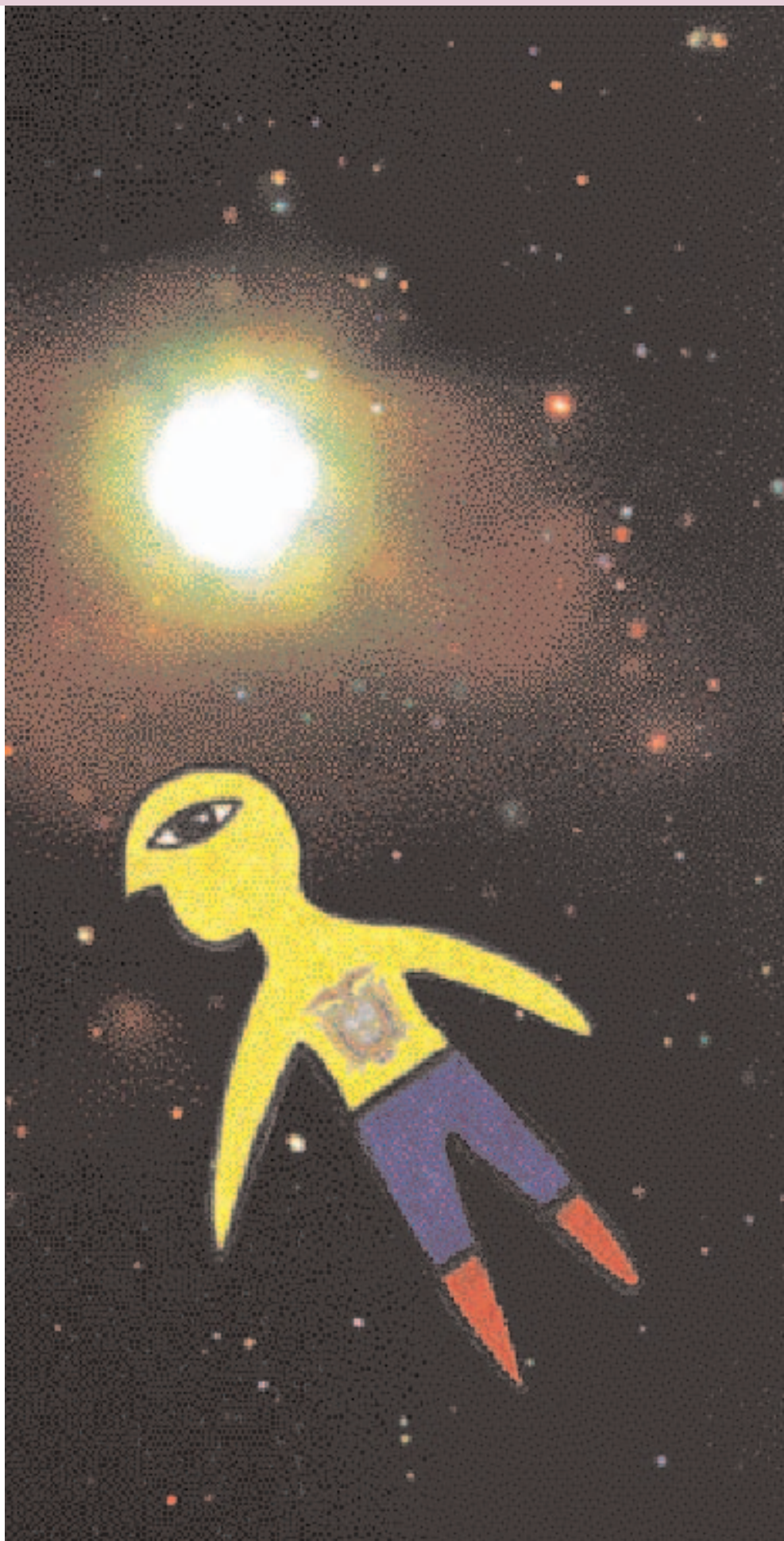


Por Julio Oleas

Luego de la crisis de la deuda externa los países latinoamericanos iniciaron programas de modernización con la intención de relanzar el crecimiento económico. Aunque algo rezagado, Ecuador también lo intentó, en medio de una década minada por la inestabilidad política, la corrupción y fenómenos naturales adversos. Los resultados han sido parciales; mucho queda por hacer, sobre todo en sectores como energía eléctrica, telecomunicaciones, administración de justicia, descentralización y, en especial, en el mercado financiero. La recuperación económica depende de ello.

Gestión



Modernización a la ecuatoriana: un camino inconcluso

¿Para qué la modernización?

El retorno a la democracia en la década de los 80 estuvo acompañado por la crisis de la deuda externa y por una drástica desaceleración del crecimiento y de la inversión. La tasa media anual de crecimiento del PIB descendió a 2,2% (frente al 9% de la década previa) y la inversión media anual per cápita se contrajo 17,4%. La inestabilidad macroeconómica se enseñoreó en el país, expresada en la evolución del tipo de cambio –pasó de 25 sucres por dólar al final de 1981 a 898 sucres por dólar al final de 1990– y en la inflación –llegó al 47% en promedio anual en el período 1986-90.

Para superar la crisis se aplicaron políticas conocidas como «reformas de primera generación» (para otros, de «ajuste estructural») que garantizaron la viabilidad externa de los países afectados. En noviembre de 1989 el Institute for International Economics sentenció que el ajuste había sido positivo pero insuficiente y propuso medidas adicionales conocidas con el poco feliz nombre de «Consenso de Washington».

Esta visión del problema del desarrollo fue endosada por organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Al aplicarla se esperaba emular tasas de crecimiento anteriores a las de la “década perdida”. Disciplina fiscal, liberalización financiera y comercial, inversión ex-

tranjera directa, privatización y desreglamentación eran los pilares de la modernización que transformaría sociedades caracterizadas por estructuras económicas arcaicas y poco eficientes.

El marco jurídico de la modernización ecuatoriana

Aunque no es posible afirmar que el Consenso de Washington inspiró el texto de la *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada* (1993, en adelante LME), se puede detectar más de una coincidencia. La LME debía (i) facilitar la reversión de los procesos de salvataje de actividades en las que había fracasado la empresa privada, (ii) reencontrar el modelo de desarrollo perdido en la década de los 80 y (iii) eliminar el déficit fiscal mediante la privatización y la delegación de servicios prestados por el Estado.

Se creó el Consejo Nacional de Modernización (Conam) adscrito a la Presidencia de la República y de hecho superpuesto al Conade, al que se consideraba inútil resabio de la tradición cepalina. Para el Conam las empresas estatales eran por definición ineficientes y, por tanto, debían pasar a la empresa privada –por hipótesis, eficiente. El objetivo inmediato era evitar la secular tendencia al déficit fiscal reduciendo el tamaño del Estado y el gasto público; también se proponía reformar el sector público.

Las normas de regulación de las privatizaciones de la LME (Capítulo V) fueron objeto de enconada discusión a finales de 2000, cuando la *Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana* –Trole 2– trató de modificarlas, incluso contraviniendo normas fundamentales. La decisión del Tribunal Constitucional impidió la perpetración de nuevas infracciones constitucionales, similares o más graves que la del 9 de enero de aquel año¹. De todas maneras, la Trole 2 facilitó el marco de referencia para las privatizaciones. Formas contractuales como la concesión, la asociación, la capitalización, el arrendamiento y la venta quedaron disponibles para delegar a la empresa privada la prestación de servicios públicos. La explotación de recursos naturales, la contratación de estudios, diseños, construcciones, mantenimiento y explotación de obras públicas también pudieron someterse a concesión u otras figuras reconocidas por el derecho administrativo.

Los ingresos de las privatizaciones debían depositarse en la Cuenta Única del Tesoro Nacional para destinarse exclusivamente a proyectos de desarrollo social, con excepción de los recursos logrados con la venta de activos del IESS (art. 62, LME). A disposición de la proverbial irresponsabilidad de los gestores de la política fiscal, este mecanismo ponía en serio riesgo los

¹ El 9 de enero de 2000 se decidió la dolarización total de la economía, lo que solo podría haberse hecho con una modificación de la Constitución (N. del E.).

capitales derivados de la desinversión pública. Para evitarlo se creó el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Humano de la Población Ecuatoriana (1995, en adelante FS), adscrito a la presidencia de la República y sometido a la inspección de la Contraloría General del Estado y de la Superintendencia de Bancos.

Los recursos del FS “no están sujetos a débito por parte del gobierno,” se prohíbe “expresamente la descapitalización... la utilización... para fines distintos...”; y su capital “será preservado en su integridad, y solo podrá ser objeto de aumento o acrecimiento a través del tiempo” (arts. 6 y 7, FS). Por lo que “utilizará exclusivamente los ingresos originados en la rentabilidad del mismo, una vez deducidos los costos financieros, administrativos y operativos...” (art. 11, FS). La Trole 2 trató de subvertir la salvaguardia creada por la ley del FS autorizándolo a “vender acciones de su propiedad” y a “constituir fideicomisos mercantiles y encargos fiduciarios con acciones de su propiedad que no hubiesen sido transferidas al sector privado” (art. 30, Trole 2), pero esa intención también fue bloqueada por el Tribunal Constitucional al declarar que transgredía el artículo 250 de la Constitución Política.

Este «marco jurídico» constituye la punta de un gigantesco iceberg que bajo la superficie entraña reformas y contrarreformas –oscilantes entre la retórica antimonopolio, el desafío constitucional y el entreguismo– sufridas por las leyes de minería y petróleo, del sector eléctrico, de aviación civil, de desarrollo e investigación agropecuarios, de régimen monetario y financiero, de valores, de aduanas, de radiodifusión y televisión, de pesca, de comercio, de telecomunicaciones, de presupuestos, de contratación pública y del trabajo, que han incrementado la inseguridad jurídica.

Es más, la abundante e inestable legislación no ha modificado el marco institucional en el que se desenvuelve la economía ecuatoriana. La confusión entre lo público y lo privado, la ausencia de incentivos para la competencia de mercado, el rentismo, un sistema

impositivo regresivo y parcial, y la operación de poderosos monopolios siguen dominando el panorama.

El primer plato fuerte: la electricidad

Electricidad y telecomunicaciones son el *bocatto di cardinale* de las actividades delegables al sector privado. El sistema eléctrico nacional está constituido por 12 empresas generadoras, una trasmisora y 20 distribuidoras (*Cuadro 1*). El 79% de la generación y el 100% de la transmisión pertenecen al FS. La empresa privada genera cerca del 13% de la oferta eléctrica y en la distribución se circunscribía a la Emelec, intervenida desde marzo de 2000 por el Consejo Nacional de Electricidad, Conelec. En un año sin estiaje las centrales hidroeléctricas aportan con el 70% de la oferta mientras el restante 30% corresponde a generación térmica.

Paradójicamente, en un país cuyo potencial hidroeléctrico sería muy superior a lo actualmente explotado, siete años de vigencia de la LME no han incrementado prácticamente la capacidad de generación. Según las autoridades, en los próximos siete años se deben efectuar inversiones hasta alcanzar una producción de 18.200 GW/h, es decir 72% más que lo generado en 2000. Esta expansión sólo sería posible si al mismo tiempo la estatal Transelectric S.A. realiza inversiones por \$ 181 millones para recuperar los rezagos en inversión en transporte de energía ocurridos durante la etapa final de operación del Incelec.

Pese a la crisis, el consumo de energía eléctrica creció a una tasa anual media de 5%, y a fines de 2001 las distribuidoras registraban 2,1 millones de abonados residenciales, 240 mil comerciales y 29 mil industriales. El FS es el mayor accionista (ver segunda nota del *Cuadro*) de estas em-

Estructura del sector eléctrico

Generación		Transmisión		Distribución					
EMPRESAS	%	EMPRESA	%	EMPRESAS ²	COMPRAS AL MEM ⁴	TOTAL COMPRAS	% ADEUDADO		
Del Estado:				El Oro	22.8	190.0	86		
Hidropaute S.A. ¹	46.0	Transelectric S.A. ¹	100	Esmeraldas	14.4		82		
Hidroagoyán S.A. ¹	10.0			EMELGUR	71.5		78		
Hidropucará S.A. ¹	2.0			Los Ríos	10.5		93		
Electroguayas S.A. ¹	15.0			Manabí	40.0		89		
Termopichincha S.A. ¹	1.0			Milagro	17.9		76		
Termoesmeraldas S.A. ¹	4.0			Santa Elena	12.9		63		
Privadas:				EMELEC ³	245.7	84			
Elecaastro	2.0			Ambato	16.7		36		
Ecuapower	0.3			Azogues	2.7		49		
Electroquil	3.0			Bolívar	2.4		86		
Electroecuador	3.0	Centro sur	14.7		49				
Electroquito	4.6	Cotopaxi	8.5	195.3	39				
EnergyCorp.	0.1	Norte	16.4		45				
				Quito	107.8		40		
				Riobamba	6.6		42		
				Sto. Domingo	13.3		58		
				Sur	6.2		70		

¹ Pertenecen al Fondo de Solidaridad.

² Las empresas distribuidoras son sociedades anónimas cuyos accionistas son el Fondo de Solidaridad (59,3% en promedio), los municipios (21,3%), los consejos provinciales (18,3%) y otras entidades públicas (1,1%). No se incluyen Sucumbios y Galápagos porque no participan del SNI.

³ Distribuidora privada bajo administración estatal.

⁴ Mercado Eléctrico Mayorista, en millones de dólares.

Fuente: *Gestión* 89, nov. 2001.

presas, pero sus representantes en los respectivos directorios son más convidados de piedra que propietarios. Quienes conducen la política energética son el Conelec y el Ministerio de Energía y Minas. Las 20 distribuidoras tienen un dueño maniatado por dos instancias cuyos designios se originan en el campo de la política. La confusa asignación de derechos de propiedad y la irresponsabilidad resultante de ella es el mayor problema de este segmento de la industria.

Bajo un esquema de responsabilidades tan difuso la ineficiencia ha alcanzado niveles insospechados. Hasta mayo de 2000 la tarifa del KW/h equivalía a 65% del costo de generación y transmisión; luego de dos y medio años de incrementos se espera llegar —a fines de 2002— a la «nueva tarifa real» de \$ 0.0948 por KW/h para “congelarla”, una vez más, por cuatro años. Las distribuidoras no pagan a las generadoras y a la trasmisora. Entre abril de 1999 y agosto de 2001 el perjuicio por esta mora ascendió a \$ 450 millones. En la Costa se paga menos: Emelec adeuda el 84% de lo consumido y, en promedio, las estatales deben 81%. En la Sierra la deuda llega a 43%.

El sentido de justicia y responsabilidad social aconseja identificar y sancionar a los responsables de este despojo; sin embargo el gobierno ha preferido implantar un mecanismo de compensación de deudas y ha asumido la obligación de pagar la diferencia de ingresos para minimizar el peso de los pasivos de las empresas susceptibles de privatización.

Lo que se percibe como ineficiencia de las distribuidoras, para el usuario se traduce en un subsidio implícito que, al final, será pagado por todos los contribuyentes. Por el lado de los gastos, los empleados de esas empresas son beneficiarios de prebendas aberrantes en relación a un mercado laboral paupérrimo. Mientras en la región latinoamericana una distribuidora eléctrica tipo presenta una relación de 2.500 abonados por trabajador, las empresas del FS apenas llegan a 337, en promedio.

El escaso interés del sector privado

por adquirir las empresas eléctricas habría sido consecuencia del límite máximo de acciones que se podía comprar, que no permitía decidir la gestión empresarial al adquirente. La Trole 1 amplió al 51% el total de acciones que podían venderse, salvo las de Hidropaute S.A. Tras esta reforma, el Conam se centró en la privatización de las distribuidoras. El Consorcio de Consejos Provinciales (Concope) decidió vender su 18,3% de acciones, originando desacuerdos adicionales que sumados a la falta de balances financieros desembocaron en la suspensión de la subasta fijada para el 31 de julio de 2001. Para hacer más atractivo el paquete, las empresas se dividieron

en dos grupos: el A con las de la Sierra (con una facturación anual de \$ 130 millones) y el B con las de la Costa (con \$ 89 millones de facturación anual). Pese a esto, la segunda convocatoria —28 de septiembre— volvió a fracasar, esta vez debido a desacuerdos sobre los contratos de concesión, a la carencia de una tarifa “objetivo” y a cuestionamientos sobre los mecanismos de compensación de deudas ideados por el gobierno. El tercer fracaso ocurrió el 29 de octubre y el cuarto en diciembre de 2001, bajo sospechas de irregularidades detectadas por la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

En febrero de 2002, Salomon Smith & Barney finalmente entregó la valoración de 17 empresas de distribución y se fijó el 26 de abril de 2002 como fecha para la nueva subasta, en la cual sólo se consideró la venta del grupo B, dada la discrepancia de los gobiernos seccionales serranos. Pese a la advertencia de las autoridades del Conam de que el obstruccionismo serrano —especialmente del municipio de Quito— no detendría el tránsito de la Costa “hacia el futuro”, en esa ocasión tampoco se pudo practicar la subasta del grupo B. El propósito de

realizar una nueva concesión para Emelec ha corrido una suerte similar, pues en mayo de 2002 el Conelec declaró desierto el concurso. En este campo el único avance ha sido la formalización de la garantía de financiamiento para la construcción bajo el régimen de concesión del proyecto hidroeléctrico San Francisco y el contrato de construcción entre Hidropastaza S.A. y el consorcio Odebrecht-Ansaldo.

Telecomunicaciones, el otro plato fuerte

El logro más importante de la década en el sector de las telecomunicaciones

fue la concesión (1994) del servicio de telefonía móvil a dos empresas que han venido operando como un duopolio, en un sector en el cual la idea de «monopolio natural» cada vez resulta menos válida frente al avance tecnológico. Recibieron por 15 años un mercado en condiciones que les facultan fijar tarifas mucho más altas que las predominantes en

otros lugares. Se reformó la Ley Especial de Telecomunicaciones para permitir la venta de hasta el 35% de acciones de la estatal Emetel; también se crearon el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y la Superintendencia de Telecomunicaciones. A fines de 1996, el director del Conam informaba que la Emetel se vendería en \$ 2.500 millones mientras su presidente hacía público que el precio de venta mínimo sería de \$ 4.000 millones. En medio de esas excesivamente optimistas declaraciones, se crearon Andinatel S.A. y Pacifictel S.A., producto de la escisión regional del monopolio estatal.

La primera subasta para la venta de las acciones fracasó el 25 de abril de 1997. Se anunció una nueva subasta, con una base reducida a \$ 1.000 millo-



Andinatel S.A. es fruto de la escisión del monopolio del antiguo Emetel.

nes, para el 16 de septiembre de ese año, pero una nueva reforma a la ley del sector la aplazó hasta el 20 de noviembre. Para entonces se habían establecido nuevos precios base: \$ 831 millones para Andinatel S.A. y \$ 993 millones para Pacifictel S.A. (es decir un beneficio esperado de \$ 638,4 millones, correspondiente al 35%). La evaluadora Gerasín justificó sus resultados en las adversas condiciones macroeconómicas que atravesaban el país y la región. Pero, a pesar de la reducción, una vez más hubo de declararse desierto el concurso, aplazándolo para marzo de 1998, plazo que nunca se cumplió.

La Trole 1 amplió a 51% la cuota de venta de las acciones de Andinatel S.A. y Pacifictel S.A. y se incrementó la tarifa residencial en más de 200%, lo que las haría más atractivas. Al mismo tiempo se confirmó a favor del municipio de Cuenca “la titularidad del servicio público de telecomunicaciones” prestado por Etapa.

En un país con 1,38 millones de teléfonos fijos y casi 1,3 millones de móviles, el principal ejecutivo del Conatel declaró en marzo de 2001 que el avance tecnológico y la transformación del mercado habían tornado inviable la venta de las dos telefónicas estatales. Planteó, alternativamente, la apertura del mercado una vez que el 31 de diciembre de ese año debía terminar el régimen de «exclusividad regulada» para dar paso a la libre competencia (art. 58, primer inciso, Trole 1).

En todo caso, el Conam prefirió seguir adelante con la privatización de Pacifictel S.A. por medio de la figura de la concesión administrativa, lo que también fracasó en mayo de 2002. Dos meses más tarde el Conatel concedió a los consorcios TV-Cable y Holding Ecuador Telecom dos frecuencias para explotar telefonía inalámbrica fija. Otras cinco empresas retiraron sus ofertas. Una tercera concesión en telefonía móvil, que habría sido ganada por Andinatel S.A., ha sido bloqueada por Porta Celular para mantener su condición monopólica, lo que también beneficiará a la otra operadora, Bellsouth.



Foto: Dolores Ochoa

Un objetivo de la (fracasada) reforma de la seguridad social era mejorar y extender sus prestaciones de salud.

Seguridad social: fracaso político con consecuencias en el largo plazo

En 1993 Carmelo Mesa-Lago, el gurú de la seguridad social latinoamericana, concluía en un exhaustivo estudio que “el IESS debe someterse a una reforma drástica. No hay alternativa y los cambios superficiales no prevendrán una crisis”.

Pese a lo concluyente de la advertencia, la oposición a la reforma se mostró incólume. Meses más tarde el Conam propuso transformar el IESS en el Instituto Ecuatoriano de Pensiones, crear una superintendencia especializada y abrir el mercado a las administradoras de fondos privadas. Un gobierno debilitado por sus errores políticos trató de resarcirse sometiéndolo a consulta popular (noviembre de 1995) algo tan evidente como la necesidad de reformar la seguridad social. La avasalladora negativa fue, más que una repulsa a la necesidad de cambio, la expresión de la resistencia popular al régimen de Durán Ballén.

Tras este bloqueo, en 1998 la Constitución Política creó una Comisión Interventora del IESS para

conducir un plan integral de reestructuración y preparar un proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Social. La Comisión preparó una nueva ley que solo fue discutida por el legislativo en abril de 2001 y aprobada en julio. Las fuerzas políticas, desconfiadas de un mercado mal regulado y propenso al monopolio, demandaron la inconstitucionalidad de varios artículos; finalmente, en diciembre de 2001 el Congreso aprobó una nueva Ley de Seguridad Social inconsistente, recelosa de la competencia de mercado y poco segura para los afiliados. Los legisladores no asumieron el problema de la deuda del Estado con el IESS —que podría oscilar entre \$ 380 y \$ 2.050 millones, dependiendo del tipo de cambio que se emplee para consolidarla— y crearon una Comisión Técnica de Inversiones (constituida por tres miembros con representación política y no técnica) para dirigir la gestión del ahorro previsional.

La reforma del sistema de seguridad social debía cumplir dos objetivos. El primero, garantizar una institución viable en lo administrativo, financiero y actuarial, capaz de mejorar y extender prestaciones de salud y previsionales eficientes. Y el segundo, definir dentro del objetivo anterior un siste-

ma de ahorro nacional de largo plazo confiable y seguro, que facilite recursos alternativos a los provenientes del endeudamiento exterior para alimentar la inversión productiva y relanzar el crecimiento económico. La norma aprobada en diciembre de 2001 quedó lejos de esas expectativas.

El sector petrolero

Durante los últimos 13 años, la exportación de petróleo –crudo y derivados– ha representado en promedio el 38,1% de las exportaciones totales. La reforma de la Ley de Hidrocarburos de noviembre de 1993 facilitó la apertura de la séptima ronda de licitaciones para exploración (1994), pero nada se hizo para incrementar la capacidad de transporte y de refinación.

La tendencia decreciente de la participación del petróleo en el conjunto de las exportaciones llegó a su punto más bajo en 1998 –22% del total vendido en el exterior– debido a las condiciones del mercado mundial y a la parálisis de todo intento de ampliación de la capacidad de transporte de crudo, entre otros factores. La recuperación de los precios cambió esta tendencia y en 2000 se vendieron \$ 2.442 millones –la cifra más alta de la última década– equivalentes al 50% de las ventas externas totales. En otras palabras, durante los últimos tres años el Estado ha sido, como hace 25 años, el mayor exportador nacional.

En 1994 la política de reforma y las necesidades fiscales impulsaron al gobierno a proponer la privatización del oleoducto para aumentar los volúmenes de extracción de crudo y elevar la capacidad de transporte de 325 mil barriles a 450 mil barriles por día. La medida incrementaría, se afirmó, la eficiencia de la empresa. El costo estimado de este proyecto era de \$ 600 millones (\$ 250 millones para construir un nuevo oleoducto, \$ 250 millones para la infraestructura necesaria para operar crudos pesados en el ramal Villano-Baeza y \$ 75 millones para ampliar la capacidad de almacenamiento y despacho en Lago Agrío y Baeza). El conflicto bélico de 1995, el desacuerdo

político y sobre todo la falta de recursos bloquearon la iniciativa.

En agosto de 1997 se conoció una propuesta de la Corporación Financiera Nacional para mediante una fiducia de \$ 120 millones ampliar a 415 mil barriles por día la capacidad de transporte del oleoducto (SOTE) en el tramo Baeza-Balao. Petroecuador la habría aceptado un par de meses más tarde, pero el asunto no prosperó. La proximidad del cambio de gobierno y luego el sobresalto y desconfianza azuzados por la crisis financiera pospusieron el tema, en el año más bajo de exportación de petróleo de la década.

La Trole 1 también reformó la Ley de Hidrocarburos para facilitar la entrega del esperado oleoducto de crudos pesados, OCP, a la empresa privada. El método fue bastante simple: “el Ministro del ramo, previa autorización del Presidente de la República y contando con el informe favorable del Procurador General del Estado, celebrará con la empresa o consorcio autorizados, el respectivo contrato que regulará los términos y condiciones bajo los cuales podrá construir y operar tales ductos principales privados” (art. 46, Trole 1). Si se tiene presente que un ministro no es sino un secretario de despacho del Ejecutivo y que el Procurador del Estado es nombrado por el Congreso “de una terna enviada por el Presidente de la República” para ejercer “el patrocinio del Estado, el asesoramiento legal y las demás funciones que determine la ley” (arts. 214 y 216, Constitución Política), resulta

evidente que el bloqueo generado por la inestabilidad y falta de consenso políticos ha sido superado a costa de una gran concentración de poder en el Ejecutivo, es decir todo lo contrario de la “desconcentración” administrativa pregonada en el capítulo IV de la LME.

El bloqueo generado por la inestabilidad y falta de consenso políticos ha sido superado a costa de una gran concentración de poder en el Ejecutivo, es decir todo lo contrario de la “desconcentración” administrativa pregonada en el capítulo IV de la LME.

Williams Brothers (la misma que tres décadas antes había construido el oleoducto transecuatoriano), OCP Limited y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército presentaron ofertas para construir el OCP. Hasta octubre de 2000 la Comisión de Análisis y Evaluación calificó a las dos primeras, mientras que la tercera quedó fuera porque no tenía personería jurídica ni financiamiento. Al final del año, Williams Brothers se retiró de la disputa. La oferta de OCP Limited incluye la construcción en 25 meses de un oleoducto de 503 kilómetros de longitud, con una capacidad de operación de 450 mil barriles por día, en forma totalmente independiente del SOTE. Según los constructores, el precio de la obra es de \$ 1.300 millones, y a pesar de haber sufrido retrasos en la construcción de distintos tramos, se asegura que se completará en el plazo establecido.

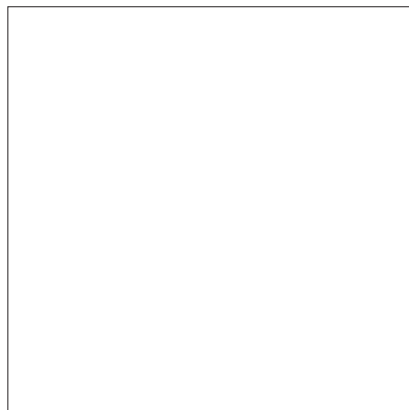


Foto: Archivo Diners.

La decisión sobre el OCP demostró la concentración de poder en el Ejecutivo.

Sector público, justicia y política fiscal

Durante décadas, una tasa de crecimiento demográfico muy alta y la incapacidad del sector privado para crear nuevas fuentes de empleo presionaron al Estado a crear puestos burocráticos innecesarios. El clientelismo político alentó más todavía esta tendencia, que fue contrarrestada mediante los mecanismos de “compra de renuncias” ejecutados durante la década de los noventas.

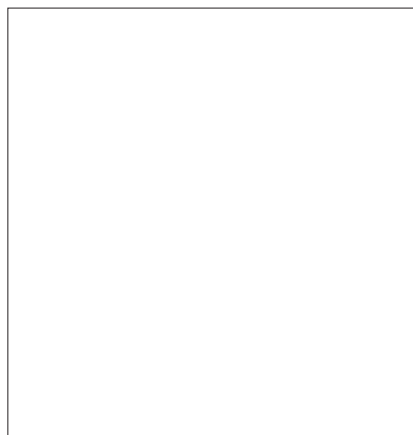
En 1995 el Congreso aprobó la *Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social* y la Constitución Política de 1998 eliminó la obligación de establecer convenios para transferir las funciones a los organismos seccionales; además dispuso la posibilidad de crear regímenes especiales de administración territorial en circunscripciones indígenas y afroecuatorianas; permitió que todas las funciones del Estado sean susceptibles de descentralización (excepto defensa y seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales; la política económica y tributaria del Estado; y la gestión de endeudamiento externo); y, los tenientes políticos —que eran designados por el Presidente de la República— fueron reemplazados por presidentes de las juntas parroquiales, elegidos por sufragio popular, con lo que se buscaba fortalecer la democracia representativa y eliminar viejos fermentos de clientelismo.

El proceso de descentralización (la transferencia de capacidades y funciones de un nivel de gobierno —el central, por ejemplo— hacia los municipios y consejos provinciales) ha sido el mecanismo más utilizado para tratar de modernizar la estructura del Estado. Éste requiere de coordinación institucional en planificación, ejecución, financiamiento y seguimiento; de nuevos esquemas de relaciones interinstitucionales; y de voluntad y apoyo político, a base del consenso y compromiso de la sociedad.

La descentralización también debe considerar nuevas estructuras de financiamiento, pues municipios y consejos

provinciales enfrentan una marcada fragilidad financiera (solo el 30% y el 10%, respectivamente, de sus rentas son propias). Los gobiernos seccionales, especialmente los de mayor tamaño, han trasladado sus deudas al gobierno central y poco se ha hecho por desarrollar los sistemas impositivos municipales y provinciales —salvo el nuevo catastro del cantón Guayaquil— como contraparte de un auténtico compromiso de gobernabilidad. Por el momento, el proceso ha puesto en grave riesgo de deslegitimación a un gobierno central muy cuestionado.

Otro problema constituye la capacidad de gestión. Las liquidaciones presupuestarias de municipios y consejos provinciales suelen presentar al-



El SRI es uno de los pocos logros del proceso de modernización.

Foto: Rodrigo Buendía.

La descentralización -transferencia de capacidades y funciones de un nivel de gobierno hacia los municipios y consejos provinciales- ha sido el mecanismo más utilizado para modernizar la estructura del Estado.

tos porcentajes de ingresos no utilizados (entre 20% y 30%, respectivamente). Estos saldos evidencian una baja capacidad de ejecución. Es fundamental dotarles de recursos técnicos y operativos que efectivamente les permitan asumir sus nuevas funciones.

El nuevo Código de Procedimiento Penal es un importante adelanto. Su implementación ha chocado con resistencias de todo tipo que, sin embargo, deben ser superadas. En la administración de justicia prevalece, no obstante, una pesada atmósfera de inseguridad jurídica a la que se le responsabiliza de la falta de inversión (interna e internacional) y de todo tipo de costos de transacción que enrarecen el ambiente de negocios. Los procedimientos de arbitraje promovidos por las cámaras de la producción son una alternativa válida pero insuficiente, dado su limitado alcance.

Uno de los más importantes frutos del Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Estado (Mosta) es el Servicio de Rentas Internas (SRI). Esta moderna entidad tomó a su cargo la recaudación presupuestaria, dotándola de eficiencia y agilidad. Las ganancias en transparencia por el lado de los ingresos tributarios no han sido acompañadas por una tendencia similar por el lado de los gastos, como resultó evidente tras el escándalo propiciado por el ministro de Economía y Finanzas **Carlos J. Emanuel**. Por otro lado, hasta hoy el reto más importante para el SRI todavía no ha sido cumplido: la modernización de la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), entidad que debe tomar a cargo el manejo de las aduanas, uno de los más deplorables focos de corrupción del Estado.

La Constitución Política determina que la enseñanza es responsabilidad del Estado. Se han mejorado los programas de estudio, tratando de compatibilizarlos con las necesidades prevalecientes. Sin embargo, las dificultades fiscales frecuentemente han encontrado desahogo reduciendo las asignaciones presupuestarias para educación. Esta forma de minimizar el gasto público tendrá graves consecuencias para el desarrollo en el me-

diano y largo plazos, pues perjudica la acumulación de capital humano, imprescindible para ganar productividad y asimilar tecnologías apropiadas en todas las actividades productivas. La politización del sector es otro obstáculo a su modernización.

El más penoso fracaso: lo financiero

Durante la década de los 90 el sector financiero inició un ambicioso programa de modernización. La *Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado* (1992) y la *Ley General de Instituciones del Sistema Financiero* (1994) marcaron la pauta de un proceso cuyos objetivos eran desarrollar un sistema competitivo y transparente, generar un marco regulador moderno, alentar la apertura e integración con el sistema financiero internacional y promocionar un contexto de libertad de mercado y de competencia.

La propuesta parecía inmejorable, bajo el supuesto de que en una moderna economía de mercado el mejor mecanismo de asignación de recursos para el sector productivo es el sistema financiero. Pero en este, como en tantos otros temas, el interés político “deslizó” prerrogativas incompatibles con la sana competencia. En especial, la posibilidad de vincular créditos a los “grupos financieros”. El control del sistema quedó en poder de los propios banqueros. Una disposición transitoria (la cuadragésima segunda) de la Constitución Política de 1998 facultó al Banco Central del Ecuador a “otorgar créditos de estabilidad y de solvencia a las instituciones financieras, así como créditos para atender el derecho de preferencia de las personas naturales depositantes en las instituciones que entren en proceso de liquidación”. Esto permitió que ciertos banqueros olvidaran lo que debería ser su principal virtud: la prudencia.

En este contexto, la política de estabilización macroeconómica (que conjugaba el control del tipo de cambio nominal y la tasa de interés para modular las expectativas de los agentes), la inestabilidad política prevaleciente des-



Las prerrogativas dadas a la banca en 1994 desembocaron en la peor crisis de la economía ecuatoriana.

de 1997 y una imprudente exposición financiera agudizada por el fenómeno de El Niño de 1997-98, que evidenció el riesgo moral, derrumbó como un castillo de naipes la modernización del sistema. El Congreso enturbió más todavía el panorama, estableciendo un impuesto a la circulación de capitales —que ahuyentó a los depositantes cuando el sistema más necesitaba de recursos— y creando una Agencia de Garantía de Depósitos que no ha podido identificar responsables y ha dilatado el atropello a los depositantes. El resultado final fue la crisis más aguda que registra la historia económica ecuatoriana, el éxodo masivo de mano de obra, un retroceso de al menos diez años en el proceso de desarrollo y la pérdida del signo monetario.

Y de todo esto, ¿cuánto queda?

Los resultados de la modernización de la economía ecuatoriana son, por el momento, parciales. La carencia de una visión de largo plazo de una sociedad marcada por la pobreza, el regionalismo y la ingobernabilidad ha limitado el éxito de un proceso imprescindible para lograr una sociedad viable.

– La descentralización del Estado ha tropezado con dificultades de financiamiento y de capacidad de gestión. En el nivel seccional el proceso debe consolidarse mediante una correspondencia biunívoca entre las obligaciones tribu-

tarias de los gobernados y la responsabilidad de la gestión y la rendición de cuentas de los gobernantes. En el gobierno central, paradójicamente, se ha producido una concentración de funciones, pues el Presidente ha asumido la gestión de entidades clave como el Fondo de Solidaridad y de decisiones delegables, como la celebración del contrato del OCP.

– El sector eléctrico presenta un grave rezago que podría convertirse en obstáculo para relanzar el crecimiento económico en la primera década del siglo XXI.

– En plena “era de la información”, el desarrollo de las telecomunicaciones está bloqueado por los reiterados fracasos en la venta de las dos operadoras estatales, mientras que la telefonía móvil está controlada por dos empresas que ejercen prácticas monopólicas.

– La nueva Ley de Seguridad Social plantea un principio de renovación del sistema, pero no promueve una estructura institucional capaz de gestionar eficientemente el ahorro previsional de largo plazo; el riesgo del derecho de propiedad de los aportantes se mantiene latente.

– El petróleo sigue siendo la principal actividad productiva del país, lo que determinará una marcada dependencia de esa rama de actividad, ahora parcialmente cedida a la iniciativa privada.

– Luego de la crisis de 1998-99, el país sigue esperando la reestructuración del sistema financiero, que solo será evidente cuando las tasas de interés internas sean similares a las prevalecientes en el mercado internacional. Mientras esto no suceda, la reactivación productiva seguirá siendo una frase declarativa.

Existen logros muy trascendentes, como las concesiones aeroportuarias de Quito y Guayaquil, o la actividad desplegada por el SRI. Tal vez la extensión de estas experiencias a otras áreas en donde la modernización se encuentra detenida sea uno de los varios caminos posibles para terminar un proceso que, por el momento, todavía no ha dado los frutos esperados. **G**