

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/. 13.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 4.500

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 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

Tomada de "Posters Glasnost & Perestroika"



\$ 5,00

ECUADOR DEBATE

28

Quito-Ecuador, Abril de 1993

EDITORIAL

COYUNTURA Y CRISIS

Evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-1993 / 9-46

Equipo de Coyuntura, CAAP

Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador 1974-1992 / 47-65

Equipo de Coyuntura, CAAP

Los derechos humanos en el Ecuador: Una aproximación cuantitativa / 67-78

Equipo de Coyuntura, CAAP

TEMA CENTRAL

“Agenda para el desarrollo” del Ecuador: Plan de acción del gobierno y reforma del Estado, 1993-1996 / 81-116

Equipo de Coyuntura, CAAP

Cinco pasos para un Estado solidario, democrático y eficiente / 118-136

Alberto Acosta

Modernización del Estado: Justificativos, orientaciones y contenido / 137-162

Pablo Lucio Paredes

La descentralización en la reforma del Estado / 164-183

José Sánchez Parga

El marco constitucional y la descentralización con referencia al proyecto de ley de modernización del Estado / 185-195

José V. Troya

La privatización en la modernización del Estado / 197-215

Juan B. León

Cuestiones del Estado / 217-229

Alberto Graña

LIBROS / 231-232

ANALISIS

América Latina: Todavía en el laberinto / 235-254

Germánico Salgado

La usura escondida tras los cálculos financieros y bancarios / 255-265

Germán Rojas / Francisco Lara

DEBATE AGRARIO

El desarrollo rural de América Latina en los 90 / 269-291

Manuel Chiriboga

Voluntad de Dios: Los campesinos y la producción de banano / 293-302

Rafael Guerrero

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Sobre populismos y economías / 303-313

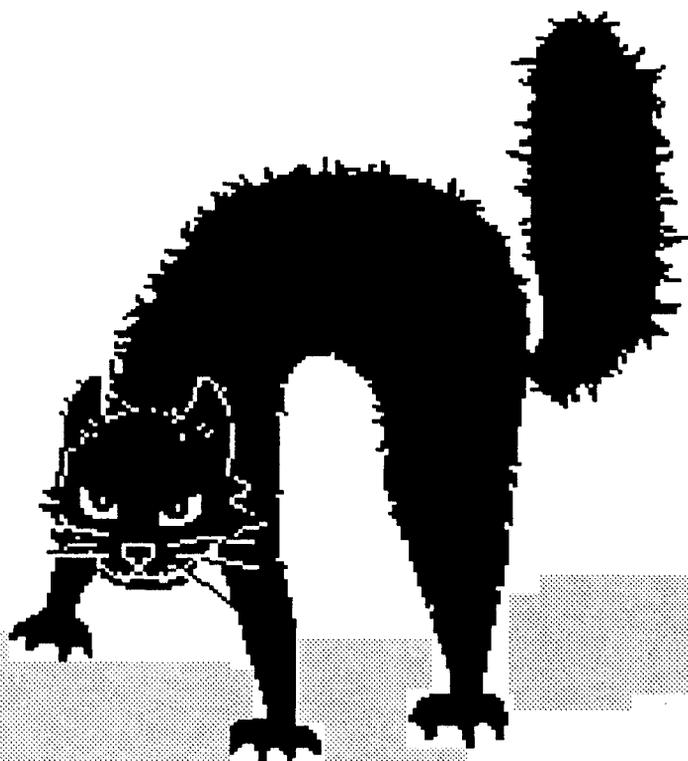
Pedro Páez

BIBLIOTECA



FLACSO
Ecuador

tema central



la reforma del estado

• Equipo de Coyuntura, CAAP • A. Acosta

• P. L. Paredes • J. S. Parga • J. V. Troya

• J. B. León • A. Graña



FLACSO · Biblioteca

“AGENDA PARA EL DESARROLLO” DEL ECUADOR: PLAN DE ACCION DEL GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO, 1993-1996

Equipo de Coyuntura, CAAP¹

A siete meses de la instalación de la presente Administración, viene circulando extraoficialmente la “Agenda para el Desarrollo” del país, que es propiamente el Plan de Gobierno para los próximos tres años y que refleja, según sus autores, el “pen-

samiento y filosofía del gobierno”. Este se materializa en un conjunto de planteamientos que permitirían el tránsito del Ecuador hacia un “Nuevo Rumbo”, liderado por el “sector privado”, en oposición a la vía que privilegiaba la acción del “Estado Inter-

¹ El presente informe se terminó de redactar a principios de abril de 1993.

vencionista” (las frases entre comillas provienen de ese texto).

Si bien entendemos que el mencionado documento es aún una **versión preliminar**, que se sometería a discusión en el Gabinete (¿y posteriormente al debate nacional?), consideramos oportuno hacer una presentación sucinta de su contenido -que aún no ha sido maquillado ortográfica y políticamente- por el enorme interés que encierra: tanto en sí mismo, por el descarnado **diagnóstico** que realiza de la realidad nacional, como porque en él se condensan las principales líneas de política y las **acciones** que se piensan adoptar, así como los **resultados** específicos que se pretenden alcanzar durante el período restante de la actual gestión gubernamental (abril 1993-julio 1996). Más adelante, cuando se apruebe el texto definitivo, sería interesante comparar las dos versiones para auscultar las diferencias “filosóficas” entre el Vice-presidente (y el CONADE) y los Ministros.

De esta manera contamos -en buenahora- con un planteamiento

explícito específico de la Estrategia de Desarrollo y la Reforma del Estado que se implementaría para “sentar las bases para sacar al País del subdesarrollo, convertirlo en un Estado moderno y crear las condiciones para alcanzar un sostenido mejoramiento del nivel de vida de todos los estratos de la población” (subrayado en el original).

El Programa ha sido consolidado prolijamente por el CONADE, sobre la base del trabajo de las diversas instancias públicas responsables convocadas para ese propósito, desde la Presidencia de la República y los principales Ministerios, pasando por la Junta Monetaria y el Banco Central, hasta llegar al CONAM, CONACYT e INFA. En cada caso, se exponen -uno a uno- los que serían los **veintiseis grandes problemas** del país (diferenciando sus manifestaciones, consecuencias y causas), las políticas específicas para enfrentarlos y los frutos que se cosecharían hacia 1996 en cada aspecto (En el Anexo se reproducen, cuantitativamente expresados, éstos últimos

en comparación con la situación actual, así como las acciones correctivas propuestas).

Todo el programa estaría dirigido a alcanzar los cinco **objetivos prioritarios** que el actual gobierno tiene en mente (que, dicho sea de paso, comparten todos los gobiernos del mundo, incluidos los ecuatorianos del pasado reciente): incrementar el **bienestar social**; mejorar los **servicios públicos**; modernizar el **Estado**; aumentar la **productividad** y la producción; y lograr la **estabilidad macroeconómica** y la **dinamización de la economía**.

Como es sabido, por las declaraciones públicas (que se confirman en la "Agenda"), las fuerzas libres del mercado serían el mecanismo y el "sector privado" el eje para alcanzarlos, asignándosele al Estado un rol subsidiario. Con ello llevan hasta sus últimas consecuencias las políticas neoliberales que se venían aplicando en el país desde inicios de la década pasada, si bien en compases irregulares. La diferencia radica, quizás, en el hecho que los gobiernos ante-

riores la adoptaron básicamente por presiones foráneas (para servir la deuda externa), mientras que el actual la habría concebido por convicción propia y en un horizonte de largo plazo.

1. MARCO POLITICO, SOCIAL Y ECONOMICO DEL "NUEVO RUMBO": LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Son tres los **principios fundamentales** que constituyen el "núcleo de la filosofía del gobierno" y que permitirían alcanzar los cinco objetivos que se persiguen a través de "1.223 acciones" (sic.).

1.1. Participación social

En **primer** lugar, se buscaría una "mayor participación de la sociedad civil en la toma de todo tipo de decisiones", ya que uno de los principales obstáculos para que el país "encuentre la ruta del desarrollo" radicaría en la "marginación de la sociedad civil", que debiera **recuperar** "el poder de decisión y legitimidad que le

fueran restringidos por décadas”, es decir, durante la denominada fase de sustitución de importaciones.

Con ese enunciado cualquiera pensaría que el gobierno estaría buscando la constitución de una verdadera democracia en el país, a través de una serie de políticas y acciones para la constitución y fortalecimiento de las ciudadanías y los heterogéneos “sujetos sociales”, en que cada cual: consiga su plena legitimidad social y su constitución en una organización sólida y eficaz; recupere su historia e identidad cultural, para sí mismos y frente a otros grupos y sujetos sociales; persiga el derecho de autodeterminación relativa; tenga una propia opción de futuro y posea sus “intelectuales orgánicos”; etc.

Nada de eso. Según la perspectiva gubernamental sería únicamente el mercado libre, la propia dinámica de la oferta y la demanda, la que aseguraría la necesaria redefinición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, entendida ésta implícitamente -en

la versión oficial- como el conjunto de grandes corporaciones privadas.

A tal efecto, se requeriría -para dejarle el espacio a las fuerzas de la competencia- una “transformación profunda” del aparato estatal, que deberá reducir su campo de acción “solamente a aquello que en estricto sentido le compete: seguridad nacional, administración de justicia, educación básica, salud, infraestructura social y productiva básicas; y, la regulación normativa en general que permita mantener un entorno macroeconómico estable y reglas de juego institucionales jurídicas claras”, incluidas las “políticas de protección del medio ambiente”.

Lo que significa que el Estado ya no debería participar en una serie de actividades esenciales, tales como la educación media y superior, y muy en especial en ninguna actividad productiva, por lo que se intentará -para 1996- la “eliminación de la participación directa del Estado en actividades productivas a través de instituciones y empresas” (sic.). Ello se

complementaría con la transferencia de competencias, funciones y responsabilidades a los gobiernos seccionales y con la eliminación de las “trabas a la competencia interna e internacional”, e incluso actuando en los mercados que “manifiesten deficiencias”.

A este último efecto, la ingenuidad de los autores del documento, los lleva a afirmar que sólo cuando los mercados “reflejen deficiencias”, el “Gobierno se preocupará de definir las políticas que regulen o normen su accionar”; y, más específicamente, se declara que “todo mercado en condiciones **monopólicas u oligopólicas debe eliminarse**” (p. 9, n.s.). Esto implicaría que casi todas las empresas de los sectores industrial, comercial y financiero del segmento “moderno” de la economía quedarían utópicamente borradas. El mecanismo para hacerlo -¡considérese el pequeño mercado interno del país!- consistiría en favorecer “el libre establecimiento de nuevas empresas nacionales y extranjeras ó abriéndolo a la competencia vía importaciones”, con lo que probable-

mente se sustituirán monopolios y oligopolios nacionales por otros extranjeros, más eficientes (el enorme esfuerzo, sobre todo de los últimos veinte años, por constituir una base empresarial nacional quedaría reducido a la nada en unos pocos años).

En añadidura, se ignora que ciertos oligopolios, siguiendo las argumentaciones de Sylos Labini y su “escuela”, pueden ser esenciales para el desarrollo del país en ciertas ramas industriales, en la medida en que son importantes generadores de innovación tecnológica, de efectos de encadenamiento y de elevadas competitividades, en especial si se pretende acceder a los dinámicos mercados internacionales.

Finalmente, otra gran tarea consistiría en “establecer las condiciones para que los individuos accedan a los mercados con similitud de oportunidades”. Parecería que el mercado podría lograr esa tarea; en la realidad, sin embargo, como sabe todo economista, la acción de las “fuerzas del mercado” no hacen

sino reproducir y reforzar las estructuras de poder que se encuentran tras la oferta y la demanda: “En vez de constituir lugares de intercambio equitativo entre productores y consumidores de diversa índole, los mercados mantienen su condición histórica de lugares de ejercicio de poder de grupos privilegiados relativamente pequeños” (Marchán y Schubert, 1992: 5). Por el contrario, alcanzar aquella meta exige, no solo aumentar los precarios ingresos de las grandes mayorías y una redistribución masiva de los ingresos y activos, sino asimismo una mejora sustancial en la educación, capacitación, dotación de recursos, etc., que ciertamente no se logra de la noche a la mañana.

1.2. Competitividad y eficiencia

En **segunda** instancia se buscará “la eficiencia en todas las actividades económicas y sociales”, lo que se lograría si el Estado, manteniendo su potestad normativa, devuelve “al sector privado el poder de decidir libremente qué invertir, y al mercado el de asignar los recursos del sistema y

distribuir los ingresos que este genera”. Con ese objeto, se mejoraría la calidad y eficacia de la administración pública y las entidades autónomas, por un lado, y “fundamentalmente los sectores productivos sus niveles de competitividad”, por el otro. Para lograr esto último, debe reestablecerse “el principio de la competencia y eliminarse todo tipo de ventaja discriminatoria concedido en el pasado a los diferentes sectores”.

En esos planteamientos se deslizan algunos argumentos no muy sólidos. De una parte, se olvida el hecho histórico elemental que, ante la falta de una burguesía industrial pujante, el Estado debió ocupar su lugar para servirla indirectamente (sobre todo, cuando accedió a los masivos excedentes del auge petrolero y del endeudamiento externo de los años setenta). Ahora parecería postularse, interesadamente, que ya existe una capa empresarial moderna o que surgirá espontáneamente de la acción del mercado libre (que convertiría a los “rentistas” en capitalistas propiamente dichos).

De otra parte, la "Agenda" entiende la "competencia" de manera estática, sin mayores pre-requisitos sociopolíticos para su establecimiento y desarrollo. En vez de postular el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, sobre la base de la incorporación de innovaciones técnicas, inversión en capital humano y bases endógenas de aumento de productividad, con la participación del Estado, piensan alentar el comercio internacional indiscriminadamente, a través de la liberalización del mercado de trabajo, la devaluación del tipo de cambio y la compresión de los salarios reales (véase García D'Acuña, 1990 y CEPAL, 1990, para esta diferenciación entre competitividad "espúrea" y "auténtica"). Conciben, así, la competitividad en su forma tradicional, casi ingenieril, sin haberse enterado de su carácter sistémico, cuyo desarrollo depende de una serie de sinergias y externalidades que no provienen solo de la actividad maximizadora de las empresas, sino asimismo de la ampliación del mercado interno, la generación de encadenamientos

fiscales, de consumo, hacia atrás y adelante, del desarrollo estatal-privado de la ciencia y la tecnología, etc.

Para estimular la competencia, se eliminarían todas las "barreras de entrada", los subsidios a la producción y los tratos discriminatorios (especialmente contra la inversión extranjera). Es tal la obsesión del actual gobierno con el "Estado Intervencionista" que le atribuye todas las "distorsiones" del mercado, ignorando las exógenas y, muy especialmente, las que son concomitantes y endógenas a la propia dinámica de los mercados.

En cuanto al **mercado de trabajo**, que es indudablemente el campo en el que más interesa in-



tervenir al gobierno no intervencionista, se propone "inducir reformas a las leyes laborales en lo que se refiere a: flexibilidad de contratación, de fijación de salarios, de horas laborables, etc.", única forma de "garantizar la generación de empleo, así como la estabilidad y la eficiencia del aparato productivo, de suerte que se recupere la ruta del desarrollo".

Esta alusión a la "recuperación de la ruta", como en otras partes de la "Agenda", da la impresión que, en este sentido, deberíamos retornar a la situación pre-petrolera, en que el "sector privado" no habría tenido trabas, por lo que -de ahora en adelante- se le debería delegar nuevamente "la iniciativa del crecimiento". Este postulado quizás tenga su "fundamento" en que "todo tiempo pasado fue mejor", en que se estaría pensando (¿?) en las épocas de oro del cacao y del banano. Seguramente ello sería beneficioso para un pequeño grupo de la sociedad, que cree haber visto reducirse sus privilegios durante las últimas décadas, pero que solo agravaría los problemas de la gran mayoría.

Todo ese esquema "filosófico" aseguraría "que las exportaciones puedan convertirse en el motor del desarrollo económico", al incrementarse "la eficiencia del sector privado y la capacidad competitiva del país". Se establece así la célebre correlación positiva entre orientación hacia afuera y crecimiento, que es uno de los dogmas neoliberales más apreciados (y repetidos al pie de la letra, sin notas de pie de página, por sus acólitos criollos). La literatura no-religiosa sobre el tema no permite fundamentar esa supuesta asociación entre apertura y crecimiento (véase, entre otros: Syrquin y Chenery, 1989; Taylor, 1988). Peor aún, si la "locomotora" de las economías más desarrolladas crecen a tasas relativamente lentas (como ha sido el período 1990-92), tal como lo han señalado Singer y Gray (1988). La liberalización de la economía no llevará automática y milagrosamente al crecimiento, si antes no se establecen otros prerequisites fundamentales para su estímulo, no solo económicos, como veremos. Más aún, no necesariamente el crecimiento hacia afue-

ra garantiza el aumento del nivel de vida de toda la población, como lo quisiera el gobierno.

En añadidura, en la medida que se recortaría el rol del Estado a su mínima expresión, es indudable que las exportaciones -siguiendo las pautas del mercado- se basarán en la “renta perecible” de los recursos naturales (con los consiguientes efectos sobre el medio ambiente), cuando lo recomendable sería explotar la “renta dinámica” derivada de la incorporación del progreso técnico y del capital humano.

Indudablemente en todos estos planteamientos el Estado resulta ser el “gran culpable” de la mayor parte de los problemas nacionales. Leyendo entre líneas, sin embargo, puede deducirse fácilmente que las dificultades fueron creadas por los grupos económicos privados de poder (que siempre han gozado directa o indirectamente de los favores gubernamentales), quienes -paradójicamente, “por culpa del gobierno”- se han enriquecido a costa de la gran mayoría del país.

Como es sabido, sobre todo desde los años setenta, con el auge de explotación petrolera y el masivo acceso a financiamiento externo, se acentúa la intervención del Estado, que “se inmiscuye prácticamente en todas las actividades”, con lo que “no sólo margina a la sociedad civil, sino que neutraliza sus capacidades e iniciativas”, a la par que sustituye las fuerzas del mercado “por decisiones políticas, sesgadas a favor de **intereses de grupos particulares**” (nuestro subrayado), según el documento. Es decir, ha “entorpecido el desarrollo económico” al fomentar “el desarrollo de una actitud rentista que coloca en segundo plano a elementos legítimos inductores del desarrollo empresarial y nacional, como son: la competencia, la innovación tecnológica y las mejoras de productividad”.

Cuando se refiere a estas fracciones beneficiadas, que habría sido útil explicitar, obviamente está pensando en una minoría que conforma el “capital financiero” del país, constituido por conglomerados -estudiados en el país

por CEDIS, Conaghan, Fierro y Moncada, entre otros- que han diversificado su cartera y poseen activos en los más diversos sectores económicos (especialmente en la industria), cuyo eje de decisiones generalmente está constituido por una institución financiera. Luis Fierro (1992) establece la relación precisa que se da actualmente entre los miembros del actual gobierno y los grupos financieros del país.

Gracias a esa diversificación de su portafolio, esos "grupos" están en condiciones de defenderse (y beneficiarse) en cada coyuntura del ciclo, así como en presencia de cualquier tipo de estrategia de acumulación (sea primario-exportadora, sea secundario-interna, sea secundario-exportadora). Son precisamente éstos los grupos que se beneficiaron de la acción estatal -en muchos casos sus personeros manejaron directamente la política económica del gobierno- a través de créditos preferenciales, tasas de interés negativas, excensiones tributarias, tipos de cambio sobrevaluados, sucretiza-

ción de la deuda, etc., como lo reconoce la misma "Agenda".

Paradójicamente, en la práctica y dadas las acciones previstas en la "Agenda", serán estos mismos grupos -algunos de los cuales tienen representantes directos en el actual gobierno, como en los pasados- los principales beneficiarios del "nuevo rumbo". Aunque indudablemente se les exigirá cambiar la "actitud rentista" que los caracteriza por una que induzca -aunque ésto no pase de la teoría- a "la competencia, la innovación tecnológica y las mejoras de productividad". De cualquier forma, sería interesante conocer los argumentos que harían pensar que con la liberalización de los mercados se podría eliminar justamente la base de sus distorsiones: la desigual distribución de los recursos productivos en la sociedad ecuatoriana.

El documento poco dice en torno a ese proceso y mucho menos sobre, de una parte, la forma como se neutralizarían esos poderosos intereses y, por el otro, cómo se

alentaría el sistema para que todos los ecuatorianos puedan elevar sus niveles de vida y no solo el de esas pequeñas fracciones del capital. La respuesta parecería radicar únicamente en la desregulación y en la “apertura” de los mercados a la competencia externa. Con ello, en la práctica (que se conocerá, a más tardar, hacia 1996) solo se reforzará la extrema concentración del poder y la “heterogeneidad estructural” que caracteriza los segmentos tecnoproductivos del país. Es claro, por lo demás, que ningún Ministro practicaría el “harakiri”, como lo demuestra el episodio de la “ropa usada”, que este moderno liberalismo prohibió, a pesar de que esas importaciones surgieron de la libre iniciativa privada (¿es que sí le quedará alguna función interventora al Estado?).

Así mismo, el Estado es culpado por debilitar los gobiernos seccionales, por gastar excesivamente, por impedir el desarrollo de los mercados de capitales, por la mala gestión macroeconómica, por la falta de inversión, por impedir la diversificación de la

economía y de las exportaciones, etc., etc. Se concibe así el “Estado” como un ente que está más allá de los intereses privados (aunque sus puestos más importantes hayan estado ocupado siempre por sus representantes), que no favorece a nadie pero que comete errores, que no trabaja ni deja trabajar, etc., por lo que “el país” solo puede salir ganando al reducirlo a su mínima expresión. Implícita se encuentra, obviamente, la hipótesis friedmaniana de la “estabilidad” y capacidad autoregulatoria del sector privado.

Por supuesto que se niegan a reconocer las “fallas del mercado” (Bator, 1958), cuando es evidente que en nuestro caso los mercados son “socialmente segmentadores, ‘miopes’ en materia de asignación de recursos en el largo plazo, discriminatorios en cuanto al acceso de los diversos segmentos procutivos, etc.” (Marchán y Schubert, 1992: 7). Véase, sobre este aspecto, el incisivo análisis del caso ecuatoriano en Thoumi y Grindle (1992). Con lo que, nuevamente según la “Agenda”, todas las fluctuaciones y desequilibrios

micro y macroeconómicos provendrían de la acción gubernamental.

1.3. Privatización y política social

Finalmente, en tercer lugar, se pretende fomentar la “correcta asignación de los limitados recursos del Estado”, racionalizando el sector público, iniciando el proceso de privatizaciones y “reduciendo la burocracia y el tamaño del Estado”.

Ello aseguraría el “reforzamiento de la caja fiscal y el freno de la dispersión de recursos”, con lo que mejorarían los niveles de vida de la población y, sobre todo, permitiría la implementación de una política social dirigida a:

“Dar una respuesta a las medidas de ajuste económico que provocan, en el corto plazo, un deterioro de la calidad de vida de la



población más pobre; focalizar la inversión social en aquellas áreas geográficas y grupos humanos con carencias y necesidades críticas; racionalizar el gasto social (...); y contribuir a la concertación de las fuerzas sociales y políticas en las tareas del desarrollo y la democracia, generando ámbitos de coordinación técnica y acuerdo social y político en torno a metas sociales”.

Más aún, en vez de los “controles tradicionales de precios diseñados para favorecer a los grupos de menores ingresos”, como lo ha señalado repetidas veces el Vice-Presidente de la República, en materia de política social se actuará indirectamente con “la reducción del proceso inflacionario y el aumento de la producción”. Con ello se lograría “una sociedad más justa y equilibrada”. Implícito a ese argumento encontramos la idea de que los más pobres del país (que viven en el campo) son los que pagan el “impuesto inflacionario”. En la práctica, los campesinos más pobres no “demandan dinero”, sino que viven prácticamente del trueque (sería conveniente que el equipo de gobierno realice una visita a Guamoto, a sus ferias de los jueves, donde se puede observar este fenómeno).

En lo que respecta a la “racionalización” del sector público, nadie se le opone. A este respecto, sin embargo, el contenido del documento da la impresión que nos encontramos en 1979, cuando

se inicia la crisis y el Estado aún se encontraba en todo su esplendor intervencionista. Se olvida que durante toda la década pasada, el programa que propugna la “Agenda” -si bien en forma menos enfática en apariencia- ha venido siendo implementado sistemáticamente, allanándoles el camino. Con lo que también se ignoran los problemas y desequilibrios generados durante los ochenta, precisamente como consecuencia de tales políticas neoliberales, cuyo impacto en muchos sentidos ha sido más dañino que las propias políticas previas de sustitución de importaciones.

Respecto a las privatizaciones es conocido que generalmente ha llevado a una mayor concentración de la riqueza, a su transnacionalización o a situaciones monopolísticas en manos privadas. Inclusive, en el mediano plazo, el efecto fiscal fue negativo cuando se privatizaron empresas públicas rentables. Para un análisis integral reciente sobre el asunto, referido al caso del Ecuador, véase Acosta (1993).

Por lo demás, la comparación de la eficiencia entre empresas públicas y privadas generalmente contiene sesgos que hacen perder su validez, cuando menos por los siguientes motivos: a las empresas públicas generalmente se les asigna objetivos “sociales” y “estratégicos” que influyen negativamente en su comportamiento financiero (especialmente cuando se fijan sus precios y sus niveles de empleo “políticamente”); el sector público en muchos países, como el nuestro, incluye a empresas que generan pérdidas y que el gobierno adquirió por razones económicas; el sector público a menudo está dominado por industrias básicas de lento crecimiento, como fertilizantes, cemento y siderurgia; etc.

En cuanto a la reducción del “tamaño” del Estado pareciera que todo el problema se limitara a una cuestión de **dimensión**. Comprimiéndola, parecería esperarse en la “Agenda”, se conseguiría automáticamente la eficiencia. A este respecto, de acuerdo a un estudio de 115 países, entre 1960 y 1980, se llega a las

siguientes conclusiones que no avalan ese presupuesto, puesto que: el tamaño del Estado ejerce un efecto positivo en el desempeño económico (estimula el crecimiento); que existe un efecto de “externalidad positiva” del tamaño del Estado con el resto de la economía (el “crowding-in”, por lo demás, no fue un fenómeno ajeno al Ecuador, sobre todo en la década de los setenta); y que el efecto positivo del tamaño en el crecimiento es mayor en los países con menores ingresos (Ram, 1986).

1.4. El “Consenso de Washington”

En pocas palabras, según esta “Agenda” se aplicaría -en su forma más pura- el Programa que se ha dado en denominar “Consenso de Washington” (Williamson, 1990), que refleja la opinión dominante en la institucionalidad oficial de la capital norteamericana, liderada por los organismos internacionales radicados ahí (FMI, Banco Mundial y BID), y que tantos otros países latinoamericanos vienen persiguiendo

desesperadamente (que resultan ser “más papistas que el Papa”, en la medida en que los EEUU exigen políticas a nivel mundial que ellos no cumplen internamente). El Libro Blanco del Desarrollo para el mundo es realmente el “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991: la tarea acuciante del Desarrollo” del Banco Mundial, donde podrí­an consultarse los detalles fundamentados de la “Agenda” del gobierno nacional².

De acuerdo al “Consenso de Washington” (y, evidentemente, de la “Agenda”), la orientación de la economía “hacia afuera”, la desregulación de todos los mercados y, consecuentemente, la constitución de un Estado subsidiario, incluida la privatización, contribuirían a resolver todos nuestros problemas. De lo que conocemos, sin embargo, ningún país en el mundo ha logrado el “desarrollo” sobre la base de un programa de este tipo. Quizás el caso que más se acerque a ese paradigma, configurándose así en

la excepción que constata la norma, sea Suiza. Parecería, por tanto, que el actual gobierno apuesta a que el Ecuador se convierta en otra de esas rarezas de la historia...¿una Helvetia tropical?

En un trabajo reciente, Ecuador Siglo XXI (1992), partiendo de la segmentada estructura económica actual del país y asumiendo que se apliquen sistemáticamente políticas al estilo del Consenso de Washington, proyectan las tendencias al año 2.000 y llegan a las siguientes conclusiones, que reforzarían en extremo las condiciones del subdesarrollo ecuatoriano (en ese mismo trabajo se expone una estrategia alternativa de acumulación que evitaría esos problemas): el empleo y subempleo crecerían a una tasa del 2,6% anual, muy inferior a la expansión de la fuerza laboral (3,3%); el producto, en cambio, se expandiría a una tasa aceptable del 3,4% anual (frente a un crecimiento demográfico del 2,2%), si bien concentrada mayoritariamente en los segmentos “modernos” (urba-

² Véase la profunda crítica a aquel: Fanelli, Frenkel y Taylor, 1992.

no, rural y petrolero) de la economía; y el ahorro interno solo aumentaría al 1,6%, por lo que la acumulación de capital alcanzaría el 2,8% anual.

Según esa perspectiva, entonces, la adopción de una política de "ajuste estructural", en el marco de la heterogeneidad de la estructura productiva y social del país, llevaría a un grado aún mayor de concentración y centralización de capitales. Con lo que se reproducirían los elementos de diferenciación entre segmentos productivos y, por tanto, también las pésimas condiciones de vida de las familias ecuatorianas, la mayoría de las cuales descendería a una condición aún mayor de post-ración y marginación. Solo entonces se descubrirá que los mercados "no funcionan" y que la intervención de un Estado Moderno es indispensable para que la "libre competencia" se de plenamente.

En términos más cualitativos, finalmente, creemos que -en base a la Agenda- el Ecuador avan-

zará con relativo éxito económico en la exportación primaria (con algunos espacios para el desarrollo del turismo y la minería), sin que el valor agregado generado se difunda -ni siquiera "por goteo"- a toda la sociedad, con lo que ésta se segmentará aun más, sentando las bases para la implantación de condiciones burocrático-autoritarias; con lo que la "manu militari" probablemente sustituya a la "mano invisible". A ello se agregarían varias "ventajas comparativas" adicionales que -a través del mercado- "revelaría" ciertas preferencias internacionales, llevando a la instalación -en el país- de industrias "sucias" que no se aprueban en los países del Norte, basureros de materiales tóxicos y, muy especialmente, centros de producción y distribución de estupefacientes; con lo que la balanza de pagos podría sanearse relativamente.

El mercado libre habrá de asignar así eficientemente los recursos productivos del país, pero en forma altamente ineficiente desde una perspectiva socio-política.

2. ¿HACIA DONDE VA LA ECONOMIA Y SOCIEDAD ECUATORIANA?

En conclusión, la “Agenda para el Desarrollo” del Ecuador adolece de serios defectos que, de aplicarse rigurosamente sus lineamientos de política, solo terminará agravando los principales problemas del país. Esto se debe a la circunstancia que la “Agenda” ignora varios aspectos fundamentales:

a) Los principales problemas del país, como son la grave segmentación económico-tecnológica del sistema económico, la desigual distribución del ingreso y la riqueza, la concentración del poder en unos pocos “grupos financieros”, con lo que no está en condiciones de adoptar las acciones para que los mercados funcionen “libremente” y en que todas las personas tengan “igualdad de oportunidades”;

b) Los desarrollos que se vienen dando a escala mundial (Sagasti y Arévalo, 1992), que obligan a enfatizar mayormente en una in-

serción selectiva a la nueva división internacional del trabajo, considerando las imperfecciones del mercado mundial, las economías de escala crecientes, los niveles de competencia no-precio, el impacto de la revolución tecnológica en curso, etc., con lo que deberían diseñar una estrategia específica y dinámica de inserción externa, sin descuidar la expansión del mercado interno;

c) Las lecciones de países que se desarrollaron exitosamente, lo que obliga a introducir reformas internas profundas, antes de aventurarse a una desregulación y apertura indiscriminada (Senghaas, 1982); y

d) Las enseñanzas de la “nueva” teoría económica, sobre todo en el área del comercio internacional, que promueven una intervención activa del Estado en las más diversas esferas si se quiere desarrollar y aprovechar las ventajas comparativas dinámicas (Dosi, 1991; Helpman, 1984; Krugman, 1988; Ocampo, 1991).

Al margen de estas diversas deficiencias de conocimiento, que podrían estar sesgadas por la presencia de intereses específicos, la "Agenda" sencillamente ignora algunos problemas cruciales de la economía y sociedad ecuatoriana contemporáneas. De una parte, curiosamente, es poco siendo su especialidad- lo que se trata respecto a la **política económica** y, mucho menos, sobre la requerida transición entre la estabilización y el crecimiento. Aunque la Agenda acepta su importancia, al señalar que "El presente plan reconoce la necesidad de establecer políticas económicas y sociales de corto, mediano y largo plazos compatibles entre sí, con el objeto de armonizar los efectos y resultados que cada una de ellas persigue, para incorporar a todos los sectores, y en particular a los más pobres, al proceso de desarrollo", en la propia "Agenda" no se trata este tema de la política económica y, mucho menos, el de la armonización entre las medidas de corto y mediano plazos, su cronograma y su contenido específicos; hecho que sorprende si se tiene presente la

importancia que los actuales conductores de la economía le otorgan a la "credibilidad" para asegurar el éxito de su gestión económica.

De otra parte, es imperdonable el vacío relacionado con la inexistencia de una política exterior explícita en el documento. Además cabe resaltar otras ausencias: la necesidad de explicitar una estrategia de "transformación productiva", que inserte dinámicamente la economía en el concierto internacional y desarrolle el mercado doméstico de masas y las fuerzas productivas internas subutilizadas; la importancia de modificar los patrones de consumo; la especificación de programas de defensa y desarrollo de los Derechos Humanos en el país; la esencialidad de implantar programas específicos para la mujer desamparada, el anciano y los minusválidos (los niños son correctamente privilegiados por la Agenda); la viabilidad de generar proyectos masivos de industrialización rural, que tienen una alta productividad del capital y son intensivos en trabajo; la consi-

deración de esquemas de autosuficiencia alimentaria, contemplando canastas familiares básicas (a escalas nacional y regionales); etc. Todo ello debería materializarse en decisiones adoptadas en el marco de amplios espacios institucionalizados de concertación, que no se limiten a lo "social" y coyuntural.

Si se aplicara la "Agenda" al pie de la letra -lo que es mucho pedir, sobre todo por las reacciones que se presentarán y no necesariamente de los grandes "grupos de interés", algunos de los cuales serían los principales beneficiarios de esta Estrategia- el país acabará en la ruina en el mediano plazo, sobre todo por la pauperización de la gran mayoría de la población que tiene que ajustarse a los requerimientos del "modelo" con remuneraciones reales bajas, a efectos de "aprovechar" las ventajas comparativas estáticas que

ello aseguraría. No nos sorprendería, en esas condiciones, la "colombianización" y/o "peruanización" -es decir, la proliferación de la violencia proveniente del narcotráfico y el terrorismo- del Ecuador hacia, a más tardar, finales de la presente década.

Para terminar, estimamos que si el gobierno actual mira un poco más allá de sus intereses de corto plazo y enriquece sus conocimientos con los avances de la teoría económica, con una observación más realista de las tendencias del comercio internacional y con los paradigmas sobre las nuevas estructuras estatales requeridas en un mundo que transita al siglo XXI, podría diseñar una prometedora Estrategia de Desarrollo para alcanzar los mismos loables objetivos de largo plazo que se ha propuesto en su "Agenda".

Bibliografía

Acosta, Alberto (1993), "Una Propuesta Alternativa", en: A. Acosta y Lautaro Ojeda, Privatización, Quito, CEDEP; pp. 9-144.

Bator, Francis (1958), "The anatomy of market failure", en: Quarterly Journal of Economics, vol. 72; pp. 351-379.

TEMA CENTRAL: La reforma del Estado

CEPAL (1990), *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago.

Dosi, Giovanni (1991), "Una reconsideración de las condiciones y los modelos de desarrollo. Una perspectiva 'evolucionista' de la innovación, el comercio y el crecimiento", en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 20; pp. 167-91.

Ecuador Siglo XXI (1992), "Diferenciación u Homogeneización Económica en el Ecuador", en: *Materiales de Discusión*, Quito, CONADE/GTZ.

Fanelli, José María, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel (1990), "Growth and Structural Reform in Latin America: Where we stand", en: *Documentos CEDES*, no. 57, Buenos Aires.

Fanelli, José María, Roberto Frenkel y Lance Taylor (1992), "The World Development Report 1991: A Critical Assessment", en: *Documentos CEDES*, no. 78, Buenos Aires.

Fierro, Luis (1992), "Gabinete de Sixto: Alianza de Grupos Financieros", en: *Punto de Vista*, No. 531; pp.8-10.

García D'Acuña, Eduardo (1990), "Selección de ventajas comparativas dinámicas", en: *Revista de la CEPAL*, No. 41, agosto; pp. 209-11.

Helpman, Elhanan (1984), "Increasing returns, imperfect markets and trade theory", en: Ronald Jones y Peder Kenen, comps., *Handbook of International Economics*, Amsterdam, North-Holland, vol. I; pp. 325-36.

Krugman, Paul (1988), "La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados", en: *El Trimestre Económico*, vol. 55 (1), No. 217, enero-marzo; pp. 41-65.

Marchán, Cornelio y Alexander Schubert (1992), *Estrategia de Desarrollo Económico y Social*, Quito, Ecuador Siglo XXI, CONADE/GTZ.

Ocampo, José Antonio (1991), "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías e desarrollo", en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 20; pp. 193-214.

Ram, Rati (1986), "Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time series data", en: *American Economic Review*, P&P, marzo.

Sagasti, Francisco y Gregorio Arévalo (1992), "América Latina en el nuevo orden mundial fracturado: perspectivas y estrategias", en: *Comercio Exterior*, vol. 42, no. 12, diciembre; pp. 1102-10.

Senghaas, Dieter (1982), "Elements of an Export-oriented and autocentric development path", en: *Economics*, 1982; pp. 7-17.

Singer, Hans y Patricia Gray (1988), "Trade Policy and Growth of Developing Countries: Some New Data", en: *World Development*, vol. 16, no. 3; pp. 395-403.

Syrquin, Moshe y Hollis Chenery (1989), "Patterns of Development: 1950 to 1983", en: *World Bank Discussion Paper*, No. 41, Washington, Banco Mundial.

Thoumi, Francisco y Merilee Grindle (1992), *La Política de la Economía del Ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*, Quito, FLACSO.

Taylor, Lance (1988), "La apertura económica. Problemas hasta fines de siglo", en: *El Trimestre Económico*, vol. 55(1), No. 217, enero-marzo; pp. 67-174.

Williamson, John (1990), "What Washington means by Policy Reform", en: J. Williamson, ed., *Latin American Adjustment*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

socialismo y participación

Es una revista **trimestral** del CEDEP dedicada al estudio y análisis de la realidad económica, social, política y cultural del Perú en especial, de América Latina en particular y del Tercer Mundo en general.

Aparece en marzo, junio, septiembre y diciembre.

TARIFA DE SUSCRIPCION AL EXTRANJERO

Latinoamérica	US\$60.00
Norteamérica, Europa, Asia y africa	US\$65.00

LA SUSCRIPCION

- Es por un año o por cuatro números.
- El costo incluye envío certificado.
- Los giros o cheques a nombre de CEDEP

PEDIDOS

Socialismo y Participación Av. J. Faustino Sánchez Carrión 790 -
Lima 17 - PERU

SINTESIS DE LOS OBJETIVOS, PROBLEMAS, ACCIONES Y METAS CUANTITATIVAS DEL GOBIERNO ACTUAL, 1993-96

Equipo de Coyuntura

OBJETIVOS/PROBLEMAS	Situac./Actual	Metas/93-96	ACCIONES
A. Mejora del Bienestar Social			
1. Bajas tasas de empleo	(1991-%)	en 1996-%...	1. Política real de desarrollo de los mercados; formar recursos humanos en función a la demanda del mercado; acción estatal en los sectores absorbedores de mano de obra, facilitando acceso al crédito, asistencia técnica y capacitación; ampliar programas de capacitación en el puesto de trabajo; política tecnológica; fortalecer participación popular e institucionalizar mecanismos de concertación a nivel local.
a. Desempleo urbano	8,5	5,5	
b. Desempleo rural	4,0	3,0	
c. Subempleo urbano	51,4	45,4	
2. Baja cobertura y calidad de los servicios de salud			2. Modernizar hospitales del Ministerio de Salud; mantenimiento de equipos y adquisición de medicamentos e insumos con mayor participación de la empresa privada; fortalecer desarrollo de Areas de Salud; proyección del hospital a la comunidad; cobro de servicios en función del nivel de ingreso de los beneficiarios; definir políticas de privatización de los servicios de salud.
a. Altas tasas de mortalidad (por mil nacidos)			
a1. Materna	1,7	1,4	
a2. Infantil	52,0	46,8	
b. Ocupación hospitalaria	67,9	75	
c. Promedio de días de estancia	8,3	6,3	
d. Número de consultas por hora/médico	4,5		

e. Número de consultas por		
e1. habitante al año	0,7	1,2
e2. embarazo	2,4	4,0
e3. control de menores de un año	2,2	5,0
f. Baja cobertura de la atención al parto (Min. de Salud Pública)	23	35

3. Deficiente sistema de Seguridad Social

a. Población que tiene acceso a algún sistema de protección social:	50	por lo menos 65 % a 1996
b. Población atendida por el IESS	17	25
c. % de gastos administrativos del Presupuesto del IESS	24	Menos del 15
d. Distribución del gasto médico del IESS:	80 para atención hospitalaria	Reversión del gasto para dedicar el 40% a atención primaria de salud

4. Altos precios de las medicinas

a. Aumento de precios	superior a inflación	menor a la inflación
b. Oferta de medicamentos genéricos	mínima	amplia

3. Elección libre del seguro, sea público o privado; nueva Ley de Seguridad Social; integrar los recursos de la previsión social al mercado financiero nacional; reforma institucional del IESS; separar los servicios médicos hospitalarios de las demás prestaciones; reducción de la deuda del Estado con el IESS.

4. Política nacional de genéricos; regular los precios de un conjunto de fármacos seleccionados (según el perfil epidemiológico del país).

5. Elevado déficit habitacional		
a. Falta de viviendas	630.000	Construcción de 60.000 al año; reducción del déficit al 35% del total
b. Oferta del sector formal	25	
c. Incremento informal de asentamientos humanos	75	
d. Aumento del costo de vivienda	200%(89-92)	
e. Población que se beneficia con programas de vivienda a tasas de interés preferenciales	5	
f. Rentabilidad de la inversión de los promotores y constructores de vivienda	inferior a la inflación	superior a inflación
g. PIB del sector de la construcción	3,4% (1988) 2,8% (1991)	n.d. n.d.
6. Deterioro de la calidad de la Educación		
a. Tasa de permanencia		
a1. Primaria	59,8	-15
a2. Media	51,9	-15
b. Primer ciclo escuela prim.		
b1. Tasa de deserción	14	-15
b2. Tasa de repitencia	30	-15

5. Establecer unidad monetaria referencial de poder adquisitivo constante para operaciones de ahorro y crédito de mediano y largo plazo, aplicable al sector vivienda; implantar sistema de subsidios estatales dirigido a grupos de bajos ingresos, especialmente para "mujeres cabeza de hogar y los discapacitados"; recuperar créditos concedidos por entes financieros habitacionales; convertir a la Junta Nacional de Vivienda en ente planificador y coordinador; abaratar la construcción formal y desalentar la informal; establecer un sistema de planificación habitacional integral que regule el crecimiento urbano.

6. Priorizar la educación básica con la asignación pertinente de fonos, ampliar la cobertura de la educación pre-escolar, universalizar la educación básica a nueve grados, organizar redes escolares descentralizadas con participación a nivel local para el mejoramiento de la calidad de la educación; estructuración de redes escolares descentralizadas para el mejoramiento de la calidad de la educación, vinculando las escuelas con las organizaciones comunitarias; fomentar una mayor participación de la sociedad civil en la educación media, técnica y de la creación de unidades educativas de producción; selección, designación y promoción de los recursos humanos con sujeción a la Ley de Carrera Docente; establecimiento de un salario adecuado para estimular el ingreso al magisterio y un eficiente desempeño profesional; fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio de Educación mediante un fuerte proceso de desconcentración y descentralización que permita mayor participación de las

7. Reorientación y modernización de la Educación Superior

a. Calidad académica y Prof.	deficiente	Mejora
b. Investigación científica	insuficiente	mayor
c. Integración con procesos productivos y necesidades del país	ausencia	aumento

8. Insuficiente atención a los satisfactores básicos del niño

a. Alta tasa de mortalidad infantil (por mil)		
a1. General	52	46,8
a2. Entre 1 y 4 años	17	16
a3. Por enfermedades prevenibles en menores de 1 año	36	30
b. Desnutrición		
b1. Crónica	50	40
b2. Global	37	30
b3. Aguda	4	3
c. Niños que cubren los 9 años de educación básica	30	
d. Cobertura de educación rural preprimaria	20	70

direcciones provinciales en la toma de decisiones y mayor autonomía de las escuelas para proponer proyectos pedagógicos; creación y profundización de un consenso nacional con relación a la problemática educativa, con el objeto de conseguir continuidad en las políticas educativas.

7. Reformar la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, sobre la base de una redefinición de las relaciones Universidad-Estado-Sociedad, en particular del concepto de autonomía; asignación de recursos del Estado a las universidades en función de la calidad académica, con énfasis prioritario en la investigación científica y en los desarrollos tecnológicos; propender al financiamiento alternativo y complementario de las universidades; diseñar un sistema de crédito y becas para los estudiantes; cada universidad debe redefinir su rol social; complementar funciones de las universidades y escuelas politécnicas; orientar la formación de recursos humanos que requiere el país; fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica.

8. Programación local para ampliar cobertura y calidad de los servicios de atención materno-infantil; prevención, recuperación y rehabilitación tempranas en familias de mayor riesgo; adaptación de los servicios a las condiciones culturales y socio-económicas de cada población; fortalecimiento del SISVAN; mejorar la calidad de programas comunitarios de cuidado diario; aumentar cobertura de educación pre-escolar y escolar y mejorar la calidad de la educación básica; modernizar la administración de justicia en la protección de menores.

e. Niños que trabajan, entre los 8 y 14 años	8,1	
9. Marginación y bajo nivel de vida de los grupos indígenas (1912 comunidades)		
a. Programas sociales y ecos. del Estado dirigidos a ellos	1	+(atención al 6% de comunidades con programas de desarrollo y al 15% con programas sociales)
b. Desempleo	8	7
c. Subempleo	53	-
d. Areas que tienen riego	2	+
e. Crédito otorgado por el BNF	4,2(19-91)	
f. Cantidad de tierras que poseen en la sierra	1,6	
g. Población amparada por el Seguro Social Campesino	5	
h. Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	141	
i. Deserción escolar	22	19
j. Analfabetismo	25	fortalecimiento

9. Creación y funcionamiento de un instituto especializado en asuntos indígenas, adscrito a la Presidencia de la República, que centralice y coordine las acciones estatales al respecto; revisar y actualizar el marco legal que tiene relación con la población indígena; programas de generación de fuentes de trabajo alternativo en comunidades indígenas; programas de desarrollo en comunidades que atiendan los ámbitos de tierra y recursos, infraestructura y promoción de la producción; fortalecer el programa de educación bilingüe intercultural; programas sociales como dotación de servicios comunales, apoyo a la legalización y escrituración de tierras.

OBJETIVOS/PROBLEMAS

SITUAC./ACTUAL METAS/93-96

ACCIONES

B. Mejora de los Servicios Públicos

10. Baja cobertura de agua potable y de eliminación de excretas

a. Población que no dispone de agua potable	40%	
a1. Urbana	23%	8%
a2. Rural	61%	46%
b. Población que no dispone de sistema de desagüe	48%	
b1. Urbana	31%	16%
b2. Rural	69%	54%
c. Recaudación tarifaria		Incremento de 60-80%

10. Fortalecer el desarrollo de las entidades involucradas para conseguir una mayor capacidad de autogestión y de ejecución de obras; capacitar las entidades del sector; entregar la propiedad de los sistemas de operación y mantenimiento a los municipios y comunidades; promover la participación de la empresa privada mediante concesiones para rehabilitación, operación y mantenimiento de sistemas; sistema de concesiones para el financiamiento de inversiones, construcción, operación y mantenimiento; culminar proyectos en ejecución y financiar la construcción de nuevos proyectos que cuenten con estudios.

11. Insuficiente dotación de energía eléctrica

a. Población abonada		79,4%
		(aumento de servicio a 390.000 abonados)
b. Pérdidas en servicio	20,5%	12,5%
c. Oferta de energía		2.800MW
c1. Grupos termoeléctricos		1.200MW
c2. Centrales hidroeléctricas		1.600MW
d. Energía disponible		
d1. Media		12.692 GWH
d2. Firme		9.264 GWH

11. Ejecutar el programa de obras de generación: una turbina de vapor de 125 MW y el proyecto Daule-Peripa; realización de las acciones previas a la construcción de los proyectos hidroeléctricos (Mazar, Toachi, San Francisco) y los estudios (Sopladora, Gualaquiza, Coca Codo-Sinclair); se rehabilitará el parque termoeléctrico; ejecución del programa de obras de transmisión, subtransmisión y distribución; programa de reducción de pérdidas de los sistemas de distribución; aplicación de nuevo sistema tarifario que cubra costos marginales; recuperación de la cartera vencida; reformar la Ley Básica de Electrificación y Modernización del sector eléctrico en base a: mayor participación del sector privado en todas las etapas del sistema, creación de una entidad reguladora del sistema eléctrico y dejar a INECEL el rol de planificador.

e. Demanda		
e1. De potencia		1.693 GWH
e2. De energía		8.862 GWH
12. Ineficiente servicio de transporte público urbano en Quito y Guayaquil		
a. Parque automotor obsoleto	70%	Renovación anual del 10% (320 unid.)
b. Transporte colectivo que no responde a requerimientos técnicos	90%	
c. Déficit de oferta	25%	
d. Limitada cobertura temporal	6a.m. a 7.30p.m.	
13. Crecientes niveles de inseguridad personal		
a. Aumento de niveles anuales de delincuencia	7,4%(1987-92:43%)	reducción en 25%
b. Total de denuncias		
b1. Actos delictivos	80%	-25%
b2. Accidentes de tránsito	20%	-25%
c. Concentración de los actos delictivos en Quito y Guayaquil más del	50%	-25%
d. Número de policías por cada 1.000 habitantes	1	Aumento de 8.000 efectivos

12. Formar comisión coordinadora de transporte con participación de los municipios; reformular la ley de Tránsito y Transporte Terrestre, tal que se realice bajo criterios empresariales y garantice la libre competencia; diseñar sistemas integrales de transporte, incluyendo sistemas de licitación de ruta, posibilidades de tarificación con transferencias y modernización de los ejes viales principales; propiciar autofinanciamiento del transporte público y subsidiar excepcionalmente y en forma directa a los usuarios del transporte de los barrios marginales; fomentar producción nacional de unidades de transporte; promover la participación de la ciudadanía en el mejoramiento del transporte a través de la presencia de las organizaciones barriales en los municipios.

13. Traslado de los Jueces de Instrucción a la Función Judicial, con el objeto de despolitizarla; aumentar presencia y eficacia policial, ampliando personal y equipamiento; revisión de leyes de régimen carcelario para permitir rehabilitación de internos; mejora de la infraestructura carcelaria y penitenciaria; establecer normas de realización de manifestaciones públicas que permitan el mantenimiento del orden y eviten desmanes; establecer sanciones más severas contra los grupos delincuenciales y para evitar la formación ilegal de asentamientos humanos; realizar programas de promoción y difusión para recuperar los principios éticos, morales, cívicos y revalorizar el principio de autoridad; orientar la influencia de los medios de comunicación, mediante el fomento de mecanismos de autoregulación.

14. Aumento del Narcotráfico

a. Actividad de narcotraficantes	Intensa	Menor
b. Lavado de dinero	Existe	Menor
c. Oferta y Consumo	En aumento	Menor

15. Deterioro del medio ambiente y mal manejo de los recursos naturales

a. Deforestación anual (has.)	200.000	-30% por año (1996: 48.020)
b. Reforestación anual (has.)	5.000	20.000
c. Destrucción de bosques de Manglar	7% (1987-91)	-50% por año
d. Superficie afectada por erosión activa o potencial	40%	Recuperación de 300.000 has.eros.
e. Riego de suelo agrícola con aguas contaminadas (has.)	23.000	n.d.

14. Iniciar el funcionamiento de la Policía Judicial, lo que permitirá organizar el servicio antidroga, con la constitución de la subdirección de Estupefacientes y la correspondiente reorganización de la Policía Nacional; incremento y recuperación del personal especializado en la materia; reforzar el Centro de Inteligencia y Coordinación Conjunta (CICC) de la Dirección Nacional de Investigación de la Policía Nacional; creación de servicios policiales antidrogas en 'puntos críticos', mejora de la infraestructura física y realización de operativos antidrogas.

15. Definir política ambiental, enfatizando en la utilización de mecanismos de mercado y en la asignación de derechos de propiedad; Ley Nacional Ambiental; cuantificar variables ambientales e incorporarlas a los sistemas de planificación; zonificar agroecológicamente el territorio nacional, para fijar política de uso del suelo; evaluar el problema de desechos sólidos y efluentes industriales a nivel nacional; eliminar la utilización de sustancias tóxicas en la elaboración de combustibles; zonificar espacio urbano para determinar áreas vulnerables a fenómenos naturales y para zonas aptas para localización industrial; fortalecer instancia de coordinación de manejo de cuencas hidrográficas; plan de ordenamiento de explotación minera; controlar diferentes fases de la actividad pesquera; estrategia nacional de investigación de la diversidad biológica y definir opciones de aprovechamiento sustentable; reactivar la red y programa nacional de formación y educación ambiental.

OBJETIVOS/PROBLEMAS	Situac./Actual	Metas/93-96	ACCIONES
C. Modernización del Estado			
16. Existencia de 181 empresas con participación estatal	73 plenas y 108 mixtas (faltan 2)	Eliminación del Estado en actividades productivas	16. Eliminación de beneficios y concesiones a ciertos grupos y sectores, privilegiando "a la competencia como elemento inductor del desarrollo"; reducción del número de servidores públicos; privatización; simplificación de trámites y procedimientos; crear las condiciones para impulsar la modernización de los sectores productivos y la empresa privada mediante el fortalecimiento de los mecanismos de mercado y la capacidad reguladora y normativa del Estado".
17. Baja capacidad de gestión de los gobs. seccionales			17. Ley de Régimen Seccional que fomente la descentralización, incremente los niveles de autofinanciamiento y fortalezca la autogestión; otorgar participación de los gobiernos seccionales en los impuestos a la renta, valor agregado y consumos especiales; simplificar la distribución del FODESEC; establecer parámetros para aumentar los ingresos propios de las entidades seccionales; mejorar la calidad de los servicios; expedir Ley de Organización Barrial; formar líderes barriales y fomentar participación activa en el desarrollo local.
a. Rentas municipales que se generan a nivel local	30%	50% a 1996	
b. Tiempo que los directivos municipales dedican a trámites burocráticos:	50%	No más de 25%	
c. Decisiones de la gestión municipal que responden a concepciones tecnopolíticas	30%	70%	
d. Actualización de las normas legales vigentes	10%	100%	
e. Funcionarios que están capacitados para cumplir sus funciones eficientemente	70%	Aumento 10% anual la capacitación de funcionarios	
f. Uso de los recursos a inversiones	menos de 30%	por lo menos 50%	

OBJETIVOS/PROBLEMAS

Situac./Actual Metas/93-96

ACCIONES

D. Aumentar la Productividad y la Producción

18. Deficiente producción y
productividad agraria

A. Superficie

a. Bajo riego	20%	25%
b. Arable mecanizada	40%	

B. Baja productividad del sector
agropecuario (las cifras de la
primera columna son estimados
nuestros)

(1991) (1996)

a. Para mercado interno (TM/Ha.)

a1. Arroz	3,0	3,3
a2. Maíz suave	0,6	0,8
a3. Cebada	0,7	0,9
a4. Fréjol	0,5	0,7
a5. Arveja	0,25	0,33
a6. Papas	7,1	7,8
a7. Hortalizas	n.d.	8,7% +
a8. Frutales		10% +

b. Pecuarios

b1. Carne bovina (Kg/cab.)	n. d.	175
b2. Carne ovina (Kg/cab.)	n. d.	18,5
b3. Carne porcina (Kg/cab.)	n. d.	47
b4. Leche vaca (Lts./día)	n. d.	10

c. Agroindustriales (TM/Ha.)

c1. Trigo	0,7	1,5
c2. Maíz duro	1,4	2
c3. Soya	1,9	1,9
c4. Palma africana	12,7	15

18. Revisar leyes y reglamentos para permitir mayor libertad en precios, importación de insumos y movilización de productos; definir rol de los sistemas financieros público y privado en el desarrollo del sector para asegurar concesión oportuna del crédito; mejorar condiciones de comercialización (infraestructura, información, capacitación); encargar la coordinación entre entidades públicas y privadas al Consejo Agrario Superior; promover la organización de pequeños y medianos productores para la producción, comercialización y adopción de mejoras tecnológicas; profundizar programas de investigación y capacitación; fomentar la elaboración y ejecución de proyectos agroindustriales con participación de productores agropecuarios; mejorar inversión en infraestructura rural.

c5. Algodón	1,1	2
c6. Caña de azúcar	74,9	85
d. De exportación (TM/Ha.)		
d1. Café	0,3	0,8
d2. Cacao	0,3	0,7
d3. Banano	20,9	22,5
d4. Plátano	10,0	11,0

19. Deficiente producción y productividad de la manufactura

a. Grado de industrialización (PIB manufactura/PIB total)	15,3%(1991)	18%
b. Proceso de industrialización (crecimiento PIB man/ crec.PIIB)	0,26(1981-91)	0,99(93-96)
c. Relación Valor Agregado/Valor Bruto de Producción en Sector	31%	+6% por año
d. Remuneraciones/VBP	9%	5% a.a.
e. Exportaciones industriales/ Exportaciones totales	8,1%	18%
f. Concentración sectorial	5 ramas	
g. Concentración geográfica	80% en Quito y Guayaquil	

20. Insuficiente infraestructura de apoyo a la producción

a. Red vial que recibe mantenimiento del MOP	30%	42%
b. Caminos vecinales que sólo son utilizables en verano	70%	50%

19. Reestructurar las instituciones relacionadas con el desarrollo del sector (MICIP, CENDES, CEBCA, CENAPIA, INEN, CORFINAL); modernizar legislación mercantil y de propiedad industrial para promover el desarrollo de nuevas tecnologías; desarrollar el mercado financiero para captación y colocación de recursos a mediano y largo plazo que facilite la inversión en el sector; programar la modernización, reconversión y reestructuración de la manufactura; desarrollar un sistema de asistencia técnica integral con apoyo externo; implementación de sistema de información de mercado y promoción de la gestión de mercadeo, apoyando al sector privado en la "apertura y dinámica del comercio mundial"; impulsar las exportaciones manufactureras por medio de la difusión de esquemas de comercio exterior; revisar la legislación vigente para promover la inversión extranjera; apoyar el establecimiento de una unión aduanera en el Grupo Andino; gestionar el ingreso al GATT.

20. Completar la red vial primaria y de caminos vecinales y veraneros; analizar la necesidad de rehabilitar la red ferroviaria; contratar con el sector privado el mantenimiento de todas las obras; reformar la Ley de Aguas; construir la infraestructura de riego y drenaje nueva y de rehabilitación, transfiriendo progresivamente al sector privado la inversión y mantenimiento de obras; buscar alternativas técnicas que cambien la actual tendencia hacia gigantescos proyectos de riego; evitar la duplicación de funciones y la desviación de recursos; implementación definitiva del banco de proyectos en CONADE.

c. Red ferroviaria (Kms.):		
c1. paralizada	406	
c2. actividad limitada	559	
d. Area inundable de la Costa que cuenta con infraestructura		
	20%	
e. Areas potencialmente regables:		
de las que se riegan	2,84 miles has.	
	0,59	12,3% aumen.
f. Inconclusa, insuficiente o deteriorada área agrícola		
f1. bajo responsabilidad del Estado		
	150.000 has.	+59,6%
f2. del sector privado		
	300.000 has.	

21. Limitadas reservas de petróleo

a. Reservas (millones de barriles)		
a1. Probadas	1.571	aumento en 25% n.d.
a2. Probables	1.715	
a3. Posibles	835	
b. Producción (barriles/día)	320.000	
c. Consumo interno(")	146.000	
c. Exportaciones (")	174.000	

21. Reformar las leyes de hidrocarburos y de Petroecuador para mantener una política de precios basada en costos de oportunidad, incentivar la participación de empresas privadas en todas las fases (con énfasis en la exploración) y normar las nuevas fases (de yacimientos de gas, de precretácico, de explotación y procesamiento de crudos pesados y extrapesados); reactivar los procesos de licitación y contratación internacionales; promover la inversión en exploración mediante la dotación de recursos para Petroecuador y la revisión de la tributación de las empresas extranjeras; analizar la posibilidad de transferir al sector privado el oleoducto, las refinerías y el sistema de comercialización; revisar las leyes de distribución de las rentas petroleras para orientarlas hacia las inversiones prioritarias; promover el uso racional, la conservación y el ahorro de combustibles mediante una política adecuada de precios; coordinar acciones con entidades relacionadas con el control ambiental; marginar la instancia política de la administración de la industria hidrocarburífera; establecer en Petroecuador un sistema de remuneraciones acorde con el sector petrolero.

22. Debilidad de actividades de investigación y desarrollo (I&D) tecnológico			
a. Gasto en I&D respecto al PIB	0,16%		0,4%
b. Ingerencia y asesoría del CONACYT en los organismos vinculados con I&D	10%		60%
c. Funcionamiento del directorio de CONACYT (reuniones anuales)	2		
d. Prioridades de las unidades de investigación	no existen		ciencias básicas e ingeniería

22. Viabilizar la aplicación de la Ley del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; fortalecer institucionalmente al CONACYT; iniciar en la escuela primaria programas para desarrollar aptitudes para la investigación y la ciencia; difusión masiva científica y tecnológica; enlazar al Estado con los centros de investigación y la empresa privada "para mejorar su capacidad de innovar y competir mediante la identificación de las ventajas comparativas del país"; crear fondo de innovación tecnológica para el sector productivo, que fomenta la adaptación e innovación tecnológica.

OBJETIVOS/PROBLEMAS	Situac./Actual	Metas/93-96	ACCIONES
E. Logro de la Estabilidad Macroeconómica y la dinamización de la Economía			
23. Alta Inflación Anual	60,2% (Dic. 1992)	1993: menos de 30% 1994-96: 20%	23. Disminuir el número de empleados públicos; desarrollar nuevos instrumentos para el manejo de la política monetaria; crear un fondo de estabilización del petróleo; eliminar subsidios; reglamentar Ley de Presupuestos del Sector Público; definir una política uniforme de salarios para el sector público y separar las negociaciones salariales públicas y privadas; racionalizar inversiones; limitar la práctica de la indexación; abrir la economía al extranjero; información coordinada al público; desarrollar infraestructura de apoyo a la producción y comercialización para facilitar movilización y reducir márgenes de comercialización.
24. Insuficiente ahorro interno			24. Aplicar sistema de libre contratación en materia de tasas de interés, alcanzando tasas reales positivas; incentivar el desarrollo del mercado de valores; crear marco legal para establecer compañías de capital abierto; eliminar discriminación fiscal que afecta emisión y negociación de acciones; Ley de Mercado de Valores; crear Comisión Nacional de Valores; redefinir rol y redimensionar estructura de entidades financieras públicas; reformar y armonizar la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado con el proyecto de ley de Instituciones Financieras; maximizar la rentabilidad de las operaciones financieras del IESS; actualizar Ley de Compañías; implementación del Registro Nacional de Sociedades; crear una unidad referencial contable de poder adquisitivo constante; sanear las empresas públicas a ser transferidas al sector privado; eliminar proteccionismo discriminatorio del Estado hacia los sectores productivos.
a. Respecto al ingreso nacional	16%	20%	
b. Ahorro público como % PIB		10%	
c. Profundización financiera	8,1%	M1/PIB: 12% M2/PIB: 24%	
d. % de la inversión que aportan inversionistas extranjeros	3,0%	6,0%	
e. Canalización del ahorro a largo plazo	menos del 10%	n.d.	
f. Ahorro a través de la compra de acciones	1%	10%	
g. Tasas reales de interés			
g1. pasivas	-15,3%	positivas	
g2. activas	- 3,1	positivas	

25. Deficiente sistema tributario

a. Impuestos/PIB	5,2%	6,7% (1993-96)
b. Elevada evasión tributaria:		
b1. A la Renta	53%	20% al concluir 1996
b2. Al Valor Agregado	37%	
c. Número de contribuyentes controlados por la administración tributaria, % sobre inscritos en el Registro Unico de Contribuyentes (RUC)	4,5% visitados; y 1,1% fiscalizados	10,4% (39.000) en 1993; aumetando anualmente en 20% durante 1994-96.

25. Revisar la estructura impositiva del país; mejorar cumplimiento de obligaciones tributarias; automatizar información tributaria; aplicar rigurosamente las sanciones contempladas en la ley; implantar sistema permanente de capacitación de personal; simplificar procedimientos administrativos para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones; otorgar autonomía administrativa a la Dirección General de Rentas y a la de Aduanas; modernizar y privatizar ciertos servicios aduaneros; recaudar aranceles a través de la red bancaria; almacenar mercancías en recintos aduaneros privados; devolver confianza a ciudadanía utilizando adecuadamente sus contribuciones.

26. Elevados monto y servicio de la Deuda Externa

a. Deuda externa como % de Producto Bruto Interno	97%	Máximo de 60%
b. Servicio de la deuda externa como % de:		
b1. exportaciones	47%	25%
b2. de presupuesto nacional	32%	n.d.

26. Impedir proliferación de contratos de deuda pública; priorizar y seleccionar solicitudes de crédito en base a una política nacional; avanzar en la negociación con la banca privada para disminuir el perfil de pagos en el futuro; mejorar finanzas públicas para incrementar ahorro interno y disminuir necesidad de flujos externos; transferir al sector privado inversiones que el Estado realiza actualmente.

Fuente: "Agenda para el Desarrollo", Marzo 1993.

EL GLOBO DIARIO

Cada día otra entrega del viejo
Romance del Orden trae a la mesa del desayuno
Las flores de papel de la catástrofe.
Uno tiene este sueño reiterado acerca del mundo.

Los titulares declaran los ambiguos oráculos,
Los cómodos profetas de siempre murmuran perdición.
El máximo placer intelectual del hombre es
Repetirse, pero de algún modo el globo diario

Sigue girando, mientras los personajes de las historietas
Prolongan sus vidas lentas, interminables
Más allá de las fotos segregadas
De las chicas que se casan y los hombres que se mueren.

Howard Nemerov

