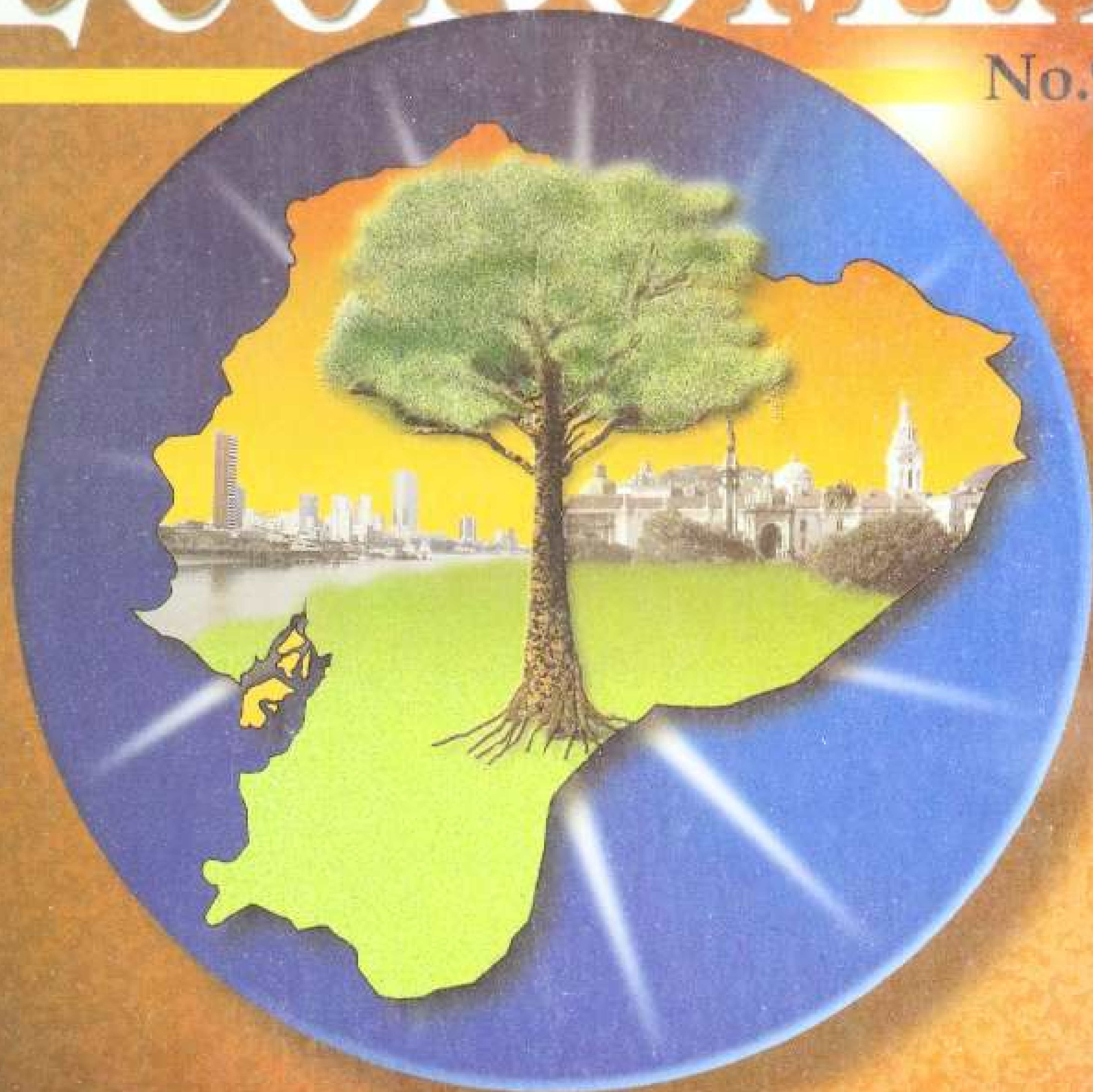


R E V I S T A

ECONOMIA

No.97



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

.....economías **simonose**.....

REVISTA ECONOMIA

No. 97

Marzo 2001

Revista Economía No. 97

Ec. José Villacís Paz y Miño
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas

Dr. René Benalcázar
Director del Instituto de Investigaciones Económicas

Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Central del Ecuador

REVISTA ECONOMIA

No. 97

Marzo 2001

Revista Economía No. 97

Dr. José Villalta Paz y Miño
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas

Dr. René Benalcázar
Director del Instituto de Investigaciones Económicas

Instituto de Investigaciones Económicas
Facultad de Ciencias Económicas

Impresión: CAST INDUSTRIA GRAFICA Telf.: 502 371

Diagramación portada: Dr. René Benalcázar

Diseño de Portada: René Jijón P.

Diagramación texto: Beatriz Acevedo

Primera Edición: Marzo 2001

C O N T E N I D O

	PAG. No.
EDITORIAL	1
HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO Dr. René Benalcázar	3
LA ANULACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA: RETOS, PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS Ec. Gabriel Castro	20
PROPUESTA ALTERNATIVA DE POLITICA FISCAL Ec. Isaiás Campaña	28
EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN IMPACTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN Y EL EMPLEO DERIVADOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Armando Pérez V.	41
ECUADOR: COMERCIO EXTERIOR Ec. Guillermo Chulde	56
HACIA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS FAMILIAS EN EL ECUADOR Ec. Genoveva Méndez	66
LA OTRA CARA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Ec. Marco Tafur	82
¿QUÉ HAY DETRÁS DE LAS AUTONOMÍAS? Ec. Isaias Campaña	98

EDITORIAL

El Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, en el afán de contribuir al esclarecimiento de las causas y consecuencias de la actual crisis económica, política y social y con el propósito de encontrar soluciones que la superen, presenta el número 97 de la Revista Economía, orientado a exponer ideas sobre el diseño de un nuevo modelo de desarrollo económico y social que sustituya al neoliberalismo, que desde hace más de veinte años se ha constituido en la principal causa de la crisis que sufre Ecuador y América Latina.

A diferencia del modelo neoliberal, que parte de la teoría clásica que se basó en el supuesto del "hombre económico", prototipo del hombre inglés del siglo XVIII, el nuevo modelo se basa en el ser humano, fruto del proceso evolutivo de la vida y de la especie tratando de encontrar sus características esenciales en procura de descubrir el propósito de la existencia de la especie en el universo.

Se parte de la concepción que la actividad relativa al uso, combinación y conservación de recursos debe servir para la supervivencia y perfeccionamiento de la especie humana, siguiendo la tendencia del perfeccionamiento en su capacidad de utilizar los recursos del medio en armonía con el universo.

El nuevo modelo considera que los paradigmas de la cultura económica actual, de buscar la riqueza y el poder son medios para alcanzar un fin más trascendental y que al constituirlos en fines en sí mismo, el desarrollo de los pueblos está causando desequilibrios económicos, sociales, psicológicos y ecológicos.

EDITORIAL (continuación)

El nuevo modelo utiliza los instintos sociales: la ternura, solidaridad, el bien común y más fuerzas que impulsaron a los homínidos a alcanzar conciencia de sí mismos, en la especie humana, deben estatuirse en las normas éticas, jurídicas y económicas a fin de que encausen el comportamiento de los individuos y de las sociedades hacia la consecución de sus objetivos más trascendentales, evitando que pasiones como el egoísmo, la envidia, avaricia, el temor, que las estimula el neoliberalismo, gobiernen la conducta tanto de las familias como de las unidades de producción y demás formas asociativas.

El establecimiento de este nuevo modelo, se concibe que sea adaptado cuando la sociedad comprenda cabalmente la necesidad de cambiar el neoliberalismo por un modelo humano basado en la ciencia y en la razón de acuerdo a la tendencia de la evolución humana de largo plazo. No se concibe que el modelo se aplique mediante la persuasión no razonada y peor aún con el uso de la fuerza. En consecuencia, tendrá que transcurrir un amplio período para su entendimiento, aceptación y utilización.

Mientras tanto, es necesario diseñar políticas orientadas a alcanzar el objetivo que se propone y que en su aplicación facilite un proceso de soluciones, que vayan superando los obstáculos que el neoliberalismo ha establecido, para alcanzar el progreso y bienestar de los pueblos, en un ambiente de paz, justicia, libertad y seguridad.

En los artículos que aparecen en esta Revista, se trata de establecer lineamientos encaminados a ese propósito. Nuestra aspiración sería que el lector se interese en colaborar con sus ideas y comentarios para llegar al diseño completo y plasmar un nuevo modelo que satisfaga las aspiraciones del pueblo y que tenga viabilidad en una sociedad democrática y participativa.

*La competencia puede ser constructiva o destructiva;
pero aún en el primer caso,
es menos beneficiosa que la cooperación.*

Alfred Marshall

HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO

Dr. René Benalcázar

El objeto de este artículo es presentar la síntesis de un modelo económico que estimule a la sociedad ecuatoriana a organizarse en un sistema que promueva el bienestar y el mejoramiento de sus habitantes, mediante la cooperación especialmente en las actividades económicas.

El modelo se basa en la esencia de la naturaleza humana, extraída del estudio de la evolución del universo y de la vida en el planeta tierra ⁽¹⁾. Se estimula los instintos sociales que favorecen la supervivencia y perfeccionamiento de la especie humana, utilizando los principios y sentimientos relativos al equilibrio y armonía, el bien común, la superación permanente, la solidaridad, la libertad individual y el derecho a participar en la economía de la naturaleza ⁽²⁾.

El modelo desestimula sentimientos negativos como el egoísmo, la avaricia, la envidia y el temor, que son actitudes que el sistema neoliberal estimula a través de la "competitividad", cuya aplicación está causando desequilibrios económicos, sociales, psicológicos y ecológicos, y que ha generado la crisis más larga y profunda que Ecuador ha vivido desde su organización como república.

ANTECEDENTES

Como el modelo aplicado al Ecuador parte del conocimiento de la realidad actual y del proceso histórico de su desarrollo, es necesario presentar una síntesis de esa realidad.

(1) René Benalcázar, *Hacia una sociedad en la que el hombre pueda realizarse*, Editorial Conejo, 1998.

(2) El primer intento sistemático para la formación de la ciencia económica con una base firme, tuvo lugar en Francia hacia mediados del siglo XVIII por un grupo de estadistas y filósofos a cuya cabeza figuraba Quesnay, ilustrado médico de Luis XV. La base de su doctrina era la obediencia a la naturaleza. Cita de Alfred Marshall, *Principios de Economía*.

LOS RECURSOS NACIONALES:

Al referirnos a la dotación de recursos naturales del Ecuador, podemos afirmar que no ha sido un país afortunado. Su orografía irregular, la variabilidad climática, pluviosidad, las numerosas formaciones ecológicas en su pequeño territorio no le caracterizan como país agrícola. La falta de yacimientos minerales en explotación, tampoco lo identifican como país minero. El descubrimiento y explotación de modestos pozos de petróleo durante las últimas décadas no justifican el calificativo de país petrolero. Ecuador se singulariza por la diversidad de recursos, de paisajes, de suelos y de clima que han influido para el desarrollo de pueblos aislados que conservan rasgos culturales de milenios pasados. Su riqueza está en la diversidad.

En lo referente a la población ecuatoriana, debemos considerar su origen en el proceso de poblamiento de las corrientes migratorias de los pueblos de Asia que avanzaron a América por Alaska, aproximadamente hacia los 12 mil y 15 mil años antes de Cristo, cuando el nivel de las aguas y el clima permitían caminar por tierra y cruzar cortos espacios de mar a través del estrecho de Behering.

Con posterioridad, el Incario en su fase de expansión avanzó su conquista hacia las áreas pobladas por tribus que hoy constituyen la república del Ecuador, triunfando en las guerras que se dieron en las provincias de Azuay y Cañar a mediados del siglo XV; pero la conquista no duró sino una generación, habiéndose establecido movimientos migratorios que mantuvieron su influencia cultural a través del idioma y migraciones forzosas de los mitimaes.

La conquista española entre 1520 y 1540 significó una inmigración de aproximadamente 2000 españoles que conquistaron los territorios ecuatorianos. Además del crecimiento de la población nativa ecuatoriana, recibió posteriores migraciones de España y otros países europeos, de América Latina, especialmente de Colombia y Chile; de Africa y de Asia en proporciones pequeñas no comparables con las migraciones hacia otros países latinoamericanos; de manera que la población actual es resultado del mestizaje de la población nativa con pocos aportes de otros continentes.

La organización y estructura colonial superpuesta a las de las tribus aborígenes no asimiladas totalmente a la organización de la cultura incásica, desarrollan un conjunto de sociedades no integradas entre sí que se guiaron por el marco institucional y jurídico establecido por la corona española al servicio de objetivos e intereses de la metrópoli y a las de sus súbditos residentes en las colonias, y no precisamente guiada por el interés común de la mayoría de los pobladores de tales sociedades.

EL DESARROLLO ECONOMICO DESDE COMIENZO DE LA REPUBLICA

El proceso de desarrollo del Ecuador desde 1830 a 1950, fue lento y discontinuo y no había dado respuestas adecuadas a los procesos históricos necesarios para descubrir los objetivos que debían conformar a los intereses de la mayoría de los ciudadanos: de integrar en una nación a las sociedades que pasaron a formar la república del Ecuador y de establecer un marco institucional y jurídico que permita unificar a esas sociedades en función de intereses comunes e integrados en una nación soberana. El desarrollo se había guiado por paradigmas surgidos de las corrientes del pensamiento de otras naciones, que no eran las respuestas a las necesidades sentidas por el pueblo.

La falta de vías de comunicación y transporte no permitieron la complementación de sociedades heterogéneas en un conjunto nacional con las poblaciones de costa y sierra que permanecían separadas y acicateadas por un regionalismo estimulado por elites económicas con intereses distintos.

EL PERIODO DE EXPANSION Y DESARROLLO

La economía ecuatoriana entre 1950 y 1980, creció a 6,1% anual a precios constantes de acuerdo al incremento del producto interno bruto. Si bien esta cifra parcial del desarrollo adolece de vacíos, no obstante se confirma con otros parámetros del desarrollo social, como el aumento de la esperanza de vida que pasó de los 47 años en 1950, a los 63 en 1980; el analfabetismo disminuyó del 44 al 13% en ese lapso, la desocupación no superó el 3%.

La política económica se guió en parte, por planes cuatrienales de desarrollo económico y social, que aunque no se cumplieron a cabalidad, sirvieron para especificar objetivos generales de desarrollo, establecer prioridades en las inversiones del estado, mejorar la elaboración de presupuestos, de proyectos y también de la administración pública.

Los sectores que más contribuyeron al desarrollo de la economía durante 1950 y 1980 fueron la industria manufacturera, la electricidad, el petróleo y los servicios gubernamentales.

El petróleo que significaba apenas el 1% del producto interno en 1950 alcanzó el 12% en 1980. La participación de la industria manufacturera pasó del 11 al 18% en ese mismo lapso y la electricidad creció del 0,2 al 0,7% en importancia relativa dentro del producto interno. En cambio, la agricultura cayó del 30,3% en 1950 al 14,1 en 1980 con un crecimiento del 3,2% anual. El sector agrícola creció al ritmo limitado debido a que la demanda de alimentos de consumo interno y de exportación, aumentó en función del crecimiento de la población y de la baja elasticidad de ingresos de su demanda.

LAS CAUSAS DEL RAPIDO DESARROLLO

Fueron cambios estructurales positivos los que estimularon al sector industrial y al petróleo, sin descuidar aspectos tan importantes como electricidad y comunicaciones servidos especialmente por el Estado.

Los factores que más influyeron en el desarrollo industrial fueron el crecimiento del mercado interno, las importaciones y exportaciones, las políticas de protección arancelaria, la exoneración de impuestos, la asistencia técnica, la formación de técnicos y de mano de obra especializada y el crédito de fomento a mediano y largo plazo (Bernalcázar, 1989).

El incremento de las exportaciones del sector petrolero obedeció a la política de nacionalización de los pozos y a la administración soberana de los recursos por parte del Estado, que se vinculó a la OPEP utilizando las experiencias de Venezuela y de otros países petroleros. El desarrollo de la electricidad fue estimulado por la elaboración de los Planes Nacionales de Electrificación y la construcción de obras hidroeléctricas a nivel nacional.

Durante el período que se analiza, el comercio internacional se consideró como una actividad complementaria al desarrollo económico del país, estableciendo políticas de control de exportaciones y de importaciones, control de tipos de cambio y aranceles de protección a la industria.

La política monetaria se manejó con el objetivo de garantizar la estabilidad a través del estímulo, tanto a la demanda como a oferta agregada y al control de oferta monetaria en función del crecimiento de la economía real, el control de los tipos de cambio, de las tasas de interés y de la canalización del ahorro hacia los sectores productivos a través de la banca estatal. Con dicho objetivo, entre 1950 y 1970, el índice de precios no superó el incremento del 2,3% promedio anual. En la década de 1970, el incremento de la demanda agregada por el aumento de los ingresos del petróleo generó un proceso de inflación, desafortunadamente validada por el exceso de emisión efectuada por el Banco Central. No obstante, en esa década se mantuvo la estabilidad del tipo de cambio.

La política fiscal fortaleció al sector público. El gobierno amplió sus funciones de acuerdo a los requerimientos del desarrollo de las necesidades de la sociedad ecuatoriana: sin embargo el Presupuesto General del Estado se manejó generando superávits netos durante 1950 hasta 1979, de modo que éste no fue la causa de la inflación que se desató en la década de 1980. La política impositiva estuvo orientada a la redistribución de ingresos, la canalización de las inversiones hacia la construcción de vías de comunicación, electrificación, agua potable, riego, vivienda, educación y salud. Durante 1950 a 1980 se mejoró la estructura de la distribución del ingreso. La

remuneración de los empleados pasó del 28% del producto interno bruto en 1950 al 33% en 1980.

No se puede desconocer las condiciones favorables en las que se desarrolló la economía ecuatoriana en el ámbito latinoamericano y mundial durante los 30 años que se analiza y tampoco se debe soslayar el efecto benéfico del alza de los precios del petróleo, pero esas condiciones favorables fueron racionalmente utilizadas por una sana política económica orientada hacia el desarrollo económico y social.

LA CRISIS EN LAS ÚLTIMAS DOS DECADAS

A diferencia del rápido desarrollo de la economía ecuatoriana desde 1950 hasta 1980, en las últimas dos décadas la nación sufre la crisis más aguda y prolongada de su historia: el producto interno bruto creció apenas al 2,1% anual en este periodo, un 0,2% menor al crecimiento de la población generando, una reducción del ingreso per cápita del 0,3% anual.

Los sectores que influyeron en el crecimiento acelerado de la economía durante 1950 a 1980, en los últimos 20 años tuvieron un comportamiento contrario; en realidad, el producto interno bruto de la agricultura apenas creció en 1,4% por año; el petróleo superó ligeramente el crecimiento de la economía global al aumentar su PIB en 2,5%, en tanto que la industria, que fue el sector más dinámico y el cual absorbió el excedente de mano de obra desplazada de la agricultura entre 1950-1980, apenas creció al 1% anual. La energía, con el impulso inicial recibido en el período de rápido desarrollo, continuó haciéndolo al 6,4%; pero, de 1990 a 1999, se estancó. Los servicios gubernamentales a los que el neoliberalismo acusó de ser los causantes de la inflación por el incremento en el gasto público, no incrementaron su participación en el PIB en los últimos 20 años.

Las cifras mencionadas, calculadas en las Cuentas Nacionales, pueden corroborarse con otros indicadores: la inflación durante estas dos últimas décadas se mantuvo sobre el crecimiento anual de un tercio en el índice general del costo de vida, llegando en determinados periodos hasta al 80% y el último año, la inflación ha superado el ciento por ciento. La subocupación subió en el año 2000 al 60%; la desocupación pasó del 3% en 1980 al 17 en el año 2000; y el índice de pobreza alcanza al 80% de la población ecuatoriana. Las perspectivas de recuperación económica se alejan cada vez más.

LAS CAUSAS DE LA CRISIS

Como síntesis del análisis histórico del desarrollo económico del Ecuador (Benalcázar, 1989) se puede concluir que las causas de la crisis las encontramos:

- (a) En la inflación transferida a través del comercio internacional gestada por los países desarrollados, especialmente por los Estados Unidos, que al romper el primer convenio del Fondo Monetario en 1972, dejó flotando el dólar en el mercado mundial, desatando un proceso especulativo en el sector financiero mundial que, vía costos, impactó en la economía ecuatoriana y en la mayor parte de la de los países latinoamericanos.
- (b) El endeudamiento externo inducido por la fácil oferta de crédito internacional al sector privado, que el gobierno se obligó a pagar a través de la nacionalización de la deuda.
- (c) La subida vertical de las tasas de interés decretadas por el gobierno norteamericano que llegó hasta al 17% en 1982, generando la crisis de México, extendida a través de la congelación del crédito a América Latina.
- (d) Al caso ecuatoriano, afectó la baja de los precios del petróleo y la caída de las exportaciones por el efecto del mal tiempo.
- (e) Estas causas externas se agravaron por las inadecuadas políticas de ajuste seguidas por quienes gobernaron durante la crisis.
- (f) Por la política neoliberal impuesta por Estados Unidos, que utilizó como una de las armas más efectivas frente al supuesto temor de la propagación del socialismo implantado en Cuba a fines de la década de los 50, predicando el dogma de libre mercado como única alternativa frente a la "ineficiencia de los gobiernos" y la "eficiencia" de la empresa privada, que posteriormente demostró ser ineficiente y corrupta.

El neoliberalismo procura la apertura de los mercados de los países en desarrollo para vender los productos industrializados generados por sus empresas multinacionales. Evita la industrialización de los países en desarrollo que amenazaban competir en los mercados de los países capitalistas y en el abastecimiento de sus mercados internos.

El neoliberalismo se propagó mediante una estrategia múltiple: persuasión a gobiernos y público en general a través de medios de comunicación, presión financiera por parte del Fondo Monetario, Banco Mundial y Banco Interamericano, intromisión en los procesos de elecciones de autoridades nacionales con personas adláteres e incondicionales a la nueva doctrina y por las tácticas de los servicios de inteligencia.

Las estrategias de dominio y explotación consiguieron sus objetivos introduciendo cambios en la política económica de los países en desarrollo: liberalización del comercio internacional a través de la reducción de barreras arancelarias y sistemas de protección administrativa. Liberalización de los tipos de cambio y tasas de interés. Liberación del control de los precios. Reducción de los impuestos directos. Abolición de todos los sistemas de estímulo y protección a la industria. Reducción del poder de los Estados mediante la disminución de sus funciones y el proceso de des-

centralización y autonomías locales. La venta de los activos del sector público en las áreas de energía y comunicaciones, que son las de mayor rentabilidad y control de poder. Flexibilización en las relaciones laborales, todo con el propósito de mantener la hegemonía mundial de los Estados Unidos en el transcurso de los próximos siglos.

EL NUEVO MODELO

Conviene indicar que el nuevo modelo está orientado para ser aplicado a la economía ecuatoriana en el mediano y largo plazo; no obstante, es indispensable buscar soluciones a la problemática del país en las condiciones actuales, la misma que puede sintetizarse en (a) la falta de unidad e integración nacional; (b) en la estructura concentradora de riqueza y poder en manos de minorías; (c) en la influencia negativa de la ideología neoliberal impuesta desde fuera y (d) en las condiciones de una aguda crisis económica, social y política con todas sus secuelas negativas. El modelo en consecuencia, pretende que al establecerlo vaya solucionando la problemática indicada.

El modelo, como se indicó, surge del conocimiento de la realidad nacional actual y del proceso histórico de su desarrollo, considerando la dotación de los recursos naturales, de población, el crecimiento de su economía, la situación social, política y cultural.

El modelo se basa en el conocimiento de la esencia del ser humano como fruto de la evolución de la vida, en procura de utilizar las leyes y fuerzas que impulsaron al hombre a constituirse en la especie más avanzada biológica y psicológicamente que le ha permitido llegar a tener conciencia de sí mismo.

El modelo parte de la concepción de que el objeto de la economía es el abastecimiento de los bienes y servicios necesarios para la supervivencia y perfeccionamiento del ser humano, y que el uso, combinación y conservación de los recursos no debe tener como finalidad la acumulación de riqueza y poder que son los paradigmas equivocados del sistema capitalista actual.

Al analizar la evolución de la especie humana, se trata de encontrar las tendencias favorables y desfavorables de su evolución para reforzar las primeras y evitar las segundas, tomando en cuenta que al alcanzar la conciencia de sí mismo consigue una limitada libertad que le responsabiliza parcialmente de su propio desarrollo.

Revisando la teoría de la evolución, de la energía y la materia, y una vez que fue comprobada la teoría de la relatividad de Albert Einstein, con su fórmula en la que la energía (E) es igual a la materia o masa (m) multiplicada por la velocidad de la luz al cuadrado (C^2), y así establecida esta equivalencia, conviene referirse a la evolución de la materia. Esta aparece en el comienzo del universo constituida por partículas

subatómicas, los quarks, positrones, mesones. Los átomos se fueron formando con protones, electrones y neutrones; los más simples parecen ser los primeros en constituirse. El hidrógeno que forma el 76% de la materia del universo y el helio que representa el 23%, dejan el 1% a los otros 90 elementos para completar la constitución del universo.

Constituido el universo, necesita establecerse un equilibrio tanto en el microcosmos como en el macrocosmos para continuar su evolución en los 15 mil millones de años que se calcula han transcurrido desde la gran explosión.

Si aceptamos la teoría de la evolución del universo a partir de la gran explosión, lo más probable es que la materia debió pasar por diversos niveles de presión y grados de temperatura, y en consecuencia ser susceptible de cambios del estado físico y químico para constituir átomos más complejos. Similarmente se habrían constituido compuestos para formar los ácidos, bases, sales y continuar con las reacciones químicas que regidas por los principios de la termodinámica química pudo haber generado los sistemas vivos y no vivos.

Esta hipótesis ha sido ampliamente discutida y ha pasado a ser materia de comprobación científica. Su creador, el biólogo ruso, I.A. Oparian, quien supone que dentro de los sistemas no vivientes se efectuó en las cadenas de reacciones químicas un perfeccionamiento progresivo por medio de un proceso evolutivo de selección. La diferencias básicas químicas y físicas, favorables a la existencia de un sistema en particular, tales como la estabilidad o la gran capacidad química en el medio ambiente que le rodeaba, dotaron posiblemente a este sistema de mejores oportunidades para sobrevivir en el tiempo". (3) La transición hasta una forma viviente, probablemente ocurrió cuando los sistemas adquirieron el carácter de crecimiento, autoreposición y reproducción, de acuerdo a las reacciones químicas cíclicas catalizadas.

Las partículas toman sus nutrientes del medio a través de la respiración y la ingestión de alimentos. La respiración ha evolucionado desde el sistema anaerobio que está presente en todos los organismos, a la respiración aeróbica que toma el oxígeno del medio ambiente. Las células a través de la respiración transforman la energía en materia, en sistemas biológicos para el transporte activo del material, el trabajo muscular, la iluminación y la biosíntesis de los grupos orgánicos que son como los seres vivientes. La ingestión de alimentos es la otra forma como las células toman la materia del medio para su crecimiento, reparación y reproducción.

Bajo el impulso de la materia animada para perpetuar la vida, las células tienen la función de reproducción. Esa tendencia determina el incremento del número de seres

(3) Nason, página 42.

vivos que llevó a Malthus a plantear su teoría del crecimiento geométrico en el caso de la especie humana, que posteriormente fue ratificada por Darwin cuando en su obra "El Origen de las Especies", explica la lucha por la existencia y dice: "De la alta progresión en que tienden a aumentar todos los seres orgánicos resulta inevitable una lucha por la existencia" (4)

La teoría de la selección natural de las especies planteada por Darwin en 1859, basada en el hecho de: "nacen muchos más individuos de los que pueden sobrevivir", (5) frente a la limitada posibilidad de abastecimiento de materia, energía y de espacio, surge la lucha por la vida que se repite frecuentemente, de la cual se sigue que todo ser, si varía, por débil que sea, de algún modo provechoso para él bajo las complejas y a veces variables condiciones de vida, tendrá mayor posibilidad de sobrevivir y de ser así naturalmente seleccionado". Según el poderoso principio de la herencia, toda variedad seleccionada tenderá a propagar su nueva y modificada forma. (6)

Esta teoría, debatida por más de 130 años, pasó a constituir la base de la biología moderna, pero sus implicaciones e inferencias para los diversos campos de la ciencia, aún continúan siendo materia de diferentes interpretaciones y aplicaciones.

Una de ellas, quizás la más generalizada, es la acepción literal de las palabras *lucha por la vida*, entendiéndolas como "competencia, combate a muerte, supervivencia del más apto frente al débil", lo cual ha servido como principio para justificar las actitudes de estados y sociedades agresivas, conquistadoras, opresoras. El neoliberalismo ha utilizado esta mala interpretación del proceso de selección, para elevar al nivel de virtud la competencia, considerando que está de acuerdo a las leyes de la naturaleza.

Obviamente, se mal interpreta la competencia o la capacidad de plantas y animales para proveerse de materia, energía y espacios para el desarrollo y evolución de la vida, con la simulada "competencia" establecida por las sociedades humanas bajo normas estipuladas por los más fuertes en beneficio de sus propios intereses y en perjuicio de los más débiles. Se ignora que la evolución de los seres vivos constituye un proceso ordenado que procura la estabilidad, armonía, flexibilidad y perfeccionamiento mediante una amplia interrelación, cooperación y adaptación dinámica de los seres vivos al medio, al cual lo modifican para facilitar la continuidad de la evolución de otras especies que surgen como producto de su propia evolución.

Estudiando el proceso evolutivo se observa la interacción, o mejor, la cooperación y colaboración entre las distintas especies, al formar los ciclos vitales de alimentos, como el ciclo del carbono, el bióxido de carbono, el agua, el del nitrógeno, del hidró-

(4) Darwin, El Origen de las Especies.

(5) Darwin, obra citada, página 44.

(6) Ibid, página 44.

geno y el oxígeno, interacciones que nos han llevado a formular el concepto de comunidad biótica para designar a grupos de organismos asociados en un área determinada.

En consecuencia, la evolución no se guía por la competencia destructiva ni por el egoísmo individual de supervivencia, como equivocadamente se pretende entenderla, sino que es un proceso simbiótico de seres en procura de mejorar sus sistemas de captación de materia y energía, para transformarlas en sistemas biológicos utilizables en energía muscular, eléctrica, calórica, luminosa, química y en las especies superiores, en energía emocional y pensante.

HACIA DONDE CONDUCE LA EVOLUCION DE LAS ESPECIES

Tomando en consideración el principio de que la evolución va de lo simple e inanimado a lo complejo y animado, y que la selección natural actúa exclusivamente mediante la conservación y variaciones que sean beneficiosas en las condiciones orgánicas e inorgánicas de cada ser viviente, sometido a todos los períodos de la vida, sería de esperar que el resultado final del proceso evolutivo sea la perfección. En la teoría de la evolución, la perfección se refiere a la capacidad de los seres para captar la energía del medio cada vez más adecuada y eficientemente para la supervivencia, desarrollo y perpetuidad de la vida dentro de la economía de la naturaleza. El estudio de la evolución de las especies y fundamentalmente de la humana, ofrece una pauta para concebir hacia donde avanza la evolución.

El sistema nervioso en su forma primitiva aparece en los nemátodos con un cerebro incipiente, nervios longitudinales y laterales, manchas oculares, para perfeccionarse en millones de años de evolución, en los géneros de moluscos, insectos y vertebrados en diversas especies de peces, aves y animales.

Podría decirse, que el sistema nervioso es el que ha evolucionado más en las especies animales superiores, con el desarrollo de los órganos de los sentidos hasta alcanzar la evolución de la vista, que puede distinguir distancias, tamaños, formas y colores; la evolución del tacto que le permitió al homo habilis superar a las otras especies de primates en su aptitud para la supervivencia y evolución posterior.

Con la tendencia general de la evolución hacia el perfeccionamiento, han creado millones de especies que pueblan todos los ámbitos de la tierra, registrándose un proceso de formar nuevas especies y el desaparecimiento de las menos aptas para una sucesión continua de cambios.

La perfección se encuentra en una infinidad de especies adecuadas a una forma de vida, conforme al medio en el cual se han desarrollado. Puede encontrarse la exce-

lencia en las formas del pez para vivir en el agua, perfección en la forma, estructura y plumaje de las aves para volar, perfección en las bacterias para descomponer la materia.

Es verdad que la especialización fue obstaculizando avenidas del progreso porque algunos cambios son irreversibles: las manos de los equinos transformadas en cascos o las extremidades superiores de las aves convertidas en alas, son ejemplos de la inflexibilidad de estos órganos para cumplir otras funciones.

Conviene, además de considerar la perfección de las especies para sobrevivir y desarrollarse en la economía de la naturaleza, tomar en cuenta otros resultados del proceso evolutivo. Nos referimos a la creación de nuevas formas de energía, a la generación de seres con características individuales definidas, con mayor capacidad de respuesta a estímulos externos, más flexibles y con mayor capacidad de adaptación. Seres capaces de concebir la realidad y proyectar su concepción, de comunicarse, de utilizar los elementos del medio para conseguir propósitos, de prever el resultado de su acción. En suma, seres sensibles, inteligentes, racionales, que han alcanzado conciencia de sí mismos y un grado de libertad en sus decisiones. Esos seres que guiados por los instintos, les llevó a aprender a aprender y que han logrado un grado de libertad, que se amplía a medida que avanzan en conocimientos. Entonces, de acuerdo al principio de la incertidumbre, ⁽⁷⁾ no es posible determinar con precisión el destino final de su evolución biológica y psicológica porque ésta depende de su adaptación dinámica al medio, el cual a su vez se está modificando, lo que permite evolucionar hacia nuevas formas de vida y en el caso del hombre alcanzar un control parcial de su propio desarrollo y asumir la responsabilidad de su conducta.

La lucha por la supervivencia y la reproducción no han permitido al hombre encontrar su destino como individuo y como especie. Freud sostiene que el destino es inconsciente, el hombre busca el poder, ama el poder inconscientemente, pero es para procurar el mayor conocimiento del medio y de sí mismo; igualmente procura la riqueza para alcanzar una mayor libertad frente a más alternativas de satisfacer sus necesidades.

La evolución del hombre ya consciente de sí mismo, no depende exclusivamente de sus instintos individuales y sociales, sino además del conocimiento que adquiera a través de sus vivencias y enseñanza aprendizaje que le puede ofrecer el medio cultural en el que se desarrolla.

En consecuencia, la frecuencia, rapidez y orientación del cambio en el proceso evolutivo de los seres humanos, está determinada por sus modificaciones genéticas, por

(7) El Universo Abierto, Karl Popper.

la actitud consciente frente a estímulos del ambiente natural, social y cultural, y de su esfuerzo por ampliar el conocimiento de sí mismo y del medio para satisfacer sus necesidades y conseguir su propia realización; por lo tanto, el objetivo final del hombre sería continuar procurando la perfección en armonía consigo mismo y con el medio, mejorando con ese propósito el vigor físico, su inteligencia, su razón, su capacidad de amar y de ser libre para ser feliz, y si cada vida en la tierra constituye una oportunidad para avanzar hacia ese propósito, la humanidad debe organizarse de manera que la sociedad estimule los principios y valores que han impulsado al grado superlativo de perfección y que desalienten las tendencias que obstaculizan su avance.

LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ORGANIZACION HUMANA

Del análisis que antecede sobre el proceso de la evolución de la vida y del universo, se pueden singularizar los siguientes principios, cuya aplicación en la organización social estimularía la obtención de los propósitos que los humanos deberían alcanzar.

El principio de armonía y equilibrio

Esta es una ley que se ha cumplido durante el proceso evolutivo del universo. Una mirada al macrocosmos: el equilibrio y armonía de los sistemas solares y galaxias, y al microcosmos: la estructura de átomos y moléculas, nos relevaría de comprobar su existencia, ya que ha estado presente desde el origen de la gran explosión hace más de 15 mil millones de años. Si el hombre desea mantener la vida en este planeta debería tomar conciencia que es indispensable instituir el equilibrio y armonía en las estructuras orgánicas y funcionales de sus sociedades, considerando especialmente las familias, las unidades de producción, los estados y la organización de estados. Para ello, es imprescindible mantener el equilibrio del poder a fin de que la dirección y funcionamiento de sus organizaciones, establezcan derechos y deberes de sus miembros sin perjudicarlos y en armonía con el medio.

El principio del bien común.

Basándonos en la observación del proceso evolutivo, el cual nos confirma que los cambios de la materia inorgánica y orgánica y las modificaciones genéticas que perduran, son las que de algún modo mejoran la vida de los individuos y de las especies, podríamos afirmar que en las organizaciones sociales, debe prevalecer el principio del bien común. El beneficio común lo define Darwin como el mayor bien en beneficio del mayor número de individuos. En la especie humana se lo ha venido utilizando en las organizaciones desde épocas prehistóricas. Modernamente, la mayor parte de constituciones y leyes tienden a afianzarlo, pero no necesariamente lo practican a cabalidad.

El principio de mejoramiento y superación.

Igualmente, analizando la evolución con su cambio sistemático de lo simple, inanimado, insensible e inconsciente, a lo complejo, animado, sensible y consciente, observamos la tendencia permanente al mejoramiento y superación de los individuos y las especies a través de miles de millones de años. El hombre ha enfatizado este principio a través de la acumulación de la experiencia, investigación y educación; no obstante, en algunas sociedades y especialmente en nuestro país, en las condiciones actuales, estas actividades han venido a menos y consideramos que deberían establecerse como una actitud y actividad permanente en los hogares, en la educación formal, en los lugares de trabajo, de manera que se constituya en una actitud consubstancial durante la vida de todos los miembros de la sociedad.

El principio de solidaridad.

En la evolución de las especies fueron desarrollándose los instintos sociales, la protección de las madres a sus vástagos, la responsabilidad compartida de los padres en las uniones monogámicas de las aves, la defensa conjunta de las piaras y manadas desarrollaron sentimientos instintivos que impulsan a los animales a vivir en comunidad que como lo describe Darwin "implica cierto grado de simpatía, fidelidad, valor, cualidades sociales de tal naturaleza cuya importancia para los animales inferiores no se puede negar". "Han de haber sido adquiridas por los ancestros del hombre de la misma manera, es decir por selección natural unida al hábito hereditario". "En el desarrollo de virtudes sociales, la aprobación y censura, el amor al elogio y el miedo a la infamia débense primitivamente al instinto de simpatía desarrollados como los demás instintos por selección natural" ⁽⁸⁾.

Es indispensable que este principio se instituya en todas las sociedades puesto que revisando la historia universal, se observa que los pueblos que sobresalieron por su permanencia en el tiempo, su cultura e influencia en la posteridad, fueron aquellos solidarios, cohesionados entre los cuales prima la simpatía, solidaridad, fidelidad, el valor para defender su territorio, su cultura, como los egipcios, griegos, romanos, modernamente, los ingleses, franceses, japoneses.

"Los pueblos egoístas o levantiscos están desprovistos de esa coherencia sin la cual nada es posible". Este principio, quizá debería ser el más promovido en la sociedad ecuatoriana ya que los discriminaciones étnicas y regionalismos conllevan un afán descentralizador y de autonomía, que está perjudicando la identidad y la integración nacional y la falta de solidaridad ha permitido el avasallamiento y explotación por parte de naciones imperialistas y explotadoras.

(8) Darwin, El origen del hombre.

El principio de libertad individual.

Está comprobado que a medida que las especies avanzan en evolución siquica desarrollando su inteligencia y razón, dependen menos de los instintos para la supervivencia y se gobiernan más por su inteligencia y razón, alcanzando un grado de libertad para decidir frente a alternativas, lo cual les responsabiliza del resultado de sus actos. La libertad, en consecuencia, se vuelve condición necesaria para la continuidad de una evolución consciente; por lo mismo, en las familias, en las unidades de producción y especialmente el propio Estado debe respetar la libertad individual como un derecho limitado solo por los principios de equilibrio, del bien común, el mejoramiento, superación y de la solidaridad, de manera que la libertad se ejercite procurando siempre la superación individual y colectiva.

El principio del derecho a participar en la economía de la naturaleza.

Se ha observado que los seres vivos participan de la economía de la naturaleza mediante la captación de la materia y energía para su crecimiento, reparación y reproducción. En este proceso, la naturaleza ha asignado a cada ser la función de contribuir con su acción a procurarse el alimento y los bienes necesarios para sí mismo y para los demás, a fin de perpetuar su vida, la de su especie y la de otras vinculadas a su hábitat para continuar la evolución.

Si bien, la naturaleza ha establecido sistemas que limitan la procreación de seres vivos conforme a la disponibilidad de materia y energía, no obstante, todas las simientes tienen la posibilidad de supervivencia dependiendo de su propia fortaleza y de los recursos del medio en el cual fueron concebidos.

En el caso de la especie humana, que es la que ha aprendido a utilizar el sexo no únicamente con fines de reproducción, sino con el propósito de satisfacción y de placer, ha adquirido la responsabilidad de controlar la procreación y simultáneamente la obligación de garantizar a quienes nacen, el derecho a participar en la economía de la naturaleza, siendo los padres y la sociedad quienes garanticen su crecimiento y formación. Desde ese punto de vista, queda clara la inconveniencia de mantener el sistema económico actual, que permite el acaparamiento ilimitado de bienes y servicios de unos en perjuicio de los demás.

En el nuevo modelo proponemos mantener la propiedad privada de los bienes de uso y de consumo como se observa en varias otras especies, lo que prueba la conveniencia de mantener ese sistema; en tanto que la propiedad de bienes de capital en forma similar a lo que sucede en la naturaleza, debería pertenecer a todas las personas que trabajan en una unidad de producción: directores, empleados, trabajadores, quienes

pasarían a ser copropietarios de la empresa. Así, todas las personas vinculadas a una unidad de producción serían responsables de los resultados de la producción y venta de los bienes y servicios. Los ingresos serían distribuidos conforme a la productividad del trabajo y a la participación proporcional en los bienes de capital que cada miembro posee. Se evitaría el conflicto de intereses entre los trabajadores y dueños del capital. Se utilizaría en mejor forma la participación, creatividad e interés del personal para mejorar los sistemas de organización y los modos de producción. El personal sería más estable, más flexible para adecuarse a las cambiantes condiciones del mercado. La orientación de la organización en general, estaría en función del interés del personal y de los consumidores.

LA UTILIZACION DE LOS PRINCIPIOS DE LA EVOLUCION EN LA ELABORACION DEL MODELO

La aplicación de los mencionados principios a las familias, permitiría el funcionamiento armónico y equilibrado con el propósito de mantener el bien común de todos sus miembros, motivados para mejorarse, permitiendo la libertad condicionada a la responsabilidad de cada uno y compartiendo del patrimonio en beneficio general.

En forma similar, estos principios implantados en las unidades productivas facilitarían un continuo desarrollo de todas las actividades económicas orientado hacia su propia sustentabilidad a través del mantenimiento del equilibrio y armonía entre trabajadores y directivos, con un afán permanente de mejoramiento de los procesos productivos, una distribución justa de ingresos.

Proponemos una sociedad de tipo cooperativa, comunitaria, participativa, en procura del servicio a los seres humanos y no con el propósito de acumular capital. Proponemos una redistribución del poder de manera que facilite una organización democrática y participativa en el Estado.

Nuestra propuesta no debe ser confundida con el capitalismo popular, en el cual se mantiene la concentración de riqueza y poder en manos de minorías, con una mínima participación de los obreros en la rentabilidad del capital y sin distribuir el poder en la administración de las mismas.

El modelo estaría completo, si aquellos principios se aplican al Estado a fin de garantizar el equilibrio en su estructura, organización, dirección y funcionamiento para que participen todos los sectores económicos y políticos, los cuales guiados por el paradigma del Estado al servicio de sus ciudadanos, se guíen por planes de desarrollo concebidos en forma colectiva que hagan posible un verdadero desarrollo económico; sostenido, sustentable, de ocupación plena a la población económicamente activa, promueva la distribución justa de los ingresos, el uso y conservación óptima de recursos y se los establezca como políticas de Estado de largo plazo.

Los cambios estructurales, necesarios para implementar el modelo en el sector agrario requiere programas de integración parcelaria en las zonas donde la excesiva fragmentación de la propiedad constituye un obstáculo al desarrollo, con el propósito de constituir unidades de producción agrícola de tamaño óptimo. Las fincas familiares de tipo comercial son las que más se aproximan al tamaño óptimo. Para la comercialización tanto de insumos como de productos, sería necesaria la promoción y organización de cooperativas de comercialización y servicios.

En cuanto a las unidades de producción industrial, habría que modificar la legislación vigente para facilitar la organización de tipo cooperativo y otras formas societarias que den predominio a las personas por su trabajo y patrocinio antes que a la propiedad del capital.

La economía en general sería predominantemente de tipo mixta, con la participación del sector público y privado. Obviamente el gobierno representaría a la mayoría de la población y debería estar a su servicio.

Para la aplicación del nuevo modelo es necesario que:

1. La población esté consciente que el modelo neoliberal está conduciendo a la destrucción del país y que perjudica a todos, y que es posible y necesario cambiarlo.
2. Que la población conozca que existe un modelo cuyos principios subyacen en su propia conciencia y necesita esforzarse para vivir conforme a los dictados de su conciencia.
3. Que quienes se interesen por el cambio de modelo, organicen un movimiento nacional, guiados por un objetivo común de reivindicar la unidad nacional, su dignidad y buscar los líderes que puedan conducir al país, a través de cambios sucesivos, a establecer el nuevo modelo propuesto que garantice la consecución del bienestar, la paz, justicia y seguridad.

Los otros artículos que se publican en este número de la Revista, avanzan hacia el diseño de las políticas de fomento agrícola, industrial, de servicios, de comercio exterior, monetaria y fiscal que faciliten la implementación del nuevo modelo, en el cual el Estado, con la participación ciudadana, cumpla con su función del desarrollo económico armónico, sostenido y sustentable como política de largo plazo.

BIBLIOGRAFIA

- Batra Ravi, *EL MITO DEL LIBRE COMERCIO*, Buenos Aires, Vergara 1994.
- Baudrillard Jean, *CRÍTICA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL SIGNO S*, México, Siglo 21, Editores, 1974.
- Benalcázar René, *ANÁLISIS DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL ECUADOR*, Quito, Ediciones Banco Central, 1989.

- Benalcázar René, HACIA UNA SOCIEDAD EN LA QUE EL HOMBRE PUEDA REALIZARSE, Quito, Editorial Conejo, 1998.
- Chardim de Teilhard, LA APARICIÓN DEL HOMBRE, Madrid, Taurus Ediciones, S.A., 1967.
- Darwin Carlos, EL ORIGEN DEL HOMBRE, México D.F., Editores Mexicanos Unidos SA, 1976.
- Darwin Charles, EL ORIGEN DE LAS ESPECIES, Barcelona, Bruguera, 1983.
- Dornbusch Rudiger, LA MACROECONOMÍA DE UNA ECONOMÍA ABIERTA, Barcelona, Antoni Bosh Editor, 1993.
- Eastman Max, REFLECTIONS ON THE FAILURE OF SOCIALISM, New York, The Davin Adair, 1955.
- Editorial Ficciones, PERESTROIKA A TRAVÉS DE MIJAIL GORBACHOV, Quito-Ecuador, Editorial Ficciones, 1988.
- Engels Federico, EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD Y EL ESTADO, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1981.
- Friedman Milton y Rose, LIBERTAD DE ELEGIR, Barcelona, Grijalbo, 1980.
- Fromm Erich, PODRÁ SOBREVIVIR EL HOMBRE, Buenos Aires, Mundo Moderno, Paidés, 1967.
- Fromm Erich, MARX Y SU CONCEPTO DEL HOMBRE, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Galbraith John Jenneth, AMERICAN CAPITALISM, Sendry Edition, Houghton Mifflin Co, USA, 1956.
- Howking W. Stephen, HISTORIA DEL TIEMPO, Bogotá, Círculo de Lectores, 1991.
- Huxley Julian, MAN IN THE MODERN WORLD, A Mentor Book, New York, 1956.
- Huxley Julian, EVOLUTION IN ACTION, A Mentor Book, New York, 1957.
- Jalee Pierre, EL SAQUEO DEL TERCER MUNDO, París, Ruedo Ibérico, 1966.
- Kennedy Paul, HACIA EL SIGLO XXI, Bogotá, Printer Latinoamerica, 1993.
- Marshal Alfred, PRINCIPLES OF ECONOMICS, Eight Edition, The Macmillan Co., New York, 1953.
- Morischima Michio, TEORÍA ECONÓMICA DE LA SOCIEDAD MODERNA, Barcelona, Antoni Bosh Editor, 1981.
- Nason Alvin, BIOLOGÍA, México, Editorial Limusa, 1990.
- Popper Karl R., EL UNIVERSO ABIERTO, Madrid, Editorial Tecnos SA, 1986.
- Popper Karl R., LA LÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, ESTRUCTURA Y FUNCIÓN, Madrid, Editorial Tecnos, 1962.
- Russell Berthand, HUMAN SOCIETY IN ETHICS AND POLITICS, New York, A Mentor Book, 1955.
- Rostow W.W., ESTRATEGIA PARA UN MUNDO LIBRE, Buenos Aires, Traquel, 1966.
- Sánchez Parga José, GLOBALIZACIÓN, GOVERNABILIDAD Y CULTURA, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito, Ediciones Abya Yala, 1997.
- Smith Adam, INVESTIGACIÓN SOBRE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES, Barcelona, Oikos Tau, 1988.

LA ANULACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA: RETOS, PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS

Ec. Gabriel Castro Ch.

OBJETIVOS

El presente artículo tiene como objetivo general, examinar los posibles quebrantos que tendrá que afrontar el proceso de dolarización iniciado en el Ecuador en febrero del 2000 con la aprobación de la Ley (llamada) "Trolebus", que en su esencia conlleva la pérdida de soberanía en la ejecución de la política monetaria y la dependencia de la provisión de dólares en relación directa con la capacidad que tenga el país para generar divisas y/o contratar préstamos, que no harían más que agravar el ya abultado endeudamiento externo.

De ahí que, ante las insuficiencias que presenta el país para llevar adelante este esquema y los magros resultados obtenidos hasta el presente, se considere seriamente la necesidad de la presencia de voluntades políticas que desmonten tal proceso o se camine en dirección de unificaciones cambiarias que de ninguna manera serán a corto plazo.

En este sentido, en un corto ensayo realizado hace poco para el Boletín "Economía" que edita el IIE, intitulado "Política monetaria bajo el esquema de dolarización", se llegó a inferir a manera de conclusión, algunos tópicos que quedaron abiertos para esclarecer sus alcances y se convierten en objetivos de apoyo. Así, se enfatiza en que:

Con dolarización, las rigideces económicas son evidentes, por definición no se puede afectar la cantidad de dinero o medio circulante, ni puede alterarse el tipo de cambio (25.000 sucres por dólar), e incluso el presupuesto estatal debe estar equilibrado, no presentar déficits, pues en la medida que continúa la inflación, los ingresos provenientes de los individuos vía impuestos tienden a disminuir, lo cual repercutirá en el aumento o aparición del déficit. El problema es entonces ¿cómo detener la inflación? Al parecer es con mayor inflación hasta que se ajusten los precios a niveles internacionales o mediante la baja de aranceles que abarate los bienes importados. En medio de estas posibilidades juega papel preponderante el factor especulación y el conocido "redondeo" de los precios.

En teoría, para alcanzar el equilibrio interno, éste debe apuntar a la estabilidad de los precios, pues en términos de política monetaria, el objetivo recurrente ha sido la reducción de la inflación hasta converger a niveles internacionales. Pero, para lograr este equilibrio se debe mantener también niveles adecuados de endeudamiento externo y de la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo cual redundaría en el denominado "riesgo país" viabilizando la inversión externa y, desde luego, en las exigencias de "ajustes" de parte del FMI y el BM.

De su lado, lograr el equilibrio externo parece no tener sustento real en la actualidad, pues la política monetaria al no ser propia dependerá del curso que tomen las variables externas, caso por ejemplo ya conocido de los efectos negativos que provoca la dureza de los "shocks", sobre todo de carácter financiero que pueden destruir las reservas y acabar con el proceso dolarizador que por su espontaneidad, nació muerto.

Identificados los principales problemas del proceso, debemos pasar a realizar un diagnóstico previo que nos condujo a tal situación.

PRINCIPALES PROBLEMAS

La profunda crisis con la que se inició el año 2000, tuvo como telón de fondo la estampida del dólar, la devaluación diaria y el asomo del país a la hiperinflación. El gobierno de Mahuad desesperaba y la presión política para su renuncia se hacía insostenible, a tal punto que el 9 de enero se anuncia la implementación de la dolarización con un dólar equivalente a 25 mil sucres. Radical medida, que no solo frenaba la especulación de divisas y precios, sino que definía cambios sustanciales a futuro, comenzando por la misma caída del Gobierno, el 21 de enero.

Para febrero, ya con el Gobierno de Noboa, se instrumentaliza y se aprueba por parte del Congreso, la Ley de Transformación y Desarrollo Económico del Ecuador, más conocida como Ley "Trolebus", la cual contempla las siguientes políticas económicas en los distintos sectores.

- En cuanto al dólar, como ya se dijo, el cambio de sucres por dólar seguía inalterable a 25.000 sucres.
- Adecuar la tabla de intereses de deudas anteriores al nuevo sistema, ésta es la ley de "Desagio". El reajuste automático se realizará por una sola vez aplicando la tabla de: Activa 16,82% y Pasiva 9,35%, que ha sido modificada con la Trole II.
- En lo que se refiere a la banca, no se permitirá abrir sucursales off shore; se aplicarán estándares internacionales y se exigirá capitales mínimos a los bancos; se protege de demandas legales a los supervisores de la entidad de control. El Superintendente puede tomar a su cargo las compañías y bienes de los accionistas para pagar de estas utilidades las acreencias de los depositantes.

- En lo que respecta a la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), la garantía de depósitos se mantiene para todos los que tengan depósitos congelados. La garantía se aplicará de la siguiente forma:

Primer año	100%
Segundo año	50%
Tercer año	25%
Cuarto año	hasta 8.000 dólares

Para la recuperación de créditos, la AGD recurrirá a la coactiva.

Para reprogramar los pasivos, los deudores de bancos que estén en la AGD en proceso de reestructuración o saneamiento, podrán pagar hasta en 10 años con una tasa de interés igual a 1.1 veces la tasa pasiva referencial.

En el campo laboral se realizarán reformas al Código del Trabajo, así:

- Facúltase la contratación por hora.
- Unificase los salarios en un plazo máximo de cinco años.
- Congélase la compensación por el costo de vida y la bonificación complementaria.

Y así, en sectores como el de hidrocarburos, electricidad y telecomunicaciones, se adecúa el marco jurídico-económico para futuras privatizaciones.

En todo caso, el nuevo esquema cambiario obligó a que se reformularan metas del presupuesto y alcances de la política económica. Sin embargo, el ajuste de precios entre productor y consumidor volvió a la realidad a los propulsores de la dolarización, mientras la pobreza y desempleo se agudizan y la ola migratoria es imparable.

Se afirma que la crisis se generó desde 1995, luego de haber experimentado en 1994 un repunte en la actividad económica y haber ingresado capitales por más de 500 millones de dólares, que desgraciadamente cuando vino el conflicto con el Perú, el fenómeno de El Niño, la crisis energética y crisis política, fugaron dejando maltrecho al sistema financiero y productivo, acostumbrados a los préstamos fáciles sin mayores controles; a esos capitales se los califica de "golondrinas" porque anidan mientras sean bien alimentados. Esta situación es generalizada para los países llamados "emergentes" pero las consecuencias de sus cortas estadias son desastrosas: son los efectos de la llamada globalización financiera que unida a los desequilibrios macroeconómicos agudizados por el FMI y el BM, condujeron a la peor crisis de la historia ecuatoriana que desembocó en el proceso de un sistema de dolarización inducido, experimental para esos mismos organismos internacionales bajo la tutela de los E.E. U.U.

Lo dicho anteriormente, se resume en la siguiente información seleccionada que expresa la dureza de la crisis y explica en buena parte, los por qué de la situación actual de miseria y pobreza generalizada.

OFERTA Y DEMANDA FINAL DE BIENES Y SERVICIOS
Tasas de variación anual (Suces de 1975)

VARIABLES	AÑOS	TASAS DE VARIACION ANUAL SUCRES DE 1975		
		1997	1998	1999
PIB (PC) (1)		3,4	0,4	-7,3
Importaciones		8,8	5,5	-39,0
Oferta total		4,3	1,4	-13,4
Consumo final total		2,0	1,8	-10,4
Administraciones Públicas		-0,3	0,2	-15,5
Hogares		2,4	2,0	-9,7
Formación bruta de capital fijo total		4,0	6,3	-35,5
Administraciones Públicas		0,9	7,3	-18,6
Resto de Agentes		4,6	6,2	-38,5
Exportaciones		4,3	-3,2	-0,4
Demanda total		4,3	1,4	-13,4

(1) Precios de comprador

Fuente: BCE

Elaboración: IIE

DEVALUACION:

MERCADO LIBRE

Tipo de cambio	1997	1998	1999
Suces por dólar	4.428	6.825	20.000
Tasa de devaluación %	21,82	54,13	193,04

Fuente: BCE

Elaboración: IIE

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

AREA URBANA	1997	1998	1999
Inflación	30,70	43,40	60,70

Año base: septiembre 94-agosto 95 = 100

Fuente: BCE

Elaboración: IIE

Según el Banco Central: el PIB, de un incremento de 3,4% en 1997 baja al 0,4 en 1998, y en el 1999 tiene una caída hasta el -7,3%; cifra que demuestra la caída estrepitosa que han sufrido las importaciones desde 1997 con un 8,8% pasando a 5,5 en el 98, para llegar a un alarmante -39,0% en 1999; porcentaje que explica la caída adquisitiva de la sociedad ecuatoriana ocasionada en gran medida por el alto grado de desempleo y salarios no representativos para un buen consumo de los hogares cuyos datos estadísticos registran disminuciones constantes desde 1997, con 2,4% decrementado a 2,0 en el 98, y llegando a una tasa negativa de -9,6% en 1999. Se suma a esto el consumo también decreciente de la administración pública, en los mismos periodos de análisis pasa de -0,3 a 0,2 y termina en -15,5%.

De igual manera, la Formación Bruta de Capital Fijo después de experimentar un período de crecimiento de 4,0% en 1997 y 6,3% en 1998, desciende abruptamente a márgenes negativos de -35,5% en el 99. Por otro lado, las exportaciones llegan en 1998 a -0,4% pasando etapas difíciles que van desde 1997 con un 4,3% a -3,2% en 1999, variables que explican significativamente la crisis por la que están pasando sectores importantes para el desarrollo como el banano, cacao y otros, que por diferentes obstáculos han disminuido su poder de comercialización con el exterior, infringiendo al Estado un grave golpe en su presupuesto.

Los indicadores señalados no hacen sino resaltar la profunda recesión con la que se presentó el Ecuador al terminar el año 1999, algo insostenible bajo los parámetros imparables de devaluación-inflación. La hiperinflación estaba cerca y la medida fue la dolarización sin mayores estudios que respalden su implementación.

Es necesario recordar que concordamos en que la dolarización funciona bajo el siguiente esquema: (*)

Volatilidad de los mercados.- Las economías latinoamericanas se enfrentan a un contexto internacional volátil. La volatilidad está determinada por los flujos de capital más que por los comerciales. El mercado financiero internacional determina los ciclos económicos mundiales. Para los países latinoamericanos, el reto es cómo hacer frente a esos ciclos y evitar los enormes costos sociales que provocan. Con la dolarización el país optó por una política cambiaria y monetaria rígida y en consecuencia pierde flexibilidad para enfrentar la volatilidad del mercado financiero mundial. La decisión va a contrapelo de la tendencia observada en América Latina de flexibilización de políticas cambiarias, dentro de la política monetaria, tal es el caso de Chile que es la economía calificada como la más confiable de la región.

La dolarización es un instrumento de política económica. Por sí misma, consigue la estabilidad del tipo de cambio. Sin embargo, la economía ecuatoriana está enfrentada a un conjunto de desequilibrios "macro", entre los cuales destacan el fiscal, el financiero, el de la deuda y el social. Una economía de este tipo, está sujeta a presión: se puede bloquear la presión por un lado (en este caso el tipo de cambio), pero reaparecerá por otro. El esquema de la dolarización tiene que inscribirse necesariamente en un contexto más amplio y general de la política económica y de la política social. La dolarización es tan solo un instrumento de política y no resuelve "per se" todos los problemas.

Los desafíos de la competitividad.- Hay dos escenarios posibles para la economía ecuatoriana en el contexto de la dolarización: un escenario de crecimiento económico con bienestar social y un escenario de crecimiento económico sin bienestar.

(*) Resumen de las tesis que se discutieron en seminarios-talleres organizados por la Flacso-Ecuador y Unicef, en marzo del 2000.

El segundo escenario tiene un contenido perverso, basa la productividad y competitividad de la economía en salarios bajos y en una depredación de los recursos naturales, hace de la pobreza una "ventaja comparativa". Es un escenario de competitividad espúreo y fuente de profundos conflictos sociales y desigualdad. Es políticamente insostenible en el mediano plazo. El primer escenario, por el contrario, requiere articular política social y económica de un modo coherente, teniendo como eje un "pacto redistribuidor" y una verdadera red de protección social para la población.

Redistribución y pacto político.- La redistribución del ingreso es siempre el resultado de acuerdos políticos. Se requiere acuerdos en distintos niveles: entre las élites políticas, los movimientos sociales y el Estado, para determinar la dirección en la que se moverá la sociedad en el corto y mediano plazo. Por otro lado, se requiere acuerdos entre empresarios y trabajadores para definir la distribución de las ganancias y los salarios. Hay dos campos amplios sobre los cuales pueden girar los acuerdos políticos: La reforma tributaria y las políticas sociales. Si la dolarización implica una política cambiaria y monetaria inflexible, la mayor flexibilidad e imaginación tiene que conseguirse en las políticas fiscal, tributaria y social.

Flexibilización laboral.- Con la dolarización, la política económica se vuelve rígida para enfrentar los "choques externos". Como muestra el caso Argentino con la convertibilidad, la flexibilidad para enfrentar las presiones externas se da a través del mercado laboral. El Gobierno sostiene que la flexibilización laboral es un incentivo para generar empleo. El caso argentino muestra, en cambio, que la flexibilización lleva a una "precarización del trabajo". No es claro que los mecanismos flexibles de contratación -por horas y sin beneficios sociales, por ejemplo- servirán únicamente para las nuevas contrataciones. Lo más probable es que el sistema vigente tienda a ser sustituido por el nuevo. La "precarización" podría ampliar el ya suficientemente amplio sector informal del empleo y generar mayor incertidumbre laboral y de ingresos.

Hasta aquí se ha identificado el problema, pasemos ahora a definirlo:

DEFINIFICION DEL PROBLEMA

Si partimos del hecho que las formas y poder de influencia de las autoridades monetarias sobre las actividades económicas se perdieron con el proceso dolarizador, sabremos qué perdimos. Así, las autoridades monetarias están representadas por los bancos centrales que ejercen el control de masa monetaria en circulación, control del nivel y de la distribución de la capacidad de crédito del sistema; control de los medios de pago y de liquidez general de la economía, determinación de los niveles de empleo, de producto y de precios, entre otras funciones. En la actualidad, el Banco Central perdió su capacidad de emisor, de prestatario del Gobierno, de prestamista de última instancia de la banca y de afianzador del sector exportador vía devaluaciones. Operativamente maneja la cámara de compensación y el cambio de sucres por dólar

hasta marzo del 2001. Maneja también la política de encaje, es decir la de obligar a los bancos a tener niveles de respaldo para los depositantes. Manejará también un fondo de estabilización (70 millones de dólares) para afrontar problemas de liquidez por shocks externos e internos. Entonces en la práctica ya no ejercemos soberanía sobre las decisiones de política monetaria que dependerá de lo que suceda con el Banco de la Reserva Federal de los EEUU y surgen las interrogantes: sin política monetaria propia ¿Cómo se canalizará el ahorro y la inversión de forma ágil? ¿Cómo evolucionará la tasa de interés, si un tipo de cambio fijo queda a merced de los movimientos de capitales? ¿Qué hacer con la especulación si ésta, por experiencia, se entroniza en economías con tipos de cambio fijo?

Ante esto vale citar ciertos elementos considerados en un documento de discusión elaborado por el Dr. René Benalcázar, Director del Instituto de Investigaciones Económicas (Ensayo para discusión sobre el nuevo modelo de desarrollo económico para el Ecuador), son los que siguen:

- La liberación del manejo monetario en tasas de interés activas y pasivas facilita el funcionamiento oligopólico del sector financiero, perjudicando a los ahorristas y empresarios.
- La liberación de tipos de cambio y la política devaluatoria seguida hasta la dolarización, cuyo efecto de la macrodevaluación continúa hasta la fecha y probablemente hasta el final del próximo año, acelera el proceso inflacionario. (p.1). Nos aproximan a lo complejo que significa la pérdida de la soberanía en el manejo monetario, sabiendo además que nuestra moneda (el dólar) se puede devaluar o revaluar frente a otras monedas, lo cual disminuye las posibilidades de una eficiente administración de los recursos internos y una continua desestabilización de precios y producción.

Finalmente, dos premios Nobel de Economía (Friedman y Amartya Sen) impugnan este régimen cambiario de dolarización, entre muchas razones, porque deja inermes a los países para afrontar los problemas de la balanza de pagos y de las presiones temporales de la economía. De ahí que el profesor de Harvard, Jeffrey Sachs afirma que la dolarización es una "camisa de fuerza".

PLANTEAMIENTOS, PROPUESTAS Y ALTERNATIVAS

Este punto nos conduce inevitablemente a plantearnos la siguiente interrogante ¿cómo identificar un modelo si la parte medular de su funcionamiento no nos pertenece? ¿Quién va a regir entonces la política monetaria? Pasaremos a estar atados a las decisiones del Banco Federal de la Reserva de los EEUU NA, pues el dólar es también nuestra moneda. Internamente, el sistema financiero y los exportadores asegurarán el flujo de dólares.

¿Qué alternativas plantear si los precios no pueden ser controlados porque no existe política monetaria que adecúe la masa monetaria a las necesidades sociales? Solo el pensar en un proceso de dolarización independiente del precio del petróleo, derrumba cualquier atisbo de optimismo que aún queda, precisamente basados en el petróleo.

En esta dirección queda formular un nuevo modelo que base su accionar en lo estructural, no en lo coyuntural y que (sin que exista paso atrás en el proceso dolarizador) tienda la economía de toda la región a la unificación monetaria (unión dólar) bajo los lineamientos de la globalización que constan en el ALCA, aquel tratado conducente a unificar los mercados de toda América a partir del 2005. ¿Será posible la unificación monetaria-cambiaria? ¿Están maduras las economías para sostenerlo? ¿Hay otras vías? Seguramente estas preguntas perturban la idea del mundo global, por cuanto la experiencia dice que los 7 u 8 grandes no aflojarán las riendas del poder mundial.

Por consiguiente, una propuesta de cambio debe partir de una reforma fiscal, dado el hecho de no haber disciplina monetaria sino indexada a Estados Unidos. La dolarización, al no eliminar el riesgo de las crisis externas vuelve impracticable cualquier modelo en el mediano plazo. Por consiguiente se debe buscar elementos de "protección" dando mayor apertura a la entrada del capital bancario internacional y transparentando la creación y uso de Fondos de Contingencia.

Por otro lado, si la disciplina que impone la dolarización está en duda, cómo, entonces, forzar al sistema político a poner en práctica las reformas que afirmen el bienestar ciudadano, porque lo cierto es que el problema del Ecuador no es ni monetario ni cambiario, sino la existencia de grupos de poder que se definen en el espectro económico monopólica y oligopólicamente, por tanto las reformas son necesarias con o sin dolarización, lo cual requiere articular la política social y económica de un modo coherente, teniendo como eje un consenso en lo distributivo y en el reparto de los beneficios sociales, cuyos recursos vendrán de la aplicación real de una política tributaria y fiscal que beneficie a los salarios.

En conclusión, se propone que cualquier instrumentalización ulterior de política económica, debería considerar el siguiente esquema:

- La presencia en el poder del Estado, de algún partido político que posibilite la revisión de la política monetaria y cambiaria, en particular, y la política económica de amplio espectro, en general. El largo plazo es el ideal para planificar un nuevo modelo operativo.
- La iniciación objetiva de una vía hacia la unificación monetaria-cambiaria de los países de la región, que posibilite la negociación de una moneda única como vehículo de transición hacia el desarrollo compartido. Negociado y compartido en búsqueda de objetivos comunes.

PROPUESTA ALTERNATIVA DE POLITICA FISCAL

Econ. Isaías Campaña C.

I. LA CRISIS FISCAL

En el decenio de los ochenta el Producto Interno Bruto del Ecuador (PIB) registró una tasa de crecimiento promedio anual equivalente al 1.7%, pero como consecuencia del mayor crecimiento de la población, la tasa de crecimiento promedio anual del producto por habitante registró un crecimiento negativo del 0.9%. Desde 1990 hasta 1999, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB experimenta una leve recuperación del 2.5%, aunque en términos per cápita evolucionó a una tasa negativa de 0.6%, es decir, durante las dos últimas décadas la economía nacional se sumergió en una aguda recesión.

El PIB per cápita del Ecuador que en 1980 era equivalente a 1.474 dólares, en el ocaso del decenio, 1989, cae drásticamente a 969 dólares. Posteriormente, el producto por habitante se recupera significativamente hasta ubicarse en 1.655 dólares en 1997, pero nuevamente a fines de 1999 vuelve a caer a 1.109 dólares. En el ocaso del siglo XX, entramos en la peor crisis desde el nacimiento de la República del Ecuador: en 1999, el PIB registra una drástica caída del 8% y en términos de la divisa norteamericana en más del 40%.

La recesión de la economía nacional, la volatilidad de los precios de los productos de exportación y las políticas de ajuste y estabilización que ejecutaron los sucesivos gobiernos, entre otros factores, provocaron las persistentes crisis fiscales. En 1980, Ecuador registra un déficit fiscal equivalente al 7.4% del PIB; en 1990, baja al 0.1%; y en 1999, sube al 7.2%; es decir, la crisis fiscal ha sido una constante en los dos últimos decenios. A su vez, los persistentes déficits fiscales coadyuvaron a la inestabilidad monetaria y cambiaria que ha registrado el país en el transcurso de las décadas del ochenta y noventa.

El Ministerio de Finanzas atribuye el irregular comportamiento de las cuentas fiscales registrado en los últimos tiempos a los siguientes factores: "En el sector fiscal, el deterioro observado en los últimos años revela su vulnerabilidad respecto de los ingresos de la actividad petrolera, así como por la inflexibilidad y crecientes presiones de gasto. Esta situación fue crítica en 1998, pues los factores negativos descritos

determinaron un incremento en el déficit global en el Sector Público no Financiero (SPNF) el cual alcanzó 6.2% en 1998.” (1)

En la Carta de Intención Firmada entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional se reitera el tradicional diagnóstico de las finanzas públicas. En efecto, el documento dice lo siguiente: “Las finanzas públicas han experimentado dificultades desde hace varios años, pero se deterioraron marcadamente en 1998 como consecuencia del desplome de los precios de exportación del petróleo, la disminución de la producción petrolera por la reducción de los gastos de mantenimiento y el mayor gasto, principalmente en materia de salarios. Al mismo tiempo, se vieron afectadas negativamente debido a que algunas empresas privadas de distribución de electricidad no pudieron mantenerse al día en los pagos por la energía suministrada por la empresa estatal de electricidad (INECEL).” (2)

Según los organismos internacionales, la crisis fiscal obedece en gran parte a la situación específica de cada país, pero hay varios elementos comunes en todos ellos, tales como el elevado déficit fiscal, las restricciones de la política tributaria, el rezago de las tarifas y el desfinanciamiento de las empresas públicas, las nuevas funciones que debió asumir los Estados, el vuelco de las transferencias netas de los recursos externos, las dificultades para financiar el déficit fiscal y el profundo deterioro de la función pública. (3)

El irregular comportamiento de las cuentas fiscales registrado en los dos últimos decenios, los organismos internacionales lo atribuyen al carácter transitorio de los ajustes fiscales.

La CEPAL manifiesta que, en principio los ajustes transitorios se centran en el cumplimiento de ciertas metas a corto plazo, por lo general de conformidad con compromisos internacionales asumidos por el gobierno. En este caso, las autoridades económicas se enfrentan a la imposibilidad de aumentar la carga tributaria a corto plazo y de cubrir el déficit mediante la reducción de gastos públicos en forma prácticamente indiscriminada. Los ajustes de esta índole, agrega la CEPAL, son ineficaces porque suponen una absorción real de recursos con el único objeto de que los encargados de la gestión económica “ganen tiempo”. (4)

Por su parte, el BID, organismo financiero internacional estrechamente vinculado con el FMI, afirma que la situación fiscal puede ser inestable por varias razones:

1/ Ministerio de Finanzas. Presentación de la Proforma. Presupuesto año 2000, septiembre de 1999, p. 5

2/ Ministerio de Finanzas. Memorando de Política Económica del Gobierno del Ecuador para 2000, p. 3

3/ CEPAL. América Latina y El Caribe, 1980-1985, 15 años de desempeño económico. Santiago de Chile, 1986, p. 28

4/ Obra citada, p. 31

- Las políticas fiscales pueden ser volátiles porque están sujetas a shocks desusadamente fuertes que afecten el ingreso o el financiamiento disponible.
- La política fiscal involucra al poder ejecutivo y al Congreso. Este aspecto reviste particular importancia, desde que los gobiernos pueden tener incentivos para utilizar las políticas con propósitos electorales.
- Las políticas fiscales pueden fijarse en una forma no sostenida.
- La volatilidad que influye sobre las cuentas fiscales depende de la estructura tributaria y de gastos.
- Los países volátiles deben ser cuidadosos en el manejo de su deuda. Si sus obligaciones son de muy corto plazo, pueden ocasionar graves problemas que pueden agravar otras formas de volatilidad. (5)

En los dos últimos decenios, los sucesivos gobiernos pretendieron eliminar los déficits fiscales a través de la reducción del gasto público, por una parte, y mediante el sistemático incremento de los impuestos, por otra. A nivel de gastos, se redujeron los sueldos y salarios de los trabajadores en términos reales, se despidieron empleados del sector público, se redujeron los gastos destinados a salud y educación, se restringieron los recursos destinados a inversiones, etc. En el ámbito de los ingresos, se incrementaron drásticamente el impuesto al valor agregado, se estableció el impuesto a la circulación de capitales, se eliminaron las exoneraciones tributarias, etc. Estas medidas en el fondo no se establecieron para alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas sino fundamentalmente con el fin de recabar recursos para asegurar el cumplimiento del servicio de la deuda externa.

Las crisis fiscales en el Ecuador no son resultado del excesivo tamaño del Estado en la economía o del excesivo gasto público como predicen los organismos financieros internacionales y los gremios empresariales nacionales, sino consecuencia de las políticas de ajuste y estabilización que han ejecutado los sucesivos gobiernos que se han alternado en el poder a lo largo de los dos últimos decenios.

II. CAUSAS DE LAS CRISIS FISCALES

En Ecuador, bajo la premisa de "achicar" el tamaño del Estado y alcanzar el equilibrio de las principales variables macroeconómicas, desde principios de los años ochenta los sucesivos gobiernos ejecutaron políticas de ajuste y estabilización y un conjunto de reformas de carácter estructural, reformas que también se las denominó de "primera generación". Estas políticas económicas fueron inducidas por los organismos financieros internacionales y apoyadas entusiastamente por las elites económicas y políticas del país.

⁵ BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1995, Washington, D. C., p. p. 234-235

Los principales medios de comunicación colectiva, particularmente la prensa y televisión, se convirtieron en tribunas de las elites económicas y políticas que promovían las supuestas bondades de las políticas de ajuste y estabilización. Bajo el lema de la modernización del Estado, los dirigentes de las Cámaras de la Producción, ejecutivos del sistema financiero, expertos extranjeros pregonaban la necesidad de eliminar los subsidios, privatizar las empresas del Estado, despedir a los empleados del sector público, dolarizar la economía, etc., mientras deliberadamente se excluía a sectores académicos, movimientos sociales, gremios profesionales que no estaban de acuerdo con las políticas de carácter neoliberal.

1. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Los organismos financieros internacionales condicionaron el suministro de capitales "frescos" a la economía nacional al establecimiento de políticas de ajuste y a la ejecución de las denominadas reformas estructurales, en las que se incluían reformas de carácter comercial, tributario, financiero, laboral y de seguridad social. El contenido de las políticas de ajuste y el carácter de las reformas estructurales fueron las mismas prácticamente para todos los países de América Latina, e incluso para países de Europa y Asia. En otras palabras, el recetario del FMI fue idéntico para todos los estados con problemas económicos-financieros, independientemente si eran subdesarrollados y/o industrializados.

Reformas comerciales

En Ecuador las reformas comerciales empezaron en 1990, con el eufemismo de insertarnos en la llamada globalización de la economía. Las reformas comerciales condujeron a una drástica reducción del nivel promedio de los aranceles y de las barreras no arancelarias, consideradas bajas en comparación con otros países de América Latina, así como a la eliminación de las cuotas de importación y de las prohibiciones. En esa línea, se permitió la importación masiva desde productos alimenticios hasta bienes de lujo, perjudicando el desarrollo del aparato productivo nacional.

Del mismo modo, en el obsesivo afán de insertarnos en la llamada globalización de la economía, se permitió la masiva importación de bienes usados tales como llantas, motores, vehículos, computadoras, ropa, etc., convirtiendo a nuestro país en un verdadero basurero de los países industrializados y poniendo en peligro la salud de los ecuatorianos. Como resultado de la apertura comercial, las importaciones crecieron más rápidamente que las exportaciones, registrando, en 1998, un déficit comercial de 995 millones de dólares y agudizando aún más el déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos; hecho que, a su vez, ha incentivado el proceso inflacionario.

Reformas Tributarias

Las reformas tributarias se inauguraron en el Ecuador a mediados de la década de los ochenta y se profundizaron en el decenio de los noventa, orientadas a incrementar el número de contribuyentes y sobre todo el monto de las recaudaciones. A fines de 1998, el Congreso Nacional aprobó una nueva Ley Tributaria y Financiera, a través de la cual se establecía el impuesto del 1% a la circulación de capitales, la misma que preveía recaudar 600 millones de dólares en 1999. Ante el fracaso de la mencionada Ley, el Congreso Nacional volvió a aprobar la Ley del Impuesto a la Renta, con algunas reformas.

Entre 1998 y 1999, la Ley de Régimen Tributario Interno se ha reformado 33 veces. Sin embargo, el monto de las recaudaciones en términos reales no ha crecido como se esperaba. La evasión tributaria se ha constituido en un problema crónico para el país y en un factor fundamental del déficit fiscal. A fines de abril de 1998, el Ministerio de Finanzas publicó la lista de las empresas que le adeudan al Estado. Tomando este listado, el semanario LIDERES clasificó a las 500 compañías que concentraron la mayor cantidad de ingresos en 1996, pero que declararon cero de Impuesto a la Renta, lo que significaba que estas empresas, en el transcurso de ese año, arrojaron pérdidas. De las diez empresas que encabezaban la lista, 9 pertenecían al sector financiero privado. A su vez, el 82% de las 500 empresas pertenecían a las provincias del Guayas y Pichincha. (6)

Reforma financiera

En Ecuador, las reformas financieras iniciadas en 1993, se efectuaron bajo el esquema del gradualismo. Las reformas financieras se han concentrado en reducir o eliminar los programas de crédito dirigido, liberar las tasas de interés, reducir los coeficientes de encaje y establecer nuevos sistemas de regulación bancaria. En 1993, se aprobó la nueva Ley de Instituciones Financieras, mediante la cual, entre otras cosas, se institucionaliza la formación de grupos financieros, se limita las facultades de control a la Superintendencia de Bancos y las tasas de interés se fijan en función del mercado.

Las reformas financieras provocaron en un primer momento el crecimiento desproporcionado del sistema financiero, es decir, de la "burbuja financiera", y posteriormente el estallido de la misma. En marzo de 1999, con el eufemismo de controlar el tipo de cambio y evitar una hiperinflación, el Gobierno de Jamil Mahuad decretó el feriado bancario y luego la congelación de los depósitos del sistema financiero, recursos estimados en más de 4.000 millones de dólares. El estallido de la "burbuja financiera" provocó el cierre de 12 entidades bancarias, y para evitar el colapso total del sistema financiero, el Go-

⁶⁾ Semanario de Economía y Negocios, LIDERES, No. 32, 1 de junio de 1998, p. 7

bierno Nacional destinó más de 2.600 millones de dólares, equivalentes al 24% del PIB, factura que la tendrán que pagar todos los ecuatorianos a través del incremento de los precios de los servicios básicos o mediante el aumento de impuestos. Paradójicamente, el BID consideraba la calidad de la regulación bancaria del Ecuador como alta y la calidad de la supervisión bancaria como media. (7)

Las privatizaciones

Dentro de las llamadas "reformas estructurales", las privatizaciones constituyen una de las reformas fundamentales para conseguir el crecimiento sostenido de la economía a mediano y largo plazo a decir de los organismos internacionales. Según el Banco Interamericano de Desarrollo: "Las privatizaciones han buscado no solo los objetivos de eficiencia y saneamiento fiscal, sino también de fortalecimiento de la balanza de pagos y la inversión extranjera, de reducción de la deuda externa y, en general de expansión de la competencia y los mercados de bienes, servicios y capitales". (8)

Las privatizaciones que se han dado en el país en los últimos años por lo general se realizaron en forma subvaluada y han estado envueltas bajo las sombras de la corrupción. De acuerdo a las estadísticas de la CEPAL, entre 1990 y 1995, se privatizaron diez empresas, las mismas que generaron ingresos para el Estado por un monto de 143 millones de dólares, y beneficiaron básicamente a grupos económicos nacionales y a empresas multinacionales.

Hoy en día, los organismos financieros internacionales se encuentran presionando, conjuntamente con las Cámaras de la Producción, la privatización de los sectores estratégicos de la economía nacional. En la Carta de Intención firmado entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional, se prevé la privatización de seis empresas estatales de generación de electricidad y de 18 empresas de distribución, la privatización de las dos empresas de telecomunicaciones, así como la privatización de algunas fases de la industria petrolera. Se calcula que los ingresos netos provenientes del programa de privatizaciones ascenderán a 300 millones de dólares.

Las reformas laborales

En Ecuador desde mediados de la década del 80 se establecieron varias reformas a la legislación laboral, tales como la Ley de la Maquila, la Ley de Trabajo Compartido, etc., orientadas a facilitar la contratación temporal de trabajadores. Hace poco tiempo, el Congreso Nacional en el marco de la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador estableció un tope máximo para las indemnizaciones por despido de empleados y trabajadores del sector público.

⁷ BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1996, Washington, D.C., p. 76

⁸ Obra Citada, p. 77

En la línea de "achicar" el tamaño del Estado, los "analistas", partidarios de las políticas de ajuste y estabilización, han manipulado las cifras del número de empleados y trabajadores del sector público. Se afirma que hay 270.000 burócratas, pero en esta cifra se incluyen 120.000 maestros, 25.000 médicos, 20.000 policías y 70.000 miembros de las Fuerzas Armadas, es decir, de acuerdo con los datos del propio ex presidente de la República, Jamil Mahuad, únicamente existen 35.000 empleados y trabajadores en todo el sector público, que no representa ni el 1% de la población económicamente activa y cuyos sueldos y salarios, sumamente modestos, a su vez, no representan ni el 5% del Presupuesto General del Estado.

Sin embargo, los panegiristas del neoliberalismo se plantean modernizar el Estado despidiendo a 60.000 empleados del sector público, lo cual quiere decir que se va a despedir masivamente a policías, profesores, miembros de las Fuerzas Armadas, médicos, en un país donde impera la inseguridad, el analfabetismo y enfermedades que en otros países hace mucho tiempo lograron erradicarlas. Únicamente en el Gobierno Central en el periodo 1998-2002 se prevé eliminar 26.000 cargos, hasta la fecha la reducción neta en el empleo asciende a 8.500 empleos, es decir, que falta por eliminar 17.500 cargos.

La reformas a la seguridad social

Los organismos financieros internacionales han promovido las reformas a la seguridad social a través de la creación de fondos privados de pensiones basados en el principio de capitalización individual. Las reformas pretenden corregir los desequilibrios financieros del sistema público y, mediante el establecimiento de los nuevos fondos pensionales, incentivar el ahorro real y financiero.

En el país, hay un verdadero consenso entre los diversos sectores sociales para modernizar la seguridad social, puesto que actualmente genera efectos económicos indeseables y es incapaz de alcanzar los objetivos sociales que se encuentran planteados en la legislación vigente, aunque no existe el mismo consenso con relación a cómo se van a lograr esos objetivos.

En el Gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén, a inicios de 1994, se pretendió ejecutar un proceso de reforma, en el cual se planteó la posibilidad de trasladar el Seguro Social Campesino al Ministerio de Salud Pública, sin embargo el proyecto fracasó debido a la fuerte oposición de los sectores campesinos que se movilizaron masivamente y bloquearon las principales vías del país.

Mas tarde, el Gobierno de Durán Ballén planteó un paquete de reformas inspirado en el modelo chileno, en el cual se preveía que el IESS siga existiendo y que simultáneamente se creen las Juntas Administradoras de Pensiones (JAPs) bajo la supervi-

sión del Estado. Los trabajadores con más de 15 años de cotizar en el IESS debían permanecer afiliados al Instituto, mientras que los nuevos trabajadores y todos aquellos afiliados con menos de 15 años de cotizar podían escoger entre quedarse en el IESS o tomar sus ahorros y colocarlos en cualquiera de las Juntas Administradoras de Pensiones. Los recursos captados por las JAPs debían ser canalizados al sector financiero del país, lo que se suponía aumentaría el ahorro y a largo plazo incrementaría su rendimiento financiero. (9) El proyecto de reformas fracasó en su intento de privatizar la seguridad social como consecuencia de los resultados adversos que obtuvo el Gobierno Nacional en la Consulta Popular efectuada en noviembre de 1995.

2. LAS POLITICAS DE AJUSTE Y ESTABILIZACION

Ecuador desde los albores de los años ochenta ha firmado varias Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional, a través de las cuales se comprometía a ejecutar programas de ajuste y adoptar reformas estructurales para estabilizar la economía. Los programas de estabilización han sido amplios, abarcando los siguientes aspectos: eliminación de subsidios, reducción del número de empleados del sector público, reestructuración de la deuda interna, privatización, liberalización del mercado interno, reformas tributarias, liberalización y reforma del mercado financiero, etc. El contenido de las políticas de ajuste y estabilización han sido comunes para todos los países de América Latina, e incluso para países de Europa y Asia.

En mayo de 1982 el Gobierno de Hurtado inauguró las políticas de ajuste en el marco del "Programa de Estabilización Económica y Social" a efecto de establecer el equilibrio de la economía y reactivar la producción. Las políticas de ajuste incluían: aumento de los precios de los combustibles, eliminación de subsidios al trigo, modificación de la estructura y composición de las tasas de interés, creación del Fondo de Regulación de Valores para la compra de papeles de las instituciones financieras privadas por parte del Banco Central y devaluación de la moneda nacional de 25 sucres a 33 sucres por dólar. (10)

El Gobierno de Hurtado firmó la primera Carta de Intención el 24 de marzo de 1983 y la segunda el 19 de abril de 1984. En este año, se vuelve a devaluar el sucre en 27%, se estableció el sistema de minidevaluaciones, se creó el mercado libre de divisas del Banco Central, se elevaron las tarifas de los servicios públicos, se prohibió el aumento del número de empleados del sector público, etc. En junio de 1983, el Gobierno de Hurtado decretó la llamada "sucretización" de la deuda externa, a través de la cual el Estado asumía las obligaciones en divisas ante los acreedores extranjeros y los deudores nacionales se comprometían a pagar en moneda nacional al Banco Cen-

⁹/ Agustín Fallas Santana, Pobreza y política social: Diagnóstico de la prestación de servicios sociales en el Ecuador. Cuadernos de Economía, INCAE, No. 6, Febrero de 1996, p. p. 29-30

¹⁰/ Galo Viteri Díaz, Las políticas de ajuste, Ecuador 1982-1996, Corporación Editora Nacional, Quito, p. p. 11-15

Unidos no le conviene que fracase el proyecto de dolarización. Hoy en día, la producción de Ecuador es menor a las ventas de una multinacional de dimensiones medias, como Kodak. Por consiguiente, si fracasa la dolarización, no va a provocar mayores efectos en los demás países de América Latina.

III. PROPUESTA ALTERNATIVA DE POLITICA FISCAL

1. NUEVA POLITICA ECONOMICA

Las políticas neoliberales que se vienen aplicando en América Latina, en los países del sudeste asiático y en determinados estados de Europa generaron el desplome de las bolsas de valores, devaluaciones, fugas masivas de divisas, quiebras de empresas e instituciones financieras, en suma, ha conducido a una crisis financiera internacional. Frente a la crisis financiera internacional cada vez más se levantan voces de connotados economistas, sociólogos y organismos internacionales que ponen en tela de duda la eficacia de las políticas de ajuste y estabilización inducidas por el FMI y, por el contrario, plantean políticas alternativas a las del "capitalismo salvaje".

En Ecuador, los índices de producción del sector manufacturero, los elevados porcentajes de desempleo y subempleo, el aumento de la pobreza y la evolución del PIB per cápita, demuestran que el modelo económico que se viene aplicando desde los albores de los años ochenta ha fracasado en el país. Sin embargo, ¿por qué tozudamente se continúa ejecutando el paradigma neoliberal?, porque también hay beneficiarios del modelo como los grupos económicos nacionales y las empresas multinacionales.

Desde hace mucho tiempo atrás, se viene hablando de la necesidad de una concertación nacional, pero no se puede llamar a un consenso nacional con un programa de ajuste y estabilización inducido por el Fondo Monetario Internacional o con un programa exclusivamente de privatizaciones como plantean las Cámaras de la Producción especialmente de la costa, de ninguna manera. En la línea de llegar a un consenso nacional, se han realizado varios encuentros como los de Cusín o de Chorlaví, en las que de antemano ya se tenía listo unas "agendas" que supuestamente persiguen la modernización del país, pero que en el fondo, igualmente, son proyectos exclusivamente privatizadores.

Los sectores productivos, ya sea empresarios o trabajadores, no pueden continuar privilegiando sus intereses de grupo sobre los intereses nacionales. Se requiere tener una visión del país que queremos a futuro, esto es, a 20 o 25 años plazo, que enfrente los retos de la globalización, que proteja su medio ambiente, que sea capaz de generar su propia tecnología, que reduzca drásticamente los índices de desempleo y subempleo, y en general eleve el nivel de vida de la población ecuatoriana.

Bajo esta premisa, hay que tomar como punto de referencia las políticas económicas de los países industrializados en cuanto se refiere a subsidios, empresas estatales, investigación, comercio, salud, etc. En esa dirección, es necesario reestructurar el frente económico con profesionales que tengan conocimientos básicos de economía internacional y no registren ninguna vinculación con el sector financiero privado.

La nueva política económica se debe caracterizar por alcanzar una adecuada intervención del Estado en la economía. En esa línea, se requiere de un Estado fuerte, eficiente y competitivo, que trabaje en un frente común con el sector privado. Las experiencias de las naciones industrializadas y los países del sudeste asiático demuestran que el Estado desempeñó un rol fundamental en el desarrollo económico-social de esas naciones.

Adicionalmente, es necesario establecer como uno de los objetivos nacionales desarrollar una economía productiva, para lo cual es imprescindible una mayor supervisión de los organismos de control, combatir radicalmente la corrupción, reformar las leyes económicas y financieras vigentes y fomentar una cultura de calidad total en la generación de bienes y servicios a efecto de competir eficientemente en los mercados internacionales.

En la perspectiva de incentivar una economía productiva se debe fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles. Hoy en día, la educación y particularmente el conocimiento científico se ha constituido en factor fundamental de la producción moderna de bienes y servicios.

El Art. 67 de la Constitución Política de la República dice lo siguiente: "La educación pública será laica en todos sus niveles; obligatoria hasta el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato o su equivalente. En los establecimientos públicos se proporcionarán, sin costo, servicios de carácter social a quienes los necesiten. Los estudiantes en situación de extrema pobreza recibirán subsidios específicos." A su vez, el Art. 71 de la Carta Magna establece: "En el presupuesto general del Estado se asignará no menos del 30% de los ingresos corrientes totales del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo." La educación tiene que ser el eje fundamental del Proyecto Nacional de Desarrollo, en esa dirección es necesario que se aplique efectivamente los mandatos constitucionales.

2. ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA

La deuda externa se ha constituido en el problema central del país, debido al creciente pago de amortizaciones e intereses, constituyéndose en un verdadero "agujero negro" que succiona los recursos generados por el conjunto del aparato productivo, y en detrimento de las actividades sociales como salud, educación, vivienda, cuyos

presupuestos se han reducido drásticamente, en términos reales, a efecto de cumplir las obligaciones financieras con los acreedores internacionales.

La deuda externa en los últimos decenios ha crecido aceleradamente por la política económica diseñada por los sucesivos gobiernos que se han alternado en el poder, así como por el propio automatismo de la deuda. En 1970, la deuda externa total ascendía a 241 millones de dólares; en 1980, la deuda sube a 4.167 millones; luego, en 1990, se ubica en 12.222 millones; y fines de 1999, la deuda pública total llegó a 16.566 millones de dólares.

Desde 1987 hasta 1998, de acuerdo a las estadísticas del Banco Central del Ecuador, el país ha pagado cerca de 43.000 millones de dólares a los acreedores internacionales, pero si se excluye las amortizaciones e intereses refinanciados, así como la disminución de la deuda por el Plan Brady, Ecuador efectivamente a pagado por concepto de servicio de la deuda alrededor de 30.000 millones de dólares en los últimos 12 años.

Bajo esta premisa, se debe propiciar la conformación de un club de deudores para conseguir la condonación de la deuda externa con los gobiernos de los países industrializados y los organismos financieros internacionales. Si existen clubes de acreedores que representan a los estados industrializados, es obvio que también existan clubes de deudores que defiendan los intereses de los países subdesarrollados.

3. COMBATIR LA CORRUPCION

El problema de la corrupción es una de las causas fundamentales que obstaculiza el crecimiento sostenido de la economía nacional a mediano y largo plazo. La corrupción se ha agudizado en los últimos tiempos como consecuencia de las políticas de corte neoliberal que ejecutaron los sucesivos gobiernos que se alternaron en el poder.

En los últimos años se han producido varios casos de corrupción que hasta ahora han quedado en la impunidad, tales como el caso flores y miel, en la que estuvo involucrada la nieta de un ex presidente de la República; el caso de la importación fraudulenta de combustibles, en la que estuvo involucrado un ex ministro de energía; el caso de la red Peñeranda, en el que estuvo involucrado el hermano del cesado ex presidente Bucarám; el caso Sierra, relacionado a la importación ilícita de ropa usada; el caso Dahik, al igual que el caso Verduga, por el manejo irregular de los gastos reservados; el caso Mahuad, por la entrega ilegal de 3 millones de dólares para la campaña electoral por parte del banquero Fernando Aspiazú; etc.

Según un estudio del CONAM, solamente en el ámbito fiscal, la corrupción le cuesta al país por lo menos 18 billones de sucres, monto equivalente al Presupuesto General del Estado de 1997. De acuerdo a estimaciones oficiales, la evasión del Impuesto a la

Renta, IVA, ICE y aranceles alcanzan al 50%; es decir, que el Estado apenas recauda la mitad de los impuestos. El ex ministro de Finanzas, Eco. Marco Flores, preparó un proyecto de Ley de Reforma Tributaria, entre otras cosas, para combatir los niveles de corrupción, en dicho proyecto de Ley se afirmaba que de acuerdo con cálculos fundamentados en la rentabilidad esperada sobre activos para las sociedades el grado de evasión podría estimarse en un 80%. No en vano Transparencia Internacional ubicó a nuestro país como el más corrupto de América Latina.

A decir del economista Wilson Ruales, entre las causas que generan la evasión tributaria en el país se encuentra el nivel cultural, la idiosincrasia, la orientación del gasto, el nivel de tarifas, el factor riesgo, etc. Sin duda, un factor fundamental es la ausencia de una legislación que establezca sanciones drásticas para aquellas personas que no cumplen con sus obligaciones tributarias, como existen en varios países industrializados. Un célebre caso es el de Al Capone, a quien inicialmente no lo detuvieron por mafioso, sino precisamente por no pagar los impuestos.

En la línea erradicar la corrupción, es imprescindible que el Congreso Nacional apruebe leyes encaminadas a penalizar los nuevos delitos de corrupción, así como a eliminar la evasión tributaria en todos los niveles, especialmente los realizados por los llamados "ciudadanos de cuello blanco" que generan un impacto negativo en la moral pública. En el ámbito fiscal, se debe emular a los países industrializados, donde se establecen penas de prisión para los que no pagan impuestos. Adicionalmente, se debe gastar austeramente los recursos del Presupuesto General del Estado, de tal forma que se evite su malversación.

EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION

IMPACTOS SOBRE LA PRODUCCION Y EL EMPLEO DERIVADOS DE LA POLITICA ECONOMICA

Armando Pérez V.

ANTECEDENTES

La crisis que actualmente afecta al Ecuador, ha tenido un largo proceso de gestación que se remonta a fines de los años 70, cuando comienza a volverse crítica la situación económica, en parte derivada de un proceso de industrialización que no logró sentar las bases de sustentación necesarias para su propia reproducción, problema que devino en un proceso de creciente endeudamiento externo (1977-1980) y en la conocida crisis de la deuda, en 1982.

Es conveniente recordar que en 1972 el Ecuador incursiona en el mercado internacional como productor y exportador de petróleo, circunstancia que le da acceso a los ingresos--divisas necesarios para impulsar un proceso de acumulación basado en la industrialización. En consecuencia, a partir de este hecho tiene viabilidad el denominado modelo de sustitución de importaciones, que modificará significativamente la socio-economía ecuatoriana.

Si se consideran las reformas estructurales -fundamentalmente la agraria- que se impulsaron en los años sesenta, este nuevo acontecimiento fue determinante para un rápido proceso de modernización, caracterizado por el aumento de los movimientos migratorios, un rápido proceso de urbanización, la ampliación de los aparatos del Estado, el fortalecimiento de los sectores sociales medios, modificaciones en los patrones de consumo de la población, la ampliación de la capacidad de consumo de los ecuatorianos, etc.

Todo este conjunto de fenómenos, que se procesaron en muy corto tiempo, fueron exigentes en recursos financieros, por lo que sólo se vuelven viables con la exploración y producción petroleras. Fueron los ingresos petroleros el sustento de obras como las de viabilidad y electrificación, y los que abrieron la puerta a la incorporación de las tecnologías requeridas por el proceso de industrialización.

Pero los ingresos petroleros, si bien necesarios, no fueron suficientes para afianzar el proceso de industrialización. Estuvieron acompañados de una activa participación del Estado, que actuando a través de las políticas financiera, fiscal, cambiaria, tributaria, arancelaria -para no nombrar sino las más sobresalientes- configuró una constelación de elementos al amparo de los cuales se sentaron las bases de un nuevo proceso de acumulación y se dinamizó el aparato productivo.

Los ingentes beneficios otorgados, la alta protección arancelaria, la abundancia de dólares subvaluados, los servicios gubernamentales subsidiados, las reducidas tasas de interés, son ejemplos de la decisiva participación estatal. A la sombra de este proceso se fortaleció una débil burguesía, que en la última década se ha mostrado incompetente para plantear alternativas viables y afrontar la crisis desde una perspectiva de mediano y largo plazos, modificando la estructura productiva.

De cualquier forma, en los años setenta, el Ecuador será testigo de un inusual crecimiento económico y de un significativo desarrollo de sus fuerzas productivas. Aunque, conviene destacar, este desarrollo y crecimiento económico no fue general ni homogéneo y afectó de manera distinta a los diferentes sectores de la economía y grupos sociales. Un ejemplo concreto es la producción de alimentos para el mercado interno que decayó notablemente; en tanto que el ingreso se concentró en pequeños estratos de la sociedad, portadores de un consumo ostentoso.

Consustancial a este estilo de desarrollo industrial, fue la alta dependencia de tecnologías y materias primas importadas. Para el caso de las materias primas, en 1980 su utilización se estima en el 40 %; aunque en ramas con mayor componente tecnológico como la eléctrica, el transporte, la química y la metálica, la utilización de materias primas extranjeras alcanzaba el 80 y el 90%. Otro tanto sucedía con la importación de bienes de capital, cuyo crecimiento, entre 1974 y 1979, se elevó al 28% promedio anual, mientras las empresas nacionales que podían proveer de buena parte de estos bienes importados, subutilizaban su capacidad instalada y sus recursos productivos.

Naturalmente, este proceso solo podía mantenerse mientras perduraran las condiciones excepcionales que lo generaron y que comienzan a mostrar signos de agotamiento conforme avanzan los años setenta. Los precios del petróleo muestran una tendencia a la caída y los ingresos del Estado son cada vez más insuficientes para sostener una industria altamente dependiente de bienes importados y que se había desarrollado a sus expensas.

Para finales de la década, las insuficiencias del modelo para autorecrearse son manifiestas: la industria se enfrenta a crecientes dificultades para financiar sus importaciones y a la imposibilidad de generar un proceso de acumulación autosustentado, basado en la integración a los otros sectores productivos y en la generación de bienes de capital y

tecnologías mayormente imbricados a la realidad nacional. De la información consultada, se desprende que la importación de bienes de capital, lejos de disminuir, tendió a incrementarse, para representar, en los años finales de la década de los setenta, cerca del 98% de la inversión fija total.

Ante tal situación, el gobierno y los sectores productivos acuden al fácil expediente de endeudarse con el exterior, aprovechando la evidente sobrevaloración del tipo de cambio. La deuda externa privada aumenta de US\$ 57 millones en 1976 a 1.122 millones de dólares en 1980; en tanto que el endeudamiento total del país pasa de 693 a 4.651 millones en el mismo período, comprometiendo cada vez en mayor proporción las posibilidades de importación para una industria carente de bases nacionales.

Empero, hasta inicios de los 80 la situación parece manejable, aunque tiende a cambiar conforme se agudiza el problema de la deuda y se incentivan las presiones -internas y externas- por la revisión de la política económica y el viraje a un modelo que ponga a las exportaciones como eje del proceso de acumulación. La crisis de la deuda estalla en 1982, agudizada por crecientes tasas de interés y el cierre de los mercados financieros internacionales, en un contexto de pronunciada caída de los términos de intercambio.

En tales circunstancias, al conjugarse esta variedad de factores, la economía ecuatoriana, que venía financiándose con crecientes recursos externos, debió enfrentarse a la necesidad de atender el servicio de la deuda externa y reorganizar el modelo económico en función de las nuevas realidades, particularmente las que se venían configurando en el contexto internacional.

Sintetizando la problemática presente en aquellos años, la Junta Monetaria de entonces señalaba que "se puede decir que la economía ecuatoriana creció en forma desequilibrada bajo las directrices de un proceso de industrialización definido conscientemente, cuya ineficiencia quedó evidenciada a través de la proliferación de empresas manufactureras altamente dependientes de insumos importados, en detrimento de otras con elevados niveles de valor agregado, orientadas tanto al mercado exterior cuanto a satisfacer las necesidades de nuestra sociedad. Este crecimiento resultó oneroso y sólo fue posible mantenerlo mientras existieron fuentes de financiamiento, es decir, petróleo y crédito externo. Conforme estas fuentes fueron agotándose se hicieron evidentes los desequilibrios que a lo largo de este período habían venido consolidándose hasta desembocar inexorablemente en una crisis que, lamentablemente la sociedad se negó a reconocer".

En función de este razonamiento, en el PROGRAMA DE ESTABILIZACION (1983) se proponía la reorganización del aparato productivo, a través de instrumentos de política económica que afecten y modifiquen los precios relativos (tasas de interés, tipo de cambio, salarios reales), induciendo a que estos se constituyan en los parámetros que guíen las decisiones de los agentes económicos, *conforme a las prioridades sociales*

más aconsejables que, en opinión de la Junta Monetaria, "obligan a introducir una racional adaptación de la industrialización sustitutiva de importaciones a la necesidad de promover exportaciones manufactureras intensivas en el uso de materias primas, otros insumos nacionales y que favorezcan la generación de empleo." (p.15)

Es esta línea de pensamiento, que en realidad incorpora al Ecuador a la corriente de países con francas políticas de corte neoclásico, la que a partir de entonces define e impone la política económica hasta la actualidad, con los resultados conocidos y que brevemente se sintetizan a continuación, destacando los impactos en la industria manufacturera. En realidad, se trata de reorientar el modelo de industrialización hacia otro sustentado en la producción y exportación de productos primarios (ventajas comparativas), al propósito de generar los excedentes necesarios que garanticen la atención del servicio de la deuda externa y las necesidades de importación, en el marco de un proceso de creciente globalización de las economías bajo las reglas del mercado.

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

TENDENCIAS EN LA PRODUCCIÓN

Una visión general

Los resultados económicos a partir de 1980 han sido más que pobres: entre 1980 y 1998, el PIB creció a un promedio del 2.1% anual. En sucres de 1975, el PIB pasó de 147.622 millones en 1980, a 227.678 millones en 1998, para caer a 211.130 millones en 1999. A consecuencia de este comportamiento, el PIB por habitante, que en 1981 alcanzó los 18.751 sucres de 1975, en 1999 se redujo a 17.011 sucres, con una caída —en el período— superior al 9%.

La industria manufacturera no ha tenido mejor suerte, con un crecimiento promedio anual de apenas el 1.0% entre 1980 y 1999; lo que significa que, en términos de sucres constantes, la producción industrial sólo pasó de 26.807 millones de sucres de 1975 a inicios del período, a 32.738 millones de sucres constantes en 1999. Empero, conviene diferenciar entre el comportamiento económico en los años 80, del que tiene lugar a partir de 1990, pues ello revela determinadas tendencias que operan al interior del aparato productivo.

En este sentido, no debe perderse de vista que en los años 80 (1981-1989), la producción manufacturera, en sucres de 1975, se redujo en el 1.5%, pues el valor producido cayó desde los 29.159 millones en 1981, a un valor de 28.727 millones en 1989, cuestión que determinó que la participación del sector en el PIB, que en 1981 era del 19%, caiga a solo el 16.2% en 1989. A consecuencia de este impacto en la producción industrial, las exportaciones del sector se redujeron en el 48% en el período, pues cayeron desde 626 a 325 millones de dólares entre los años 1980 y 1989.

Aunque las industrias manufactureras fueron afectadas en su conjunto, particular impacto sufrió la producción de alimentos, bebidas y tabaco, vinculada tradicionalmente al consumo interno: aquí, la producción se redujo desde los 12.177 millones de sucres en 1981, a un valor de 9.496 millones en 1989, con una significativa caída, en el periodo, del 22%.

En los años 90, la tendencia comienza a revertirse y la producción manufacturera recupera un cierto dinamismo, que se concreta en un crecimiento promedio anual del 2.9% entre 1990 y 1998, aunque en 1999 nuevamente es afectada por la crisis general del país y el valor producido se contrae en un significativo 7.2%, similar a la caída del PIB (7.3%). En términos de valor –sucres de 1975–, la producción industrial pasa de 28.055 millones de sucres en 1990, a 35.239 millones en 1998, pero cae a 32.698 millones en 1999.

Por su parte, la producción de alimentos también se recupera en los años 90, en los que crece a una tasa promedio anual del 1.86 %, pues el valor producido aumenta desde 9.668 millones de sucres en 1990, a 11.412 millones en 1999, aunque este último valor sigue siendo menor al alcanzado en 1981, superior a los 12.100 millones de sucres de 1975. Esto quiere decir que, medida en términos per-cápita, la producción de alimentos industrializados hoy es inferior en un 38.3% a la de 1981. Como puede deducirse, si bien el conjunto de la producción manufacturera fue impactado por las políticas de estabilización y ajuste estructural, el mayor peso de la crisis fue soportado por la producción que fundamentalmente se destinaba al consumo interno.

Si se toma como referencia el mercado internacional, la información destaca la significativa recuperación de las exportaciones de productos industrializados, que de US \$ 380 millones en 1990, cierran la década con 1.060 millones de dólares, lo que denota las recientes tendencias en la economía derivadas de las políticas económicas implementadas. La contribución principal a estas exportaciones proviene de la producción de alimentos, que aporta con 524.8 millones de dólares, prácticamente el 50% de las exportaciones industriales. Esto significa que, si bien la producción de alimentos es duramente afectada por el viraje de la política económica, lo fundamental de su recuperación es atribuible a la apertura comercial, que reemplaza la tendencia a un crecimiento industrial inducido por la ampliación del mercado interno.

Las cifras que se han anotado, si bien generales, tienen el mérito de mostrar las tendencias presentes en la economía, entre las que pueden destacarse, de una parte, la creciente fuerza del comercio internacional, y de otra, las débiles tasas de crecimiento, insuficientes para atender las exigencias de producción y empleo, conforme a los propósitos del Plan de Estabilización ya anotados.

Modificaciones en el contexto empresarial

Tomando como referencia la información proveniente de la Superintendencia de Compañías, puede desatacarse que entre 1985 y 1998, el número de empresas registradas más que se duplica, al pasar de 11.737 en 1985, a 23.761 en 1998, lo que muestra un importante dinamismo en la constitución de empresas, con una tasa de crecimiento promedio anual del 5.6%, superior al crecimiento general de la economía. Empero, este dinamismo no es homogéneo al conjunto de sectores económicos, revelando una importante reestructuración del aparato productivo y los impactos diferenciados de las políticas de ajuste implementadas en los últimos 20 años.

En efecto, la información destaca que esta reestructuración se da en beneficio del comercio, el transporte y las comunicaciones y los servicios; y en detrimento de los sectores productivos –exceptuando la agricultura, cuya participación en el total de empresas se mantiene estable–, particularmente la industria, cuya participación en el conjunto de empresas decae desde el 20.4% en 1985 al 11.6 en 1998, mientras la construcción reduce su participación desde el 6.8 al 5%. En contrapartida, la participación del comercio, el transporte y comunicaciones y los servicios personales y a las empresas aumenta considerablemente, al pasar del 61.6 al 73.3%, destacando un importante proceso de terciarización de la economía.

Esta tendencia a la caída de la participación de las industrias se produce también en relación a los activos y las ventas totales, aunque no en la misma magnitud, pues mientras en 1985 las industrias controlaban el 40% del total de activos empresariales, en 1998 la participación se reduce al 24%, confirmando la tendencia indicada. Por su parte, las ventas industriales también pierden en participación: si en 1985 controlaban el 40.4% de las ventas totales, en 1998 sólo participan con el 31.4%, pese a que el nivel promedio de ventas por empresa pasa de 39.5 a 53.7 millones de sucres de 1980, lo que podría indicar una disminución de la capacidad ociosa, tradicionalmente elevada en la producción industrial, o un incremento de la productividad. (Ver cuadro 1)

A más de lo indicado, cálculos complementarios destacan un virtual estancamiento de las inversiones al interior de las industrias: así, mientras el activo promedio por empresa se duplica en los casos de la agricultura, la electricidad y los servicios; y se cuadruplica en el caso del transporte y comunicaciones, en el caso de las industrias apenas se modifica, pues la inversión promedio por empresa sólo pasa de 45 a 48 millones de sucres de 1980 en el periodo analizado. Lo propio pasa con los ingresos operacionales que permanecen virtualmente estancados entre 1985 y 1990, para alcanzar una cierta recuperación en los años siguientes, sin lograr el dinamismo del conjunto de empresas.

CUADRO No. 1
VALOR PROMEDIO DE ACTIVOS Y VENTAS DE LAS COMPAÑÍAS
POR ACTIVIDAD ECONOMICA
 (En millones de sucres de 1980)

ACTIVIDAD	1985		1998	
	ACTIVOS	VENTAS	ACTIVOS	VENTAS
TOTAL	23.2	19.9	34.9	19.9
Agricultura	18.1	10.5	35.5	14.5
Minas y Canteras	90.1	196.9	334.1	35.4
Industrias	45.1	39.5	47.8	53.7
Electricidad	431.9	92.3	928.8	236.2
Construcción	24.4	10.2	25.9	13.2
Comercio	18.4	25.3	23.1	26.3
Transporte y Comunicac.	18.9	17.2	85.2	19.4
Servicios a Empresas	8.7	2.5	15.9	4.1
Servicios Personales	9.6	6.3	19.9	7.9

Fuente: Superintendencia de Compañías, Anuarios Estadísticos

De esta parte puede concluirse que, aunque los indicadores macroeconómicos expresan un pobre comportamiento económico pese a la profundidad de las reformas, la información proveniente de la Superintendencia de Compañías muestra una importante reestructuración y dinamismo (particularmente en los años 90) al interior del aparato productivo, con impactos negativos en el sector manufacturero, cuestión que denota la forma como opera el ajuste y la orientación que el ajuste imprime a la economía en su conjunto.

Tendencias en el empleo

De manera congruente con la información analizada, cuando se mira el comportamiento del empleo, es destacable que mientras el número de ocupados por el conjunto de empresas evoluciona desde 227.303 trabajadores en 1988 a 420.202 en 1998, con una generación de aproximadamente 200 mil plazas de trabajo en el periodo, en el caso de las industrias el número de ocupados sólo pasa, en igual periodo, desde 93.361 a 105.491 ocupados, número similar al que ya existía en 1990. Si se considera que la PEA del país en 1998 alcanzaba aproximadamente los 4.2 millones de personas, puede señalarse que la capacidad de ocupación de las empresas es realmente pequeña, pues en 1998 solo dieron ocupación al 10% de la PEA en el caso del conjunto de empresas; al paso que en la industria manufacturera ese

porcentaje sólo alcanzó el 2.5% de la PEA total, lo que indica que las industrias ocupan alrededor de un cuarto del empleo generado por las empresas en conjunto.

En los otros sectores económicos, el empleo tiene un comportamiento diferenciado: en la agricultura más que se duplica en el período 1988/98, pues el número de ocupados pasa de 23.657 en el 88 a 58.307 en 1998, mientras que el promedio de empleados por empresa aumenta de 15 a 23, aumento superior al promedio general, que pasa de 15 a 18 empleados. Parecido comportamiento se produce en el comercio, el transporte y los servicios -particularmente a las empresas-, en donde el número de ocupados pasa de 25.745 en 1988, a 81.140 en 1998. Es interesante destacar que en este sector, aunque el promedio por empresa más que se duplica al pasar de 5 a 11 ocupados, continúa manteniendo un promedio reducido, lo que denota la influencia de las pequeñas empresas, que tienen la virtud de ocupar a un importante número de trabajadores.

En contraste a lo que sucede con el conjunto de empresas, en las 1000 más importantes el empleo se comporta de manera distinta, pues estas empresas cuyas ventas equivalen al 75% del producto nacional (*), solo ocupaban, en 1998, a 147.147 trabajadores, es decir al 35% de los ocupados por el conjunto de empresas, número inferior al que ocupaban en 1992, que superaba los 150 mil trabajadores. Debe aclararse que para los años 97 y 98 la información se refiere sólo a las empresas que han presentado la información correspondiente a la Superintendencia (812 y 809), mientras que para los años 93 y 96 se consideran las mil en conjunto. Obviando esta dificultad y admitiendo un cierto nivel de distorsión, puede aceptarse que en las empresas más grandes, el promedio de trabajadores por empresa ha pasado de 151 a 182 entre 1993 y 1998, lo que destaca los crecientes niveles de concentración que se producen en el conjunto de la economía.

No obstante, incluso esta poca capacidad de generación de producción y empleo, tradicional en el comportamiento de las industrias, se ve confrontada por las crecientes exigencias de competitividad y requerimientos tecnológicos de la producción moderna, que terminan por encarecer las exigencias de inversiones por cada nuevo trabajador.

(*) La información proviene del informe de la Superintendencia de Compañías sobre las 1000 empresas más importantes del país, en 1977. Pg. 88.

CUADRO No. 2
ECUADOR: PERSONAL OCUPADO EN LAS EMPRESAS REGISTRADAS
EN LA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑIAS,
SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL

	Años			
	1988	1990	1995	1998
No. Empresas	14.747	16.672	20.423	23.761
Directivos	11.393	13.331	16.257	50.439
Técnicos	15.228	17.785	158.007*	
Administrativos	81.764	87.979	79.128	96.444
Obreros	118.918	139.930	44.227	
Producción				197.350
Otros				75.969
TOTAL	227.303	258.425	297.619	420.202
Promedio en el total de empresas,	15	16	15	18
Empleo en las mil empresas más grandes	150.676	143.473	130.224	147.147
Empleo en el total, excepto mil más grandes	76.627	114.952	167.395	273.055
Promedio, exceptuando mil más grandes	5.6	7.3	8.6	12.0

Fuente: Superintendencia de Cias., Anuarios Estadísticos

(*) Nota: En el anuario de 1995, no existe una explicación para el aumento extraordinario de la categoría "Técnicos"

En este sentido, si se relaciona el valor de los activos con el número de empleados del total de empresas, vamos a encontrar que en promedio y en 1995, la inversión requerida por trabajador fluctuaba alrededor de los 155 millones de sucres (53.129 dólares), aproximadamente el doble de la que se requería en 1990 (24.336 dólares); pero si tomamos como referencia únicamente las 1.000 empresas más importantes (1996), esa inversión asciende a 315 millones de sucres (US \$ 86.686), y a 111.862 dólares en 1998, inversiones sustancialmente superiores a la de 1993 (año para el que existe información), en que alcanzó los 58.916 dólares por trabajador. De donde se deduce que si los activos aumentan en proporciones mayores al empleo generado, también la inversión por trabajador aumenta, disminuyendo las posibilidades de una racional utilización de la fuerza laboral al interior del aparato productivo, cuestión que explicaría -al menos en parte- las crecientes migraciones.

Empero, no pueden dejar de considerarse las grandes diferencias que existen entre las distintas ramas de actividad, como al interior de ellas, cuestión que es perfectamente apreciable cuando se trata de las 1.000 empresas más importantes. En 1996, por

ejemplo, puede destacarse que mientras la inversión promedio por trabajador para los Servicios Comunales, Sociales y Personales era de 134 millones de sucres, en la explotación de minas y canteras, esa inversión superaba los 3.200 millones por trabajador. Lo propio sucede al interior de las ramas de actividad: un buen ejemplo es la industria manufacturera, pues mientras las refinerías de petróleo exigían una inversión por trabajador superior a los 4.000 millones de sucres de 1996, en otros renglones como las panaderías, la fabricación de calzado, muebles o las joyerías (en general aquellas actividades con fuerte influencia artesanal), se requerían inversiones inferiores a los 100 millones por trabajador.

Este proceso de creciente diferenciación al interior del aparato productivo, se constata también cuando se trata de las productividades. Aquí, a falta de un mejor indicador, los ingresos de las empresas por trabajador parecen ser el que más adecuadamente nos aproxima al tema: si igualmente relacionamos la información de 1996 con la de 1990, encontramos que mientras en 1990 el ingreso promedio obtenido por las empresas por cada trabajador alcanzó los 25.716 dólares, para 1996 ese ingreso asciende a 48.198 dólares, casi duplicando la cifra de 1990, con un interesante aumento del rendimiento por trabajador superior al 13% promedio anual.

Si un ejercicio similar se realiza para las mil empresas más grandes, se tiene que si en 1993 el ingreso/trabajador promedio alcanzó los 61.071 dólares, para 1996 asciende a 79.426 dólares, existiendo muchos renglones de producción donde los ingresos duplican, triplican o quintuplican el promedio señalado, confirmando y profundizando las tendencias a la concentración.

Así pues, la información que se ha presentado revela los impactos diferenciados de las políticas de ajuste en la economía, impactos particularmente severos en el caso de la industria manufacturera, en especial en las pequeñas empresas, que muestran las dificultades que deben afrontar en un marco de liberalización económica y de internacionalización de la producción y los mercados. Un ejemplo ilustrativo de los impactos de estas políticas –en especial la monetaria y financiera–, tuvo lugar en el Gobierno de Durán Ballén, en el que fue prolífica la quiebra de pequeñas empresas y pequeños productores, cuestión que devino en una fecunda conformación de clubes de deudores. En los años 1993, 94 y 95 quebraron 2.849 empresas y solo en 1995, 1.675 fueron disueltas o liquidadas. En el período 1990/1996, el número de empresas en esta situación se aproximó a las 4.600.

Los datos son ilustrativos: en 1995, de las 20.423 empresas registradas en la Superintendencia de Compañías, 4.662 declararon pérdidas por nada menos que **un billón 221 mil 448 millones de sucres, equivalentes a 418 millones de dólares**. Estas mismas empresas (en el mismo año) transfirieron al sistema financiero, bajo la forma de intereses y comisiones, algo más que 718.200 millones de sucres, mientras que el conjunto de empresas (20.423), transfirió una suma cercana a **un billón 700 mil**

millones de sucres, aproximadamente 556 millones de dólares. En 1996, el conjunto de empresas registradas (17.352 transfirió al sistema financiero, por igual motivo, una suma superior a los 2.3 billones de sucres (aproximadamente 722 millones de dólares), un costo excesivo para unas empresas con bajos índices de rentabilidad promedio. Piénsese que esa cantidad es superior al costo de la fuerza laboral de todos sus trabajadores (mano de obra directa + mano de obra indirecta). En 1998, el fenómeno se profundiza, pues las empresas registradas debieron pagar, por el mismo concepto, una suma superior a los 800 millones de dólares.

Puede hablarse, entonces, de una virtual expropiación por parte del sistema financiero y los grupos de interés a él vinculados de las capacidades productivas y de inversión del país. En su propósito por valorizar el capital especulativo, éste opera -vía tasas de interés- succionando recursos que, en otras circunstancias, se orientarían a la esfera productiva, dificultando las posibilidades de acumulación, particularmente en el campo de las pequeñas empresas, lo que explicaría las quiebras masivas de los pequeños productores de la ciudad y del campo, que se han producido y siguen produciéndose.

Tendencias a la concentración

Naturalmente, el que las empresas tengan que destinar buena parte de su esfuerzo al servicio de sus deudas, afecta su viabilidad productiva y explica, en alguna medida, los bajos indicadores de rentabilidad que muestran las empresas en su conjunto. En este sentido, las altas tasas de interés juegan un rol discriminador respecto a la viabilidad -entendida como rentabilidad- de las empresas. Entonces, cuando se habla de bajas rentabilidades del conjunto de las empresas (o de las mil más importantes), no debe entenderse que no existan empresas o grupos de empresas con altas rentabilidades. Por el contrario, en el país es proverbial la alta concentración económica, que ha venido profundizándose en los últimos años, poniendo en evidencia que el mecanismo de exclusión con que juegan las altas tasas de interés, funciona a cabalidad.

En este sentido, merece destacarse que mientras (en 1996) las 1.000 empresas más importantes tienen indicadores de rentabilidad (sobre ventas y activos) inferiores al uno por mil, existen empresas con rentabilidades que superan el 10, el 20 o el 30% en relación a sus activos y a sus ventas (La Favorita, Cemento Nacional, Cervezas Nacionales, Ingenio San Carlos, son un buen ejemplo de ello). Se trata de un grupo de empresas con altas inversiones y un fuerte control del mercado, y que a la hora de hablar de utilidades, saben hacerse con una buena proporción de ellas.

Algunas conclusiones que se derivan del proceso de industrialización

Los aspectos que brevemente han sido reseñados, permiten destacar que también en el aparato productivo se reproducen aquellas características de exclusión que en los niveles social y político se expresan como elevados niveles de pobreza y mínima participación en la toma de decisiones. Si se quiere una conclusión general, puede decirse que este modelo opera como un mecanismo que reorganiza y distribuye el excedente generado en la producción hacia los sectores articulados al sistema financiero, restando espacio a las posibilidades de inversión productiva y de generación de empleo de calidad, cuestiones que han determinado que la recesión económica se prolongue por tanto tiempo, sin perspectivas claras de reactivación.

Naturalmente, no sólo el sistema financiero es el beneficiario exclusivo; también participan del excedente -como se acaba de demostrar-, un pequeño número de empresas con altas rentabilidades y generalmente articuladas al sistema financiero, conforme se ha evidenciado en los últimos años. Este hecho ha profundizado el proceso de concentración y distribución negativa del ingreso, al punto que -entre 1975 y 1996- el decil de más altos ingresos ha aumentado su participación en el ingreso urbano en un significativo 30%, porcentaje que, aunque fue extraído fundamentalmente de los sectores sociales medios, amplió la pobreza y la población excedentaria -en términos de país- en forma significativa, provocando el éxodo masivo de la fuerza laboral, que busca valorizarse en el mercado internacional.

Con ánimo de concreción, puede afirmarse que el proceso de modernización que se da al interior del aparato productivo, tiene como sustento un escenario en el que se articulan poderosos intereses económicos y financieros que controlan las instancias de poder estatal. Es esta conjunción de intereses -que se concreta en la política económica neoliberal, apoyada por los organismos internacionales-, la que ha permitido un extraordinario flujo de excedentes para provecho propio (empresas vinculadas), a más de la transferencia neta de recursos al exterior, dificultando -si no imposibilitando- un proceso de acumulación interno.

Empero, debe reconocerse que en parte, esos recursos ha sido canalizado, en condiciones más que ventajosas, al conjunto de empresas vinculadas al sistema financiero, produciendo un cierto nivel de innovación tecnológica que se expresa en los más altos niveles de inversión requeridos por trabajador. Desde luego, este proceso ha derivado en una altísima concentración industrial que se expresa en el hecho de que las 1000 principales empresas producen el 75% del PIB. Este proceso, en el campo de la política económica, ha sido complementado por elevadas tasas de interés, con consecuencias de segmentación y segregación industrial.

También en el campo del empleo se perciben con nitidez las consecuencias que se derivan de la política económica, y que han devenido en la ampliación del desempleo abierto y las migraciones, la profundización del subempleo y la generalización de las actividades informales, fenómenos que los vemos y percibimos diariamente en las calles de Quito, Guayaquil y otras ciudades menores, agudizado por las exigencias de mayores inversiones y una más alta calificación de la fuerza laboral, que excluye de las posibilidades de acceder a un trabajo productivo a más amplios sectores, presionándolos a refugiarse en actividades de mínima rentabilidad y peor productividad, consolidando aquellas tendencias al apartheid social.

Por su parte, las altas exigencias de inversión por trabajador, como condición para mantener mínimas posibilidades de competitividad frente a la apertura de los mercados, determinan que aquellos mecanismos de exclusión -particularmente las altas tasas de interés (las mayores de América Latina) y su influencia negativa sobre la distribución del ingreso- se potencialicen. Empero ello, y pese al proceso de diferenciación al interior de las empresas, es evidente que las productividades en el país no han alcanzado los niveles requeridos que permitan al país articularse convenientemente al mercado mundial.

Existen alternativas

Como es conocido, en gran medida la competitividad y productividad continúan sustentándose en una flexibilidad cuantitativa -bajos salarios y reducción de empleo- que fuera sancionada por las reformas laborales promocionadas con argumentos diametralmente opuestos a los logrados. Esta constatación exige, entonces, un vuelco radical en las políticas económicas, que permita que la acumulación productiva se reactive. Esto implica que deben encontrarse los mecanismos necesarios que permitan que los cuantiosos recursos que en la actualidad son transferidos al sistema financiero o destinados al servicio de la deuda externa, se orienten a la producción, particularmente a la pequeña y mediana empresa, en condiciones financieras adecuadas. Ello es indispensable en la perspectiva de alcanzar niveles de inversión muy por encima de los actuales, que en el mejor de los casos sólo son suficientes para la reposición del capital consumido, pero inadecuados para garantizar nuevas inversiones indispensables para mantener un proceso de producción dinámico y sostenido.

Naturalmente, políticas como las indicadas, deben ser acompañadas por otras que desarrollen las capacidades tanto de las empresas cuanto de las personas, que les permitan articularse con ventaja a las nuevas exigencias que se derivan de la globalización. A inicios del siglo XXI, existe un virtual consenso en torno a reconocer que la producción y los mercados han avanzado en un irreversible proceso de globalización, gestado particularmente al calor de lo que se ha denominado la *quinta*

revolución tecnológica. A consecuencia de esta realidad, el desenvolvimiento económico de países como el nuestro, dependería estrechamente de la forma y grado de inserción internacional, cuanto de las condiciones internas que lo sustenten.

En este sentido, debe reconocerse que la ciencia (conocimiento) y su producto (tecnología), son las nuevas fuerzas que caracterizan y modelan el comportamiento productivo a nivel global; y que son esas fuerzas las que devienen en fuerza productiva y competitiva, en tanto condición que determina la viabilidad de los procesos productivos y el acceso a los mercados. Y es evidente, en esta perspectiva, que el Ecuador no transita los mejores caminos, pues lo fundamental de su producción exportable está sometida al deterioro constante de sus términos de intercambio, que a la final se traducen en salarios de miseria y en precios al productor que no alcanzan a cubrir los costos del proceso productivo.

Este estilo de desarrollo, calificado como espurio en el lenguaje de la CEPAL, es inviable en el tiempo, precisamente por las características destacadas. Es, pues, necesario el despliegue conjunto de esfuerzos del Estado, los sectores productivos y las universidades, en procura de transferir a las empresas y a los trabajadores las tecnologías y capacidades necesarias que incorporen valor agregado a la producción, que la torne competitiva en el escenario internacional. Al respecto, resulta ilustrativo recordar las expresiones de un conocido empresario cuando destacaba que mientras un trabajador norteamericano generaba en promedio un ingreso por hora superior a los 30 dólares, el rendimiento de un trabajador ecuatoriano apenas superaba un dólar; por lo que invitaba a reflexionar sobre las desastrosas consecuencias que tendrá la dolarización en una economía con tan bajos rendimientos.

Empero, esfuerzos como los anotados no serán suficientes, si no son acompañados de otros que tiendan a fortalecer el mercado interno. En esta dirección, es indispensable la definición de políticas redistributivas del ingreso por la vía de la ampliación del gasto del Estado en la prestación de los servicios básicos, particularmente educación y salud, y de la revisión de las políticas de remuneraciones reales que permitan el acceso al consumo y la reactivación de la producción. Debe reconocerse que una de las particularidades del presupuesto del Estado radica en la posibilidad de reorganizar el gasto en función de objetivos prioritarios, modificando la actual tendencia que privilegia los espacios especulativos y corruptos del país, particularmente los articulados en torno al sistema financiero.

Cabe reconocer, entonces, que existen alternativas. Nuestro propio Instituto, al criticar la política económica neoliberal por sus destructivos resultados, ha realizado propuestas en forma reiterada. En ocasiones, incluso, ha llegado a coincidir con los gremios industriales cuando estos, abandonando intereses particulares, han definido posiciones que ubican al interés general como prioritario. Es el caso del Plan Estraté-

gico "Visión Industrial Año 2020", en el que definen que "El Ecuador será símbolo de una sociedad industrializada modelo de bienestar de su población, basado en un desarrollo equilibrado y sostenible, en un ambiente de paz".

Este Plan estratégico fue aprobado por el Congreso Nacional de Industriales de 1995, y en él se definían acciones como mejorar la capacitación y educación; impulsar la modernización industrial en base a los recursos renovables, el fortalecimiento del mercado interno y el encadenamiento industrial; adoptar una cultura de calidad y crear una cultura de concertación. Son propósitos que sin duda podrían alcanzar el apoyo de la mayoría de ecuatorianos; pero que a nuestro entender chocan con la forma como en la actualidad se articulan el poder político, financiero y económico en el país, que al momento se erigen como el principal obstáculo al desarrollo nacional. Y al respecto, poco hemos escuchado a los industriales. Quizás debido a ello es que los propósitos del Plan Estratégico no se estén concretando en la forma esperada.

2. EXPORTACIONES

ECUADOR: COMERCIO EXTERIOR

Ec. Guillermo Chulde

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Durante los años ochenta, los países latinoamericanos enfrentaron lo que se ha denominado "la década perdida", época en que bajó el Producto Interno Bruto por habitante, se ensanchó la brecha de la pérdida de los términos de intercambio, se incrementó la deuda externa, etc. Es a partir de estos años en que los esquemas de desarrollo aplicados han perdido dinamismo e incluso algunos afirman que se han agotado. Nace entonces, en los años noventa, la necesidad y el convencimiento de establecer un nuevo esquema de desarrollo denominado diversificación de las exportaciones, con el que finalmente deberá lograrse el objetivo de la sustitución de las importaciones, y la inserción en los mercados internacionales con más y diversos productos.

La economía ecuatoriana ha tenido su soporte en la expansión de las exportaciones. Sin embargo éstas han presentado algunas limitaciones por el lado de la oferta y la demanda. En el primer caso porque no se ha diversificado la producción y no se ha mejorado la productividad; en el segundo caso la persistencia de las restricciones de tipo arancelaria y para arancelarias en la mayor parte de los países desarrollados. En el caso de las importaciones se observa que la tendencia ha sido a crecer en forma sistemática hasta 1998, en tanto que en los años 1999 y 2000 se genera una desaceleración. La economía ecuatoriana muestra una alta dependencia del comercio exterior y su nivel de apertura supera el 50%.

2. EXPORTACIONES

El problema es que Ecuador (1990-1999) tiene concentrado el 81% de sus ventas en cinco bienes: petróleo, banano, camarón, cacao y café. Y lo más representativo de los productos no tradicionales: flores, atún, enlatados, cuero, sombreros de paja toquilla, frutas, y vegetales, con el 14%, en el mismo período. La caída de los precios externos genera un efecto negativo en la balanza de pagos, y lo más preocupante es que se agudiza la contracción del ingreso de divisas.

Las exportaciones totales crecieron al 10,5% entre 1990-1995 y bajaron al -4,4% entre 1996 y 2000; la participación de las exportaciones en el PIB en 1990 fue de 28,2%, en

1995 pasó al 34% y en 1999 al 33%; en el 2000 se espera que fluctúe en el 35% por los altos precios del barril de petróleo. La exportación de petróleo ha sido el rubro más representativo, en 1990 participó con 1.418 millones de dólares, en 1995 con 1.530 y en 1999 con 1.500 millones de dólares; en término medio la exportación de petróleo contribuyó con el 13% al Producto Interno Bruto, en el decenio pasado.

De las exportaciones de origen agropecuario, el banano ha tenido y seguirá teniendo gran importancia. Si entre 1990 y 1999 las ventas de banano al exterior representaron el 21,5% en el próximo lustro, si se mantienen las mismas condiciones, se espera participar con el 23% con un monto superior a los mil doscientos millones de dólares, aprovechando la modalidad de "primer entrada, primer servido" en la Unión Europea (modalidad que operará desde marzo del año 2001) y la alta preferencia que tiene la fruta, por su calidad, en el mercado de Alemania e Italia.

En los últimos ocho años las exportaciones bananeras del Ecuador han sufrido un tratamiento discriminatorio por parte de la Unión Europea, lo que causó pérdidas a sus productores y al país en general. El propósito de los europeos al proteger las importaciones provenientes de sus territorios de ultramar, ha incidido en uno de los absurdos más notorios en el comportamiento de la demanda, cuando en lugar de comprar más banano barato y de buena calidad, ha entorpecido el libre comercio, lo que desdice todos los discursos de apertura y globalización de los países industrializados que repiten sin cesar en todos los foros y convenciones internacionales.

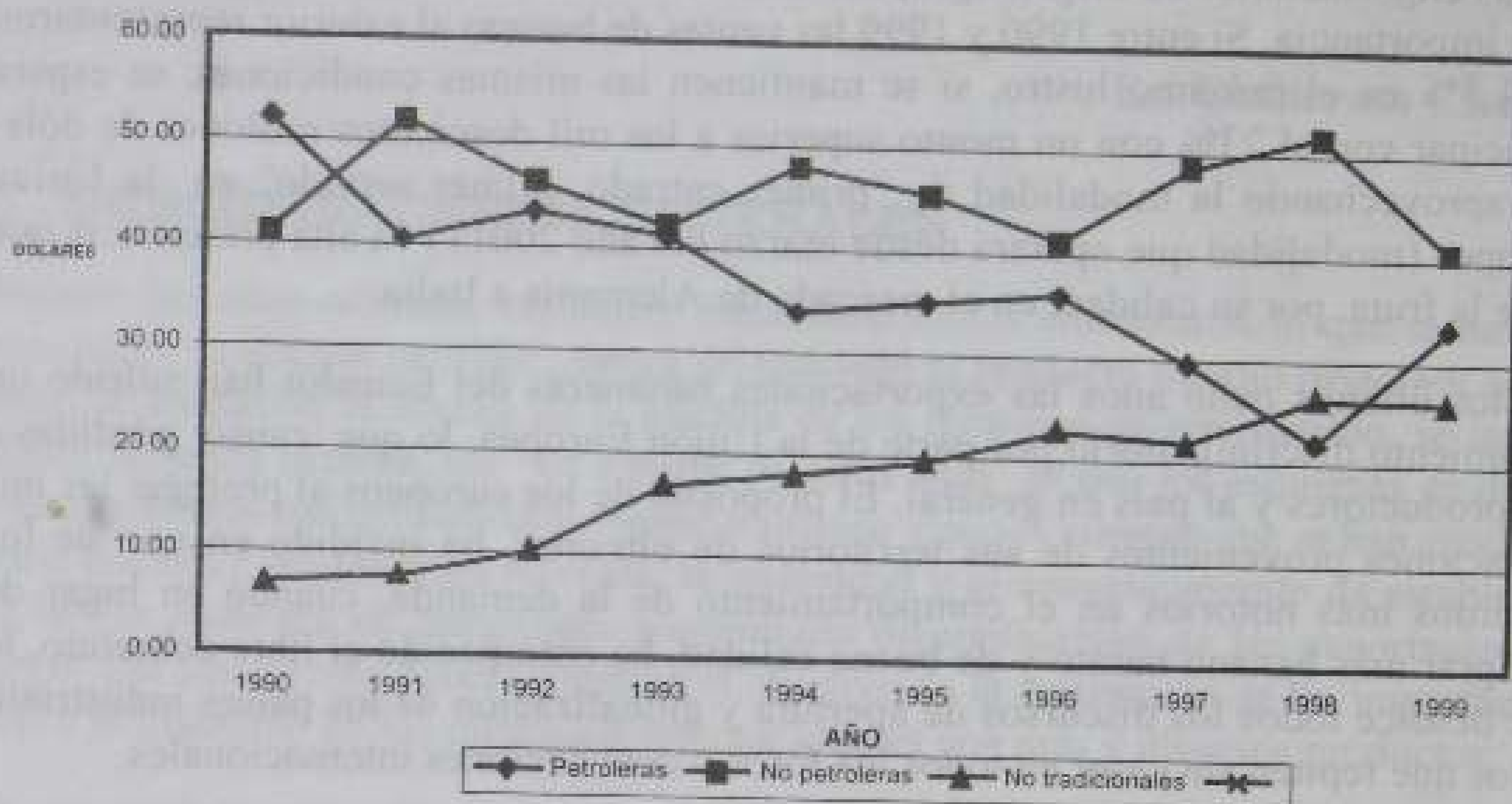
De todas maneras es necesario que Ecuador emprenda una agresiva política de comercialización que amplíe los mercados de esta fruta en Estados Unidos, Rusia, Japón, China, por ser mercados potenciales en donde se debe aprovechar los niveles de competitividad en el precio y sobre todo la calidad de la fruta.

Si podemos vender más a Europa y Estados Unidos y si existe armonía entre productores y exportadores, habrá posibilidad de mejorar las condiciones de vida de cerca de dos millones de ecuatorianos, que dependen directa e indirectamente de esta actividad económica, y será un buen rubro de ingreso de divisas a la economía ecuatoriana.

El 70% de la exportación de cacao son productos semi elaborados, lo que supone mejores precios a un mayor valor agregado. Su crecimiento ha sido bastante cíclico, en los años 1991, 1992, 1997 y 1998 muestra tasas negativas; de todas maneras durante el período 1990 y 1999 crecieron a un promedio anual del 5%. Uno de los graves problemas en este producto no es la comercialización, sino los bajos niveles de producción, el país no está en capacidad de satisfacer la demanda de las industrias extranjeras que lo hacen en grandes cantidades. Ecuador produce aproximadamente 90.000 toneladas mientras las empresas demandan más de 200.000. Es necesario que el país tenga niveles adecuados de producción así como también suficiente stock

para abastecer en épocas bajas, porque siempre habrá demanda de este producto por su aroma de buena calidad.

EXPORTACIONES



El café elaborado se exporta a 32 países, siendo EEUU, Colombia, Chile, Argentina, Perú, Costa Rica, Holanda, Francia, Nueva Zelanda, Rusia, México, Uruguay, Australia, España y Japón nuestros principales compradores. En los últimos años se ha mejorado el proceso de producción, se ha incrementado la superficie cosechada, se ha propiciado un mejoramiento en los rendimientos por hectárea y un incremento del valor agregado, lo que ha permitido aumentar las exportaciones de café, especialmente elaborado. Si se tecnifica el procesamiento del grano, si además en la producción hubiera eficiencia y eficacia se podría cuadruplicar la producción.

El comportamiento del precio del café en los mercados de Nueva York y Londres, los niveles de producción de Colombia y la oferta mundial afectan al precio del café ecuatoriano. Hay ocasiones que cae el precio en forma estrepitosa como por ejemplo en 1992 y 1998, generando disminución en los ingresos de los productores y del país.

CUADRO No. 1
 IMPORTACIONES POR USO O DESTINO ECONOMICO
 En Miles, Período 1990-1999

Grupos Económicos	kilos	%	Dólares CIF	%
1) Bienes de consumo no duradero	1,521,887	4.18	3,741,842	10.8
2) Bienes de consumo duradero	716,502	1.97	2,936,000	8.5
3) Combustibles y lubricantes y productos conexos	7,875,237	21.64	1,889,111	5.5
4) Materias primas y productos intermedios para la agricultura	3,515,855	9.66	1,715,725	5
5) Materias primas y productos intermedios para la industria	18,390,605	50.54	11,552,124	33.5
6) Materiales de construcción	2,287,303	6.29	1,175,105	3.4
7) Bienes capital para la agricultura	77,379	0.21	346,189	1
8) Bienes de capital para la industria	974,881	2.68	6,839,625	19.8
9) Equipos de transporte	1,025,100	2.82	4,300,195	12.5
10) Diversos	1,252	0.00	15,648	
T O T A L	36,386,001	100	34,511,564	100

FUENTE: BANCO CENTRAL
 ELABORACION: IIE UC

4. POLITICA COMERCIAL

En los años setenta con el boom petrolero, el Estado otorga importantes incentivos financieros, fiscales y arancelarios especialmente al sector industrial dentro del marco de cooperación con el resto de los países de la Comunidad Andina, con el fin de afianzar el proceso de sustitución de importaciones, pero no ha tenido el éxito que se esperaba.

Desde 1986 se inicia el proceso de liberación parcial del comercio exterior que se ha sustentado en la estructura arancelaria y una política orientada a diversificar productos y mercados. Con la Reforma Arancelaria emprendida desde 1990, se acentuó el proceso de reducción y/o eliminación de las preferencias arancelarias, mediante la desgravación de las restricciones cuantitativas (derechos arancelarios, recargos, depósitos), y no cuantitativas (autorizaciones previas, cupos y prohibiciones, revisión del régimen para el comercio exterior de bienes y capitales), se dio facilidades para que ingresen al Ecuador los productos externos sin una contrapartida equitativa con los países desarrollados.

En los años noventa se pensaba que la globalización posibilitaría a los países denominados en "vías de desarrollo" tener mayor acceso a los mercados y a la tecnología. Pero los países desarrollados no solo que se han vuelto restrictivos a las importaciones de nuestros países sino que nos exigen una apertura total para que ingresen sus productos. Esta política de comercio exterior no favorece a nuestros intereses, porque no hay reciprocidad y lo más grave es que la integración económica para nuestro país se aleja porque hay menos posibilidades de tener acceso a la revolución de las comunicaciones y de la tecnología.

El Ecuador a fin de estimular las exportaciones ha tenido que realizar algunas reformas económicas sustanciales, entre las cuales merece resaltarse las que tienen relación con el mercado externo, aspecto muy importante dado el grado de apertura de nuestra economía que representa el 33% en las exportaciones y 21% en las importaciones. Es decir, más del 59% de nuestra economía está vinculada al sector externo, lo grave en este proceso de apertura es que para el caso ecuatoriano, al menos, se está aplicando la "ley del embudo", el país ofrece toda clase de ventajas al ingreso de los productos de los países desarrollados, en tanto que ellos imponen una serie de medidas para arancelarias a nuestros productos.

Las reformas que se han realizado en el Ecuador están direccionadas a consolidar el papel de las exportaciones como factor de desarrollo permanente, a través del cual se pretende tener un crecimiento económico sostenido, al margen de una política de protección de los recursos naturales, medio ambiente y en la biodiversidad. Se ha emprendido en un proceso de la exportación por la exportación, sin tomar en cuenta el impacto que tiene en el hombre y la naturaleza. Así por ejemplo en la producción de las flores, no solo que tiene impacto en los trabajadores sino también en el medio ambiente. La producción de camarón tiene efectos negativos en los manglares, la tala de los bosques para la exportación de madera ha tenido serias repercusiones en el desequilibrio ecológico, la pregunta es, quién va reparar ese daño ocasionado a la propia existencia del hombre?. Por lo tanto es necesario que el Estado y la empresa privada implementen acciones y estrategias a fin de precautelar la vida, y el equilibrio del hombre y la naturaleza.

La política arancelaria, tuvo como objetivo reducir el rango (demasiado amplio) de derechos arancelarios, el nivel y dispersión de los aranceles, principalmente lo que tiene relación con las tarifas a las importaciones, se disminuyeron los rangos de protección efectiva (de un máximo de 75% a otro de 25%) y se eliminaron todos los recargos arancelarios vigentes. Al momento, los aranceles fluctúan en un rango de 5 a 20% (excepto el aplicable a los automóviles) y el promedio gira en alrededor de un nivel del 11%.

De igual forma, en los años noventa, se introdujeron modificaciones importantes en el tratamiento del régimen cambiario: se eliminaron los ajustes graduales del tipo de

cambio en el mercado de intervención, primero por un régimen de flotación parcial y de desincautación de divisas para las exportaciones e importaciones; después por un sistema de bandas cambiarias, posteriormente el sistema de libre flotación que tuvo vigencia hasta el 21 de enero del 2000, y finalmente el tipo de cambio fijo, que entró de lleno con el proceso de dolarización (25.000 sucres por un dólar).

Dentro de los instrumentos relevantes de política comercial aplicados en la década de los noventa se destaca la proliferación de convenios de "tercera generación" suscritos por nuestro país con el resto del mundo y dentro de diferentes esquemas de integración: bilaterales, subregionales, plurilaterales, regionales, hemisféricos, etc. Quizá lo más relevante es la adhesión del Ecuador a la Organización Mundial de Comercio (OMC), desde enero de 1996, representa para el país una participación definitiva en el mercado mundial a base de reglas comunes, principalmente basadas en el libre comercio. Esta participación al decir de Kwan S. Kim a Ecuador le tocó superar el modelo de comercio internacional de ventajas comparativas, basadas en los recursos naturales hacia un modelo basado en las ventajas comparativas dinámicas. (1)

Otra decisión básica fue la flexibilización de las regulaciones sobre inversión extranjera y la Ley de Comercio Exterior (Lexi). Los esfuerzos por incrementar la penetración de productos ecuatorianos en EE UU y la Unión Europea han sido débiles tanto en promoción como en financiamiento, la situación se ha mantenido casi similar como cuando la UE y EE UU otorgaron el Sistema General de Preferencias a inicios de los años noventa.

En el decenio pasado, los desempeños más relevantes destacan el significativo aumento de las exportaciones no petroleras, en particular las manufacturas, la concreción de acuerdos de libre comercio con Colombia y el incremento de flujos de capital foráneo, que en cierta forma incidieron en la formación bruta de capital y en el fortalecimiento de la capacidad exportadora.

5. LA APERTURA ECONOMICA

Dentro de la apertura económica se ha desencadenado un proceso dual en la dinámica de la producción manufacturera: por una parte, la gran empresa que si bien lideró la implantación de nuevas dinámicas productivas y tecnológicas que favorecieron el uso del capital no pudo enfrentar el entorno competitivo de la producción externa, la producción manufacturera entre 1980 y 1999 ha crecido apenas en el 1,0%, por otra parte "la producción industrial pasó de 26.807 millones de sucres en 1975 a 32.738 millones en 1999" (2), (por ejemplo: automotriz, metal mecánica, productos químicos y minerales, entre otras); en cambio las pequeñas empresas en donde predomina la

¹ CREAMER, Germán, El Ecuador en el mercado mundial, USAID, 1997, p.9

mano de obra intensiva, parece haberse logrado un ajuste más eficaz frente a la competencia como es el caso de los textiles, cuero y calzado, confección, productoras de bienes alimenticios de consumo masivo, productos agroindustriales, etc. Esta fortaleza de la pequeña industria es momentánea, pues a mediano y largo plazo no está en capacidad de resistir el embate de la competencia de la gran empresa nacional y externa. De no emprender en nuevas alternativas y estrategias no tendrá mayor aporte a la economía, por lo tanto es necesario que estas unidades de producción que son las que mas aportan con puestos de trabajo tengan apoyo del Estado, de tal manera que la pequeña industria contribuya realmente al crecimiento y desarrollo económico.

Es necesario entrar en un proceso de capacitación permanente a los trabajadores y micro empresarios, bajo una filosofía de alta calidad y precios competitivos. Es importante la implantación de tecnologías modernas a fin de elevar la productividad en ciertos sectores industriales y agroindustriales (industria de la madera, procesamiento de productos alimenticios, fabricación de papel, imprentas y editoriales, producción agrícola de exportación –banano, café y cacao- entre otras) con un propósito central: generar puestos de trabajo y mejorar los salarios a los trabajadores a niveles que puedan dinamizar otros mercados de bienes y servicios.

Adicionalmente, el desarrollo tecnológico debe caracterizarse por la capacidad inventiva y de generación de tecnologías de acuerdo a nuestras necesidades. El proceso de apertura ha inducido algunos cambios en el comportamiento del aparato productivo dando lugar al apareamiento de ciertos sectores de punta tanto en el sector manufacturero como agrícola, por lo tanto la estructura de exportación productiva del país no debe estar concentrada en muy pocos productos, es necesario diversificar no solo la producción sino también los mercados.

Las expectativas del país en cuanto a las posibilidades de mercado no son muy grandes con la dolarización, así al menos se observa en los momentos actuales con el país del norte, en que las ventas han caído en un 30%. Por lo tanto el sector productivo debe reorientar su estrategia de producción hacia la exportación en donde la competencia sea favorable aprovechando las ventajas comparativas y competitivas en algunos productos.

La apertura comercial impulsada en los años noventa, sugiere una profundización de las diferencias sectoriales en el agro y, una agudización de las contradicciones subyacentes entre una agricultura moderna productora de bienes transables y la pequeña agricultura cuyo producto se destina al consumo interno. La primera ha sido especialmente favorecida en tanto que la segunda ha mostrado signos de deterioro. En virtud de las características productivas locales, la apertura comercial favorece espe-

(2) PEREZ, Armando, Boletín Economía No 84, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central

cialmente la agricultura de exportación (y otras no tradicionales); y deprime la producción interna; de ahí que pese a la expansión de la producción agrícola exportable, el empleo agrícola no se ha incrementado, no de otra manera se explica la fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad, a nivel interno e incluso internacional.

Los objetivos de la apertura comercial del gobierno respecto a la intención de disminuir los desequilibrios de Balanza de Pagos se cumplieron parcialmente (a través de la Balanza Comercial); no obstante, los efectos sobre los otros componentes de la Balanza de Pagos no se alcanzaron (Balanza de Servicios y capitales).

La política de apertura comercial, que se dio en los años noventa, no fue la adecuada de allí que no se haya cumplido con lo que se estipula en los diversos planes de gobierno, de igual manera el gobierno actual no tiene claro si aumentar y fortalecer el superávit comercial; fortalecer la balanza de pagos, o sólo se espera alcanzar un equilibrio entre exportaciones e importaciones.

El proceso de definición y aplicación de la política de apertura comercial está influenciada por presiones políticas de grupos interesados que han determinado la dirección y prevalencia de los cambios introducidos en la política de liberalización comercial, toda vez que ésta involucra posiciones tanto del sector público como del sector privado.

A esto se debe añadir el hecho de que con frecuencia se observa un divorcio entre lo que es la formulación de la política y la implantación de la misma; no existen mecanismos y actitudes de seguimiento y peor aún acciones de corrección sobre la marcha; algunos organismos llamados a apoyar estas políticas, o bien han desaparecido o se han debilitado totalmente, no existiendo una fuerza clara y coherente que abandere los procesos de apertura y cambio. Al menos así se percibe las acciones que han realizado en el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Industrias, Comercio y Pesca.

6. ¿QUE HACER?

Las diversas corrientes de pensamiento económico, entre ellas la denominada "Tercera Vía" es una respuesta pragmática a las nuevas realidades sociales y económicas, de los países en vías de desarrollo, sugiere cambios en la estructura social y en los valores sociales. A esta corriente de pensamiento económico se la considera adecuada por que ofrece una respuesta pragmática a la globalización, y contribuye a plasmar algunos valores como: la equidad y la justicia social, la libertad y la igualdad, la solidaridad y la responsabilidad entre los países. También plantea la modernización del Estado a través de la democracia participativa. "La nueva vía no pretende utilizar herramientas liberales, sino crear nuevas formas de participación social, fortaleci-

miento de la sociedad, implementación de mecanismos que garanticen el pleno ejercicio de los derechos civiles que no son compatibles con la acumulación capitalista". La equidad y la solidaridad de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo debe ser la tónica dentro del proceso de globalización como una base para emprender el crecimiento y desarrollo económico de nuestros pueblos.

A no dudarlo que en los momentos actuales el Ecuador necesita la implementación y fortalecimiento de un modelo económico basado en el incremento de la producción y el empleo, para lo cual es básico la inversión a mediano y largo plazo a fin de participar con vigor en el Tratado de Libre Comercio de las Américas y en la Unión Europea. Debe estar preparado a los grandes cambios tecnológicos, a los movimientos de capitales y de manera fundamental del comercio de bienes y servicios. Ya que con la OMC se están quedando en el pasado formas de comercio internacional y concepciones de tratamiento especial y diferenciado para gran parte de las exportaciones.

El Ecuador ha cumplido con los pasos iniciales de transformación para una nueva inserción en el mercado internacional: El acceso a la OMC, el desarrollo de las exportaciones y formación empresarial; la participación y apoyo a las transformaciones de los procesos de integración subregional, regional y hemisférico. En todo este ámbito lo que se ha tratado es de profundizar las transformaciones en el área del comercio exterior. Ahora lo que toca es pasar de los compromisos a las acciones, de las ventajas comparativas a las ventajas competitivas, de los discursos a las acciones positivas, emprender en una ampliación de los mercados de productos tradicionales y no tradicionales, fortalecer el proceso de capacitación y actualización de conocimientos a los empresarios ecuatorianos para que puedan incursionar en el mercado mundial con sus exportaciones tradicionales y no tradicionales.

Para que las exportaciones contribuyan al crecimiento económico debe existir una dinámica entre el comercio y la inversión, confianza en el sistema financiero, consenso entre empresarios y trabajadores, estrecha vinculación entre empresarios y gobierno a fin de que haya innovación permanente entre el sector privado y el Estado.

A fin de mejorar la producción y la productividad hay que fortalecer la educación en todos sus niveles; hay que mejorar la comunicación por lo tanto es necesario el desarrollo de la infraestructura; para mejorar la productividad y ser competitivos las empresas deben fortalecer la planificación estratégica.

La producción y exportación debe tomar en cuenta las preferencias del consumidor, tener cuidado en la excelencia operacional, en la calidad y en la creación de productos diferenciados. Si los productos son de alta calidad y a precios competitivos, tendremos preferencia en mercado mundial, especialmente en Estados Unidos y Europa.

HACIA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS FAMILIAS EN EL ECUADOR

Ec. Genoveva Méndez

1. ANTECEDENTES

Siendo el hombre el rey del Universo y, considerando que desde la época primitiva ha tratado de dominar la naturaleza para su supervivencia, entonces el grupo familiar agrupa todos los aspectos del convivir social, por lo tanto, los programas de desarrollo y las políticas de Estado deben ser integrales y compartidas con los organismos seccionales, orientadas a controlar la inflación, combatir la pobreza, incrementar la producción, la productividad, el ingreso y la inversión; posibilitar la movilidad social y espacial; generar empleo; controlar y preservar los impactos ambientales negativos que alteran los componentes físicos, socio- económicos, bióticos y culturales; proporcionar una estructura básica de preferencia en el área rural y otorgar créditos blandos para incentivar a los pequeños y medianos productores propietarios y de esta manera evitar la migración campo-ciudad.

Todo esto se debe lograr con la concertación de los sectores productivos (Gobierno, empresas y trabajadores), buscando de esta manera la paz social duradera, combatiendo la corrupción que carcome las entrañas del bienestar y del progreso.

Para estudiar la economía familiar es importante señalar que las políticas económicas aplicadas por los diferentes Gobiernos a partir de 1979, año en el que se regresó a la democracia, han sido erradas o más bien dirigidas a los grupos de poder que concentran la mayor parte de la riqueza nacional.

Entre los factores que afectan a la economía de las familias están el grave deterioro del sector agropecuario especialmente por las inundaciones, las distorsiones en el sistema financiero, la constante subida de los precios de los bienes y servicios; la caída de los precios internacionales del petróleo; la crisis socio- política, etc., lo que ha producido un decrecimiento económico; restricción salarial; inestabilidad política; desequilibrio fiscal; restricción de la demanda; pérdida del poder adquisitivo de la moneda; problemas de recesión; desarticulación del aparato productivo; quiebra de empresas; desequilibrio de las finanzas públicas y privadas, congelamiento de las

cuentas bancarias; quiebra de bancos; elevada tasa de inflación; incremento del desempleo, subempleo; que son entre otros los elementos generadores de la pobreza y del descontento social.

Los cambios en el patrón demográfico están condicionados a las transformaciones estructurales de la sociedad. La procreación por lo tanto, a más de ser una relación natural es también una relación social, ya que se encuentra determinada por las características fundamentales de la estructura económica y de la organización social a la que pertenezca.

La mortalidad se halla también sujeta a las condiciones de vida de la población, las mismas que se relacionan directamente con la alimentación, la vivienda, el acceso a los servicios básicos de salud, de educación. Esto refleja el por qué la mortalidad y la morbilidad son más elevadas en los hogares de menores ingresos.

El Ecuador sufrió un grave retroceso económico en los dos últimos años. El PIB cayó en un 45%, disminuyendo de US\$ 19.000 millones en 1998 a US\$ 10.942 millones en el 2.000. "El ingreso por habitante se redujo a cerca de la mitad, al pasar de US\$ 1.600 en 1998 a US\$ 865 en el 2000. La política económica de 1999 empobreció a la gente, pues la devaluación del 200%, la inflación del 60% promedio anual, la caída del 40% de los salarios reales, la salida de capitales privados equivalentes al 20% del PIB, y el congelamiento de US\$ 3.800 millones en depósitos a personas naturales y empresas, determinaron severamente las condiciones de vida de la población" (UNICEF, Características de la Proforma Presupuestaria y del Gasto Social para el año 2001).

La aplicación de la dolarización anunciada el 11 de enero del 2.000, fue una salida política desesperada del presidente Mahuad, sin embargo, "Se trata de una nueva experiencia en materia monetaria, aún llena de enigmas, pero que requiere de apoyo político y social para lograr resultados efectivos, como el aumento del empleo, incrementar el poder adquisitivo de las remuneraciones, bajar la inflación y mejorar las condiciones de vida y salubridad a través del gasto social" (Correo poblacional y de salud, La dolarización en el Ecuador, Abril 2000).

"La calidad de la vida de una persona depende no solo de la buena salud y del bienestar físico, sino también de muchas otras circunstancias. Entre ellas figuran la estabilidad y la armonía familiar, el bienestar de los hijos y la libertad para disfrutar de diversas actividades, como tener tiempo libre, recibir educación o realizar actividades comunitarias" (Network en español, La Planificación familiar y la vida de las mujeres, Volumen 18, No. 4, verano 1998).

Para analizar las condiciones de vida de las familias, es necesario tomar en cuenta los ingresos que perciben y los gastos en que incurren.

2. LOS INGRESOS FAMILIARES

La pobreza es el principal problema que va acompañada de desempleo, malnutrición, analfabetismo, bajo nivel social de la mujer, riesgos ambientales y acceso limitado a servicios sociales, sanitarios y de salud. Factores que contribuyen a elevar los niveles de fecundidad, morbilidad y mortalidad, así como a reducir la productividad económica.

La falta de equidad en la distribución del ingreso y de la riqueza es alarmante, siendo las mujeres, los ancianos y los niños los más afectados. La relación entre el 5% más rico de la población y el 5% más pobre es de 180 a 1, en cambio en 1988 esta relación era de 109 a 1; de esta manera, *el 20% de la población de mayores ingresos percibe el 54% del ingreso nacional, mientras el 20% más pobre de la población percibe apenas el 4,2% de este ingreso.*

"A pesar de esta enorme desigualdad en la distribución del ingreso, el actual gobierno, eliminó el impuesto a la renta, a partir de enero de 1999, en condiciones en que se registraba un elevado déficit fiscal, en lugar de ejercer presión sobre los grandes evasores de dicho tributo entre los cuales constan precisamente los grandes grupos financieros" (Reportes para la paz. Servicio paz y justicia del Ecuador, Septiembre de 1999).

El sexo y la edad de los individuos están asociados con todas las características de la población, como: la fuerza laboral, movilidad social, la escolaridad, el estado civil; además, permite determinar las necesidades básicas de la familia. Para el año 2.000 la población es de 12'646.095 habitantes y se estima para el 2010 en 14'898.554 personas; mientras que el desempleo se ha elevado de una tasa de 9,2% en 1997 a 11,5 en 1998, y de 14,4% en 1999 a 18,1% en el 2.000.

Los bajos salarios, las reducidas oportunidades de empleo, de crédito y de capacitación profesional, obligan a que muchos padres de familia y trabajadores jóvenes opten por incorporarse a las actividades informales de preferencia en el comercio y servicios como única fuente de ocupación precaria. El subempleo en 1998 fue de 45,8%, en 1999 de 56,9% para el año 2.000 este bordea el 70%. Para comprender el fenómeno del desempleo, es necesario encontrar las características de la población desempleada, el tipo de hogares a los que pertenece, los grupos etáreos de mayor afectación y la relación causal con la pobreza de estos hogares.

Los 104,65 dólares mensuales de remuneraciones de los trabajadores apenas cubre el 41,37% del Costo de la Canasta Básica Familiar que para diciembre de 2000 se calcula en 252,93 dólares- La Canasta Básica de Pobreza está en 186,28 dólares- Si en el mejor de los casos trabajan en la familia 1,69 personas, el ingreso del hogar sería

de 176,86 dólares, que de ninguna manera se iguala al costo de la Canasta Básica Familiar calculada por el INEC. Hay que considerar también que existe un alto porcentaje de trabajadores que reciben ingresos inferiores al salario unificado, situación que se vuelve insostenible con el proceso de dolarización que mantiene grandes brechas entre las escalas salariales vigentes y el costo de la Canasta Familiar; de lo que se puede deducir que:

- Casi el 70% de los hogares pobres con los ingresos que tienen no pueden cubrir el costo de la Canasta básica familiar.
- El 30% de los hogares perciben ingresos inferiores al costo de la canasta básica de pobreza.

CUADRO No. 1
SALARIO UNIFICADO Y COMPONENTES SALARIALES
EN PROCESO DE UNIFICACIÓN
(dólares)

AÑO 2000	REMUN UNIF.	DECI-MO CUAR TO	COMPON. PROCESO INCORPORAC.	TOTAL	IPC **	SALARIO REAL ²	INFLAC MENS.	INFLAC ANUAL
Enero				53,47	513,0	10,42	14,3	78,1
Febrero				53,87	564,4	9,54	10,0	90,8
Marzo ¹	26,65		40,00	66,65	607,2	10,98	7,6	80,9
Abril	26,65		40,00	66,65	669,2	9,96	10,2	88,9
Mayo	26,65		40,00	66,65	703,6	9,47	5,1	96,9
Junio	56,65		40,00	96,65	741,0	13,04	5,3	103,7
Julio	56,65		40,00	96,65	758,6	12,74	2,4	102,4
Agosto	56,65		40,00	96,65	768,8	12,57	1,4	104,0
Septiem	56,65	8,00	40,00	104,65	797,2	13,13	3,7	107,9
Octubre	56,65	8,00	40,00	104,65	818,7	12,78	2,7	104,9
Noviemb	56,65	8,00	40,00	104,65	845,1	12,38	2,16	96,8
Diciemb	56,65	8,00	40,00	104,65	857,0	12,21	2,46	91,0

*Se sumará a la remuneración unificada solo el décimo tercer sueldo, el décimo cuarto sueldo y los componentes salariales en proceso de incorporación.

** Año Base: Septiembre/94- Agosto/95= 100.

¹ Vigente a partir del 13 de marzo de 2.000

² En función del índice de precios de cada mes.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos e INEC.

En la actualidad a pesar de haberse incrementado los salarios y unificarse con la aprobación de la Ley Trolebús, únicamente alcanzan los 104,65 dólares para diciembre de 2.000, que equivale en términos reales a 12,21 dólares, en base al año de 1994-1995.

Sumándose a esto que el proceso inflacionario -considerado como "el azote de los ingresos de las familias"- en el Ecuador en los últimos años se ha incrementado súbitamente, con el consiguiente deterioro de la capacidad de compra. El índice de inflación en 1994 fue de 27,3%, en 1999 pasó a 60,7 y para el mes de diciembre de 2.000 asciende a 91,0%.

La situación actual de los estratos bajos y medios de la población del Ecuador continúa en proceso de deterioro; la alternativa es entre otras: el incremento de fuentes de trabajo; elaborar un verdadero plan de reactivación económica que contemple las políticas de crédito y su relación con las tasas de interés; estimular la exportación de productos no tradicionales; se debe realizar una verdadera planificación y hacer de la honestidad un elemento esencial de la dinámica de la política del Estado; mantener austeridad del gasto público e incentivar la producción especialmente de los artículos de primera necesidad que son los prioritarios para la supervivencia de las mayorías poblacionales.

3. EL CONSUMO FAMILIAR

En el Ecuador 70 de cada 100 ecuatorianos son pobres y de ellos el 30% padece de pobreza absoluta. El 47% de la población rural que son propietarios de unidades de 0 a 2 hectáreas percibe el 17,7% del ingreso rural, mientras que el 1,4% de esta población con más de 100 hectáreas concentra el 25,3% del ingreso rural.

Las grandes desigualdades que existen en el país no se dan solamente en términos de ingresos y de riqueza, sino principalmente en la composición del gasto familiar. Estas desigualdades se agudizan cuando se verifica que la mayoría de las familias dedican casi la totalidad de sus recursos a cubrir de mal modo las necesidades básicas de alimentación, vivienda y vestuario, quedando ínfimas sumas para los gastos en atención médica, educación, recreación y otras necesidades; hecho que contrasta grandemente cuando se conocen las enormes sumas de dinero que gastan las familias de estratos altos para la recreación y las diversiones.

Mientras el estrato de ingresos bajos dedica aproximadamente el 60% o más de sus ingresos a la alimentación, el estrato alto solo destina para este fin el 30%. En vivienda sucede lo contrario, los sectores de menores recursos gastan el 30% de sus ingresos, en cambio el estrato alto destina casi el 50%. Los estratos medios y bajos, según CEDATOS gastan el 9,5% de los ingresos en educación, frente al 7,5% de los estratos altos.

Los bienes y servicios que demandan las familias de ingresos bajos y medios, a través de los años han ido disminuyendo en el gasto familiar, debido a la escalada de precios; las compras de carnes, mariscos, frutas, servicios del hogar, indumentaria, recreación, entre otras, han disminuido y en muchos casos han desaparecido del con-

sumo, sobre todo de las familias de bajos ingresos; o son de consumo ocasional entre las familias de ingresos medios.

El alto costo de algunos servicios básicos como la atención médica y el precio de las medicinas, alza en las tarifas del transporte, de la luz eléctrica, del agua potable, de la educación, del vestuario, etc., han restado capacidad de compra, restringiendo la demanda de otros bienes.

La dieta del hombre ecuatoriano y en general la del hombre rural y urbano marginado es hipoprotéica e hipocalórica, con predominio de los hidratos de carbono, sin que se prevean cambios en un futuro cercano.

Un informe del ex-CONADE dice que "mientras para los países en vías de desarrollo el consumo mínimo recomendado era de 2.300 calorías y 62 gramos de proteínas, en el Ecuador se llegaba apenas a 1755 calorías y 44 gramos de proteínas; de allí que en el país se produzca una alta morbilidad infantil, una elevada mortalidad de mujeres embarazadas y retardo en el crecimiento físico y desarrollo mental de los niños", lo que repercute en su vida posterior y en la capacidad para producir bienes, gestar ideas y mejorar su situación económica, social y cultural.

Con los recortes presupuestarios en la educación, en el sector rural un buen porcentaje de niños ya no se matriculan, especialmente en la Costa, debido a la pobreza de las familias. En cambio en el sector urbano existe una gran demanda de la educación fiscal, por cuanto no disponen de dinero para el pago de las altas pensiones en la educación privada. Hay varios hospitales cerrados por falta de presupuesto, con las consecuencias negativas en la salud de preferencia de las mujeres y los niños.

"Los bajos niveles de eficiencia y calidad educacional se manifiestan en altos niveles de deserción escolar (33.8% en el área rural y 16.8% en la urbana), una repitencia elevada (53% en el área rural y 12% en el área urbana) y una marcada inasistencia a las aulas (25% de los niños en edad escolar en el área rural y 10% en la urbana)" ENDEMAIN-III Ecuador, Informe General, CEPAR 2000.

CUADRO No. 2
ECUADOR: POBLACION EN EDAD ESCOLAR,
POR AREA DE RESIDENCIA
Años: 1990- 2005

Años:	URBANA	%	RURAL	%	TOTAL
1990	833.000	14,7	805.000	17,6	1'638.000
1995	929.000	13,7	775.000	16,4	1'704.000
2000	1'032.000	12,9	749.000	15,6	1'761.000
2005	1'163.000	12,9	728.000	15,1	1'891.000

Fuente: CELADE, CONADE, INEC, Ecuador: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2110, 1993.

En el año de 1990, la población en edad escolar en el área rural, en términos relativos, era superior que en el área urbana, 17,6 y 14,7% respectivamente; para el año 2005 se mantiene la misma tendencia, con 15,1% y 12,9% en las áreas rural y urbana en su orden.

"Se han encontrado evidencias que indican que con el aumento en la educación y la mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo, el trabajo doméstico se divide con más frecuencia por partes iguales entre esposo y esposa. Mientras que las mujeres realizan todavía la mayor parte de las labores domésticas, este cambio podría a su vez generar un cambio de dirección hacia un deseo de una familia más pequeña entre los hombres", (Naciones Unidas, 1984).

En el Ecuador, las estadísticas demográficas son impresionantes, así se observa que la mortalidad materna e infantil registran niveles alarmantes, *una madre muere cada día y un niño fallece cada hora; la desnutrición afecta al 48% de la población del país*; al 55% de los menores de cinco años. El 66% de las personas consumen menos del 80% de las calorías y proteínas recomendadas por los organismos internacionales.

Las mujeres en el Ecuador tenían un promedio de 6 a 7 hijos por mujer, hasta fines de la década de los setenta, en que la Tasa Global de Fecundidad bajó en un 50%. Según ENDEMAIN 99, esta tasa es de 3,4 hijos por mujer. En 1999 el 64% de los nacimientos fueron atendidos por profesionales de la salud; existen 12 médicos por cada 10.000 habitantes, o sea un médico para 833 personas.

CUADRO No. 3
ECUADOR: NACIDOS VIVOS POR TIPO DE ASISTENCIA EN EL PARTO,
SEGÚN REGIONES
Año: 1999

REGION	AREA URBANA			AREA RURAL			TOTAL		
	Con asist.	Sin asist.	Total	Con asist.	Sin asist.	Total	Con asist.	Sin asist.	Total
Sierra	50.127	8.713	58.840	14.117	24.282	38.399	64.244	32.995	97.23
Costa	63.628	13.911	77.539	6.209	6.755	12.964	69.837	20.666	90.50
Amazonia	3.078	2.693	5.771	1.281	4.051	5.332	4.359	6.744	11.10
Insular	229	1	230	1	0	1	230	1	23
Exterior	3	0	3	0	0	0	3	0	
TOTAL	117.065	25.318	142.383	21.608	35.088	56.696	138.673	60.406	199.07

Fuente: Anuario de Estadísticas Vitales- Nacimientos y defunciones, INEC, 1998.

Las principales causas que influyen en el incremento de la mortalidad infantil son la diarrea y las infecciones respiratorias. La diarrea es la causa principal de muerte (25%) de niños menores de cinco años y es causa secundaria para otro 20% de las muertes. Estas enfermedades se pueden disminuir y hasta erradicarles si se toman medidas correctivas y adecuadas. La esperanza de vida en 1990-1995 es de 66,36 años para los hombres y, de 71,44 para las mujeres. Para el periodo 2000-2005 se estima en 68,26 años para los hombres y 73,50 para las mujeres.

CUADRO No. 4
ESPERANZA DE VIDA AL NACER POR SEXO PROYECTADAS
Años: 1990-2010

Periodo	Hombres	Mujeres	Diferencia
1990- 1995	66,36	71,44	5,08
1995- 2000	67,33	72,49	5,16
2000- 2005	68,26	73,50	5,24
2005- 2010	69,17	74,48	5,31

Fuente: INEC, CELADE, CONADE, Ecuador, Estimaciones y proyecciones de Población, 1950- 2010.

"Las variables biológicas juegan un papel importante en el nivel de la mortalidad materna. Los estudios señalan que en sociedades donde las mujeres presentan espacios intergenésicos menores a los 2 años, edad muy temprana al embarazarse, un número de hijos mayor a 4, y cuando el embarazo no ha sido deseado; la mortalidad materna es más alta. A estas variables se suma el estado nutricional de la madre, la calidad y cantidad de alimentos que la mujer consume durante el embarazo. La alimentación con suficiente calcio, por ejemplo va a evitar que la mujer embarazada sufra en el último trimestre de eclampsia, que es la segunda causa de mortalidad materna, responsable del 24% de las muertes. Además, una buena alimentación de la madre, acompañada del control prenatal adecuado, va a evitar que el producto de su embarazo sea un niño de bajo peso (10% de los niños que nacen en el Ecuador, presentan este tipo de deficiencia) y ayudar a que tenga suficiente leche para alimentar a su hijo a través del seno" (CEPAR, Población, Salud y Nutrición en el Ecuador, 1992).

El reflejo de la crisis está en el deterioro de las condiciones de vida: salud, nutrición, educación vivienda, durante los últimos años han afectado más a los niños y jóvenes, quienes se ven obligados a trabajar; es así como 800.000 menores de 18 años trabajan y de ellos, el 60% los hacen en jornadas de más de 40 horas por semana. Existe un incremento de los niños de la calle y en condiciones precarias.

El mundo actual está invadido de tecnología, estamos viviendo un periodo electrónico. La globalización requiere un ágil intercambio de los bienes y servicios y, nuevos aportes de la ciencia, ventajas que deberían centrarse al servicio del hombre. Es in-

dispensable que se difunda el conocimiento y la información en todos los niveles de la sociedad y, la mejor manera de realizarlo es mediante la educación y la investigación, este es el camino más apropiado para mejorar el nivel de vida y hacer más justa la distribución del ingreso.

4. HACIA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LAS FAMILIAS

4.1 LO QUE DEBEN HACER LAS FAMILIAS

4.1.1 Organizaciones comunitarias

Los objetivos y políticas de población son parte integrante del desarrollo social, económico y cultural, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de la vida de todas las personas, por lo que se debe propender al crecimiento económico sostenido a una mejor educación, a la igualdad de género, a la reducción de la mortalidad neonatal, infantil y materna, y al acceso a los servicios indispensables para la vida del hombre.

Es prioritario que las organizaciones existentes en el barrio, así como los gobiernos seccionales, fundaciones e instituciones que intervienen en estos sectores, reproduzcan espacios públicos que permitan que las relaciones sociales de los hombres y mujeres de la barriada se fortalezcan y de hecho, las estrategias de sobrevivencia.

Se debe hacer efectiva la protección al consumidor en precios y calidad, además el productor debe entregar directamente su producto al consumidor, evitando de esta manera la proliferación de intermediarios. La participación de la sociedad civil en la organización y control de los precios es muy importante, creando organizaciones barriales y gremiales, quienes se encargarán de solicitar sanciones para los infractores y especuladores. Un adagio antiguo señala que no se debe darle el pescado, sino enseñarle a pescar, entonces lo más acertado es crear microempresas familiares o cooperativas en las que se asocien familias de estratos medios y bajos para producir y comercializar productos que requieren de poco capital, con préstamos blandos y bajas tasas de interés. Las personas nacimos para trabajar y no para mendigar los BONOS DE POBREZA.

Como personas que forman parte de la barriada tienen la obligación de reconstruir la esperanza, fundada en las prácticas comunitarias. La reconstrucción de la esperanza como dice Helio Gallardo se "funda en la esperanza y el compromiso. Como compromiso se pone de manifiesto en el testimonio. El testimonio comunica esperanza, convoca en la esperanza, organiza esperanza, proclama una identidad y una capacidad en el proceso de construir con otros y para otros...la esperanza contiene y expresa o materializa una ética de liberación y autoestima... Como confianza, la esperanza es fe" (Helio Gallardo, Fundamento Social de la Esperanza). Es necesario que recupe-

remos a través del testimonio las redes de solidaridad dando de esta manera signos de confianza, construyendo la fe con los otros, sobre la posibilidad de transformar las estructuras de injusticia y empobrecimiento. La comunidad se construye no en los espacios individualizados sino en los espacios comunitarios.

4.1.2 Microempresas o Cooperativas

El sector informal es rico en creatividad, en iniciativas para sobreponerse a las limitaciones y a las carencias de recursos, es adaptable al cambio y tiene fortaleza espiritual para vencer en la lucha por sobrevivir, es así que mediante la capacitación y coordinación eficaz entre el Programa de Capacitación Popular y demás organizaciones públicas y privadas relacionadas con las microempresas, se debe lograr que de una economía de subsistencia pasen a ser empresas, que tengan tasas de rentabilidad positivas y que funcionen al régimen de reproducción ampliada.

La nueva forma de producción familiar es por medio de la microempresa de producción, comercio o servicios; en la cual bajan los costos de producción, incrementa el rendimiento y mejora la rentabilidad, por lo tanto, el Estado debe impulsar e incentivar la actividad microempresarial como una alternativa para reactivar la economía, incrementar la producción y combatir el desempleo, de esta manera es necesario propiciar la creación centros feriales, parques industriales, centros tecnológicos; apoyando a la conformación de cooperativas de producción y comercialización, así se debe crear las comercializadoras populares que viabilicen las ventas de los productos, o centros de acopio que intermedie y que facilite la comercialización, que es uno de los cuellos de botella de los productores.

Hay que establecer alianzas o fusiones estratégicas con el fin de fortalecer física, económica y financieramente a las cooperativas de ahorro y crédito, considerando que el elevado número de estas organizaciones, en lugar de contribuir para el desarrollo del sistema, debilita la posibilidad de enfrentar la competencia.

Las microempresas deben desarrollar y mejorar sus estrategias de ventas, las mismas que deben ir acompañadas de la modernización tecnológica,- manteniéndose informado acerca de las actuales tendencias del mercado en lo que tiene que ver con la nueva tecnología, nuevas tendencias de la moda, gustos y preferencias de los consumidores, para que se halle acorde con las exigencias del mercado- con la contratación de recursos humanos calificados; con un eficiente manejo administrativo y financiero de los recursos, en definitiva, manejarse con criterio de calidad total en todas las áreas de gestión de la empresa, así, estas unidades alcanzarán un mejor nivel competitivo y su permanencia en el mercado, incentivando el ahorro y creando las condiciones adecuadas que posibiliten la inversión tanto nacional como extranjera; generando empleo y recursos que aseguren el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias a través del consumo y la satisfacción de las necesidades.

Dentro de las lógicas de autosuficiencia es necesario fomentar el cultivo de productos alternativos como los hidropónicos que pueden ser una alternativa para las personas que disponen de poco espacio. Si se implementa un programa de cría de animales como los conejos y las gallinas que necesitan de menor espacio, esto permitirían cubrir algunas necesidades y aumentar los ingresos familiares. Toda propuesta debe nacer de las necesidades de la barriada, aprovechando las potencialidades, los espacios organizativos formales que existen como la federación de barrios y las organizaciones barriales, así como las formas de organizaciones no formales como las redes familiares.

Frente a la evidente generación de recursos de la microempresa y a su contribución al desarrollo de las condiciones socio-económicas de la familia y de la población en general, las autoridades competentes deben definir políticas y tomar acciones concretas tendientes a incentivar y apoyar a estas pequeñas unidades productivas; pero además, debe mantener los valores de solidaridad y esperanza que están presentes en los moradores; pero sobre todo la autoconstitución de sujetos que permita a los moradores impulsar, proponer, corregir y evaluar propuestas concretas que vayan en beneficio de la colectividad.

4.2 LO QUE DEBE HACER EL GOBIERNO CENTRAL

4.2.1 Política salarial

- El salario nominal que recibe un trabajador en general debe mantenerse en equilibrio con el salario real, mediante aportes graduales de sueldos y salarios para poder recuperar el poder de compra a nivel de los precios de los dólares; lo cual permitiría mejorar las condiciones de vida de la mayor parte de los ecuatorianos; para lograr este propósito es necesario que el Gobierno a través del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, implemente mecanismos de fijación salarial acordes con la situación y realidad económica que vive el país en un período de tiempo. La fijación del Salario Unificado debe basarse en la categorización de puestos de trabajo a partir de funciones, responsabilidades, experiencias y otros factores y, considerando fundamentalmente las condiciones socio-económicas del país, la realidad de las empresas, el rendimiento efectivo del trabajador, la tasa inflacionaria, etc., como tienen otros países.
- Es necesario incrementar los ingresos de las familias más pobres para que sean los actores de la economía y de la sociedad, los mismos que deben estar en proporción con el incremento en los precios de los principales bienes y servicios necesarios para la subsistencia de las personas, es decir, con el costo de la Canasta Básica Familiar; tratando de controlar el incremento de la inflación para evitar el constante deterioro del salario.

- Las propuestas salariales planteadas por el Gobierno, trabajadores y empresarios respecto de la política salarial, deben ser debatidas ampliamente en un marco de justicia y comprensión, para así poder establecer salarios dignos que permitan satisfacer las principales necesidades que tiene el trabajador y su familia, con lo cual se lograría el crecimiento y desarrollo económico del país.

4.2.2 Medidas en el área social

Educación. El Ecuador debe pensar con visión de futuro, definiendo sus objetivos de país, uno de ellos referente al recurso humano y su formación; se debe propender a formar personas con educación integral, con juicio crítico, flexibles a los diferentes cambios socio económicos, para que sean capaces de asumir los desafíos que se presentan en el mundo contemporáneo y preparar a la gente para ser útil en ese proceso. La Universidad tiene que ser parte de la solución de los problemas educativos. Todos los organismos internacionales reorientan su enfoque donde prevalece el ser humano

El equipamiento escolar constituye un serio aporte para mejorar la calidad de la educación nacional, ya que los estudiantes pueden complementar sus conocimientos teóricos con las prácticas respectivas mediante la utilización de los laboratorios y talleres, porque la filosofía del aprendizaje es "hacer aprendiendo" sobre todo en las ramas técnicas como: mecánica industrial, automotriz, electricidad, agropecuaria, incrementar la capacidad técnica sobre el cultivo de hortalizas, frutales, cría de animales menores, etc., es decir, se debe elevar los niveles de productividad e ingresos de los pequeños productores con la acción del Gobierno central, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Organizaciones Populares y pequeños productores organizados.

Es necesario buscar mecanismos para incrementar la participación ciudadana en la ejecución de programas y política social; redefinir el papel del Estado fortaleciendo su capacidad normativa, reguladora, descentralizando las funciones y asegurando su llegada a los beneficiarios. Los organismos encargados de la educación deben planificar de acuerdo a las necesidades de atención a los niños de educación primaria y además, para implementar programas de asistencia alimentaria, desayuno escolar.

Los jóvenes deberían participar activamente en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades de desarrollo que repercuten directamente en su vida diaria. Es importante en lo que respecta a las actividades y los servicios de información, educación y comunicación sobre la prevención de los embarazos tempranos, la educación sexual y la prevención del VIH/SIDA y de otras enfermedades que se transmiten sexualmente. Asimismo, se requieren programas educativos a favor de la difusión de conocimientos que permitan planificar la vida en contra del uso indebido

de drogas. El niño tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su bienestar y al más alto nivel de salud y educación.

La planificación de actividades anuales del SECAP deben ser realizadas en forma conjunta con la participación de las Cámaras Empresariales, de la microempresa, de la junta de defensa del Artesano, del Frente Unitario de los Trabajadores, de tal manera que responda a las verdaderas necesidades de todos los sectores económicos sociales del país.

El programa de capacitación popular del SECAP, debe llevar a cabo una política de promoción en los colegios, escuelas, federaciones, directivas barriales, deportivas, gremiales y demás organizaciones, dando a conocer las ventajas de adquirir una profesión en el área técnica y administrativa tendiente a la formación de microempresas. La capacitación que se da a los campesinos, artesanos, pequeños servicios y negocios que otorga este programa debe estar de acuerdo a las características socioeconómicas de cada sector, por ejemplo en el sector agrícola se debe desarrollar un plan de capacitación en plantaciones, cultivos, tratamiento de semillas, productos terminados, etc., lo que se complementaría con una coordinación adecuada con el Banco de Fomento en el otorgamiento de créditos orientados a los pequeños agricultores.

Deben existir mecanismos para incrementar la participación ciudadana en la ejecución de programas y política social; redefinir el papel del Estado fortaleciendo su capacidad normativa, reguladora, descentralizando las funciones y asegurando su llegada a los beneficiarios. Si la madre tiene una buena educación mejora el cuidado de salud, alimentación e higiene del niño; el nivel de mortalidad de la niñez disminuye a medida que avanza el nivel educativo. Los organismos encargados de la educación deben planificar de acuerdo a programas de asistencia alimentaria, desayuno escolar.

Tomando en cuenta la oferta de alimentos, se requiere conocer las tierras disponibles para cultivar, el clima, la fertilidad natural, sus cualidades de suelo, la suficiencia o escasez de agua, la estructura de las unidades de producción agrícola, la mano de obra que se requiere, la capacidad empresarial, los costos de bienes de capital e insumos, los precios de venta, los precios administrativos, etc. En cambio, desde el punto de vista de la demanda se analizan los ingresos de la población, los hábitos y costumbres alimenticias, la distribución, los gastos para consumo de alimentos, por lo tanto, es necesario definir una política adecuada que permita obtener una rentabilidad para cubrir los gastos de operación, administrativos, promoción y sobre todo formar una reserva de capitalización con el objeto de incrementar el patrimonio institucional, y poder mejorar el vigor físico, la inteligencia, la razón, la capacidad de todos los miembros de la familia.

En la educación se debe tomar en cuenta el carácter psicosocial de las diferentes culturas y organizar programas de educación funcional para todos los hogares, estimulando el espíritu de superación y desechando sentimientos negativos como: la envidia, el odio, el egoísmo, el bienestar personal a costa de los demás.

Hay necesidad de una planificación realista, tanto para el sector público como para el sector privado, tomando medidas que incentiven el incremento de la producción que es la única forma de vencer la crisis, la inflación y el desempleo. Debemos trabajar más para superarnos, esforzándonos todos en la ardua tarea del progreso y de la justicia, únicamente de esta manera haremos un Ecuador grande y próspero.

Salud. Las escuelas, colegios, universidades y los medios de comunicación deben ser los encargados de realizar programas permanentes para educar al consumidor en lo referente a los hábitos de alimentación e higiene. La recomendación de un consumo mínimo de alimentos que proporcionen los requerimientos necesarios para mantener una buena salud, no se la podrá cumplir si no se cambian las condiciones socio-económicas y el acceso a los alimentos de la mayoría de los hogares ecuatorianos.

Los grupos poblacionales que se encuentran en riesgo de mal nutrición son especialmente los niños y las madres que habitan en las zonas rurales del país y en las zonas urbano- marginales, que carecen de los servicios básicos en sus viviendas, aquellos cuya madre tiene bajo nivel de instrucción y son las que generalmente tienen el mayor número de hijos, por lo tanto, si bien la crisis económica afecta a todos, es necesario que el Gobierno considere que los sectores de educación, salud, bienestar social deben tener prioridad en la atención oficial, ya que constituye la base con la cual se puede iniciar la superación de la crisis, de esta manera, debe incrementarse los recursos presupuestarios para la salud y la educación, que atiendan problemas especialmente de niños y mujeres. Un pueblo sano y educado es el mejor recurso que puede tener un país.

Para superar los efectos de la pobreza, con acciones focalizadas en salud, cuyo costo sea bajo y de impacto alto, se plantean dos directrices:

- Definir el binomio madre- niño/a (grupo materno infantil) como el grupo prioritario y más vulnerable ante los riesgos económicos, sociales y biológicos, cuya atención permitirá disminuir significativamente los niveles de mortalidad materno- infantil y aumentar la esperanza de vida al nacer.
- Focalizar los programas preventivos, diseñando estrategias que permitan lograr buenos resultados en el corto plazo.

Deberían hacerse esfuerzos para crear trabajos productivos mediante políticas que promueven industrias eficientes y si es necesario, con mucha mano de obra y tecnologías modernas. Medidas en las que el estado y la sociedad civil deben implementar

reformas legales que otorguen a la mujer igual derecho que a los hombres en los recursos económicos, propiedad y control de la tierra, crédito, herencia, entre otros.

Proponer un Plan a nivel nacional para superar la crisis y mejorar la calidad de vida de la población, generando una acción conjunta entre lo económico, político y social; con la participación de la empresa privada, la sociedad civil y el Estado; considerando la educación e identidad, la salud y la modernización. El desafío consiste en crear una nueva cultura política basada en consensos, manteniendo continuidad en los procesos y mecanismos de diálogo como instrumentos fundamentales de gobernabilidad democrática, armonizando el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y sustentabilidad ambiental.

Las políticas de salud deben referirse a dos aspectos importantes de la salud pública en el Ecuador, como son: la mortalidad prematura por causas prevenibles y el mejoramiento de la calidad de vida y, por otro poner en funcionamiento el Sistema Nacional Integrado de Salud, que garantice la universalidad, equidad, accesibilidad, oportunidad y calidad en la atención de la salud y la enfermedad.

La vivienda familiar debe estar acorde al tamaño de la familia y siempre con el equipamiento necesario e indispensable de los servicios básicos para el bienestar de sus miembros, tomando en cuenta que la vivienda es el lugar para vivenciar las relaciones sociales.

En general, la política social y los programas de desarrollo deben ser entendidos como un objetivo central en el proceso de desarrollo, concebido como: Nuevas prioridades para reducir la pobreza y las desigualdades sociales; mejorar el empleo y el desarrollo del capital humano; mejorar la eficiencia y eficacia del carácter multisectorial e integrado de las políticas sociales y, debe existir una participación conjunta en el diseño y ejecución de las acciones y servicios sociales.

4.2.3 Medidas con relación al medio ambiente

Los desequilibrios ambientales tienen su origen en las condiciones de pobreza y en la ausencia de recursos financieros, debido a la debilidad de la gestión de control, regulación y normatividad de las autoridades pertinentes, por lo que es emergente la solución del transporte masivo, mejoramiento en la distribución del agua, ampliación del sistema de alcantarillado, tratamiento y recolección de desechos y todos los servicios sociales, con el fin de brindar bienestar a la población. El Gobierno debe fomentar la educación de los niños y mujeres en ciencia, tecnología, economía y otras disciplinas relacionadas con el medio ambiente natural.

El mejoramiento del nivel de vida de la mujer campesina y el logro de la igualdad entre la mujer y el hombre son condiciones para la justicia social, económica, cultu-

LA OTRA CARA DE LA DESCENTRALIZACION

Ec. Marco Tafur

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende identificar algunos rasgos y características teóricas de la **descentralización** y autonomías; y, sobre esta base intentar explicar dichos procesos para el caso ecuatoriano, procurando precisar un patrón generalizable respecto al tema bajo la lógica del funcionamiento del capital, para posteriormente plantear una propuesta que permita combatir la **pobreza** y fortalecer la **democracia participativa**, cuyo objetivo debe privilegiar la categoría **trabajo** sin menospreciar la acumulación del capital.

Por obvias razones, el trabajo presenta limitaciones teóricas, pues no se trata de debatir la dicotomía "descentralización" o "autonomías", sino más bien presentar algunas reflexiones, que en varios casos son sujetos a discusión, como ser entre **mercado** y **Estado**; es decir, se liga esos procesos al **neoliberalismo** que se impulsa en el país como respuesta a un mundo globalizado, rompiendo así la interpretación subjetiva de los interesados en fraccionar la unidad nacional y defensores "a muerte" de las leyes del mercado, que ven en las **autonomías** el camino del ansiado desarrollo. Propuesta que responde, por otro lado, a la urgencia de arreglar el mecanismo de precios de los mercados locales sin atentar la estructura de explotación, cuerpo y alma, del sistema capitalista sin rostro humano.

En suma, el trabajo abarca temas referentes a la **descentralización y reforma del Estado**, en el que se caracteriza su reducción, su respuesta política a los conflictos sociales, a la religitimación del Estado y de los gobiernos locales; y, a la lógica del capital. Una segunda preocupación trata de la **descentralización desde una visión neoliberal** y que responde a la necesidad de ampliar el mercado reduciendo la intervención del Estado en la economía. En la tercera parte del trabajo se esquematiza las propuestas descentralizadoras y autonómicas de varias instancias de la sociedad ecuatoriana. Para en el último acápite plantear **una propuesta política-económica-social**, sin necesidad de fraccionar el Estado-Nación ecuatoriano.

I. LA DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO

Las Leyes de Privatizaciones y Modernización del Estado; la de Presupuesto, reformas a la Ley de Contratación Pública y al Código de Procedimiento Administrativo, la Ley del Desarrollo Agrícola, reformas al mercado de valores; entre otras, constituyen parte del proceso de liberalización de la economía ecuatoriana ante las exigencias de la globalización de la economía a escala mundial.

En este escenario, la descentralización y las autonomías aparecen como propuestas de reforma del Estado encaminada a dar respuesta al doble reto de enfrentar la crisis económica y redefinir los regímenes políticos en un sentido democrático. Para ello varios enfoques y formas de caracterizarlo, se debaten en la sociedad ecuatoriana. Veamos algunos de ellos.

1. Reducción del Tamaño del Estado (Privatización y Desburocratización)

El proceso descentralizador se lo interpreta como una "...estrategia para descargar al Estado central sus responsabilidades y reducir al máximo su tamaño y su capacidad coercitiva sobre el capital. La descentralización resolvería el problema de la democratización y la ineficiencia y garantizaría mejores condiciones para la libre movilidad de recursos entre las regiones. La idea de descentralización aparece asociado en este enfoque a la privatización y despoltización de las relaciones entre el ciudadano y el Estado". (1) Sin embargo, las ideas neoliberales predominantes en América Latina desde hace aproximadamente dos décadas han auspiciado procesos de privatización de las empresas públicas de alta rentabilidad, cuyos experimentos fracasaron en países que lo practicaron, para nuevamente, el Estado volver a crecer reduciendo la acción del mercado.

Para nuestro caso, a partir de la promulgación de la Ley de Modernización, en mayo de 1993, el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) ha sido la entidad encargada de llevar adelante la desinversión del Estado y la privatización de las empresas públicas que, según el Catastro de Empresas Estatales elaborado por la ex SENDA (en 1990), sumaban 163 en que el Estado tiene responsabilidad de gestión y/o patrimonial. Además, entre uno de los objetivos de la modernización del Estado, se plantea la reducción del tamaño del mismo, para lo cual no solo es válida la venta de empresas públicas, sino también la compra de renuncias, despidos intempestivos, indemnizaciones y no renovación de contratos.

En esta perspectiva, buscar el tamaño óptimo de la burocracia utilizando dichos mecanismos es ahondar en el tiempo las implicaciones sociales de la política social, como

1/ VELASQUEZ, Fabio. "La descentralización en Colombia, ¿Descentralizar en América Latina?" Serie Gestión Urbana. Vol. 3 P.G.U. Banco Mundial, PNUD, GTZ, 1995, P.238. Al respecto también se recomienda ver A Rossenfeld, "Descentralización y Gobiernos Locales en América Latina", ob.cit: págs 9-50

son el desempleo abierto y el subempleo. Y es que, liberar un mercado específico para que en él la burocracia compita con empresas privadas, se tiene como resultado la desaparición en el mediano plazo de los "nuevos empresarios" lanzados a la aventura de comerciantes y/o a dinamizar la economía especulativa que tanto daño hace al país.

2. La Descentralización como Respuesta Política a los Conflictos Sociales

Otro enfoque observa "... la descentralización como la respuesta política a las tensiones y conflictos sociales producidos por la crisis económica y por la incapacidad del Estado para dar satisfacción a las demandas de la sociedad debido a su excesiva centralización y a la ausencia de canales de participación política y ciudadana". (2)

La historia económica ecuatoriana ratifica el anterior planteamiento teórico del porqué de la descentralización en el país. En efecto, las continuas crisis económico-políticas de 1925 a 1948, período en el que se sucedieron 23 gobiernos en igual número de años; las crisis políticas de los años 60, mediados del 70, las políticas de ajuste y estabilización que se han implementado desde 1980 hasta la fecha, no han hecho más que recaer todo el peso de las mismas en los estratos medios y pobres de la sociedad ecuatoriana. Y aún más, la centralización de recursos hacia Quito y Guayaquil, principalmente, debido a los réditos políticos que otorgan los mismos y a la acumulación de capital que se dan en ellos, ha originado un crecimiento desigual de las ciudades cuyas manifestaciones se expresan en tensiones y conflictos sociales al ver que no solucionan sus problemas.

La política clientelar ha dado sus frutos políticos, pero no así en lo económico y social, pues el 80% de la población ecuatoriana es pobre al 2.000. Para este mismo año, se estima que el subempleo es del 54% de la población total y el desempleo del 18% "mientras en 1995, 3'900.000 de seres humanos (34% del total) era pobre en 1999, se incrementó a 8'600.000 (69%); en cuanto a los indigentes se incrementa de 1'400.000 a 4'200.000 entre los dos años considerados". (3) Siendo los niños los más afectados de la crisis social, pues "...se incrementaron a un ritmo de 1.500 por lo menos niños pobres por día" en el período señalado. (Daniel Badillo M., UNICEF/Ecuador. Las cifras son elocuentes que ratifican nuestra tesis. (*)

2/ VELASQUEZ, Fabio. OP.Cit.Pg. 239

3/ Diego Borja Cornejo, "Dolarización: entre el estancamiento y la exclusión social", UNICEF-FLACSO, en los impactos sociales de la dolarización No. 5, Quito-Ecuador, 2000; Pg. 55.

* Al respecto José Luis Coraggio afirma: "... no se puede transformar la política social sin transformar la política económica. En todo caso, al renunciar a los instrumentos de una política económica socialmente activa, el poder estatal se ve debilitado para modificar la sociedad o contrarrestar las tendencias indeseables que resultan de un mercado cada vez más centralizado por unos pocos conglomerados financieros, capaces de desequilibrar economías nacionales y volver inviables amplios sectores de actividades, expulsando a una mayoría de sus agentes en tanto trabajadores/consumidores y, por lo tanto, como ciudadanos plenos..." Tomado de Política Social y Economía de Trabajo; coedición ILDIS-FES; ABYA-YALA; Quito-Ecuador; 2000. Pg. 50.

Cuando no existe una respuesta o solución a esos problemas y muchos más por parte del Estado, existe el peligro de no legitimar la presencia de éste en el campo político. De ahí que, los objetivos de la reforma del Estado están dirigidos a fortalecer los Gobiernos locales y aún el nivel estatal. Esta es una macrotendencia que está presente en todo el mundo.

3. Descentralización y la Relegitimación del Estado

Durante los primeros años de la década de los ochenta, el recientemente inaugurado régimen democrático ecuatoriano, parecía afianzarse en torno a propuestas políticas de carácter modernizante. En este orden de cosas, en 20 años de vida política democrática se desmontó todo el esquema proteccionista de los años 70. Se impulsaron planes de estabilización, la sucretización, la flexibilización laboral y las reformas tributaria y monetaria que se profundizaron con las políticas de modernización, reducción del tamaño del Estado y las privatizaciones, impulsadas en el Gobierno de Sixto Durán Ballén, hasta llegar a la dolarización de la economía ecuatoriana, en marzo del 2000, con el Gobierno de Noboa Bejarano.

En fin, después de los años de estabilización y ajuste estructural, "...que supuestamente debieron servir para modificar las relaciones entre la sociedad y el Estado y preparar al país para enfrentar la modernidad, entendida en este caso, como la articulación a la globalización de la economía y los mercados..., terminaron por abocar al Ecuador a una de las crisis más profundas de su historia en la que sobresale la corrupción generalizada". (4) La información cuantitativa que proporcionan los organismos públicos así lo confirma. Por ejemplo, para 1997 la participación de las remuneraciones en el PIB es del 18%; el ingreso por habitante se redujo de US\$ 1.600 en 1998 a 865 en el 2000 (Daniel Badillo, UNICEF); el déficit fiscal de 152.5 millones de dólares a fines de 1999; más del 50% del Presupuesto General del Estado es destinado al pago de la deuda externa (2000); inflación en dolarización (104.7% anualizada a octubre 2000); entre otros indicadores.

De allí, se coincide con la tesis de Fabio Velásquez al afirmar que "...la crisis económica y política son causas de una misma realidad: la crisis del Estado periférico, su deslegitimación. La descentralización busca estabilizar el sistema político... Las élites políticas conscientes de la posibilidad de un derrumbe no solo de su hegemonía, sino del Estado mismo, promueven la descentralización como una estrategia de relegitimación del Estado..." (5)

4/ Pérez Armando. "De los Planes de Estabilización a la Convertibilidad. Revista Economía No. 95. IIE-UC. Febrero 1997. Pg. 16.

5/ Velásquez Fabio. *ob.cit.*, pg. 239

Este planteamiento es cierto, pues quien auspició la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana en el Congreso Nacional fue el Partido Social Cristiano (PSC) representante político de los grupos de poder económico del país, con el apoyo de otras fuerzas políticas como la Democracia Popular (DP) representante del capital ligado más a la Sierra, que ven en el centralismo un peligro para la legitimación del Estado. Al no dar respuesta a las necesidades básicas de la población, el Estado entra en crisis como institución jurídica, ante la cual es urgente su redefinición a fin de garantizar su existencia mediante la descentralización. Como complemento de la relegitimación del Estado, se abre nuevos espacios para la participación ciudadana a fin de involucrarlos en la modernización del Estado. Esta estrategia compromete a la sociedad civil a la búsqueda de sus propias soluciones, conjuntamente con los gobiernos locales, para bajar los costos públicos y fragmentando su reclamo a más de una instancia hasta llegar al municipio.

4. Descentralización: Dinamizar la Acumulación y Trasnacionalización de la Economía.

En los momentos actuales, para nadie es desconocido la existencia de la crisis del sistema capitalista como tal; crisis cuyas manifestaciones se expresan en elevados niveles de desempleo, quiebra de empresas, caída de los mercados de valores, la no realización del capital financiero internacional por las dificultades de los países endeudados para cumplir con los compromisos de pago, el deterioro de los términos de intercambio, entre otros, todo ello bajo un esquema de desarrollo basado en la intervención del Estado en la Economía. Modelo, recordemos, que fue impulsado por los propios organismos internacionales que hoy arremeten contra dicha intervención, e impulsan la modernización del Estado; que no es otra cosa que la adecuación de las estructuras estatales y de gobierno a las necesidades del nuevo modelo económico mundial conocido como "GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA". (6)

En este horizonte, surge la descentralización como un medio para dinamizar los circuitos de acumulación interna y externa, mayor eficiencia del Estado, más mercado y más democracia, como sinónimo de participación ciudadana en los procesos de internacionalización de la Economía.

Refiriéndose a la participación ciudadana, Velásquez afirma que, "...puede aceptarse en tanto instrumento para la modernización de las estructuras políticas. Simplemente se desconcentrarían los conflictos sociales y se desvertebraría de alguna forma las

6/ Al respecto de la globalización económica la iglesia señala que, "Actualmente el capitalismo no solo organiza las economías de las naciones en particular, sino la economía mundial. Si bien es cierto los Estados controlan en parte a los capitalismos nacionales, nada controla al capitalismo a nivel Mundial". Tomado de la Revista Fronteras. Modernización del Estado y Pensamiento de la Iglesia, Quito- Ecuador, 1997, Pg. 49.

prácticas populares...". Así se puede explicar casos como la UNE, cuya lucha política (con razón o sin ella) se fragmentaría en 215 municipios ecuatorianos; siendo este caso el que mejor objetiviza el presente enfoque sobre la descentralización.

Con todas las limitantes se puede señalar con seguridad y firmeza que, el desarrollo capitalista en su formación económico social supone la presencia de un proceso de acumulación continuo, el mismo que asume distintas modalidades de operación de acuerdo al momento histórico en el que se debate, al desarrollo y crecimiento de las fuerzas productivas, y a las características en las que se conjugan las relaciones sociales de producción. Entonces, se puede afirmar que cuando las modalidades, Estado interventor y/o paternalista por ejemplo, entran en crisis buscan "nuevos" modelos de acumulación de capital. En esta perspectiva se ubica la descentralización; es decir, como instrumento que impulsa la valorización del capital a escala mundial, para lo cual es necesario reformular el papel del Estado en la economía y la participación ciudadana como copartícipe del proceso de acumulación.

II NEOLIBERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

Para el neoliberalismo el Estado "moderno" es aquel que se reduce a su mínima expresión para dejar que el **mercado** conduzca libremente el desarrollo de la economía y de la sociedad. Es la hora de fortalecer el mercado y debilitar la presencia del estado –dirán sus defensores–; en otras palabras, lo **moderno** significa **más mercado y menos Estado**, lo contrario es situarse en el pasado, en lo viejo, lo caduco, es volver al "Tahuantinsuyo" (Nebot, sic.).

Sin embargo, históricamente se comprueba que el Estado y mercado van de la mano. En efecto, la crisis capitalista de los años 30 (que significó reducción del mercado) fue superada con la intervención del Estado en la economía vía **efecto multiplicador de la inversión** que sirvió para estimular nuevamente el mercado (teoría Keynesiana). Así como en los años setenta, el "exagerado" crecimiento del Estado presionó a una crisis del mercado, cuya solución se pensó (y se piensa en el Ecuador) en la reducción del Estado como condición para recuperar el rol del mercado en la economía. Como se viene afirmando es **la época del llamado neoliberalismo económico**. Es la hora de privatizar, desburocratizar y descentralizar, los tres pilares de la modernización del Estado Ecuatoriano, como necesidad para incorporarnos en un mercado **globalizado**.

En este escenario, es importante evaluar los 30 años de experimento neoliberal en el mundo, en que los mercados no se han ampliado como era y es el objetivo de su política, más bien sufren una reducción drástica que las propias estadísticas de organismos internacionales lo confirman con preocupación, a pesar que los flujos económico-financieros crecen significativamente. Apreciamos lo que dice el propio **Banco Mundial**:

“El crecimiento económico no aliviará por sí solo la pobreza mundial, en parte porque los sistemas económicos y políticos favorecen a los ricos... Alrededor de 1.200 millones de personas viven con menos de US\$ 1 al día y 2.800 millones de personas (casi la mitad de la población mundial) sobrevive con un ingreso diario menor a US\$2. Estas cifras de pobreza se han incrementado a lo largo de los últimos años en América Latina, Africa, Subsahariana, el sur de Asia y el ex bloque soviético...” (Datos a 1998). (*)

Para el caso ecuatoriano, el FONDO de las NACIONES UNIDAS para la INFANCIA (UNICEF) y la FLACSO entregan cifras reveladoras sobre pobreza, producto de dos talleres de reflexión sobre los impactos sociales de la dolarización y que a continuación transcribimos:

“Entre 1995 y 1999, los hogares en condiciones de pobreza –medida por el acceso a una canasta mínima de consumo –pasaron de 34% a 69%, en el promedio nacional, y de 56% a 88% en el área rural. En el mismo periodo también fue pronunciado el deterioro de la equidad. Mientras en 1995, el 10% más rico recibía el 41.2% del ingreso y el 10% más pobre apenas el 1%; en 1998, el 10% más rico incrementó su participación en el ingreso a 42.5% en tanto que el 10% más pobre la redujo al 0.6%...” (**)

Si a estos datos se añade el 18% de desempleo, el 54% de subempleo, el 72% de la población mal empleada, costo de la canasta básica 297 dólares a octubre 2000, el salario real pagado entre 120 y 150 dólares, el panorama se torna gris para la sociedad ecuatoriana y corrobora aún más el fracaso de las políticas neoliberales que se sustentan en las fuerzas del mercado como la panacea a la solución de esos problemas, satanizando la presencia del Estado en la economía.

En cambio, el otro lado de la medalla muestra el impresionante flujo financiero mundial. Así, 1.408 billones de dólares (septiembre 2000) constituyen el volumen de operaciones en el mundo (Fuente, Thomson Financial Securities Data; El Comercio, octubre 5/00; pp. B-3). Solo la fusión de dos empresas bancarias, la **Deutsche Bank de Alemania y la Bankers Trust de E.E. U.U.**, representó 822 mil millones de dólares (dato a 1999) casi el PIB de China (837 mil millones), superior al PIB del Brasil (784 mil millones), de Argentina (298 mil millones), de México (421 mil millones de dólares); y, 58.7 veces más que el PIB ecuatoriano de dicho año (13,8 mil millones).

(*) Información del BANCO MUNDIAL, Tomado de EL COMERCIO: 13-IX-000, Pg.B-5

(**) Borja Comejo, Diego: Dolarización: entre el estancamiento y la exclusión social; UNICEF-FLACSO; No.5; Quito-Ecuador; junio 2000; Pg. 42.

Estas breves cifras que revelan la concentración de la riqueza en el mundo capitalista y las profundas contradicciones que origina el mercado, son asuntos persistentes que exigen una redefinición de los actores y no del simple **retiro** del Estado del quehacer económico-social y político.

Históricamente, el ciclo económico gira entorno de la controversia de más mercado menos Estado y menos mercado más Estado; y, según el momento, se es **moderno** cuando se da prioridad a una de las categorías en análisis. Esta es la tesis del neoliberalismo, opuesta a la tesis de Marx y Lenin que plantean más mercado más Estado como una unidad, principio básico de la dialéctica materialista. Aquí cabe aclarar que no se trata del socialismo real, que fracasó por privilegiar solo al Estado, sino de la teoría y filosofía sociales. Controversia teórica que será materia de otro análisis.(*).

Focalizando la temática para el caso ecuatoriano, en las dos últimas décadas se han venido aplicando políticas de corte neoliberales (ajuste y estabilización) hasta desembocar en la **modernización del Estado** cuya estrategia es debilitarlo para estimular el mercado. Aquí cabe preguntarse ¿Cómo lograrlo? Vía dos caminos; el uno, mediante la privatización-desburocratización de los sectores más rentables de la economía (telefonía, energía eléctrica, petróleo, aeropuertos, entre otros); y, segundo, vía descentralización-autonomía, o llámase reforma administrativo-territorial y financiero. Temas que se han debatido con mucha amplitud.

Sin embargo, caminos que en otros países parecen haber llegado ya a los límites de las privatizaciones y reducción del Estado (caso Argentino) y presenciar un nuevo ciclo económico en que el Estado volverá a crecer. Nosotros, empezamos a recorrer los experimentos que impone el capital como categoría principal del sistema capitalista, en que el costo- beneficio, la rentabilidad, la utilidad, la productividad y la competitividad es lo que cuenta; en cambio, la **política social queda excluida por los defensores del mercado**.

III. LAS PROPUESTAS

La **descentralización y autonomías** se han convertido, de la noche a la mañana, en el escenario de debate de una realidad caracterizada por la exclusión socio-económica, degradando el trabajo (caída del salario real) y el medio ambiente, al punto de llamar la creciente atención de partidos políticos, movimientos sociales y étnicos, centros académicos, cámaras de la producción, medios de comunicación, de los gobiernos Central y seccionales y por supuesto, de los economistas.

(*) De acuerdo a la tesis marxista, el neoliberalismo estaría cabando su propia tumba al pregonar la reducción del Estado, pues éste es producto del mercado, y si el Estado se extingue, lo mismo ocurriría con el mercado, sin necesidad de un cambio revolucionario violento.

La preocupación se centra en el combate a la **pobreza y fortalecimiento de los valores democráticos** (democracia formal); y, cada organización e institución lanza su **propuesta** cuyos objetivos coinciden y que hacen relación a la necesidad de una descentralización **política-administrativa** y a la **descentralización financiera**. En otras palabras, se plantea nuevos escenarios sobre la transferencia de recursos, competencia y funciones, pero no se habla de las **responsabilidades** cuyo campo de acción es netamente político. (Ver anexo No. 1).

Además, plantean **regímenes autónomos regionales y provinciales** según características geográficas-étnicas y de crecimiento económico. Como impropia es la propuesta del CONAM, condensada en la pregunta para la consulta nacional y que cursa en el Congreso Nacional para su calificación respectiva, en que se intenta crear o legalizar, como alguien lo dice, **22 republiquetas** con sus seudos Presidentes. Es decir, tras la propuesta autonómica se esconde el interés de la clase política tradicional que busca **recuperar el poder político** que perdió por la propia vía democrática-electoral y por tanto **recuperar los niveles de acumulación de capital** afectado por las políticas de ajuste-estabilización que ellos impulsaron en las dos últimas décadas. Planteada así la autonomía, la desintegración del país es un hecho.

Además, plantean **regímenes autónomos regionales y provinciales** según características geográficas-étnicas y de crecimiento económico. Como es impropia la propuesta del CONAM, condensada en la pregunta para la consulta nacional en que se intenta crear o legalizar, como alguien lo dice, **22 republiquetas** con sus sendos Presidentes". Es decir, tras la propuesta autonómica se esconde el interés de la clase política tradicional que busca **recuperar el poder político** que perdió por la propia vía democrática-electoral y por tanto **recuperar los niveles de acumulación de capital** afectado por las propias políticas de ajuste-estabilización que ellos impulsaron en las dos últimas décadas. Planteada así la autonomía, la desintegración del país es un hecho.

En suma, la política distributiva fiscal que la autonomía contempla no tiene nada novedoso, salvo que el 50% se quede en cada provincia que las genera; porque los impuestos que se recaudan en las provincias siguen manteniendo la misma estructura histórica de recaudos tributarios. Al decir del Sistema de Recaudaciones Internas (SRI), a diciembre de 1999, tres (3) provincias (Azuay, Guayas y Pichincha) concentran el 87,3% del total, con el 13,8 billones de sucres de un global de 15,9 billones. Según las propuestas socialcristianas (amantes de las autonomías), las tres provincias captarían 6,9 billones adicionales (50% de los impuestos generados) y las 19 provincias restantes solo dispondrían de 1,1 billones de sucres. El **principio de solidaridad** se borra de un solo plumazo; y, la ausencia de responsabilidades no garantiza la eficiencia del uso de los recursos.

En esta perspectiva, el Estado reducido a la mínima expresión se convertiría en **deudor** de ciertos gobiernos locales, a los cuales acudiría con la respectiva solicitud de préstamos, tal como ocurrió en los años de 1880 (Siglo XIX), destinados a cubrir gastos corrientes y financiar cierto tipo de obras públicas.

IV. NUESTRA PROPUESTA

Como se visualiza en el desarrollo del trabajo, la mayoría de las propuestas descentralizadoras y autonómicas son parte del neoliberalismo, en que las políticas económicas se guían por las **bondades** del mercado. Pues, en un escenario dominado por la lógica del capital, "se imponen al sistema político y a su economía, mecanismos competitivos asombrosamente paralelos a los del mercado capitalista, de cuya lógica es difícil sustraer a los partidos (políticos) en ausencia de otras fuerzas..." (Coraggio, pg. 38). Esto se evidencia en el interés y fuerza de las propuestas por recursos económicos y distribución territorial, excluyendo de las mismas las verdaderas políticas sociales (responsabilidades); más bien se impulsa maneras de compensar los efectos del proceso de liberalización del mercado vía el **asistencialismo focalizado** (bono de la pobreza, bono de la vivienda, desayuno, escolar mochila escolar) que es la concesión del capital a la sociedad excluida por su propia dinámica.

En este contexto, planteamos la urgencia de mantener un **Estado-Nación unitario** en que las políticas económicas y sociales tengan como objetivo el desarrollo "desde las bases de la sociedad". Que los principios de equidad, coparticipación de la economía del bienestar, la no degradación del medio ambiente, el respeto a los derechos humanos y el principio de solidaridad primen en el desarrollo de las nuevas estructuras socioeconómicas.

Y es que sin necesidad de fraccionar la República (Estado-Nación) y con la sola aplicación de la Ley (Constitución Política del Estado, Ley de Régimen Municipal, Ley de Descentralización y Participación Ciudadana y de Juntas Parroquiales) podemos organizar/reordenar la administración territorial en barrios, zonas, parroquias y comunas, respetando los valores culturales y étnicos; en cada uno de los cuales la **base social** tome la dirección, coordinación, control, fiscalización y priorización de obras físicas, educación, salud y vivienda; e impulsar su propia economía. Dichas leyes estipulan lo señalado y en varios casos (municipios y consejos provinciales) vienen aplicando directamente o sobre la base de convenios con las instancias gubernamentales y ONG's, en áreas de la salud, educación y vivienda.

Además, la misma Constitución (Art. 122) plantea la **autonomía** funcional, económica y administrativa para los gobiernos locales; por su parte, la Ley de Régimen Municipal, en sus artículos 17 y 18, regulan la **autonomía municipal**; y aún más, la Asociación Mundial de los Gobiernos Locales, reunida en su vigésimo séptimo congreso mundial, en Río de Janeiro, del 23 al 26 de septiembre de 1985, proclama la

declaración mundial de autonomía de los gobiernos locales. Es decir, la norma es clara y no habla en sus articulados de la formación de "nuevos" espacios territoriales autónomos con sus propias instancias legislativa, jurídica y ejecutiva, sino del fortalecimiento de los gobiernos locales y por tanto robustecer al Estado-Nación. Que es necesario actualizar y reglamentar ciertas partes de la ley, nadie discute.

Respecto a los **recaudos**, que es la preocupación básica de la descentralización y autonomía, las mismas leyes estipulan el reparto/distribución, la modificación y creación de tributos en base de ordenanzas: como son las tasas e impuestos. Igual que la dirección de las inversiones, la norma señala que deben orientarse a dinamizar la **economía del trabajo y la calidad de vida de los ciudadanos.** Entonces, esta instancia no solo es de carácter económico-financiero, es **netamente de índole político** como lo venimos sosteniendo; más vale invertir en un malecón que mejorar las condiciones de vida de los suburbios y tugurios. Se privilegia la acumulación de capital que la reproducción ampliada de la vida humana.

Otro problema de los gobiernos locales son las **transferencias** gubernamentales. Estas deben ser directas e inmediatas, pues al no existir la **cuenta descentralización** para una distribución automática sin interferencia de recursos (FODESEC, FONDEPRO y Ley Distributiva del 15%) depende de la disponibilidad de las arcas fiscales; de la afinidad política de los gobiernos locales con el Gobierno Central; del caciquismo político; y, de la ausencia de decisión política para solucionar el tema del servicio de la deuda externa. Con ello se posibilita formas más efectivas de dominio y control estatal, a través precisamente de los gobiernos locales fortalecidos por la descentralización, tal como está concebida. Para nosotros la distribución de los recursos debe tener como **base los índices de pobreza** a fin de garantizar una repartición más equitativa del ingreso nacional y así combatir los niveles de pobreza, objetivo central del proceso descentralizador o autónómico.

El reparto igualitario de la riqueza entre ciudades no es problema de hoy. La profundidad del fenómeno **centralizador o bicentralismo** es tal que presenta también indiscutibles raíces históricas que lo sustentan: tal dimensión determina que este problema precede más de un conflicto histórico en que los sectores económico y políticamente dominantes, desde hace 170 años, no han podido hasta hoy delinear un **proyecto nacional autónomo** y coherente. La descentralización como las propuestas autonómicas no son nuevas; pero, es una tarea no fácil de concretizar, fundamentalmente cuando se tiene que tomar decisiones de carácter político.

Además, los procesos de descentralización y desconcentración como la autonomía, se sustentan en una mayor **participación ciudadana** en los aparatos de gestión y de gobierno. Sin embargo, es importante tener en cuenta que una estructura descentralizada **no necesariamente** garantiza mayor participación. "La descentralización abre vías a la participación; la participación **no se decreta**, nace de las propias capacida-

des de iniciativas individuales y colectiva en los campos económico, social y cultural". En esta perspectiva, el problema no solo es administrativo-financiero (traslado de funciones, responsabilidades y recursos económicos); la descentralización como las propuestas autonómicas son eminentemente procedos de naturaleza política, dado que constituye un procedimiento de organizar el Estado; y, la cuestión del Estado no puede reducirse a un problema técnico que se ocupe de lo territorial-administrativo-financiero, sino un aparato de control político-administrativo-militar que garantiza el proceso de acumulación de capital y como tal hay que entenderlos.

Muchos de los asuntos relacionados con el desarrollo social solo pueden ser resueltos juntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones. Los miembros del tejido social deben ser actores de su propio destino. Es hora de empezar a reconocer en la **democracia participativa** y no solamente en lo que se ha denominado democratización **representativa**, la base de la estructura de la política social de Estado ecuatoriano en proceso de reforma. Modernización del Estado que enfrenta un doble desafío: combatir el "rezago histórico" de la pobreza; y, enfrentar de un modo diferente el "auge del corporativismo" y el asistencialismo. Es decir, la **política social** debe contemplar a la **participación** como la variable estratégica, que no signifique el **retiro** del Estado en el desafío planteado, sino más bien en una redefinición de políticas y actores en el quehacer público y social diferentes a las políticas tradicionales que se vienen implementando (ortodoxas, monetaristas, fiscalistas y tributarias).

Por lo dicho, no se puede concebir la separación de la política-política, con la política-económica y de ellas con la política social. Lo contrario supone prácticas parciales, aisladas e inconexas de una realidad dinámica y compleja; es fraccionar el sentido mismo de las nuevas relaciones sociales que se establecen. Es decir, la preocupación no puede centrarse por el "control y la gobernabilidad" de los gobiernos central y locales; se debe tender a la consolidación de la democracia participativa y sobre todo asumir políticas de Estado que garanticen la implementación de políticas económicas de contenido social, sin necesidad de fraccionar la República.

El esquema propuesto permite graficar nuestra tesis sobre descentralización y autonomías, resaltando en que las **bases de la sociedad** son los protagonistas del ansiado desarrollo del país. En que la "**reproducción ampliada de la vida humana**" vaya más allá de la "**reproducción del capital**". Y como afirma José Luis Coraggio, "Poner en el centro la reproducción ampliada de la vida humana no supone negar la necesidad de la acumulación sino **subordinarla** a la reproducción de la vida, estableciendo otro tipo de unidad entre la producción (como medio) y la reproducción (como sentido)..." (Coraggio, ob. cit., pg. 141). Esto implica dictar políticas estatales y locales que dinamicen la **economía del trabajo** como alternativa valedera al desempleo; en que las **unidades domésticas** no signifiquen la mera subsistencia del ser

ANEXO No. 1

Propuestas sobre Descentralización y Autonomías

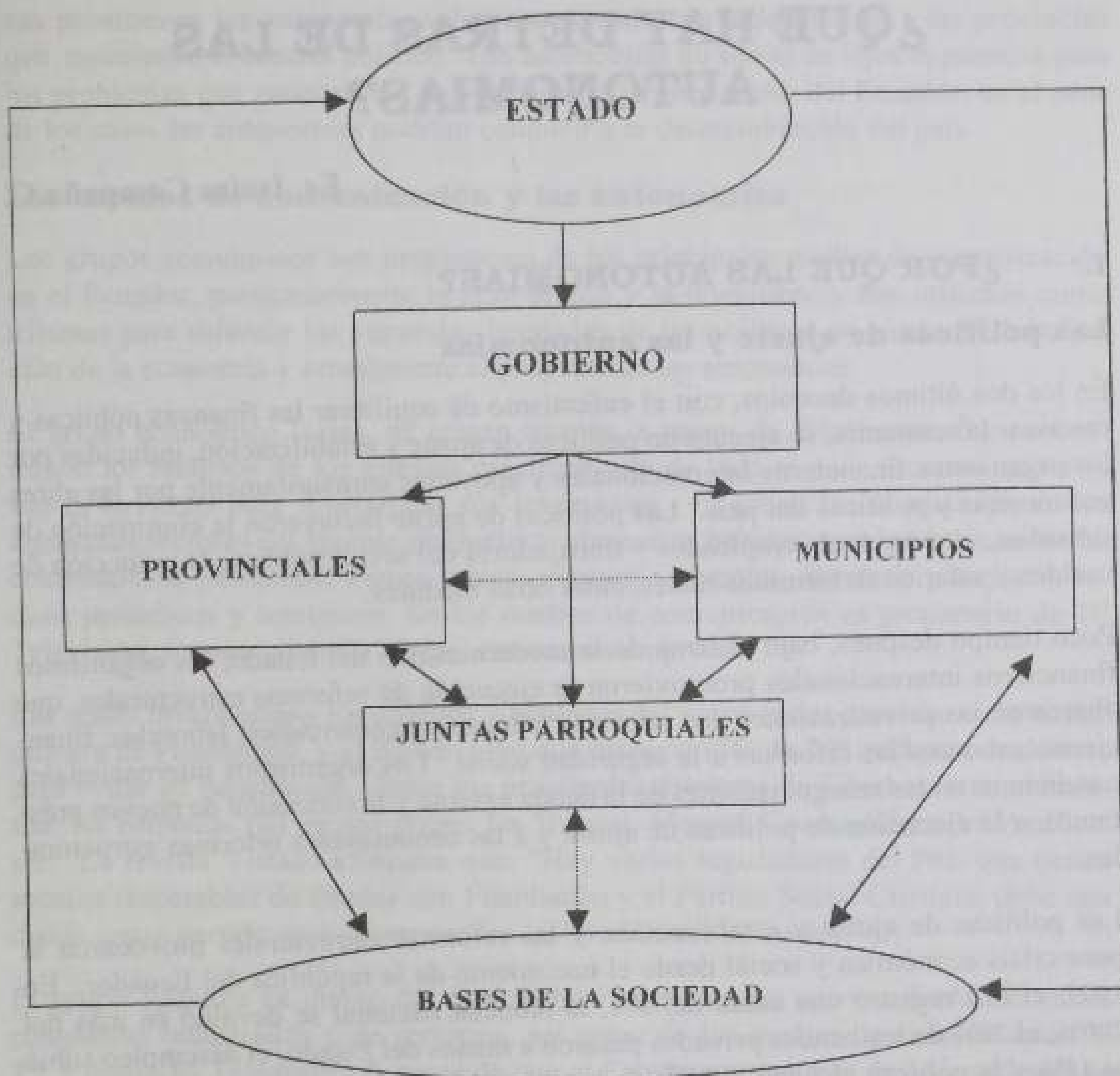
INSTITUCION	OBJETIVOS	ESTRUCTURA: POLITICA- ADMINISTRATIVA	RECURSOS ECONOMICOS
CONAM	Transferir competencias para que asuman los gobiernos autónomos	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Provincial Autónomo <ul style="list-style-type: none"> - Provincias vecinas podrán agruparse - Permanencia de la legislación actual municipal, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianos 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos Autónomos recaudarian y administrarian los tributos nacionales. • Estado: establece la política tributaria nacional
AME	Transferir competencias, funciones y recursos del Gobierno Central a los Seccionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Plantea 3 niveles: <ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Central. - Gobierno Provincial Autónomo - Gobierno Municipal Autónomo - Participación de los indígenas y afroecuatorianos 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias existentes (Fodesec y otros) • 15% de la Ley Distributiva del PGE • 50% del Fondo Tributario Provincial • Tributos e ingresos propios (tasas e impuestos)
CONCOPE	Dar paso a nueva estructura autonómica y descentralizada. Consejo Provincial: funciones de intermediación y coordinación al desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Provincial Autónomo: <ul style="list-style-type: none"> - Gobernador-Prefecto - El Parlamento - El Gabinete Provincial 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias asignadas (FONDEPRO y otras). • 15% de la Ley Distributiva (PGE). • Los recursos que genere cada Gobierno Provincial: IR/IVA/ICC/ICE/ I. al patrimonio vehicular.

ANEXO No. 1 (Continuación)

INSTITUCION	OBJETIVOS	ESTRUCTURA: POLITICA- ADMINISTRATIVA	RECURSOS ECONOMICOS
CAMARA DE COMERCIO DE QUITO	Contribución al fortalecimiento de la unidad nacional y eliminar la desigual distribución de la riqueza.	<ul style="list-style-type: none"> • Plantea 3 niveles del Gobierno: <ul style="list-style-type: none"> - Nacional - Provincial - Municipal (Propiciar la fusión de municipios) 	<ul style="list-style-type: none"> • Extender la base de la Ley Distributiva del 15%. • 40% del IVA e impuestos a vehículos. • 40% al PGE. • 20% al Fondo de Solidaridad Seccional.
P.S.C.	Desarrollo económico. Distribución de las rentas fiscales más justas y equitativas. Combatir la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía provincial 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% de las recaudaciones tributarias (IR, IVA, ICE, ICC, etc.) • 15% de la Ley Distributiva • Transferencias de leyes existentes. • Redistribución del 100% de los tributos de la Ley de Régimen Tributario Interno.
CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES INDIGENAS Y AGROECUATORIANAS (CONDENPE)	Circunscripciones territoriales autónomas. Mayor equidad para el desarrollo. Mayor participación y goce de los derechos colectivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Unitario. • Regiones autónomas ancestrales. • 4 niveles del Estado: <ul style="list-style-type: none"> - Nacional - Provincial. - Cantonal. - Parroquial 	<ul style="list-style-type: none"> • S/i

Fuente: CORDES; Konrad Adenauer; AME; CONCOPE; Información periodística (varios)
Elaboración: IIE-UC

ESQUEMA:



¿QUE HAY DETRAS DE LAS AUTONOMIAS?

Ec. Isaías Campaña C.

I. ¿POR QUE LAS AUTONOMIAS?

Las políticas de ajuste y las autonomías

En los dos últimos decenios, con el eufemismo de equilibrar las finanzas públicas y reactivar la economía, se ejecutaron políticas de ajuste y estabilización, inducidas por los organismos financieros internacionales y apoyados entusiastamente por las elites económicas y políticas del país. Las políticas de ajuste incluyeron la eliminación de subsidios, el despido de empleados y trabajadores del sector público, la reducción de sueldos y salarios en términos reales, entre otras medidas.

Poco tiempo después, bajo el lema de la modernización del Estado, los organismos financieros internacionales promovieron la ejecución de reformas estructurales, que abarcaron las privatizaciones, las reformas tributarias, comerciales, laborales, financieras, así como las reformas a la seguridad social. Los organismos internacionales condicionaron las renegociaciones de la deuda externa y la concesión de nuevos préstamos, a la ejecución de políticas de ajuste y a las denominadas reformas estructurales.

Las políticas de ajuste y estabilización y las reformas estructurales provocaron la peor crisis económica y social desde el nacimiento de la república del Ecuador. En 1999, el PIB registró una caída del 8%, la moneda nacional se devaluó en más del 200%, el 70% de los bancos privados pasaron a manos del Estado, el desempleo subió al 18% y la pobreza alcanzó al 80% de los ecuatorianos. Como secuela de la crisis, más de medio millón de ecuatorianos emigraron al exterior en busca de trabajo, dejando a sus familias desintegradas.

Las elites económicas y políticas que promovieron las políticas de ajuste y las denominadas reformas estructurales, luego se convirtieron en adalides de la dolarización de la economía, porque supuestamente iba a bajar los niveles de inflación, las tasas de interés se iban a poner a niveles internacionales y se iba a reactivar la economía del país. Sin embargo, hoy en día, los índices de inflación superan el 100% anual, las

tasas de interés son excesivamente altas y la reactivación de la economía se ha transformado en una quimera.

Ante el evidente fracaso de la dolarización, hoy en día, las elites económicas y políticas promueven las autonomías y han amenazado con independizar a las provincias que mantienen el control político. Las autonomías no son ni de lejos la panacea para los problemas que padecen las provincias a lo largo y ancho del Ecuador, en el peor de los casos las autonomías podrían conducir a la desmembración del país.

Los medios de comunicación y las autonomías

Los grupos económicos son propietarios de los principales medios de comunicación en el Ecuador, particularmente la gran prensa y la televisión, y han utilizado como tribunas para difundir las supuestas bondades de las políticas de ajuste, la dolarización de la economía y actualmente el proyecto de las autonomías.

El grupo económico Isaias, de origen libanés, a través de Filanbanco, fue concentrando los recursos de los clientes prácticamente de todo el país, recursos que a su vez le sirvieron para diversificar sus inversiones. El grupo Isaias participa en los siguientes sectores del aparato productivo: alimentos, bebidas, agroindustria, minería, combustibles, vehículos, bienes raíces, seguros, imprentas, hotelería y turismo, radios, periódicos y televisión. En los medios de comunicación es propietario de TC Televisión, Gamavisión, TV Cable, entre otras empresas.

Las malas inversiones y los créditos vinculados del grupo Isaias provocaron la virtual quiebra de Filanbanco, y el Estado tuvo que entregar más de 700 millones de dólares para evitar su liquidación. Entre los principales deudores de Filanbanco se encuentran las empresas del propio grupo: La Troncal, Megraf, Coarrugadora del Pacífico, etc. La revista *Vistazo* afirmaba que: "Hay varios legisladores del PRE que tienen montos respetables de deudas con Filanbanco y el Partido Social Cristiano tiene una deuda como partido, que sobrepasa los 1.500 millones de sucres." (1)

El grupo Aspíazu ex dueño del Banco del Progreso a su vez era dueño de varias compañías industriales y de servicios, así como de los medios de comunicación *Si TV* y diario *El Telégrafo*. A pesar de que el Estado entregó más de 165 millones de dólares en créditos de liquidez, el Banco del Progreso tuvo que cerrar sus puertas. Este grupo económico ha invertido ingentes recursos en las campañas electorales y se ha alineado con los partidos que han triunfado en las contiendas electorales, Fernando Aspíazu entregó 3 millones de dólares a la campaña electoral de Jamil Mahuad.

En general los grupos económicos son propietarios de entidades financieras y de los principales medios de comunicación, particularmente de la televisión, donde no se

1/ *Revista Vistazo*, No. 751, Dici 3 de 1998, p. 9

discuten objetivamente los problemas del país, no se fomenta la unidad nacional ni la cultura nacional, sino básicamente predominan programas "chatarra". Los medios de comunicación de propiedad de los grupos económicos seguramente se van alinear con el proyecto de autonomías y van a influir en los resultados de la Consulta Popular, como se alinearon con los programas de ajuste y el proyecto de dolarización de la economía.

En un comentario del diario El Comercio se dice lo siguiente: "Los noticieros de los canales de televisión, donde no se para de hablar de autonomías, rara vez aterrizan en esos temas. Se dedican más bien, ya sea a través de personajes invitados..., o bien en sus propios editoriales, a elaborar teoría abstracta sobre las autonomías. En este juego los canales resultan, una vez más, perfectamente funcionales para los intereses de los políticos de turno, pero inservibles para los del público, que lo único que necesita es entender el fondo de la cuestión." Más adelante El Comercio afirma lo siguiente: "El noticiero de TC, abiertamente hace campaña por el Sí. Cuando uno escucha las opiniones de Eduardo Manrique o de Hugo Gavilánez, le queda la sensación de que votar por el No es casi una traición a la Patria." (2)

II. LA PREGUNTA DE LA CONSULTA POPULAR ESTA PLANTEADA PARA RESPONDER POSITIVAMENTE

El Presidente de la República envió al Congreso Nacional el texto de la pregunta que se va a someter a Consulta Popular a fin de reformar la Constitución Política de la República, y de esta manera allanar el camino para el establecimiento de gobiernos autónomos. La pregunta fue calificada como urgente por la Función Legislativa, con los votos favorables de los partidos Social Cristiano y Roldosista. El texto de la "pregunta" en forma resumida es la siguiente:

"A. Se reforma la Constitución Política de la República para permitir la conformación de gobiernos autónomos incorporando al título XI la siguiente disposición: Art...El Estado reconoce el derecho de los ciudadanos residentes en las provincias para decidir, en consulta popular, asumir autonomía. Con sujeción a la ley y a su respectivo estatuto, a través de los consejos provinciales y/o las instituciones que determine su estatuto, podrán organizar su gobierno y administración para asumir las competencias transferibles según el Art. 226 de la Constitución, salvaguardando la unidad nacional y la solidaridad entre ecuatorianos. Las provincias que no asuman autonomía continuarán con los mismos derechos y obligaciones establecidas en la Constitución y las leyes, manteniendo sus formas de gobiernos seccionales autónomos, determinados en el Art. 228 de esta Constitución. Las provincias vecinas podrán agruparse para conformar gobiernos autónomos, previa consulta popular que así lo resuelva.

2/ EL COMERCIO, 8 de Diciembre del 2000, p. C6

De conformidad con la Ley, los gobiernos autónomos tendrán potestad para legislar, planificar, controlar, ejecutar obras de desarrollo y administrar servicios dentro del ámbito de las competencias asumidas, para lo cual en sus circunscripciones podrán establecer tributos locales quedando obligados a respetar las potestades y responsabilidades privativas del Gobierno Central, la Función Legislativa y la Función Judicial. En la ley se establecerán los mecanismos por los cuales los gobiernos autónomos recaudarian y administrarían tributos nacionales con el fin de atender las nuevas competencias asumidas, respetando igualmente el derecho del Estado a establecer política tributaria nacional. Los gobiernos autónomos podrán celebrar convenios con el Servicio de Rentas Internas, con el objeto de establecer mecanismos para lograr una mayor recaudación de tributos nacionales. Los estatutos autonómicos no afectarán lo establecido en la Constitución respecto a las municipalidades, circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.”

El texto que plantea el Gobierno Nacional para someterlo a consulta popular es una pregunta cerrada, es decir, únicamente se puede contestar positiva o negativamente, no hay otra opción. Para plantear adecuadamente una pregunta se tiene que cumplir un conjunto de características, entre otras las siguientes:

Las preguntas tienen que ser claras y comprensibles para los ciudadanos. Sin embargo, en el texto de la pregunta se incorporan términos como “gobiernos autónomos”, “competencias transferibles”, “política tributaria”, “gobiernos seccionales”, etc., que para la mayor parte de la población seguramente desconoce su significado.

Las preguntas deben referirse a un solo aspecto o relación lógica. No obstante, el texto de la pregunta es demasiado extenso, se refiere a una serie de temas como “gobiernos autónomos”, “política tributaria”, “gobiernos seccionales”, “estatutos autonómicos”, etc.

Las preguntas no deben inducir las respuestas. En el texto de la pregunta se plantean los gobiernos autónomos, salvaguardando la unidad nacional y la solidaridad entre ecuatorianos. Con esta redacción se induce a responder positivamente a los ciudadanos. Roberto Hernández, afirma que “Preguntas tendenciosas o que dan pie a elegir un tipo de respuesta deben evitarse” (3)

En suma, de aprobarse como está planteada la pregunta del Gobierno Nacional en la Consulta Popular se institucionalizaría el caos en el país, ya que en la sierra seguramente va a predominar la descentralización, mientras en la costa se va a imponer las autonomías. Las reformas a la Constitución Política de la República vía Consulta Popular, de la forma como esta formulada, a su vez podría conducir ulteriormente a la desintegración del país.

3/ Metodología de la Investigación, Roberto Hernández, et. al Editorial Mc GRAW- HILL, México, 1998, p. 284

III. EL PROYECTO DE LEY PROPICIA LA DESINTEGRACION DEL PAIS

Las elites políticas y las autonomías

Los grupos económicos y sus frentes gremiales y políticos en los últimos tiempos apoyaron activamente las políticas de ajuste y estabilización, las reformas estructurales, la dolarización de la economía y ahora se han convertido en adalides del proyecto de autonomías.

Los partidos Social Cristiano, Democracia Popular, Roldosista formaron parte de la denominada "aplanadora", con cuyos votos se aprobó la Ley que creó la Agencia de Garantía de Depósitos, donde se garantizaba en forma ilimitada los recursos de los clientes del sistema financiero privado. A raíz del estallido de la "burbuja financiera", el Estado se ha hecho cargo de las obligaciones de los bancos privados por monto superior a 4.000 millones de dólares, factura que la tendrán que pagar todos los ecuatorianos a través de incrementos de impuestos y/o aumentos de las tarifas de los servicios públicos.

Poco tiempo después, con los votos de los partidos Social Cristiano, Roldosista y Democracia Popular se aprobó la Ley de Transformación Económica del Ecuador que dio luz verde a la ejecución del proyecto de dolarización de la economía. Cuando la dolarización empezaba a tambalearse, los partidos Social Cristiano y Roldosista presentaron al Congreso Nacional sendos proyectos del Ley relativos a las autonomías, que al decir del jefe del bloque del Partido Roldosista eran prácticamente idénticos.

Las elites económicas y políticas han enarbolado la bandera de las autonomías, con el fin supuestamente de suministrar mejores servicios de educación, salud, vivienda, vialidad, medio ambiente, etc., a las provincias que precisamente han mantenido el control político en los últimos tiempos.

El Gobierno Nacional, obviamente interpretando los intereses de las elites económicas y políticas, a través del CONAM, preparó el proyecto del Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial, que fue publicado en los medios de comunicación. Entre los justificativos del mencionado proyecto de Ley se dice lo siguiente:

"Nuestro país necesita de un nuevo modelo de gestión que permita a las provincias atender eficaz y rápidamente las múltiples necesidades de su comunidad, a través de mejores servicios públicos. Acercar el poder al ciudadano en un marco de democracia real es el objetivo central de esta propuesta.

La unidad, la solidaridad y el respeto a la diversidad son los principios que la orientan. Queremos que la sociedad civil ecuatoriana tenga las mejores herramientas para desarrollar al máximo su creatividad, sus propuestas e iniciativas.

Este nuevo modelo administrativo, político y económico, fundamentado en la autonomía provincial le permitirá a usted participar de cerca en el desarrollo de su comunidad, ser un importante artífice en la toma de decisiones, en el control de la gestión de las autoridades que usted eligió, con el fin de mejorar las condiciones de vida, a través del mejoramiento en la calidad de la salud, educación, vivienda, vialidad y otros servicios.”

Los grupos económicos, que han controlado el poder político del país en los últimos tiempos, no han podido atender las necesidades de las provincias de manera eficaz y eficiente, peor lo van a hacer con la creación de 22 minirepúblicas. Las administraciones del Partido Roldosista en la provincia del Guayas fueron realmente desastrosas. Del mismo modo, las administraciones del Partido Social Cristiano en la provincia de Esmeraldas han sido nefastas. Las autonomías no es un instrumento de desarrollo del país, sino que por el contrario podría ser un instrumento de desmembración nacional.

Se afirma que el proyecto de Ley de Autonomías se basa en los principios de unidad y solidaridad. ¿De qué “unidad” pueden hablar cuando en los hechos están propiciando la desintegración nacional? ¿De qué “solidaridad” pueden hablar cuando los grupos económicos han sacado del país cientos de millones de dólares para ponerlos a buen recaudo en bancos extranjeros? ¿De qué “solidaridad” pueden hablar cuando los grupos económicos no han pagado impuestos, que hubiesen servido para prestar servicios básicos a las provincias más pobres del país? ¿De qué “solidaridad” pueden hablar cuando congelaron los recursos de los clientes en los bancos provocando la miseria y la muerte de muchos ancianos?

Se sostiene que con el nuevo modelo se va a permitir que el ciudadano participe más activamente en la toma de decisiones para el desarrollo de la comunidad y que podrá tener un mayor control de las autoridades que eligió. ¿Cómo va a tener el ciudadano un mayor control de las autoridades, si quienes dirigen los organismos de control no hacen nada por sancionar a los corruptos que han depredado los recursos del Estado y que hoy están a buen recaudo?

Se afirma que el proyecto de Ley va a permitir mejorar los servicios comunitarios, cuando en los hechos las elites económicas y políticas sistemáticamente han recortado los recursos del Estado destinados precisamente a salud, educación, vivienda para cumplir con el pago de la deuda externa, o el llamado salvataje bancario. Los justificativos del proyecto de Ley son puras retóricas, porque las autonomías no van a mejorar los servicios sociales.

¿22 miniestados?

El proyecto de Ley faculta la creación de provincias autónomas y provincias no autónomas. Se crea el gobierno provincial autónomo, integrado por el legislativo provincial, el ejecutivo provincial, los órganos de control, y otros que cree para su gobierno.

El proyecto de ley del CONAM en esencia da luz verde para la creación de 22 miniestados autónomos, con sus propios parlamentos, ejecutivos provinciales, órganos de control, etc. Ecuador es uno de los países más pequeños de Sur América, y con esta extensión territorial establecer 22 miniestados es realmente absurdo.

En un mundo globalizado la tendencia de los países es conformar bloques económicos para competir con mayores ventajas en los mercados internacionales.

Desde la Segunda Guerra Mundial se viene desarrollando el proceso de integración económica y política entre los principales países de Europa, en los que se incluyen Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, España, etc., que conformaron la Unión Europea. A pesar de sus diversas culturas, lenguas, razas, religiones, de dos guerras mundiales, la Unión Europea estableció una moneda única, el Euro, como contrapartida al dólar norteamericano.

Del mismo modo, en 1989, se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México a fin de mantener el predominio económico en los mercados internacionales. El mismo proceso de integración económica se viene desarrollando entre los países del sudeste asiático, liderado por el Japón.

Mayor burocracia y por ende un mayor gasto público

El proyecto de Ley de Autonomía Provincial establece que el órgano legislativo provincial estará integrado por parlamentarios, que no podrá ser menor de 9 ni mayor de 25. El ejecutivo provincial a su vez estará integrado por el gobernador, los directores provinciales y los organismos e instituciones que determine el estatuto.

De entrar en vigencia el proyecto de ley del CONAM, potencialmente se podría establecer 22 parlamentos, integrados con un mínimo de 400 a 500 parlamentarios, con sus respectivos ejércitos de asesores, secretarías, guardaespaldas, es decir, aumentaría sustancialmente el número de empleados del sector público, y por ende, los gastos destinados a sueldos y salarios. Al ex Presidente Interino de la República por disposición de la justicia fue a parar a la cárcel precisamente por fomentar el pibonazgo cuando ocupó la Presidencia del Congreso Nacional.

El mismo fenómeno se podría dar en la conformación del ejecutivo provincial, que estará integrado, entre otros, por los directores provinciales, que vendrían a ser una

especie de ministros de Estado, con sus respectivos equipos de asesores, secretarías, choferes, profesionales, etc. Además, los gobiernos provinciales autónomos tienen la facultad para crear organismos e instituciones que consideren pertinentes.

Las elites económicas y políticas reiteradamente han sostenido que los problemas económicos y financieros del país se deben al excesivo número de empleados y por ende al excesivo gasto público. En esa línea, bajo el lema de la modernización del Estado, han despedido a decenas de miles de empleados y trabajadores del sector público a través de la compra de renunciaciones o mediante la supresión de partidas.

Por consiguiente, resulta paradójico que mientras en los últimos años se ha despedido a decenas de miles de empleados del sector público, el proyecto de Ley de Régimen de Autonomía Provincial, propicia el aumento de la burocracia y por tanto del gasto público.

Las competencias del ejecutivo provincial

El proyecto de Ley de Régimen de Autonomía Provincial otorga las siguientes competencias al ejecutivo provincial: ordenamiento territorial, educación en el nivel básico y medio, salud pública en primero y segundo nivel, vialidad de segundo y tercer orden, tránsito y transporte intercantonal, agricultura y ganadería, recurso agua, riego, servicios públicos provinciales, turismo, seguridad social, y control y prevención de la contaminación del medio ambiente.

Estas competencias se pueden transferir a los gobiernos seccionales sin necesidad de establecer los gobiernos autónomos provinciales porque están contempladas en la Constitución Política de la República vigente. En efecto, el Art. 225 de la Carta Magna dice lo siguiente:

“El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.”

De las normas constitucionales se infiere que no ha habido la voluntad política de los sucesivos gobiernos que se alternaron en el poder para avanzar en el proceso de descentralización del Estado. Las elites económicas y políticas que tuvieron en sus manos los instrumentos para impulsar la desconcentración de las funciones del Estado, hoy en día enarbolan la bandera de las autonomías, para crear una cortina de humo ante el fracaso del proceso de dolarización que ellos entusiastamente impulsaron.

Los ingresos de la provincia autónoma

El proyecto de Ley establece los siguientes ingresos de la provincia autónoma: las asignaciones del Estado, las tasas por servicios, sobretasas, el producto de las multas y sanciones, las herencias, legados y donaciones, los ingresos procedentes de su patrimonio, los impuestos creados o que se crearen, el impuesto a los vehículos, los ingresos generados por las concesiones que realice en ejercicio de sus competencias, las transferencias que hicieren a su favor otras entidades públicas, hasta el 50% del impuesto a la renta generado en su circunscripción, y las demás que contemple la ley.

Se establece como primera fuente de financiamiento las asignaciones del Estado, es decir, que los gobiernos autónomos siempre estarán exigiendo recursos del Estado. Los gobiernos autónomos tienen la facultad de acceder a líneas de crédito tanto del sector público como del sector privado. Llegará un momento en que no puedan cumplir con sus obligaciones financieras, y seguramente las deudas le endosarán al Estado como tradicionalmente lo han hecho los organismos seccionales.

Se establece como una fuente de financiamiento el 50% de los ingresos generados por el impuesto a la renta en su jurisdicción, sin embargo, hay provincias que por su incipiente desarrollo económico, los montos de las recaudaciones tributarias han sido realmente insignificantes. Por tanto, los ejecutivos de las provincias autónomas no podrán cumplir con las atribuciones que le asigna el proyecto de ley en cuanto se refiere a servicios de educación, salud, vialidad, seguridad social, protección del medio ambiente, etc. Estas provincias seguramente seguirán sumidas en la pobreza.

Otras fuentes de financiamiento de las provincias autónomas son los ingresos procedentes de su patrimonio y los generados por las concesiones que se realice. Las centrales hidroeléctricas, las refinerías de petróleo, las empresas de telecomunicaciones, seguramente van a formar parte del patrimonio de las provincias autónomas. Por tanto, ¿los ingresos que generen estas empresas van a quedar en las mismas jurisdicciones? ¿Si los ejecutivos de los estados autónomos deciden entregarlas en concesión, se van a constituir en fuentes de sus ingresos? ¿Qué va a pasar con las provincias que no tienen esta clase de patrimonios, se van a constituir en estados de tercera categoría en un país que es considerado como de los más pobres de América Latina? Estas interrogantes tienen que resolverse.

IV. LOS CAUSANTES DE LA CRISIS

Los grupos económicos no han pagado impuestos

Amparados en la confidencialidad de la información, tradicionalmente las elites económicas y políticas no han cumplido con sus obligaciones tributarias en el país. Diversos estudios han demostrado que la evasión del impuesto a la Renta, IVA, Arance-

les alcanzaba el 50%. Según un estudio del Ministerio de Finanzas, de acuerdo con cálculos fundamentados en la rentabilidad esperada sobre activos para las sociedades el grado de evasión podría estimarse en un 80%. (4)

La Revista LIDERES (5), clasificó a las 500 compañías que concentraron la mayor cantidad de ingresos en 1996, pero que declararon cero (0) de Impuesto a la Renta, lo que significaba que estas empresas, en el transcurso de ese año, arrojaron pérdidas. De las 500 empresas, el 82% pertenecía a las provincias de Guayas y Pichincha. Amparados en los denominados "escudos fiscales" las más grandes empresas e instituciones financieras privadas no cumplían con sus obligaciones tributarias, entre las que se destacan, los bancos Pichincha, Filanbanco, Pacífico, Préstamos, Continental, La Previsora, Popular, Guayaquil, CITIBANK, La Cemento Nacional, Amazonas, MASTERCARD, EMELEC, SHELL, MOVIL OIL, Hidalgo-Hidalgo, PROINCO, etc.

Si en el país no se ha desarrollado una cultura tributaria y más aún cuando las mayores empresas tradicionalmente no han cumplido con sus obligaciones tributarias, ¿cómo se van a financiar los gobiernos autónomos para suministrar los servicios de salud, educación, vivienda, vialidad, medio ambiente, etc., como prevé el proyecto de Ley de Régimen de Autonomías Provinciales? Seguramente los problemas de las provincias, las elites económicas y políticas le seguirán atribuyendo a la falta de recursos asignados por el Estado.

Los grupos económicos se han llevado los recursos del Estado

Tradicionalmente el Estado ecuatoriano, a través del Banco Central, Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional, ha suministrado ingentes recursos económicos a los distintos sectores empresariales en condiciones sumamente ventajosas, contribuyendo decisivamente al proceso de acumulación y a la concentración de la riqueza en el país.

Los principales deudores del Banco Nacional de Fomento han sido importantes grupos empresariales tanto de la costa como de la sierra, que generalmente se han agrupado en las cámaras de agricultura, las cuales periódicamente han conseguido que los poderes ejecutivo y legislativo aprueben la condonación de sus obligaciones financieras. Sistemáticamente el Estado ha tenido que capitalizar al Banco de Fomento para evitar su liquidación.

Actualmente, la mayoría de los grupos empresariales están pagando sus deudas a la Corporación Financiera Nacional con Certificados de Depósitos Reprogramados (CDRs) comprados en el mercado con sustanciales descuentos. La Corporación se ha

4/ Proyecto de Reforma Tributaria, Ministerio de Finanzas, Noviembre 10 de 1997

5/ Revista LIDERES, No. 32, 1 de Junio de 1998, p. 7

llenado de papeles "basura" por un monto superior a los 1.000 millones de dólares y se encuentra totalmente descapitalizada y al borde del colapso financiero.

En el decenio de los ochenta los bancos privados se convirtieron en meras ventanillas del Banco Central, por medio de las cuales recibían ingentes recursos financieros subsidiados del Estado. Los recursos financieros del Estado fomentaron el crecimiento desproporcionado del sistema financiero privado con relación a los requerimientos de la economía nacional. Los bancos privados fueron los principales beneficiarios del denominado "boom petrolero", que registró el país en los años setenta y ochenta.

En 1983, el Gobierno del presidente Hurtado decretó la llamada "sucretización" de la deuda externa, a través de la cual el Estado asumía las obligaciones en divisas ante los acreedores extranjeros y los deudores nacionales se comprometían a pagar en moneda nacional al Banco Central del Ecuador en condiciones sumamente ventajosas en cuanto se refiere a plazos, tasas de interés y tipo de cambio. Según cálculos conservadores con esta medida el Estado subsidió a los deudores nacionales por un monto de 1.300 millones de dólares.

No es nada raro que las elites económicas y políticas mediante algún mecanismo consigan "licuar" sus obligaciones financieras con los bancos que se encuentran en manos de la AGD, cuyo monto supera los 3.500 millones de dólares. Si consiguen "licuar" las deudas, representaría un gran perjuicio para el Estado y por ende para todos los ecuatorianos.

Los grupos económicos se apropiaron de los recursos de los clientes

Los grupos económicos, a través de sus bancos, centralizaron los recursos de los clientes y canalizaron hacia sus propias empresas. La cartera de crédito de los bancos en manos de la AGD ascendía a 3.560 millones de dólares. Los principales deudores de los bancos estatales eran a su vez los principales grupos económicos del país. La revista *Vistazo* decía: "Entre los deudores están algunos ex banqueros, varios diputados, altas autoridades económicas y poderosos empresarios". (6)

En efecto, las deudas de las empresas vinculadas al ex dueño del Banco del Progreso ascendían a 118.8 millones de dólares; las deudas de las empresas vinculadas a los ex dueños de Filanbanco eran de 90.8 millones; el grupo Hidalgo, dueño entre otras empresas, de Pesquera Jambelí, Marítima Vidaco, Barcos Independientes, etc., era deudor de 48.4 millones de dólares; el grupo Adum, propietario de empresas avícolas y camaroneras, tenía deudas con Filanbanco por 27.4 millones de dólares; el grupo Febres-Cordero Rosales debía a los bancos en manos de la AGD por un valor de 21.5 millones, etc.

6/ Revista *Vistazo*, No. 783, Abril 6/2000, pp. 17-18

A pesar de que la Agencia de Garantía de Depósitos tiene los instrumentos legales, prácticamente no ha hecho nada por recuperar la cartera de los bancos que se hallan en manos de la AGD. Las últimas autoridades tanto de la Superintendencia de Bancos como de la AGD han sido funcionarios de instituciones financieras privadas, particularmente del Banco del Pacífico, quienes reiteradamente han manifestado que la mayoría de la cartera de crédito es incobrable. No en vano se ha dicho que se ha puesto a cuidar el queso a los ratones.

Mientras la mayoría de los acreedores de los bancos negociaban con elevados descuentos los Certificados de Depósitos Reprogramados (CDR), los administradores de Filanbanco compraron 32.45 millones de dólares al 100% de su valor de bancos cerrados, lo cual representaba un elevado riesgo y por ende un enorme perjuicio económico para el Estado. Las quince personas y empresas que más vendieron CDRs a Filanbanco representaban el 26.48% del total negociado. La lista de beneficiarios encabezaba la firma Mitsumotor con 2.68 millones de dólares, Castro Castro Tyrone con 1.47 millones, Textiles San Antonio con 749 mil dólares, Ecuacoton con medio millón de dólares, Febres Cordero Cía. Anónima de Comercio con 426 mil dólares, entre otros beneficiarios. Según el diario El Comercio, los administradores estaban depredando a Filanbanco. (7)

Los grupos económicos han sacado sus capitales al exterior

Al contrario de lo que ocurre en los países industrializados, a las elites económicas y políticas del Ecuador les son indiferentes los destinos del país. Las ganancias que han obtenido los grupos económicos generalmente han invertido en el exterior, ya sea en bancos extranjeros o en bienes raíces. Sus intereses empresariales han estado sobre los intereses vitales del país.

Varios estudios han estimado que los recursos que tienen los empresarios en el exterior son iguales o mayores al monto de la deuda externa, esto es, superior a los 16.000 millones de dólares. Los sectores empresariales han atribuido la salida de capitales a la inestabilidad económica, política y jurídica imperantes en el Ecuador.

La crisis económica en que se sumió el país en 1999, generada por las políticas económicas y financieras del gobierno del Jamil Mahaud, provocó la fuga de ingentes recursos monetarios del país. En la Carta de Intención firmada entre el Gobierno Nacional y el Fondo Monetario Internacional se reconoce que en 1999 la salida de capitales privados fue de aproximadamente 2.600 millones de dólares, equivalentes al 19% del PIB. (8)

7/ EL COMERCIO, 27 de Noviembre del 2000, p. A7

8/ Memorando de Política Económica del Gobierno del Ecuador para 2000, 4 de abril 2000, p. 6

Los banqueros que manejaron ilícitamente los recursos de los clientes fugaron del país llevándose cientos de millones de dólares, hoy viven un exilio dorado en las principales ciudades de Estados Unidos y Europa. Los hermanos Isaías de Filanbaco, Nicolás Landes del Popular, Alvaro Guerrero de La Previsora, Peñafiel del Banco de Préstamos (hasta hace poco), entre otros, disponen de mansiones y autos de lujo que en nada envidian a los magnates de origen japonés o norteamericano, mientras que muchos de sus ex clientes se encuentran sumidos en la pobreza.

V. CONCLUSIONES

- La falta de servicios básicos que registran las diversas provincias y en general la crisis del país no se debe al centralismo, sino a la actitud las elites económicas y políticas que han controlado el poder del Estado en los últimos tiempos, quienes han ejecutado políticas económicas contrarias a los intereses nacionales y han depredado los recursos del Estado.
- Si se aprueba el proyecto de Ley de Régimen de Autonomía Provincial de la forma como lo ha planteado el CONAM, se institucionalizaría el caos en el país porque se faculta el establecimiento de gobiernos autónomos y gobiernos no autónomos.
- La creación de 22 miniestados, 22 parlamentos, 22 ejecutivos provinciales, 22 contralorías, etc., va a aumentar sustancialmente el número de empleados y trabajadores, y por ende, los gastos del sector del sector público, en contra de la tendencia actual que es la de "achicar" el tamaño del Estado.
- Es imprescindible impulsar un proceso de descentralización y desconcentración del Estado como manda la Constitución Política de la República, esto es, concomitantemente a la entrega de mayores recursos a los gobiernos seccionales, se les debe entregar mayores competencias en los ámbitos de la educación, salud, vialidad, medio ambiente, transporte, seguridad social, etc., que contribuyan al desarrollo económico y social del país.
- Es necesario impulsar una política alternativa a las políticas neoliberales orientada a redistribuir el ingreso nacional para evitar la sistemática destrucción del país. No es posible que el 10% más rico de la población concentre el 43% del ingreso nacional, mientras el 10% de la población más pobre únicamente obtenga el 0.6% del ingreso.

La Facultad de Ciencias Económicas, rinde homenaje a la Universidad Central del Ecuador con motivo de conmemorar los 175 años de su fundación republicana, y por su permanente y trascendental labor al servicio de la investigación científica y de la formación de profesionales, quienes han contribuido substancialmente al progreso y bienestar de la sociedad ecuatoriana y han mantenido una lucha inquebrantable por la soberanía, dignidad y grandeza de la Patria.

Industria Gráfica
CAST
582371



Diseño de la Citaente
RENE JIJON