

# ECUADOR **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

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

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Fredy Rivera Vélez

## **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\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico

## **DIAGRAMACION**

Sonia Navarrete

## **IMPRESION**

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

FLACSO - Biblioteca

50

Quito-Ecuador, agosto 2000

## CARTA DEL DIRECTOR

### PRESENTACION

#### COYUNTURA

**Nacional:** Recuperación a pesar de la dolarización y el ajuste/ 7 - 26

Wílma Salgado/

**Política:** Ecuador: el terror y la neolengua/ 27 - 36

Fernando Bustamante

**Conflictividad socio-política:** Marzo 2000 - Junio 2000/37 - 42

**Internacional:** Temas de debate sobre la política económica y el Desarrollo/ 43 - 52

Marco Romero

Debate del Estado social/ 53 - 66

Libardo Sarmiento Anzola

#### TEMA CENTRAL

Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado.../67 - 104

Alberto Acosta

Una vía ordenada para salir de la dolarización y no morir en el intento/ 105 - 120

Diego Borja

Norte/sur y Globalización: nueva dimensión de la pobreza/ 121 - 148

José Sánchez Parga

Experiencias y agenda pendiente de las "reformas de segunda generación" en el Perú/ 149 - 170

Jürgen Schuldt

Insostenibilidad ecológica y social del "desarrollo económico" y la brecha norte-sur/ 171 - 204

José Manuel Naredo

Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos/ 205 - 218

Flavia Freindemberg

Descentralización del Estado y poder local: presupuestos teórico  
Analíticos/ 219 - 240  
Hernán Ibarra

#### **ENTREVISTA**

Ecología política y globalización

Entrevista a Alain Lipietz. Por María Fernanda Espinosa, Fredy Rivera y Marc  
Saint Upéry/ 241 - 258

#### **PUBLICACIONES RECIBIDAS/ 259 - 268**

#### **DEBATE AGRARIO**

Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico/269 - 290  
Milton Maya

#### **ANALISIS**

Pinochet: Economía, Política, Historia/ 291 - 322

José Valenzuela Feijóo

El abismo de la pobreza: Quito 1988-1989/ 323 - 334

Jacqueline Peltre Wurtz

#### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

La dolarización de cristal/ 335 - 338

Por: César Montúfar

#### **LOS CINCUENTA NUMEROS DE ECUADOR DEBATE/ 339 - 364**

**BIBLIOTECA**

## **UNA VIA ORDENADA PARA SALIR DE LA DOLARIZACION Y NO MORIR EN EL INTENTO**

Diego Borja Cornejo \*

*Salir del campo minado de la especulación, el rentismo, la depredación implicará integridad, coherencia, ética y responsabilidad por parte de todos los agentes, pero especialmente de los gobernantes, donde parece que estos valores no existen.*

**Para la mayoría, esta situación es invivable!!!**

Los hogares en condiciones de pobreza aumentaron de 34% en 1995 a 69% en 1999. En sectores urbanos, este indicador pasó de 19% en 1995 a 55% en 1999; en tanto que en el sector rural dio un salto de 56% a 88%<sup>1</sup>; el desempleo aumentó de 10% a 18%; la economía ha permanecido estancada, al igual que las inversiones, las cuales han decrecido estrepitosamente en algunos sectores.

Esta situación solamente refleja la pesada carga que día a día soportan los hogares ecuatorianos debido a la incompetencia, la impunidad y la indolencia con la que se manejan los asuntos públicos en el Ecuador. Efectivamente, los grupos gobernantes han sido incapaces de solucionar los más acuciantes problemas: la pobreza, la falta de protección social, la baja

capacitación y educación de la mano de obra, el deterioro de las condiciones de salud y salubridad, la inseguridad y violencia, la multiplicación de niños desamparados y de gente mendicante en las grandes ciudades, el deterioro del medio ambiente, la deuda externa, el bajo ritmo de crecimiento, el alto costo, falta de cobertura y mala calidad de los servicios de infraestructura, el mal funcionamiento de puertos, aeropuertos, vías y demás condiciones necesarias para un buen ambiente productivo tanto en el campo como en la ciudad, la vigencia de una economía especulativa por sobre una de carácter productivo, la ineficacia de la mayoría de instituciones públicas, la corrupción. Los grupos gobernantes han sido ineficaces, frente a la mayoría de la población.

Pero, como en todo proceso, la ineficacia también tiene sus ganadores: los ingresos de las élites domésticas han

---

\* (Economista, Consultor Independiente)

1 Las estimaciones han sido realizadas por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, con base en las Encuestas de Condiciones de Vida.

aumentado mucho más rápido y en montos mucho mayores que los del resto. Ecuador tiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales de América Latina. En 1995 el 10% más rico obtuvo el 41.2% del ingreso, en tanto que el 10% más pobre apenas obtuvo el 1%. Tres años después, en 1998 el 10% más rico incrementó su participación en el ingreso a 42.5% en tanto que el 10% más pobre redujo su participación al 0.6%.

La polarización social, medida como la brecha de consumo entre el quintil más pobre de la población y el más rico, pasó de 11 a 32 puntos entre 1995 y 1999. En el mismo período la brecha en el sector urbano se amplió de 5 puntos a 21 puntos, es decir que se incrementó cuatro veces. El coeficiente de Gini pasó de 0.434 a 0.481 entre 1995 y 1999<sup>2</sup>.

Las ganancias especulativas controladas especialmente por la banca y las empresas vinculadas han sido gigantescas y reposan seguras fuera del país; el incumplimiento, mala calidad, falta de oportunidad, sobreprecio y otros vicios con los que se ejecutan los contratos públicos (construcciones, provisión de bienes y servicios, venta de activos, licitaciones, estudios) son fuente de inmensas rentas.

Entonces, junto a la ineficacia se sienta la impunidad. En el Ecuador hay un solo banquero preso, luego de que quebró el sistema financiero provocando que la sociedad le entregue un crédito forzoso de alrededor de 4.000 millones de dólares en un año (1.400 millones del Estado y 2.600 de los depositantes), proceso en el cual, además, según denuncias del Congreso, solamente en cuatro meses se generaron ganancias especulativas de cerca de 650 millones de dólares.

No hay quien rinda cuentas por la destrucción de gran parte de la infraestructura vial de la Costa con el fenómeno del Niño de 1998, luego de la reconstrucción que ya se realizó luego del azote natural de 1982-1983; no hay quien rinda cuentas por las pérdidas por corrupción, que según organismos internacionales bordean el 10% del PIB de cada año. No hay quien rinda cuentas por el mal funcionamiento del sistema de educación, que atenta contra la generación del futuro en un mundo que está marcado por el ritmo del conocimiento. No hay quien rinda cuentas por la ineficacia de los sistemas de salud y seguridad social, que atenta contra el bienestar de la población actual, quitándole capacidades para generar ingresos, producir, crear y alcanzar bienestar, y contra la población que ya brindó sus mejores esfuerzos en

---

2 INEC, Encuesta de Condiciones de Vida 1995 a 1998.

el pasado, impidiéndole un mínimo nivel de tranquilidad y seguridad en el retiro. Los grupos gobernantes son cómplices de la impunidad.

Pero lo más grave de todo, que atañe a los que gobiernan y a los gobernados, es que la sociedad se ha vuelto indolente. Indolente con los otros, porque los individuos que vivimos en sociedad no nos alarmamos con la depredación de la naturaleza. Es más somos actores o cómplices, atentando contra la vida de las generaciones futuras. Indolentes con los otros, porque nos acostumbramos a la existencia de niños trabajadores o mendigos en las calles de las grandes ciudades, y poco hacemos por erradicar esta lacra que hace indigna a nuestra sociedad. Indolentes con nosotros porque depredamos el tiempo, el único recurso no renovable, desperdiciando las oportunidades para el cambio y la alteración del actual estado de cosas que hace de la solidaridad, la riqueza de la vida cotidiana, el trabajo digno, el bienestar, componentes de un discurso utópico, en el mejor de los casos, o de la hipocresía, la mayor parte de las veces.

La ineficacia, la impunidad y la indolencia se han vuelto una regularidad en nuestra sociedad, y nos llama la atención cuando hay cosas que funcionan bajo el esquema de sus contrarios.

### La gran trampa

Existe en teoría de juegos, ese interesante capítulo de la microeconomía referido al funcionamiento imperfecto de los mercados y la información, un clásico y elocuente ejemplo: el dilema de prisionero. Al caer presos dos delincuentes se ven expuestos por separado al interrogatorio de la justicia. Si el uno le delata al otro solamente le darán cinco años de cárcel; si el otro le delata al primero, el resultado será el mismo. Si ambos se delatan, los dos tendrán diez años de prisión. Sin embargo, si ninguno de ellos delata a su compañero, ambos saldrán libres. ¿Qué pasa con estos sujetos? El primero creará que su compañero le va a delatar y este lo delata antes; el segundo, de su parte, hará igual reflexión y también descolgará a su camarada. Al final de cuentas, como los dos se habrán denunciado, los dos obtendrán la pena máxima.

El desenlace es la no cooperación y, por tanto, el peor resultado para los dos.

Obviamente, el desenlace óptimo, en el que ninguno delate al otro y los dos salen libres, no puede realizarse de manera automática, porque ninguno de ellos tiene información sobre lo que va a hacer el otro. La única forma de romper el dramático final es la cooperación, el acuerdo.

Parecería que la sociedad ecuatoriana está atrapada en un gran dilema de prisionero. La falta de acuerdo hace que la mayoría obtengamos resultados subóptimos, en el mejor de los casos, y pésimos la mayor parte de las veces. No obstante, al igual que en el dilema del ejemplo, la única forma de romper esta maldición es el acuerdo. Pero igual que en los libros de teoría de juegos, para que funcione el acuerdo es necesario: la buena fé, la honestidad, la transparencia en la información, más que la presencia de un árbitro, cosa que también ayuda, aunque de lo que se trata es de que los participes en el acuerdo asistan con la voluntad y la actitud de llevarlo adelante.

El Ecuador necesita en primer lugar, ponerse de acuerdo para superar el callejón sin salida en el que está inmerso. Esto implica resolver las siguientes preguntas: ¿hacia dónde dirigimos? ¿cómo hacerlo? ¿qué papel juega cada uno?

Las primeras respuestas en tal sentido son fáciles. Debemos dirigirnos hacia una situación de mayor estabilidad institucional, de mayor certidumbre económica y de mejor situación social. En lo inmediato esto significa: reactivación de la economía, aumento del empleo, mejora en los ingresos, control de la inflación, acceso a los servicios indispensables de educación y salud y a los servicios básicos (agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y telefonía), acceso al crédito para la

producción y la inversiones de largo plazo de los hogares (vivienda), mejora de la productividad y de la competitividad en el mercado internacional.

La segunda respuesta implica el inicio del diálogo, ya que es común escuchar que se está de acuerdo en los objetivos, aunque se discrepa en la forma de alcanzarlos. Al respecto, los principales puntos alrededor de los cuáles se deben generar los acuerdos sobre el cómo salir del atolladero son:

a. Seguir con la dolarización u optar por un esquema monetario económico más consensual.

b. Estructurar y ejecutar una política de reactivación, empleo, competitividad y productividad.

c. Poner en marcha el régimen de inversión en capital humano, desarrollo social e incremento de capacidades de la población, para alcanzar una verdadera equidad de oportunidades.

d. Definir el rumbo de la reforma y modernización del Estado y particularmente del cambio en los esquemas de propiedad y gestión de algunas empresas de propiedad del Estado, sobre todo en el área de servicios de infraestructura, petróleo y seguridad social.

e. Diseñar la modalidad de obtención y asignación de los recursos

públicos (ingresos y gastos), las prioridades de gasto y la estructura de gestión (nacional, provincial, municipal) acorde con las necesidades de descentralización y autonomía.

f. Definir el esquema de funcionamiento del sistema financiero, su saneamiento, equilibrio y regulación.

g. Definir una estrategia productiva acorde con las necesidades de sustentabilidad ambiental, desde un enfoque de equidad intergeneracional: no depredar los recursos de esta y las próximas generaciones.

### Salida ordenada de la dolarización

Como lo han señalado varios autores y analistas e incluso los propios documentos técnicos del Banco Central previos a la decisión del 9 de enero<sup>3</sup>, la dolarización es un esquema monetario económico que vuelve aún más vulnerable el sistema económico del país. No obstante, resumiendo los efectos perniciosos podríamos señalar: la elevada volatilidad de la liquidez al volverla una función de los flujos externos de divisas, los cuales a su vez dependerán únicamente de los resultados del comercio exterior también

volátiles, de la capacidad de endeudamiento peligrosa e incierta y de los flujos de inversión aun más inciertos. Igualmente, los imperativos de la productividad a costa del empleo, la distorsión de los precios relativos (de los contratos pactados con anterioridad), la mayor postergación de los polos no dolarizados: las economías agrícolas orientadas al mercado nacional el grueso del país, salvo Guayaquil y Quito.

Todo esto en las peores condiciones económicas sobre las cuales pudo tomarse la medida, pues, como sostiene Hausman, especialista en dolarización del BID, la dolarización es una decisión altamente política y por tanto debe ser una decisión colectiva, dadas las enormes implicaciones para el conglomerado social. Esta medida genera perdedores y ganadores y cambia la estructura de la economía en un sentido significativo y de alguna manera incierto. No puede ser una decisión que se toma solamente sobre consideraciones de carácter técnico, y por ello el gobierno que tome esta decisión debe abrir una amplia discusión e impulsarla sólo sobre la base de un fuerte consenso político. Este apoyo requerido es ciertamente del Congreso, pero adicionalmente de la comunidad

3 Una postura pionera al respecto fue de Jorge Gallardo. Luego está la compilación de Alberto Acosta, y del autor dos artículos aparecidos en ICONOS, "Dolarización: camino o laberinto?", FLACSO, abril de 2000, los estudios de la DGE del BCE y múltiples ponencias en conferencias y seminarios que se han realizado en el país durante estos cuatro meses de vigencia del esquema dolarizador.



empresarial, el sector financiero, las organizaciones laborales y de la sociedad civil. "Nosotros tomamos afirma Hausmann esto como la más importante precondition para que la dolarización sea un éxito"<sup>4</sup>.

De acuerdo a este técnico favorable a la medida de dolarizar las economías de los países llamados emergentes, las condiciones para que esto funcione son técnicamente muy pocas, pero esenciales:

Primero, el gobierno debe tener el poder legal y constitucional para tomar la decisión, pero además debe contar con un amplio soporte político. Segundo, el país debe ser capaz de retirar la moneda en circulación y transformarla en dólares. Para hacer esto, necesita mantener la suficiente cantidad de reservas disponibles. Finalmente, es necesario que el país esté en proceso de resolver los desequilibrios fiscales y financieros. "Si el país tiene debilidades de tipo fiscal y financiero o importantes rigideces de algún tipo, con seguridad se enfrentará a serios problemas"<sup>5</sup>. En el caso ecuatoriano no se cumplieron a cabalidad ninguna de las tres. El gobierno que tomó la medida fue defenestrado y el soporte político y social a la medida, todavía está por

construirse y consolidarse, si se llega a dar; y los otros dos requisitos son aún más precarios.

Por ello, la discusión sobre el abandono del esquema de dolarización vuelve a estar al orden del día, más aún cuando importantes sectores sociales no han dejado de mostrarse reticentes y en condiciones en las que el nuevo gobierno se ha visto incapaz de construir acuerdos que funcionen al respecto. De hecho a esta reflexión nos convocan los miembros del Foro: Ecuador Alternativo, a cuyos planteamientos este documento intenta aportar<sup>6</sup>.

De lo anterior y otras reflexiones técnicas se puede señalar que la dolarización no era ni la única, ni la mejor salida a la crisis previa agudizada con la entrada de Mahuad al gobierno en agosto de 1998. Sin embargo, la salida del esquema tiene que evitar imperativamente que se convierta en un nuevo negociado, como fue la entrada al sistema que significó ganancias especulativas por más de 650 millones de dólares en menos de cuatro meses para quienes controlaban el negocio de la especulación de divisas. Para ello, este proceso, tiene que cumplir algunas condiciones: i) debe ser ordenada, es decir seguir una trayectoria regulada; ii)

4 Hausmann, R. y Powell, A., Dollarization: issues of implementation. p. 2

5 Ibidem, p. 5.

6 Lineamientos de una Propuesta Alternativa a la Dolarización, enviado por e-mail por Alberto Acosta, Eduardo Valencia y Luis Maldonado, el 23 de mayo pasado.

debe tener un fuerte apoyo político del Presidente de la República y de un importante bloque parlamentario; iii) debe ser dirigido por un equipo económico coherente, eficaz, transparente y ético; y iv) debe apoyarse en una institucionalidad estructurada: el Banco Central; y susceptible de ser estructurada en el Ministerio de Finanzas, la Superintendencia de Bancos y el CONAM.

De lo contrario, la salida pura y simple, fundamentada en el boicot por parte de ciertos grupos de presión, que ya se han pronunciado en contra, luego de ser los impulsores, puede ser

altamente costosa para la gran mayoría de los ecuatorianos, y altamente lucrativa para los mismos sectores rentistas y especulativos que controlan las decisiones económicas en el país. Los costos básicamente estarían en la destrucción de ingresos, riqueza y ahorro (inversión) a causa de una nueva devaluación y de una aceleración de la inflación; y las rentas provendrían del cambio en los precios relativos que generaría una nueva alteración del esquema monetario, con la consiguiente posición favorable para quienes mantienen tenencias normalmente fuera del país en dólares.

#### Recuadro 1

Veamos un ejemplo. Alguien que tenía 10.000'000.000 de sucres en mayo de 1999 (1'000.000 de dólares), a causa de los juegos especulativos entre mayo y enero del 2000, pudo haber culminado el año con: 1'421.050 dólares, es decir pudo haber obtenido al menos una ganancia de 42% en 7 meses. Si pensamos que ese dinero salió del país y está a buen recaudo percibiendo una tasa de interés del 7% anual, con la salida desordenada de la dolarización los 36.577'585.130 millones de sucres que eso representa, podrían convertirse en 117.048'272.400 de sucres, con un nuevo tipo de cambio de 80.000 sucres por dólar. Con ello, en el proceso de cambio de los precios relativos pueden obtenerse inmuebles, activos, bienes, a lo que normalmente se denomina "precio de huevo", mediante la extracción de riqueza de poseedores nacionales de esos bienes que se hallan quebrados por el proceso devaluatorio, inflacionario y la congelación de ahorros iniciada en marzo de 1999. Pensemos que los grandes especuladores no empezaron con una base de 1'000.000 de dólares, sino con 30'000.000 y lograron tasas de rentabilidad promedio de 80% anual.

De igual forma, veamos a la inversa. Alguién que recibía un ingreso fijo de 3'000.000 de sucres en mayo de 1999, percibía 300 dólares. En enero del 2000 ese ingreso se había convertido en 120 dólares. Si como muchos ecuatorianos esa persona tenía una deuda mensual de 80 dólares, sostenible con su ingreso de 300, ya que le representaba el 26% de su ingreso, en enero esa deuda representaba el 66%, absolutamente insostenible. Supongamos que esa persona obtuvo el aumento de su remuneración en un 50%, o sea pasó a percibir 180 dólares, todavía pactados en sucres, o sea 4'500.000. Con la salida desordenada esa cantidad puede convertirse en 56,25 dólares. Con ello, evidentemente no podrá cumplir con sus letras mensuales de deuda y si por ventura posee algún bien (inmueble), tendrá que deshacerse bajo presión en beneficio de quienes mantienen tenencias en dólares.

### ¿Qué significa una salida ordenada?

En primer lugar, la circulación paralela de sucres y dólares en el nivel actual: 25.000 sucres por dólar. En segundo lugar, el restablecimiento de todas las funciones que por mandato constitucional tiene el Banco Central. En tercer lugar, el establecimiento de una trayectoria de indexación (que no se alteren los precios relativos) de todos los contratos: sueldos, alquileres, créditos, insumos y materias primas, canasta básica (productos agrícolas de consumo interno), tarifas de servicios de infraestructura, combustibles, bono de la pobreza, servicios de educación y salud, pagos por jubilación, etc., usando índices creíbles y transparentes: INEC más otros dos a determinarse calculados por instituciones académicas serias: una de Quito y otra de Guayaquil en tanto son los polos donde se realizan la mayor parte de las transacciones económicas. En cuarto lugar, el establecimiento de un sistema de control de cambios. En quinto lugar y una vez que los precios nominales hayan

alcanzado su convergencia, eliminando las presiones inflacionarias inerciales y de costos, definir una nueva regla de emisión monetaria, donde los objetivos de crecimiento del producto y control de la inflación se asignen correctamente a los instrumentos de política monetaria y fiscal<sup>7</sup>. En sexto lugar, y acorde con lo anterior, la definición de un Nuevo Sucre, cuyo valor frente al dólar sea de uno a uno.

El Foro: Ecuador Alternativo, propone otras medidas que son complementarias y coherentes con las señaladas en los párrafos anteriores:

i) que se proceda de inmediato a reformar la Ley de Instituciones Financieras para fortalecer las normas de control conforme a los postulados del Comité de Basilea, recalcando que el Banco Central no forma parte del sistema financiero nacional pues es, por naturaleza, una instancia superior;

ii) que se reforme la Ley del Mercado de Valores derogando las

---

7 De manera que se llegue a una combinación óptima de políticas no necesariamente bajo condiciones de formulación descentralizada en el sentido de Tinbergen (*On the Theory of Economic Policy*, North Holland, Amsterdam, 1952). Es necesario que para alcanzar los objetivos de crecimiento del producto y control de la inflación, que al parecer se le han ido de las manos al gobierno si algún momento se los planteó, este recupere los instrumentos de política: fiscal y monetaria que los hagan viables. De lo contrario el trade off entre los dos objetivos, en ausencia del instrumento monetario debido a la abdicación de política monetaria erróneamente decidido por el gobierno impedirá que se salga del círculo vicioso de recesión e inflación. Más aún cuando el único instrumento con el que cuenta el gobierno: la política fiscal, enfrenta tantas restricciones. Entonces, la función de pérdida social, que representa el costo para la sociedad de no alcanzar los objetivos de inflación y crecimiento, no podrá ser minimizada adecuadamente, y dichos costos seguirán siendo máximos.

disposiciones que permiten el control de las Casas de Valores por parte de los bancos. Aquellas, por consiguiente, deberán ser totalmente autónomas y podrán dedicarse a intermediar fundamentalmente dentro del mercado de capitales de mediano y largo plazo, dejando las operaciones propias del mercado del dinero de corto plazo a los bancos. Componente primordial de las reformas a esta ley deberá ser la de otorgar algún tipo de incentivo a la apertura de capitales de las empresas productivas de tamaño relativamente grande;

iii) que se revise en forma integral la política de endeudamiento tanto del sector público como del sector privado;

iv) que el gobierno del Ecuador proceda y dirija que oportunamente, o sea una vez alcanzada la convergencia interna de precios, para evitar los problemas de apreciación o depredación del tipo de cambio a plantear en el seno de la Comunidad Andina de Naciones las acciones necesarias para crear un proceso de convergencia macroeconómica a fin de acelerar la adopción de una Moneda Común de la Subregión Andina.

Este proceso debe ser concertado y transparentado. Los elementos básicos de la negociación son básicamente: i) la trayectoria de los contratos, es decir la regulación "inteligente" de la pugna distributiva; y ii) los tiempos y

condiciones del control de cambios. Dicha negociación no puede ser una negociación clientelar, sino que debe estar guiada por el objetivo de disminuir la gigantesca pérdida social debida al rosario de errores voluntarios e involuntarios cometidos por el gobierno desde agosto de 1998.

A diferencia del esquema de dolarización, los esfuerzos para los agentes económicos son grandes pero compensados. Los esfuerzos para mejorar productividad y eficiencia, cumplir con las obligaciones fiscales, optar por la producción antes que por la especulación, entre otros se compensan con la mejora en las condiciones de vida. Sin embargo, este tiempo no será inmediato. Salir del campo minado de la especulación, el rentismo, la depredación implicará integridad, coherencia, ética y responsabilidad, por parte de todos los agentes, pero especialmente de los gobernantes, donde parece que estos valores no existen.

### **Reactivación, empleo, competitividad y productividad.**

La reactivación de la economía debe ser tan prioritaria como el ajuste. La Carta de Intención firmada con el FMI se orienta exclusivamente a lograr ciertos equilibrios macroeconómicos, privilegia el equilibrio del sector financiero y posterga, peligrosamente, la reactivación de la economía.

Es inadecuado y erróneo pensar que en un país con cuatro millones de excluidos de los circuitos de consumo no se diga de inversión, correspondientes a la población en condiciones de indigencia, la estabilización macroeconómica es suficiente. Es erróneo, igualmente pensar que en un país caracterizado por la presencia de mercados imperfectos, incompletos, segmentados, la sola estabilización va a permitir reanimar la producción y mejorar la productividad y competitividad.

En ese sentido, el cómo lograr la reactivación, el empleo, la competitividad y productividad, pasa, en primer lugar por evitar la incoherencia entre la política económica y la política social. En el país, tal como se muestra en la Carta de Intención, la primera se ha reducido a la política de estabilización, y la segunda, tal como se evidenció en la Cadena Nacional del 25 de mayo, en la que los Ministros de Bienestar Social y Trabajo anunciaron algunas medidas, se ha reducido a la compensación. Las dos líneas deben superarse.

En primer lugar, es necesario articular la política económica y la política social, bajo nuevos parámetros que rompan con el círculo vicioso y fracasado que se inició en 1982; y en

segundo lugar, es necesario incluir en la política económica a la política productiva y no quedarse en el ajuste fiscal y el equilibrio financiero, ambos a costa de las condiciones de vida de la población.

De no hacerse esto, el futuro del Ecuador es peor que el de Indonesia como podría entenderse de las advertencias que realiza Joseph Stiglitz<sup>8</sup>, donde el producto cayó en 16% o más, quebraron la mitad de los negocios, el desempleo se duplicó, los salarios se desplomaron y el país ni siquiera se benefició de la devaluación realizada.

Para ello, en lo inmediato se requiere: en primer lugar, sacar a cuatro millones de personas de su exclusión del circuito económico, mediante créditos para la producción agropecuaria, pesquera y artesanal; y mediante una política de transferencia directa de ingresos compensatorios.

En segundo lugar, sobre el fundamento del funcionamiento de la trayectoria de precios planteada en el punto 2.1, facilitar negociaciones salariales que tengan como referencia los incrementos de productividad, de manera que los esfuerzos de empresarios y trabajadores, rodunden

---

8 Con referencia a Indonesia Stiglitz, dice "Not only was the IMF not restoring economic confidence in East Asia, it was undermining the regions social fabric". Ver The Insider, The Republic Online, [www.thenewrepublic.com](http://www.thenewrepublic.com), del 17 al 24 de abril de 2000.

en la mejora de las condiciones de vida de la población. En tercer lugar, destinar o negociar recursos provenientes del exterior hacia la reactivación económica (créditos para la exportación CAF, capitalización de deuda para proyectos de reforestación masivos en la incorporación de empleo, fondos compartidos para pequeñas y medianas empresas Banco Mundial, CAF, BID), algunos de estos que se hallan en funcionamiento pero con niveles mínimos de eficacia. En cuarto lugar, reestructuración de pasivos atados a programas de reconversión productiva.

En quinto lugar, es indispensable definir sectores productivos dinámicos, en cuanto a sus condiciones de competitividad, generación de empleo, atracción para la inversión extranjera y rentabilidad; e impulsar políticas activas que permitan: i) la estructuración del sistema de competitividad, que incluye capacitación, financiamiento, innovación, calidad; ii) Orientar líneas de crédito selectivas y prioritarias para sectores como turismo, producción agrícola y agroindustrial con alto valor agregado, minería, aprovechamiento biogenético, investigación y desarrollo, infraestructura portuaria, entre otros; iii) promover acuerdos locales de multiplicación de negocios con fuerte participación de la comunidad y los municipios en los sectores definidos como productivamente más dinámicos; iv) incentivar la reestructuración productiva de las empresas,

promoviendo nuevas estructuras organizacionales que mejoren la productividad y competitividad; v) desarrollar la investigación aplicada, mediante mecanismos como fondos concursables bajo acuerdos estratégicos entre universidades nacionales, universidades extranjeras y empresas; vi) reorientar la acción de los organismos vinculados al comercio exterior, sobre todo el COMEXI y la Corporación para la Promoción de Exportaciones e Inversiones, de manera que se incremente su eficacia.

En sexto lugar, superar la corrupción como origen de las rentas.

### **Desarrollo social e incremento de capacidades de la población**

En el Ecuador, una política de desarrollo social no puede tener ribetes estrictamente compensatorios. Cuatro millones de personas están en condiciones de indigencia y ocho millones de personas en condiciones de pobreza. No se puede compensar a la mayoría en el sentido de recoger los muertos y heridos que deja el ajuste económico mientras se deja lucrar salvajemente a la minoría.

Dentro del enfoque de articulación entre la política económica y la política social la propuesta por el Foro: Ecuador Alternativo es coherente: "que se reformen las leyes pertinentes (incluida la del Fondo de Solidaridad) para

permitir que todos los ingresos que se obtuvieren por efecto de la venta de empresas públicas que no se consideren altamente estratégicas, conforme lo dispone la ley vigente, sirvan para conformar un Fondo Fiduciario para la Reactivación y Estabilización de la Economía y los Sectores Sociales. Ello implica que tales recursos podrán servir tanto para corregir desequilibrios provenientes del sector fiscal como del sistema financiero privado bajo una condicionalidad muy rígida para las entidades beneficiarias, así como para promover la inversión productiva en los sectores marginados. De igual modo, a este Fondo deberán dirigirse todos los recursos obtenidos por la venta de los bienes de los banqueros que administraron las instituciones actualmente en proceso de rehabilitación. Para ello, el gobierno deberá proceder a enviar al Congreso un proyecto de ley pidiendo que se le otorgue todas las facultades indispensables para que, con el carácter de urgente, se proceda a embargar dichos bienes y se vendan en pública subasta. Así mismo, deberán ser parte del Fondo todos los rendimientos obtenidos por las operaciones indicadas, los cuales deberán ser utilizados únicamente en la ejecución de programas sociales en los sectores marginales”<sup>9</sup>.

A lo anterior cabría añadir que los cambios en la propiedad de los activos del Estado debe contener conceptos de equidad intergeneracional y que, por tanto, la asignación más rentable y equitativa es la educación (formación, información, capacitación) y la salud. En ese sentido, la Ley debe garantizar el uso de los recursos provenientes de la rentabilidad de los activos enajenados de propiedad del Estado, en política social. Por ello, se necesita incluir el concepto de inversión social en el uso de esos recursos y alcanzar el máximo de eficiencia.

Al incluir el concepto de inversión social, la política social debe apuntar a superar los vicios de la focalización y la gigantesca brecha entre los servicios sociales que provee el Estado, especialmente en educación y salud y aquellos que proveen prestadores privados.

En lo que se refiere a la focalización, ésta consagra legalmente la existencia de dos tipos de ciudadanos: los pobres con cartely los que no lo son. En la realidad este límite es cada vez más tenue y abarca a cada vez más gente. Pero adicionalmente, porque la focalización en el Ecuador es excesivamente costosa. Existen Programas Sociales, especialmente financiados por créditos de organismos

---

9 Lineamientos de una Propuesta Alternativa a la Dolarización, enviado por e-mail por Alberto Acosta, Eduardo Valencia y Luis Maldonado, el 23 de mayo pasado.

internacionales donde los gastos de administración superan el 12%, los gastos en estudios son superiores a la prestación de los servicios para que se contrataron, y el retorno social de los préstamos es nulo o muy bajo

En lo concerniente a la brecha entre los servicios públicos y privados, la vigencia de un área estatal de prestación de servicios de salud y educación de mala calidad y un área privada, condena intergeneracionalmente a la pobreza a los pobres actuales.

Entre los sectores usuarios de los servicios estatales, tan solo uno de cada diez niños menores de seis años tienen acceso a servicios de educación preescolar y cuidado diario. Uno de cada tres niños no llega a completar seis años de educación primaria, situación que se agrava con el empobrecimiento de los hogares y con el deterioro de la oferta educativa. Uno de cada cinco niños abandona la escuela en el cuarto grado y cerca del 40% de los niños y adolescentes no concluyen la escuela. Casi la mitad de los jóvenes ecuatorianos están fuera de los colegios, tendencia que es especialmente marcada en el campo.

Apenas uno de cada cinco jóvenes tenía acceso al colegio en las zonas rurales<sup>10</sup>. En 1998, antes de la crisis, 536 mil niños entre 6 y 17 años no se habían matriculado en el sistema escolar, la mitad de ellos por razones económicas de las familias<sup>11</sup>

La gravedad de la situación educativa no se limita a la exclusión creciente. Aquellos niños y jóvenes que han tenido el privilegio de incorporarse y permanecer en el sistema educativo tienen logros académicos bajos y que evidencian una tendencia al deterioro. Entre 1996 y 1997 las notas promedio en lenguaje y matemáticas se deterioran: para sexto grado la nota promedio sobre veinte puntos en el ámbito nacional en lenguaje fue de 11,15 en 1996 y 9,31 en 1997. En Matemáticas la situación es peor, la nota promedio fue de 7,17 en 1996 y 4,86 en 1997.

De igual forma, la calificación de la PEA (oferta potencial de capital humano) y la población ocupada calificada (demanda de capital humano) es baja en el país representando el 52% y 31% del total de la PEA y del total de la población ocupada, respectivamente. Apenas uno de cada 5 trabajadores

10 Estos datos fueron presentados en las discusiones del Grupo de Dolarización de FLACSO UNICEF, que funcionó entre febrero y abril del 2000. Además se toma como fuente: UNIFEM SIISE, Retrato de Mujeres, p. 56.

11 SIISE, Población no matriculada por razones económicas, ECV, 1998.



ocupados en la rama agricultura, silvicultura y pesca tienen un nivel educativo correspondiente a secundario o superior; uno de cada cuatro en la rama construcción, uno de cada dos en la rama industria manufacturera. La tasa de analfabetismo es de 11.7%. En los 50 cantones más pobres del país, esta tasa llega al 18.5 % para toda la población. El analfabetismo afecta más a las mujeres, alcanza el 23% en el campo y el 49% entre las mujeres indígenas<sup>12</sup>.

La dirección anterior, en el lado de los recursos corrientes con los que cuenta el Estado, debe dirigirse a superar también la desarticulación del sistema tributario frente a la política social, para lo cual se requiere: i) estricta relación entre capacidad contributiva y presión tributaria; ii) criterio de equidad y progresividad en la reglamentación de deducciones; iii) hacer del individuo la unidad de valuación tributaria; y iv) armonización entre el ciclo de los ingresos y de las transferencias.

### **Obtención y asignación de los recursos públicos**

Como es reconocido, el problema de la asignación de recursos fiscales no es un asunto estrictamente técnico. En este están implicados fuertes elementos de carácter político y de las modalidades

con las que la estructura institucional es capaz de permear las presiones corporativas.

Es indispensable instrumentar un Pacto Fiscal en el que se definan prioritariamente: i) el esquema de tributación, incluyendo las tasas, los entes implicados en la recolección de tributos, las penas para el incumplimiento de la obligación tributaria, las exenciones; ii) el esquema de asignación, es decir la orientación anticíclica de la política fiscal y las responsabilidades institucionales de los distintos niveles de gobierno: central, provincial y municipal.

Algunas líneas del cómo volver viable las proposiciones genéricas anteriores podrían ser: i) aumentar la recaudación fiscal, sin elevar los impuestos, involucrando sobre todo a los municipios, quienes en acuerdo con empresas formales, negocios informales y personas, aumenten los montos de recaudación, los cuales ingresarán automáticamente en sus cuentas, con cargo a las transferencias que por Ley debe realizar el Gobierno Central; ii) crear fondos de contingencia para impulsar políticas de transferencia de ingresos, evitando que la pugna distributiva haga de estos fondos un botín del que se apropie quien más

---

12 Grupo de Dolarización de FLACSO UNICEF, UNIFEM SIISE, Retrato de Mujeres, 1998, pg. 40.

capacidad de presión tenga; iii) reestructurar la deuda externa, mediante una estrategia innovadora que evite el incremento del precio de los bonos Brady en el mercado secundario, que se oriente a recomprar porciones significativas de la deuda y que abra el camino para la renegociación con el Club de París; y iv) elevar la eficacia técnica en los organismos encargados de asignar y ejecutar recursos orientados a la reactivación de la producción, especialmente en los proyectos financiados con recursos de organismos internacionales; así en cuanto a los nuevos fondos que se espera que ingresen para el fortalecimiento del sector financiero.

Pero junto al Pacto Fiscal, que implica obtención y asignación de recursos del gobierno, es necesario diseñar un esquema más eficiente para la prestación de los servicios de salud y educación. Garantizar los recursos para estos servicios únicamente no es suficiente. Si la existencia de recursos, por ejemplo derivados de una nueva reglamentación del Fondo de Solidaridad o de préstamos externos, no va de la mano de un nuevo esquema de gestión, prestación y regulación de estos sectores, cualquier monto adicional será insuficiente. De manera que la redefinición de los esquemas de gestión tiene que acompañar al incremento de los recursos, para que las distorsiones en la asignación sean superadas. Pues, como es conocido, los

recursos de la llamada política social no benefician actualmente a los sectores más vulnerables, sino que, por el contrario se dirigen hacia sectores menos afectados por la crisis, especialmente en educación y salud.

### **Posibilidades del acuerdo sin ser ingenuos**

No obstante, creer que todos optarían por el acuerdo es, mantener una "ingenuidad parecida a la estupidez". Hay muchos que se oponen y se opondrán al acuerdo, porque dejan de lucrar.

Sería de esperar que los medios de comunicación, los parlamentarios que puedan comprometerse con un objetivo de país, las asociaciones de trabajadores, empresarios, movimientos indígenas, de mujeres, de jóvenes, las Universidades, y otros agentes sociales que deseemos optar por la salida del actual orden de cosas, presionemos para que las autoridades decidan corregir el rumbo del país.

El Presidente de la República tiene en sus manos la posibilidad de optar por un esquema menos injusto, menos ineficiente, menos indolente. Es indispensable que con voluntad política decida evitar que la salida de la dolarización, que parece inminente implique un nuevo negociado.

En última instancia hay que considerar que con dolarización o sin ella, los principales esfuerzos que requieren acuerdo son imprescindibles: pagar los impuestos, evitar el alza de los precios (bienes, alquileres, intereses, salarios, márgenes de ganancia), mejorar la productividad, superar la pobreza, invertir en educación y salud en la gente. Sin dolarización, los esfuerzos son igual de intensos, pero los costos para la mayoría son menores.

Las élites gobernantes no van a dar los pasos necesarios para cambiar el rumbo, porque en el actual están aseguradas sus ganancias. Por otro lado, cambiar de rumbo con acuerdo implica dejar de lado ataduras de la mente que privilegien cualquier tipo de ortodoxias o camisas de fuerza. Pero esta posibilidad solo está en el lado de los que pueden anteponer la razón, de manera generosa, por sobre la razón del egoísmo.