

REPUBLICA DEL ECUADOR

**SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES**



**XX CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO**

TRABAJO DE INVESTIGACION

"ASPECTOS ECONOMICOS EN LA MODERNIZACION DEL ESTADO"

Lic. Xavier Drouet
Ing. Patricio Larrea
Econ. Antonio Pico

1992 - 1993

A G R A D E C I M I E N T O

Sentimos que es nuestra obligación el dejar constancia ante todos, de nuestro agradecimiento más sentido y cordial y de nuestro profundo reconocimiento, a sus dotes de gran profesional y amigo, al señor economista Raúl Nieto Játiva, cuyo papel de asesor en este trabajo, lo cumplió con la noble proyección de su gran capacidad y de su grandeza humana.

DEDICATORIA

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales y por su intermedio a todos los que en el proyectarse del tiempo, han entregado su capacidad, su dedicación y su esfuerzo, por hacer de éste una realidad digna de nuestra Patria.

I N D I C E

CONTENIDO	PAGINA
<u>CAPITULO I</u>	
1. <u>ANALISIS DE LA CRISIS ECONOMICA SOCIAL Y POLITICA A PARTIR DE LOS ANOS 80</u>	1
- En lo Social	18
- En lo Político	23
<u>CAPITULO II</u>	
2. <u>LA MODERNIZACION DEL ESTADO</u>	27
2.1. ANTECEDENTES	27
2.2. ALGUNOS CASOS DE MODERNIZACION DEL ESTADO	31
2.3. SITUACION ACTUAL DEL ESTADO ECUATORIANO.	38
2.4. OBJETIVOS DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO.	41
2.4.1. <u>La descentralizacion de las actividades públicas.</u>	42
2.4.2. <u>La racionalización de la estructura administrativa del sector público.</u>	46
2.4.3. <u>La eficiencia en el cumplimiento de sus Funciones.</u>	54
2.4.4. <u>Disminución de las desigualdades sociales.</u>	56
<u>CAPITULO III</u>	
3. <u>REESTRUCTURACION DEL SECTOR EMPRESARIAL</u>	60

3.1. LOS ESTADOS EMPRESARIALES Y LA INICIA- TIVA PRIVADA	63
3.2. UN CAMBIO DE ACTITUD	66
3.3. EL PRECIO DE LAS EMPRESAS Y LAS NEGOCIACIONES.	67
3.4. LA PARTICIPACION DE LAS FUERZAS AR- MADAS.	70
3.5. METODOS PARA PRIVATIZAR	70
3.6. LA INTERFERENCIA POLITICA Y EL FRACASO BUROCRATICO	75
3.7 EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	78
3.8. EFECTOS ECONOMICOS DE LAS PRIVATIZA- CIONES.	80

CAPITULO IV

4. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	
4.1. CONCLUSIONES	85
4.2. RECOMENDACIONES	89

PROLOGO

El objetivo principal para plantear la reestructuración del Sector Empresarial Público, es el de tratar de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos tanto humanos como materiales de las empresas del Sector Público, y por ende aumentar su productividad o lo que en casos sería mejor el servicio de la comunidad, ayudando al mismo tiempo a un mejoramiento de las finanzas públicas.

Por desgracia en el Ecuador, por mala información, o en función de intereses particulares, al hablar de reestructuración del Sector Empresarial Público, se había de Privatizaciones, y al decir este término se atrae connotaciones negativas sea por una mala interpretación o por generalizaciones, lo que crea un rechazo no al logro de una mayor eficiencia, al incremento de la productividad, o a un mejor servicio, sino a una concepción que se fundamenta en la pugna de intereses particulares.

Este equivocado criterio, alimentado muchas veces desde las "élites" políticas en turno de oposición, o de los que no les conviene hablar de eficiencia porque son los que disfrutan de la ineficiencia con magníficos pagos de todo orden; afectan nuestro sistema socio-económico de desarrollo.

Nuestra manera propia de ver las cosas, un poco subjetiva ante la realidad, hace que nos quejemos diariamente sobre las ineficiencias que nos afectan y reclamemos un cambio en la manera de ejecutarlas, pero

al mismo tiempo hace que nos opongamos a quienes pretenden arreglarlas por la percepción inmediatista y no de mediano, ni de largo plazo.

En muchos casos, especialmente en empresas deficitarias, que pertenecen al Sector Público se debe pensar en su reestructuración en orden a evitar subsidios que tanto mal hacen a la riqueza fiscal (propiamente debería decirse la pobreza fiscal) y que siendo recursos libres podrían ser dedicados a obras que realmente se necesiten.

Nuestro modelo de desarrollo de los años presentes, ha sido el culpable de la injerencia estatal sobre la economía, y al Estado, por el interés de cientos de miles de ciudadanos asalariados, casi se le niega el derecho a reevaluar estrategias que han dado clara demostración de estar en el camino del fracaso. Pero no ha sido un error únicamente de nuestro país, ha sido un error generalizado en casi todos los países de Centro y Sur América, de los cuales México, Chile y Argentina, han sido los primeros en salir de esa situación y con mucha fuerza, prueba de ello es que en 1990 el monto de las operaciones de privatización de Empresas Estatales alcanzó la cifra de alrededor de 4.000 millones de dólares.

Países como Brasil, Venezuela y otros más pequeños como Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Bolivia, Uruguay y Paraguay, han decidido transitar por ese mismo camino.

A todas luces parece ser que como término común de un sistema de "sustitución de importaciones" se dió paso a

una tendencia en la que el Estado fue alcanzando posturas de empresario, en América Latina.

El Ecuador hoy por hoy se encuentra nuevamente frente a una nueva encrucijada, frente al desafío de abrirse a la región y al mundo y por tanto no puede ni debe seguir alimentando la ineficiencia y la falta de productividad.

Hay verdades que por ser tales incomodan a los ecuatorianos, no nos debemos ahorrar el esfuerzo de pensar, no debemos tratar de eludir las realidades y refugiarnos en verdades aparentes, ni cubrirnos con disfraces ideológicos, modernizar el Estado como búsqueda de mejor aprovechamiento de los recursos no tiene ideología, es una obligación que al final redundará en el bienestar de la mayoría de los ecuatorianos.

No tornemos a las realidades importantes, que ameritan objetividad y pragmatismo para enfrentarlas, en argumentos de discusión bizantina, que nos puede hacer perder, una vez más, el tren de la Historia y del desarrollo acelerado.

Recordemos que Bizancio, la segunda Roma, fue una nación poderosa del corazón del Mundo Antiguo, cuya civilización destinada a durar eternamente, duró solo mil años, pues dice la Historia que sus hijos desarrollaron el "vicio de la discusión", de todo se discutía. El vicio de la discusión sin fin, fue la causa para que los bárbaros se la tomaran.

Ante la eminencia del ataque y estando rodeadas las Murallas de Constantinopla por sus enemigos, no tuvieron

tiempo para organizar y ordenar su defensa, pues se encontraban discutiendo sobre el "sexo de los ángeles".

No se puede caer tampoco en la parcialización absurda de que todo es absolutamente bueno, o absolutamente malo, se debe ubicar nuestra realidad nacional en sus propias dimensiones, ya que sin esta primera instancia, nos será inútil pretender señalar objetivos y rutas para nuestro desarrollo. El desafío, la tarea que se tiene al frente es muy grande y necesita acelerar el ritmo de modernización de la sociedad ecuatoriana, que implica a todas luces mayor eficiencia en todas las actividades. Si no somos capaces de ver nuestros propios errores, no seremos tampoco capaces de plantear soluciones factibles.

En el marco de la más estricta honradez intelectual y sin complejos, debemos romper nuestros errores e iniciar un nuevo camino. Somos un pueblo joven y debemos decidir por la acción, tenemos la obligación de salir del tropelladero de ineficiencia e ineficacia. Que no sea la Neofobia nuestro freno.

INTRODUCCION

Con el propósito de encontrar un camino propio para enfrentar los graves problemas económicos-sociales el país se ha obligado a ver su realidad objetivamente y analizar por encima de toda conveniencia particular la problemática de la sociedad ecuatoriana, y particularmente con el Estado, el que se ha convertido en un ente absorbedor de recursos, lo que impide preste la atención que merecen obras básicas que le corresponde a un Estado.

Para ello, se pretende encontrar soluciones prácticas y entre ellas se habla de la modernización del Estado, quizá como sinonimo de pañar el desmesurado crecimiento burocrático y el gasto público, y pasarlo de un Estado empresario y administrador, a un Estado fuerte y regulador.

Por tanto, la primera tarea esta a la vista, reducir al Estado a una expresión que le permita aprovechar sus recursos en inversiones necesarias, al contrario de lo que hoy por hoy sucede, en cuanto a que es un pagador de gasto corriente no productivo.

La segunda tarea será la racionalización de procedimientos y trámites inútiles y justificativos de una burocracia crecida y obsoleta, que también deberá ser drásticamente reducida.

La desregulación, descentralización, desmonopolización y privatización, serán elementos en juego que muchas veces

con gran razón, y otras sin ella, saltarán al tapete en orden a conseguir que el país, encuentre una alternativa que le permita enfrentar su futuro con más seguridad y en función de los Objetivos Nacionales Permanentes, es decir, de sus grandes intereses, que al final se deben traducir como a sumatoria de los intereses de todos y cada uno de los ciudadanos del país, sin distinción de niveles sociales, económicos o de cualquier otra característica.

CAPITULO I1. ANALISIS DE LA CRISIS ECONOMICA SOCIAL Y POLITICA A PARTIR DE LOS ANOS 80.

El tema que se va a desarrollar se refiere a una etapa difícil, controversial y perseverante que fue común no solo para el Ecuador y la región, sino para todo el mundo contemporáneo.

En medios académicos se discute aún sobre el momento del inicio de la crisis en los países industrializados. Si bien la crisis viene mucho antes, es decir nace a partir de la década de los años treinta, conocido como el período de la gran depresión, posteriormente se agudiza esta crisis después de la segunda guerra mundial, sin embargo para efectos del presente estudio nos centraremos específicamente en la década de los años ochenta.

Para muchos especialistas en la materia, este ciclo depresivo se inició en 1974-1975, tuvo un ligero repunte entre 1976 y 1979, pero se ahondó en los años siguientes. Parece, no obstante, más preciso el análisis de CEPAL, Institución según la cual el desarrollo reciente de la economía mundial atravesó por los siguientes períodos:

- el intenso dinamismo registrado en los primeros años del decenio de los setenta;
- el período 1974-1975 de cambios hacia una depresión económica que se acentúa en el último año mencionado;
- la moderada y costosa recuperación que se extiende desde 1976 a 1980;

- la crisis económica y financiera que empieza a partir de los años 80, producto de los períodos anteriormente analizado.

Según estadísticas elaboradas por el Fondo Monetario Internacional se demuestra que el punto más bajo del ciclo en las economías desarrolladas se dio en el año de 1982.

Es necesario señalar que uno de los principales rumbos que había tomado la economía mundial en el período intercrisis fue su crecimiento de internacionalización, proceso por medio del cual, las economías nacionales, por diversos mecanismos, se habían integrado en una especie de economía mundial, en la que los hechos que sucedían en uno y otro país o región influían en el resto con una dinámica casi automática.

En la crisis que estamos analizando, los resultados de este fenómeno fueron evidentes.

Fue en todo caso una crisis profunda y generalizada que fue calificada como la más grave después de la gran depresión de los años treinta.

El objetivo de esta parte de la investigación no es realizar un estudio de la esencia (causa o consecuencias) de la crisis mundial, ya que escapa los alcances del mismo.

Lo que sí interesa es señalar sus principales características, manifestaciones y fundamentalmente los mecanismos de difusión desde los países centrales hacia América Latina, de manera que sirva de marco general para entender lo que pasó en Ecuador.

Uno de los signos más característico de la crisis de los años ochenta fue el apareamiento de un fenómeno nuevo para la teoría que se le dió a llamar estanflación, para señalar la conjunción de dos procesos: estancamiento e inflación, que tradicionalmente se consideraban excluyentes en teoría económica, es decir, no podía existir depresión económica con alza de precios, al menos en la teoría, ya que en la praxis podría ser discutible.

Al iniciarse la década de los ochenta estos fenómenos empezaron a evidenciarse cada vez con mayor intensidad.

Es por todo ello que la mayoría de estas naciones, principalmente Estados Unidos, priorizan el ajuste hacia la lucha anti-inflacionaria para lo cual utilizaron mecanismos de restricción de liquidez, reducción de los gastos fiscales y aumento de las tasas de intereses internas.

El alto nivel de las tasas de interés acarreó dos hechos importantes en las economías desarrolladas, como son la caída de las inversiones productivas y la reducción de la demanda por inventarios, principalmente la de productos básicos, aspecto que explicaría en buena medida el deterioro de los términos de intercambio de las economías en desarrollo.

Produjo además una transferencia neta de capitales de América Latina hacia los países industrializados, en especial hacia Estados Unidos, ya sea por razones de rentabilidad como por el aumento del servicio de la deuda externa de la región que en 1982 llegó a 315 mil millones de dólares, según la Cepal, y que provocó un pago neto de utilidades e intereses de América Latina al

resto del mundo de 38.7 millones de dólares en ese año, más del doble de lo que se pagó en 1980.

Hay quienes sostienen que además de factores inherentes a la estructura económica de los países centrales que generaron la crisis, hubo un conjunto de medidas de política económica de los gobiernos, encabezados por el norteamericano, para provocar el crack (palabra que denomina el hecho de buscar determinados objetivos de política económica de los gobiernos propiciando una recesión).

Entre dichas medidas están, precisamente la elevación de las tasas de interés, la reducción del gasto fiscal, la eliminación de trabas y controles estatales a mercado, etc., que como se explica en el marco teórico, tienen en la concepción neoliberal la función de reducir la demanda agregada y la inversión para provocar la recesión y así detener las tendencias inflacionarias.

Sobre esta estrategia económica y sus influencias en la economía mundial, el economista Abelardo Pachano, Exgerente del Banco Central, sostiene que a partir de 1981 los países desarrollados empiezan a enfrentar tres tipos de problemas básicos: muchos de ellos empezaron a tener déficit en sus balanzas de pagos, pero para combatir estos desajustes cambiaron la estrategia económica y acudieron a correctivos exclusivamente monetarios: restringir fuertemente la oferta monetaria, especialmente en Estados Unidos que con una inflación del 10 al 12% permitía que su oferta monetaria solo crezca al 3%.

Otro efecto singular de la crisis es el incremento del desempleo, producto de la contracción de la inversión y el consiguiente estancamiento de la actividad económica, que según algunos entendidos alcanzó las magnitudes más

elevadas desde la gran depresión.

Se estima que la cifra bordeaba los 30 millones de desocupados.

A lo antes señalado, hay que agregar otro importante fenómeno que conlleva una crisis económica y se refiere a la reducción del comercio mundial. Varios acontecimientos contribuyeron a que esto suceda. Por un lado está la caída de la demanda que induce a una restricción de las importaciones de los bienes y servicios. Por otro lado, la caída del producto exportable; se había dicho también que al alto costo del dinero provocó la reducción de la demanda por inventarios, principalmente de productos básicos en los países desarrollados.

Además están las dificultades de pago de las naciones en desarrollo y la reducción de la disponibilidad de divisas para importar, ya que precisamente como consecuencia de las altas tasas de interés fueron acumulando crecientes déficit en Balanza de Pagos, lo cual les indujo a contraer importaciones.

Colaboró también en este efecto el cierre de las líneas de financiamiento comercial para los países endeudados.

Producto de esta serie de fenómenos, los países adoptaron mecanismos de ajuste de sus economías que fundamentalmente afectaron el Comercio Exterior, con la puesta en marcha de medidas proteccionistas.

Retroceso en el crecimiento, inflación, aumento del desempleo, altas tasas de interés, contracción del comercio mundial, profunda intensidad y generalización fueron, básicamente, los elementos más distintivos de

esta crisis, a los que se suman una serie de efectos concomitantes como la caída de la inversión, disminución de la productividad, baja de los índices de rentabilidad, desequilibrios sectoriales, mayor diferenciación tecnológica, aumento del índice de quiebra de empresas y ahondamiento de la brecha del desarrollo.

Estos factores muestran, en última instancia, una interrupción del ciclo de reproducción del capital o del proceso de acumulación, es decir, una ruptura de la dinámica misma del sistema que es lo que caracteriza a la crisis económica.

La crisis de los ochenta en el mundo tampoco fue exclusivamente financiera, ni causada por la excesiva deuda externa del Tercer Mundo, ni culpa de los países exportadores de petróleo al elevar los precios del hidrocarburo a niveles excesivos. Fue, y las cifras así lo demuestran, una crisis cuyas causas están en la propia estructura económica que se creó en los últimos cincuenta años, en las bases mismas de la fórmula de desarrollo que inicialmente tuvo relativo éxito desde la postguerra hasta la primera mitad de la década de los setenta.

Es indudable que la crisis se generó en los centros y que casi automáticamente se filtró a los países en desarrollo, aunque muchos de éstos venían arrastrando ya situaciones recesivas prolongadas (Bolivia y Perú solamente para citar dos ejemplos de América Latina). Y dentro del conjunto de países en desarrollo agrupados bajo el término de Tercer Mundo, fue Latinoamérica la más afectada. Convirtiéndose en la protagonista, dentro del escenario mundial, de la crisis que acaparó la atención general.

La razón principal quizá se base en que la subregión había acumulado una abultada deuda externa, cuyo servicio de amortización, debido al aumento de las tasas de interés internacionales, creció significativamente hasta niveles en los cuales los países no pudieron enfrentarlo y debieron declararse en moratoria. México inició la cadena de suspensiones de pago a mediados de 1982, lo que provocó, a su vez, una aguda restricción y casi suspensión de líneas de crédito comerciales hacia América Latina. Adicionalmente la "Guerra de las Malvinas" también contribuyó a aumentar la desconfianza internacional en la región y generó la suspensión de créditos particularmente provenientes de Europa.

Es decir, América Latina enfrentó dos hechos de significación, la restricción sustantiva del crédito del exterior y un aumento del flujo de recursos hacia el exterior por varios conceptos (expatriación de capitales, pago de utilidades, amortización de la deuda, etc.).

El problema radicaba en que el modelo de desarrollo seguido por la región en la década de los setenta se basaba en la gran afluencia de capitales que se dio tanto por inversiones extranjeras directas, como (y principalmente) a través de la contratación de las abundantes y beneficiosas líneas de crédito que la Banca ofrecía en ese entonces.

Al interrumpirse este tipo de financiamiento el modelo fracasó y América Latina se sumió en la peor crisis económica desde la gran depresión.

La deuda externa fue, entonces, el principal agente de transmisión de la crisis de los centros hacia la periferia, y lo fue en tal magnitud que se dio en llamarla la crisis de la Deuda Externa.

Pero aparte de lo señalado, varios fueron los mecanismos concretos a través de los cuales la crisis se transmitió a la región. Estos a la vez demuestran la compleja y variada red de instrumentos de internacionalización económica que se habían desarrollado en los últimos 50 años.

- La recesión de las economías desarrolladas provocó el estancamiento de la demanda, la reducción de la inversión y de los stocks, que a su vez afectó en forma notable sobre los precios internacionales de los productos básicos que constituyen el grueso de las exportaciones latinoamericanas.

Además, las naciones industrializadas (Estados Unidos en particular), para enfrentar la recesión y los crecientes déficit comercial y fiscal, impusieron medidas proteccionistas que gravaron a los bienes primarios, reduciendo su demanda en el mercado mundial.

- La elevación de las tasas de interés internacionales que como ya se dijo, provocó un excesivo aumento del servicio de la deuda externa. Frente a ello, la drástica contracción del crédito comercial y el desbalance del comercio regional con el resto del mundo, produjo la aparición de crecientes desequilibrios de la Balanza de Pagos.

- Las políticas fiscales de tipo restrictivo en la economía estadounidense, llevaron a reducciones en la asistencia financiera al desarrollo de los organismos financieros multilaterales.

- La reversión del movimiento neto de capitales de la región. La acumulación de una deuda externa de tanta magnitud que con un nivel alto de tasas de intereses internacionales reales aumentó el servicio de la deuda,

y paralelamente, la contracción del flujo de créditos hacia Latinoamérica; una apreciable cantidad de capitales privados que se transfirieron al exterior; y la contracción de la inversión extranjera, determinaron un movimiento neto de capitales negativo de América Latina, que significó una transferencia real de recursos hacia los países industrializados. Sin embargo, de la fuerza con que estos mecanismos impactaron en la economía latinoamericana, la intensidad de la crisis se debió también a factores internos derivados de su propia estructura productiva y al modelo de desarrollo implementado, denominado de industrialización por sustitución de importaciones que demostró ser extremadamente dependiente del comercio internacional y del ingreso de capitales del exterior.

La década de los años 80 para el Ecuador, posiblemente pase a ser un década que no ha aportado de manera significativa al desarrollo nacional.

En esta década se inicia una situación de profundo deterioro en nuestra economía, hecho que desde luego venía desarrollando desde mediados de la década anterior.

En el desarrollo de la crisis económica influyeron tanto factores externos como factores de orden interno. Entre los de orden externo, sin duda alguna, consta la dependencia a una estrategia de desarrollo excesivamente vinculada al endeudamiento externo, como causa principal pero no la única, y en el orden interno la insuficiente e inadecuada política económica aplicada.

En la década de los setenta, al convertirse el Ecuador en un país petrolero, dispuso de ingentes recursos que dieron un impulso muy grande a la infraestructura productiva en general, y a la industria en particular,

difiriendo las manifestaciones de una severa crisis hasta 1981.

A partir de ese año, en medio de un deterioro casi generalizado de los indicadores del sector externo, como disminución de la reserva monetaria internacional, incremento del déficit en la cuenta corriente, elevado déficit comercial, excluido el petróleo y el volumen de importaciones más elevado de toda la década, es entonces que el desajuste se empieza a presentar en todos los campos de la economía ecuatoriana. (ver anexo cuadro No.1)

Para enfrentar esta crítica situación, el gobierno inició en 1982 una estrategia encaminada a corregir la situación del sector externo, bajo el convencimiento de que los indicadores internos respondían consecuentemente, es así que en ese año se pone en práctica un programa de estabilización económico-social, en el cual se incluyó un conjunto de medidas complementarias al ajuste cambiario a fin de minimizar los efectos negativos en los diferentes sectores económicos, sociales y contribuir a reestablecer el equilibrio en la economía, a través de una coordinación e identificación en las políticas fiscales, monetaria y cambiaria.

Los problemas que el país debió afrontar en 1982 se agudizaron en 1983 y junto a la débil estructura de la economía ecuatoriana, ocasionaron mayores contracciones en la actividad productiva.

En 1983, el panorama financiero internacional se tornó más difícil. La incapacidad de pago de los países deudores provocó posiciones rígidas y restrictivas por parte de los acreedores externos, lo que debilitó aún más el sistema financiero nacional.

Los aspectos más relevantes de la crisis de 1983 se expresaba en todos los sectores de la economía. En el sector externa la Reserva Monetaria Internacional había descendido en los niveles más bajos registraos en el país en la última década, el comportamiento de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos era deficitario a pesar de la severa contracción de las importaciones; los atrasos en el pago de importaciones alcanzaban a los 400 millones de dólares y la deuda externa del país era de 7.380 millones de dólares.

Es preciso señalar y analizar lo que fue y en que consistió la sucretización de la deuda privada.

La sucretización fue un mecanismo impulsado por el gobierno del Dr. Osvaldo Hurtado que significó, en términos generales una estatización de la deuda privada.

El Banco Central, asumió frente al exterior, las obligaciones contraídas en dólares por los empresarios privados y, a cambio, éstos se comprometieron a pagar su equivalente en sucres al Instituto Emisor. El monto de la deuda era tan alto que en esa época (1983) representaba el doble de todos los activos de la Banca Privada Nacional.

Se debía reembolsar toda la deuda en un plazo de tres años, a una tasa de interés fija del 16%. Esta fue la primera gran concesión, pues, mientras la gran mayoría de préstamos habían sido contratados a tasas más altas, los deudores debían pagar un interés menor, incluso por debajo de los que se cobraba a los agricultores campesinos por parte del Banco Nacional de Fomento.

En cuanto al tipo de cambio, se establecía una paridad fija y el Banco Central se comprometía a asumir la diferencia cambiaria entre esa paridad de 1983 y la que

exista en el lapso de cancelación de los préstamos.

Cada nueva devaluación significaba un regalo millonario, pues mientras el Banco paga al exterior a la paridad diaria del dólar, el empresario paga al Banco Central a 60 sucres por dólar.

Por todo ello analistas económicos han señalado que los deudores privados se beneficiaron en no menos de ciento veinte y cinco mil millones de sucres con la sucretización.

La medida representa de hecho la más grande transferencia de recursos del Estado al sector privado, realizada en medio de la más grave crisis económica de nuestra historia.

Además, el mecanismo puso de manifiesto que el sector privado es incapaz de pagar sus deudas, o en otros términos que la deuda privada es impagable. Sin embargo, los empresarios que no pueden pagar siquiera su propia deuda son los primeros defensores del pago puntual de la deuda externa ecuatoriana a los bancos extranjeros.

Los diversos sectores de la producción aplaudieron la sucretización. El ex Vicepresidente de la República, Blasco Peñaherrera declaró en esa época que el gobierno no podía actuar de otra manera, puesto que "la deuda del sector privado es una deuda nacional" y que "es de interés nacional resolver el problema". Poco después en el cambio de régimen, las autoridades económicas ampliaron de tres a siete años el plazo de pago en sucres al Banco Central, diciendo que el tiempo establecido está muy corto. Como el sucre estaba perdiendo su valor, el subsidio concedido estaba tomando proporciones fantásticas.

Es preciso señalar, que este endeudamiento agresivo del Estado fue una práctica que lesionó los intereses futuros del país.

En el cuadro anexo No. 2 se puede apreciar los principales beneficiarios de la sucretización.

Para comprender mejor esta temática, es preciso analizar de una forma rápida y general el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos, en la última década.

El PIB ecuatoriano en el período 1981-1991 tiene un crecimiento promedio anual del 1.8%, es decir que tiene un crecimiento en términos per cápita negativo del 0.9% anual en promedio, considerando que la tasa media anual de crecimiento poblacional pone ese mismo período del 2.7% (Fuente BID), pero este está influido de una manera importante con las tasas de crecimiento positivas de los dos primeros años de la década de los 80 en los cuales no se apreciaba con absoluta claridad los estragos de la crisis internacional en la economía ecuatoriana.

Mirando en términos per cápita, nos encontramos que el período 82-91 el PIB per cápita cayó aproximadamente de 1.370 dólares a 1.264 dólares.

Cuando miramos la brecha externa de la economía ecuatoriana desde 1980 a inclusive 1989, observamos que no hay un alivio sostenido en ésta, toda vez que se van produciendo una serie de acontecimientos nuevos que anulan parcialmente los esfuerzos por estabilizar el comportamiento de la Balanza de Pagos; en el año 81 y en el año 82 los elementos que perturbaron seriamente la estabilidad de nuestra Balanza de Pagos fueron las altas tasas de intereses internacionales y el violento cierre de crédito externo por parte de la Banca norteamericana.

Otro de los elementos que debemos analizar es el problema de la deuda externa, ya que sin duda alguna es el factor principal de la crisis de los 80.

Hasta los años 70 el Ecuador no era un país fuertemente endeudado. La debilidad de su economía no lo hacía atractivo para el capital financiero internacional.

La situación empezó a cambiar con la bonanza petrolera. A causa de la súbita riqueza, el Ecuador se transformó en uno de los blancos preferidos por los agentes de la banca internacional que ofrecían toda clase de préstamos a bajos intereses. Así la deuda empezó a crecer a pasos agigantados.

La deuda externa creció más de 35 veces en solo 18 años, es decir en el período desde 1970 a 1988. Tanto el sector público como el sector privado iniciaron en a segunda mitad de la década del 70 un endeudamiento agresivo, cuando la tasa de crecimiento anual de la contratación de préstamos sobrepasó incluso el 80%.

Los préstamos sirvieron especialmente para las actividades petroleras (construcción de oleoducto, de la refinería de Esmeraldas e impulsó a la exploración) y para consolidar el modelo económico basado en una intervención más activa del Estado en las actividades productivas, particularmente a nivel industrial.

De 1976 a 1979, la deuda creció en un 80%, lo que representó un promedio de 821 millones de dólares. A partir de esta época se inició el círculo vicioso de endeudamiento que provocaría en pocos años la crisis de la deuda que conocemos actualmente.

En el año de 1983 se inicia el proceso conocido como el

"shock" de la deuda. Se puede establecer el mes de octubre de 1892 como su fecha de inicio, cuando el Gobierno del Doctor Hurtado declaró la cesación de pagos sobre una parte de la deuda que se vencía a fines de ese año.

Desde 1983 la cuestión de la deuda se desarrolló bajo el signo de la renegociación. Se inicia así un primer proceso de refinanciamiento cuando el país estaba al borde de la insolvencia, pues la carga de la deuda era equivalente al 125% de las exportaciones.

El convenio con el Fondo Monetario Internacional representó la aceptación de los conocidos "planes de ajuste".

Para 1985 la tasa de crecimiento de la deuda fue relativamente baja, con un 7%, subiendo en 500 millones de dólares. Este dinero sirvió para financiar obras de infraestructura, así como para cubrir la falta de ingresos en el presupuesto del Estado y entidades públicas.

El Fondo Monetario Internacional, asumió un papel más activo, pues su participación en el endeudamiento de este año fue el 23% del total.

En 1986, debido a la baja del precio del petróleo, el gobierno no optó por el endeudamiento agresivo en un monto similar a las pérdidas proyectadas, es decir, aproximadamente 1.000 millones de dólares. Se contrataron créditos a corto plazo para enfrentar obligaciones a largo plazo que el país no ha podido pagar.

A todo esto debemos añadirle el flujo neto negativo del

capital que se ha producido en todo el período analizado. Entre 1980 y 1988 el Ecuador ha tenido que pagar a todos sus acreedores 4.700 millones de dólares en exceso a lo que ha recibido de ellos, sin embargo de ello la deuda creció significativamente. A fines de 1991 acumulamos una deuda de 12.271 millones de dólares. (Ver anexo cuadro No. 1)

Otro elemento influyente causante de la crisis, es la inflación. En 1980 la tasa de inflación, es decir una fluctuación de precios creciente estaba alrededor del 12% en términos anuales; en 1988 terminamos con el 85% de inflación, es decir, estamos hablando con una inflación que es 7 veces mayor a la inflación con la que estábamos a principios de la década, y al mirar el comportamiento de ese proceso inflacionario, se aprecia una aceleración hasta mediados de 1983 y que termina en un punto de 63% como tasa de inflación anual, un control de proceso inflacionario que tiene su expresión más baja en el mes de octubre de 1984 con el 19%, un período de mantenimiento de la inflación entre el 20 y el 24% hasta agosto de 1986.

A partir de este año empieza un resurgimiento sostenido del proceso inflacionario hasta los niveles en los que nos encontramos actualmente. (Ver anexo cuadro No.3)

Han existido, sin embargo, otros elementos perturbadores circunstanciales pero muy nocivos, que se han superpuesto al telón de fondo de la deuda para hacer más difícil aún estos últimos años.

Estos elementos de perturbación graves han sido entre otras las inundaciones de 1982 y 1983 particularmente este último año; se debe indicar que las inundaciones de la temporada invernal costeña de los años señalados

fueron una secuela del fenómeno del niño que se presentó en ese período con singular gravedad. Perjudicaron a los principales cultivos costeros, así como a sus sectores pecuario y pesquero. Su efecto más nocivo fue provocar un desabastecimiento de alimentos que produjo en ese año una alta tasa de inflación.

Otro elemento perturbador es la caída del precio del petróleo en el año de 1986. El precio pagado por las exportaciones ecuatorianas descendió de un promedio de US\$ 24.9 por barril en 1985, a US\$ 12.8 en 1986.

Como podemos darnos cuenta los ingresos por la venta directa de petróleo cayeron exactamente en cincuenta por ciento en relación a 1985, habiéndose exportado un volumen ligeramente mayor que en ese año.

Adicionalmente se debe señalar la suspensión de las ventas de este producto en 1987 por más de cinco meses como consecuencia de los daños sufridos por el oleoducto trasandino en el terremoto de ese año.

Esto se dió debido a que el desastre natural trajo como consecuencia el rompimiento de un tramo del oleoducto, lo que significó un descenso del 52% en la producción anual de petróleo y del cuarenta y cinco por ciento en los volúmenes de exportación, con la reducción de US\$ 265 millones en el valor de las exportaciones de ese producto en relación con las cifras de 1986, que ya se ha señalado como un año malo para el Ecuador por la caída del precio de este producto.

Ha sido un período desafortunado cuyas vicisitudes agravaron la difícil situación que de todas maneras tenía que enfrentar el país por el endeudamiento externo. Como podemos darnos cuenta, luego del análisis de este

período, la década de los años ochenta se caracteriza por un retroceso en el crecimiento de nuestra economía.

EN LO SOCIAL

El Ecuador, con sus tendencias hacia un nuevo modelo de desarrollo ha incursionado en el campo social con grandes transformaciones; se ha radicalizado el proletariado con sus propias características de aguda pobreza, marginación y frustración, producidas por la brecha que lo separa de la clase media y más aún en estratos altos generada por la irracional distribución de la riqueza.

Según el Banco Mundial, el Ecuador está entre los países más pobres del mundo. Hasta 1970 su ingreso per cápita, que es el índice más elemental para medir el grado de riqueza o pobreza de un país era menor a 300 dólares por año, cifra que para las naciones unidas y para el Banco Mundial significa pobreza crítica, en ese mismo año.

El Producto interno bruto por habitante era apenas de 268 dólares, lo que quiere decir una disponibilidad diaria por persona para atender todas sus necesidades de apenas 73 centavos por dólar.

La distribución del ingreso varía con el tiempo y esto se lo demuestra en el anexo del cuadro No.4

Entre 1970 y 1971 el PIB por habitante tiene dos periodos diferenciados, un crecimiento sostenido hasta 1980 año en que llega al 174.7 por ciento con relación a la base 100 de 1970 para bajar en 1991 a 163.2 por ciento sobre la misma base.

El crecimiento fue muy acelerado en el primer quinquenio de la década de los años 70 en que creció a un promedio anual del 8.05 por ciento, el crecimiento continuó en el

segundo quinquenio, pero a una tasa menor del 3.48 por ciento, para continuar con la baja en la década de los 80 que estamos analizando; del 80 al 85 depreció a una tasa promedio de 0.76 por ciento anual y del 85 al 91 a una tasa promedio anual del 0.51 por ciento. No obstante, en suces corrientes se aprecia un crecimiento sorprendente, pero este se debe a la tremenda inflación que ha experimentado el país en esta década.

La pérdida del poder adquisitivo en esta última década es del 30 por ciento, lo que significa un sustancial deterioro del nivel de vida.

El deterioro del nivel de vida por la disminución del ingreso afectó sobre todo a la clase media y pobre, es decir, la concentración se ha dado en pocas manos, agudizando cada vez más la brecha socio-económica.

En el cuadro anexo No. 5 podemos comprobar algunas cifras: En 1890 la participación de los asalariados o empleados en PIB era del 32 por ciento, este índice va bajando progresivamente con el tiempo, llegando al 21 por ciento en 1985 y al 12 por ciento en 1991, por tanto la tercera parte. Igualmente se puede apreciar las variaciones del salario mínimo vital, en 1980 gracias a la decisión del Gobierno de ese entonces, el salario mínimo vital, que en 1979 había sido de 2.000,00 sucres, fue duplicado a 4.000,00 sucres, este salario se mantuvo en los años 80 y 81. En el año siguiente el Salario Mínimo Vital fue creciendo en términos nominales, llegando en 1984 a 6.600,00 sucres. En 1986 se volvió a incrementar a 11.000,00 sucres, en 1988 a 20.000,00 sucres hasta el sueldo actual que es de 60.000,00 sucres.

Según se puede deducir, en 11 años se ha incrementado notablemente el salario mínimo vital, pero si se deflacta para eliminar el efecto de la inflación, la situación, varía.

Pero si analizamos estos salarios en dólares para tener un valor constante tenemos que en 1980 el salario mínimo vital era de 143.88, ese valor se va reduciendo año a año hasta llegar a 1985 en que se sitúa en 57 dólares. Posteriormente se produce una ligera alza hasta llegar en 1991 a 33 dólares, es decir la cuarta parte de lo que significaba en 1980.

De todo este análisis podemos concluir que esta es la situación que ha tenido que vivir la mayor parte de la población ecuatoriana.

Por otro lado valdría analizar los indicadores socio-económicos más relevantes durante esta década, así tenemos que estos indicadores en el país indican en la dirección contraria a la deseada por cualquier sociedad.

En general, los precarios niveles de vida no solo son menores a los vigentes en los años setenta, sino que también lo son en comparación con los promedios de América Latina y el Caribe.

El deterioro de las condiciones de vida se manifiesta en todos los aspectos de la satisfacción de las principales necesidades básicas: la nutrición, la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos.

En primer lugar: la alimentación, es uno de los derechos fundamentales garantizado por la Constitución Política del Ecuador. La desnutrición, según cifras del Banco

Mundial (niños menores a cinco años) era de un 40 por ciento en 1976, esta pasó en el año de 1988 a un 55 por ciento. A esto hay que añadir la incidencia en el sector rural y urbano, claramente se deduce que el indicador de la desnutrición es mayor en el sector rural que en el urbano.

En segundo lugar, en el campo de la salud se observa igualmente reducidas condiciones de vida en el Ecuador. Según datos de los últimos censos, la mortalidad infantil disminuyó de 73.4 por cada 1.000 nacimientos en 1982 a 30.3 por mil en 1990; sin embargo, al diferenciarla por sector rural y urbano, estas son muy grandes, 22.5 y 39% respectivamente (Censo INEC 1990).

En nuestro país las enfermedades más frecuentes son indicativas del nivel de insalubridad de la población, entre las que se puede citar las enfermedades infecciosas intestinales, respiratorias y otras derivadas de la utilización de sistemas no formales de salud (abortos).

En tercera instancia analizaremos la educación, que es uno de los derechos que tienen todos los seres humanos, y que se encuentra igualmente garantizada por la Constitución Política del Estado.

Desde el punto de vista social como económico el gasto en educación debe ser prioritario. Sin embargo, observamos que en nuestro país se da una realidad totalmente contraria, el gasto en educación como porcentaje del PIB ha ido declinando paulatinamente de 5% en 1980 a 3.2 por ciento en 1988 (fuente CEIS-UNICEF), ese gasto como porcentaje del presupuesto, declina del 29.9 por ciento en 1980, a algo menos del 18 por ciento en el trienio 89-91.

Las tasas de analfabetismo, según los últimos censos nos dicen que han tendido a la baja, así tenemos que en 1982 la tasa era de 14.8 por ciento para luego bajar en 1990 a 10.2 por ciento. Sin embargo, este promedio comparado con otros países de América Latina siguen siendo altos, pero el problema más crucial es el de la falta de preparación y de metodología para la enseñanza del sistema educativo formal.

El sistema de educación actual es caduco, teórico, memorista, no está al avance de la ciencia, ni responde a los requerimientos del país.

La educación ha estado totalmente separada de la praxis dificultando así el aporte de los recursos humanos calificados para el área laboral, se sigue manteniendo el esquema teorizante en base a la escasa inversión y planificación que se ha destinado por parte de los gobiernos de turno a la investigación científica y tecnológica.

La revisión de los programas educativos se han hecho científica y teóricamente al estar desvinculados de la realidad, no se han orientado a dar soluciones a problemas nacionales.

En cuarto lugar, si se revisa los indicadores que dan cuenta de la satisfacción de las necesidades de vivienda y de infraestructura básica, se advierte el descenso del bienestar de la población ecuatoriana. Según datos del Conade el déficit de viviendas habría aumentado de 683 mil en 1980 a 980 mil en 1988 y hoy se estima en un millón.

Por otro lado si tomamos en cuenta los datos censales acerca de la disponibilidad de servicio básicos se

comprueba que una gran proporción de la población vive en condiciones críticas.

Según el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 89-90 el desempleo en el país en 1988 alcanzó al 14.3 por ciento de la población económicamente activa.

Todos estos aspectos sobre el acceso de la satisfacción de las necesidades básicas, han configurado una imagen apenas referencial de las deficientes condiciones de vida en las que se encuentra una gran parte de la población ecuatoriana.

A todo ello habría que añadir indicadores -que aún no existen en el país- en torno a la delincuencia, la mendicidad, los suicidios, la prostitución, el tráfico y el consumo de drogas, la corrupción, etc., para tener un panorama más completo del deterioro social y moral que atravieza la sociedad en su conjunto.

EN LO POLITICO

La década que estamos analizando, la de los años ochenta ha mantenido el régimen constitucional, desde 1979 año en el cual feneció una dictadura militar que estuvo en el poder aproximadamente siete años.

Podría decirse que en estos años se ha afianzado la democracia, pero una democracia sumamente débil, han surgido nuevos partidos políticos que han hecho presencia a través de las ideas y programas que han preconizado, notándose una ausencia total de coherencia ideológica que sumada a la carencia de conciencia y madurez política, han motivado para que la mayoría de partidos políticos no cuenten con ideologías definidas y propias ya que si analizamos cada una de ellas, podemos

darnos cuenta claramente que no se encuentran mayores diferencias, constituyéndose así sus actuaciones, en mecanismos eminentemente electoreros que han funcionado solo en época de elecciones, expresando consignas tendientes a resolver todos los problemas del país y de las grandes mayorías, como innumerables afiches publicitarios y slogans de campaña que han desaparecido una vez captado el poder, y dejando a un lado las reales necesidades del pueblo, es decir han caído en la demagogia.

Otro fenómeno que es preciso anotar, la presencia del populismo, éste no ha sido erradicado en el panorama político del país, por el contrario se ha notado un gran fortalecimiento, con el consiguiente peligro para la democracia y estabilidad de los gobiernos constitucionales, pudiendo inclusive caer en el caudillismo que tanto mal hicieron al país.

Nuestro país, en el aspecto político ha estado influenciado por los procesos políticos ocurridos en el mundo y más específicamente en Latinoamérica, mediante la participación en foros internacionales.

Los partidos políticos han surgido como respuesta a los problemas del Ecuador contemporáneo y a los intereses de grupos sociales y económicos, no con el criterio de constituirse en orientadores de las mayorías, de quienes solo les ha interesado el voto, lo que ha demostrado que son meramente concurrentes.

Se ha dicho que el mejor negocio de la década de los 80 ha sido sin duda, la política.

Fue a raíz de la instauración del régimen democrático, en 1979, que surge el interés de ciertos líderes,

algunos ausentes durante los regímenes de dictaduras que vivió el país en la década de los setenta, por crear y organizar una agrupación política.

Hasta 1978 apenas habían siete partidos políticos, nada menos que diez partidos políticos vieron la luz en esta época democrática.

Según datos del Tribunal Supremo Electoral desde 1978 hasta 1992, este organismo entregó sin beneficio de inventario, alrededor de seis millones de sucres a los partidos políticos para que hagan proselitismo.

Dieciseis partidos políticos, en un país con apenas 5'700 mil electores, muchos de los cuales no han alcanzado ni diez mil votos en una elección, demuestra claramente el interés que existe por la formación de una organización que a la final se ha convertido en feudo de unos cuantos dirigentes.

Como se puede apreciar en el cuadro anexo No. 6 en catorce años de democracia, el Tribunal entregó a los partidos políticos por concepto de gasto electoral la suma de 2.224.032,299 sucres.

De ahí se desprende que para algunos partidos políticos ha sido un negocio lucrativo.

La Ley de Partidos Políticos, ha permitido la organización de los mismos, establece procedimientos para sus actuaciones, obliga para que estos presenten sus postulados, reconoce una aparente igualdad ante la Ley, y decimos aparente, por la no participación de los independientes; sin embargo de estas tipificaciones, se hace necesario un cambio profundo de dicha Ley.

Si analizamos algunos puntos de la ley podemos darnos cuenta que facilita la creación de nuevas organizaciones políticas, pues se requiere apenas de 85.000 firmas de adhesión para que un partido político sea reconocido legalmente por el Tribunal Supremo Electoral; a ello se agrega un ideario, una declaración de principios y un plan de gobierno que casi siempre es una copia de los idearios de otras agrupaciones.

Esto nos demuestra claramente cuál ha sido el panorama político de ésta última década.

CAPITULO II

2. LA MODERNIZACION DEL ESTADO

2.1. ANTECEDENTES

En los últimos 50 años, muchos gobiernos especialmente los de países en desarrollo asumieron funciones cada vez más importantes en los asuntos económicos, incrementando los programas de infraestructura y servicios públicos a cargo del Estado e incursionando en el concepto de Estado empresarial con la idea de promover el crecimiento y desarrollo de las economías, mediante la operación de industrias nacionalizadas, o interviniendo excesivamente en las empresas y los mercados del sector privado.

Los presupuestos del sector público crecieron en términos absolutos y también en relación con la magnitud de las actividades del sector privado, produciendo intensificación de los programas de bienestar y de los gastos militares.

Según datos del Fondo Monetario Internacional, los gastos públicos en la mayoría de los países ascendieron del 2 a 3% anual en términos reales, habiéndose registrado tasas particularmente elevadas entre 1960 y 1975, mientras que a principios de los setenta solo 13 de los países observados por el FMI gastaban el equivalente al 30% de su producto interno bruto (PIB) en el sector público. Para el final del decenio, alrededor de 40 países casi la mitad de los 90 observados por el FMI gastaban más de la tercera parte de su respectivo

PIB (1).

En los países menos desarrollados y en muchas de las naciones más pobres, el crecimiento del sector público se caracterizó por la proliferación de las empresas estatales, así en México de 150 empresas de propiedad del Estado en 1980, a fines de 1990 llegaron a 600; en Brasil existían 150 empresas paraestatales a principios de los 60, habiéndose incrementado a 700 al iniciarse los 80. En el Ecuador, de 19 empresas que tenía a su cargo el Estado, para 1992 esta cifra subió a 157.

Si bien es cierto que a partir de los años 50 la CEPAL recomendó el desarrollo de los países hacia dentro, sustituyendo importaciones y desarrollando la industria, implementando un mayor control estatal de la economía y de ampliación del sector público; la verdad es que en la mayoría de los Estados, las empresas fueron creadas como respuestas pragmáticas a por lo menos cinco necesidades económicas específicas.

- **Para ayudar al sistema económico:** Los países han utilizado las empresas estatales en áreas que consideraban importantes para su desarrollo, en donde las empresas privadas, o bien no estaban dispuestas o no estaban en capacidad de invertir por sus altos riesgos, bajos rendimientos y necesidades excesivas de capital.

- **Para captar ingresos:** Una de las razones igualmente pragmáticas para establecer compañías estatales, fue el deseo de muchos países en vías de desarrollo de captar una mayor porción de la corriente de ingresos que producían aquellas empresas controladas por extranjeros,

1 Perspectivas Económicas: El Desarrollo y el Sector Público, No. 57, Pág. 6.

tal como fue el caso de la industria petrolera ecuatoriana.

- **Para salvar empresas privadas que estaban fracasando:**

En no pocos casos y en muchos países, el Estado asumió la responsabilidad de empresas privadas que experimentaban continuas pérdidas y que prácticamente estaban al borde de la quiebra. Aquí en el Ecuador tenemos ejemplos muy conocidos como son los casos de: Ecuatoriana de Aviación, el Banco La Previsora, fertiza, etc.

- **Para aumentar el control político y económico: A**

menudo, la creación de empresas estatales ha sido un medio para equilibrar el poder económico y con ello, el poder de grupos empresariales privados y de paso; para crear más fuentes de colocación de partidarios, familiares y amigos y de esta forma, ensanchar las esferas de influencia de los políticos y burócratas.

- **Para lograr objetivos sociales: Los gobiernos bien**

intencionados han considerado a los factores sociales el centro de decisiones para establecer empresas estatales, por ejemplo, en ciertos servicios públicos básicos, donde los rendimientos sobre el capital no son lo suficientemente atractivos como para justificar que la empresa privada se haga cargo de ellos.

Las empresas estatales, las instituciones públicas y los Estados mismos, conformados por sectores público y privado, crecieron incentivados por la bonanza financiera internacional y la facilidad de obtener créditos externos; ayudados por las políticas proteccionistas de los gobiernos, caracterizadas básicamente por el establecimiento de tipos de cambio fijos, bajos y represados, tasas de interés bajas y

subsidiadas; enormes fuentes crediticias internas provenientes de emisiones inorgánicas, exoneraciones arancelarias a las importaciones de bienes de capital, insumos y materias primas y exoneraciones tributarias.

Sin embargo, esas empresas estatales han fracasado y constituyen una carga para el presupuesto nacional, más que un medio para generar nuevos recursos. Las razones de esto son múltiples: se requiere gente capacitada para dirigir las empresas estatales, pero en la mayoría de los países en los que éstas se han establecido, los recursos humanos calificados son escasos.

Además, las empresas paraestatales han estado sometidas a grandes presiones políticas en la mayoría de los países; con frecuencia se han utilizado como agencias de colocaciones y casi universalmente se las ha dotado de un personal excesivo. Por añadidura, a muchas empresas del Gobierno se les concedió autonomía financiera y así contrajeron deudas para proyectos que no tuvieron que someterse al mismo tipo de escrutinio cuidadoso que era obligatorio en el caso de otros préstamos gubernamentales⁽²⁾.

Por lo tanto, la tendencia a una mayor participación gubernamental en la economía fue impugnada seriamente durante toda la década de los ochenta, y ya desde fines de los años setenta se comenzó en Europa a tratar de reducir el tamaño de los Estados buscando una mayor efectividad y eficiencia en la prestación de los servicios gubernamentales, para lo cual se hizo necesario lo que se comenzó a llamar la MODERNIZACION DEL ESTADO.

² Privatización, Desarrollo de un Enfoque Pragmático, Elliot Berg.

La modernización del Estado se entiende, el volverlo más eficiente, más profesional, más ágil, más democrático, más justo; para lo cual se requiere reestructurarlo, reordenarlo, desregularlo, desconcentrarlo, reducirlo y profesionalizarlo.

Este proceso tiende a la eficiencia como objetivo fundamental de la administración pública, la simplificación de trámites y procedimientos, el mejoramiento de métodos de trabajo, a la descentralización y la desconcentración de las unidades gubernamentales.

La modernización del Estado empezó en la Inglaterra de Margareth Thacher y en los Estados Unidos de Ronald Reagan, al aplicar lo que se denominó la "desregulación" de ciertas instituciones y empresas estatales y la "privatización" de otras, con el primordial objetivo de buscar su eficiencia y competitividad. A 1990, en más de 50 países se encontraban en marcha procesos de modernización, la mayoría de los países de América Latina copiaron enseguida el modelo, con mucho éxito en algunos casos; en otros con resultados relativamente positivos, aunque es demasiado prematuro evaluarlos porque aún continúan en ejecución. El Ecuador recién se encuentra dando los primeros pasos.

2.2. ALGUNOS CASOS DE MODERNIZACION DEL ESTADO

- INGLATERRA

La primera experiencia de modernización del Estado en el mundo se dio en Inglaterra desde el año de 1979; sin embargo, a pesar de que dicho proceso incluyó la reducción del tamaño del Estado, la disminución de la burocracia, el reordenamiento de funciones y cierta

descentralización administrativa, más del 90% de dicha experiencia se basó en la privatización de empresas públicas.

Desde la década de los años 50, el sector público en el Reino Unido había alcanzado un notable crecimiento y a fines de la década de los años 70, mostraba síntomas de ineficiencia y un pobre desempeño de las empresas públicas, lo que sirvió de justificación para emprender en su reestructuración, tendiente a disminuir los permanentes y crecientes déficits registrados en el sector público y conseguir una administración financiera más eficaz: estimular el desarrollo de los mercados de capitales y acceder a la financiación del sector privado nacional y extranjero; limitar la interferencia política y mejorar el desempeño de las empresas públicas.

Desde 1979 hasta 1989 el programa de privatizaciones abarcó a grandes empresas públicas, cuyas principales fueron: la empresa telefónica British Telecom; la procesadora y distribuidora de gas British Gas; la firma electrónica Amersham International; la empresa de ferrocarriles British Rail; la empresa de aeronavegación British Airways; la firma de fletes cargueros National Freight Company; la empresa de reparaciones navales Redheads, etc.

En los últimos 5 años de la administración de la Primera Ministra Margareth Thatcher, se privatizaron varios centenares de empresas públicas por un valor aproximado de 20.000 millones de dólares, cuya estrategia adoptada ha tratado de hacer intervenir la fuerza del mercado en varias formas diferentes y menos directas.

- Contratando el suministro de servicios públicos con empresas del sector privado, de modo que el gobierno

siga financiando el servicio pero haciendo que éstas últimas presenten licitaciones para ganar el contrato; sustituyendo de esta forma los incentivos burocráticos por la eficiencia del sector privado.

- Liberalizando monopolios y estimulando a las empresas de propiedad estatal para que mejoren sus procedimientos, a fin de hacerlas más atractivas para los compradores del sector privado.

- Mediante la desnacionalización, es decir la venta de empresas o bienes de propiedad pública mediante la oferta de acciones con descuento a los empleados y clientes, que duplicó el número de británicos poseedores de acciones de cualquier tipo, destruyendo y debilitando la acción de los sindicatos, pues al ser tan grande el número de electores accionistas en dichas empresas, hizo que la renacionalización evite la politización en la empresa.

- ESTADOS UNIDOS

El Presidente Ronald Reagan en febrero de 1982, firmó la Orden Ejecutiva para modernizar el Estado, la cual establecía la Junta de Revisión de la Propiedad Ejecutiva Federal, para privatizar los bienes reales excedentes de propiedad del gobierno federal.

Actualmente, el 35% de los gobiernos municipales recurren a firmas privadas para la recolección de basura, el 42% para la operación y conservación de sus sistemas de autobuses y del 80% para el remolque y estacionamiento de vehículos.

Otras funciones que ordinariamente desempeña el sector privado en las ciudades y poblaciones de los Estados

Unidos incluyen el trabajo de reparación de calles, la conservación de señales de tráfico, la poda de árboles, la preparación de cuentas de servicio público, el servicio de ambulancias, los programas de salud y bienestar, el arreglo y mantenimiento de parques y los servicios jurídicos. En muchas ciudades, hasta el departamento de bomberos y las instalaciones carcelarias están en manos de compañías privadas.

El Programa de Modernización del Estado de la Administración Reagan, contiene también los siguientes proyectos: Vender al sector privado las 5 administraciones comercializadoras de energía eléctrica; vender las dos reservas Petroleras Navales del Gobierno en el Hills, California y en Teapot Dome, Wyoming; limitar el uso de seguros de la Administración Federal de la Vivienda en préstamos sobre bienes y raíces; privatizar la Sociedad de Inversión Privadas en el Exterior; cancelar los subsidios a Amtrak, y servicio ferroviario de pasajeros dirigido por el gobierno; suspender los subsidios gubernamentales para el programa LANDSAT que controla cinco satélites para la detección remota de tierras.

El interés de la administración Bush por la modernización del Estado, se reflejó en la denominada Comisión Grace, que hizo recomendaciones de privatizaciones que permitieron que el gobierno federal ahorrara 28.400 millones de dólares en tres años.

Diversos comentarios de revistas especializadas internacionales dan a entender que los éxitos alcanzados por la experiencia del Reino Unido y Estados Unidos indujeron para que otros países tales como Francia, Japón, Alemania, Italia, Canadá, España y los Países Bajos, siguieran el ejemplo más o menos con los mismos

propósitos y objetivos.

Se dice que quizás sea demasiado prematuro evaluar con un cierto grado de exactitud y objetividad la eficiencia económica de dichos programas en la mayor parte de esos países, porque aún continúan en su ejecución. Además porque las realidades económicas y sociales de tales países son diferentes y los problemas prácticos que han necesitado ser superados con anterioridad a la implementación también han sido muy variados y distintos, y entre los que se pueden mencionar: el grado de desarrollo económico, el porcentaje de aporte del Sector Público en el PIB; el grado de estabilidad macroeconómica; los equilibrios o desequilibrios fiscales; la capacidad de financiamiento, el desarrollo de los mercados de capitales, el grado de competencia en los demás mercados: la estructura de precios, el grado de intervención del Estado regulador, etc.

- CHILE

Fue el primer país sudamericano que incursionó en la modernización del Estado a partir de 1982, y sus objetivos perseguían:

- El mejoramiento de las cuentas fiscales;
- Financiar nuevos proyectos de inversión pública y apoyar el desarrollo de los mercados de capitales;
- Diversificar la propiedad e incrementar la inversión real;
- La eficiencia en la gestión pública, despolitizando el manejo de las empresas del Estado y eliminando la absorción de recursos públicos.

El principal componente del programa de modernización del Estado, al igual que en Inglaterra y Estados Unidos constituyó la privatización de las empresas públicas chilenas, comenzando por la "privatización" de los más importantes bancos, y la compra de numerosas empresas por parte de inversionistas extranjeros favorecidos con las facilidades de canjear con pagarés de la deuda externa.

El acelerado proceso de privatización chilena es destacado como uno de los experimentos más radicales aplicados en el mundo y alcanzó hasta 1989 a 33 empresas de servicios públicos e inclusive a empresas productivas consideradas como estratégicas.

Una de las características más sobresalientes del programa chileno, se considera el proceso previo de reorganización que emprendió en las empresas sujetas a la privatización, tendientes a mejorar su rentabilidad económica y a racionalizar su gestión, dejándoles únicamente con el personal técnico indispensable, lo cual permitió que al momento de efectuarse la privatización, las empresas se encontraran en buenas condiciones de eficiencia y rentabilidad; moderados niveles de endeudamiento, bajos niveles de burocratización y, politización, todo lo cual favoreció el proceso de venta.

- ARGENTINA

A partir de 1989, el gobierno argentino llevó adelante un programa de modernización del Estado con los siguientes objetivos básicos:

- Poner fin a los factores corporativos que han dominado la vida interna de las empresas;

- Estimular inversiones orientadas a rehabilitar los servicios públicos y a modernizar las industrias;
- Obtener a través de la venta de activos, financiamientos adicionales para el sector público, recursos que se destinarían a inversiones con alta tasa de retorno social (salud, educación, vivienda popular, seguridad pública, etc);
- Reducir los desequilibrios fiscales y contribuir a consolidar los planes de estabilización;
- Moderar la restricción externa a través del intercambio de activos reales por deuda en manos de los bancos acreedores.

Entre las principales empresas públicas privatizadas están: el monopolio estatal de telecomunicaciones ENTEL; la empresa de teléfonos TELECOM; Aerolíneas Argentinas y otras de servicios como agua, luz y el de peajes de autopistas; los surtidores de gasolina, la recolección de basura, los ferrocarriles y los aeropuertos.

- BRASIL

En 1987, el gobierno de José Sarney emprendió su primer proceso parcial de modernización del Estado, y más tarde en 1990, Collor de Mello lanzó un programa más ambicioso basado en los desequilibrios macroeconómicos que se presentaron, determinando la congelación de los activos financieros privados y la reforma tributaria y arancelaria.

Los objetivos propuestos son:

- Aliviar las dificultades financieras del sector público y reducir la magnitud del ajuste fiscal;
- Incrementar el ahorro interno con miras al crecimiento económico;
- Redefinir el rol del Estado con énfasis en la consecución del bienestar social;
- Conseguir la eficiencia económica.

2.3. SITUACION ACTUAL DEL ESTADO ECUATORIANO

El Estado Ecuatoriano ha llegado a un límite tal, que ya no puede cumplir sus funciones tradicionales más elementales: la administración de justicia deja mucho que desear, sus sistemas, procedimientos y normas jurídicas son anacrónicos; los procesos judiciales duran años; el setenta por ciento de los presos de las cárceles del país se encuentran sin sentencia.

La seguridad ciudadana es muy precaria, el nivel de la educación pública es lamentable, no se fundamenta en la creatividad, el análisis, la crítica y la investigación; existe una gran deficiencia cualitativa y cuantitativa de este sistema, al igual que una inadecuada infraestructura física; los maestros no han adquirido una formación y capacitación adecuadas y las universidades han caído en una preocupante mediocridad.

La atención médica es discriminatoria, escasa y de mala calidad; los paros son frecuentes, no hay medicinas; el personal es deficientemente preparado observándose una crisis de ética profesional; las áreas rurales y las

marginales de las ciudades carecen de infraestructura sanitaria. La seguridad social cubre a una minoría de ecuatorianos, presenta una deficiente estructura administrativa. Son deficientes las prestaciones que ofrece y su manejo político ha provocado una excesiva burocratización y proliferación sindical, convirtiendo al I.E.S.S. en una Institución ineficiente y desprestigiada. Otros servicios públicos son igualmente deficientes, tales como: la recolección de basura, las telecomunicaciones, el alcantarillado, agua potable, luz eléctrica, etc.

A más del alto grado de ineficiencia con que se atiende las funciones tradicionales, el Estado innecesariamente viene interviniendo en casi todas las actividades económicas, sociales y políticas de la sociedad y en algunas de ellas en forma hasta monopólica, como en los casos de la producción de fertilizantes, cemento y servicios como: telecomunicaciones, energía eléctrica, etc.

Por otro lado, el estado poco a poco viene comprometiéndose en la gestión empresarial, en unos casos por falta de interés de capitales privados; y en otros casos, habiendo sido empresas privadas, con el fin de evitar sus quiebras. Fueron absorbidas por el Estado, como ejemplo de las siguientes: el Hotel Quito, construido con aporte de capital del Seguro Social para utilizarlo en una reunión panamericana que nunca se realizó, por no haber ninguna empresa privada nacional ni extranjera interesada en su construcción; Ecuatoriana de Aviación, empresa absorbida por el Estado ante su inminente quiebra y con la idea de mantener una empresa de "Bandera"; el Banco La Previsora, luego de su quiebra y proceso de liquidación y ante la enorme deuda que tenía en el Banco Central, el Estado tomó a su cargo y

posteriormente lo rehabilitó; FERTISA, empresa también quebrada por excesivas negociaciones y deudas derivadas especialmente de importaciones de fertilizantes y que por influencias políticas fue asumida por el Estado.

De esta forma, la participación del sector público en la economía ecuatoriana fue creciendo a grandes saltos: así, mientras en 1965, la participación del valor agregado de sector público en el PIB fue del 9.0%, para 1985 la participación ascendió al 24%. Mientras en 1950 el Sector Público participaba en 10 empresas, en 1992 su participación fue en 157.

Así pues, el Estado ha venido asumiendo cada vez mayores tareas en forma anárquica, sin planificación ni capacitación y en ese crecimiento desordenado se ha ido enquistando intereses de grupos políticos y económicos, consiguiendo privilegios por el clientelismo, el compromiso y la tendencia de los gobernantes de turno de llevar a las funciones públicas o de empleo público a sus partidarios, en el Gobierno Central, en los Municipios, Consejos Provinciales y toda clase de instituciones públicas, semipúblicas y adscritas.

Como producto de todo lo anterior, hoy tenemos un Estado grande, adiposo y débil; con una anacrónica e inconveniente estructura administrativa centralizada, burocratizada en exceso, sindicalizada y corrupta, que junto a la deplorable calidad de sus funciones y servicios, no se preocupa sino, en los cada vez más opíparos contratos colectivos que van absorbiendo el presupuesto nacional y que se presenta incapaz de resolver los problemas y de impulsar las reformas estructurales que se requieren para encontrar su estabilización, racionalización y desarrollo económico y social.

2.4. OBJETIVOS DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO

Motivos de tipo económico y social se conjugaron como justificativos para el crecimiento del aparato estatal del Ecuador como en todos los países de América Latina, hasta el punto de llegar a tener Estados gigantes pero débiles: la autoridad, incapaz de mantener el orden, desbordado por la delincuencia, la violencia, la política y el terrorismo, debió recurrir a la represión y al centralismo. Ese mismo centralismo y el crecimiento del aparato estatal han impedido ejercer sus tareas de control, por el abuso, la extorsión, la presión de los grupos de poder, el tráfico de influencias. La burocratización del Estado y su participación en actividades económicas de toda índole, aumentaron exageradamente los gastos públicos improductivos.

El desproporcionado crecimiento cuantitativo ha politizado exageradamente el aparato estatal y lo ha vuelto ineficiente, la debilidad del Estado ha tratado de ser compensada con su expansión, abonado por el clientelismo político de los gobernantes de turno.

En los momentos actuales, se ha formado una conciencia nacional de la situación anacrónica, anticuada e inconveniente del Estado ecuatoriano y de la necesidad de replantearlo para lograr impulsar las transformaciones que se requieren para el desarrollo, la necesidad de una revisión del marco jurídico, analizar su incidencia en el campo social, político y económico.

Al existir conciencia nacional acerca de la necesidad de cambios que permitan el avance del país, superando las anacrónicas estructuras que conspiran contra el dinamismo que exige el desarrollo, es imperioso la

MODERNIZACION DEL ESTADO, cuyos objetivos principales son los siguientes:

2.4.1. La descentralización de las actividades públicas.

Las ciudades se han convertido en lugares de hacinamiento de pobres, administrarlas se ha tornado en un verdadero problema y es un grave reto para los denominados organismos seccionales: Municipios, Concejos Municipales y Concejos Provinciales, los mismos que son los encargados de identificar las necesidades sobresalientes de sus jurisdicciones, planificar, priorizar y ejecutar las acciones pertinentes para satisfacer dichos requerimientos.

Los organismos que administran las ciudades, adolecen en general de una distorsión estructural que obstaculiza sus posibilidades de cumplir a cabalidad con la misión que les corresponde. Esa distorsión es la de haberse convertido en una especie de "extensión" del Estado y del gobierno central, desnaturalizando su origen como organizaciones básicamente comunitarias, destinadas al servicio de su jurisdicción.

La centralización de los trámites administrativos en la capital constituye un grave obstáculo para el desenvolvimiento de las actividades municipales. Los Alcaldes deben ocupar buena parte de su tiempo en acudir a las entidades públicas a gestionar en forma personal las rentas.

En el Ecuador, las entidades seccionales han perdido prácticamente su autonomía, en especial la económica, hoy dependen casi en su totalidad del Presidente de la República y del Ministro de Finanzas. Las

Municipalidades y Consejos Provinciales de toda la República, han pignorado por muchos años sus rentas propias y las asignaciones presupuestarias por los préstamos obtenidos dentro y fuera del país, y no les queda ninguna capacidad propia para atender las múltiples necesidades de sus respectivas comunidades.

La concentración de la autoridad política y económica en la capital de la República y en el Gobierno Central; y la constante peregrinación de las autoridades seccionales por recursos, agudiza las tensiones regionalistas manifestadas en continuos paros que han venido alimentando resentimientos antagónicos que han impedido la cohesión y la unidad nacional necesarios para un desarrollo e integración nacional.

La descentralización de las actividades públicas como un objetivo de la modernización del Estado, pretende que cada provincia pueda administrarse y gobernarse por sí sola, entregando automáticamente los fondos que les pertenece, transfiriendo la competencia, funciones y responsabilidades del gobierno central hacia los gobiernos seccionales para que las entidades de desarrollo regional tales como los Consejos Provinciales, Concejos Municipales y entes jurídicos de la sociedad civil tengan mayor autonomía.

Existe el peligro, como ya ha ocurrido en otros países, de confundir a la descentralización como una simple deconcentración, al constituir esta última en simples delegaciones de competencia, funciones y tomas de decisión, pero sin otorgar un verdadero reconocimiento de la autonomía, tanto administrativa como financiera, en donde está el verdadero sentido de este concepto.

Una simple descentralización administrativa tampoco sería suficiente, ya que ésta generalmente está supeditada a los recursos económicos, humanos y técnicos. Tal es el caso de los Consejos Provinciales y de los Municipios, los mismos que siempre han gozado de autonomía político administrativa para ejercer sus competencias, funciones y tomas de decisión, pero que les ha faltado esta característica en el manejo de sus recursos y del propio presupuesto.

Si bien el Gobierno Central debe elaborar las políticas generales y coordinar su planificación, no es conveniente que sea el ejecutor total, ya que ésta ha sido la causa de la centralización absorbente e inoperante y ha conducido a las provincias y ciudades al abandono, en especial cuando las autoridades de los organismos provinciales y locales no han sido, por desgracia, del mismo partido político de los gobernantes del Poder Central, lo que a menudo ha sido causa para que las autoridades seccionales encabezen manifestaciones, paros, etc. apoyados por la ciudadanía local y en busca de reivindicaciones generalmente económicas.

La descentralización en el caso ecuatoriano, corre otro peligro, la terrible "enfermedad" del regionalismo, que se ha convertido en un grave problema nacional y que repercute en el deterioro del sistema político, no solo del Gobierno Central sino de los mismos gobiernos seccionales que a menudo se enfrentan por una falta de identidad nacional, originada en la inexistencia de una cohesión social.

La descentralización también constituye una mayor democratización del país, no solo porque comporta una cohesión interna del Estado, sino también porque

establece las condiciones institucionales para una democratización del sistema político y de la misma sociedad civil, la cual puede encontrarse mejor representada en los espacios territoriales más reducidos y cercanos de las provincias y municipios. Una democracia descentralizada será un instrumento para aumentar la participación política para democratizar procesos políticos y sociales; y para lograr una mayor proximidad entre las decisiones político administrativas y los intereses de los ciudadanos en sus ámbitos regionales locales.

El artículo 8 del Proyecto de Modernización del Estado contempla la descentralización y la desconcentración de las funciones públicas y atribuye al CONAM, Consejo Nacional de Modernización del Estado, la supervisión de las políticas de descentralización que tienen por objeto la delegación del poder político, económico y administrativo desde el Gobierno Central hacia los Gobiernos Seccionales.

Lo que se trata es de implantar un nuevo modelo de distribución del poder público, que sin atentar al régimen unitario del Ecuador, cree un sistema equitativo que permita lograr un desarrollo equilibrado, lo que al mismo tiempo comporta la modernización del Estado Nacional integrado por todos sus estamentos.

La Constitución Política de la República en su artículo 122, consagra la autonomía funcional, económico y administrativa de los consejos provinciales y de los municipios. Para que esta autonomía sea efectiva, será necesario cambiar los procedimientos que obstaculizan la dependencia económica a fin de que los entes seccionales no dependan, o dependan menos del Estado Central; de tal forma que los entes seccionales crezcan en tanto el

Estado Central se reduzca para que el desarrollo nacional sea más equilibrado.

Debido a que se dotarían de recursos cuantiosos a los entes seccionales, se hace necesario que el Estado Central efectúe una labor rigurosa de Control sobre el gasto, aun cuando la autonomía económica sea total y los entes seccionales tengan recursos propios, y no estén sujetos a la dependencia financiera del Gobierno Central.

Actualmente existe un sinnúmero de fondos dispersos que se canalizan hacia los organismos seccionales, proveniente así mismo de disposiciones legales dispersas. Las principales recaudaciones se realizan a través del Fondo de Desarrollo Seccional FODESEC y del Fondo de Desarrollo Provincial FONDEPRO, siendo necesario que todas las recaudaciones se canalicen a través de un solo fondo, que puede ser el mismo que se distribuiría en forma equitativa, atendiendo prioritariamente el nivel de desarrollo y las necesidades básicas de las respectivas comunidades.

En definitiva, la descentralización como proceso debe orientarse a mejorar la capacidad de gobernar, articulando orgánicamente las acciones en lo político, administrativo y económico, para una mayor y mejor provisión de bienes y servicios a la sociedad.

2.4.2. La racionalización de la estructura administrativa del sector público.

La administración del Estado se ha vuelto un problema muy complejo en la sociedad contemporánea. Modernizarlo, significa también innovar su estructura administrativa dándole una forma y una aptitud

operativa, acordes con los criterios y los requerimientos del tiempo presente y futuro.

Un Estado puede convertirse en anacrónico e inconveniente cuando ha crecido sin orden: sin necesidad en unos casos, sin forma apropiada en otros; su administración constituye uno de los más graves y complejos problemas tratándose de una sociedad en profundo movimiento y de relaciones fluidas entre sus acciones sociales y políticas que definen el proceso político, sicosocial y económico.

En nuestro país, cada vez se va tomando más conciencia de que el desarrollo está relacionado con la integración, y la internacionalización de la economía; y de que es necesario crecer a través de la apertura de la economía nacional e incertarse en el proceso de globalización de la producción, para lo cual el requisito sine-quantum es la modernización de las estructuras administrativas, en base, en primer término a una concertación social, para luego reestructurar las actividades públicas y privadas.

Este proceso realmente incluye un rediseño del marco orgánico funcional de las instituciones, especialmente públicas; una redefinición de sus planes de acción y una revisión profunda de lo que está sucediendo en su organización, en relación con los requerimientos de la modernización del Estado.

Cualquier progreso futuro del Sector Público dependerá fundamentalmente de una significativa mejoría en la calidad profesional de sus servidores. Para lograrlo es necesario mejorar la calidad de la educación nacional en todos los niveles, ampliando la infraestructura física y mejorando el equipamiento de los centros

educacionales. Un Estado moderno requiere de profesionales de alto grado de preparación, de dedicación, disciplina y eficiencia.

Papel fundamental en la profesionalización del servidor público juega la Universidad, la misma que primero tiene que reestructurarse y modernizarse, buscando en profesores y estudiantes la excelencia académica, desterrando la mediocridad, introduciendo mecanismos de competencia por la calidad de servicios que preste, dando espacio a la ciencia, a la tecnología y a la investigación.

La Universidad debe preparar a profundidad y conciencia a los profesionales que necesita la administración pública y la empresa privada, de acuerdo a las necesidades de estos sectores y no como ocurre en la actualidad, que ofrecen lo que a las universidades les parece que el país necesita, cuando en realidad las necesidades son otras.

Al decir de un funcionario del Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, existen en el país 60.828 leyes, regulaciones, reglamentos, resoluciones, acuerdos, etc., que obstaculizan y traban la prestación oportuna de los servicios públicos.

Las nuevas circunstancias de la economía, que tiende a internacionalizarse, a abrirse en busca de mayores y mejores mercados, exigen una más ágil atención en sus trámites, controles, permisos, licencias, registros, cupos, cuotas, patentes, autorizaciones, liquidaciones, etc., lo que implica la necesidad de desmantelar y simplificar la enmarañada normatividad existente, así como la estructura estatal reguladora de la economía, que favorezca la oportunidad de las negociaciones, el

aprovechamiento de las ventajas comparativas y una mayor eficiencia general.

La excesiva burocracia, normatividad y complejidad administrativa, son las mayores "tareas" del Estado Ecuatoriano y dentro de la primera el "cáncer" de la contratación pública es una de las causas fundamentales para la paralización del desarrollo nacional, que pronto puede provocar la muerte del Estado Ecuatoriano verdaderamente devorado por esta maligna enfermedad.

Cuando el burócrata sabe que en el desempeño de su cargo no están en juego sus intereses económicos, descuida sus obligaciones de precautelar los bienes públicos bajo su custodia y hacerlos producir eficientemente y simplemente se aferra a viejos mitos de la estabilidad.

Para ilustrar las afirmaciones precedentes, pasemos revista a solo algunos ejemplos de las cláusulas contenidas en el Segundo Contrato Colectivo de Petroecuadr con la Organización Sindical, que está vigente hasta el fin del año 1993.

- Los trabajadores gozan de una estabilidad de 5 años.
En el evento de ser despedidos o deshauciados se les indemnizará por todo el tiempo de estabilidad, y en ningún caso con menos de 42 meses de remuneraciones.
- En caso de prisión del trabajador por delitos de varias órdenes, inclusive políticos, que sea menor de 6 meses, se le guardará el puesto.
- Bono de alimentación mensual de 35.000,00 sucres en 1992.

- Bonificación por Aniversario de Petroecuador de 40.000,00 sucres en 1992.
- Bono por el día del Trabajador Petrolero de 40.000,00 sucres en 1992.
- Bono por Estímulo Pecuniario equivalente a un salario mínimo vital.
- Servicios de Comisariato.
- Subsidio de Comisariato de 14.000,00 sucres mensuales para 1992, por cada trabajador.
- Para el mejor trabajador de cada Unidad, a ser seleccionado anualmente, un anillo de oro de 15 gramos de 18 kilates, un pergamino, un Tour de 8 días a las Islas Galápagos para él y su acompañante y un ascenso automático.
- Un botón de oro a quienes cumplieren 15 años.
- Un anillo de oro de 15 gramos de 18 kilates a los que cumplieron 20.
- Ayuda para educación y útiles escolares de 32.500,00 sucres en 1992 por cada hijo estudiante; y becas anuales para 5 estudiantes, de nivel medio.
- Reposición de gastos médicos hasta 150.000,00 sucres mensuales.
- Préstamos por calamidad doméstica de hasta 280.000,00 sucres.

- Ayudas por fallecimiento del trabajador y sus familiares, consistentes de: Anticipo de 1'000.000,00 de sucres en caso de fallecimiento de un trabajador.
- 2'000.000,00 de sucres por muerte del trabajador.
- En caso de fallecimiento de familiares cercanos del trabajador, se le reconocerá 500.000,00 sucres como ayuda.
- Pago del 70% de las primas de los Seguros de Vida, Accidentes Personales y Médica. El 30% lo hace el trabajador.
- Contribución a la jubilación, consistente de 20 veces el promedio mensual del último año del trabajador que se jubile.
- Excursiones y campamentos vacacionales para los hijos de los trabajadores comprendidos entre los 6 y 12 años.
- Luego de 5 años de trabajo, 1 año de permiso sin sueldo si el trabajador lo solicitare.
- 45 días-hombre mensuales, a los Dirigentes Sindicales.
- Asignación de 12.000,00 sucres diarios a los dirigentes que viajaren fuera del sitio de trabajo.
- Para los efectos legales y de indemnizaciones, se entenderá que la remuneración comprende los siguientes rubros:
 - . Sueldo básico
 - . Gastos de Representación
 - . Bono de desempeño

- . Bonificación Trimestral
- . Horas suplementarias y extraordinarias
- . Subsidio de antigüedad
- . Subsidio Familiar
- . Ayuda Vacacional
- . Bono por circunstancias geográficas
- . Bono de alimentación
- . Bono de Turno
- . Bono de Comisariato

Luego de la lectura de este contrato, uno entiende perfectamente el significado de los letreros que exhibían los trabajadores de Petroecuador, en su marcha contra la Ley de Modernización del Estado y que decían: "EL PETROLEO ES NUESTRO".

Contratos colectivos como el de Petroecuador encontramos en EMETEL, en el IESS, en INECEL, en la Autoridad Portuaria, en el Banco Nacional de Fomento, etc. La falta de conciencia cívica de quienes los proponen y de quienes lo aprueban, llevan a estos extremos injustos, antiéticos y aberrantes en un país tan pauperizado como el nuestro, en el cual uno de cada cuatro ecuatorianos vive en condiciones de indigencia.

Precisamente la racionalización debe ser uno de los principales objetivos de la modernización del Estado, evitando que continúen las prevendas y canongías de los servidores públicos; las organizaciones sindicales; la burocracia, que son verdaderas afrentas a la conciencia social de la nación.

Según informaciones proporcionadas en el Seminario sobre Modernización del Estado, con ocasión del XXI Aniversario del IAEN, a fines de 1992, el Estado Ecuatoriano contaba con 503.000 servidores públicos,

incluidos profesores y todos aquellos servidores amparados tanto por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, como por el Código del Trabajo, así como por la Fuerza Pública, cifra considerada extremadamente excesiva y que necesariamente debe incluirse dentro del concepto de racionalización de la estructura administrativa.

Se vienen dando los primeros pasos dentro de esta problemática; así, el Banco Central en 1992 redujo su personal en 1.500; Petroecuador 694 en 1991. Se anuncia una estimable reducción en la planta del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, de la Junta Nacional de la Vivienda, del Banco Ecuatoriano de la Vivienda y del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias en alrededor de 3.000 empleados, contribuyendo de esta forma a la reducción del tamaño del Estado contemplada en la nueva estructura de modernización.

El IESS, en abril de 1993 tenía 17.526 trabajadores, más 400 contratos eventuales, de los cuales se estima que 5.138 podrían retirarse del Instituto.

Según el Secretario Nacional de Desarrollo Administrativo, señor Benjamín Rosales, hasta finales de 1993, habrán salido de la administración pública alrededor de 50 mil servidores en el marco del programa de reducción de personal que está empeñado el Gobierno.

Es importante realizar una desburocratización hasta el límite de lo estrictamente necesario, pero ésta tampoco puede ser deshumanizada que cree grandes problemas sociales con el aumento del desempleo. Es necesario impulsar el proyecto de conversión empresarial, es decir que los servidores públicos se transformen en pequeños empresarios, con lo que se logrará una mayor producción,

una democratización del capital y mayores fuentes de empleo.

2.4.3. La eficiencia en el cumplimiento de sus Funciones.

Uno de los objetivos primordiales de la modernización del Estado constituye la transformación del aparato estatal, para que cumpla sus funciones y responsabilidades con eficiencia. Objeto que responde al afán de progreso. Si una entidad o empresa se distingue por su alta calidad en el servicio que presta, debe ser preservada; y si al contrario, es un modelo de ineficiencia, hay que buscar la forma de que deje de serlo.

En una perspectiva de mediano y largo plazo, donde se pretende fundamentalmente contener la inflación; reestructurar y recuperar el crecimiento de la economía; incrementar el empleo y la capacidad de compra de los salarios; fortalecer y diversificar las exportaciones ecuatorianas; modernizar los diversos sectores de la economía y alcanzar una mejor equidad social, la reestructuración de las entidades y empresas del Estado debe tener como objetivo estratégico fomentar la eficiencia.

Si las empresas del Estado, cumplieran sus actividades en forma eficiente nadie podría objetar su presencia. Lamentablemente, los servicios públicos no responden a las necesidades de la ciudadanía, lo que ha causado un clamor generalizado y permanente en demanda de un mejoramiento en la atención; como ejemplo basta nombrar a EMETEL y al IESS.

La consecución de la eficiencia en los servicios públicos es la clave del proceso de modernización del Estado, como homónimo de aptitud, capacidad y competencia; significa brindar al usuario un servicio mejor, una oportuna atención.

Sin embargo, es preciso analizar qué entendemos por este concepto.

"Se afirma que al liberar a las empresas públicas de las distorsiones inherentes a la gestión de estas empresas (interferencia política, fracaso burocrático y tratamiento preferencial) por medio de la privatización, se podría conseguir significativos incrementos en la eficiencia y la rentabilidad. La lógica que conduce a esta conclusión parte de la hipótesis de que la privatización limitaría la interferencia política en la toma de decisiones, eliminaría el abuso de la posición monopólica de los sindicatos del sector público, e incrementaría los incentivos a nivel gerencial, ya que los gerentes en el sector privado están obligados a responder a la supervisión eficiente de los accionistas y a la disciplina financiera del mercado de capitales privados. Exigencias que teóricamente se traducirían en eficiencia productiva.

El concepto de eficiencia involucra dos dimensiones distintas: eficiencia productiva, definida como la producción a mínimo costo y, eficiencia asignativa, definida como la generación de precios y cantidades óptimas desde el punto de vista de la asignación de recursos. A partir de las definiciones anteriores, un monopolio no regulado que maximice utilidades podría ser rentable pero no eficiente desde el punto de vista asignativo. De igual manera, una empresa pública podría ser eficiente productivamente, pero ineficiente desde la

óptica de la asignación de los recursos, si su política tarifaria es distorsionada por factores políticos (3).

En definitiva, se puede esperar que los cambios en el dominio de empresa pública a empresa privada, induzcan cierto aumento en la eficiencia productiva, pero no existe razón alguna para esperar mejoras en la eficiencia distributiva.

2.4.4. Disminución de las desigualdades sociales

La modernización del Estado no debe ni puede olvidarse de la situación social del país, de los millones de indios, los miles de marginados, el hambre del pueblo, la proliferación de los tugurios, el auge de la delincuencia, el avance incontenible de la corrupción y el desempleo galopante.

La modernización no puede olvidarse de la incontrolable migración del campo a la ciudad, abandonando los campos y aumentando los cinturones de miseria de las ciudades; el altísimo índice de desnutrición en los niños menores de cinco años, lo que compromete el crecimiento y desarrollo sicomotor e intelectual de los futuros ciudadanos; la asistencia médica discriminatoria, escasa y de mala calidad, el presupuesto actual para la salud es totalmente insuficiente, ya que no permite cubrir las más mínimas necesidades que en medicamentos, insumos y equipos tienen los centros de atención médica; la deficiente infraestructura sanitaria del país que posibilita la existencia de enfermedades endémicas.

³ Naranjo Bonilla, Mariana. Privatizaciones, Elementos para la Discusión. Borrador.

La modernización del Estado no debe dejar de lado, el alarmante déficit cuantitativo y cualitativo de la vivienda que tiene el país por la escasa capacidad de ahorro, el crédito oneroso y los altos costos de los materiales de la construcción que hacen inalcanzables

los programas de vivienda para la mayoría de los ecuatorianos. La seguridad social que actualmente cubre a una minoría de ecuatorianos y que presenta una deficiente estructura administrativa con prestaciones insuficientes, con un desfinanciamiento y manejo político que han propiciado una excesiva burocratización y proliferación sindical, tornándola en una institución ineficiente y desprestigiada.

En fin, más indicadores sociales alarmantes como el incremento de actividades informales en áreas desprotegidas por el Estado; el crecimiento de la pobreza crítica; la insuficiente y defectuosa capacidad de generación de proyectos para absorber eficaz y rápidamente recursos de la cooperación internacional, etc, etc, no pueden ser soslayados por este proceso.

Los problemas sociales no pueden resolver tan solo tratando de sustituir mercado por Estado, sino de una modernización de la sociedad misma en su conjunto, sin desproteger a los grupos más pobres y vulnerables. Para ellos es necesario llegar a un consenso sobre los límites del sector público, y es la misma sociedad en su conjunto la que debe establecer los parámetros de la modernización, de la cual no están exentos el sector empresarial privado ni el mismo sector público.

Es decir, a este proceso debemos entenderle bajo el concepto de una necesidad emergente y acelerada que tiene por finalidad la adecuación de los sectores

productivos, de servicios públicos y privados a las realidades sociales, para reducir o eliminar las desigualdades.

Desde el punto de vista económico y social, el Estado tiene que contribuir a crear condiciones de equidad y a mejorar las condiciones de vida de la población. Sin duda alguna, si no tenemos mejores niveles de equidad no podremos tener un verdadero desarrollo en nuestro país.

Es ampliamente conocido que en el Ecuador, el ámbito social es generalmente una de las áreas más ineficientes del sector público y que la mayoría de la población vive en situaciones de pobreza y una distribución del ingreso considerada como una de las más desiguales de América Latina.

Un sector social eficiente debe cumplir básicamente una función redistributiva de los beneficios del crecimiento económico creando las condiciones para aprovechar las nuevas situaciones que origine una economía más dinámica y competitiva. Un sector social moderno debe ser la principal herramienta de promoción de la equidad social y este es el principal y más importante objetivo del proceso de modernización del sector social público.

¿Qué es un sector social moderno? ¿Qué características debe tener?

- Debe orientarse básicamente a combatir la pobreza
- Tiene que ser altamente eficiente en el uso de sus recursos, lo cual implica que disponga de sistemas de seguimiento y de evaluación de sus acciones.
- Debe ser altamente descentralizado y desconcentrado; no únicamente fortaleciendo los gobiernos locales,

seccionales y las provincias, sino otorgando, o cediendo, capacidades de decisión a los usuarios o beneficiarios de los servicios.

En este contexto el Estado debe cumplir tres funciones básicas: definición de políticas y normas, seguimiento y evaluación y, financiamiento de programas eficientes y orientados a los grupos pobres; y,

- Debe promover y garantizar la participación de la comunidad organizada y de la sociedad civil, que habitualmente operan con una lógica bastante diferente de la iniciativa privada lucrativa, a la cual el proyecto da una prioridad casi exclusiva" (4).

⁴ Arcos, Carlos, Martes Económico, El Comercio, 10 de marzo de 1993.

CAPITULO III3. REESTRUCTURACION DEL SECTOR EMPRESARIAL

Que equivocados están los que piensan y aseguran que la privatización o reestructuración de las empresas del Estado, será la panacea que solucionará todos los problemas viejos y nuevos del Estado ecuatoriano.

Hoy la privatización es un fenómeno mundial, no solo es América Latina, son los ex países comunistas como Polonia y la Ex URSS, son el Reino Unido, Francia, Japón, Alemania, Italia, Canadá, España, los Países Bajos, Malasia y Nigeria, todos ellos han ensayado en procesos de ventas de empresas públicas.

Sin duda esto despierta muchas expectativas, pero estas deben ser adecuadas e inteligentemente canalizadas. Tampoco debemos pensar que es un fenómeno totalmente nuevo, pues la búsqueda de la eficiencia siempre ha estado presente en la vida económica, si hablamos de la época de la segunda post guerra mundial en Alemania, se comienza a hablar de las privatizaciones, y es así como en 1960 se culmina con una gran privatización, la Empresa Productora de Vehículos Volkswagen. Luego del primer temor de que la empresa iba a caer en manos de unos pocos, y la decisión creativa del gobierno de diseñar los mecanismos para que los nuevos dueños sean gente de pequeños y medianos ingresos, pequeños ahorristas de clase media y baja y muy especialmente trabajadores, hubo un gran interés por que se abra un sistema accionario, de las cuales una persona podría comprar diez acciones y un trabajador cien acciones, así se calculó en 1.5 millones de alemanes que querían comprar acciones.

La Privatización de la compañía productora de vehículos fue un éxito, pero hay que aclarar que en la época de su privatización, la Volkswagen no estaba en mal estado ni atravesaba problemas financieros, por lo contrario todo andaba muy bien, pero fue decisión del Estado debido a una jerarquización de sus objetivos, quería gobernar bien y evitarse preocupaciones de producir vehículos.

// Privatizar es un proceso que amerita grandes cuidados, //
son empresas que casi siempre tienen un gran componente de valores no debidamente evaluados en sus activos, y en sus pasivos; posiblemente intangibles que también tienen valor empresarial como el desprestigio de sus servicios o la gran experiencia de producción y distribución. //

En estos procesos se comete un error si se quiere tener resultados a cortísimo plazo. // Una privatización casi siempre significa componer errores anteriores y ello demorará algún tiempo, porque los errores anteriores no son simples, o han acarreado otros defectos colaterales. además tiene que ver mucho su entorno, será más fácil privatizar en un país con gran cultura empresarial y con una clase media generalizada o mayoritaria que en pequeños países sin experiencia empresarial y con su distribución de la riqueza muy desigual y con una clase media que tiende a ser baja. Es difícil pensar, que un trabajador cuyos recursos son muy limitados, y sus ingresos solo le permite sobrevivir puede tener capacidad de ahorro para comprar acciones, papeles que le costará entender su significado y su utilidad. //

// Un factor muy importante y que de ninguna manera se lo puede soslayar, es la estabilidad económica que se ofrece como país al inversionista nacional o extranjero indistintamente. La aplicación de una política económica debe pretender la estabilidad de tipo de

cambio, elevar el nivel de ahorro privado nacional y dar confianza a la inversión. //

// Otra gran condición para que un proceso de privatización funcione, es el de la transparencia, es fácil ocultar la información como vendedor de una empresa, para tratar de simular una mejor situación, y por ende sacar un mejor precio, pero aquello no funciona, ya que un proceso de privatización, no involucra por lo general a una sola empresa y por lo tanto se destruirá la confianza del inversionista, eso sin tomar en cuenta la capacidad de análisis de los compradores. //

// Muchas empresas en nuestros países se formaron y crecieron en medio de un sistema proteccionista, alejadas de la libre competencia que les favoreció e hizo más pequeños los problemas, al privatizar, sin duda, también se eliminarán esas protecciones, lo cual hará que su desempeño empresarial sea más real y por lo tanto más difícil. La competitividad se convertirá en una pieza fundamental. // Casi todas las legislaciones son antimonopólicas, pero a pesar de eso el privatizar ciertas actividades necesita apertura, para que garantice que los precios se regulen por la competencia.

En Latino América el modelo de sustitución de las importaciones, creó grupos protegidos y privilegiados que no quieren que las cosas cambien en desmedro de sus intereses, lo que de por sí, hace una fuerza anti-privatizadora. Los sindicatos y los empresarios protegidos no quieren que las cosas cambien porque el abrirse implicará múltiples cambios y obviamente una economía estatizada es buena, para ellos.

// En un entorno monopólico o estatizador, en donde los derechos de producción o distribución, de todos los

bienes y servicios están en manos de pocos, la mayoría de veces en el Sector Público, la introducción de competencia es poco deseable, ya que en términos de eficiencia desde luego que será mucho más conveniente la existencia de muchos productores y distribuidores. Teóricamente esta competencia tendrá lugar en un mercado en donde se desarrollará el sentido de escoger lo mejor y tomar en cuenta su precio, evitando las ineficiencias desarrolladas en un marco monopólico natural. //

Las expectativas de ganancia fáciles, se verán disminuidas y se logrará un aumento de eficiencia, que redundará socialmente, en la obtención de bienes y servicios más baratos y de mejor calidad.

El gran instrumento utilizado para ganar en calidad y en precios, ha sido la competencia, pero una competencia desarrollada en procesos económicos estables.

// 3.1. LOS ESTADOS EMPRESARIALES Y LA INICIATIVA PRIVADA //

Hay múltiples ejemplos por los que podemos llegar a concluir que no es bueno que el Estado sea un Estado Empresario, algo sucede con la iniciativa privada, talvez se coarta.

Vale la pena mencionar dos ejemplos en nuestra América Latina, el caso de Uruguay es valedero. Hace unos 40 o 50 años, los niveles de vida estaban muy cerca de los de Europa, era sin lugar a dudas la Suiza de América, pero el Estado empezó a manejarlo todo y se limitó su crecimiento y desarrollo, ahora los ingresos de Alemania comparados con los de Suiza son ocho veces más altos.

En Argentina, en los años ochenta, el 80% del déficit del gobierno fue causado por las diez más grandes empresas del Estado, ahora privatizadas en su mayoría y el déficit se ha reducido.

Durante la década de los años 80, los grandes países de Latinoamérica, tuvieron pérdidas en las empresas estatales que llegaron a ser un 5% del PNB, lo que ocasionó un despunte en la inflación.

// Hoy mucho se habla de que no se puede confundir entre modernizar el Estado con privatizar las empresas y esta aseveración no carece de razón, ya que la privatización del Estado no es más que uno de los mecanismos para la modernización, cuyo cuadro completo deberá estar complementado con la descentralización de las actividades públicas, y una racionalización de su estructura, además de una optimización económica-administrativa del sector público o desregulación entendida como la implementación de políticas que obliguen a las empresas públicas a trabajar igual que las empresas privadas eficientes y competitivas. //

// Los procesos de privatización deben ser procesos selectivos, no se trata de privatizar por privatizar, y privatizar todo, no es la mejor, ni ha ocurrido en ningún país del mundo, y si lo hay, sus razones tendrá, pero en nuestro caso, al hablar de privatizaciones no deberá hablarse como el fin del Estado Empresario. Este no puede dejar de ejercer su Soberanía y sus decisiones deberán estar ajustadas a sus necesidades y sus propias realidades. //

Cae en lo ridículo quien pretende con viejo estilo dogmático privatizar todo porque "eso es bueno" o porque talvez ha dado buenos resultados en otras partes. El

// Estado no puede dejar de ejercer bajo ningún punto de vista su papel regulador en la economía y de relaciones de la colectividad, por lo que deberá ser el quien en beneficio de los intereses del país sea el que escoja las áreas o empresas para privatizar y la manera de hacerlo, con creatividad, con una transparencia de procedimientos, con honradez. // Dejando de lado consideraciones de orden emotivo, político, electoral o partidista, no puede llevar a cuestras empresas ineficientes que son una pesada carga económica para el Estado.

Tampoco, la privatización, significa vender empresas y despedir cientos de empleados, como tampoco no privatizar significa dar carta blanca a un sindicalismo sin conciencia, ni a los contratos colectivos vergonzosos por su opulencia.

// La mayor justificación para un cambio en la estrategia de políticas públicas, son las ineficiencias demostradas en la gestión de las empresas en ese sector, por lo que, estas no han cumplido de buena manera los objetivos para las que fueron creadas y tampoco han cumplido con el objetivo secundario de lograr una mejor eficiencia en la asignación de recursos y una mejor distribución de la riqueza, haciendo que, la acumulación de capitales necesarios no se haya dado, ni para su propio autofinanciamiento, peor aún como retribución de beneficios al servicio del Estado; al contrario se han convertido en cargas significativas para el presupuesto del Estado, que en época de crisis, son intolerables. //

En gran parte, aquellas empresas públicas, han creado ineficiencias operativas, aprovechándose de fallas en el mercado, convirtiéndose en factores distorcionantes en el crecimiento de la economía. Muchos estudios

// parecerían demostrar que los costos de bienes ofrecidos por empresas públicas, son superiores a las de las empresas privadas. //

Estas incficiencias, generalmente están asociadas a las características de lo que es la propiedad pública y la función con las opciones políticas, es decir, la interferencia política unida al tratamiento preferencial y al sistema burocrático.

// 3.2. UN CAMBIO DE ACTITUD

La privatización no puede ser tomada como un fin en sí misma, sino como un medio para encontrar eficiencia en los servicios producidos, tomando en cuenta los recursos ajenos que maneja. Recursos ajenos que por no ser propiedad del Estado en sí, sino propiedad de los ciudadanos que están representados jurídicamente por el aparato Estatal con sus organizaciones. //

// Un proceso serio de privatización, necesita un profundo cambio de actitud tanto en las esferas del Estado como en la de los ciudadanos, una mentalidad modernizadora que permita diseñar de forma distinta la estructura administrativa del Estado. Desgraciadamente la mala costumbre, hecha vicio y casi integrada a la manera de ser de muchos, ve al Estado como el ente repartidor de satisfacción y prevendas de las más variadas y desmedidas pretenciones, sin tomar en la más mínima cuenta, que el Estado se debe a todos los ciudadanos y no solamente a ciertos grupos privilegiados. //

Esa misma actitud nueva y cristalina servirá para que todo proceso de privatización sea transparente invitando a todo el mundo a una licitación pública y vender a la

persona o empresa que más ofrece, o constituir un accionariado libre de privilegios, en el que el capital este repartido en un número de acciones muy grande, con topes de adquisición por persona. Por otra parte se garantizará la limpieza del proceso mientras más público sea. //

// 3.3. EL PRECIO DE LAS EMPRESAS Y LAS NEGOCIACIONES

// La fijación del precio debe ser un trabajo técnico alejado de todo engaño, realizando en forma clara y responsable, entregando la información precisa y concreta al comprador. //

Por un lado cuando se abre el mercado para la compra-venta, este es una gran ayuda para la fijación del precio, pero debe ser en un mercado de compradores, que no se presta para acuerdos entre dos o tres interesados, para lo cual será necesario se apruebe una Ley de Valores que garantice claros procedimientos.

// Cuando se trata de dividir el capital entre miles de personas, es claro que el Estado es quien debe poner el precio, pero este deberá estar basado en evaluaciones técnicas. La valorización de una empresa seriamente, no es simple, por lo que se necesita personal especializado. Una observación solo como ejemplo, una empresa no tiene su valor por la simple resta de Activos y Pasivos, la valorización concreta implica mucho más, inclusive sus expectativas de negocio. //

// Se ha hablado mucho de la utilización de papeles de la deuda externa en la compra de empresas del Estado, en un mecanismo por el que el comprador paga la compra de acciones con papeles de la deuda. En las actuales circunstancias parecería que en nuestro caso es

inaceptable o por lo menos improcedente por varios motivos. La deuda externa es un fenómeno económico con un gran contenido político, su cotización en el mercado secundario seguirá a la baja, en tanto y en cuanto no se creen expectativas sobre ella. La deuda no está al alcance de todos los ecuatorianos por diversas razones. El Estado no está en la posibilidad de vender parte de los activos, es decir, sus empresas para pagar la deuda, debiendo aprovechar esos pocos recursos en la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la gran mayoría del pueblo. En todo caso de utilizar ese mecanismo se deberá evitar la intervención de especuladores, dando a los papeles de la deuda, el justo precio del mercado, es decir olvidándonos del valor nominal. //

Otra connotación preocupante de la privatización, son las tarifas especialmente en las empresas de servicio, con la subida de las tarifas cuando estas pasen a manos que no sean las del Estado, ya que éste subsidia parte de su valor, cosa que no sucederá en manos privadas.

El subsidio o los subsidios en general, tienen componentes de costes escondidos, que al final se pagan sea como sea, si la mercancía o servicio llega a su coste real, este se lo paga de frente y de una vez. Si se consigue con la privatización una mayor eficiencia y se da el margen obligado a la competencia, ese precio real a la larga bajará y beneficiará a sus usuarios, vía calidad y vía precios.

// Pero las privatizaciones no son de características rígidas ni de carácter obligatorio, como ya se anotó, estos van a depender de variadas circunstancias, son aplicadas en distintos países, y tendrá sus características propias, pero en general para que una

Empresa del Estado se privatice, se deberá procurar la competencia sino la tiene, y si fuera imposible, entonces será mejor, el no privatizarla, ya que un monopolio es preferible en manos de un Estado que en manos privadas. //

Así también será mejor privatizar empresas comerciales o industriales antes que empresas agrícolas, es decir siempre pensando en los efectos sociales que pueden acarrear. Luego se podrá privatizar empresas de servicios básicos.

El Estado debe reconocer que muchas veces ha asumido papeles que no le competen, ha querido ser regulador de mercados y administrador de empresas, un Estado manipulado por intereses particulares y políticos. //

En un sentido integral la Modernización de un Estado debe tender a la simplificación de trámites burocráticos, trámites que tiene un elevado coste social por el mal uso de recursos que ello implica, sumado al recurso humano desperdiciado. //

Debe además descentralizarse, implementando un sistema de delegación de funciones para lograr una mayor eficiencia. //

La tarea desmonopolizadora también debe ser parte de la modernización con el fin de optar por un cambio que permita la libre competencia. //

La privatización es el cuarto de los parámetros, una privatización en competencia, antimonopólica, que permita al Estado un mejor aprovechamiento de los recursos.

// 3.4. LA PARTICIPACION DE LAS FUERZAS ARMADAS

Mucho se ha dicho sobre la necesidad de que el Estado maneje las áreas estratégicas, y ello no está mal, lo malo está en que la definición de estratégica a veces es demasiado general y acomodativa a los intereses que se quiere defender.

// La modernización en nuestro país debe hacerse alejada de corrientes externas, respetando la cultura del país. Tenemos el caso que para muchos extranjeros, les parecerá y opinan en consecuencia, que las Fuerzas Armadas se deben dedicar únicamente a defender el país y no a realizar actividades productivas, a otros incluso, les parecerá que las Fuerzas Armadas deben desaparecer o privatizarlas, pero ello refleja una realidad distinta a la nuestra, en donde las Fuerzas Armadas han jugado un papel fundamental en el desarrollo del país, ya sea por su organización o por su cohesión, y por tanto han sido la columna vertebral de varias actividades en las que han tenido un gran éxito. //

// Si las empresas manejadas por los militares son eficientes y no tienen exceso de personal, y si su personal gana lo justo, es decir tiene un sistema remunerativo correcto, y si además se desempeñan produciendo rentabilidad que se utiliza en el financiamiento de diversas actividades propias de la Milicia, o son reinvertidas en el crecimiento de esas empresas ¿ por qué privatizarlas? //

// 3.5. METODOS PARA PRIVATIZAR

// Para vender empresas publicas o privadas hay tantos métodos cuantos el ingenio y creatividad humana puedan diseñar. Pero aquí nos referimos a los que

tienen importancia referencial.

- // - Vender acciones con distribución muy amplia, aplicando en empresas de tamaño significativo, es un método usado en Europa.
- // - Vender a los mismos empleados, mediante la formación de sociedades, también ha sido usada en Europa, con la cual estaría aplicándose el numeral 13 del artículo 46 de la Constitución de la República.
- // - Vender a empresarios nacionales, aquellas empresas de gran riesgo.
- // - Vender a empresarios extranjeros empresas dirigidas a la exportación.
- // - Dar en alquiler, método que sirve para establecer parámetros y eliminar defectos de gestión.
- // - Abrir el mercado, crear competencia, eliminar tendencias monopólicas y hacer funcionar esas empresas en el nuevo entorno.
- // - Disolver la empresa y liquidar a los trabajadores.

Cuando se trata de privatizar empresas de tamaño significativo, mediante la venta de acciones con distribución muy amplia, se tendrá que aplicar mecanismos que impidan la compra de estas acciones por parte de pequeños grupos para evitar la concentración de esas acciones en pocas manos, se deberá también poner topes en la adquisición ya sean personas naturales o jurídicas las interesadas. // Los efectos económicos-sociales de una privatización de ese tipo pueden ser muy positivos, ya que por una parte, el manejo de la empresa

en cuanto a su dirección y administración será decidido por un espectro muy amplio de compradores y evitará que los grupos dirigentes anteriores sean los que tomen decisiones. De ser positiva la gestión económica, sus efectos también se verán repartidos entre mucha gente, lo cual repercutirá en el aumento del bienestar relativo de un gran grupo de personas.

// Siguiendo en el razonamiento de los efectos económicos-sociales de los métodos enunciados anteriormente para privatizar las empresas, cuando estas se venden a los mismos empleados previa la formación de sociedades, se estaría potenciando el sector comunitario o de autogestión, ya que las decisiones sobre la marcha de esas empresas, serán tomadas por las personas que trabajan permanentemente en ellas. // Este método si bien es cierto que puede tener éxito, ya que el grado de conciencia empresarial por parte de los trabajadores se verá acrecentado muy rápidamente, exigiendo cada vez más eficacia por parte de ellos, si quieren ver a su empresa cada vez en mejor situación.

// Al mismo tiempo ese método lleva un riesgo implícito y este es el de los vicios empresariales desarrollados, no se los ve claros y al no verlos, se hará poco por arreglarlos o extirparlos de la organización. Así mismo puede ser que los niveles directivos sigan siendo los mismos y por tanto la empresa no haga los cambios que se requieren para el aumento de su eficiencia en el manejo de los recursos. //

Los efectos sociales si es que la gestión empresarial va mejor o peor, estarán ligados en su influencia, principalmente hacia los mismos trabajadores, pero si las cosas fueran mal, no se habrá logrado de ninguna manera, el efecto social perseguido por la privatiación,

que sin duda fue, la obtención de un mejor producto o servicio, para todo el conglomerado social.

// El vender a empresarios nacionales, aquellas empresas de gran riesgo, // es en sí mismo un método que implica el reconocimiento de la voluntad del Estado de ayudar o de cambiar a su debido tiempo, la decisión, lo cual parece no ser justo, ya que aquellos que compraron // son los que tienen la obligación de medir el riesgo, lo que se verá reflejado o deberá verse reflejado en el precio de dichas empresas. //

// El preferir vender las empresas dirigidas a la exportación, a empresarios extranjeros, // quizá demanda por parte del Estado, el deseo de mejorar sus exportaciones, tomando en cuenta las relaciones internacionales, de quien compra, // quiere comprar esas empresas, circunstancia que debe ser claramente analizada, ya que no siempre se podrá determinar como mejor esa alternativa ante grupos empresariales nacionales, que probablemente lo pueden hacer mejor.

// El alquilar empresas, en vez de venderlas, o como primer paso para su venta, es interesante porque sirve para establecer nuevos parámetros de eficiencia empresarial y eliminar al mismo tiempo, defectos de gestión. // Quizá el riesgo que se corre, es el de que como no ha existido cambio de propiedad o en el dominio de la empresa, las decisiones que se tomen, pueden ser tibias, ya que siempre habrá la posibilidad de devolverlas. Si las cosas fueran bien, los efectos económicos y sociales, que de hecho serán buenos, posiblemente se convertirán en el mejor argumento para que esta cambie de propietario, convirtiéndose el arrendamiento en el primer paso de la privatización, en la que, el riesgo de fracaso ha sido disminuido, y por tanto, es de gran

valor para los compradores.

Cuando las empresas han funcionado, en un entorno monopólico, son proclives a desarrollar vicios organizacionales que merman la eficiencia en el manejo de los recursos, entonces será a todas luces positivo, de no querer privatizarlas en primera instancia, abrir el mercado, crear competencia y hacerlas funcionar en un nuevo entorno, lo que exigirá, el mejorar u optimizar su gestión empresarial, porque de lo contrario, con niveles de competencia adecuados, ésta tendría que cerrar. Los efectos económico-sociales de este método, pueden ser dobles, es decir, por una parte se podrá crear más fuentes de trabajo y por otra se conseguirá el objetivo de mejorar el producto final. Sin duda que, este método reclama niveles adecuados de mercado, en los que puedan funcionar varias empresas.

El disolver la empresa y liquidar a los trabajadores, implica por una parte, el reconocimiento de que el servicio o producto final no es indispensable, o que existen otras empresas que lo pueden ofrecer, en ese caso estaría justificado hacerlo, pero de todas maneras, es el mecanismo más radical y posiblemente, es más justo socialmente el buscar siempre, una última oportunidad de la que, deben estar concientes totalmente todos los trabajadores que hacen esa organización, para que ellos mismos sepan cuando deben optar por una mejor opción en cuanto a la búsqueda de una fuente de trabajo distinta. Los efectos sociales si se trata de grandes empresas, en economía en crecimiento, suelen ser disminuidos por el grado de absorción que tendrá la misma economía, en cuanto a fuentes de trabajo, pero si la empresa liquidada, a tenido gran utilización de mano de obra, y ésta esta inmersa en un sistema económico recesivo, los efectos sociales serán graves.

// 3.6. LA INTERFERENCIA POLITICA Y EL FRACASO BUROCRATICO.

// El sector Empresarial Público siempre estará sujeto a distintas formas de intervención por parte del Sector Político, esto se verá reflejado en la absorción de desempleados y en su política de remuneraciones, // más aún en países en los que la economía privada, no es capaz de absorber la demanda de trabajo, entonces // la influencia del Gobierno en turno, es innegable y estará en función de los objetivos económicos y sociales que se haya planteado, // es un poco la imposición de la voluntad política sobre la procura de eficiencia en las empresas estatales.

Por otra parte, la mala información de los gobiernos en turno, acerca de la realidad nacional, hace que en un primer momento, el diagnóstico sea falso y se piense que se optendrá éxito, introduciendo en ese sector empresarial del Estado, gran cantidad de hombres dispuestos a salvarlas.

// Los gerentes de empresas públicas, son continuamente removidos, produciendo un cambio en la política empresarial y de gestión, lo que ocasiona obligatoriamente desequilibrios en cuanto a su eficiencia y a los intereses empresariales que se persiguen, esto dará como resultados evidentes el sobre dimensionamiento de sus plantillas así como, la pérdida o distorsión de los objetivos que se persiguen, lo que a su vez generará, distorsiones en los sectores de la economía que están involucrados, // Por otra parte, los incentivos gubernamentales en cuanto a la búsqueda de la eficiencia, se ven disminuidos y en función de ésta, también disminuirá su rentabilidad.

Las Empresas Públicas por lo general, están lejos de acoplarse a una disciplina financiera como lo hace el sector privado, el respaldo financiero del Gobierno hace que tengan un cierto relax en este sentido, puesto que ellas se sienten lejanas a la idea de la quiebra. Rara vez ocupan el mercado de capitales privado, y cuando lo hacen, de hecho tendrán privilegio frente a las empresas privadas, por la garantía implícita del Estado. En vista de esas condiciones, las empresas estatales muchas veces se despreocupan del manejo microeconómico en cuanto a las relaciones de sus activos y pasivos, así como, el rendimiento de sus activos físicos y circulante. Los proyectos de inversión muchas veces son mal evaluados y varios problemas como los de exceso de personal hacen que la asignación de recursos sea desproporcionado, pasando a segundo plano, la rentabilidad económica y la eficiencia productiva.

Al convertirlas en entes que absorben indiscriminadamente el empleo, las empresas públicas pierden su función principal y se convierten más que todo, en entidades comprometidas en la solución de un problema social muy importante como lo es el desempleo, sin tomar en cuenta, que las soluciones de otorgar empleo fácil, lleva intrínseca otro problema social que es el desperdicio de recursos y la subutilización de capacidades.

La calidad y la oportunidad son características que tienen mucho valor en la producción de bienes y servicios, y que sin embargo, en la generalidad de las empresas públicas, no están presentes.

Toda esta argumentación contraria hace pensar que teóricamente por medio de la privatización, se podría conseguir cambios significativos en cuanto a la

eficiencia y a la rentabilidad, ya que una empresa privada es menos propensa a la interferencia política, da mucha importancia a la maximización de beneficios y por ende minimización de costes y por otra parte, pone mucho énfasis en lo que es asignación de funciones y desempeño personal, condicionantes que procuraran una mejor eficiencia, en función de la implementación de mecanismos de control y de incentivos, pero luego de todo esto, hace falta aclarar que no siempre en las empresas del Estado o por lo menos habrá excepciones, en las que, la rentabilidad no se anteponga a fines de servicio, en el contexto social, es decir, el Estado como administrador tiene derecho a diseñar sus propios mecanismos para conseguir los fines sociales y económicos, privilegiando las condiciones que él desee o necesite hacerlas. // Cuestión ésta contrapuesta a la teoría económica clásica, en donde la eficiencia productiva y asignativa tiene preponderancia en la asignación de recursos.

La preocupación permanente del Estado, debe privilegiar los aspectos sociales que se tornan preocupantes y en función de ello, se deben encontrar las cambios para realizar las reformas económicas en su debido tiempo y con la respectiva profundidad. Actualmente los procesos de modernización están muy juntos a la tendencia de internacionalización de las economías, pero para esto, es necesario realizar un diagnóstico serio y real a la luz de los grandes intereses nacionales, y por que no decirlo, de los Objetivos Nacionales Permanentes.

Por lo tanto es obligatorio o es condición ineludible, la de precisar, el tamaño del Estado y analizar, si su tamaño es o no adecuado, si la administración de sus recursos está siendo eficiente y si la distribución de las Funciones del Estado en los distintos niveles, esta

cumpliendo con su finalidad de manera eficiente.

Los patrones internacionales, siempre será bueno tenerlos en cuenta, pero no deberían tomarse como mediciones o medidas óptimas. La participación del gasto del Gobierno Central en el PIB puede ser un parámetro, además el porcentaje con respecto al PIB, del gasto por parte del Estado, podrá ayudar en el análisis, al igual que, el porcentaje con que el Estado participa en la formación o composición total del producto interno bruto.

A veces después del análisis, se podrá llegar a la conclusión, de que el tamaño del Estado y su reducción, no son importantes para el grado de transformaciones deseadas, sino que más bien, será necesario cambiar las políticas y aclarar los objetivos y la evaluación de su eficiencia, no se deberá pasar por alto, el afán de servicio y por otro, el afán de pretender una mejor redistribución de la riqueza, así como la producción de bienes, que pueden tener componentes sociales cualitativos.

La defensa, la administración de justicia, la educación, la salud, son servicios fundamentales muy importantes en el funcionamiento de una economía y que de ignorarlos por parte del Estado, jamás podrían garantizar los derechos fundamentales, como la vida, la paz y el uso de la propiedad.

3.7. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

En lo general las reformas que el Estado pretende hacer, se inscriben en conseguir o llegar a ciertos objetivos como lo son, el que el Estado se

dedique más a las funciones que le son propias; el de garantizar la provisión eficiente de los servicios complementarios, en los diversos sectores económicos; encontrar una mejor productividad y eficiencia sobre los recursos públicos, en el contexto de una economía sana; y descentralizar las funciones y servicios que presenten un condicionante de centralización inadecuada, en los actuales momentos de la economía.

Posiblemente el camino más adecuado consiste en tratar por todos los medios, de reducir el déficit y concentrar la atención en los problemas sociales, haciendo inversión pública en sectores en los que se pueda hallar el efecto deseado, para lo que, el sector privado puede colaborar y hacerse cargo de los proyectos productivos importantes, en medio de lo cual, las tres Funciones fundamentales en manos del Estado, sería la prestación de servicios que constituyen bienes públicos, es decir, justicia, defensa, salud, educación. El mantenimiento de un marco de estabilidad económica macro y micro, basado en la competencia e igualdad de condiciones y como tercer objetivo el brindar una garantía adecuada sobre la distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas, de los grupos menos privilegiados de la población.

Estos objetivos al aplicarse, contribuirán a un mejor desarrollo de los recursos humanos y materiales que pueden ser complementados, por los esfuerzos de inversión del sector privado, en las diversas áreas productivas, limitándose el Estado, a lo que se podría definir como producción de bienes y servicios, en áreas que se consideren de importancia estratégica, en las que perfectamente caben las áreas sociales más preocupantes.

3.8. EFECTOS ECONOMICOS DE LAS PRIVATIZACIONES

Los efectos económicos de las privatizaciones, dependerán fundamentalmente del contexto macroeconómico y microeconómico, en las que éstas se desenvuelven, por lo tanto tendrán sus propias características de acuerdo al país en que se las ejecute, y también desde luego, los efectos estarán dados por la manera de realizar las privatizaciones y sobre los sectores que se están cambiando de propiedad, lo cual estará en función del comportamiento de todos los agentes económicos y sociales que sean topados, por lo que, sus efectos se sentirán en las finanzas públicas, en las políticas financieras y monetarias y por último en la Balanza de Pagos.

El efecto que se sentirá en las finanzas públicas y en la economía global, se deberá a la nueva distribución de los recursos en la economía, ya que los usos de recursos anteriores cambiarán de dirección y, dependiendo de su uso, podrán tener mucha importancia en la sociedad. Como el déficit fiscal es siempre un parámetro, de la marcha de la economía, un saldo menor de este, implicará muchas consideraciones de orden económico, por la liberación de los recursos y ello influirá dependiendo de su uso, en la inflación y probablemente en el desempleo.

Por otra parte, la existencia de un déficit fiscal obliga al gobierno a tomar préstamos para financiarlo y dependiendo de la magnitud de este, siempre tendrá efectos sobre las políticas monetarias y financieras a seguirse y esto a su vez redundará, sobre la Balanza de Pagos.

La importancia que cobra el sector privado en un modelo

de privatización, masiva, exige por parte del Estado, la creación de las condiciones adecuadas para que se pueda desarrollar en el papel escogido, por ende el cambio financiero en el sector público, deberá crear un ámbito de financiamiento para el sector privado, ya que sus necesidades serán del tamaño y aún más grandes que las dejadas por el Estado. // De ahí el compromiso del Estado, para que el manejo macroeconómico sea favorable, basado en la necesidad de crear una férrea disciplina fiscal cuyos ingresos en su estructura, deberá ser sana y diversificada, incrementando sus propias fuentes de ahorro y logrando un sano financiamiento de la inversión pública. //

// En un proceso de privatización, es de esperarse que el ahorro interno se incremente, en función de una actividad económica más sana, lo que debendrá en fuente adicional de recursos para el financiamiento, que el sector privado requiera, y por otra parte, la consecución del crédito comercial y multilateral externo, será más fácil, tanto por el hecho de que se ofrecerá mayor eficiencia, como por el explícito interés en financiar y respaldar a la iniciativa privada y su desarrollo. //

// Estos créditos deberán estar orientados hacia la reestructuración industrial y comercial del sector privado, según sus requerimientos lo que permitirá tener éxito en este proceso de privatización. //

En todo caso, los efectos que se notaran en una economía que ha entrado en una etapa clara de privatización, no es simple, ya que dependerá de muchos factores y algunos de ellos con un comportamiento impredecible. La rentabilidad de las empresas privadas podrá mejorarse y por ende, según la política tributario implementada,

podría convertirse en otra fuente de recursos para el Estado.

Otro de los importantes aspectos que se deben analizar en un proceso de privatización, es el destino de los recursos que se podrán recoger de las ventas de las empresas privatizadas. Estos fondos podrán tener varios destinos, entre ellos, se podrá contar el de convertirlos en gastos corrientes, ya sea vía salarios, subsidios, gastos administrativos o servicio de la deuda, en cuyo caso, esos recursos se convertirían en factores transitorios en el mejoramiento de la economía, pero al final, posiblemente se determinará que hubiera sido mejor el seguir manteniendo esos activos. Otra manera de utilización, podrá ser, la compra de deuda pública en el mercado secundario con el objeto de amortizar el capital que al final equivale, a vender activos recibiendo como pago papeles de deuda, que en todos los casos su valor nominal no deberá tener valor, sino el real precio que un mercado claro les asigne. Una tercera forma de utilizar aquellos fondos, será el de destinarlos para financiar el desequilibrio fiscal que en este caso, podría producir un efecto anti-inflacionario y por último, los fondos podrían servir para nuevas inversiones públicas, que en el caso de países pobres, estas podrían ser de carácter social para enfrentar la pobreza, la miseria y las múltiples necesidades del sector más necesitado de la población, en cuyo caso esos recursos servirán para equilibrar múltiples desigualdades sociales. //

Debemos considerar también, que en un proceso de privatización, habrá empresas que tengan un superávit por lo que, al privatizarlas el Estado dejará de recibir el flujo de utilidades que esa empresa habría generado, y que la venta de sus activos por lo tanto será nada más

que un cúmulo de utilidades anticipadas en el tiempo, por lo que, la justificación de cambio de dominio probablemente habría perdido su principal objetivo, por eso se mencionó anteriormente la importancia decisiva de su correcta valoración.

No se puede dejar de lado los efectos sobre el ahorro, tanto a corto como a largo plazo y sobre la inversión. A corto plazo el ahorro privado será utilizado en la compra de acciones o de parte de la propiedad de las empresas públicas, lo que provocaría competencia para la captación de los recursos disponibles en la economía, por lo que la conformación de la oferta de instrumentos financieros, se agrandaría y si a eso se suma que los fondos provenientes de privatizaciones podrían destinarse a nuevas inversiones, se conseguirá la dinamización de la economía. Si en el país existieran restricciones para el financiamiento externo, las privatizaciones podrían ser dirigidas a la atracción de capitales foráneos.

A largo plazo, los cambios en la rentabilidad de las empresas privatizadas y sus efectos vía reinversión de las utilidades, traerá consigo, efectos positivos para la economía, siempre y cuando esta rentabilidad no provenga simplemente de incrementos tarifarios sino de la reducción de costos o de aumento de eficiencia.

El impacto sobre la inversión de las privatizaciones, estará dada por los recursos líquidos que podrán invertirse en sectores de rentabilidad social. De hecho un proceso de privatización bien llevada, atraerá inversionistas que se convertirá en agentes dinamizadores de la economía y si a esto se suma, un manejo económico por parte del gobierno que de confianza al inversionista, se podrá contar también con las

inversiones vía utilidades reinvertidas, en los mismos proyectos o en nuevos proyectos colaterales.

CAPITULO IV4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

4.1.1. Durante por lo menos las dos últimas décadas, nuestra sociedad, ha presentado ciertas características que a medida que pasa el tiempo, se van haciendo más evidentes. El Estado se ha caracterizado y ha desarrollado una actitud paternalista apoyando a ciertos sectores y discriminando a otros sectores productivos, realizando una participación directa en la vida económica a través de ministerios, instituciones, empresas estatales, empresas mixtas y por otra, compitiendo con el sector privado, prueba de ello existen 181 empresas, de las cuales 73 son estatales plenas y 108 empresas mixtas.

Como derivación de esta actitud, han proliferado empresas estatales y por ende un exceso de servidores públicos, que crea un efecto desarrollista en regulaciones y trámites burocráticos, que al final deficultan el desarrollo dinámico de la sociedad y del sistema productivo, así como desincentivan la iniciativa privada.

Si quisiéramos encontrar las causas de esta actitud, probablemente estarán en una concepción equivocada del desarrollo, que hizo que el Estado, incursione en actividades del sector privado, e ir convirtiéndose en un Estado empresario y paternalista a la vez, creando un marco institucional y un esquema administrativo centralizado, en cuya gestión y dirección priman criterios políticos antes que técnicos. Por otro lado se puede asegurar que la adopción de un modelo de

sustitución de importaciones, basado en subsidios y protecciones, fue un aliado para que el Estado crezca y aumente en su ineficiencia, lo que trae como consecuencia, que servicios fundamentales como los de salud, educación, saneamiento ambiental, administración de justicia e infraestructura de apoyo, sean insuficientes y estén manejados de forma eficiente.

También se puede anotar, como consecuencia de todo lo expuesto, la presencia de desequilibrios macroeconómicos, ausencia de dinamismo y eficacia, burocratización, corrupción, ausencia de una política de remuneraciones, notándose la existencia de sectores de privilegio.

4.1.2. Al centralismo y a la baja capacidad de gestión de los gobiernos seccionales, también hay que tomarlo en su debida dimensión, ya que ello perturba a un desarrollo igualitario y sostenido, de las distintas regiones de la Patria cabe señalar sobre este aspecto, que solo un 30% de las rentas municipales, se originan con aporte local; que un 70% de las decisiones en la gestión municipal, no obedecen a concepciones técnicas de administración y bienestar y que un alto porcentaje de las normas vigentes son desactualizadas, así como sus funcionarios no están capacitados para el cumplimiento de sus funciones de manera eficiente.

Las inversiones muchas veces no obedecen a prioridades y estas tienen un bajísimo porcentaje, ya que muchos de los recursos son utilizados en gastos corrientes, lo que se ve agravado por la aplicación de tarifas irreales para los servicios y que no están de acuerdo con los principios de eficiencia y rentabilidad económica. Los gobiernos seccionales tienen poca capacidad para tomar

decisiones de forma autónoma, posiblemente derivada de su poca capacidad económica, que acrecienta su dependencia necesariamente del gobierno central.

Un marco legal que se encuentra desactualizado, no permite que los organismos seccionales, tengan autonomía funcional, administrativa y económica, lo que se suma a la falta de capacidad gerencial de las autoridades. Este mismo marco referencial ha creado una dependencia casi total de los recursos del Estado y ha incidido en la escasa participación de la comunidad en dichos gobiernos, así también se puede señalar que la planificación es casi inexistente. Todo ello ha traído como consecuencia, el déficit de servicios públicos de todo orden y el descontento generalizado, que siempre termina atribuyendo la culpa al gobierno de turno.

4.1.3. La modernización del Estado debe conceptuarse en función de lo que entendemos como Estado, asignándole el rol adecuado que le compete al gobierno. La privatización por tanto, se considera importante más no es la única forma para la modernización, ésta deberá aplicarse en base a políticas coherentes que mantengan una relación con los objetivos de la desconcentración, la descentralización, una mayor participación social y sobre todo bajo normas que reflejen y permitan la moralización.

La privatización es importante en ciertas áreas en las cuales se podrá aplicar mecanismos de transparencia y que permita un amplio conocimiento a la opinión pública. Será necesario también que una vez tomada la decisión de privatizar o vender las acciones que mantiene el Gobierno en las empresas de economía mixta, se prevea el proceso o destino de los recursos que se logre por ese efecto.

Igualmente el proceso de privatización no debe descuidar los derechos de los trabajadores, el control y la valoración de los activos del Estado.

4.1.4. En el marco de las privatizaciones

debemos pensar que es cierto que la concurrencia de las fuerzas del mercado y de la competencia, tienen efectos positivos sobre la sociedad, pero tampoco se trata de hacer un dogma de ello, una panacea que curará todos los males. El perseguir vía mercado, una óptima asignación de recursos y por ende buscar la maximización de los beneficios colectivos, está bien, pero muchas fuerzas deben concurrir adecuadamente para ello, muchos factores deben conjugarse de manera que, se den buenos resultados, los que no siempre llegarán.

Desgraciadamente los resultados estarán en función de la realidad social, y ésta es muy distinta de un país a otro, por lo que los "modelos" hay que tomarlos con "pinzas" y saber analizar adecuadamente para sacar de ello qué de valor tengan, según nuestra propia realidad.

4.1.4. Las privatizaciones deben ser analizadas

desde distintos puntos de vista, y desde todos los ángulos que tenga relación con ella: el de eficiencia económica, el de las finanzas públicas, la distribución del ingreso y acumulación de riquezas o concentración de la propiedad.

Los efectos sobre la eficiencia, deben ser cuidadosamente estudiados, ya que ésta no debe ni puede cambiar radicalmente en función del cambio de propiedad, ya que ello sería simplificar muy fácilmente, factores predominantes como la eficiencia media de la población,

su idiosincrasia y el tipo de mercados en los que se está inmerso, por ejemplo en ausencia de mercados competitivos, es difícil pensar que la eficiencia mejorará en cuanto a la asignación de recursos, por el simple hecho de pasar de mano a la propiedad.

4.1.6. El saber que es lo que hará con los recursos provenientes de las privatizaciones sería la pregunta obligada para deducir cuan positivo será el efecto sobre las finanzas públicas. El patrimonio del Estado, no se verá afectado en tanto y en cuanto, esos recursos se inviertan en infraestructura económica-social y no se los dedique a gasto corriente. Es fácil imaginarse el efecto pernicioso sobre la economía del país, si se vendieran en precios estatales y esos recursos se los gastara alegremente, en vez de bien invertirlos.

Sobre la distribución del ingreso, las privatizaciones traerán efectos muy rápidos y muchos de ellos pueden ser duros socialmente, si se considera que sus tarifas pasarán de sociales y subsidiadas, a tarifas reales con márgenes de rentabilidad para la empresa privada, y por otra parte, la casi obligada reducción de personal que las privatizaciones acarrearán, tendrá efectos directos sobre la tasa de desempleo, que seguramente aumentará.

La acumulación de propiedad y riqueza se hará evidente, ya que los compradores de las empresas privatizadas, no serán propiamente las clases menos privilegiadas, no las de menores ingresos.

4.2. RECOMENDACIONES

4.2.1. Debe replantearse cuál será el papel del Estado, señalar con precisión las áreas

en que este debe ejercer su competencia, eliminando el papel proteccionista hacia ciertos sectores e incentivando la competencia como un elemento dinamizador de la economía.

4.2.2. El marco legal debe ser revisado, concediéndole el rol que le compete al Estado, como regulador y dinamizador de la economía del país. Por otra parte es necesario crear las condiciones adecuadas para impulsar la modernización de los sectores productivos, para lo cual, el Gobierno como ente regulador debe establecer el marco jurídico que permita que el Estado concentre su fuerza en áreas que ineludiblemente, él las debe manejar y que están descuidadas.

La disminución de regulaciones y la eliminación de beneficios y protecciones, harán que la sociedad se desarrolle con más agilidad y de manera más estable.

4.2.3. Se debe fomentar la descentralización en base a lograr un autofinanciamiento que permita fortalecer la autogestión, rediseñando un modelo de participación directa en las rentas. Estos ingresos propios de las entidades seccionales se deben destinar en las mayores proporciones a gastos de inversión y no a gastos corrientes, evitando el desperdicio de recursos tanto humanos como materiales.

4.2.4. Para conseguir la racionalización de la gestión pública, será conveniente estudiar el papel que deben cumplir las distintas instituciones, su asignación presupuestaria y la priorización de obras o proyectos a ejecutar, evitando su duplicación.

4.2.5. La modernización del Estado está para muchos mal entendida o mal interpretada, por lo que es necesario, emprender una campaña de información, en la que se haga conocer sus objetivos y sus métodos y mediante ella, se pueda conseguir el apoyo necesario.

4.2.6. Sería conveniente el hacer un diagnóstico real de todas las deficiencias existentes en el aparato estatal, para mediante él, atacar una a una las fallas que encontremos a todos los niveles, haciendo incapie en la moralización.

4.2.7. Las tres Funciones del Estado, deben iniciar una campaña de reordenamiento legal, evitando todas las disposiciones que no permitan un crecimiento y desarrollo ágil del país. Los códigos deben ser revisados y los procedimientos establecidos deben ser concretos y claros, a fin de que todas las anormalidades se castiguen con mucha fuerza.

4.2.8. Sobre la duplicación de esfuerzos y gasto ocasionado por la no coordinación y el funcionamiento de entes paralelos valdría la pena que se rediseñe desde el gobierno central, mecanismos que permitan una coordinación total entre las entidades correspondientes.

BIBLIOGRAFIA

1. SALGADO GERMANICO Y ACOSTA GASTON, El Ecuador del Mañana, Una Ruta con problemas, Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES, Quito
2. SAMANIEGO PONCE JOSE, Crisis Económica del Ecuador, Banco Central del Ecuador, Quito 1988.
3. BENALCAZAR R. RENE, Análisis del Desarrollo Económico del Ecuador, Banco Central del Ecuador, Quito, 1989
4. ACOSTA ALBERTO, BORJA DIEGO, MONCADA JOSE, SANTOS EDUARDO, El Desafío de la Deuda Externa, ALDP. Quito 1989.
5. ACOSTA ALBERTO, La Deuda Externa, Una Historia de la Deuda Externa Ecuatoriana, Editorial El Duende, Quito 1990.
6. LARREA STACEY EDUARDO, Evolución de la Política del Banco Central del Ecuador 1927-1987, Banco Central del Ecuador, Quito, 1990.
7. TROYA JARAMILLO JOSE VICENTE, La Legalidad de la Deuda Externa, FONDAD, Quito 1991.
8. CARDENAS ALBERTO, DAVILA OSWALDO Y OTROS, Memorias del Seminario del Ecuador del Sigo XXI, Perspectivas Económicas del Ecuador en el Siglo XXI, IAEN, ILDIS, Quito 1992.
9. ROLDOS LEON AGUILERA, BANCA Y CREDITO, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil 1988.

10. CALVACHE U. GLADYS, El Gasto Social del Presupuesto del Estado, 1988-1989, Cuestiones Económicas, Banco Central del Ecuador, Quito 1992.
11. JARAMILLO BUENDIA FIDEL, Inflación Política Fiscal y Estabilización en el Ecuador, Banco Central del Ecuador, Quito 1992.
12. ENRIQUEZ B. GUILLERMO, La Modernización del Estado Ecuatoriano, IAEN, Quito 1992.
13. NARANJO BONILLA MARIANA, Privatizaciones: Elemento para la Discusión, poligrafiado, Quito 1992.
14. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR: Memorias Anuales.
15. Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas. Varios autores CORDES.

INDICE DE ANEXOS

ANEXO NO. 1 CUADRO NO. 1
"INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO"

ANEXO NO. 2 CUADRO NO. 2
"CREDITO DE ESTABILIZACION, LOS 40 MAYORES DEUDORES
PRIVADOS".

ANEXO NO. 3 CUADRO NO. 3
"INDICADORES ECONOMICOS"

ANEXO NO. 4. CUADRO NO. 4
"COMFORTAMIENTO HISTORICO DEL INGRESO PER CAPITA EN EL
ECUADOR".

ANEXO NO. 5 CUADRO NO.5
"SALARIOS"

ANEXO NO. 6 CUADRO NO. 6
"GASTO ELECTORAL POR PARTIDOS"

CUADRO NO. 1INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO

MILLONES DE DOLARES

AÑOS	EXPORTAC. (1)	SALDO RMI (1)	SALDO EN BALANZA COMERCIAL (1)	SALDO EN CUENTA CORRIENTE (1)	DEUDA EXTERNA S. INIC. (2)
1981	2.524	563	174	-993	4.651,7
1982	2.327	210	140	-1.201	6.632,8
1983	2.348	- 151	927	-134	7.380,7
1984	2.620	- 171	1.055	-263	7.595,9
1985	2.905	196	1.294	114	8.110,6
1986	2.186	239	555	-541	9.062,7
1987	1.928	88	- 33	-1.131	10.320,2
1988	2.193	19	589	- 597	10.572,7
1989	2.354	- 382	669	- 514	11.322,3
1990	2.714	- 402	1.003	- 163	11.855,6
1991	2.851	- 163	644	- 467	12.271,0

FUENTE: (1) BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, QUITO 1992

(2) B.C.E. DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR

CUADRO NO. 2

CREDITO DE ESTABILIZACION, LOS 40 MAYORES DEUDORES PRIVADOS(SALDO ADEUDADO AL 30 DE ABRIL DE 1983)

DEUDOR	ACTIVIDAD	MONTO-
Citibank S.A.	Financiera	50.000
Inmoval S.A.	Inmobiliaria	44.486
Banco del Pacífico	Financiera	29.943
Durex C.A.	Ind. Metálica	26.826
MAVESA	Comercial	22.704
Consorcio Agoyan	Construcción	21.000
Conticorp	Financiera	18.600
Banco Continental	Financiera	17.273
Cemento Nacional	Ind. Minera	16.671
Azucarera Valdez	Ind. Alimenticia	12.222
ILASA	Comercial	11.765
COFIEC	Financiera	10.500
DICASA	Comercial	10.009
La Internacional	Ind. Textil	9.508
COMANCO	Construcción	9.394
Inv. Olivarianas	Financiera	9.052
COMANDATO	Comercial	8.030
Inversiones O	Financiera	8.000
Fábrica La Reforma	Ind. Papel	6.279
Constructora Perrone Galarza	Construcción	6.179
Industria San Carlos	Ind. Alimenticia	6.011
Inmobiliaria Josepa	Inmobiliaria	5.974
Comercial Lavallo	Comercial	5.958
PROCARSA	Ind. papel	5.875
Financiera Nacional	Financiera	5.725
RCUDINA	-	5.610
Palmera de Los Andes	Agroindustria	5.574
Inmobiliaria Chelela	Inmobiliaria	5.574
Consorcio Eteco	Inmobiliaria	5.221
Mutualista Benalcázar	Financiera	5.000
CANAPE	Inmobiliaria	4.956
Lotizadora Isana	Inmobiliaria	4.860
Balda Industria Mercantil	Comercial	4.781
Inmobiliaria Chepeval	Inmobiliaria	4.217
MANTELEVA	-	4.781
Banco Los Andes	Financiera	3.850
Almacenes Juan El Juri	Comercial	3.850
FINIBER	Financiera	3.800
AUTOCOM	Comercial	3.784
Fujita Corp.	-	3.736
Subtotal 40 mayores		447.290
2.608 restantes		976.310
Total Deuda Privada		1.423.600

CUADRO NO. 3INDICADORES ECONOMICOS

AÑOS	T.C. PIB* %(1)	TASA* INFLAC. (1) %B)	G. SOCIAL EN PRESUP. %(3)	RE/PIB %(1)	TC.* BKF % (1)	DEF/SUPERAVIT PUBLICO (1) C) (MILLONES S/.)
1981	3,9	14,7	37,5	30,2	-7,2	- 13.558
1982	1,2	16,4	34,4	28,9	0,6	2.468
1983	-2,8	48,1	35,7	24,2	-26,1	4.006
1984	4,2	30,4	33,0	22,1	- 4,5	5.100
1985	4,3	28,0	30,9	20,9	6,9	25.273
1986	3,1	23,0	31,9	21,8	4,3	- 40.855
1987	-6.0	29,5	33,3	22,4	4,3	- 75.384
1988	10,5	58,2	30,9	18,2	-4,9	- 43.414
1989	0,6	75,6	28,2	14,7	1,1	60.517
1990	2,3	58,5	28,1	12,7	1,0	114.191(P)
1991	4,4	50,0		10,8	4,9	

Notas: B) Promedio anual
C) Se refiere al Sector Público no Financiero

FUENTE: 1) Banco Central: Cuentas Nacionales, Varios Números
2) Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

CUADRO NO. 4

COMPORTAMIENTO HISTORICO DEL INGRESO PER CAPITA EN EL ECUADOR

Producto Interno Bruto por habitante

(En sucres constantes de 1975)

1970	1975	1980	1985	1991
10.398	15.316	18.172	17.494	16.973
Número índices: Base 1970: 100				
100	147.30	174.76	168.24	163.23

Tasas anuales de crecimiento por períodos de 5 años
 8.05% 3.48% (0.76%) (0.51%)

Crecimiento total en 1970-80 y Decrecimiento total en 1980-91
 Crecimiento 1970-80: 74.76%. - Decrecimiento 1980-91: 6.60%

Producto Interno Bruto por Habitante
(En sucres corrientes)

1970	1975	1980	1985	1991
5.788	15.316	36.110	118.367	1'096.655

Valores en dólares de cada año
 (Valor promedio del dólar en el año respectivo)

268	605	1.299	1.018	918
-----	-----	-------	-------	-----

FUENTE: Cuentas Nacionales No. 15, Banco Central
 Boletín Estadístico Mensual, (cotización promedio
 anual en el mercado libre), B.C.

1.2. PARTICIPACION DE LOS ASALARIADOS EN EL PIB

VARIABLES	Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
1 REND. DE LOSAS (participacion del PIB)	4	31.93%	30.19%	28.87%	24.23%	22.00%	20.19%	21.86%	22.38%	18.21%	15.21%	13.47%	12.31%
2 EXCED. DE EXPLOT. (participacion del PIB)	4	57.76%	60.55%	62.55%	67.44%	67.58%	67.52%	68.39%	66.15%	69.98%	71.36%	71.62%	75.59%

1.3. VARIACION DE LOS SALARIOS : SALARIOS MINIMO VITAL Y SALARIO NOMINAL

3 SAL. MIN. VITAL (COP/1)	2	4000	4000	4600	5660	6600	6600	6000	11000	14500	20500	23500	46000
4 SAL. MIN. NOMINAL (COP/1)	2	143.88	125.57	121.507-8	167.85537	168.80707	156.74979	174.77407	174.51132	148.24626	161.74634	155.614	23.432
5 SAL. MIN. NOMINAL (COP/1)	7	27.8	30.8	49.8	83.5	98.2	116.3	148.5	194.6	224.2	368.2	623.7	1134.1
6 SALARIO NOMINAL (COP/1)	7	5632.2	5332.2	7112.4	8075.8	10420.6	13668.3	18340	21798.2	32590	46233.2	58667	87157
7 TEND. ANUAL S.A. (COP/1)	2-7	204.43	0.00%	25.65%	17.27%	24.40%	31.36%	33.62%	18.07%	50.59%	41.53%	10.02%	33.72%
8 SAL. NOM. (COP/1)	2-1	4685.2	134.52	143.4278	180.721	408.7222	417.9982	123.5017	111.5629	77.86271	81.36753	61.754	57.324
9 TEND. INT 1978=100	1	121.3	135.9	158.1	204.6	307.8	354	484.7	627.7	973.2	1744.4	2550.6	3833.1

- F U E N T E S :
- 1.- BOLETIN MENSUAL, V.L.
 - 2.- BOLETIN ANUAL, S.C., 1992
 - 3.- MEMORIA ANUAL, S.C., 1991
 - 4.- CUENTAS NACIONALES, No. 15, S.C., 1992

CUADRO # 6

GASTO ELECTORAL POR PARTIDOS

Mas de 224 millones de sucres entrego desde 1978 a 1992 el Tribunal Supremo Electoral a los partidos politicos por concepto de gasto electoral.

PARTIDO POLITICO	1978	1999	1980	1984	1986	1988	1990	1992	TOTAL
CONSERVADOR	1'977					2'126		164'344	168'344
LIBERAL	3'016				4'275	2'158			9'451
DEMOCRATA									
C.F.P.	3'468	8'464			5'11	21'997			39'041
D.P.			7'432		4'770	31'462	79'005	118'943	242'495
SOCIAL CRISTIANO				15'343	6'581	34'095	179'836	392'676	628'454
P.C.D.						860'662			860'662
FADI	888.772				3'198	2'910			6'989
P.R.E.					4'965	46'530	118'546	265'574	435'616
I.D.	1'807	4'485	6'51	22'680	8'267	63'914	102'101	156'003	365'851
A.P.R.E.						2'167			2'167
F.R.A.			8'705		3'000	3'005			14'791
M.P.D.					4'093	3'144	39'617		46'866
VELASQUISTA	991.561								
P.D.P.						311.099			311.099
P.S.E.						3'315	63'511		66'511761
P.U.R.								254.901	254.901
TOTAL DISTRIBUIDO	12'150	12'950	22'650	32'025	44'257	217'999	503'500	1.292'000	2.224'000

FUENTE : TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL