

# ECUADOR DEBATE

33

Quito-Ecuador, diciembre de 1994

## EDITORIAL

### COYUNTURA

Coyuntura Internacional: Desequilibrios internacionales profundizados a cincuenta años del FMI. / 6-19

Coyuntura Nacional: Para un balance del ajuste. / 20-33

Reforma constitucional y consolidación política del ajuste. / 34-43

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

### TEMA CENTRAL

Crítica de la razón corrupta. / 46-63

JOSE SANCHEZ PARGA

Adiós Señor Presidente: Análisis del proceso político de la renuncia de Collor de Mello. / 64-85

ELIMAR PINHEIRO DO NASCIMENTO

La corrupción, parte vital de la economía. / 86-99

MILTON MAYA

Corrupción: Una agenda necesaria impuesta a los medios por la teología neoliberal. / 100-107

SIMON ESPINOSA

La macondiana legalidad del control. / 108-124

VICENTE SALAZAR PINO

## PUBLICACIONES RECIBIDAS

## **DEBATE AGRARIO**

Políticas agrarias en los países ricos: sus efectos en el mercado internacional y en las economías pobres. / 130-142

LUIS J. PAZ SILVA

Políticas frente a la mujer como productora de alimentos en el Ecuador. / 143-151

ROSA JORDAN

## **ANALISIS**

Por qué todas las cuentas son falsas. / 154-158

MICHEL VAN AERDE

La vida escandalosa de Daniel Santos. / 159-166

HERNAN IBARRA

## **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

De campesinos a ciudadanos diferentes. / 167-184

LEON ZAMOSC

**BIBLIOTECA**



ELIACSO

## COYUNTURA NACIONAL.

### PARA UN BALANCE DEL AJUSTE

**A**l superarse los dos años de ejercicio del poder por parte del gobierno conservador-purista, e iniciarse por lo tanto su inexorable salida, es necesario hacer una suerte de balance de la gestión realizada, en lo que respecta al manejo de la política económica, a partir de los propios objetivos establecidos por el gobierno; al igual que por su impacto en la economía y en la sociedad ecuatoriana.

Este análisis es tanto más pertinente, cuanto que el proceso de ajuste iniciado a comienzos de septiembre de 1992, se diferencia de esquemas similares (originarios sin embargo, de una misma matriz ideológica, a pesar de las variaciones y matices), planteados a lo largo de los últimos doce años, por la profundidad, rigor y relativa inflexibilidad con que se lo aplica; pero sobre todo, por la diversidad de esfuerzos desplegados por las autoridades económicas, en su afán de consolidar los “cambios estructurales” realizados o previstos, dándoles continuidad y fundamentalmente el carácter de irreversibles.

Así, el amplio espectro de nuevos cuerpos de legislación y regulación económica que ya han sido estructuralmente modificados y los profundos cambios que se desarrollan o están previstos en otros ámbitos, patentizan el objetivo gubernamental de formalizar jurídicamente las líneas centrales del ideario económico neoliberal: sacralización del mercado y del sector privado, reducción del estado a un rol meramente subsidiario, desregulación generalizada de la economía, apertura frente a las corrientes externas de capital y mercancías... entre otras medidas.

El proyecto de reformas a la constitución política del Ecuador, presentado por el gobierno al Congreso Nacional sintetiza esos planteamientos <sup>1</sup>. Dicho proyecto elimina los conceptos de economía mixta (dentro de la cual se destaca la participación activa del Estado), así como la noción de sectores estratégicos (en los cuales

---

1. Ver sobre todo el Título III de la Primera parte, relativo a la economía, del Proyecto de Reformas, publicado con El Comercio del 13 de octubre de 1994.

hay restricción para la presencia del capital extranjero); sustituyéndolos por los de “economía social de mercado”, enfatizando la acción meramente subsidiaria del Estado, garantizando la libertad económica, permitiendo las inversiones privadas en la prestación de servicios públicos, mediante sistemas de delegación o concesión, etc...

En la presente entrega del análisis de coyuntura revisaremos las transformaciones estructurales y cambios legales más importantes realizados por la presente administración, situándolos en el marco de la evolución de la economía en el corto plazo y de sus perspectivas para el próximo año.

## ENTRE LA RENEGOCIACION DE LA DEUDA Y LA MODERNIZACION

La Carta de Intención presentada al FMI a fines de marzo de 1994 incluye aquellos aspectos considerados indispensables por el organismo financiero multilateral (consensados con el gobierno ecuatoriano), además de las leyes que ya se habían introducido en los ocho meses anteriores, como las del Mercado de Valores, de Modernización, de régimen Tributario y las reformas a la Ley de Hidrocarburos.

Como ya se mencionara en la entrega anterior, la Carta de intención negociada con el FMI (al igual que el “Plan Macroeconómico”, de septiembre de 1992) asignan un papel fundamental a “la regularización de las relaciones crediticias del país con la banca privada”, mediante la renegociación de la deuda externa; y, a la modernización de Estado. La primera (ampliamente reseñada en Ecuador Debate No.32), se efectivizó en Madrid, a comienzos de octubre, con la firma de los nuevos contratos de deuda renegociada con la banca comercial; reiteremos que el acuerdo logrado no tiene elementos extraordinarios frente a los clásicos de la iniciativa Brady: se reconoce (al menos parcialmente), que la deuda no era pagable en las condiciones iniciales y se concede cierta rebaja.

En contrapartida, los bancos garantizan colateralmente el cobro de sus acreencias (gracias al incremento de la deuda con organismos financieros, para adquirir los bonos de garantía, vinculados desde luego con nuevos condicionamientos); y el país asume la carga creciente del servicio de la deuda, que había sido atendido en forma parcial y fuera de un arreglo global, en los últimos años.

Cabe destacar que el monto destinado al pago del servicio de la deuda pública externa, equivalente al 31.2% de los egresos presupuestados por el Ministerio de Finanzas, en la proforma para 1995 (frente al 27.7% destinado a gasto social, considerando como tal los presupuestos de los ministerios de: Educación, Bienestar Social, Trabajo, Salud y Desarrollo Urbano), es el principal rubro que crece y explica todo el incremento presupuestario previsto. El servicio de la deuda externa representará en 1995, alrededor del 4.4% del PIB (0.4% más que en 1994), peso relativo que tiende a mantenerse estable desde 1992.

En suma, los rigores del ajuste estabilizador se justificarán ahora por la necesidad de pagar los intereses de la deuda externa, monto que se incrementará significativamente en los próximos años. Las autoridades económicas apuestan a que el crecimiento de la economía y de las exportaciones, gracias al ingreso de capitales extranjeros, permitirá cubrir sin problemas tales obligaciones. El pago del servicio de la deuda externa estará determinado, en definitiva, por dos variables fundamentales: la magnitud de recursos que el Estado logre recoger de la economía (vía impuestos o mediante la revisión periódica de las tarifas de bienes y servicios, cuyo control se mantenga en poder de Estado); y, la capacidad generadora de divisas de la economía ecuatoriana, que se expresa en sus saldos de balanza de pagos, definidos fundamentalmente por la dinámica de sus exportaciones, por el desarrollo de su sector turístico, y por la atracción de inversiones extranjeras, que generen ingresos netos de divisas (una vez descontada la remisión de utilidades).

Para examinar la viabilidad actual de este esquema, analicemos la capacidad de pago de la economía ecuatoriana, determinada por la evolución de su balanza de pagos. Los últimos datos disponibles, correspondientes a 1993 y el primer trimestre de 1994,<sup>2</sup> permiten apreciar un importante deterioro de la balanza en cuenta corriente, debido a saldos positivos cada vez menores en la balanza comercial, explicados a su vez por el estancamiento y aún reducción de los ingresos por exportaciones, que compensan cada vez más difícilmente el rápido aumento de las importaciones, en particular de bienes de consumo, cuya participación en el total de importaciones (según balanza de pagos) prácticamente se duplica, al pasar del 13% en 1990, a 25.9% en 1993 (entre 1993 y 1992, aumentan casi en un 50%).<sup>3</sup>

En efecto, según los datos de permisos concedidos, en los siete primeros meses de 1994, el valor de las exportaciones ecuatorianas registra un ligero incremento (6.5%), frente a las de similar período de 1993; dicha tendencia se explica básicamente por la evolución favorable de las ventas externas de productos industrializados (grupo en el que destacan los incrementos registrados en las exportaciones de derivados de petróleo 15.7%; otros elaborados de productos del mar 45.5%; manufacturas de metales, que incluye venta de vehículos, con 80.9%; y, en menor medida, los incrementos en manufacturas de textiles 44.7% y café elaborado 49.6%).

El valor de las exportaciones de productos primarios, por su parte, presenta un virtual estancamiento (apenas se incrementan en 1.5%), en los siete primeros meses

---

2. Banco Central, Información Estadística Mensual, No. 1.711, Septiembre 30 de 1994, p.47.

3. Cabe recordar que el ámbito de política externa incluido en la Carta de Intención, preveía un mayor déficit en cuenta corriente, en 1994 y 1995, por "un significativo incremento en las importaciones, asociado a la inversión privada en el sector petrolero". Este boom de importaciones de bienes de consumo no parece vinculado a dichas inversiones, por lo cual la tendencia negativa debería profundizarse aún más en los próximos meses.

de 1994, reflejando los menores ingresos por concepto de exportaciones de petróleo crudo (caen prácticamente en -10%), debido a la disminución de los precios; y en banano (reducción de -5%; frente a igual período de 1992, la caída supera el 30%); esta evolución no se explica por la aplicación de las medidas restrictivas impuestas por la Unión Europea, ya que el volumen de exportación hacia ese mercado se incrementó en 35%, en los diez primeros meses de 1994, frente a igual período de 1993 <sup>4</sup>, sino fundamentalmente por la reducción de los precios; efectivamente, (entre julio de 1993 y agosto de 1994, la cotización del banano en puertos de Estados Unidos, habría caído en 35%, pasando de 115.6 a 75 centavos por libra <sup>5</sup>.

Respecto al problema del banano, por la aplicación del reglamento 404 de la Unión Europea, que estableció un nuevo régimen para las importaciones de la fruta a ese mercado, desde julio de 1993, vale anotar que, al parecer, el cabildeo y la presión de las empresas transnacionales norteamericanas comercializadoras de banano, perjudicadas por las cuotas establecidas por la Unión Europea, y las consecuentes amenazas del gobierno norteamericano, serían el mecanismo que propiciaría un acuerdo que reduzca, al menos parcialmente, el carácter discriminatorio de la política de la Unión Europea.

Cabe destacar, sin embargo, que los exportadores ecuatorianos parecen preferir el sistema actual, considerándolo más competitivo que la avasalladora presencia de las transnacionales norteamericanas, que controlaban la comercialización de la fruta; mientras el sistema actual aumenta el poder de los importadores y maduradores europeos, que pueden comprar a cualquier exportador.

El tardío, costoso e inefectivo proceso de ingreso del Ecuador al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, por sus siglas en inglés); empantanado, al parecer, en la definición del nivel de consolidación exigido por las economías industrializadas, así como por su demanda para que se eliminen las franjas arancelarias agrícolas establecidas por el Ecuador; y los intentos de desnaturalizar a la UPEB (Unión de Países Exportadores de Banano), ayudan poco en el objetivo de evitar o reducir las restricciones del comercio bananero hacia Europa.

Las reducciones antes mencionadas, son parcialmente compensadas por las mejores ventas de productos tradicionales como café, cacao y camarón (con incrementos de 500% y 2%, respectivamente); así como de flores naturales (con casi 50%).

Cabe destacar que la espectacular recuperación de los ingresos por ventas de café, obedecen exclusivamente a la cuadruplicación de sus cotizaciones en el mercado mundial, a fines del primer semestre de este año, gracias a la significativa

---

4. Según reporte del Programa Nacional del Banano, ver El Comercio del 5 de noviembre de 1994. Más aún, en este año se esperaba alcanzar el récord histórico de 3 millones de toneladas de banano exportado.

5. FMI: International Financial Statistics, octubre de 1994.

reducción de la oferta, por las heladas y otros problemas climáticos registrados en el principal productor mundial: Brasil.

En el caso del cacao, los precios internacionales también tienden a recuperarse, gracias, en parte, a un mejor funcionamiento del mecanismo regulador establecido por la Organización Internacional del Cacao; en cuanto a las flores, cabe mencionar que aún no se aprecia el impacto del arancel de 38% fijado por Estados Unidos para proteger a sus productores.

En lo que respecta a las importaciones, las estadísticas de primer reembolso y visto bueno registran una profundización de dicha tendencia en el primer semestre de 1994, en que se incrementa el valor de las compras externas de bienes de consumo en 66.3%, destacándose el incremento de las importaciones de bienes de consumo duradero (101.3%), la mayor parte de los cuales corresponde a bienes de carácter suntuario.

En definitiva, los rubros que "financian" la balanza de pagos serían el atraso en el pago de intereses, los desembolsos por deuda externa privada (en términos netos, el sector público hizo transferencias de capital al exterior en 1993, por concepto de deuda externa); y, las inversiones extranjeras que muestran un ligero incremento. Al renegociarse la deuda y reanudarse su servicio se elimina uno de tales factores, en el contexto previsible de una profundización de las tendencias señaladas en las importaciones; al igual que la persistencia de dificultades para las exportaciones.

Cabe preguntarse sobre el destino de la inversión extranjera ingresada; no hay elementos que permitan establecer un incremento efectivo de la capacidad exportadora del país, ya que aún no se efectivizan las inversiones vinculadas con la séptima ronda petrolera; muy probablemente tales inversiones están vinculadas (como en toda América Latina), con el proceso de descapitalización de entidades del sector público, así como con la especulación financiera. Igualmente, la nula información disponible sobre el destino del creciente endeudamiento privado que registra la balanza de pagos, unido al estancamiento del empleo y el análisis de las exportaciones, no permiten suponer que se estaría generando una vigorosa base productiva exportadora.

En consecuencia, resulta dudosa la viabilidad de los compromisos adquiridos, en términos de la capacidad de generación de divisas de la economía ecuatoriana.

Cabe recordar además que estudios recientes de la CEPAL demuestran que la mayor parte del capital ingresado a América Latina corresponde a colocación de valores, vinculadas con los procesos de privatización de empresas y actividades públicas; el resto corresponde a capital financiero especulativo, altamente volátil que aprovecha las brechas rentables temporales, determinadas por diferenciales de tasas de interés y por la evolución del tipo de cambio. Sólo un porcentaje menor y concentrado en las economías regionales de mayor tamaño relativo, corresponde a inversión productiva.

Por otro lado, existe un riesgo fundamental que se desprende de lo señalado anteriormente: cuando aún no culminaba la renegociación con la banca comercial extranjera, el sector privado ecuatoriano comenzó a buscar y utilizar las nuevas oportunidades de endeudamiento externo, las que se multiplicarán relativamente con la culminación del proceso; su confianza en recurrir al (entonces si indispensable y conveniente) Estado, para que asuma sus compromisos cuando enfrente dificultades, es un aliciente básico.

De esta manera se reiniciaría otra vez el ciclo infernal del endeudamiento. Tan importante es esta tendencia, que las autoridades económicas debieron señalar rápidamente, la necesidad de planificar el futuro endeudamiento, y realizar operaciones de ingeniería financiera para reducir aún más la deuda externa. Las ganancias del puñado de ecuatorianos que posee papeles de la deuda del país, adquiridos muy oportunamente en el mercado secundario, no cesan de incrementarse.

## LOS AVATARES DE LA “MODERNIZACION”

Otra línea de política, fundamental en la estrategia del gobierno es la “reforma sustancial del sector público”, que incluye la privatización de empresas y servicios, presentada bajo el membrete de la modernización del aparato estatal.

Este proceso ha sufrido un retraso significativo, debido principalmente a las propias indefiniciones y vacilaciones del régimen, que expresan los diferentes intereses que se mueven en su seno; y en menor medida por la resistencia de buena parte de la sociedad civil frente a una modernización entendida como sinónimo de privatización y como oportunidad para los capitales, nacionales y extranjeros, de obtener enormes ganancias en la compra-venta de acciones de empresas y activos, manifiestamente subvalorados; y/o de controlar actividades tan rentables como las diferentes subramas de las telecomunicaciones, entre otras.

En este objetivo, las principales acciones del gobierno se han orientado a la reducción de la burocracia estatal, mediante la no renovación de contratos y sobre todo con la compra de renunciias; a la desinversión (venta de la participación estatal en el paquete accionario o de la totalidad de la propiedad, en empresas de diversas ramas de actividad), emprendida por entidades como la Corporación Financiera Nacional, el Banco de Fomento, el IEISS, el Ministerio de Agricultura, entre otras.

Se aprobó la Ley de Modernización, que pretende establecer el marco general del proceso y se creó el CONAM, como organismo impulsor y ejecutor de la modernización. Los tres titulares que han desfilado por el CONAM; las indefiniciones y aún contradicciones al interior del gobierno sobre este tema; pero, sobre todo, la magnitud de los intereses en juego y el enfrentamiento abierto entre los grupos económicos que pugnan por los activos del sector público, han definido un proceso sumamente lento, falto de transparencia, conflictivo y excesivamente politizado,

donde han proliferado los “errores”, ambigüedades y subvaloración de los valores de tales activos.

Es decir, este proceso ha tenido precisamente todas las características contrarias a las que se desprenden como recomendaciones de las experiencias, exitosas pocas y fallidas la mayoría, registradas en América Latina. Las modas siempre llegan tarde al Ecuador y no sabemos aprovechar las experiencias de otros países de la región. Peor aún, en varios casos específicos, como los del ingenio Aztra, la Cemento Nacional, Ecuatoriana de Aviación, entre otros, ha existido una estrategia clara del gobierno, o de sectores a su interior, orientada a deteriorar la imagen y situación de las empresas o entidades sujetas a la modernización-privatización, para reducir drásticamente su valoración.

Cabe agregar, que aún cuando dicha valoración se realizara en el mercado, esto es en las Bolsas de Valores existentes, su incipiente desarrollo, el carácter elemental de las actividades que se realizan en ellas y su fragilidad, derivada del limitado número de agentes que actúan en ellas, reducen su eficacia como mercado de capitales, peor aún en sociedades financieramente poco profundas como la del Ecuador.

Precisamente el reconocimiento de estos problemas y la necesidad de propiciar el surgimiento de un verdadero mercado de capitales, llevó al gobierno a impulsar y lograr la aprobación de la ley del Mercado de Valores, cuyos resultados se verán, sin embargo, en el mediano plazo.

Su funcionamiento dependerá de la superación de los límites impuestos por la presencia de un elevado número de empresas con carácter predominantemente familiar o de grupo, poco dispuestas a abrir su capital accionario al público en general; así como por la escasísima experiencia de los agentes económicos, en transacciones con papeles de renta variable. Es probable que el surgimiento de los fondos de inversión llene este vacío en términos de la demanda; sin embargo, para su completa operación se requiere una oferta permanente de valores transables, de diferente tipo, que supere la tradicional concentración de sus operaciones en papeles de renta fija y de origen estatal, básicamente.

De cualquier manera, las bolsas de valores siguen siendo absolutamente embrionarias; el monto mensual de sus operaciones representa menos del 1% de los depósitos que manejan los bancos. Sólo la especulación con las acciones de empresas privatizadas, como la Cemento Nacional y Aztra, ha dinamizado relativamente sus actividades, en los últimos meses.

Por otro lado, ante la oposición, parlamentaria y social, a la privatización de las empresas públicas presentes en las actividades claves, el gobierno ha utilizado una estrategia doble: propiciar su eliminación, por la vía de la “junta de notables”, dentro de las modificaciones constitucionales que discutirá el parlamento, apoyándose políticamente, en los resultados de una consulta popular mañosamente elabo-

rada, masivamente dirigida en los medios de comunicación y que no abordaba directamente problemas fundamentales como éste: y, en segundo lugar, utilizando otras formas jurídicas, como la de las concesiones, para incrementar la presencia del sector privado en tales actividades.

Este último mecanismo comenzará a operar pronto, en las carreteras, en la distribución de combustibles, generación y distribución de electricidad, manejo de varias actividades ligadas al funcionamiento de aeropuertos, etc.; está aplicándose ya en segmentos de las telecomunicaciones y tenderá a ampliarse cada vez más.

La suerte que corran las reformas constitucionales es incierta; pero la creciente entrega de acciones, activos, empresas y segmentos de los servicios públicos, al capital privado, nacional e internacional, continuará en los próximos meses. De cualquier manera, es evidente que el deseo del partido social-cristiano (hasta hace poco seguro de ser gobierno en 1996), de manejar directamente los rubros más jugosos de las actividades del sector público, pero sobre todo las contradicciones e ineficiencias características del gobierno actual, dilatarán el proceso más allá de su gestión.

Finalmente, es claro que el principal objetivo del gobierno en este campo es entregar al sector privado los bienes, empresas y servicios públicos, lo más rápidamente posible, sin importar ni el precio ni la transparencia del proceso; reduciendo además drásticamente el empleo en empresas y otras entidades públicas, de las cuales se ha despedido o comprado la renuncia a más de 50 mil personas. La “modernización” del aparato estatal se ha reducido, en suma, a las acciones antes mencionadas, con una concepción legalista y que no busca eficiencia y esquemas modernos en la operación de tales entidades, menos aún la descentralización y una mayor participación ciudadana en su funcionamiento y control.

## TERQUEDAD INFLACIONARIA

El problema más importante que encontró el gobierno purista conservador al asumir el poder, era un nivel inflacionario de dos dígitos, estabilizado sobre el 50%, sumamente alto para los patrones ecuatorianos. En consecuencia, las autoridades económicas aplicaron un esquema de estabilización, que se inició con un significativo sobreajuste del tipo de cambio, así como de varios precios y tarifas de bienes y servicios públicos; la estrategia apuntaba a romper drásticamente las expectativas inflacionarias de los agentes y situar al tipo de cambio como ancla del proceso, regulando su evolución, mediante operaciones de mercado abierto, tendientes a mantenerlo dentro de bandas prefijadas.

Ese esquema permitió reducir progresivamente la tasa inflacionaria, en particular desde fines del primer semestre de 1993, logrando prácticamente alcanzar la meta de 30%, fijada para diciembre de 1993 (se llegó al 31%). La reducción del

proceso inflacionario prosiguió en los meses subsiguientes, si bien con menor velocidad.

Es evidente que el gobierno ha conseguido reducir en forma significativa el fenómeno inflacionario. En efecto, al recibir el poder, en agosto de 1992, la tasa de inflación anual era de 52.3%; mientras que la registrada en octubre de 1994 fue de 23.8%, lo que representa una reducción superior al 55.3%.

Más aún, el gobierno ha reiterado que la reducción del ritmo inflacionario sería la mejor política social, ya que eliminaría el injusto y regresivo impuesto inflacionario, ante el cual los sectores de ingresos medios y bajos, principalmente los asalariados, no cuentan con elementos de defensa.

Cabe señalar, sin embargo, como lo han demostrado numerosas experiencias de estabilización en América Latina y en el mundo, en general, que es relativamente más sencillo reducir procesos inflacionarios que presentan tasas muy elevadas, que cuando los mismos se ubican en niveles medios.<sup>6</sup>

En efecto, los procesos de indexación, formal o informal, que tienden a generalizarse entre los agentes económicos; y, la convivencia con la inflación, determinan un fuerte componente inercial en el fenómeno inflacionario, que dificulta ulteriores reducciones. Así, en el período enero-octubre de 1994, se ha registrado una tasa mensual promedio de 1.74% (1.34 para los últimos seis meses).

En el caso ecuatoriano, el proceso inflacionario parece haberse estabilizado alrededor del 23%. Por otro lado, las propias autoridades han reconocido, como habíamos previsto en números anteriores, que resultaba imposible lograr la meta del 20% anual fijada para fines de 1994, en la Carta de Intención acordada con el FMI.

Ello se vuelve más difícil aún, si se considera que el propio proceso de ajuste incorpora, a pesar del elemento heterodoxo que significa el ancla del tipo de cambio o su flotación controlada dentro de una banda relativamente estrecha y móvil, revisiones periódicas de precios y tarifas; y, fundamentalmente la revisión mensual de los precios de los combustibles, medidas que generan presiones y expectativas inflacionarias, aunque a niveles más moderados. La tasa de inflación acumulada en los 10 meses del año es de 21.2%, previéndose para diciembre una tasa superior al 23%.

La significativa elevación del precio del diesel a comienzos de noviembre, unida al paro del transporte pesado en reacción a dicha medida, han generado importantes aumentos de los precios, en todo tipo de bienes, con un fuerte componente especulativo.

---

6. Ver al respecto: M. Bruno, G. di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer (compiladores): *Inflación y Estabilización, La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México. Lecturas de El Trimestre Económico* No.62. México 1988.

Por otro lado, corroborando, al menos tendencialmente, la tesis de Schuldt <sup>7</sup>, sobre la presencia de un mayor laxismo fiscal en la segunda mitad del período de un gobierno, aspecto que algunos analistas parecen encontrar en la proforma presupuestaria elaborada para 1995, que permitiría un déficit fiscal mayor que el 0.5% del PIB previsto para este año, determinado por la estabilización de los ingresos y mayores egresos.<sup>8</sup>

En caso de presentarse efectivamente dicho laxismo, no tendría mayor impacto inflacionario, en la medida en que, como se anotara anteriormente, el incremento del gasto público se destinaría exclusivamente al pago del servicio de la deuda externa.

Pese a ello, hay autores que consideran que el gobierno estaría dispuesto a “sacrificar un mayor avance en la reducción de la inflación a cambio de estimular el crecimiento económico”<sup>9</sup>. El gobierno enfrenta este dilema, clásico en la macroeconomía, no tanto por razones ideológicas, cuanto por el compromiso adquirido con el FMI, de lograr una tasa de crecimiento del PIB de 4% en 1995 y de 5% en el producto no petrolero, en el mediano plazo.

## PREOCUPACION POR EL CRECIMIENTO

En consecuencia, el aspecto más preocupante de la coyuntura económica, para las autoridades, ha tendido a desplazarse hacia la magnitud del fenómeno recesivo generado por el ajuste, y la necesidad de crear condiciones que permitan reactivar el crecimiento, más allá del restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos. Por ello se enfatiza la importancia de lograr tasas de interés más bajas y estables, que las que han prevalecido en los últimos dos años, caracterizadas por su volatilidad y por la rigidez a la baja, particularmente en el caso de las tasas activas. Como se conoce, tasas de interés bajas y estables estimulan el proceso de inversión y, por lo tanto, la reactivación de la economía.

Efectivamente, en los últimos meses se ha constatado la disposición del capital financiero para ajustar inmediatamente a la baja las tasas pasivas, en tanto que las activas se desplazan mucho más lentamente. Este comportamiento de los bancos ha llevado a las autoridades a enfatizar la necesidad de que los intermediarios financieros eleven sus niveles de eficiencia y reduzcan sus gastos operativos, so pena de enfrentar serios problemas por la competencia de entidades financieras externas (al momento existirían 13 instituciones financieras externas interesadas en operar en el país).

---

7. Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994. Jürgen Schuldt. Quito, 1994.

8. Ver Análisis Semanal, números 36 y 39, de septiembre y octubre de 1994.

9. Análisis Semanal No.39, Octubre 3 de 1994, página 3.

El enfrentamiento entre las autoridades monetarias y los banqueros privados en torno a la dinámica de las tasas de interés, así como la fragilidad de la recuperación de la economía (en particular de la inversión) manifiestan la limitada respuesta del sector privado frente a la política económica aplicada.

Cabe destacar el impacto regresivo sobre la distribución del ingreso de este comportamiento de los bancos, ya que golpea a la gran masa de pequeños ahorristas, que no disponen de recursos suficientes para buscar opciones más rentables y terminan transfiriendo recursos hacia el capital financiero, puesto que, durante el período, han prevalecido tasas de interés pasivas negativas.

Con el objetivo aparente de reducir las tasas de interés, incrementando la liquidez de la economía, a comienzos de agosto se rebajó y unificó el encaje bancario, que los bancos privados deben mantener por los diferentes tipos de depósitos; dicha medida, que significó liberar cerca de 100 mil millones de sucres para los bancos privados, no impactó mayormente en las tasas de interés, ni en el tipo de cambio, como cabía esperar. Un mayor rigor en el ajuste fiscal, expresado en el incremento de los depósitos, que las entidades públicas deben mantener forzosamente acumulados en el Banco Central, más que compensó los nuevos recursos inyectados en la economía por la reducción del encaje.

Tales recursos no representan sino recaudaciones por concepto de impuestos, precios y/o tarifas, que las entidades públicas recogen de la población. El mecanismo de reajuste mensual de los precios de los combustibles y una mejor recaudación impositiva, han jugado papel central en dicho objetivo <sup>10</sup>. En consecuencia, esta política significó efectivamente una transferencia de recursos de la población hacia los bancos privados.

También con el fin de mejorar la eficiencia de la intermediación financiera, a comienzos de mayo de 1994, el gobierno presentó y logró una rápida aprobación por parte del Congreso, de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, prevista en la Carta de Intención presentada al FMI.

Entre los objetivos de dicha ley se mencionan el fortalecimiento de la supervisión y regulación bancarias, propiciar la creación de la banca múltiple y estandarizar las normas para los diferentes tipos de instituciones financieras, simplificando la estructura legal que norma dichas actividades. Se establecen los montos mínimos para operación de las diferentes instituciones (en UVC, unidades de valor constante introducidas por la Ley del Mercado de Valores); determinó el patrimonio técnico

---

10. Hacia ese fin apuntan la reforma tributaria y los cambios que, dificultosa y conflictivamente, se introducen en el funcionamiento de las aduanas. Al respecto vale señalar que, según informara el Ministerio de Finanzas meses atrás, se habrían incorporado cerca de diez mil establecimientos informales, principalmente comerciales, al universo de contribuyentes. Si bien el segmento "informal" es muy heterogéneo y existen unidades que mueven capitales muy superiores a los de empresas institucionalizadas, es conocido el alto porcentaje de evasión tributaria en muchísimas empresas formales.

como elemento de control de su solvencia; permite a la banca pública realizar las mismas actividades que los bancos privados, bajo iguales obligaciones y deberes. Introduce una gran flexibilidad para los bancos privados, permitiéndoles realizar diversas actividades, sin tener que crear instituciones paralelas.

La ley, que fue saludada por representantes bancarios como una ley moderna, avanzada e innovadora, en la práctica propicia la constitución de grupos financieros altamente concentrados, que de hecho establecerán relaciones privilegiadas con empresas productivas, y cerrarán las posibilidades competitivas de las entidades pequeñas. Está por verse si se logran sus objetivos, sobre todo en cuanto a incrementar la eficiencia de las instituciones financieras, propiciando menores tasas de interés y canalización de recursos hacia los sectores productivos; o, por el contrario, se consolidan las tendencias especulativas, más rentables y de corto plazo, que discriminan contra el empleo y un crecimiento sano.

En todo caso, las autoridades económicas han destacado que la economía ecuatoriana estaría reactivándose, particularmente el sector de la construcción y algunas ramas industriales; los elementos objetivos que corroborarían dicha tendencia serían un mayor consumo de cemento y la recuperación de las importaciones de bienes de capital. Al respecto cabe señalar que la recuperación de la actividad constructora, una de las más deprimidas en los últimos años, aporta poco o nada en términos de generación de divisas, rubro crucial en el corto y mediano plazo; constituyéndose más bien en un sector de refugio de ciertas inversiones, estimuladas por la rápida elevación de los precios de los bienes inmuebles.

En lo que respecta al incremento de las importaciones de bienes de capital en el primer semestre de 1994 (41.4% frente a igual período de 1993), este se explica fundamentalmente por las mayores compras externas de equipo de transporte (aumentan 113.4%), mientras las importaciones de bienes de capital agrícolas e industriales crecen sólo alrededor del 10%.

De cualquier forma, los últimos resultados de las encuestas de coyuntura agrícola disponibles, al segundo trimestre de 1994, permiten apreciar una situación predominantemente negativa o estancada, en la medida en que habría reducción de los rendimientos y la producción, en productos tales como cacao, caña, arroz, y en menor medida banano; mejora la producción de maíz duro y palma, mientras se mantienen las de café, papa y soya

En la industria manufacturera, por su parte, en el segundo trimestre se registran saldos ligeramente más favorables en los volúmenes de producción y ventas, que los observados en el primer trimestre del año. Las empresas más dinámicas serían las que producen bienes de consumo no duradero y bienes de capital (incluye ensamblaje de automotores); las primeras se orientan básicamente al consumo interno, en tanto que las segundas exportan una fracción importante de su producción hacia países de la Subregión Andina. No obstante, en el conjunto de las empresas

industriales tiende a mantenerse, en promedio, un porcentaje relativamente bajo de utilización de la capacidad instalada (66%, similar al que ha prevaecido desde comienzos de 1993).

Según han manifestado las autoridades, en este año se registraría un crecimiento del PIB cercano al 4%, muy superior al 1.7% correspondiente a 1993. Para 1995 siguen vigentes las previsiones acordadas con el FMI: una tasa de inflación de 15% y un crecimiento del PIB de al menos 4%.

No parece existir un sector capaz de generar una dinámica de crecimiento susceptible de permitir alcanzar dicha meta, salvo una importante dinamización del sector petrolero, derivada de las inversiones en exploración, vinculadas a la séptima ronda, cuyos resultados, sin embargo, no se manifestarían en un incremento de la producción en 1995.

## **PROFUNDIZACION DEL AJUSTE FISCAL**

Como ya se anotó anteriormente, la proforma presupuestaria para 1995, enviada por el Ejecutivo al Congreso, llega a 8.1 billones de sucres, para el Gobierno Central; con un incremento de 35.6% frente a 1994, lo que representa un alza en términos reales. No obstante, dicha alza corresponde básicamente al servicio de la deuda, que representa el 31.2% del total de egresos presupuestados.

En términos del sector público consolidado (incluyendo empresas públicas), los ingresos previstos para 1995 se mantendrían alrededor del 24.9% del PIB, frente a egresos estimados en 26.1%, lo que determinaría un déficit del 1.2% del PIB, superior al 0.5% establecido como meta para 1994.

En el rubro de ingresos para 1995, del Sector Público No Financiero, se prevé un incremento de las recaudaciones aduaneras (no sólo en términos de ingresos arancelarios, sino también del Impuesto al Valor Agregado y de los Impuestos a los Consumos Especiales), debido a las mayores importaciones, a mejores procedimientos y al fortalecimiento de la supervisión. Los ingresos por ventas de combustibles tenderían a mantenerse como proporción del PIB, lo que implicaría que seguirían las elevaciones periódicas, aunque más moderadas que las registradas en el primer semestre de 1994.

El servicio de la deuda externa comprometido para este año fue de 135 millones de dólares, monto que en 1995 llegaría a 223 millones de dólares. Como porcentaje del PIB, el servicio de la deuda interna y externa representará 5.7% del PIB estimado para 1995 (frente a 3.8% en 1994), incluyéndose en la proforma presupuestaria de 1995 un monto de 2.5 billones de sucres.

Igualmente dentro de la Proforma Presupuestari, el resto de egresos aumenta 10.6% en términos corrientes, es decir registra una disminución en términos reales. Los únicos sectores que tendrían un ligero incremento en términos reales, son Defensa y Salud.

Las reducciones más importantes se darían en Servicios Generales (básicamente Administrativo y Finanzas); y en gasto social (especialmente en Educación, Desarrollo Urbano y Bienestar Social); en el ámbito económico habría una reducción en el presupuesto del sector agropecuario, parcialmente compensada por el incremento del sector comunicaciones, correspondiente a carreteras.

La proforma presupuestaria para 1995 incluye igualmente 268.1 mil millones de sucres para compra de renuncias (monto superior en 47.5% al destinado a ese fin en la proforma de 1994); así como una reducción en términos reales del rubro sueldos y salarios (incremento de 19.5% en sucres corrientes). Se prolonga, por lo tanto, la política de reducción del empleo público de los últimos dos años, sin que exista dinamismo en el sector privado que permita reabsorberlo, por lo que se profundizarán los niveles actuales de desempleo y subempleo.

Más aún si el gasto en inversión por parte del sector público se estabiliza, como se prevé, en torno al 7% del PIB, con un incremento de 24% en términos corrientes, lo que representa su virtual estancamiento en términos reales.

En este punto, es importante destacar la significativa diferencia de la política económica aplicada en el Ecuador, frente a las de las paradigmáticas economías asiáticas. Estudios recientes <sup>11</sup> establecen una elevada tasa de inversión, sostenida en el tiempo y favorecida, entre otros aspectos, por una elevada inversión pública y por una mayor disponibilidad de crédito, como una de las características más sobresalientes de las exitosas economías del Sudeste Asiático.

En consecuencia, la política fiscal profundiza las tendencias establecidas en este y en anteriores análisis de coyuntura, recargando el peso del ajuste sobre los sectores de menores de ingresos de la población. Elimina toda posibilidad de un rol del Estado, como reactivador y reorientador del funcionamiento de la economía, en drástico y paradójico contraste con lo que sucede en los países industrializados y en las economías dinámicas del Sudeste Asiático (ver al respecto el capítulo correspondiente a la Coyuntura Internacional).

La viabilidad social y política de dicho esquema de ajuste está por verse; y, aún los propios organismos financieros internacionales están propiciando, en forma creciente, una mayor atención sobre los impactos sociales del ajuste y el sesgo profundamente concentrador de las recuperaciones, que marcan también diferencias fundamentales con las de los "modelos" asiáticos.

---

11. Larraín Felipe y Vergara Rodrigo (1993): Inversión y ajuste macroeconómico: el caso del Este de Asia; en *El Trimestre Económico* No. 238, México, Abril-Junio de 1993.