

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

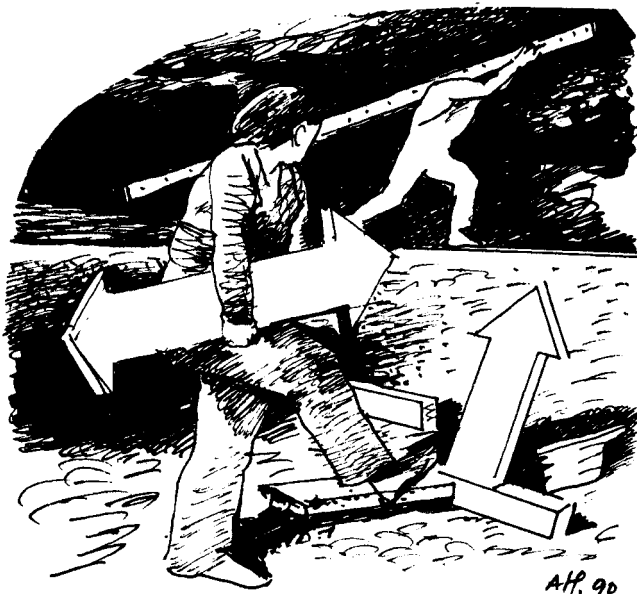
Sobre populismos y economías / 303-313

Pedro Páez

BIBLIOTECA



FLACSO
Ecuador



El momento actual exige devolver a la sociedad civil el poder de decisión y legitimidad que le fueran restringidos por décadas, fomentar la iniciativa privada y reducir la acción del estado.

MODERNIZACION DEL ESTADO: JUSTIFICATIVOS, ORIENTACIONES Y CONTENIDO

Pablo Lucio Paredes (*)

1. INTRODUCCION

Manteniendo los esquemas paternalistas que han caracterizado al Estado ecuatoriano, prácticamente desde su inicio republicano, durante las últimas décadas el país

orientó su desarrollo a la sustitución de importaciones, bajo un esquema de preferencias y subsidios a la manufactura y actividades conexas.

(*) Secretario general de planificación.

El proceso de intervención del Estado en el quehacer económico se acentúa en el Ecuador con la sustitución de importaciones a raíz del "boom petrolero," cuando el país recibe nuevos recursos financieros, no solo de la explotación y exportación del crudo sino también de los créditos externos.

En lugar de alcanzar la industrialización esperada y sentar las bases para un crecimiento económico sostenido, tal estrategia permitió una expansión desmedida del sector público, desalentó el ahorro nacional y la inversión, impidió el desarrollo de la productividad y de los mercados a la vez que reforzó actitudes rentistas en la sociedad.

Con el fin de sustentar la estrategia global del Gobierno en el proceso de modernización del Estado, aquí se presenta, en primer lugar, con más detalle los efectos institucionales, económicos y sociales mencionados. Luego, se describe el contenido de la modernización en los diferentes campos, proceso que abarca más

que la privatización misma e involucra tanto al sector público como al privado. Finalmente, se ejemplifica el tipo acciones a tomarse y los efectos esperados de la modernización, que constituyen un proceso constante que rebasará el período del actual Gobierno.

2. CIRCUNSTANCIAS ADVERSAS

Aparte de los problemas coyunturales recurrentes, los efectos estructurales adversos de las estrategias de desarrollo adoptadas en el pasado han generado tres problemas típicos: sobredimensionamiento e ineficacia del sector público, baja eficiencia del sector privado y debilitamiento social generalizado.

A su vez, el sector público sobredimensionado ha determinado un gasto público excesivo, un centralismo absorbente, la proliferación de subsidios, regulaciones y trámites superfluos, y una burocracia adiposa e inoperante cargada de privilegios de grupo.

Por su lado, la baja eficiencia del sector privado ha redundado en bajos niveles de productividad, de ahorro e inversión, rezago tecnológico, endeudamiento irresponsable y en una actitud rentista generalizada, sustitutiva a la eficiencia, que afectan las posibilidades de competencia e inserción de la producción nacional al mercado internacional.

En conjunto, ello ha inducido un debilitamiento social, caracterizado por una alta y creciente dependencia del Estado, pérdida de iniciativa, migración a las grandes ciudades, que además de la caída del ingreso real, crecimiento del desempleo y subempleo, responde por la creciente insatisfacción de necesidades básicas y los problemas sociales acuciantes.

3. FACTORES CAUSALES

La creciente marginación de la sociedad civil en el quehacer económico y social constituye una de las causas que ha impedido al país encontrar la ruta del desarrollo.

Directa e indirectamente, el Estado se inmiscuye en prácticamente todas las actividades, pertenezcan o no su ámbito de acción. En su expansión, el Estado no solamente margina a la sociedad civil sino que neutraliza sus capacidades e iniciativas.

En lugar del rol normativo, que por naturaleza le corresponde en cuanto a propender a perfeccionar los mercados, el Estado ha entorpecido el desarrollo económico de diferentes formas:

- Las fuerzas del mercado fueron sustituidas por decisiones políticas, sesgadas a intereses de grupos particulares. Bajo la premisa de que un tratamiento preferencial fomenta el desarrollo de las actividades seleccionadas, entre otras regulaciones se fijaron tasas de interés negativas en términos reales, tipos de cambio múltiples, tratamientos tributarios discriminados, favorables a sectores como el industrial. No obstante, lo que se logró es generar una actitud rentista en los empresarios, que, para incrementar sus ganancias, sustituyeron a la inno-

vación tecnológica y a las mejoras en productividad por las prebendas; menospreciando elementos legítimos inductores del desarrollo empresarial y nacional.

- El fracaso del intento de industrialización, vía sustitución de importaciones, recibió como respuesta elevados niveles de protección y severas limitaciones al comercio internacional. Como efecto de la protección, las empresas rara vez alcanzaron el nivel de eficiencia requerido para insertarse al comercio mundial.

- A través del Banco Central, CFN, BNF y Banco del Estado (anteriormente BEDE) se otorgaron créditos preferenciales con dinero de emisión y de endeudamiento externo, impidiendo el reciclaje del ahorro nacional, que en la búsqueda de alternativas que preserven su valor real fue colocado en el exterior.

- El manejo de la política fiscal se ha visto afectado por el crecimiento burocrático desmedido del Estado que se infiltra en todos los sectores. La mala gestión

macroeconómica se intenta reparar mediante controles de precios que afectan particularmente al sector agropecuario, creación de empresas públicas, administración directa de obras, etc.

- El sector público llega a reemplazar al sector privado en la generación de empleo, creciendo a una tasa superior a la demográfica, cuyo único resultado es la ineficiencia de la gestión pública. Aunque los salarios reales del empleado público caen continuamente, el aumento del empleo en el mismo sector implica gastos corrientes de tal magnitud, que la inversión en obra pública queda totalmente rezagada.

- A pesar de la finalización del auge petrolero y las secuelas de la crisis financiera internacional, que se inicia en 1982, el Estado no readequa sus posibilidades. Constantemente, sacrifica la inversión en infraestructura de apoyo a la producción, afectando severamente la productividad del sector privado y sus posibilidades de competencia en el mercado in-

ternacional. Los déficits del sector público son compensados con endeudamiento externo; deuda que al no ser invertida en forma productiva repercute sobre las posibilidades del país para financiar su desarrollo.

El excesivo gasto público impide el reordenamiento macroeconómico, cuyo principal resultado es el aumento de la inflación, con serias consecuencias para la sociedad en su conjunto.

Por un lado, la inflación deteriora constantemente la capacidad de competencia de la producción nacional, afectando a las exportaciones, pero, fundamentalmente, a las posibilidades de abrir mercados para nuevos productos exportables y de romper la dependencia de la economía de 3 ó 4 productos tradicionales. Esta situación es grave si consideramos que el mayor producto de exportación, el petróleo, tiende a extinguirse. Frente a la continua reducción de la productividad del sector privado, el proceso de devaluaciones graduales o periódicas no pudo recuperar la compe-

titividad del sector exportador y lo único que logró fue autoalimentar el proceso inflacionario, generando expectativas desfavorables que acentuaron los procesos especulativos y la incertidumbre de los agentes económicos.

Por otro, la inflación produce un constante deterioro del poder adquisitivo de la población, cuyo resultado se refleja en crecientes niveles de pobreza-empeoramiento de la distribución de los ingresos entre individuos y de la concentración de los recursos entre sectores y regiones-. Si consideramos que la inflación promedio del Ecuador previa a los desajustes agravados a raíz de la crisis financiera internacional no rebasó el 15% anual, al ser ésta ahora superior al 50%, podemos afirmar que el pueblo ecuatoriano, injustamente, está pagando por el mal manejo de las finanzas públicas y por las distorsiones en la asignación de los recursos, un impuesto anual de por lo menos un 35% en promedio.

En otras palabras, la inflación al afectar gravemente a la produc-

ción, al empleo y a los ingresos, acentúa los niveles de pauperización social, debiendo ser el primero de los males a erradicarse.

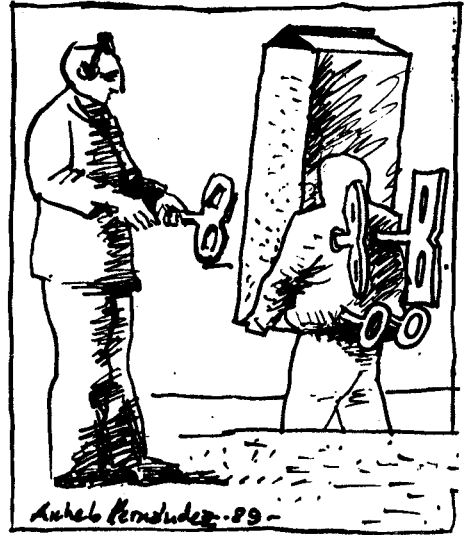
4. FILOSOFIA, ESTRUCTURA Y FUNCIONES

Superar la ruta del desarrollo exige, entonces, devolver a la sociedad civil el poder de decisión y legitimidad que le fueran restringidos por décadas, fomentar la iniciativa privada y reducir la acción del Estado solamente a lo que en estricto sentido le compete.

Por ello, el Gobierno Nacional debe proceder a una transformación profunda del Estado Ecuatoriano, bajo las siguientes premisas.

4.1 En su filosofía:

- actuando en las esferas en las que no lo haga el mercado por sí solo,
- delegando al sector privado la iniciativa del crecimiento económico,



- dejando que se desarrolle sin trabas la competencia interna e internacional,

- definiendo las políticas sociales, de seguridad y protección del medio ambiente.

4.2 En su estructura:

a) Racionalizando la estructura económica y administrativa el Sector Público, a través de:

- centralizar y fortalecer los aspectos normativos,

- mejorar la organización de las instituciones y las relaciones funcionales entre sí,
 - implantar una política fiscal austera y rigurosa en su control y seguimiento,
 - imponer una reforma financiera estatal, a través de, primero, reducir el número de entidades financieras estatales, segundo, definir los objetivos y sus presupuestos y, tercero, proveerles de autonomía administrativa,
 - consolidar el presupuesto en uno que contenga los ingresos y gastos de todo el sector público,
 - eliminar preasignaciones de gastos y suprimir los gastos que no tengan el respectivo financiamiento,
 - financiar obras de infraestructura como carreteras, aeropuertos, sistemas eléctricos y de riego con fondos privados,
 - fortalecer las capacidades de los administradores públicos con cursos prácticos de organización
- a todo nivel y la dotación de los instrumentos técnicos de apoyo.
- b) Descentralizando y Desconcentrando las actividades públicas vía:
- descentralización operativa y de control,
 - delegación de funciones a dependencias locales del propio gobierno,
 - transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos seccionales,
 - otorgamiento de mayores responsabilidades a las autoridades locales,
 - participación comunitaria en la resolución de sus problemas,
 - incremento de los niveles de autofinanciamiento local
- c) Iniciando un proceso de Privatizaciones de las actividades económicas asumidas por el Sector Público, mediante:

- apertura de las empresas estatales al capital privado,
- venta de acciones de empresas privadas que mantienen diferentes entidades públicas,
- eliminación de la administración directa de obras,
- utilización de procedimientos de concesiones y arrendamiento mercantil,
- privatización de áreas económicas actualmente reservadas al Estado, o traslado de su administración al sector privado si fuere del caso.

4.3 En sus funciones:

El Estado devolverá al sector privado su poder de decidir y al mercado, de distribuir los ingresos.

Para lograr las acciones enumeradas anteriormente, se requiere cambios radicales de las funciones públicas y privadas y, en la mayoría de los casos, reformas a los cuerpos legales que las norman. El proyecto de Ley de Modernización del Estado, enviado al

Congreso Nacional por el Ejecutivo, al igual que otros proyectos de Ley, como el de Mercado de Valores, de Régimen Seccional y otros que se enviarán posteriormente, intentan abrir la puerta que viabilice el proceso de cambios y reformas.

Manteniendo su potestad normativa, el Estado devolverá al sector privado el poder de decidir libremente sobre qué invertir, y al mercado el de asignar los recursos del sistema y distribuir los ingresos que este genera.

El Gobierno se preocupará de definir las políticas que regulen, o normen el accionar de los mercados, solo cuando estos reflejen

deficiencias, y de establecer las condiciones para que los individuos accedan a ellos con similitud de oportunidades.

Para reducir los problemas de desabastecimiento, paulatinamente, se eliminarán los controles de

precios vigentes, tanto los relacionados a tasas de interés y tipos de cambio, como a productos agrícolas y otros de la canasta familiar; además de los correspondientes a insumos del sector real en general.

Los controles de precios, diseñados para favorecer a los grupos de menores ingresos, lo único que generan en la práctica es mercados paralelos (negros) donde los precios son significativamente más altos que los que libremente hubiera fijado el mercado; generando desabastecimiento en los mercados legales y afectando, precisamente, a los grupos menos protegidos, que no tienen ni los contactos ni la capacidad de pago de los grupos privilegiados.

Todo mercado en condiciones monopólicas u oligopólicas debe eliminarse, favoreciendo el libre establecimiento de nuevas empresas, nacionales y extranjeras, o abriéndolos a la competencia vía importaciones, según sea del caso. En el caso de mercados regulados a través de leyes especiales, como el eléctrico telefóni-

co, hidrocarburífero y marítimo, se reformará la legislación vigente para crear el marco regulatorio que permita eliminar las barreras de entrada a la competencia.

Una forma encubierta de imperfección de mercado constituye el trato discriminatorio que se da a ciertos agentes económicos. Tal es el caso de la mayor tributación y trabas por registros y otros requisitos burocráticos que afectan a la inversión extranjera, y que deben ser eliminadas de inmediato.

Eliminados todos los subsidios a la producción, debe liberarse toda traba existente a las exportaciones ecuatorianas concretando así la intención de que las exportaciones sean el motor del desarrollo económico.

5. REFORMAS INDISPENSABLES

En forma simultánea, resulta indispensable iniciar reformas sobre aspectos críticos, distorsionantes del accionar de los mercados:

a) Laborales:

Un mercado en extremas condiciones de imperfección es el mercado laboral. Entre las más importantes y urgentes de las reformas están las que tienen que ver con la legislación de este sector.

Entre los factores explicativos sobre la deficiencia del sistema en cuanto a generar empleo, incrementar sus niveles de productividad y utilizar tecnologías acordes con las necesidades particulares de la economía ecuatoriana, se hallan las leyes laborales vigentes.

La inflexibilidad legal en la contratación de trabajo por horas, la dificultad o elevados costos de redimensionar la planta de trabajadores según la situación económica de las empresas, los beneficios y seguridades establecidos para el trabajador en caso de despido a partir de un cierto período de servicio, los mecanismos y formas de ajustes salariales, el extensivo derecho a la huelga y los conflictos colectivos, generan una serie de efectos adversos.

Por un lado, desalientan las nuevas inversiones, particularmente la extranjera, frenando un canal de modernización tecnológica, e inducen a la elección de tecnologías intensivas en el uso de capital físico (menos capital humano para evitar conflictos) dando como resultado un menor volumen de empleo que el que hubiera permitido un sistema flexible.

Por otro lado, ciertas empresas, en el intento por evadir situaciones conflictivas, antes de cumplir los períodos a partir de los cuales el trabajador pasa a gozar de los diferentes “derechos”, lo sustituye acelerando la rotación del personal.

Esta rotación tiene dos efectos nocivos: el primero, sobre el trabajador, que, en lugar de obtener una mayor protección, cae en una situación de inseguridad laboral e irregularidad de sus ingresos y, el segundo, sobre la productividad de la empresa, que pierde la posibilidad de uso de la destreza adquirida por los trabajadores que continuamente sustituye.

Si el espíritu es garantizar la generación de empleo, su estabilidad y la modernización del aparato productivo, para recuperar la ruta del desarrollo, el Gobierno debe inducir reformas a las leyes laborales en los puntos indicados: flexibilidad de contratación, de fijación de salarios, de horas laborables, etc.

Simultáneamente, una reforma de envergadura que debe concretarse es la relativa a la sindicalización pública, especialmente, en lo referente al artículo 125 de la Constitución, sobre cuya base se han venido expandiendo los derecho de organización, huelga y contratación colectiva para los servidores públicos, y los incorpora al ámbito del Código del Trabajo, con los consabidos problemas sobre la eficiencia del sector, su expansión desmedida, prebendas discriminatorias y costos elevados.

Ninguna de las reformas mencionadas tendrá validez, si al mismo tiempo no se simplifica el caótico sistema de remuneraciones y el procedimiento de re-

visiones periódicas de sueldos y salarios que la Ley impone al CONADES.

Todos los conceptos de remuneraciones deben presentarse como un solo sueldo o salario, que refleje claramente el costo de la mano de obra sobre el cual se harán los ajustes futuros.

Complementariamente, deben separarse las negociaciones salariales que corresponden al sector privado de las del sector público. Esto permitirá dejar en libertad al sector privado para que ajuste sueldos y salarios sin presionar al sector público para que ajuste los suyos en circunstancias adversas para la Caja Fiscal y en condiciones diferentes de productividad.

Los ajustes salariales no deben realizarse con base en la inflación pasada, sino sobre la futura, tomando en cuenta elementos adicionales tales como la variación en productividad de la economía en su conjunto, de los sectores a los que las empresas pertenecen y de los propios trabajadores.

Las reformas laborales permitirán una utilización óptima de la capacidad de producción instalada (que según se estima no supera actualmente el 60%) en función de la variación de las condiciones de mercado. Esto generará nuevos puestos de trabajo y garantizará la estabilidad de los existentes, lo que a su vez incrementará la proporción de los salarios en el ingreso nacional, es decir, mejorará la distribución del ingreso sobre bases reales de producción y productividad.

Este factor no solo ha afectado la posibilidad de una asignación óptima de recursos, sino que ha constituido un serio impedimento para el desarrollo de los mercados de capital en el país.

La falta de desarrollo del sistema bancario privado se refleja no solo en su incapacidad de reciclar el ahorro generado en el sistema sino en la carencia de productos bancarios básicos como los relacionados con mercados de futuros, opciones, etc.

b) Del sistema financiero:

La intromisión del Estado en la fijación de las tasas de interés distorsiona la economía nacional.

Como se sugirió anteriormente, la intromisión del Estado con la fijación de tasas de interés menores a las del mercado y negativas en términos reales, y mediante la provisión de créditos con recursos de emisión, ha constituido uno de los elementos de mayor peso en las distorsiones económicas que afectan al sistema ecuatoriano.

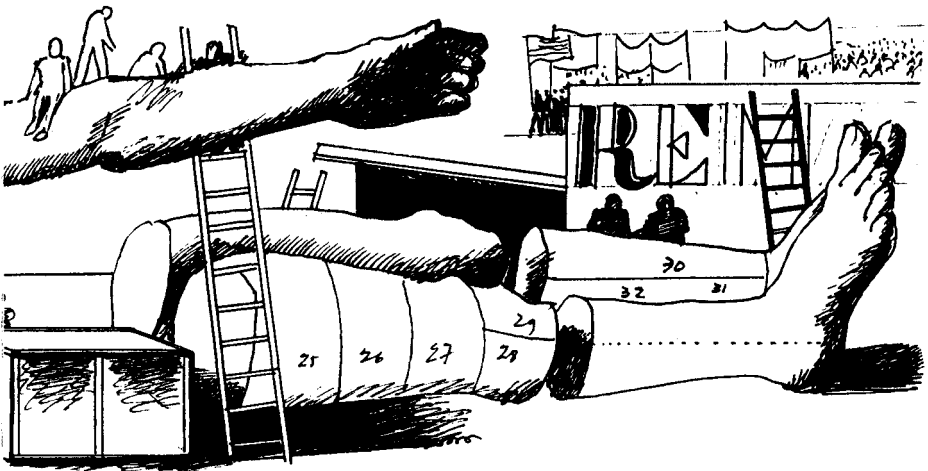
Similarmente, el acceso a los créditos de la banca estatal ha desalentado a las empresas para que, como fuente legítima de financiamiento, utilicen el ahorro nacional a través de la emisión de acciones, limitando el desarrollo del mercado de capitales en general y de la Bolsa de Valores en particular. Esta situación se ha visto agravada por la falta de ac-

ción dinámica del Banco Central en operaciones de mercado abierto (compra-venta de papeles valor); mecanismo idóneo para regular los niveles de liquidez del sistema, que ha sido tradicionalmente substituido por variaciones del encaje legal.

La existencia de entidades como el Banco Nacional de Fomento, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el IESS, caracterizadas por la aplicación de políticas financieras ajenas a todo criterio bancario, causan problemas de envergadura. La descapitalización de estas entidades, por la aplicación de ta-

sas de interés menores a las de mercado y negativas en términos reales, el alto nivel de la cartera irrecuperable, la posesión de activos físicos y financieros ajenos a su función, el alto nivel de burocracia y su ineficiencia, exigen reiteradas operaciones de salvamento, que causan graves daños a las finanzas públicas y al sistema en su conjunto, sin lograr el objetivo fundamental para el que fueron creados estos esquemas: fomentar la construcción de vivienda, o el financiamiento de actividades agropecuarias, particularmente de los grupos de menores ingresos de la sociedad.

FLASCO Biblioteca



Para corregir las distorsiones indicadas urge tomar las siguientes acciones:

- Reformar la política de tasas de interés aplicadas por las entidades mencionadas, liberalizándolas para lograr los niveles determinados por el mercado.

- Vender los activos físicos, financieros o acciones que estas entidades mantengan en cualquier tipo de empresas.

- Reformar sus estructuras, para redimensionarlas en función de sus actividades específicas, trasladando aquellas que se encuentren duplicadas a la entidad más afín, o al sector privado.

- Desarrollar el mercado de valores. La mayor actuación del Banco Central en operaciones de mercado abierto, la participación del IESS con los recursos de los fondos de pensión (que se analiza luego), la venta de acciones de empresas públicas y privadas a través de la Bolsa, y los nuevos instrumentos, como los bonos dólar entregados a los exportado-

res, son todos elementos de importancia que contribuirán a desarrollar este mercado.

En estrecha vinculación con lo anterior, se debe considerar la problemática de la vivienda. En estricto sentido, esta no constituye un problema de provisión y construcción por parte del Estado, sino de financiamiento. El financiamiento de la vivienda se ha tornado insuficiente por la aplicación de políticas inapropiadas que malgastan y erosionan los recursos disponibles, en lugar de capitalizarlos.

Para resolver el problema de la vivienda se debe, entonces, en primera instancia, separar los roles normativos y de ejecución de obras de la Junta Nacional y Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

La ejecución de obras por administración directa debe eliminarse, trasladándose al sector privado. Los recursos que el Estado destine al financiamiento de la vivienda (construcción y compra) deben canalizarse a través de la

banca privada. En este contexto el Banco Ecuatoriano de la Vivienda debe jugar un papel de banca de segundo piso.

Las tasas de interés para préstamos de construcción y compra de vivienda deben ser de mercado. Las cuotas de amortización del préstamo para compra se fijarán de acuerdo al poder adquisitivo de los beneficiarios, indexadas al salario mínimo vital o expresadas en términos de unidades de poder adquisitivo constante.

El sistema de tasas de interés de mercado permitirá incrementar el ahorro de los propios beneficiarios, que no se verá erosionado por el proceso inflacionario, que hasta aquí ha desalentado todo esfuerzo individual y que ha puesto en grave riesgo aun la solidez de las instituciones financieras creadas para el efecto (mutualistas, cooperativas de ahorro y crédito, etc.). Igualmente, ese sistema reactivará el mercado de títulos valor creados con estos

finés, como la Cédula Hipotecaria.

Cualquier subsidio que se considere necesario entregar a las familias de menores ingresos deberá ligarse a otros componentes del costo de la vivienda, distinto del financiero, como la provisión de infraestructura básica, adquisición de terrenos, asistencia técnica y similares.

- Para lograr lo anterior, las leyes que reforman el mercado de valores y el sistema financiero deben ser tramitadas inmediatamente. Es indispensable que fondos como los de la Seguridad Social, que constituyen una fuente de recursos para el financiamiento de inversiones de largo plazo, entre ellas las de vivienda (actualmente inexistentes) sean integrados al nuevo sistema financiero. A la vez que fomentará el desarrollo del mercado de capitales, tal reforma garantizará la capitalización del IESS conforme se plantea a continuación.

Urge aplicar un sistema privado de pensiones de capitalización personal

c) De la seguridad social:

Deben separarse los programas de pensiones de los de: salud, maternidad, subsidios de cesantía, etc.. Ello permitirá precisar los objetivos del programa de pensiones (invalidez, vejez y muerte), su régimen de financiamiento y administración.

Simultáneamente, hay que homogeneizar y unificar los sistemas actualmente vigentes: Seguro Social Obligatorio, Jubilación Patronal y Jubilaciones Complementarias, Adicionales y Especiales. Esto contribuiría a definir los beneficios en función de las contribuciones (ahorro), reduciendo el caos actual, la doble contribución para un mismo objeto y las actitudes de evasión predominantes.

En el caso de los servidores públicos, el Estado debe cotizar sobre la remuneración mensual total para permitir una pensión acorde con el nivel de ingresos previo a la jubilación, eliminando así uno de los mayores impedimentos para el retiro voluntario.

Es imprescindible relacionar estrictamente el esfuerzo realizado mediante las cotizaciones de los afiliados con las pensiones que se reciban. Por un lado, ello contribuye a responder al esfuerzo hecho durante toda la vida activa del aportante y no solamente al de sus últimos, o mejores, años de servicio y, por otro, a evitar la fijación de pensiones dramáticamente deterioradas. Para aquellos que no puedan cumplir con las cotizaciones requeridas para alcanzar una pensión mínima y para los grupos marginados del sistema, el Estado debe diseñar un mecanismo de apoyo financiado a través del presupuesto.

Lo anterior implica precisar el régimen de financiamiento y realizar los cálculos actuariales para las exigencias de jubilación que se determinen. Las experiencias acumuladas en nuestro país señalan que el sistema de reparto, con fondos comunes para los diferentes objetivos de la seguridad social, no permiten una capitalización apropiada de los recursos, poniendo en grave riesgo el futuro del sistema.

Por tanto, urge analizar la conveniencia de aplicar sistemas alternativos, como el sistema privado de pensiones de capitalización personal. En ese sistema los fondos de pensión son administrados por entidades particulares especializadas (Administradoras de Fondos de Pensión, AFP) bajo el control de una Superintendencia General de AFPs, que garantice que los recursos serán colocados con tasas de rentabilidad reales positivas, a través de la Bolsa de Valores, capitalizando el fondo personal. En ese caso, cada cotizante tendrá la libertad de elegir la AFP que más le convenga manteniendo pleno control sobre sus aportes.

Siendo personal la elección del sistema, el IESS se encargaría solamente de aquel grupo que no desee aportar a las AFP.

Como se mencionó, la acumulación de fondos de pensión bajo el sistema de capitalización proveerá de recursos necesarios para la inversión de largo plazo y la reactivación de la economía nacional. No obstante, en

cualquier circunstancia, debe frenarse la actual erosión de los fondos de pensión por su colocación a rentabilidades menores a la inflación, congelamiento de recursos en cuentas corrientes y por la deuda onerosa que el sector público ha acumulado.

d) De la salud:

Los servicios públicos en el ámbito de la salud se caracterizan por su deficiencia, baja productividad, costos elevados y escasa cobertura.

Esos problemas se atribuyen a la falta de coordinación de políticas, ausencia de mantenimiento preventivo de los equipos, duplicación de actividades, obsolescencia de mecanismos administrativos y gerenciales, centralización administrativa y financiera excesivas, inadecuada dotación de insumos, responsabilidades diluidas, exceso de personal y de sindicalismo.

Una respuesta al problema no puede demorar. Se debe:

- Mejorar la productividad de los servicios de salud.
- Entregar el mantenimiento de los equipos al sector privado, lo que redundará en menores costos y mayor confiabilidad del sistema.
- Descentralizar el manejo de grandes unidades, tanto de hospitales generales como de especialización y avanzar hacia la auto-gestión de los mismos.
- Liberalizar los precios de las medicinas, manteniendo el equilibrio entre los objetivos de producción y la necesidad de medicinas básicas de los grupos de menores ingresos.
- Fomentar el sistema de seguros con protección a salud, alentando la adquisición de pólizas en grupo.

Una estrategia de privatizaciones adecuada a las condiciones económicas y a la institucionalidad vigentes

- Fomentar la participación complementaria del sector privado, en base a un programa y normas preestablecidas que mejore la asistencia sin sacrificar la competencia.
- Activar programas preventivos, en hospitales y casas de atención públicos, con los propios recursos humanos subutilizados.
- Mejorar la relación salarial de los empleados de la salud, obligándoles a un estricto cumplimiento de horarios de trabajo.

6. PRIVATIZACIONES

Las reformas hasta aquí mencionadas constituyen solo una parte de las importantes a realizarse para romper la tendencia deteriorante del bienestar nacional. Otras de envergadura se relacionan, por ejemplo, con el sistema educacional en su conjunto. No obstante, para ampliar la discusión sobre uno de los elementos centrales comprendidos en el Proyecto de Ley de Modernización del Estado, avanzaremos este artículo con una breve exposición

de argumentos sobre casos ejemplificadores de privatizaciones necesarias.

Los objetivos principales de la privatización son:

- Crear un ambiente de competencia,
- Mejorar la participación del sector privado y la eficiencia de los servicios,
- Reducir costos y por tanto precios,
- Atraer nuevos capitales y favorecer la innovación y adopción de nuevas tecnologías,
- Reforzar la caja fiscal permitiendo trasladar recursos a proyectos prioritarios,
- Democratizar la propiedad del capital y fortalecer el desarrollo de los mercados financieros, e
- Incrementar a mediano plazo los niveles de empleo.

Para lograr los objetivos enumerados, es importante definir una estrategia apropiada a las condiciones económicas y a la institucionalidad vigentes.

A pesar de las ventajas evidentes y de la necesidad de este proceso para alcanzar el desarrollo nacional, el mismo corre el riesgo de despertar la oposición infundada de grupos de presión. Por esto es indispensable una labor de difusión y debate sobre las ventajas esperadas de la privatización.

El proceso debe ser metódico y transparente, requiriendo de un aparato administrativo de la más alta jerarquía que lo lleve a cabo.

El número de empresas estatales (167) debe quedar reducido a un mínimo, no obstante, la necesidad de preestablecer las condiciones que permitan un funcionamiento óptimo de los diferentes mercados exige avanzar en etapas.

En primera instancia se privatizarían aquellas empresas cuyo

éxito esté garantizado, de suerte que el proceso se fortalezca generando confianza en el público.

Por intermedio de las bolsas de valores, deberán venderse todas aquellas acciones que, por ejemplo, el BNF, la CFN el IESS y CETUR mantienen en diferentes bancos y empresas.

Además de proveer de recursos al fisco, la venta de las acciones anteriores contribuiría a dinamizar el mercado de valores, facilitando el cumplimiento de los objetivos propuestos en la nueva Ley sobre ese mercado.

Simultáneamente, se pondrían a la venta empresas, o sus activos, adscritas a diferentes ministerios u otras entidades del sector público, cuyas funciones no son estrictamente de competencia del Estado, como: zonas francas, parques industriales, empresas de abonos, semillas etc.. Así mismo, aunque manteniendo los activos en posesión del Estado, se entregarán al manejo del sector privado los servicios portuarios, de

distribución de combustibles, de transporte ferroviario, etc.

En segunda instancia, luego de perfeccionar las estructuras de fijación de precios y competitividad, se debe vender el accionario que el Estado mantiene en empresas eléctricas regionales, telecomunicaciones, transporte aéreo (Ecuatoriana de Aviación), etc.

En el mismo espíritu de participación del sector privado, toda nueva obra de modernización de la infraestructura de transporte, como autopistas y aeropuertos debe entregarse a inversionistas privados nacionales o extranjeros que deseen construir las y administrarlas por cuenta propia.

En general, con los correspondientes cambios legales, se permitirá la participación del sector privado en monopolios naturales, bajo un uso regulado de la infraestructura existente.

La experiencia mundial muestra que, con grandes esfuerzos, es posible elevar temporalmente la

eficiencia de las firmas estatales, pero que más temprano que tarde los problemas originales de las empresas aparecen nuevamente. En general las empresas públicas no pueden ajustarse a los rápidos cambios que se operan en el mercado mundial. El mejoramiento administrativo puede ayudar a disminuir las ineficiencias, pero no puede modificar la falta de habilidad para responder ágilmente a los cambios de las necesidades de los consumidores o los rápidos avances de la tecnología. Estos hechos son aún más acentuados cuando las empresas estatales se desempeñan en ambientes monopólicos y oligopólicos. En consecuencia, el otorgar nuevas oportunidades a las empresas en tales condiciones, luego de que han pasado muchos años de ensayos, oportunidades y buenas intenciones, solo significa posponer para el futuro una decisión que puede hacerse hoy a menores costos sociales y económicos.

La reactivación económica y la apertura de la economía al comercio internacional requieren,

entre otras, de un sistema de información y telecomunicaciones eficiente.

Es por todos conocido el pésimo servicio telefónico existente en el Ecuador, que de persistir obstaculizaría cualquier intento de desarrollo. En otros países, la privatización del sector o participación del capital privado en los procesos de expansión, no solo que ha contribuido a mejorar las precondiciones de desarrollo sino que ha constituido un mecanismo idóneo para resolver los problemas fiscales.

Privatizaciones en este sector conducen a inversiones fáciles e inmediatas, dadas las necesidades de renovación de sistemas obsoletos y de expansión en áreas modernas de la telecomunicación, con generación sustantiva de empleo.

La rentabilidad económica de estas inversiones facilita el apoyo externo de organismos financieros internacionales, que, por las características anteriores, crea confianza en el proceso de priva-

tización. En otras palabras, iniciar un proceso de privatización en este campo constituye un mecanismo apto para fortalecer las políticas del Gobierno, tanto en el país como en el exterior.

En forma concreta, debe romperse el monopolio en este sector, enviándose al Congreso la propuesta de reforma legal que lo permita. Cualquier empresa, nacional o extranjera, debe quedar en libertad de invertir en el sector.

Avanzar en la dirección deseada presupone también un cambio radical del marco regulatorio vigente, que rompa la discriminación desfavorable a las llamadas internacionales y permita una política de precios flexibles.

Empero, con una sectorialización apropiada de las diferentes áreas, se debe permitir ya el libre establecimiento de empresas dirigidas, por ejemplo, a la telecomunicación móvil, correo telefónico y otros servicios modernos como el acceso a redes internacionales de información.

Otro sector neurálgico, cuya situación condiciona el crecimiento económico nacional es el eléctrico, en sus componentes de generación y control del Sistema Nacional Interconectado (bajo INECEL) y de distribución (a cargo de las empresas eléctricas que, excepto EMELEC, son de carácter mixto-privadas).

El deterioro financiero originado en: un sistema tarifario politizado, mecanismos de gestión obsoletos, elevados niveles de pérdidas de energía (1/4 de la generación total) y procedimientos burocráticos y legales engorrosos, ha afectado seriamente las posibilidades de mantener la eficiencia del sistema.

Una alternativa viable a corto plazo constituye la privatización de partes del sistema, o participación del sector privado en la generación y distribución, para lo cual ya existe la base legal necesaria, que, sin embargo, debe perfeccionarse.

Actualmente, las empresas eléctricas pueden, y la Empresa Eléctrica Quito ya lo ha hecho, ven-

der parte de sus accionarios al sector privado. En una resolución del 3 de septiembre pasado, el directorio de INECEL permitió la libre instalación de plantas de generación eléctrica, para uso propio o de terceros, utilizando las redes del sistema nacional interconectado y de distribución locales. Electroquil y Electroquito, constituyen ya una realidad.

No obstante, para que el sector privado se vea alentado a invertir en la actividad eléctrica, el esquema de fijación de tarifas debe cambiar radicalmente y el papel simultáneo normativo y ejecutor que mantienen INECEL y las empresas eléctricas debe elimi-

Si bien la privatización de los grandes proyectos hidroeléctricos podría esperar, la expansión de la generación requerida en los próximos años bien puede ya iniciarse confiando en la iniciativa privada, que, dicho sea de paso, ya existe al momento. Cualquier empresa privada que se establezca debe tener el derecho de libre acceso a las redes de transmisión, subtransmisión y distribución (que se mantendrían en poder del Estado) pagando una tarifa para llegar a los destinatarios finales.

El precio que se fijaría entre la empresa generadora y el usuario sería convenido libremente, lo que, supuesta la relación de com-

Mejorar la eficiencia del sector petrolero, introduciendo la competencia y operación de empresas privadas

narse. En cuanto al esquema tarifario, el principio actual, de cobertura de los gastos de operación más una rentabilidad apropiada y de decisiones políticas, debe cambiar a uno de cobertura del costo marginal del servicio, sea este de corto o largo plazo.

petencia, sería óptimo para el sistema.

Actualmente, por disposiciones legales, algunas de las actividades de exploración, producción y de comercialización interna, las de transporte por ductos, refinación,

y comercialización externa se encuentran en manos de Petroecuador. Esta empresa mantiene contratos de prestación de servicios con algunas empresas privadas para realizar exploración en áreas de riesgo. Ello significa que, a pesar de todo, el sector se encuentra en condiciones monopólicas, con obvias ineficiencias.

Por ello, para mejorar la eficiencia del sector petrolero ecuatoriano es indispensable introducir la competencia, eliminando las restricciones que impiden la libre conformación y operación de empresas privadas en el sector. Igualmente, se deben identificar aquellas actividades que actualmente son administradas por Petroecuador y que, con mayor eficiencia y menores costos pueden ser efectuadas por la empresa privada; entre ellas pueden incluirse.

El elemento más importante para desmonopolizar el sector y mejorar sus niveles de eficiencia constituye el instaurar la libre importación y comercialización de derivados.

En cuanto al comercio exterior, con el objeto de poder reaccionar ágilmente y aprovechar las oportunidades que el mercado internacional ofrece, Petroecuador podría firmar contratos con empresas privadas para que negocien el crudo ecuatoriano. Estos contratos deberán garantizar un ingreso mínimo al Estado en la participación de utilidades.

En la actualidad, el 38% de la infraestructura portuaria no es utilizada, se laboran solo 9 de las 24 horas y se pierde un 20% de las mercaderías; a pesar de ello los trabajadores portuarios reciben mucho más en prebendas que por su sueldo.

Tal situación debe ser corregida inmediatamente, tanto más cuanto que el fomento a las exportaciones y la dinamización del comercio exterior deben constituirse en puntales del desarrollo económico.

La operación de los servicios portuarios debe ser trasladada al sector privado, dejando la infraestructura en propiedad del Estado.

La competencia debe lograrse al interior de los puertos privatizando por sectores o módulos la operación portuaria y, al exterior, entre puertos, liberando las tarifas para que compitan entre sí. Esta competencia permitirá una reducción de las tarifas dando lugar a una rebaja en los precios de los artículos en beneficio del consumidor final.

Una política de precios libres, determinará la asignación de los recursos y el volumen de tráfico. El Estado velará para que la operación portuaria sea competitiva y eficiente.

Se reforzará la Dirección General de Puertos, dotándole de elementos técnicos y empresariales para que se constituya en un elemento eficaz de control.

7. CONCLUSIONES

Lo descrito a lo largo de este artículo, además de resaltar la complejidad de los problemas, la urgencia de afrontarlos, refleja que la modernización del Estado

constituye un proceso que involucra a todos los agentes sociales. En lo que compete al sector público, el proceso se sustenta en tres pilares fundamentales:

Racionalización, Descentralización y Privatización

Dada la complejidad descrita, el proyecto de Ley de Modernización del Estado no pretende contener toda la legislación necesaria para llevar a efecto el proceso de modernización; contiene solo el marco general requerido.

El Ejecutivo ha presentado otros proyectos: la Ley de Presupuestos del Sector Público y su Reglamento, ya promulgados; la Ley de Administración de Aduanas, la de Mercado de Valores, y a corto plazo presentará otros en preparación, como el de Ley de Régimen Seccional, la Ley de Unificación Salarial, y posteriormente leyes actualmente en estudio, como las que regularán al Sector Eléctrico, al Sector de los Hidrocarburos y a las Concesiones en general.

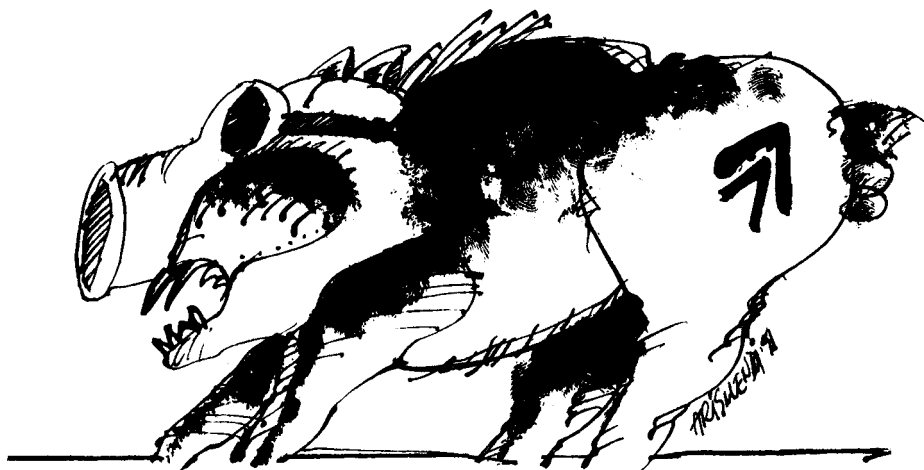
La reforma legal constituye solo una parte, obviamente indispensable, del proceso de modernización.

En el Plan de Desarrollo, que se encuentra en elaboración y que por su practicidad se ha calificado: "Agenda para el Desarrollo", se presentan 27 problemas básicos a cuya solución dirigirá el Ejecutivo sus mayores esfuerzos inmediatos.

El proceso de modernización tampoco se agota con la Agenda para el Desarrollo; las prioridades contenidas en ésta y las acciones

necesarias se irán actualizando sobre la marcha en un proceso constante de evaluaciones, revisiones y avances adicionales acordes con los que se vayan logrando.

El proceso de modernización requiere no solamente decisiones y acciones de las autoridades, instituciones y servidores públicos, precisa un cambio de actitud generalizado, la concertación de esfuerzos de toda la sociedad para el logro de objetivos comunes y una constancia que rebasa un período presidencial.



CHASQUI

Revista Latinoamericana de Comunicación

Director

Asdrúbal de la Torre

Editor

Gino Lofredo

Chasqui, la Revista Latinoamericana de Comunicación editada por CIESPAL, incluye en su número 44 un módulo sobre la corrupción, los medios y el caso Collor en Brasil. El tema central de esta edición es el diagnóstico y las propuestas de reforma de las facultades de comunicación en América Latina. Publicamos también una entrevista con el destacado caricaturista Roberto Fontanarrosa y varios artículos sobre las tendencias emergentes en TV Cable y las Radios Comunitarias.

Brasil: Medios, Corrupción y Estado

Los medios de comunicación en Brasil ayudaron a Collor de Mello a llegar a la presidencia y contribuyeron a su destitución. Destacados periodistas e investigadores analizan el comportamiento de la prensa, la radio y la TV en ese proceso político sin precedentes en América Latina.

Formación profesional en América Latina

Desde México hasta Argentina las facultades de comunicación son criticadas por no responder al mercado laboral y a las necesidades sociales. Paralelamente se gestan propuestas y proyectos de reforma y actualización curricular que reflejan los cambios tecnológicos y sociales acentuados durante la última década. Escriben Antonio Pasquali, José Marques de Melo, Marco Ordoñez, Guillermo Orozco Gómez y otros profesores, investigadores y profesionales de la comunicación y los medios.

Neoliberalismo, modernidad y dependencias

Cuando algunos declaran el fin de la historia y las ideologías, en comunicaciones se retoma con brío el debate. Escriben: Javier Esteinou Madrid, Elizabeth Fox y otros.

TARIFAS DE SUSCRIPCIÓN

4 Números por año	América Latina	USA, Europa y otros	Ecuador
1 año	US\$20	US\$40	S/.25.000
2 años	US\$36	US\$72	S/.40.000
3 años	US\$48	US\$96	S/.60.000

Enviar orden de suscripción con cheque o giro bancario contra un Banco de Estados Unidos a nombre de CIESPAL-Chasqui

Apartado 17-01-584 / Quito-Ecuador

Telf. (5932) 548-011 Fax (5932) 502-487

E-MAIL chasgino ecuanex.ec