



*Análisis de coyuntura: enero-julio 2003*

**EL ECUADOR AL BORDE DE UNA CRISIS  
DE SU DEMOCRACIA**

Por Javier Ponce

**Quito, agosto de 2003**

## ÍNDICE

1. Una acumulación de interrogantes e inquietudes .....	3
2. Experiencias en el ejercicio del poder.....	6
4. El peligro de profundizar la militarización del régimen .....	10
5. La AGD y el combate a la corrupción .....	11
6. Un recrudecimiento del racismo .....	14
7. Dimensiones de la crisis social .....	16
8. Economía: las cifras y las incertidumbres.....	19
9. Algunas reflexiones finales .....	22

## **1. Una acumulación de interrogantes e inquietudes**

El gobierno de Lucio Gutiérrez ha cumplido seis meses. La primera idea que nos surge al intentar un balance, es que la incertidumbre y la confusión con la que se inició el régimen a mediados de enero, se ha profundizado y está a punto de tomar el carácter de conflicto social y político grave, una vez que acaba de romperse (6 de agosto de 2003) la alianza con el movimiento indígena que lo llevó al poder, una ruptura que abre una crisis de gobierno de difícil diagnóstico. La ruptura venía fraguándose desde hace algunas semanas pero se agudizó con la oposición del partido indígena Pachakutik, a apoyar al régimen en uno de los compromisos adquiridos meses pasados con el Fondo Monetario Internacional: una reforma legal tendiente a reducir la masa salarial pública y ampliar la jornada de trabajo a 44 horas.

Pachakutik controlaba en el gobierno cuatro ministerios, una secretaría de diálogo adjunta a la presidencia y una importante red de funciones claves a nivel central, regional y provincial.

(Por estas circunstancias, la coyuntura política ocupará gran parte de este informe, pues nos parece que el manejo político de estos primeros meses de gobierno ha gravitado sobre el conjunto de la vida y las actividades del Estado y de la sociedad.)

No existen aún pistas claras sobre hacia dónde quiere ir el gobierno. La ausencia de un programa inicial está provocando que el régimen opte por no definir un camino cierto, de modo de enfrentar cada coyuntura con medidas emergentes, lo que a la larga dibuja una forma de gobierno peligrosamente desordenado.

En ese panorama particular, se encuentran, por un lado la persona de Lucio Gutiérrez en el goce del poder y de una experiencia para él desconocida, y

por otro lado el mandatario Gutiérrez que, como decimos, no sólo no sabe hacia dónde va sino que no le interesa saber y menos aún proponer un camino al país, porque la incertidumbre le permite, por el momento, soslayar los conflictos y navegar sobre ellos, al menos mientras le dure su capital político que ha comenzado a erosionarse. En efecto, de niveles de aceptación de alrededor del 60%, ha descendido en las últimas semanas de julio al 32%.

Si en los primeros meses se afianzó el acuerdo con el Fondo Monetario como el único programa de gobierno aparente, con todo el costo social que arrastran acuerdos como el incremento de los precios de gasolinas, gas doméstico (que no se ha efectivizado aún) y servicios de electricidad y telecomunicaciones, congelamiento de salarios en el sector estatal a nombre de eliminar un déficit fiscal (un déficit provocado por el servicio de la deuda externa que compromete más del 40% del presupuesto nacional), reforma tributaria que puede provocar nuevos encarecimientos de servicios, entre otros, hoy se comienzan a sentir las dificultades para ejecutar dicho plan.

El presidente ha agudizado los desacuerdos con diversos sectores en lo que podría calificarse como el ejercicio de una auto-oposición. Aparte de la ruptura de la alianza con Pachakutik, está la pugna creciente con los sectores empresariales, al punto que éstos han puesto, en un gesto arrogante, un plazo de 60 días al régimen para que tome diversas medidas para la recuperación de la productividad, medidas que se resumen en nuevo proteccionismo estatal. Ha debido enfrentar un paro de maestros que duró 33 días y que amenaza con reaparecer y ahora soporta un paro de los médicos de los hospitales públicos. Entró en pugna con los poderosos sindicatos petroleros hasta ordenar la prisión de sus dirigentes, con el agravante de que carece el gobierno de una política petrolera que respalde su negativa a negociar con los sindicatos, con un doble efecto peligroso: la paralización tanto de la gestión de la empresa estatal que ha visto disminuir

dramáticamente los volúmenes de producción de petróleo como de la inversión privada que no encuentra un esquema claro en el cual intervenir; y por otra parte la profundización de los conflictos entre las comunidades indígenas de dos provincias del centro y sur de la Amazonía -Pastaza y Morona Santiago- que intentan impedir el ingreso o la permanencia de las transnacionales petroleras, sin que el Estado actúe en absoluto y acuda, más bien a amenazas contra las organizaciones indígenas (la gobernación de Pastaza afirmó paladinamente hace unos días que en la región de Sarayacu se iniciaría la explotación petrolera lo quieran o no las comunidades).

Hay temas como el de la descentralización, que han surgido en los diálogos nacionales promovidos desde el gobierno, y sobre los cuales no existe la menor iniciativa oficial. Mientras tanto, pueden volver a tomar cuerpo ciertas tesis autonomistas que surgieron particularmente en Guayaquil, la ciudad más poblada y determinante del país. En estos meses han existido síntomas. La acción de la Agencia de Garantía de Depósitos - AGD contra los deudores morosos de la banca cerrada en 1999 se centró en gran medida en Guayaquil, creando resentimientos en ciertos sectores de la población. Por otra parte, la gestión municipal de Guayaquil es eficiente, aunque autoritaria y con una clara tendencia a la privatización de los servicios y las obras municipales, y ha hablado ya de la creación de un seguro social paralelo al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, lo que abona al fortalecimiento de estructuras institucionales autónomas frente al Estado central.

Finalmente Lucio Gutiérrez enfrenta una mayoría parlamentaria de centroizquierda opuesta a su acción y que, a momentos, incluso, habla de un juicio político y destitución del mandatario, y ha protagonizado enfrentamientos con buena parte de los medios de comunicación, particularmente la televisión, que han emprendido en una crítica sin cuartel al presidente y a su entorno compuesto de familiares y ex militares.

Y mientras el imaginario presidencial se llena de enemigos, brilla por una fantasmal ausencia el combate a la corrupción, con una excepción: la Agencia de Garantía de Depósitos, caso particular sobre el que volveremos más adelante.

## **2. Experiencias en el ejercicio del poder**

Esta incertidumbre y confusión descritas, pueden tener otra lectura. Existe un desorden en el escenario político. Un desorden que a simple vista puede adjudicársele a los cambios de humor y de opinión del presidente. Pero que, tal vez, también puede ser la manifestación de modificaciones profundas en la política. Y todo parto tiene mucho de doloroso y de explosivo.

Existe algo que, me parece, significa que estamos frente a un momento de transición política más que otra cosa. Como se ha afirmado en más de una ocasión, también en este caso lo viejo se está muriendo y lo nuevo no quiere nacer. Allí está, en cierne, en desorden, tanteando los terrenos del poder, mientras se constituyen las estructuras y los liderazgos.

En política, es evidente que estamos viviendo otras referencias. Los viejos partidos no sólo fueron derrotados en las urnas sino que no salen de su perplejidad y su congelamiento. Están allí, perdidos, incapaces en el congreso de componer siquiera una terna para contralor, la máxima autoridad en la función de control en el Estado.

El protagonismo político está entre otras manos. Y estos nuevos actores están confrontándose con el ejercicio del poder, una confrontación que necesariamente les pondrá en crisis y les obligará al debate interno constante, al florecimiento de los desacuerdos. Es parte del proceso desde una adolescencia revoltosa que precedió a su acceso al poder.

Esta es, en especial, la situación del sector que ha vivido un proceso en cierta medida espectacular: Pachakutik. Su “experiencia” de poder ha desembocado en un abrupto abandono del gobierno, sin realmente haber concretado aspectos vitales para el movimiento. La vivencia del poder está sacando a flor de piel dos conflictos históricos a su interior: por ejemplo aquel entre la representación social – Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE- y la representación política – el partido-; y aquél entre el sector indígena fundamentalista y un sector más democrático que es quien finalmente constituyó Pachakutik, conjuntamente con militantes mestizos provenientes de la izquierda. El resurgimiento de estos dos conflictos ha puesto a Pachakutik a prueba y determinará mucho de lo que ocurra en el futuro inmediato del país.

La alianza del partido de Gutiérrez (Sociedad Patriótica) con el movimiento indio para ejercer el gobierno se sustentó en ocho puntos:

- Aplicación de políticas económicas y sociales que pongan las bases de un nuevo modelo de desarrollo. El resultado ha sido más del mismo modelo en el marco del acuerdo con el FMI y ausencia de políticas sociales, con excepción del bono de desarrollo, al que nos referiremos más adelante.
- Fortalecimiento de la producción y generación de empleo, incentivo a las exportaciones y la competitividad. En este campo el único paso que se ha dado es el plan formulado por los ministros de Pachakutik y que se quedó pendiente con la salida de este movimiento, para establecer un fondo de crédito para los pequeños productores y microempresarios. Mientras tanto, los mayores recortes al presupuesto estatal para el año 2003 fue en aquellos rubros que son los mayores generadores de empleo, particularmente la obra pública.

- Política soberana de comercio y relaciones internacionales, que ha sido impulsada por la ex canciller Nina Pacari, dirigente de Pachakutik, pero que no ha contado con ningún respaldo del presidente, quien incluso ha dado pasos atrás en cuanto a dicha política. No existe perspectiva gubernamental frente a un eventual recrudecimiento de la presión norteamericana sobre las guerrillas colombianas, luego de concluida la guerra en territorio iraquí; o sobre la proximidad del ALCA, cuando en medios oficiales se comenta la existencia de una nueva estrategia de las autoridades norteamericanas en el sentido de presionar a nuestros gobiernos, desde una posición de poder ratificada por la campaña en Irak.
- Conformación de un buró político nacional. Este punto no se ha cumplido en absoluto.
- Mecanismos de decisión bipartita entre los dos partidos de la alianza. Se ha actuado en la práctica exactamente en sentido contrario, centralizando Gutiérrez todas las decisiones.
- Centralidad en la vocería política. Este punto lo ha incumplido Pachakutik, multiplicando sus voceros y añadiendo más leña al fuego de la confusión.
- Conformación conjunta del equipo de gobierno, lo que en la práctica ha sido un simple reparto de cargos burocráticos.
- Constitución de un solo bloque legislativo entre los dos partidos de la alianza: Sociedad Patriótica y Pachakutik. En la realidad, los dos partidos han actuado en desacuerdo y en momentos en posiciones encontradas. Resulta insólito constatar que Pachakutik intenta crear un bloque de mayoría en el parlamento con la Izquierda Democrática, cuyo líder, el ex presidente Rodrigo Borja, está proponiendo una sustitución “constitucional” (sic) de Lucio Gutiérrez.

Lucio Gutiérrez no parece medir la dimensión de su ruptura con Pachakutik. Nos animaríamos a formular dos hipótesis que pueden concretarse como corolario a la ruptura:

- Pachakutik abandona la gestión sin haber concretado ninguna de sus propuestas de gobierno, algunas de las cuales comienzan a tomar forma en las últimas semanas; ni haber logrado una inclinación del régimen hacia la priorización de políticas sociales. Esto puede significar una crisis política aguda de esta organización que, desde 1996, había vivido un proceso ascendente que culminó con el triunfo electoral junto a Lucio Gutiérrez. Tal vez sería mejor que Pachakutik manejara su política pacientemente. Precipitarse a la oposición este momento, es precipitarse al vacío.
- Con la ruptura, Lucio Gutiérrez queda a merced de los vientos. Literalmente en el aire. El país enfrentará una grave disyuntiva que puede, incluso, poner en peligro el mantenimiento de la democracia. Disyuntiva porque el régimen, sin el sostén político de Pachakutik, quedará sin sustentación política e ideológica alguna y podría comenzar negociaciones ciegas con cualquiera de los partidos tradicionales derrotados en las urnas o de los grupos económicos hegemónicos (con lo que, de paso, acabaría por desmoronarse el origen electoral contestatario de su mandato). Con el agravante de que el equipo personal de Gutiérrez no tendrá capacidad alguna -por lo demostrado hasta hoy- para consolidar alguna nueva alianza política. O en su defecto, Gutiérrez gobernará apoyado en un recrudescimiento del autoritarismo y el militarismo incrustados en la administración pública, con un equipo de gobierno descolorido, mediocre y sin filiación política alguna.

La soledad política de Gutiérrez se agrava con el lento desmoronamiento de su partido, Sociedad Patriótica. Sus ministros y parientes se han ido

desangrando algunos, obligados a renunciar en un esfuerzo angustioso de Gutiérrez por demostrar su combate a la corrupción. Otros juegan tan primitivamente al poder, que se han visto expuestos “en cueros” ante el comentario público. Unos terceros, como el ministro de Bienestar Social, han quedado para celar las “armas” de un trasnochado clientelismo, con el reparto de palas y picos a las comunidades indígenas de la Sierra, con lo que el régimen intenta captar las bases de Pachakutik.

Para colmo, su más cercano colaborador, un coronel retirado Secretario General de la Administración, se ha visto envuelto en un escándalo de espionaje telefónico a los propios miembros del gabinete.

Frente a este panorama, Gutiérrez quiso inicialmente construir la imagen de un presidente que escucha las críticas y no tiene problemas en dar constantemente pasos atrás en sus declaraciones y decisiones. Pero incluso esta imagen se ha desdibujado en las últimas semanas, para aparecer un presidente terco, sordo a la crítica y con deseos de autoritarismo.

#### **4. El peligro de profundizar la militarización del régimen**

En el último número de la revista Ecuador Debate (No.58 de abril 2003, Quito), José Sánchez-Parga denuncia la existencia de 180 militares en servicio pasivo y 30 activos ubicados en puestos de gobierno. “Además de militarizar el Estado y el gobierno (...) Gutiérrez militariza la policía”, sostiene el autor. Un hecho sin precedentes en un ejecutivo civil.

La militarización del régimen ha consagrado en el gobierno democrático una práctica reñida con la democracia: la aplicación del secreto militar a las acciones de los funcionarios. Y otra práctica reñida con las necesidades del

país: el reemplazo de la experiencia y las destrezas con unas lealtades y un patriotismo simplones.

Hace tiempo que los jefes militares vivían nostalgias de poder. En cuanto foro público intervenían, su discurso rondaba en torno a la supuesta corrupción congénita de los civiles y el mesiánico llamado a los militares de salvar al país de su desaparición. Hoy satisfacen tales nostalgias al mejor estilo militar: centralizando el mando, centralizando las políticas, construyendo un eje militar en el gobierno en torno al cual giran, finalmente, las decisiones presidenciales. Por fuera, quedan los civiles del gobierno. En sus ministerios. Casi sin recursos. Aislados. Supeditados a las decisiones de la cúpula militar que rodea al presidente.

El autoritarismo militar está servido. Es sólo cuestión de caer en la tentación de ejercerlo desembozadamente. "La militarización del gobierno y del mismo Estado no se limita a fines defensivos del propio gobierno sino a una remilitarización de la política nacional, que en parte compensa a las Fuerzas Armadas del histórico protagonismo perdido al firmarse la paz con el Perú", sostiene José Sánchez Parga (artículo citado).

La influencia militar no sólo ha crecido frente a la amenaza de contagio de la guerra colombiana y la seguridad ciudadana, sino con la presencia militar en áreas estratégicas de la economía y la vida nacional, como las aduanas, las telecomunicaciones, la electricidad, la actividad hidrocarburífera.

## **5. La AGD y el combate a la corrupción**

El caso de la Agencia de Garantía de Depósitos - AGD merece capítulo aparte.

Esta instancia estatal fue creada en 1998 por una concertación de la derecha política y económica para trasladar al Estado los pasivos del 70% de la banca privada. Durante cuatro años, la AGD ha continuado protegiendo los intereses de los grandes deudores que recibieron créditos a través de influencias con la banca y que no han querido reconocer sus deudas. Finalmente, Pachakutik asumió esta responsabilidad hace tres meses a través de una economista cercana al movimiento y de trayectoria límpida.

Wilma Salgado, Directora de la AGD, ha emprendido en una campaña abierta de recuperación de deudas de los bancos que acabaron entre las manos de la agencia durante la crisis de los años 1998 y 1999. Si bien no existe una cifra exacta de a cuánto llegó el perjuicio para el Estado por la quiebra bancaria (puede tratarse de algunos miles de millones de dólares), el monto a recuperarse por parte de la AGD supera los dos mil millones.

La gestión de la nueva directora tiene dos características que modifican profundamente el procedimiento: lo entiende como un acto de voluntad política por una parte; y al hacerlo, implica, por otra parte, a la opinión pública a partir de una certeza que no requiere de mayor demostración: la sociedad quiere poner punto final a la corrupción financiera y la audiencia pública que alcancen los actos de la AGD son el mejor respaldo posible.

Lo que hasta el anterior gobierno fue un manejo más bien reservado y de bajo perfil, con caracteres tecnocráticos y corruptos, se ha convertido con Wilma Salgado en un asunto que descubre abusos de empresarios, bancos, políticos y hombres del común. La sociedad parece haber entrado en una sinergia colectiva en torno a la gestión de Salgado que, incluso, ha actuado al borde de la ley, para hacer públicas las listas de los deudores y comenzar a confiscar sus propiedades personales y societarias.

La intervención de Wilma Salgado despeja el pretexto al que permanentemente han acudido los funcionarios estatales de que no hay legislación suficiente para combatir la corrupción. Una vez iniciado el proceso, no hay vuelta atrás, no por razones técnicas o jurídicas sino por razones políticas.

El interrogante está, sin embargo, en saber hasta dónde puede llegar el gobierno de Lucio Gutiérrez en la conducción política y pública de un asunto que muchos quisieran verlo prisionero entre las paredes y los secretos de un juzgado. Pues no se trata únicamente de la Agencia de Garantía de Depósitos. Están también los setecientos millones de dólares que deben recuperar las empresas contratadas en el caso de un solo banco quebrado en 1998, el Filanbanco, además de otras acciones que requieren de voluntad política, como la asumida por el ministerio de Agricultura y Ganadería de sancionar a algunas de las mayores exportadoras de banano por incumplimiento en el pago de los precios oficiales de la fruta a los productores.

Pero, como ya lo hemos evocado, los límites políticos del gobierno pueden estarse trazando, paradójicamente, al interior del propio gobierno. La condición personal de ciertas pugnas entre funcionarios, las reclamaciones colectivas de grupos de militantes de Sociedad Patriótica, por motivo de nombramientos incumplidos, debilitarán la capacidad política del gobierno de mantener la acción de la AGD, que está rebasando el margen de la aplicación de juicios de coactivas para convertirse en el talón de Aquiles de un tipo de corrupción: la que ambulaba por los pasillos financieros.

Al margen de que la AGD pueda recuperar todas las deudas, pues gran parte de ellas se hicieron a través de empresas fantasmas o con garantías muy por debajo del valor de los créditos, el hecho es relevante en el combate a la corrupción.

## **6. Un recrudecimiento del racismo**

Desde los márgenes de la coyuntura, un hecho conmocionó a la sociedad ecuatoriana en estos meses: la muerte de 26 indígenas miembros de la etnia taromenane, casi desaparecida, por manos de otro pueblo indígena: los huaorani.

Este hecho, aparte de evocar la violencia que reina en la Amazonía por la propia acción de explotadores caucheros o madereros, por la presencia de las transnacionales petroleras o la acción militar, despertó sentimientos racistas e incomprensiones profundas de parte de la sociedad dominante, que quiso que el caso no sea tratado en el marco de la legislación indígena.

Revivió una vieja interpretación en el sentido de que respetar la legislación y la justicia indígenas era permitir la creación de un Estado dentro de otro Estado, suerte de lectura unívoca y arrogante de nuestro país, esa lectura que admite una sola dimensión para una república sustentada en las desigualdades.

Cuando se produjo el levantamiento indígena de 1990 y comenzaban a organizarse los parlamentos indígenas, desde las esferas oficiales surgió la idea de que estábamos frente a la conformación de un Estado dentro de otro Estado.

Para los cultores de esta concepción, la realidad humana de la Amazonía es un asunto marginal, es un apéndice de un Estado y una sociedad política que no se cuestiona los principios de una república sustentada en la derrota histórica de los pueblos indios. Los que alimentan otro concepto de nación, otra cultura, otra racionalidad, son un accidente en la Amazonía, nada más. Un obstáculo para su explotación. Una piedra en el zapato.

La dimensión y al mismo tiempo el equívoco que encarnaba esta interpretación, parece ahora tomar real cuerpo, frente al asesinato del grupo de indígenas taromenane.

Es posible imaginar dos alternativas: que el Estado ecuatoriano y con él la sociedad mestiza prefiera desentenderse del hecho, aceptando que es un acontecimiento marginal a la sociedad; o que opte por intervenir en el conflicto y aplicar la ley vigente sobre lo que puede considerarse un etnocidio. Cualquiera de las dos alternativas reflejarán la distancia de la sociedad mayoritaria ecuatoriana frente a los pueblos indios.

Constatamos con este caso dos verdades: las fronteras, los límites del Estado ecuatoriano no están necesariamente en las fronteras geográficas con los países vecinos, sino al interior del territorio nacional; y como consecuencia, hay una ausencia histórica del Estado en los territorios amazónicos, responsabilidad que no es posible soslayar este momento.

En efecto, hasta iniciado el siglo XX, el territorio amazónico era “una tierra de nadie” o “el paraíso del diablo”, como la calificara un periódico londinense que dio inicio a uno de los relatos más desgarradores de la explotación del caucho en la Amazonía: el informe Casement. Sus denuncias sobre el imperio del cruel Arana no tuvieron eco alguno en los estados nacionales con soberanía sobre la Amazonía.

Mientras tanto, en las organizaciones y pueblos indígenas de la región ha ido tomando cuerpo todo un modo particular e inédito de mirarse y de comprender sus derechos. Incluido el derecho a autogobernarse, frente al cual, un Estado ausente, poco puede argumentar en favor de su soberanía. Si el Estado ecuatoriano –léase gobernador, intendentes, jefes militares locales- actuara apoyándose en la represión y persecución a los supuestos actores de la masacre, solamente contribuiría a volver mayor la distancia entre las

naciones indígenas y la nación mestiza. Tampoco puede desentenderse. Corresponde establecer el diálogo. Pero aquello implica algo más que sentarse en torno a una mesa: hay que poner en tela de discusión la explotación petrolera en la región amazónica, a más de otras formas de explotación: maderera, minera; y partir del reconocimiento de que en el ejercicio de la justicia no existe un solo miembro de los pueblos indígenas, que el concepto de territorialidad es algo más que la propiedad formal sobre un espacio, es, por ejemplo, ser consultado en el caso de las concesiones petroleras. En síntesis, asumir la herencia histórica y comenzar a desandar un largo trecho de desconocimiento del otro. Los sistemas jurídicos indígenas aún no hacen parte del sistema jurídico nacional.

Si en algún sector aún no se aplica la pluriculturalidad recogida en la Constitución, es en el campo de la justicia y de las cortes judiciales, sin embargo de que existe en el parlamento, desde la legislatura anterior, una ley que hace referencia al ejercicio de la justicia indígena.

Hablamos de este hecho como marginal a la coyuntura, porque lo que está ocurriendo este momento con el pueblo de los huaorani no entra en la agenda política del país. Es un tema para la prensa. Es un tema para que lo debatan, en dos idiomas distintos, los antropólogos y los intendentes de policía, los misioneros y los fiscales. El parlamento parece no entender la dimensión política del conflicto. El gobierno tampoco. El asunto no entra en una agenda nacional, un proyecto nacional que, por lo demás, no existe.

## **7. Dimensiones de la crisis social**

Según un estudio reciente realizado por el Observatorio de la Cooperación (veeduría a cargo del CEP), el Ecuador posee uno de los peores niveles de desigualdad y de ingresos per capita en comparación con los demás países

de América Latina. Los niveles de pobreza y desigualdad en el Ecuador han empeorado en los últimos años, el número de pobres aumentó en 12 puntos porcentuales entre 1995 y 1998, y el coeficiente de Gini empeoró de 0.54 a 0.58 en el mismo período. (Banco Mundial, 1999).

Pese a avances moderados en varios indicadores de nutrición, educación, salud y vivienda durante la última década, se observa un pronunciado deterioro social en el país, en particular a partir de la crisis económica iniciada en 1998.

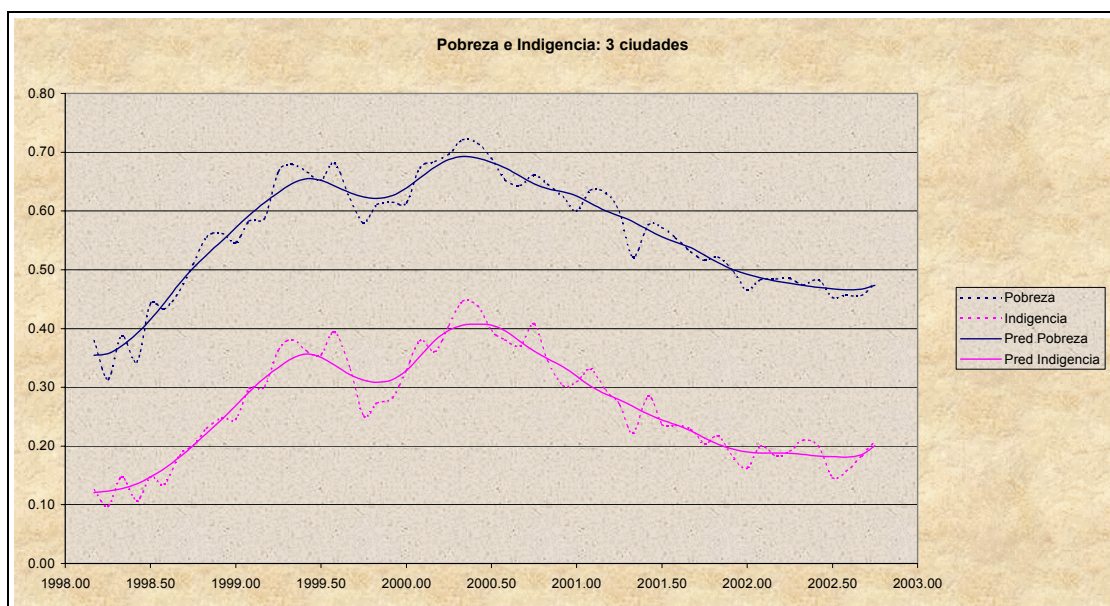
En un contexto de estancamiento económico y apertura comercial, los problemas estructurales de iniquidad social, exclusión y pobreza se profundizaron en el Ecuador. En 1995 la pobreza alcanzó el 56 % de la población, con una incidencia del 76 % en el área rural, cifras notablemente superiores a los promedios latinoamericanos.

La concentración del ingreso, ubicaba al Ecuador en la tercera posición más desventajosa entre los principales países de la región, después de Brasil y Paraguay. En 1994, el 57 % de la población urbana ocupada tenía empleos de baja productividad, el analfabetismo afectaba al 10.5 %, y la escolaridad media de la población adulta llegaba a 7 años (1995) (PNUD, 2001). En 1998, el 26 % de los niños menores de 5 años sufría de desnutrición crónica.

Como resultado de la crisis provocada por el fenómeno de El Niño, 1997-1998, la caída de los precios del petróleo y la quiebra de la mayor parte del sistema financiero, la pobreza ascendió, según estimaciones del mencionado estudio, del 56 % en 1995 al 62.6 % en 1998. De acuerdo a estimaciones oficiales basadas en una línea de pobreza baja, en 1999 ésta subió nuevamente en 10 puntos porcentuales alcanzando niveles sin precedentes en la actual generación.

Aunque no existen fuentes nacionales comparables de información después de 1999, el estudio del Observatorio estima que pobreza urbana ascendió desde el 35 % a inicios de 1998, hasta casi duplicarse a mediados de 2000, y luego ha declinado para estabilizarse en niveles superiores a los previos a la crisis, fluctuando alrededor del 45 % a fines de 2002.

El deterioro del empleo ha sido dramático. El desempleo abierto ascendió del 8% al 17 % en el 2000, impulsando una masiva migración internacional, estimada en cientos de miles de trabajadores, hombres y mujeres, principalmente a España, EE.UU. e Italia, cuyas remesas han constituido uno de los principales factores de la modesta recuperación económica de los años recientes. En la actualidad el desempleo urbano alcanza el 10 %, según el Banco Central. La evolución del subempleo es similar, y su incidencia reciente alcanza el 40 % de la PEA en las tres principales ciudades.



Fuente de datos para el análisis: Banco Central del Ecuador-PUCE. Encuesta de empleo urbano. Base de datos no publicada.

Frente a este panorama, repasemos brevemente lo que ha sido la política económica del régimen en estos seis meses.

## **8. Economía: las cifras y las incertidumbres**

La incertidumbre y confusión políticas están actuando sobre la economía del país que aún refleja debilidades y cuellos de botella desde la crisis de 1998-99 y la posterior dolarización. La acción del régimen no ha contribuido a dar estabilidad a la situación, y tampoco se ha emprendido en políticas que permitan contrarrestar, por la vía del incremento de la producción y las exportaciones, la falta de competitividad de un aparato productivo bastante deficiente, habituado a sostenerse en las devaluaciones monetarias anteriores a la dolarización y muy dependiente de los apoyos y las ventajas concedidas por el Estado.

“La política económica del actual régimen no tiene absolutamente nada nuevo y, por el contrario, es la más ortodoxa expresión de la corriente de pensamiento dominante en las últimas dos décadas en Latinoamérica”, (sintetizada en el Consenso de Washington), escribe el economista Rafael Correa en Íconos, revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, y añade que, por efecto de esta estrategia sustentada en el ajuste “mientras los impactos en cuanto a crecimiento en el mediano plazo son hipotéticos, los impactos inmediatos en cuanto a crecimiento y distribución del ingreso son negativos. (...) Para justificar los drásticos, contractivos e inequitativos ajustes que se están realizando (ya lo señalamos, incremento del costo de servicios y combustibles, congelación salarial, congelamiento de jubilaciones) se ha manejado el discurso de la debacle fiscal. (...) Desde la óptica del Consenso de Washington, todo empieza y termina con el problema fiscal. Para seguir con esa lógica en el caso ecuatoriano se presentaron cifras realmente dramáticas en cuanto al déficit fiscal, el cual se lo situó en 2 mil millones de dólares, es decir, prácticamente un 30% del presupuesto y más del 7% del PIB. Sin embargo, desde el 2000 los resultados fiscales han sido bastante satisfactorios y muy superiores al promedio latinoamericano”.

Así las cosas, toda la política y la acción de Gutiérrez tiene como eje el control de un déficit que está provocado por los altos costos del servicio de la deuda externa (siempre rondando en torno al 40% del presupuesto público), sin que su equipo económico sea capaz de mirar en otro sentido que no sea el ajuste. Y en materia de política social, hay apenas la concreción de una sola propuesta que se viene preparando desde 1998: el bono de desarrollo. Se trata de una fusión de tres medidas de compensación para sectores de extrema pobreza (alrededor de 2 millones de ecuatorianos): el bono de pobreza instaurado en 1998 como respuesta a las medidas de ajuste de entonces, el bono de educación que garantiza la asistencia escolar de los beneficiarios y el bono de salud que obliga a vacunaciones y controles médicos.

En cuanto a cifras de estos seis meses:

La tendencia a mantener una balanza comercial deficitaria continuó en los primeros seis meses del año, con un déficit de 171,6 millones de dólares, que es, sin embargo, ampliamente menor al experimentado en el mismo período anterior de 2002, que alcanzó la cifra récord de 566,2 millones de déficit.

Es necesario asumir estas cifras con cuidado, pues una disminución de las importaciones estaría respondiendo, más que a un fortalecimiento del aparato productivo nacional, a una disminución del ritmo de la economía ecuatoriana, con síntomas de una eventual deflación. Igualmente, la meta de inflación calculada por el gobierno para este año, de 6 a 8% frente al casi 10% del año pasado, respondería a la disminución de la capacidad de consumo de la población.

En términos generales, se calcula que durante estos seis meses han disminuido la inversión privada, el gasto público y el ahorro privado, aunque no existen aún cifras concretas.

El incremento de las importaciones, particularmente de productos alimenticios o textiles, está provocando la quiebra de sectores productivos.

Las tasas de interés que, según los profetas de la dolarización, debían caer vertiginosamente, se han estancado entre el 14 y el 18% la tasa activa y ha subido hasta el 5% la pasiva, lo que significa la existencia, todavía, de una brecha entre la activa y la pasiva, síntoma de ineficiencia operativa de un sistema bancario que afirma robustecerse y declara utilidades de 57 millones de dólares en el último año, cifra superior a la experimentada en el 2002, hecho paradójico si insistimos en la disminución registrada por el ahorro nacional. De todos modos, las utilidades no se originan en el incremento del crédito bancario interno sino de los beneficios alcanzados por la banca por la colocación de sus recursos fuera del país.

Dos sectores económicos son los que han enfrentado las mayores dificultades en estos primeros seis meses de gobierno: el sector bananero, paralizado buena parte del tiempo por una aguda pugna entre productores y exportadores que ofrecen a los primeros precios por debajo del oficial; y el sector petrolero que vive una de las peores crisis de su historia, con una caída del volumen de producción a cifras de hace dos décadas (alrededor de 200 mil barriles diarios, correspondiendo un barril a 160 litros), sin inversiones estatales y con la expectativa de un incremento importante de producción y exportaciones por el nuevo oleoducto, que se han ido desvaneciendo.

En medio de esta situación, hay una inquietud que va tomando cuerpo: ¿Es posible una salida ordenada de la dolarización y la vuelta a una moneda nacional? Cada vez son mayores los sectores que evidencian desengaño con la dolarización. El gobierno ha insistido en que el sistema del dólar se mantendrá, pero no se puede descartar que la corriente contraria tome cuerpo y actúe decisivamente sobre un gobierno que se va debilitando con el paso de los meses.

Como ya lo señalamos, lejos de modificarse, el gobierno actual ha profundizado la priorización del cumplimiento con el pago de la deuda externa. En el presupuesto aprobado para el ejercicio del año 2003, el servicio de la deuda pública será superior en 675 millones de dólares a los ingresos por nuevos créditos e incluso será superior en 941 millones de dólares a todos los ingresos anuales por la actividad hidrocarburífera, la principal del país (revista Ecuador Debate No. 58, abril de 2003).

## **9. Algunas reflexiones finales**

Podríamos cerrar esta breve visión de la coyuntura recogiendo algunos desafíos que siguen pendientes y que deberían ser abordados por el gobierno de Gutiérrez:

- La intensificación de la acción de la AGD en el cobro de las deudas contraídas por la banca que quebró en años pasados y el uso de los recursos que el Estado obtenga, en programas como el formulado por los ministros de Pachakutik, para la reactivación de la pequeña producción agrícola y la microempresa.
- El replanteamiento de las políticas de descentralización.
- La fijación de una política energética que signifique condiciones favorables de negociación para el Estado y no sólo para las transnacionales; y que incluya el respeto y la aplicación de la norma constitucional de la "consulta previa" a las comunidades cuando se trata de concesiones petroleras. Por otra parte, diversos sectores sociales han planteado una moratoria petrolera que consistiría en frenar la ampliación de la frontera de explotación del recurso en la Amazonía.

- La modificación de la política estatal en el tratamiento de la deuda externa.
- La reforma del sistema judicial, que actualmente está convertido en cuota de tres partidos políticos que impusieron su conformación en 1997. Si bien el problema no es la afinidad ideológica de los jueces, sí su comportamiento particularmente en los juicios penales a personajes políticos que se prestan para negociaciones burocráticas y de intereses dentro del Estado.
- Una política de apoyo a la migración en los países de destino y en el Ecuador con las familias de los migrantes.
- La priorización de programas que generen empleo y el emprendimiento en esfuerzos para ir liberando al país de la alta dependencia del petróleo.
- Mayor transparencia en la gestión pública.
- El establecimiento de políticas nacionales en materia de cooperación para el desarrollo, de modo que los endeudamientos no sean manejados de modo desarticulado y por voluntad del ministerio de Economía, y que se dirijan a las áreas prioritarias y no a fortalecer sobre todo el sistema financiero y el servicio de la deuda externa.