

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/. 9.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 3.000

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.

RITV
3801

ECUADOR DEBATE

\$ 5,00

Quito-Ecuador, Diciembre de 1992



EDITORIAL

COYUNTURA

Los 100 días de Durán-Dahik 9 - 21

DIEGO CORNEJO

Crisis de Legitimidad y Legitimidad de la Crisis: Un Proyecto Social Ausente 23 - 45

JEANNETE SANCHEZ

TEMA CENTRAL

Impacto del Proceso de Ajuste Económico sobre la Reproducción Social del Ecuador en los años ochenta 49 - 62

SONIA RODAS Y JURGEN SCHULDT

Medidas del 3 de Septiembre / ¿Un Paquetazo Más? 63 - 71

GALO ABRIL OJEDA

El Ajuste Económico del Nuevo Gobierno 73 - 104

MARCO FLORES

Sobre el Nuevo Reajuste Económico: La Lógica Coherencia de una Irracionalidad 105 - 138

ALBERTO ACOSTA

Ajuste y Políticas Sociales en América Latina 139 - 167

ADOLFO FIGUEROA

Japón Cuestiona el Enfoque del Banco Mundial sobre Ajuste Estructural 169 - 179

FONDO DE COOPERACION ECONOMICA DE ULTRAMAR

LIBROS

ANALISIS

Tenemos Crisis para Rato 187 - 223

HUMBERTO CAMPODONICO

Tecnología y Etica 225 - 234

JUAN CARLOS RIBADENEIRA

DEBATE AGRARIO

El Desarrollo Rural en Tiempos de Cólera 237 - 244

CARLOS BENITO

Los efectos del Ajuste en la Pequeña Producción Rural (El Caso de Costa Rica) 245 - 252

WILLIAM REUBEN, JOSE CAZANGA, SERGIO ROBEN

CRITICA BIBLIOGRAFICA

El "Sentido Común" de Blasco Peñaherrera 253 - 258

JOSE SANCHEZ-PARGA

BIBLIOTECA



MEDIDAS DEL 3 DE SEPTIEMBRE

¿Un paquetazo más?

Dr. Galo Abril-Ojeda *

La competitividad, basada en factores rentistas, ha traído graves consecuencias para el impulso de la productividad y el desarrollo nacional

1. INTRODUCCION

Con mayor o menor intensidad, a raíz de la crisis financiera internacional (1982-1983) la mayoría de países en desarrollo, particularmente los latinoamericanos, han sido afectados por serios desequilibrios macroeconómicos.

En la mayoría de los casos, la escasez incrementada de recursos puso a la luz serias deficiencias estructurales que al no ser consideradas

desde su inicio (al problema de la deuda externa se le dio un carácter coyuntural, pasajero) acentuó los problemas de crecimiento de la producción, del empleo y la inflación.

En términos de ingreso por persona (PIB/cápita) Latinoamérica ha retrocedido a niveles inferiores al de inicios de los años ochenta. En 1990, el PIB/cápita de la región fue 9% inferior al de 1980. Concomitante-mente, el nivel de desempleo promedio anual ha superado el 15%. Por

* Asesor Económico CONADE

su lado, la inflación promedio superó los tres dígitos, habiendo casos como los de Brasil, Argentina y Perú en que los cuatro dígitos fueron ampliamente rebasados.

La vigencia simultánea de desempleo e inflación a los niveles y por los períodos señalados, aparte del aumento de los niveles de pobreza, confirma la existencia de problemas estructurales de envergadura, que si bien países como Chile y México parecen en camino a resolverlos, el Ecuador se encuentra lejos de alcanzarlo.

En este artículo revisaremos específicamente el caso ecuatoriano. Luego de presentar los indicadores económicos que definían la coyuntura al 10 de Agosto de 1992, mencionados como justificativos de la intensidad de las medidas del tres de Septiembre, identificaremos los factores que caracterizan las deficiencias estructurales del sistema, cuya solución constituye el reto para el futuro inmediato. Se concluye que si las estructuras de producción y consumo no mejoran de manera radical, lo cual requiere de acciones urgentes, el último ajuste adoptado constituirá una frustración más. Entre lo fundamental, se observa la necesidad de reformas institucionales tendientes a

alterar la composición del gasto público, el desarrollo de mercados como el de capitales, y en general a que el sector público deje espacio al sector privado en las decisiones de inversión bajo normas claramente establecidas.

2. CARACTERISTICAS DE LA COYUNTURA

Aunque el crecimiento esperado del PIB para 1992 se halla entre el 2.9 y 3.8%, inferior al del año anterior, el empleo y subempleo en el Ecuador mantienen un nivel que en conjunto supera el 50%; uno de los más altos en Latinoamérica.

La inflación, que mantuvo una tendencia decreciente desde el segundo semestre de 1988, a partir del mes de Mayo del presente año inició una tendencia ascendente, que del 48.8% anual (calculado 12 meses atrás) llegó al 52.2% en Agosto, amenazando superar los tres dígitos a finales de Diciembre.

La "fortaleza" aparente de la Reserva Monetaria Internacional (RMI) se debilitó súbitamente al caer de los US\$ 760 millones registrados a fines de Diciembre de 1991, a US\$ 258 millones el 14 de Agosto del presente año, con claros signos de desapare-

cer sin la acción de correctivos inmediatos.

En otras palabras, a mediados de Agosto, el país "envidiable" reflejaba síntomas de graves desequilibrios macro-económicos que como observaremos tienen relación con una desacertada política fiscal, una inadecuada política monetaria (de adaptación pasiva a los vaivenes fiscales) y un serio desequilibrio externo fruto de un sistema cambiario inadecuado. En el entorno, agravando la situación, se encontraba el cambio de gobierno, que acentuando expectativas desfavorables, profundizó un proceso especulativo de magnitud. La colocación financiera en divisas se había convertido en la panacea tanto de grandes inversionistas e importadores como de pequeños ahorristas que buscaban legítimamente defender el fruto de su sacrificio, agravando la iliquidez a la que se había conducido al sistema.

a) Situación fiscal

El déficit esperado del sector público para finales de 1992, que según estimaciones realizadas dos meses atrás (Junio) no rebasaría el 4% del PIB, con las cifras revisadas a partir del 10 de Agosto superó *s/l.* 1.3 billones, o cerca del 7% del PIB. De

ello, 1.5% corresponde al déficit cuasi-fiscal del Banco Central y los 5.5 puntos restantes al del sector público no financiero (presupuesto general del Estado 1.2, empresas públicas 1.2, otras entidades públicas 3.4 y un pequeño superávit del IESS de 0.3).

Mayoritariamente, el déficit era el resultado de una política fiscal desbordante en cuanto a gasto corriente de última hora: incrementos salariales a la policía y al ejército, compromisos adquiridos pero no cumplidos durante meses anteriores con los maestros y sector salud, contrataciones especiales, etc. y del retraso significativo de ajustes tarifarios, de los precios del combustible, transporte y más. Estos últimos aplazados por razones políticas desde finales del año anterior que, con la inflación acelerada, erosionaba rápidamente el valor real de los ingresos con severos impactos para la caja fiscal.

Del 7% de déficit mencionado, 3.6 puntos de porcentaje tenían financiamiento ("déficit permisible") ya sea vía endeudamiento externo, aplazando los compromisos de servicio de la deuda externa o incrementado los gastos del Banco Central (el déficit cuasi-fiscal). Para los 3.4

restantes la situación era inmanejable y la necesidad de un severo ajuste impostergable; el mismo que, como observaremos, se debió tanto a las estructuras institucionales preestablecidas como al facilismo con el que nuestros políticos actúan durante períodos pre-electorales.

b) Situación monetaria: crediticia y cambiaria

Forzada por la situación fiscal, en adaptación pasiva, la política monetaria se perdía en el torbellino al que la falta de brújula (de programa monetario) había conducido al sistema financiero en forma intermitente.

La iliquidez, originada en una política monetaria contractiva, niveles elevados de encaje (de economía de guerra) dirigidos a compensar los efectos del gasto público creciente, a mantener una paridad cambiaria ficticia mantenida y a frenar los flujos especulativos, había conducido a situaciones tales que se reflejó en tasas de interés interbancario de hasta el 300% en su punto más crítico. Simultáneamente, mientras la tasa de interés activa mantenía niveles superiores al 70%, con márgenes de colocación por lo general superiores a los 20 puntos (con altibajos marcados, reflejo de la volatilidad del sis-

tema y del cúmulo de expectativas desfavorables), la tasa de interés en depósitos a plazo mantenían niveles inferiores a la inflación (sancionando al ahorrista) aún cuando las pólizas de acumulación y otros papeles valor mantenían niveles algo superiores.

La variedad y volatilidad de las tasas de interés generaban tal desconfianza que prácticamente los agentes económicos (nacionales y extranjeros) no encontraban certeza alguna que sustente sus decisiones de inversión en el país, contrarrestando la modesta recuperación del crecimiento del PIB, indicada anteriormente. Las últimas encuestas de coyuntura señalaban que las ventas habían entrado en una tendencia marcadamente decreciente ya en el segundo trimestre del año en curso.

La desconfianza al sistema se ve fortalecida por el retraso cambiario (minidevaluaciones inferiores al ritmo inflacionario) que sumadas a las expectativas de ajuste al cambio de gobierno, fortalecieron la colocación de capitales en el exterior, iniciaron un proceso de sobredimensionamiento de existencias (anticipación de importaciones) y probablemente de subfacturación de exportaciones que además de autoalimentar la ili-

quidez financiera deterioraron drásticamente la reserva monetaria internacional, llevándola a los niveles expuestos.

3. ASPECTOS ESTRUCTURALES

Indudablemente, la institucionalidad pública creada a través de los años subyace a la situación descrita. La composición del gasto en el conjunto del sector (70% del total del gasto son corrientes) reduce los grados de libertad requeridos para el manejo de una política fiscal en su verdadero sentido, como instrumento de estabilización económica. Sumado al hecho de gastos pre-asignados políticamente, de inversiones seleccionadas sobre los mismos criterios (raramente técnicos económicos), las acciones del Ministro de Finanzas se han traducido en las de un Tesorero de la Nación.

Particularmente, a través del Presupuesto General del Estado (Gobierno Central) con el 82% del total correspondiente a gastos corrientes (54.5% remuneraciones y otros gastos y 27.7% servicio de la deuda pública), el margen para financiar la inversión en infraestructura de apoyo a la producción o con finalidad social ha sido mínimo y la posibilidad para un afi-

namiento de la política fiscal en función coyuntural, incipiente.

A través de los años, particularmente desde la década de los setenta, con los nuevos recursos del petróleo y del endeudamiento externo, el Estado se ha inmiscuido en la mayoría de actividades del sistema económico, marginando a la sociedad civil.

Frente a la insuficiencia del sector privado en la generación de empleo la creación de cargos públicos se transforma en la válvula de escape del sistema, creciendo a un ritmo anual superior al crecimiento demográfico. De 260.000 empleados públicos registrados a finales de 1980, a Agosto de 1992, estos suben a 361.000 (excluidos los pertenecientes a las Fuerzas Armadas) con un total correspondiente al 25% de la población económicamente activa (PEA). Solamente entre 1984-1988, el crecimiento registrado superó los 30.000 empleados y entre 1988-1992 los 50.000, a un ritmo superior a los 10.000 por año.

Como consecuencia, dada la crítica situación de la caja fiscal, agravada por el deterioro de los precios internacionales del crudo y el incremento en los compromisos de pago al exterior, la inversión pública fue

sacrificada constantemente, hasta registrar los niveles más bajos desde que se inició el auge petrolero; inferior al 7% en promedio anual entre 1988-91, cuando hasta antes de la crisis financiera internacional (1982-1983) superaba el 15%. El deterioro de la inversión pública, que afecta directamente a la productividad del sistema económico en su conjunto, origina uno de los problemas estructurales más álgidos del momento.

Por el lado de los ingresos, la situación de extrema dependencia a las rentas petroleras (que responden por cerca del 50% de los ingresos totales del sector público) se explica por la modesta participación del impuesto a la renta, los rasgos discriminatorios de los ingresos tributarios en general y la crítica ineficiencia en su recaudación.

Se estima que en 1991 la evasión tributaria por impuesto a la renta bordeó el 50% de lo que debió haberse recaudado y por el impuesto al valor agregado el 40%. Tanto en tasas impositivas como en recaudación efectiva, el sistema vigente favorece a ciertos grupos de poder y discrimina a la inversión extranjera frente a la nacional, desalentando las posibilidades de lograr un sistema eficiente.

El fomento industrial, además de las preferencias fiscales específicas: incentivos tributarios, elevados niveles de protección, limitaciones al comercio internacional competitivo con la producción nacional, se ha fundamentado en incentivos monetarios, como créditos selectivos a tasas de interés menores a las del mercado, que han resultado a menudo negativas en términos reales y, en conjunto, generado una actitud rentista en los empresarios que sustituyeron las mejoras en la productividad por las prevendas como elemento de competencia. **La competitividad, basada en factores rentistas (no reales) ha impedido a las empresas insertarse en forma sostenida al comercio mundial, con graves consecuencias para el crecimiento económico y el desarrollo nacional.**

Los créditos preferenciales concedidos por el Banco Central (con recursos de emisión y de endeudamiento externo) a través de la Corporación Financiera Nacional, Banco Nacional de Fomento, Banco del Estado (anteriormente BEDE) y de la banca privada, desalentaron el desarrollo del mercado de capitales. Para 1987, la dependencia del sector financiero de los recursos del Banco Central llegó a tal punto que sobre el 60%

de la cartera total de la banca proveniente del instituto emisor. Tanto las utilidades de las empresas, como parte del ahorro nacional, al ser sustituidos por créditos subsidiados, tendieron a ser colocados en el exterior restringiendo el reciclaje de recursos locales. Como consecuencia, tanto la intermediación financiera como la emisión de acciones de las empresas no logran desarrollarse como mecanismo de captación del ahorro nacional para la inversión de riesgo.

Las preferencias crediticias para la importación de bienes de capital de las empresas conjuntamente con las leyes de protección laboral, actuaron en forma perversa respecto del objetivo de generación de empleo.

Con el endeudamiento fácil las empresas eligieron formas de producción intensivas en el uso de maquinaria y equipo importado reduciendo el monto de mano de obra que de otra forma requería el sistema. Como consecuencia, durante el período de fomento industrial, a partir de los años setenta el coeficiente capital producto de la economía en lugar de reducirse se incrementó, generando un problema estructural de desempleo.

La estructura financiera descrita (sumada a las distorsiones emanadas de la política fiscal) ha constituido una severa restricción para las posibilidades de regular coherentemente la liquidez del sistema y por tanto de alcanzar un reordenamiento macroeconómico apropiado. Para el efecto, el Banco Central del Ecuador, en lugar de utilizar el mecanismo de operaciones de mercado abierto, ha actuado vía incrementos del encaje legal, o supresión directa del crédito, encareciendo los costos de la intermediación financiera y acentuando como resultado las distorsiones que afectan al sistema.

Por su lado, la inflación permanente, su efecto sobre la capacidad de competencia y la baja productividad de la producción nacional han vuelto constantemente ineficientes a los sistemas cambiarios aplicados y las devaluaciones de la moneda nacional han perdido rápidamente el efecto buscado, auto alimentando a la postre los mismos desequilibrios que se intentaba resolver.

Queda claro entonces que si hay algún caso en el que se requieren medidas de corte estructural acompañadas a las de ajuste coyuntural, ese es el caso ecuatoriano.

4. LAS MEDIDAS DEL 3 DE SEPTIEMBRE

Las medidas de **ajuste coyuntural** adoptadas (cuya composición es por demás conocida y no hace falta reproducir) estaban en primera instancia dirigidas a “apagar el incendio” que se avecinaba, fundamentalmente el aceleramiento de la inflación y debilitamiento de la posición externa, lo que explica la intensidad de las mismas.

Empero, inmerso en el paquete existen acciones dirigidas a iniciar en forma concreta un proceso de reformas estructurales que viabilicen una recuperación sostenida de la economía. Entre las medidas de corte fiscal se encuentra la intención de alterar la composición del gasto, a través de racionalizar el aparato público, favorecer el proceso de jubilaciones, eliminar la participación accionaria del Estado en empresas que no pertenecen al ámbito de su estricta competencia, vender patrimonio que no genera rentabilidad económica o social y solo favorece la posición de grupos privilegiados, liberando en todos los casos recursos que permitan al Estado cumplir con su función social, de seguridad y de provisión de la infraestructura menoscabada por años.

En estricta relación a lo anterior, para lograr el objetivo de eficiencia económica, se dictan acciones tendientes a disminuir la enmarañada Red de regulaciones que entorpecen la libre competencia, el establecimiento de nuevas empresas, la generación de empleo, etc. En este sentido, elementos importantes constituyen las Reformas Legales que se proponen por intermedio de la nueva Ley de Presupuesto, de Compañías, de Modernización del Estado, de reformas al Código del Trabajo, el esquema salarial y de tributación.

Entre las reformas estructurales vinculadas a lo monetario se encuentra la reducción paulatina del encaje, coordinada con la mayor participación del Banco Central en el mercado de valores (intensificando su acción en operaciones de mercado abierto) que conjuntamente con el bono dolar de libre negociación, entregado a los exportadores como parte del valor exportado, fomentará el desarrollo del mercado de capitales.

En conjunto, el esquema mencionado está diseñado para sustituir la intervención directa de la autoridad monetaria en la fijación de la tasa de interés por la participación a través del mercado de capitales.

5. CONCLUSIONES: EFECTO SOCIAL

Obviamente, durante un período de transición, las reformas estructurales y la intensidad de las medidas coyunturales tendrán un impacto social en términos de reducción del ingreso real y eventualmente, mayor nivel de desempleo. Por ello, el gobierno hasta cierto punto mantuvo un tratamiento preferencial a favor de los grupos de menores ingresos en las tarifas de consumo eléctrico, ciertos tipos de derivados del petrolero y en el transporte. Simultáneamente fortaleció programas de carácter social, como redes comunitarias y desayuno escolar, (?) pero principalmente, está agilizando la canalización de recursos financieros al sector agropecuario, de la construcción y sector informal cuyo componente de uso de mano de obra no calificada es elevado.

La intención es, vía control inflacionario y reducción de expectativas desfavorables que lo alimentan y

distorsionan, iniciar un reordenamiento macroeconómico (apoyado en el sistema cambiario que utiliza al tipo de cambio como ancla) que facilite una recuperación económica al menor plazo posible. En el proceso, la reestructuración del sector público y reformas institucionales, se espera sienten las bases requeridas para que tal reactivación de la producción sea sostenible y por lo tanto la mejora del nivel de empleo e ingresos se sustente en factores reales y no ficticios, como aquellos a los que se acostumbró el sistema a través del sector público.

Sin embargo, cualquier cambio estructural, entre otros dependiente de reformas legales, requiere del consenso político y del de otros actores sociales. La falta de apoyo al gobierno en este sentido arriesgaría el alcance de los objetivos planteados, transformando a las medidas de ajuste adoptadas en un "paquetazo" más, con la consiguiente frustración social y el grave riesgo de caer en un proceso irreversible de deterioro económico y tensiones sociales.

PARABOLA

Había un hombre que tenía una doctrina.
Una gran doctrina que llevaba en el pecho (junto al pecho, no dentro del pecho),
una doctrina escrita que guardaba en el bolsillo interno del chaleco.
La doctrina creció.
Y tuvo que meterla en un arca, en un arca como la del Viejo Testamento.
Y el arca creció. Y tuvo que llevarla a una casa muy grande.
Entonces nació el templo.
Y el templo creció. Y se comió el arca, al hombre y a la doctrina escrita que guardaba en el bolsillo interno del chaleco.

León Felipe

