



Portada: caricatura Javier Bonilla

ÍCONOS

**REVISTA DE
FLACSO - ECUADOR**

Nº 7. - Abril, 1999

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR
ARQ. FERNANDO CARRIÓN

EDITOR ICONOS
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS
SEBASTIÁN MANTILLA BACA

CONSEJO EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER
FERNANDO CARRION
MARIA FERNANDA ESPINOSA
CORNELIO MARCHAN
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR
DISEÑO: K&T Editores Gráficos
IMPRESION: Edimpres S.A.

FLACSO ECUADOR
Dirección: Av. Ulpiano Páez
118 y Patria
Teléfonos: 232-029
232-030 / 232-031 / 232-032
Fax: 566-139
E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

INDICE

COYUNTURA

Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado
FELIPE BURBANO 3

La economía sin rumbo
DIEGO BORJA 18

La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas
FERNANDO CARRION 27



ACTUALIDAD

Violencia y seguridad ciudadana
FREDY RIVERA 34

Explorando en un agujero negro
FRANKLIN RAMIREZ 46

El efecto mitológico de la teoría de la cultura de pobreza
MARCELO BONILLA 60

Las claves para el futuro
GERMANICO SALGADO 68

RACISMO EN EL ECUADOR

Indigenistas, indios e ideologías raciales en el Ecuador
KIM CLARK 78

Sobre razas y esencialismos
DIEGO QUIROGA 86

Representaciones de gente negra en la Revista Vistazo
JEAN MUTEBA RAHIER 96



IDENTIDAD

La identidad perdida de los ecuatorianos
EDUARDO KINGMAN 108

La ecuatorianidad existe en un país heterogéneo
JORGE ENRIQUE ADOUM 118

FRONTERAS

Democracia cívico-militar o las tentaciones del poder
TIBISAY LUCENA 124

ENSAYO

Opinión pública y comunidad política
VIRGINIA GARCIA 136

RESEÑAS

Reseñas bibliográficas:
- Homo videns: la sociedad teledirigida
- Liberation Ecologies
- Mujeres contracorriente. Voces de líderes indígenas
148

La economía sin rumbo

Mahuad y su gobierno heredaron un país políticamente bloqueado, con una sociedad que carece de una visión de futuro, con el síndrome del desacuerdo como estigma general, agravado por el desequilibrio macroeconómico

Diego Borja Cornejo
Economista - consultor

El síndrome del pensamiento único, de la razón universal, arrastra a la generación de fin de siglo, y advierte con volver trivial cualquier intento por pensar las cosas de manera diferente o, en el otro extremo, con descartar la reflexión por utópica e irreal.

Cualquier cambio de dirección o "golpe de timón" -para decirlo en lenguaje presidencial-, que valga la pena ser pensada se define por su cercanía o lejanía respecto de la realidad actual. Pero más importante, es la dirección de los cambios, los efectos sobre el imaginario que la gente tiene de sí misma y de sus intereses.

Difícil pero imprescindible tarea la de imaginar alternativas, porque si bien los polos de antaño se han acercado en el plano de la razón, los otros polos, los de la miseria y la abundancia, amenazan colapsar en una dinámica donde la supra - satisfacción, que bordea la soberbia, contrasta con la infra - satisfacción que limita con la muerte.

Tarea aún más ardua en el Ecuador, donde coexisten algunas identidades culturales y regionales, decenas de expresiones idiosincráticas, de aproximaciones ideológicas y de intereses individuales y de grupo, que en el límite tienden a yuxtaponer varios mundos ontológicos. A ello hay que añadir la

iniquidad de una clase política responsable, por acción y omisión, de una economía con ribetes de inviabilidad y de una sociedad con graves muestras de segmentación y marginalidad.

Este panorama alcanzó un estatuto de drama en los últimos años. Desde 1995 el país asistió a una guerra, la caída de un Vicepresidente y luego de un Presidente, por el que se apostó como en el juego de la ruleta rusa, y finalmente un interinazgo nefasto. En tales condiciones, las últimas elecciones cumplieron, una vez más, su rol purificador en el imaginario de un pueblo que neciamente se niega a perder las esperanzas. Fue electo el actual Presidente bajo la promesa de saber qué hacer con una República amenazada por la disolución.

Siete meses después, la figura del barco que se hunde, acuñada por el propio Presidente, amenaza volverse realidad y arrastrar en el torbellino a la tripulación y su timonel.

1. La herencia: una economía inviable

Mahuad y su gobierno heredaron un país políticamente bloqueado, con una sociedad que carece de una visión de futuro, con el síndrome del desacuerdo como estigma general, agravado por el desequilibrio de lo que los economistas llaman los fundamentos macroeconómicos.

En efecto, a pesar de que la reforma estructural fue lanzada a inicios de la década, ésta no se ha vuelto realidad: las reformas del Estado y del mercado son proyectos en ciernes que no terminan de nacer ni de morir.

En cuanto a lo primero, se halla postergada tanto la transformación de las condiciones de propiedad de las empresas del Estado, como la modificación de las formas de gestión pública.

En lo fundamental esto ha significado:

* Bloqueo de la puesta en marcha de acciones encaminadas a modificar las condiciones de propiedad y de gestión de los principales servicios



de infraestructura (telecomunicaciones, energía, puertos, aeropuertos, carreteras, saneamiento ambiental), determinantes en el proceso de modernización económica;

- * Bloqueo para la estructuración del sistema de regulación correspondiente con la modificación de las condiciones de propiedad y de gestión pública;
- * Retraso de la reforma institucional de los entes encargados del control y la vigilancia (Contraloría General de la República), la administración del aparato burocrático del Estado, la planificación, la asignación presupuestaria y la tributación;
- * Inexistencia de la institucionalidad necesaria para la ejecución de nuevas acciones requeridas por el proceso de apertura y globalización de mercados, como son los sistemas de competitividad, capacitación de la fuerza laboral; innovación y tecnología; financiamiento; y promoción comercial externa;
- * Retraso del proceso de descentralización, incluyendo traspaso de responsabilidades y recursos

hacia los organismos de gobierno local; y,

- * Retraso significativo y peligroso de la reforma institucional y operativa de las áreas relativas al desarrollo humano y la búsqueda de equidad de oportunidades: educación, salud y seguridad social.

En el ámbito del mercado, donde la responsabilidad del empresariado es relevante, la herencia incluye un sector empresarial caracterizado por un desempeño tradicional y rígido, donde priman:

- * Una estructura organizacional vertical y centralizada en la toma de decisiones dentro de la empresa;
- * El enfoque hacia el corto plazo y hacia la rentabilidad inmediata;
- * El ajuste de la pérdida de rentabilidad mediante la reducción de la plantilla laboral;
- * La cancelación de riesgos

de inversión y la generalización de prácticas especulativas;

- * Una actitud conservadora en la gestión de clientes y proveedores;
- * La inexistencia de un enfoque de cooperar para competir;
- * La presión por la mantención de rentas institucionales;
- * La postergación de los procesos de reconversión a nombre de su baja rentabilidad en el corto plazo; y,
- * La incapacidad de responder al cambio en las formas de regulación, especialmente en cuanto a nuevas formas de relación con el sector público y con los trabajadores.

En estas características influyen, además de la propia cultura empresarial, cuya comprensión habría que buscarla en la modalidad de constitución del empresariado privado en el país, entre otros factores, el proceso reciente e inacabado de apertura económica; la inestabilidad política; la inseguri-

dad jurídica y física, que se han convertido en una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y de los inversionistas nacionales y extranjeros; y el retraso en el proceso de modernización del Estado.

Otra de las herencias tiene que ver con las formas tradicionales de organización y de comportamiento de los gremios de empresarios y trabajadores. En cuanto a los primeros, se mantiene un fuerte peso de las actividades de representación política en desmedro de una actividad tecno - política en el sentido de asesorar a los agremiados y al sector público en temas orientados a garantizar la competitividad de la economía; defender posiciones de los asociados siempre que estén en línea con una política general de fortalecer y profundizar la economía de mercado; y, emprender proyectos innovadores en áreas que coadyuven el logro de ventajas competitivas (innovación tecnológica, capacitación, información, asesoría técnica especializada, etc.).

Si el peso de la representación política es fuerte en el caso de los gremios empresariales no lo es menor en el caso de los gremios de trabajadores. Aquello se agrava debido a que su exclusión de la gestión institucional del Estado, además de la mantención de una vieja práctica política, ha perennizado una cultura de confrontación reivindicativa. A lo anterior hay que añadir la debilidad tecno - política de los gremios de trabajadores tanto en el nivel de las centrales nacionales, como en el de los sindicatos de las empresas; la rigidez de sus esquemas organizativos; la impermeabilidad de sus estructuras frente a nuevas corrientes, incluso aquellas alejadas de lo que se podría catalogar como la razón de Estado; la poca renovación de las dirigencias; y, la carencia de una visión clara y positiva de futuro.

Ambos, trabajadores y empresarios, actúan como contrarios que resguardan el equilibrio estático del actual orden de cosas.

Finalmente, en la herencia también hay que añadir la exacerbación del conflicto regional, que se expresa especialmente en Guayaquil; y la inexistencia de un polo social y político fuerte comprometido con el impulso de una reforma radical: económicamente eficiente, socialmente equitativa, ambientalmente sustentable y políticamente democrática.

El crecimiento de la economía en 1998 no superó el 1% -el más bajo de América Latina-, el déficit del sector público consolidado llegó al 6% del PIB y la inflación bordeó el 50%

A lo anterior, que es el grueso de la herencia, hay que aumentar los desequilibrios macroeconómicos.

El crecimiento de la economía en 1998 no superó el 1 % -el más bajo de América Latina-, el déficit del sector público consolidado llegó al 6 % del PIB, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó el 9.8% del PIB, y la inflación bordeó el 50 %.

La rentabilidad de las empresas no logra recuperarse y la incertidumbre en cuanto a la seguridad política, jurídica y física se mantiene en niveles elevados. Esta situación muestra un entorno de incertidumbre que tiende a prolongar la desaceleración de la economía, al generar expectativas desalentadoras sobre los agentes económicos. Los empresarios cancelan riesgos de inversión, retrasando el inicio de un nuevo ciclo de crecimiento. Aquello reproduce indefinidamente la búsqueda de la rentabilidad de corto plazo y las conductas especulativas, con la consiguiente presión sobre la tasa de interés. Igualmente se ha deteriorado el sistema financiero producto de las conductas especulativas y de la generalización del "riesgo al abuso" de lo cual es cómplice el débil sistema de regulación y control bancario. Se ha incrementado el desempleo superando el 14 % de la PEA y la calidad de vida de los ecuatorianos se ha deteriorado.

Una parte de todos estos hechos se debe al colapso del precio del petróleo y la menor producción petrolera, y a los efectos del fenómeno de El Niño.

Una parte de todos estos hechos se debe al colapso del precio del petróleo y la menor producción petrolera, y a los efectos del fenómeno de El Niño.

Una parte de todos estos hechos se debe al colapso del precio del petróleo y la menor producción petrolera, y a los efectos del fenómeno de El Niño.

2. Los errores: crisis fiscal y desintegración del sistema financiero

La noche del 11 de marzo, el segundo día de la segunda huelga nacional que soporta el gobierno en 7 meses, el Presidente admitió haber cometido errores. Estos, sin embargo, son muchos más de los aceptados.

En orden de importancia, el error esencial fue el no haber constituido una alianza política amplia, bajo la lógica de un acuerdo nacional, que le permita ampliar su margen de acción y le resguarde de los peligros de la infidelidad y el chantaje a los que le ha sometido su pacto con los socialcristianos.

Derivado de lo anterior, hay otros errores que contar:

- * La eliminación del impuesto a la renta y su reemplazo por el impuesto del 1 % a las transacciones financieras;
- * Las modalidades de salvataje a los bancos quebrados y la posibilidad de seguir otorgando recursos del Estado a instituciones financieras sometidas a saneamiento;
- * La carencia de un Plan Económico claro y coherente, que articule las acciones de corto plazo, con las de alcance estructural;
- * La aprobación de un Presupuesto desfinanciado y la postergación en el tratamiento al grave peso de la deuda externa; y,
- * La ejecución inoportuna de un sistema de flotación cambiaria.

Sobre el primer error cabe señalar que todo ejercicio tributario es un "juego de suma cero", es decir alguien está cediendo un ingreso, en el presente, para que se incremente la recaudación, lo cual afectará posteriormente su riqueza. Además, como cualquier actividad, la tributaria, tiene costos explícitos relacionados con el propio proceso de recaudación, y costos implícitos, relativos a sus efectos sobre la asignación eficiente de los recursos y sobre la distribución del ingreso.

Un impuesto es eficiente no solamente si permite un monto razonable de recaudación, sino también cuando no distorsiona los procesos de producción, la distribución del ingreso, el ahorro y la circulación monetaria. En tal sentido, un impuesto puede ser "costo-ineficiente" si la pérdida de bienestar es superior a sus logros; si quienes fijan los precios trasladan el tributo a otros agentes, provocando un cambio en la relación de precios; o si estimula diferentes grados y formas de evasión y elusión que reducen significativamente los ingresos esperados por el gobierno. En la eficiencia también debe considerarse la equidad: contribuyentes con un mismo ingreso deben tener una misma carga tributaria, y contribuyentes con ingresos diferentes deben tener una carga tributaria proporcional a su capacidad de pago. Por último, un impuesto es efi-

ciente si no altera las expectativas futuras de los agentes económicos, a través de sus efectos sobre la tasa de interés, los precios relativos y el tipo de cambio, de manera que si bien genera ingresos para el fisco hoy, no debe afectar gravemente la inversión, el ahorro, el crecimiento y la redistribución del ingreso, mañana.

Con el "impuesto Nebot" se induciría a reducir las transacciones financieras y, especialmente, a los pequeños depositantes, a cerrar las cuentas. Antes de las medidas de marzo, se estimaba que alrededor del 20 % de los depósitos monetarios en moneda nacional (correspondientes a cuentas con saldos inferiores a S/. 5'000.000) disminuirían la base imponible. Mucho peor, con el congelamiento de las cuentas, que algunos calculan en 70 % del M2 (dinero en circulación más depósitos a la vista y a plazo). Es un impuesto que desincentiva la intermediación financiera, reduciendo significativamente la velocidad del dinero con efectos poco previsibles sobre la demanda y el ritmo de la actividad productiva.

Si bien el impuesto del 1 % a la circulación de capitales ayuda a resolver el desequilibrio fiscal durante este año, aportando alrededor del 4 % del PIB, es un impuesto regresivo, en tanto beneficia a los mayores perceptores de ingresos. Es un impuesto "cascada", ya que las actividades que tienen una alta rotación de capital o un importante grado de intermediación productiva, serán gravadas en cada eslabón de la cadena, lo que incidiría directa-



mente en el nivel de precios del producto final, al igual que en el nivel de las tasas de interés. Es un impuesto que genera distorsiones en el proceso de formación de las expectativas de los agentes, a través de su efecto sobre los precios relativos de los bienes, al "castigar" a aquellos que demandan varios encadenamientos productivos y al "premiar" a las actividades con poca agregación de valor. Así mismo, genera distorsiones por su impacto sobre las tasas de interés, ya que eleva el costo de oportunidad de la utilización del dinero a través de las instituciones financieras; y sobre los precios de los bienes importados, por medio de las operaciones en divisas.

Dado que la principal base imponible de este impuesto son los depósitos monetarios, está sujeto a una alta volatilidad y discrecionalidad, puesto que depende de las decisiones de los depositantes, lo cual afectará las expectativas de ingresos fiscales. Más aún, en condiciones de una abrupta pérdida de credibilidad en el sistema financiero, luego de las medidas de incautación de las cuentas de depósito. Aquello ocasiona la elusión mediante la mayor utilización de pagos en efectivo, mecanismos de compensación entre empresas o grupos financieros, realización de operaciones fuera de frontera e incluso el cierre de cuentas.

Finalmente, cabe destacar los efectos perniciosos de las preasignaciones que contempla la Ley

ción presupuestaria.

Sobre el segundo gran error, vale recordar que una de las principales lecciones de la crisis del Asia es lo pernicioso que resulta la protección gubernamental indiscriminada y la mala regulación del sistema financiero.

Efectivamente, a juicio de connotados economistas, como Paul Krugman por ejemplo, un factor preponderante en el desate de la crisis financiera asiática fue la generalización del denominado "riesgo al abuso" por parte de los accionistas de los bancos y otras intermediarias financieras. Este riesgo consiste en pensar que cualquier cosa que ellos hagan, incluyendo la toma de decisiones financieramente irresponsables y la especulación a gran escala, en última instancia, va a estar garantizada por el Estado, de manera que éste responda ante los acreedores de los bancos, el momento que lleguen las facturas con saldo negativo.

En el Ecuador, las señales que se dieron al sistema financiero promovieron el "riesgo al abuso". En efecto, durante 1998, de acuerdo

a la Superintendencia de Bancos, catorce entidades financieras tuvieron problemas entre bancos, sociedades financieras y cambiarias, entre ellas el banco más grande del país (Filanbanco) por el número de cuenta - correntistas. Durante enero de 1999, tres más se sumaron al colapso, y en marzo, el Banco del Progreso se añade al rosario de quiebras.

El Banco Central no ha aclarado la magnitud de los recursos entregados al sistema financiero. No obstante, a causa de las operaciones financieras del Banco Central y de la AGD con algunas instituciones financieras, el Ministerio de Finanzas emitió deuda interna por un monto de 540' millones de dólares, además de Bonos del Estado para apalancar la emisión de BREs por US\$ 425' millones de dólares, que servirán para operaciones de permuta de cartera entre la banca privada y la CFN.

El salvataje financiero presionó el incremento de la emisión monetaria, la cual entre agosto de 1998 y febrero de 1999 creció en 44,27 %. Aquello, en condiciones de incertidumbre, falta de liderazgo y carencia de un rumbo económico cierto, propició una actitud especulativa entre los agentes, los cuales en el intento de resguardar sus posiciones demandaron fuertemente dólares generando un

Si bien el impuesto del 1% a la circulación de capitales ayudará a resolver el desequilibrio fiscal durante este año, es un impuesto regresivo, en tanto beneficia a los mayores perceptores de ingresos

TOOOS
SE ME BAJAN
DE LA
APLANADORA



incremento del precio de la divisa. Esto ocasionó una enorme pérdida de reservas internacionales por parte del Banco Central en su intento por defender un sistema de bandas que ya no funcionaba. Entre agosto de 1998 y febrero de 1999, la RMI disminuyó en 587 millones de dólares.

En medio de este contexto, dentro del proyecto de reforma tributaria, el gobierno incluye la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos para que actúe como una estación de bomberos que apague los incendios creados por un sistema financiero estructuralmente débil.

Con esta medida no se resuelve el problema de fondo. No se toman medidas para evitar la concentración de créditos en empresas vinculadas; no se alerta sobre la inadecuada calificación del riesgo de la cartera de crédito de los bancos, propiciándose el señalado "riesgo al abuso"; no se regula adecuadamente a los bancos permitiéndoles, por ejemplo, que los pasivos de la banca excedan notablemente (casi 7 veces) su patrimonio o que se mantengan bajas provisiones para casos de pérdidas.

La Ley enviada por el Ejecutivo, para el reordenamiento tributario y financiero, no discrimina entre las distintas carteras con problemas y no toma provisiones para ligar la reestructuración de deudas con la reestructuración productiva de las empresas. En el primer caso, contribuye a distorsionar el valor que tienen carteras con distinto riesgo, haciendo tabla rasa de las diferencias que existen entre aquellas que son definitivamente incobrables y las que pueden ser recuperadas por medio de la reestructuración de deudas. Esto obviamente distorsiona las expectativas el momento de valorar la cartera y permiten la obtención de rentas extraordinarias por parte de quienes utilicen los mecanismos creados por el gobierno.

En el segundo caso, no precautela el cobro de las deudas reestructuradas una vez que culminen los plazos. Esto en la medida que, si no hay reestructuración productiva, en el sentido de mejorar la gestión empresarial, la capacidad de innovación de las firmas y su competitividad, el mecanismo en curso se convertirá en un instrumento de garantía

de las conductas rentistas y dispendiosas de los accionistas irresponsables de las empresas, haciendo que el Estado subsidie la reestructuración de sus pasivos producto de sus consumos de lujo y no de un esfuerzo de inversión y ahorro.

El tercer gran error de omisión es el no haber presentado oportunamente un Plan Económico. El candidato Mahuad llegó al gobierno diciendo que sabía qué hacer y cómo hacer. Si lo sabía, lo disimuló muy bien, pues resulta inaudito que sea únicamente cuando el país está al borde del abismo

cuando el gobierno se decide plantear una serie de medidas coherentes, de tinte estructural, desaprovechando todo el tiempo durante el cual pudo constituir una mayoría en el Congreso y mientras gozaba de enorme popularidad.

El cuarto error, fruto de su alianza con el PSC, fue haber permitido la aprobación de un Presupuesto desfinanciado. Aquello, durante la crisis de marzo, condujo a que el gobierno, entre las medidas desesperadas que tomó, triplique los precios de las gasolinas, elimine todos los subsidios a la electricidad y telecomunicaciones que quedaban y envíe proyectos de Ley para incrementar el IVA, imponer tributos a los autos de lujo y establecer un nuevo esquema tributario general. Aquello, después de la negociación

política con el centro - izquierda y la izquierda, quedó en un incremento importante de la gasolina, la eliminación de las excenciones al IVA, la imposición de tributos a los autos de más de 120 millones de sucres (USD 11.500), restablecimiento del impuesto a la renta, junto con el impuesto del 0.5 % a la circulación de capitales, impuesto al patrimonio de las empresas, aumento del costo unitario al transporte de petróleo por el oleoducto, entre otras.

Dentro del problema fiscal, cabe destacar el error gubernamental de no haber enfrentado con fuerza y decisión lo relativo al peso de la deuda externa. Esta significa desembolsos del 40 % del Presupuesto de cada año y, por tanto, si no se resuelve no habrá mecanismos tributarios que aguanten. Recién en marzo, el gobierno decide estructurar una oficina que trate el problema, cuando es el más importante causal de los desequilibrios presupuesta-

El candidato Mahuad dijo que en el gobierno sabía qué hacer y cómo hacer. Si lo sabía, lo disimuló muy bien, pues resulta inaudito que haya sido únicamente cuando el país estaba al borde del abismo, cuando decidió plantear una serie de medidas coherentes

rios, al menos en un plazo mediano.

Finalmente, otro error clave, esta vez cometido por el Banco Central, fue haber decidido la flotación de la divisa en el momento menos oportuno. Efectivamente, durante 1998 el Banco Central realizó en dos ocasiones ajustes a las bandas cambiarias, con el objeto de evitar mayores pérdidas de reservas internacionales. El 26 de marzo, desplazó las bandas en un 7.5 % y redujo su pendiente del 21 % al 20 % anual, como una medida que se anticipaba a probables ataques especulativos en contra del sucre. Luego, efectuó una nueva calibración de la banda el 14 de septiembre, fecha en la que subió el nivel de las bandas cambiarias en 15 %, mantuvo la misma pendiente y aumentó la amplitud de las bandas de un 5 % respecto al centro de la banda, a un 7.5 %. Posteriormente, en octubre se eliminó la intervención intrabanda con el fin de dar mayor flexibilidad a la política cambiaria. Estas medidas, se argumentó que se debían a los efectos de la transición de gobierno, la crisis internacional, las políticas de devaluación adoptadas en otros países, el deterioro de la balanza comercial y la pérdida registrada en la reserva monetaria internacional.

Sin embargo, la pérdida de reservas continuó y el precio de la divisa siguió aumentando. Durante 1998, la depreciación anual fue de 54 %, mientras que la inflación doméstica fue de 48 %.

El 12 de febrero el Banco Central anuncia el nuevo régimen cambiario y el dólar se dispara. Evidentemente, las presiones de tipo monetario derivadas del salvataje financiero, el déficit de la cuenta comercial y el Presupuesto desfinanciado, influyeron en tal aumento. Sin embargo, a esto contribuye decididamente el círculo vicioso que se origina en las expectativas de crecimiento del precio de la divisa y en general de incremento de los precios. En este contexto empieza a funcionar la famosa Ley de Murphy que sostiene que si se cree que algo va a suceder, eso sucederá. La idea de la profecía autocumplida juega un papel importante en el destape de la crisis y en su contagio.

Las esperanzas pesimistas sobre el futuro conducen a un pésimo futuro. No obstante, las expectativas no se generan de la nada. La acumulación

de los errores mencionados impulsaron y profundizaron la crisis.

Resulta incomprensible por qué la medida de flotación de la divisa tardó seis meses en ser decidida. ¿Por qué en vez de provocar que la discusión del Presupuesto se dé en condiciones de flotación cambiaria, se hizo lo contrario? ¿Por qué se mantuvo un sistema de bandas que dejó de funcionar como mecanismo de control de los precios, defendiéndole a costa de un gigantesco drenaje de la reserva monetaria?

Lo cierto es que esta cadena de desaciertos condujo al descalabro de inicios de marzo.

3. Golpe de timón

La gestión económica del gobierno marcada por la falta de decisión, la omisión y la obsecuencia frente al Partido Socialcristiano cambia dramáticamente durante los días de la crisis de marzo.

Frente a la agudización del problema financiero y cambiario, y en medio de protestas y paros, el Presidente anuncia un drástico paquete de medidas fiscalistas y monetarias, y un conjunto de proyectos de Ley que pretenden acelerar la reforma estructural de las condiciones de propiedad y administración del Estado, además de la reforma de la educación. Ciertamente fue un golpe de timón, tan abrupto como desconcertante. ¿Qué intentó Mahuad? Si suponemos que no intentaba caer, la única explicación es que quería demostrar que un paquete

fiscalista radical no tiene viabilidad. De esta forma, conseguiría apoyo externo -de índole política- y, especialmente, económico para disminuir la brecha fiscal, y alertar sobre nuevos requerimientos para el salvataje del resto del sistema financiero que implican, al menos, 1.500 millones de dólares adicionales a los ya desembolsados.

En este juego, el Presidente ha apostado su puesto, de ahí que la ganancia que espera, no pueda ser menor.

Hasta el momento, el gobierno ha logrado disminuir el déficit potencial de 1999 de 6.5 % del PIB a 3.5 %, ponerle al Congreso a discutir un esquema fiscal razonable, más allá de la demagogia, evidenciar ante los organismos financieros interna-

Cabe destacar el error gubernamental de no haber enfrentado con fuerza y decisión lo relativo al peso de la deuda externa. Esta significa desembolsos del 40% del Presupuesto de cada año. Si no se resuelve, no habrán mecanismos tributarios que aguanten

cionales que la crisis fiscal requiere apoyo externo para ser solucionada, y que la próxima ayuda crediticia la necesitará para el saneamiento del sistema financiero. Esto último en la medida que de no hacerlo se desatarán tanto los conflictos propios de la crisis global del sistema financiero ecuatoriano, como otros a los que servirá de pretexto, como son aquellos de carácter regional. Tal es el caso de la quiebra del Banco del Progreso convertido en causa regional y en pretexto para el llamado al levantamiento de Guayaquil contra el centralismo.

De otro lado, ¿qué perdió el gobierno? La agilidad para la puesta en marcha del marco jurídico de la agenda de reforma estructural ya que los Proyectos de Ley de carácter urgente tuvieron que ser retirados del Congreso y sufrirán los plazos político-burocráticos del Parlamento; la alianza que le permitía algún marco de gobernabilidad en Guayaquil y la Costa, contribuyendo a la constitución de un polo de oposición suprapolítico de carácter regional; y el apoyo de un importante sector corporativo de Guayaquil, y de la opinión pública, en general, lo cual ocasiona una tensión política de graves connotaciones.

En cualquier caso, el país ha perdido tiempo valioso para iniciar la reactivación económica, para continuar la reforma del Estado y del mercado, para sentar las bases mínimas que garanticen mejorar la inversión en desarrollo humano y para modificar las condiciones de inequidad y de pérdida del bienestar de la población.

4. Sin rumbo fijo

El golpe de timón del Presidente le ha permitido retomar el control del barco, aunque el mar estará lleno de brumas y necesitará mucha pericia para evitar que navegue a la deriva o que se hunda. Esto implica, entre otras cosas, definir el rumbo a seguir, las metas a alcanzar y las acciones inmediatas para lograrlo.

Hasta el momento el Presidente no ha hecho explícito el rumbo que quiere darle a la economía del país. Se ha perdido en el cortísimo plazo: cerrar la brecha fiscal de 1999, confundiendo instrumentos con objetivos; o en el marasmo de un discurso etéreo, de las armonías y los grandes acuerdos en abstracto. Entre la desesperación y el apuro, el gobierno anunció como siguiente puerto, en junio se dijo, la puesta en marcha de la "convertibilidad". Se anunció como objetivo a alcanzar, cuando

en realidad es también un instrumento. Posiblemente en ello influyó las presiones ejercidas por algunos sectores corporativos de la Costa, que hicieron de la convertibilidad una consigna, igual que otras muletillas que, sin mucho contenido, aparecen en los momentos de crisis.

Lo cierto es que la economía está sin rumbo, a pesar de que la agenda inmediata está plagada de problemas de distinta magnitud y profundidad. En términos macroeconómicos esto se expresa en un decrecimiento de la producción previsto entre 2 % y 3 % para 1999, una inflación esperada que bordea el 100 %, un déficit fiscal potencial del 3.5 % del PIB, un déficit en cuenta corriente de alrededor del 10 % del PIB, un déficit cuasi-fiscal (que incorpora los problemas derivados de la crisis financiera) de cerca del 9 % del PIB. Además hay que añadir un conjunto de desajustes y desequilibrios microeconómicos de empresas que postergan decisiones de inversión, registran pérdidas -en lo que va del año-, se mueven en un ambiente incierto, mantienen congeladas una parte importante de sus cuentas bancarias y soportan los efectos de un mercado interno restringido.

Entonces, la rectificación de errores y las acciones coherentes por parte del gobierno no pueden

Nosotros también está de hacer paro...

...a ver si aceptan nuestras demandas



BONIL

esperar. Es indispensable que impulse acciones orientadas a lograr el desbloqueo político y a superar el entrapamiento regional. Un camino podría ser la definición de una Agenda de Emergencia y de una coalición de gobierno que la ejecute. Aquella tendría que incluir prioritariamente:

a) La autonomía regional, incorporando el tratamiento de la generación y gestión de recursos fiscales en los niveles regionales, el traslado de responsabilidades y competencias de gobierno, de prestación de servicios y de representación política. La reforma del Estado con un fuerte componente descentralizador.

b) El saneamiento del sistema financiero, que implica la determinación de una nueva institucionalidad donde estén claras las responsabilidades del sector privado y las del Estado. Esto incluye, la regulación y control, los regímenes de garantías patrimoniales, la prohibición de créditos vinculados, la gestión de la cartera y los riesgos, la entrega de información y su monitoreo, los incrementos de capital, las fusiones, etc.

c) La reactivación de la economía, incluyendo la asignación de recursos de crédito a sectores productivos específicos, especialmente en las áreas agrícolas y agro-industriales, la pesca y el turismo.

d) La reforma de las condiciones de propiedad y de gestión estatal en los sectores de infraestructura, educación, salud y seguridad social; y la configuración del marco de regulación, y de las condiciones de participación del sector privado, de los usuarios de los servicios, y de los trabajadores.

Para ello es necesario la constitución de una coalición de gobierno, liderada por el Presidente. Esta debe incorporar a sectores sociales y políticos de distinta definición ideológica y de variada naturaleza regional, comprometidos a poner en marcha la Agenda de Emergencia.

de Emergencia.

El peligro de no hacerlo ya no es tan solo la continuación de la recesión y el estancamiento económico, sino la disolución de la República.

Marzo, 1999

Lo cierto es que la economía está sin rumbo, a pesar de que la agenda inmediata está plagada de problemas de distinta magnitud y profundidad