

ECUADOR DEBATE

24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991

REPENSAR EL ESTADO

J. Sánchez-Parga
Carlos Rodríguez
Bertha García
Luis F. Torres
Lautaro Ojeda

**ENTORNO MAGICO DE
LAS ESPECTATIVAS Y LA
FANTASIA ORGANIZADA**

Alberto Acosta
Juan Falconí

NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS

M. Openhayn

LA CANCION ROCOLERA

Hernán Ibarra



ECUADOR DEBATE

CONSEJO EDITORIAL: Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Epinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera.

DIRECTOR: José Sánchez Parga

ECUADOR DEBATE es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular **CAAP**, que aparece cuatro 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: América Latina US \$16; ejemplar suelto: US \$5. Otros países US \$18; ejemplar suelto US \$6; Ecuador S/. 4.500; ejemplar suelto S/. 1.200.

ECUADOR DEBATE: Apartado aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

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



Centro Andino de
Acción Popular
CAAP
Director ejecutivo:
Francisco Rhon Dávila

BIBLIOTECA

FLACSO
ECUADOR

ECUADOR DEBATE

Quito, Ecuador, diciembre de 1991

5,00
0212

24



EDITORIAL

COYUNTURA

Alberto Acosta
EL ENTORNO MAGICO DE LAS EXPECTATIVAS / 5-18
Juan Falconí
LIBERALISMO: LA FANTASIA ORGANIZADA / 19-26

TEMA CENTRAL

REPENSAR EL ESTADO / 27
José Sánchez Parga
EL ESTADO CONTRA LA DEMOCRACIA / 28-42
Carlos Rodríguez
¿EN QUE ESTADO ESTA LA REFORMA DEL ESTADO? / 43-52
Luis Fernando Torres
¿QUE PUEDE HACER EL ESTADO POR LA DEMOCRACIA / 53-64
Bertha García
EL ESTADO Y LAS F.F.A.A. / 65-77
Lautaro Ojeda
NI LO PRIVADO, NI LO ESTATAL: LO PUBLICO / 79-92
Javier Iguínez Echeverría
**INTERVENCION DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL
DESARROLLO: aproximaciones para un nuevo enfoque / 93-108**

LIBROS 109-110

ANALISIS

Martín Hopenhayn
NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS / 111-117
Hernán Ibarra
"QUE ME PERDONEN LAS DOS". / 119-130

DEBATE AGRARIO

Rafaél Guerrero
SUJETOS AGRARIOS Y REVOLUCION CONSERVADORA / 131-140

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Los Diputados de Simón Pachano
ENTREVISTA / 141-144

EL ENTORNO MAGICO DE LAS EXPECTATIVAS

Alberto Acosta

El margen de maniobra es muy reducido y depende de la situación de la economía y del grado del ajuste ortodoxo, aparentemente delimitado por el desorden populista y el “terrorismo” conservador

Cuáles son las perspectivas de la economía nacional para 1992, es una pregunta que se formula regularmente a los analistas económicos. De ellos se espera una respuesta, no porque dispongan de algun don profético sino, más bien, porque esa práctica se ha convertido en un rito, afirma John Kenneth Galbraith. Y los economistas responden, simplemente porque se les pregunta.

No se puede esperar que los representantes oficiales reconozcan cuál es la situación real, menos aún cuando se aprestan a concluir su gestión y están más propensos a exagerar sus logros y minimizar sus fracasos. Tampoco es posible creer que los políticos, particularmente los opositores en campaña electoral, estén en capacidad de

reconocer la realidad. Unos y otros, por igual, procuraran ajustar la coyuntura a sus intereses. Y en eso son verdaderos malabaristas de las estadísticas y las justificaciones. De ahí que ahora, cuando se acerca el fin del mandato socialdemócrata —compartido en gran parte con los democristianos—, vale la pena intentar, sin pretensiones proféticas, una respuesta crítica a dicha pregunta.

Para averiguar qué elementos caracterizarían la economía de 1992, es necesario tomar en cuenta que las previsiones se sustentan en una gran cantidad de puntos desconocidos y en otros más fáciles de anticipar, pero que bien pueden no resultar. Por lo tanto, se quiere dar apenas un par de brochazos, sin entrar en detalles.

Así, asumiendo el riesgo de equivocarse, se puede otear en el futuro.

EL PRESENTE, UN RESULTADO DEL PASADO

Como es lógico, el punto de partida para una predicción económica es el presente. Y éste se explica por una acumulación de acontecimientos pasados, de los cuales, además, podemos derivar algunas de las tendencias básicas. Para 1992 están previstos varios hechos que, sin duda alguna, determinarán gran parte de los acontecimientos. En especial: el proceso de integración comercial de los países andinos, las elecciones presidenciales y el cambio de gobierno, y la recordación de los 500 años de la conquista.

Por otro lado, a esta altura del gobierno del doctor Borja, resulta claro que han quedado lejanas las posiciones programáticas de la Izquierda Democrática y sus declaraciones electorales de 1988.

Las expectativas de entonces están definitivamente marchitas:

El consumo popular no fue el componente básico de la demanda, su mejoramiento cuantitativo y cualitativo no se impulsó. Tampoco se reactivó la producción, no se dinamizó la economía y no se promovió el desarrollo social por la base (como pregonaba el doctor Borja: "de abajo hacia arriba"). Por ningún lado aparecieron las políticas intensivas de empleo, pese a que se prometió que "todas

las políticas económicas girarán en torno a este objetivo prioritario": reducir el desempleo, "el principal problema que sufre el pueblo ecuatoriano". No se puso el énfasis ofrecido en el área social pero, sin llegar a satisfacer las aspiraciones de los banqueros, se colocó en un lugar prioritario al servicio de la deuda externa, aunque se dijo que "no podemos hacerlo en las condiciones en que nos la quieren cobrar nuestros acreedores".¹

El combate a la inflación no dio todos los frutos esperados. No se defendió el ingreso real de los ecuatorianos. La inesperada recuperación del sector externo no se irradia hacia el resto de la economía. La política crediticia, que optó por la vía del realismo liberalizador, se olvidó de fomentar la producción y, más aún, de democratizar el crédito. El ahorro productivo sigue aplastado por la especulación y el predominio de las inversiones financieras. Se inauguró una etapa de cierta racionalidad tributaria, mientras las políticas productivas estructurales se alejaron acosadas por la alquimia aperturista, de cuya aplicación se esperan reacciones espontáneas y equilibradas por parte de las unidades agrícolas e industriales, sean grandes, medianas o pequeñas. Los subsidios son casi una especie en extinción, salvo aquel otorgado a los transportistas con el fin de facilitar el retorno a la práctica gradual en los ajustes de precios de los combustibles y en el cual todavía se puede avizorar alguna inquietud

1 Ver todos los ofrecimientos solemnes que realizó el presidente Rodrigo Borja Cevallos en su "Mensaje de Paz y Unidad", cuando se posesionó el 10 de agosto de 1988.

social por parte del gobierno, concretamente de su presidente.²

El equipo económico nunca intentó alguna estrategia económica creativa ni menos subordinada a las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales. Se continuó en la senda de sus antecesores. En algunos casos, se fue más allá en muchos de los planteamientos de corte neoliberal. Sin embargo, no faltaron aparentes discrepancias, como la política petrolera que fortaleció al ente estatal y que permitió la reversión de importantes actividades hidrocarburíferas que estaban en manos extranjeras, siempre dentro de los términos contractuales existentes. Y si bien se avanza por un delimitado y limitado sendero liberalizador y aperturista, tampoco desapareció la improvisación y la incoherencia.

Es preciso recordar que el borjismo, concretamente algunos de sus funcionarios, reconocieron en los primeros meses de gobierno la inutilidad de los ajustes ortodoxos, cuando en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989—1992 se señaló que “a partir de 1982 se dio inicio a la ejecución de políticas económicas de tipo ortodoxo para lograr una mayor capacidad de pago de la deuda externa y buscar ciertos equilibrios básicos. (Pero que) a pesar de que durante su adopción se acudió a todo el recetario

ortodoxo, ni el problema de la deuda se ha resuelto, ni tampoco el de la reactivación económica”.

No obstante, esa situación así descrita continuó en estos años de gestión socialdemócrata y con los mismos resultados, que no pueden ser entendidos como un fracaso dada la estrategia que se persigue: garantizar internamente la acumulación de capital cuando ya no existen las posibilidades de financiamiento externo por la vía de los créditos y de los crecientes ingresos petroleros. Al mismo tiempo, se eleva la competitividad externa del país — particularmente mediante el abaratamiento de los costos de la mano de obra— con el fin de mantener el mayor volumen posible de servicio de la deuda pero, sobre todo, las remesas de utilidades y de transferencias hacia el exterior.

Esta estrategia explica las políticas aplicadas y de ellas se derivan las tendencias fundamentales para los próximos meses. Se mantuvo (y se mantendrá) el esquema de ajuste ortodoxo, con excesivo énfasis en lo monetario. Se aceleró (y se ahondará aún más) el proceso de desgravación arancelaria.³ Se cristalizó la ansiada flexibilización laboral, en la que sobresalen las leyes de la maquila, de las zonas francas, el trabajo compartido y las reformas al Código del Trabajo.

2 En este gobierno se avanzó decididamente en el proceso de eliminación de subsidios que se inició con el del trigo y la harina en 1988, hasta llegar a la eliminación de los subsidios a las medicinas en octubre de 1991. Uno de los objetivos de la política gubernamental ha sido la eliminación de todos los subsidios en el año 1991, puesto que, según el ministro de Finanzas Pablo Better, es “necesario que nos disciplinemos” para poder poner en vigencia la zona de libre comercio en la subregión andina. Ver Diario “El Comercio”, del 24 de julio de 1991.

3 La reforma arancelaria tiene sin duda elementos interesantes en tanto puede contribuir a eliminar el exceso de protección a la industria que originó un elevado grado de monopolización y de ineficiencia.

Cierto es que muchas veces las condicionalidades foráneas obligaron a determinados cambios. Pero no es menos cierto que casi todos los responsables del manejo económico han aprendido a moverse con soltura al ritmo transnacional. Las “sugerencias” de los organismos financieros ya no son consideradas como presiones externas pues aparecen integradas a los planteamientos de las autoridades locales, algunos de cuyos representantes y asesores se consideran virtuales “inventores” de estas medidas de política económica, si bien existen aquellos que se contradicen con un discurso seudoprogesista y de soberanías desgastadas con la práctica.

En este contexto, la integración andina fue el gran pretexto —un verdadero “Caballo de Troya”— para “disciplinar” a la economía ecuatoriana e imponerle transformaciones largamente esperadas por ciertos grupos de presión.⁴ Buena parte de las reformas —sobre todo las laborales— se lograron instrumentando presiones masivas por parte de los grandes medios de comunicación y recurriendo a mecanismos de urgencia parlamentaria, sin mayor participación democrática ante la

premura integracionista. Muchos de los planteamientos que se formularon por esta vía fueron aprobados por un Congreso que demostró su oposición en la censura a media docena de ministros y en escándalos repetidos con simples afanes electorales, pero que, en su labor legislativa, resultó consecuente con la apertura y la liberalización.

En fin, no hubo tampoco el ofrecido reparto equitativo del ajuste económico. Los salarios disminuyeron aún más su participación en la renta nacional. El nivel de vida de la población ha descendido a los niveles más bajos en los últimos diez años. La miseria se expande y se acumula. Se ha generado un ambiente negativo para la organización del trabajador. Se avanza por una “economía de túnel” a través de la cual se impulsa al Ecuador hacia el nuevo orden mundial, pero sin que se avizore ninguna luz.⁵ Así, mientras no se vislumbra salida alternativa alguna, parece que los ajustes impuestos todavía no son suficientes. Como lo manifestó en noviembre el embajador norteamericano, “el Ecuador está apenas comenzando a debatir los temas que otros países ya han resuelto”, situación que haría que el país

4 Como afirmó el embajador norteamericano Paul C. Lambert, el 21 de noviembre de 1991 en Guayaquil, “Si el Pacto Andino sirve como un camino hacia el resto del mundo, será un éxito”, de lo contrario “será un fracaso”. Y el camino pasa por “la disciplina del mercado”, según el mensaje del embajador, que fuera recibido con opiniones divididas: los gobernantes molestos porque el embajador yanqui criticó en público su política económica y los fanáticos de un mayor neoliberalismo con la reverencia con que se recibía las opiniones del Virrey en tiempos de la colonia.

5 Con este término se define la situación de las economías que están entrapadas en los ajustes ortodoxos, con escaso margen de maniobra y con un avance muy lento hacia el logro de la estabilización y de la recuperación de la economía, en un ambiente caracterizado por una creciente falta de equidad. Sólo una parte de la población se integra al lento y confuso proceso de “modernización”, mientras el resto subsiste al margen con la esperanza de encontrar su ingreso a grupo de privilegiados.

esté “más atrasado que el resto de países de América Latina en el desarrollo de consensos y en la toma de acciones concretas”.

LOS PETRODOLARES, UNA LOTERIA FRUSTRANTE

La euforia con que concluyó el año 1990 y se inició el primer semestre de 1991, por las posibilidades que se derivaron de la crisis del Golfo Pérsico o Árabe, duró poco. El ambiente de entusiasmo comenzó a desvanecerse una vez que el desenlace de la guerra imperial contra los árabes puso al descubierto la debilidad que sostenía a los precios altos del crudo y, sobre todo, por la indefinición frente al uso de los recursos acumulados por esta inesperada lotería. El gobierno no supo qué hacer con estos petrodólares, que se constituyeron en un atractivo para diversos sectores de la sociedad y, por supuesto, para los banqueros internacionales. Unos y otros reaccionaron irritados y mostraron su exasperación. Los paros y huelgas de los primeros consiguieron algunos desembolsos que desembocaron en un severo déficit fiscal. A la postre, sin embargo, todo permite prever que los banqueros serán los beneficiarios de aquellos petrodólares...

Para superar el déficit fiscal, el gobierno tuvo que recortar el gasto público en mayo y nuevamente en julio, presionado por los precios del petróleo que cayeron a niveles inferiores a los presupuestados. De esta manera, se disminuyeron los egresos fiscales, ocasionando una relativa paralización de las

obras públicas, sin que se haya conseguido reducir el volumen de la burocracia e impulsar una reforma del Estado.

La proforma presupuestaria para 1992 engloba una cifra de trece dígitos: 2'425.000'000.000,- de sucres. Pero si se comparan las cifras de la proforma del año anterior con la actual, vemos que el volumen se incrementó en 42 %. Un incremento que puede resultar negativo si se alcanza un ritmo inflacionario de 50 %. Por otro lado, la proforma tiene un desequilibrio manejable, de apenas 49 mil millones de sucres, un 2 % del total.

Pero aún este frágil equilibrio propuesto puede desaparecer en 1992: un año netamente político, en el cual las buenas intenciones del gobierno pueden derretirse ante las tentaciones electorales y las presiones de su propio partido. Situación que ya se vivió en la primera mitad de 1990, cuando el gasto fiscal se disparó aceleradamente por las exigencias electorales del momento. Además, se pretenderá terminar ciertas obras, con lo que podría aumentar notablemente el gasto fiscal, como ya sucedió en los meses postreros del gobierno socialcristiano.

Nuevamente la partida para satisfacer el servicio de la deuda pública representa 37 % de los gastos totales, unos 836 mil millones de sucres, de los cuales más de 700 mil se destinarán al pago de la deuda externa. Frente a esto, apenas unos 48 mil millones de sucres son para bienestar social (una reducción de 12 mil millones en comparación con la proforma presupuestaria de 1991). Para educación se presupuestaron 433 mil millones (17,9 %) y para salud y desarrollo comunal 182 mil

millones de sucres (7,5%). En total, para el pago de lo que sería la deuda social se destinaría un 27 %. Y el asunto es más complejo cuando aparecen los montos destinados a lo que podrían ser sectores productivos o de apoyo a la producción: transporte y telecomunicaciones con 168 mil millones de sucres, agropecuario con 92 mil millones de sucres, energía y minas con 11 mil millones o 13 mil millones para industrias y comercio. La situación se torna aún más crítica si se desglosa el presupuesto en gastos corrientes y en gastos de capital, puesto que estos últimos —que podrían reactivar la economía— apenas representan un 28 % del total.

Claro que este espejo de intenciones gubernamentales no ofrece una imagen suficiente: apenas refleja un 50 % del gasto público total y, además, aún tiene que enfrentarse a un año plétórico de incógnitas políticas.

LA INFLACION, UNA INCOGNITA NO RESUELTA

El incremento de los precios fue catalogado desde los inicios del gobierno como “el principal y más importante problema”. Y desde entonces, pese a los esfuerzos oficiales desplegados y los sacrificios realizados por los ecuatorianos, la inflación no se detiene. Su ritmo apenas se aminoró: luego de una notable reducción del mismo en 1989, sigue

rondando el 50 %. Y bien puede aumentar con las presiones que se derivan del proceso de apertura integracionista del año 1992.

El desbocado gasto público con que se despidió el gobierno socialcristiano fue frenado en gran medida. El Banco Central redujo drásticamente los créditos a los sectores estatal y privado. El aparato estatal no creció como en épocas anteriores y el gasto fiscal va casi a la par con el deterioro de la moneda, aunque no han desaparecido sus taras y distorsiones. El circulante no ha superado sustancialmente las barreras impuestas. La devaluación gradual de la moneda se produce a un ritmo inferior al inflacionario. Y los salarios hace tiempo perdieron de vista la marcha de los precios.

Es preciso reconocer que la remuneración de los empleados en relación con el PIB ha caído a los niveles más bajos desde que se inició la crisis, a principios de la década de los ochenta.⁶ Esta situación pone claramente en evidencia cuáles son los grupos que han cargado con el peso del ajuste, en beneficio del proceso de acumulación de la riqueza sostenido con mayores tasas de ganancia. Sin embargo, no se puede desconocer que la menor participación de las remuneraciones de los empleados en el PIB representa también una increíble expansión del sector informal e inclusive un incremento de los ingresos provenientes del impuesto a la renta.

6 Si se toma como referencia el salario mínimo vital en dólares, se puede ver una reducción de 160,- US dólares en 1980 a casi 35,- US dólares en 1991; situación que también se manifiesta si se compara el poder adquisitivo del mismo en sucres: en 1980 el salario real era de 3.756,- sucres, en enero de 1991 —luego de primero y último reajuste salarial del año— llegaba apenas a 1.378,- sucres..

**PARTICIPACION DE LA
REMUNERACION DE LOS EMPLEADOS
EN EL PIB 1981-1990
en porcentaje**

1981	30,2
1982	28,9
1983	24,2
1984	22,1
1985	20,9
1986	21,8
1987	22,4
1988	18,2
1989	14,7
1990	12,7

Fuente: Banco Central del Ecuador, Boletín de Cuentas Nacionales Nº 14 1981-1991 (Síntesis).

A pesar de estos ajustes, el combate monetarista contra la inflación — convertido en la estrategia económica del borjismo — no da los resultados esperados para reducirla; aunque no se puede olvidar que ésta cumple un papel concentrador de la riqueza muy importante. El gobierno mantuvo el rumbo y siguió con el mismo esquema estabilizador, que parece no se alterará en el futuro. Así, en noviembre de 1991 se dispuso una nueva “mididevaluación” de 10 %, el nivel más alto dentro del esquema gradualista que fluctuó entre 3,5 % y 6 %, luego del maxiajuste del 50 % en agosto de 1988. Y no es descartable que en los primeros meses de 1992 se produzca un nuevo reajuste, que equilibre la reducción arancelaria con miras a incrementar los precios de los productos importados, sin olvidarse de las minidevaluaciones semanales que podrían ser aceleradas. Los precios de los combustibles ya se incrementan nuevamente en

forma gradual desde septiembre y podrían prolongarse en el nuevo año. El resto de servicios públicos reajustan permanentemente sus precios; hasta los teléfonos entran en esta ascensión. Y los precios de bienes y servicios, muchos controlados por oligopolios y monopolios, tampoco tienen por qué detener su marcha ascendente en medio de un ambiente de creciente liberalización.

La razón es clara: el monetarismo teórico se olvidó de otros factores que ocasionaron y ocasionan la escalada de los precios. La instrumentación de políticas ortodoxas de ajuste agudizó la recesión, sin que se recupere la oferta de bienes. Por lo tanto ya nadie cree en la reactivación — anunciada por funcionarios del gobierno de tiempo en tiempo — mientras, con una cadencia acelerada, se sigue aplicando más de la misma receta. Esta repetición mantiene vigoroso al factor inercial de la inflación y distorsiona la asignación de recursos en un entorno de marcada incertidumbre; con una desocupación que crece imparable y que profundiza los desequilibrios, azuzando los reclamos; y al tiempo que se profundizan las distancias en la concentración del ingreso.

En esta lucha contra la inflación el equipo económico no sólo ha descuidado aspectos estructurales —no hay políticas claras para el agro y la industria, por ejemplo—, sino que ha carecido de imaginación. A esto se suma la austeridad en el gasto público. Se suspenden inversiones y por ende se paralizan obras públicas, ocasionando una continuada caída de los salarios de los empleados públicos —burócratas, maestros, médicos,

enfermeras, etc.— y una menor demanda de bienes y servicios que el Estado requiere del sector privado. Sin embargo, no se ha logrado reducir sustancialmente el déficit fiscal.

Como resultado de este círculo vicioso, los conflictos económicos y sociales que generan la inflación y las políticas utilizadas para combatirla resultan cada vez más difíciles de resolver. Adicionalmente, una mayor agitación indígena y campesina —exacerbada por la inflación y la pobreza— podría crear conflictos y tensiones que afectarían la producción y el suministro de bienes agrícolas. Al cabo de 500 años de explotación y marginación de estos grupos humanos, son muchos los problemas acumulados que esperan una respuesta.

A esta altura del partido, cuando al gobierno le faltan meses para concluir su gestión, es casi imposible que se revise el diagnóstico inicial. Se mantendrá, entonces, el instrumentario monetarista. Por razones especialmente electorales, difícilmente se podrá reducir más el gasto público. No ha habido, ni habrá voluntad para afectar la estructura oligopólica de la economía. Los cuellos de botella en la comercialización sobrevivirán intocados. Y difícilmente se podrá esperar rumbos distintos en la política cambiaria.

Así, seguirá inalterado el esquema de especulación financiera, que ha invadido amplios espectros de la vida económica. Este ajuste ha ahogado la producción y las inversiones en campos tan dinámicos

como la construcción. Continuarán presentes los “signos de inestabilidad; a pesar del moderado crecimiento esperado para el bienio (1991-92), no se advierten aún mejoras cualitativas de la tendencia”. El crecimiento económico esperado para 1991, similar al del año anterior (debajo de la tasa de aumento de la población), seguirá sustentado en el comportamiento de los productos agropecuarios de exportación, aún cuando podría presentarse un nuevo escollo con la caída de las ventas bananeras. En general, “no se han encontrado los fundamentos de una reactivación equilibrada sectorialmente”.⁷ La economía seguirá avanzando por la senda trazada, sujeta a los vaivenes y contradicciones que se derivan de un mercado deprimido, concentrador y excluyente. Y frente a este inestable camino de ajustes y cambios ortodoxos no aparece un enfoque alternativo para impulsar las reales transformaciones estructurales que requiere la sociedad ecuatoriana, con miras a redistribuir el peso del ajuste como punto de partida para una economía que se sustente más en sus posibilidades productivas, en un mercado interno más equilibrado y dinámico, en su cultura y en la capacidad de su gente.

A todo esto hay que añadir el impacto que generará la apertura andina el próximo año, cuando productos agrícolas ecuatorianos busquen mejores precios en los países vecinos y las cotizaciones locales se incrementen para que no se generalice el desabastecimiento. En estas

7 Consultar en CEPLAES-ILDIS; “Ecuador: Análisis de Coyuntura”, Nº 3, noviembre de 1991.

condiciones la tendencia a armonizar el nivel de precios de los países andinos y la propia apertura pueden crear nuevos y mayores problemas, que no sólo repercutirán en el índice inflacionario sino que bien pueden generar un mayor nivel de desocupación. Todo parece indicar que el gobierno no podrá parar el incremento de los precios y menos aún dar una respuesta satisfactoria al problema del desempleo. Es más, si el régimen no mantiene la calma y si se desespera ante un posible (y muy probable) fracaso electoral, el Ecuador puede verse abocado a una nueva escalada inflacionaria. Esa situación ya se experimentó al finalizar el gobierno socialcristiano, gestando las condiciones fundamentales para el actual proceso inflacionario.

Aquí conviene rescatar la variable política y electoral como un elemento determinante. En la medida en que el gobierno estime que "su candidato" presidencial tiene opción de pasar a la segunda vuelta o de hecho lo logre, lo más probable es que ceda a las presiones que ejercerán sus partidarios para aflojar el ajuste restrictivo e incrementar el gasto público. Sin embargo, lo más seguro es que un mayor egreso fiscal responda al interés por concluir determinadas obras públicas, puesto que conseguir que "su candidato" logre un triunfo electoral resulta una tarea casi imposible.⁸

EL DOLAR, UNA TRIBULACION INCONCLUSA

Desde que el 13 de mayo de 1982 la Junta Monetaria dio inicio a los ajustes del dólar, se han usado todos los esquemas conocidos: devaluaciones tipo "shock" y mini-devaluaciones periódicas con variaciones ocasionales y hasta una liberalización en agosto de 1986, preámbulo de la debacle febrescorderista.

El fomento de las exportaciones apareció como uno de los objetivos primordiales y las devaluaciones como su herramienta básica. Sin embargo, a nueve años de iniciado este proceso, el petróleo mantiene su predominio en la estructura exportadora y los productos tradicionales representan la mayoría de las ventas no petroleras, en tanto han sido beneficiados por la política de apertura aplicada.

Además, han existido condiciones externas favorables para ciertos rubros de exportación. Y aún antes de que concluya este año, es un hecho que el repunte de las exportaciones de banano y camarón, y la reciente recuperación de los precios del crudo permitirán obtener nuevamente resultados satisfactorios en la balanza comercial. Las exportaciones de banano habrán alcanzado los niveles más altos de la historia, a pesar de la notoria caída de precios registrada en octubre. Y la reserva monetaria internacional se mantendrá en

8 Quizás el fracaso del candidato democristiano en las elecciones de 1984 y la escasa simpatía real por el candidato socialdemócrata fueron razones que también influyeron para que el gobierno del doctor Hurtado Larrea haya concluido su gestión con un manejo económico ajustado a las exigencias ortodoxas, a diferencia de lo que aconteció con el del ingeniero Febres Cordero.

valores cercanos y aún superiores a los 600 millones de dólares.

No obstante, una señal que debe ser interpretada adecuadamente es el crecimiento de las importaciones de bienes de capital durante 1991. Esta variación, a la que los voceros gubernamentales presentan como el punto de partida de una reactivación económica resultante de la política económica, debe ser considerada más bien como reacción oportuna de ciertos sectores empresariales atentos a los retos de la integración andina y estaría particularmente focalizada en la perspectiva generada por un ajuste cambiario de mayor magnitud que los anteriores, necesario para enfrentar el impacto de la desgravación arancelaria.

Por otro lado, el saldo positivo de la balanza comercial no puede ser entendido como la antesala de una recuperación económica. Este excedente —registrado durante todos los años del ajuste, salvo 1987— sólo ha servido para sostener parcialmente el servicio de la deuda externa. Durante este período, dicho servicio fue superior a los desembolsos concedidos por los organismos financieros internacionales y los gobiernos; las puertas de la banca privada permanecen (y permanecerán) cerradas para el país, independientemente de los resultados de la renegociación de la deuda externa.

LA RENEGOCIACION, UN ROSARIO DE DESGRACIAS

Desde los inicios de su gestión, el gobierno socialdemócrata procuró restablecer las relaciones con los bancos internacionales. En ningún momento trató de impulsar un planteamiento alternativo y menos aún buscar algún acuerdo real entre los deudores para enfrentar conjuntamente el problema, como se insinuó en la campaña electoral. Ahora, cuando el presidente Borja cuenta los días para terminar su labor, es difícil prever cualquier cambio en esta intencionalidad.

La moratoria de la deuda con los bancos privados (iniciada en enero de 1987, antes del terremoto y como resultado del exceso liberalizador) se levantó parcialmente en 1989, cuando se inició el pago de un 30 % de los intereses adeudados —unos 142 millones de dólares al año—. Con este gesto de buena voluntad del gobierno se quería asegurar el financiamiento del Banco Mundial y del BID. Esta priorización se reflejó en las cuatro proformas presupuestarias del borjismo (1989, 1990, 1991 y 1992), en las que se incluyeron montos para el servicio de la deuda externa superiores a lo que se destinó para gastos sociales.⁹

De todas maneras, el pago simbólico de los intereses adeudados a la banca

9 La conversión de deuda para inversiones sociales (ampliada por un año a 150 millones de dólares en julio de 1990) que concluyó en junio de 1991, será al parecer nuevamente autorizada por lo que resta del período constitucional.

privada internacional no ha sido suficiente, y se lo suspendió a mediados de 1991 para lograr una baja de la cotización de los pagarés de la deuda ecuatoriana en el mercado secundario. Los bancos quieren que se les pague por lo menos un 50 % de los intereses: más de 250 millones de dólares al año. Adicionalmente, desean beneficiarse con la compra de deuda en el mercado secundario por un monto equivalente a los petrodólares que acumuló el país, más de 200 millones de dólares. Todo esto sin afectar el servicio normal a los organismos internacionales y a los países acreedores en el marco del Club de París.¹⁰

Así, de poco ha servido la pragmática y sumisa paciencia para aceptar, en mayo de 1989, el “acto antiético, imprevisible y sorpresivo” del Citibank, como definiera Abelardo Pachano, ex-presidente de la Junta Monetaria, a la incautación de los 80 millones de dólares, ahorrados para financiar el costoso gesto de acercamiento a la banca privada internacional. Y menos útil aún ha resultado el apoyo entusiasta del presidente ecuatoriano a la “Iniciativa para las Américas” del presidente George Bush, puesto que a la postre su representante diplomático en el Ecuador catalogó al finalizar el año 1991 como de “ambivalente” la forma en que el gobierno nacional ha encarado el problema de la deuda externa.

Así, pese a los esfuerzos desplegados por el gobierno no se concreta la ansiada renegociación de la deuda externa. El monto acumulado de pagos atrasados llega a un valor cercano a los 1.500 millones de dólares. Naturalmente, el FMI condiciona la aprobación de un nuevo crédito contingente (stand by) a avances sustantivos en la renegociación con la banca privada y, por supuesto, a una profundización de la política ortodoxa de ajuste.

De todas maneras, la renegociación no depende simplemente de la capacidad de negociación del gobierno, sino en especial de cuál es la situación del problema de la deuda latinoamericana, particularmente de los países más grandes (Brasil, México, Venezuela y Argentina), así como de cuál es la predisposición de la banca internacional en función de sus percepciones e intereses. Por otro lado, conviene conocer cuáles serán los resultados concretos de la renegociación, antes que predecir si se firma o no un convenio con los acreedores. Lo que cuenta es el saldo neto de la transferencia de recursos: si es tanto o más negativo que hasta ahora, la economía continuará por la misma ruta de estrangulamiento; en el caso contrario se podría experimentar un alivio, sujeto a las políticas que se apliquen. Y, además de la parte cuantitativa, hay que considerar las condiciones que el gobierno acepte para poder pagar a los banqueros...

10 El CONADE estima que este notable esfuerzo sólo en 1990 representó una transferencia neta negativa para el Ecuador de 656 millones; mientras el país se beneficiaba del desembolso de 676 millones de dólares, entregaba a los acreedores 1.332 millones de dólares por concepto de amortización e intereses. Esta exacción ratifica la tendencia de la década pasada, en que el servicio realizado casi siempre superó a los créditos recibidos. Un resumen del documento del CONADE que contenía estas informaciones fue publicado por el Diario HOY de Quito, del 4 de marzo de 1991.

La viabilidad de la renegociación con la banca privada internacional — impulsada por los acuerdos que se logran con el FMI y los reajustes en la política económica— está en una etapa decisiva, pero perderá fuerza en la medida en que se demore su cristalización.

Por un lado están las presiones de los banqueros internacionales y el deseo del gobierno de presentar como un logro un acuerdo de negociación de la deuda externa. Por otro lado, no se pueden menospreciar las posibles imposiciones que tendrá que asumir el gobierno, con su consiguiente costo económico y político. Y, un arreglo logrado en las postrimerías del período constitucional no será totalmente satisfactorio para la banca, que preferirá esperar para conversar con el próximo gobierno que, como van las cosas, continuará por la senda de sus antecesores: apertura y liberalización, con un espacio de gestión cada vez más reducido.

Sin embargo, la renegociación de la deuda no es tan significativa como la necesidad de mantener el acuerdo general con el capital financiero internacional, cuyos intereses no sólo están representados por los acreedores, sino que también se presentan como inversiones extranjeras y se reflejan en los flujos comerciales.

EL FUTURO, UN INCIERTO CAMINO CONOCIDO

En resumen, en el campo económico las perspectivas no son halagadoras. La evolución de la economía prevista para el bienio 1991-92 no puede ser entendida como una superación del estancamiento.¹¹ El PIB permanecerá en un valor inferior o, en el mejor de los casos, apenas similar al crecimiento poblacional, a lo cual habría que añadir problemas no resueltos como la inflación y la deuda externa, el déficit fiscal y el desempleo, además de la carencia de políticas estructurales claras para el aparato productivo.

El incremento del comercio exterior tiene explicaciones casi exclusivamente externas.¹² Las importaciones aumentarán como consecuencia de la apertura andina y los vaivenes de las exportaciones obedecerán sobre todo a factores foráneos, que en definitiva determinarán la evolución de las exportaciones tradicionales. En este punto también habría que resaltar las inseguridades propias y aún no resueltas del proceso de integración, que hasta podrían entorpecer la evolución del sector externo de la economía nacional.

A estos factores externos, se suma la situación económica interna. Ante la perspectiva de una nueva administración y

11 Según el FMI, el Ecuador —conjuntamente con Brasil— sufrirá una importante declinación económica en 1992, mientras el resto de países de América Latina registrará una ligera recuperación de sus economías. Noticia publicada a partir de un informe del FMI, entregado en vísperas de la Asamblea Anual del FMI y del Banco Mundial en Bangkok. Ver Diario HOY del 10 de octubre de 1991.

12 Se espera la siguiente evolución de las importaciones: 4,2 % (1989), 1,3 % (1990), 4,4 % (1991) y 4,1 % a 4,6 % (1992); por otro lado las exportaciones tendrían la siguiente variación: -3,3 % (1989), 5,7 % (1990), 5,0 % (1991) y 2,5 % a 4,2 % (1992). Ver CEPLAES-ILDIS; "Ecuador: Análisis de Coyuntura", Nº 3, noviembre de 1991.

de nuevas medidas de política económica, los agentes económicos pueden postergar sus decisiones de inversión y reformular sus expectativas. Los empresarios pensarán mucho más antes de tomar sus decisiones o, lo que es peor, demorarán los proyectos más importantes hasta conocer las intenciones y la conformación del nuevo gobierno.

Esta incertidumbre puede redoblar el ritmo inflacionario en medio de una mayor recesión, lo cual provocará nuevas inquietudes que, a su vez, crearán las condiciones para un aceleramiento y profundización del ajuste, con la consiguiente especulación. Así, por ejemplo, la expectativa por una devaluación (que se mantendrá latente por las presiones que se deriven de la desgravación

arancelaria y por el rezago cambiario, según los exportadores) generará desequilibrios en el mercado de cambios, que podrían incidir en forma sobre la reserva monetaria, convirtiendo a la devaluación en el ariete de un ajuste permanente esperado. Esta realidad contribuiría una vez más a exacerbar el ambiente especulativo.

En este escenario, la desconfianza y la inseguridad impregnan la política y constituyen una campana que cubre la actividad económica. El período electoral entraña riesgos que pueden impactar en la economía e inclusive podrían desvirtuar totalmente estas débiles perspectivas macroeconómicas. La evolución de la campaña no crea precisamente el ambiente propicio para una reactivación sólida de la economía, con un aparato estatal que pierde

**ALGUNAS TENDENCIAS Y PROYECCIONES
MACROECONOMICAS 1989-1992**
Valor agregado por grupo de bienes
(tasas de variación anual)

Ramas	1989	1990	1991	1992
Agropecuario	3,2	3,8	3,3	3,1-3,8
Exportables	9,7	18,9	9,8	4,5-5,5
Consumo interno	3,9	-1,0	1,5	2,9-3,7
Pesca	-1,1	11,7	2,5	3,3-3,3
Otros	-4,0	3,2	2,6	1,5-2,0
Petróleo y energía	-6,5	2,1	1,9	0,9-1,5
Petróleo y minas	-7,6	1,6	1,8	0,8-1,5
Electricidad	3,6	5,9	2,6	1,5-1,9
Manufacturas	-2,0	2,6	3,1	1,7-2,9
Alimentos	-11,5	4,5	2,7	1,8-2,8
Otros industriales	3,5	1,7	3,3	1,7-2,9
Construcción	3,3	-4,9	-2,0	1,6-2,2
Servicios mercantes	-2,0	2,3	2,7	2,2-3,0
PIB	0,6	2,3	2,6	2,1-2,9

Fuente: CEPLAES-ILDIS; "Ecuador. Análisis de Coyuntura", N° 3, noviembre de 1991.

aceleradamente dinamismo y empresarios que están a la expectativa de los acontecimientos. En este momento político el gobierno ensayó nuevamente la construcción de un "pacto social", que no dejó de tener una clara connotación electoral, pero que difícilmente se constituirá en un elemento clave de la discusión económica y política en el futuro inmediato, sobre todo luego de la imposición de las reformas al Código del Trabajo.

Por otro lado, el tiempo que transcurre entre la elección del nuevo mandatario y su asunción, presentará sus propias dificultades. La desordenada y limitada recuperación de la economía podría verse relativizada por la percepción que tengan los agentes económicos, en particular los inversionistas, que demostrarán una mayor sensibilidad frente a los eventos políticos.¹³ Las elecciones, la etapa de transición entre uno y otro gobierno y el inicio de la nueva administración, con sus políticas y cambios —muchas veces para que todo siga igual— incorporan sorpresas (¿qué pasará si el ex-presidente socialcristiano León Febres Cordero es elegido alcalde de Guayaquil y triunfa un candidato presidencial con el cual no sea viable acuerdo alguno?). Esto, además, naturalmente, de lo que significa iniciar una tarea con un equipo gubernamental sin mayor experiencia, empeñado por empezar todo de nuevo y que podría incluso desconocer las

obras del antecesor (muchas veces por simple revanchismo político).

Por estas razones, las predicciones para el año 1992 se presentan complejas. Las expectativas de que la economía ecuatoriana crezca entre un 2,1 a un 2,9 % en dicho año —según los escenarios considerados— resulta bastante optimista si se consideran las complicaciones propias de un año eminentemente electoral. Esta afirmación puede también ser cierta para 1991, puesto que el esperado crecimiento de 2,6 % —presentado en el cuadro elaborado por CEPLAES— no parece muy probable.

De todas maneras, en tanto las alternativas de ajuste no tengan una real posibilidad, el rumbo está marcado: la diferencia entre políticas gradualistas o de shock es una discusión que no resulta fundamental y que no afecta la orientación básica del ajuste ortodoxo. Así, el margen de maniobra es muy reducido y estará en función de la situación en que se encuentre la economía y del grado de profundidad con que se pretenda seguir el incierto camino del conocido ajuste ortodoxo. Se busca con creciente desesperación una luz al final del túnel, cuyos extremos aparecen delimitados entre el desorden populista y el "terrorismo" conservador. Dos posiciones que, en fin de cuentas, tienen muy pocas diferencias y auguran escasas posibilidades de cambio en el manejo económico.

27 de noviembre de 1991

13 Un recrudecimiento del conflicto limítrofe tendría consecuencias impredecibles en la economía, tanto porque se incrementaría el gasto militar con el consiguiente impacto negativo sobre el debilitado aparato productivo, como por su incidencia en el proceso de integración andina de corte mercantil que se está impulsando.