y tarifas (transporte y productos industrializados fundamentalmente), que está generando crecientes presiones alcistas, las cuales no pueden sostenerse indefinidamente; las previsiones respecto de la evolución de la producción de ciertos productos agrícolas; las tensiones que podrían afectar a la cotización del dólar en el segundo semestre, como resultado de la disminución del diferencial entre las tasas de interés internas e internacionales; y, por último, la revisión salarial de julio.

3. Vale recordar que la canasta de ponderaciones utilizada por el INEC data de 1978.

En lo que respecta a las metas de reserva monetaria internacional y del déficit fiscal, las dificultades de algunos rubros exportables como el banano, el camarón y el petróleo, entre otros; unidas a la pérdida de dinamismo de la demanda agregada, derivada de la reducción de la inversión estatal y de la reducción del consumo de los hogares, tanto por las transferencias que han realizado al fisco, como por la reducción del poder adquisitivo de las remuneraciones, permiten prever problemas para lograrlas.

De cualquier manera, la presentación de esta carta de intención abrió el camino para que los representantes del gobierno logren un acuerdo preliminar con el comité de gestión de la banca privada acreedora y pueda avanzarse en las negociaciones con el Club de París. A continuación analizaremos los términos de la renegociación de la deuda bancaria.

3. ACUERDO INICIAL CON LA BANCA PRIVADA

A comienzos de mayo, las autoridades económicas del país informaron alborozadas, que habían logrado un acuerdo con el comité de gestión, que representa a más de 400 bancos privados acreedores del Ecuador, para la renegociación del capital (4471 millones de dólares), intereses atrasados (2283 millones) e intereses de mora (825 millones), por un total de 7580 millones de dólares.

El acuerdo logrado, se enmarca dentro de la iniciativa Brady, en la medida en que se reconocería que el problema de la deuda ecuatoriana no es sólo de liquidez, sino de solvencia; y, en consecuencia, es imprescindible aliviar la carga del servicio, mediante la reducción del monto adecuado y/o de las tasas de interés.

Se trataría entonces de sustituir los anteriores compromisos de deuda, por nuevos, que el país esté en condiciones de servir oportunamente; se trataría de títulos de deuda completamente negociables, garantizados con bonos del Tesoro de los Estados Unidos, adquiridos con recursos del país y créditos especiales de organismos multilaterales.

En lo que se refiere al capital, existen dos alternativas: bonos de descuento y bonos a la par, entre las cuales pueden escoger los bancos acreedores. La primera, implica un descuento nominal del 45%, con títulos que tienen una tasa libor de 180 días más 13/16, flotante, 30 años de plazo y pagaderos al vencimiento. Esta alternativa tiene la ventaja del descuento, pero es incierta en cuanto a los flujos requeridos para el pago de intereses, en razón de la tasa flotante. Además existen costos derivados de la compra de los bonos de garantía.

La segunda, los bonos a la par, no incluye descuento, pero sí tasas de interés fijas y bajas (comienzan con 3% y llegan a 5% a partir del año 11), a 30 años plazo y pagaderos al vencimiento. Igualmente existen costos por la colateralización (garantías) del capital y de los intereses.

Respecto de los intereses atrasados y de mora, que representan más del 40% de la deuda bancaria total, se plantea la reducción de dicho saldo, mediante el recálculo de intereses atrasados, con tasas inferiores a las contractuales, procedimiento que determinaría una reducción de 21.4%. El resto se canjeará, en parte (191 millones) con bonos IE (con tasa Libor de 6 meses +13/16, 10 años de plazo, sin gracia); la mayor parte (2.424 millones), se canjeará con bonos PDI (20 años de plazo, 10 de gracia y tasa Libor+13/16; pero en los 6 primeros años podrá pagarse tasas muy bajas (entre 3 y 3.75%) y capitalizar la diferencia con la tasa antes mencionada.

Este constituye el primer paso de un largo proceso, que continuará con la aceptación por parte de todos los bancos y la selección de la opción que les parezca más conveniente. Por lo tanto ahora sólo se pueden hacer hipótesis sobre dicha selección y sus implicaciones, en términos del costo que implica para el país y de los flujos de caja para el servicio de la deuda renegociada.⁴

El acuerdo alcanzado fue saludado por los bancos privados norteamericanos como favorable, considerándolo menos "generoso" que el concedido a Polonia. Los negociadores ecuatorianos, por su parte, destacaban que se había obtenido una reducción mayor que la lograda por otros países, que el servicio de la deuda establecido es manejable, y que la renegociación permite una reestructuración más razonable de la deuda vencida.

El triunfalismo del anuncio del gobierno, fue enfriado por una serie de críticas que señalaban, entre otros criterios: que las obligaciones aceptadas rebasan la capacidad de pago del país, que se estaban hipotecando las posibilidades de desarrollo y las condiciones de vida de las futuras generaciones, que los únicos beneficiados son los tenedores ecuatorianos de papeles de deuda y que se habrían aceptado las condiciones de la banca acreedora.

Más aún entre las condiciones del Acuerdo, aparece un punto curioso e indignante como es la inclusión de un bono por 190 millones de dólares, pagadero a 10 años plazo y sin período de gracia, a través del cual, aunque parezca mentira, el país compensaría al Citibank y a los otros acreedores por no haber pagado intereses a raíz del débito arbitrario de 80 millones de dólares hecho por dicho banco en mayo de 1989.

Según el acuerdo alcanzado, y en un escenario optimista de crecimiento de la economía ecuatoriana, (tasa cercana al 5%, en los 10 primeros años), los pagos anuales representarían entre el 1.5 y el 1.8% del PIB; entre 1 y 1.2% para todo el período. De acuerdo a los negociadores, en valores absolutos, durante los siete primeros años se cancelarían montos de alrededor de 230 millones anuales; ellos

4. En MULTIPLICA, "Ecuador: Reporte Macroeconómico", de mayo de 1994, se encuentra un análisis detallado de diferentes alternativas y la conclusión de que una selección equitativa entre las diferentes opciones es probable.

subirían entre 400 y 450 millones, entre los años 2.001 y 2.004; en ese año pasaría a 550 ó 580 millones; en el 2.008 estarían entre 600 y 630 millones, con un pico máximo de 700 millones en el año 2 011.

Desde 1982 hasta 1993 el Ecuador pagó 24.500 millones de dólares por concepto de servicio de la deuda externa y recibió 21.100 millones de dólares como nuevos préstamos. Mientras que, a pesar de haber transferido (pagado) en términos netos más de 3.300 millones de dólares, el saldo de la deuda aumentó de 6.633 a 12.800 millones de dólares en dicho período.

Es evidente que las condiciones establecidas en el acuerdo, para el servicio, se vuelven crecientemente más duras, e implican un esfuerzo cada vez mayor, en términos del porcentaje del PIB o de los ingresos por exportaciones que deberá destinarse al pago de la deuda. En ello radica quizá la diferencia principal de la oposición, con el gobierno y sus voceros: el marcado optimismo del gobierno, respecto de la evolución de la economía, en base a una inusitada esperanza depositada en la venida del capital extranjero atraído por las privatizaciones (también comprometidas en la Carta de Intención), retomando el proverbial optimismo (poquíssimas veces corroborado por la realidad) del FMI.

El gobierno se ha preocupado de comprometerse a pagos menores durante su administración, no obstante lo cual desde ya serán necesarias varias medidas como la revisión mensual de los precios de los combustibles, o la desviación de los ya exigüos fondos asignados a rubros de inversión, o a partidas como salud, educación y desarrollo rural, por ejemplo, para destinarlos al servicio de los acreedores externos. Aunque, como se conoce, algunos ecuatorianos poseen papeles de la deuda, que adquirieron para completar el gran negocio iniciado con el endeudamiento externo, continuado con la sucretización de la deuda a costa del Estado, con la adquisición de dichos papeles en el mercado secundario por debajo del 20%, haciendo un magnífico negocio con el incremento de su cotización a más del 50%, cuya valorización estaba garantizada con la renegociación, una vez más, pagada por las restricciones y la reducción del nivel de vida de los ecuatorianos.

4. LINEAS FUNDAMENTALES DE LA PRIVATIZACION

El gobierno actual manifestó, desde su posesión en agosto de 1992, que la modernización del país y la reducción del tamaño del Estado eran objetivos básicos de su administración. Sin embargo, no parecía tener una definición clara, que rebase el simplismo privatizador, ni la decisión de impulsar, en forma coherente, las decisiones necesarias para lograrlo.

Peor aún, en forma sistemática, por acción u omisión, agravada por sus proverbiales dubitaciones y demoras, ha propiciado la degradación y prácticamente la quiebra de varias empresas destinadas a pasar a manos privadas; los casos de Ecuatoriana de Aviación y de Aztra resultan paradigmáticos.

Sin embargo, cerca de cumplir la mitad de su mandato; y, bajo las presiones del propio FMI, de otros organismos financieros multilaterales y de la banca privada internacional, expresadas en la Carta de Intención, el gobierno parece decidido a impulsar el proceso de modernización del Estado.

El Director del CONAM definió como áreas prioritarias para su acción, la seguridad social, las telecomunicaciones, los puertos marítimos, el registro civil, los aeropuertos y las aduanas.

Es evidente, sin embargo, que las privatizaciones, eje destacado por el FMI y otros voceros externos, se centrarán en las áreas señaladas explícitamente en la Carta de Intención con el FMI: hidrocarburos, telecomunicaciones, energía eléctrica y la seguridad social. Básicamente se trata de reducir el número de empresas estatales y eliminar los trámites innecesarios.

Paralelamente se desarrollarán otras actividades tendientes a racionalizar, desreplantar, modernizar y agilizar el funcionamiento del Estado. Los empresarios privados, cuyos representantes más conspicuos integran las comisiones o grupos constituídos para impulsar las diferentes áreas de acción del CONAM, han orientado el trabajo de este organismo a aquellos temas en los cuales tienen mayor consenso para actuar e inciden sobre aspectos sensibles para todo los sectores empresariales: aduanas, aeropuertos, puertos marítimos y telecomunicaciones.

La modalidad más utilizada será la de las concesiones, unida a los procesos de desinversión y desmonopolización, con creciente participación de empresas extranjeras, como consultoras o beneficiarias directas de dichas concesiones.

La experiencia de las privatizaciones en América Latina, estudiada por varios analistas, ha permitido establecer la necesidad de considerar tres aspectos problemáticos en el proceso: una adecuada valoración de los activos a privatizarse, que lleve a establecer el justo precio; la transparencia que debe prevalecer en el proceso, a fin de que la sociedad lo apoye; y, el dar el destino más adecuado a los recursos obtenidos.

En cuanto al destino de los recursos a conseguirse, el gobierno ha planteado que los mismos servirían para gastos de inversión social y de infraestructura, no pudiendo destinarse de ninguna manera a gasto corriente.

Si bien es cierto que existen contratos colectivos sumamente onerosos y una elevada ineficiencia en la producción o distribución de varios bienes y servicios públicos; también debe recalcar que los sucesivos gobiernos han convertido en botín político a varias entidades o empresas públicas, acumulando personal redundante que agrava las ineficiencias y la mala calidad de los servicios; y, han limitado las posibilidades reales de desarrollo, innovación e inversión de tales empresas, con el manejo político de sus precios y tarifas, así como del conjunto de su gestión. Finalmente, es evidente que la sociedad no ganaría absolutamente nada con la sustitución de un monopolio público por un privado.

La modernización de la economía ecuatoriana no puede estar divorciada de la democratización de la sociedad y de la política nacional, procesos que no pueden darse sin una amplia participación de la población, con amplios espacios para la descentralización de la toma de decisiones, a todo nivel. Ello implica, desde luego, una concepción que supere el estrecho marco del contraste entre propiedad y administración pública o privada, abordando globalmente los problemas económicos, sociales y políticos del Ecuador, dentro del contexto internacional que lo atraviesa.

5. OTROS ASPECTOS DE LA COYUNTURA

En lo que respecta a la evolución de los sectores productivos, cabe destacar que las ventas externas de petróleo crudo, en volumen, registran un crecimiento de 9%, en el primer trimestre de 1994, frente al de igual período de 1993; pese a ello, cae el valor de exportación, debido al deterioro de 27% en el precio promedio obtenido (11.59 dólares por barril frente a 15.91, en el período enero-marzo de 1994 y 1993, respectivamente). El gobierno sigue empeñado en bombear la mayor cantidad de crudo, como importante mecanismo para obtener mayores ingresos y generar cierta recuperación económica. Incluso está decidido a impulsar la ampliación del oleoducto, sin tener ninguna evidencia de si existen o no niveles de producción adicional por obtenerse.

El sector agrícola presenta una evolución dispar; la información disponible ⁵, permite afirmar que las condiciones climáticas desfavorables, caracterizadas por el exceso de lluvias, habrían afectado principalmente, en la costa, a cultivos de consumo interno como los de tomate, fréjol y, en menor medida, arroz; y a los de materias primas como el algodón; en consecuencia, en este año agrícola, se registrarían menores niveles de producción de tales productos.

Los cultivos de maíz, duro en la costa y suave en la sierra, muy importantes por tratarse de cultivos ampliamente extendidos entre los productores medianos y pequeños, como materia prima básicamente para la avicultura el primero, y bien básico de consumo interno el segundo; registrarían en cambio aumentos de sus niveles de producción, estimados en alrededor de 10%. La situación de los productores sería, por lo tanto, muy favorable, en el caso de los productos de la sierra.

En cuanto a los tradicionales cultivos de exportación, ha mejorado relativamente la situación de los productores de café y cacao, gracias a la recuperación de sus ingresos, por el incremento de la cotización de estos productos en el mercado mundial (una pequeña parte de la cual llega a los productores), al aplicar nuevos

5. Resultados de la Encuesta de Coyuntura Agropecuaria No. 76, elaborada por el CONADE y el Banco Central, del primer trimestre de 1994, correspondiente al período de siembras.

sistemas o mejorar los existentes, para la regulación de la oferta, por parte de los principales países productores.

Finalmente, aún no ha podido superarse la plaga que afecta a un segmento de las camarónicas de las provincias de Guayas y El Oro, provocando una elevada mortandad del crustáceo, lo que deriva en una disminución de las ventas externas (el valor de las exportaciones de camarón en el primer trimestre de 1994 disminuiría en 10.6%, frente al de igual lapso de 1993, tendencia que se explica por la caída del volumen exportado).

La industria manufacturera en su conjunto, presenta, según los resultados de la Encuesta de Coyuntura n. 76 de abril de 1994 ⁶, una situación predominantemente normal, como resultado de la evolución diferenciada de las empresas que pertenecen a las ramas que producen bienes de capital y de consumo durable, cuyos volúmenes de producción y ventas aumentarían.

Cabe anotar que, en el caso de las que producen bienes de consumo durable, la percepción que tienen las empresas de su situación es claramente negativa, debido fundamentalmente al deterioro de la demanda, aspecto que todas las empresas salvo las del grupo de bienes de capital (que incluye principalmente el ensamblaje de automotores), señalan como el principal problema que enfrenta su actividad (para el 65% de las respuestas). El impacto recesivo del ajuste, por la vía de la reducción del nivel de ingreso, y, por ende de la absorción, es evidenciado por los empresarios del sector industrial. A nivel de ramas específicas, las más afectadas por la reducción de la demanda serían: la de cacao y confitería, productos eléctricos, caucho y plástico, molinería y panadería, aceites y grasas, confección textil y calzado, y la de textiles y cuero.

Las empresas manufactureras que producen bienes de consumo no duradero y de uso intermedio, cuya demanda está, por lo tanto, determinada por la evolución del ingreso real de los estratos medios y bajos, presentan una situación negativa, debido básicamente a la reducción de su demanda. No obstante, sus previsiones para el conjunto del año 1994, son incluso más optimistas que las de los dos grupos antes analizados.

Finalmente, es interesante destacar que más del 50% de las empresas que respondieron a la encuesta, prevé incrementar sus precios, corroborando el componente inercial de la inflación.

En lo que respecta a la evolución de las transacciones externas, en el primer trimestre del año, para el que se dispone de la información necesaria, se registra una reducción del valor exportado (en algo menos del 5%) y un incremento del valor de las compras externas (superior al 22%). La combinación de estas dos tendencias no llega a generar, sin embargo, una balanza comercial negativa (que se calcula en

6. Ver Programa de Encuestas de Coyuntura CONADE-BCE, Mayo 19 de 1994.

términos FOB, excluyendo el costo de flete y seguros de los bienes importados), en razón del bajo nivel de importaciones registrado, en los dos primeros meses de 1993, con los que se compara.

La disminución del valor de las exportaciones de productos primarios explica prácticamente toda la tendencia; son particularmente significativos la disminución del valor exportado de petróleo crudo (20.5%), debido a la caída del precio en el mercado mundial; de las exportaciones de banano (7%), por el impacto de las restricciones europeas y del surgimiento de nuevos competidores; y la reducción de las ventas de camarón, al disminuir la oferta exportable disponible.

Al persistir el estímulo importador de la subvaloración relativa del dólar frente al sucre; la reactivación muy limitada de algunas actividades; pero sobre todo la "normalización" de las importaciones, luego de la acumulación de existencias registrada en 1992, determinarían el incremento de las importaciones.

La propia Carta de Intención con el FMI prevé el deterioro de la balanza en cuenta corriente (incluyendo transacciones en servicios) para este año, debido a las masivas importaciones que se requerirían para las actividades petroleras que han sido adjudicadas en la séptima ronda petrolera.

Las tendencias antes analizadas agudizarían ese deterioro, con lo cual se registraría en el Ecuador la evolución observada en todos los casos de estabilización y ajuste en América Latina, que dista de ser una evolución de carácter temporal. La apertura y la liberalización provocan un incremento sostenido de las importaciones, principalmente de bienes de consumo, cubiertas por los flujos de capitales de corto plazo y, en menor medida, por los ingresos de inversión extranjera.

En efecto, en el primer trimestre de 1994, se han incrementado las importaciones de bienes de consumo en 19.6% (básicamente por que el enorme incremento de las compras de bienes de consumo duradero 57%, más que compensa la disminución de las correspondientes a bienes de consumo no duradero -14.3%); las importaciones de materias primas aumentan en 26%, básicamente por las compras de materias primas para la industria (27.2%), debido a su necesidad de recomponer existencias y a la reactivación de las empresas productoras de bienes de capital, y, en menor medida, de las de bienes de consumo durable, las importaciones de materias primas para la agricultura aumentan 10.7%.

Finalmente, las importaciones de bienes de capital registran un aumento de 18.4%, que se explica fundamentalmente por las importaciones de equipos de transporte, que suben 54%, mientras las compras externas de bienes de capital para la agricultura crecen 14.7%. Las importaciones de bienes de capital para la industria permanecen prácticamente estancadas (crecen en 2.4%), lo que ratifica tanto el impacto de la apertura sobre el sector, como la falta de un ambiente macroeconómico que estimule la inversión, debido a la persistencia de elevadas y muy inestables tasas de interés activas.

La prolongación de la evolución antes señalada, en las corrientes de importación y exportación, en el resto del año, llevaría a registrar una balanza comercial negativa (aún previamente a los ajustes de balanza de pagos), por primera vez en los últimos 6 años.

Respecto a la política monetaria, la mayor restricción se ha conseguido vía acumulación de depósitos del sector público en el Banco Central, mientras se han canalizado mayores recursos hacia el sector financiero. Así, las autoridades económicas han reducido el nivel de encaje en dos oportunidades, desde agosto de 1992. Adicionalmente, a comienzos de junio de 1994, la Junta Monetaria decidió establecer un encaje marginal único, sobre los depósitos y otras captaciones adicionales del sistema financiero, con respecto al saldo promedio de depósitos y captaciones de la semana correspondiente al 18 de mayo. Este encaje marginal tendrá un carácter temporal, hasta el 4 de agosto de este año, en que se unificará el encaje legal en 12%, lo que significa una reducción promedio del 16% frente a los niveles vigentes.

Esta medida implica liberar 60 mil millones según los voceros oficiales. El impacto inicial de esa masa de recursos será la reducción de las tasas de interés, tanto activas como pasivas y generar un incremento de la liquidez, que puede repercutir sobre el ritmo inflacionario, más aún en situaciones de reducida oferta.

No obstante, dicha medida podría impactar igualmente sobre el tipo de cambio, en la medida en que la reducción del diferencial entre las tasas internas y las internacionales (peor aún cuando estas últimas están elevándose en los mercados financieros norteamericanos), con el riesgo de salida de los capitales de corto plazo, de carácter especulativo (los capitales golondrina), que han alimentado la reserva monetaria internacional. Inevitablemente estos movimientos provocarán presiones devaluatorias insostenibles, cuyo impacto inflacionario será muy importante, dificultando aún más el logro de la meta de inflación fijada para 1994.

No queda ya ninguna duda respecto de que la fracción empresarial que controla el poder político en el Ecuador, es la vinculada al capital financiero, altamente transnacionalizado. Mientras se impone austeridad y control de los incrementos salariales a la gran mayoría de la población; cuando se somete a una apertura brutal e indiscriminada a los sectores productivos del país, al mismo tiempo se entrega a los sectores financieros, una enorme masa de recursos adicionales, que no disminuirá en absoluto su carácter rentista, que se expresa en la magnitud de los márgenes de intermediación que aplican, evidencia inequívoca de su ineficiencia.