



**EL ECUADOR INTENTA SALIR DE LA CRISIS
(APUNTES PARA ENTENDER UNA COYUNTURA)**

Quito 2 de octubre del 2000

ÍNDICE

	Página
1. La Dimensión de una Crisis.....	3
A. Antecedentes.....	3
B. Estado del país.....	6
2. La Coyuntura en el 2000.....	8
A. Un país dolarizado.....	8
B. Los comportamientos políticos y sociales.....	11
<i>El vacío político.....</i>	<i>12</i>
<i>Conflictividad social.....</i>	<i>13</i>
<i>Los nuevos actores.....</i>	<i>14</i>
<i>Otros actores.....</i>	<i>16</i>
C. Elementos a retener de la coyuntura.....	16
Datos bibliográficos.....	20

1. LA DIMENSIÓN DE UNA CRISIS

A. Antecedentes.

La debacle sufrida por el Ecuador en los últimos dieciocho meses ha sido la mayor caída del último siglo. Se combinaron, de forma perversa, dos crisis: la económica y la política.

Establecer las etapas del proceso significaría remontarse en los años. Pero para efectos de este análisis, subrayaremos exclusivamente algunos detonantes de la situación, a partir de 1995.

1. En efecto, ese año lo abrimos con la guerra fronteriza con el Perú, que aparte de colocar al Ecuador en el contexto internacional en una condición de país beligerante y poco seguro, le precipitó en una millonaria carrera armamentista que sólo se detendría con la suscripción de los acuerdos definitivos de paz en octubre de 1998.
2. En ese mismo año de 1995, ocurrieron dos hechos aparentemente poco relevantes, pero que anunciaban las crisis posteriores. En el terreno político, una violenta confrontación entre las dos fracciones de la derecha, la gobernante con Sixto Durán y la controlada por León Febres Cordero en Guayaquil, culminó con la destitución y la fuga del país del Vicepresidente de la República.

En el terreno económico, aquel mismo Vicepresidente, que es quien gobernaba entretelones, estableció, por decreto presidencial, un reglamento para la conformación de entidades financieras y para la concesión de créditos, que provocaría un relajamiento absoluto de la disciplina bancaria, un crecimiento especulativo del sector y una ola de préstamos vinculados, esto es, créditos entregados a empresas fantasmas o en quiebra, de propiedad de los propios banqueros o de sus más cercanos. Evidentemente esos créditos nunca se pagaron y sobrevino en 1999, la quiebra masiva de alrededor del 70% del sistema financiero. Las pérdidas de los bancos fueron asumidas por el Estado y para enfrentar la captación de los bancos quebrados el Banco Central emitió deuda interna por cerca de mil quinientos millones de dólares.

3. La práctica tradicional de la evasión de los tributos por parte de las élites empresariales y financieras, sumada a la caída de los precios del petróleo y a políticas populistas sucesivas, rebasaron el nivel soportable de déficit presupuestario del Estado, déficit que en el gobierno transitorio de Fabián Alarcón (1997-98) fue cubierto con un enorme endeudamiento interno.

4. La crisis política iniciada con la destitución del Vicepresidente Alberto Dahik, continuó agravándose con la elección, en 1996, de Abdalá Bucaram, una figura polémica que condujo al gobierno a niveles de corrupción pocas veces vistos y que precipitaron su caída en febrero de 1997, en medio de un levantamiento indígena y de una descalificación de dudosa legalidad por parte del Congreso, que entregó el Gobierno a un oscuro diputado, Fabián Alarcón, que, con apenas tres votos de su partido llegó primero a la presidencia del parlamento y luego a la presidencia. El período de Alarcón anunciaría el comienzo de la gran crisis, solamente que este mandatario optó por elevar el endeudamiento interno a niveles nunca antes conocidos, para cubrir "generosamente" las demandas de todos los sectores y evitar el déficit provocado por la caída brusca del petróleo.

Finalmente, lo que parecía un retorno a la estabilidad política con la elección del demócrata cristiano Jamil Mahuad, una figura muy prestigiada, Alcalde de Quito por dos ocasiones, significó el desmoronamiento de todo el sistema y la institucionalidad política. Se sucedieron los momentos de inestabilidad hasta que el mantenimiento del régimen se volvió imposible y ocurrió el golpe de estado de indígenas y militares en enero del 2000.

5. La reforma política que resultaba indispensable para enfrentar la crisis, fracasó en la Asamblea Constituyente de 1998; y los problemas políticos quedaron intocados. Tal vez los únicos sectores que avanzaron en la nueva Constitución fueron el sector indio y el sector de las mujeres, con importantes conquistas constitucionales.
6. El fenómeno de El Niño sufrido por los países de la Costa pacífica sur (1997-1998), particularmente Ecuador y Perú, significó una pérdida sustancial de la producción y la infraestructura vial de la Costa, que agravó la ya frágil situación del sistema financiero. El sector productivo se declaró en quiebra y la cartera vencida de los bancos de la Costa se elevó a niveles insoportables.
7. Otros elementos importantes que explican la profundización de la crisis en el Ecuador, constituyeron las caídas bruscas del precio del petróleo, que llegó a venderse en 7 dólares el barril, esto es tres puntos por debajo de los costos de producción, la crisis asiática que creó desconfianza en el mercado internacional, el cierre de las líneas de crédito en los mercados financieros internacionales y la consecuente disminución de los flujos de capital hacia el sector privado nacional. A ello se sumó la reducción de los ingresos por algunos productos importantes de exportación como banano, café, camarón (que disminuyó su producción en más del 60% arrasado por la plaga "mancha blanca"), atún, abacá y flores, afectados por la caída de los precios y el proteccionismo que ha tendido a agudizarse en los mercados internacionales, a partir de la última crisis financiera

internacional. Los ingresos por exportaciones del Ecuador, aumentaron apenas en 0.6%, y el crecimiento de la economía fue negativo.

8. De este modo llegamos a finales de 1998. El régimen de Jamil Mahuad se había iniciado con la histórica firma de la paz con Perú, lo que aparentemente contaba con el respaldo de todo el país, pero que, para su ratificación en el Congreso, significó que el Gobierno se comprometiera con el bloque legislativo socialcristiano que pronto iba a cobrarle la factura. Y eso ocurrió en diciembre de 1998, cuando debió quebrar el mayor banco del país, el Filanbanco, de propiedad de empresarios muy cercanos al socialcristianismo; el Gobierno negoció un acuerdo por el cual absorbió el banco con la entrega de supuestos créditos de salvamento por cerca de mil millones de dólares.

De inmediato, el Congreso creó un impuesto curioso aplicable a toda transacción bancaria, para reemplazar el impuesto a la renta; este nuevo tributo provocó que la población comenzara a realizar sus transacciones por fuera del sistema financiero para evitar el pago del impuesto del 1% a cada transacción bancaria, al tiempo que los grandes capitales escapaban del país (se calcula que en 1999 fugaron del Ecuador más de dos mil millones de dólares y que en los bancos extranjeros existe un capital ecuatoriano de alrededor de diez mil millones de dólares, esto es, un monto igual al 60% de la deuda externa del país).

9. En marzo de 1999, la bancarrota del país fue total. El Gobierno, para defender a los banqueros que habían financiado su campaña electoral, entregó primero importantes sumas de dinero de las reservas del Banco Central y después provocó un innecesario paro bancario (un día lunes, los bancos amanecieron cerrados por orden del Gobierno y cundió la alarma entre la población), inmediatamente de lo cual, para evitar que los clientes vacíen los pocos recursos que quedaban en los bancos, provocó un congelamiento de todos los depósitos que apenas se comenzó a levantar en marzo del 2000. Al final de la crisis financiera, el 70% de la banca estaba en manos del Estado y sus quiebras le costaron al Gobierno seis mil millones de dólares, mientras el Estado recibió de los banqueros garantías sobredimensionadas en bienes muebles e inmuebles que hasta ahora (septiembre de 2000) no consigue vender.

El congelamiento de los depósitos del público en los bancos, privó del capital de trabajo a las empresas y la liquidez a las familias, afectando la producción y el consumo internos, lo que profundizó la recesión económica. El congelamiento significó el bloqueo de todos los depósitos existentes en los bancos, lo que provocó una inmediata paralización de toda actividad económica. Semanas después, se liberó un porcentaje de estos depósitos en montos pequeños, pasadas unas semanas se liberaron progresivamente todos los recursos que estaban en cuentas corrientes y libretas de ahorro, pero continuaron bloqueados por un año los depósitos a plazo fijo. Concluido el año, se descongelaron

exclusivamente los depósitos a plazo fijo hasta 4 mil dólares; y todavía hoy, en septiembre del 2000 no se han descongelado todos los dineros bloqueados en marzo de 1999. Este hecho provocó una inédita especulación con los certificados de depósitos que emitieron los bancos a favor de quienes tenían recursos bloqueados. Con los certificados se realizaban (y se realizan aún) diversas transacciones comerciales, pero los especuladores aprovecharon las necesidades urgentes de los clientes de los bancos y compraron los certificados, particularmente de los bancos quebrados que pasaron a manos del Estado, con descuentos de hasta el 50 y 60%.

La inflación, devaluación, congelamiento de depósitos y recesión, impactaron de manera automática sobre la situación de las familias ecuatorianas y de las finanzas públicas.

El tipo de cambio (referencia al dólar) se descontroló, igualmente la inflación. El presidente Mahuad apenas pudo sostenerse unos meses más, en cierta medida gracias a su prestigio anterior y su carisma personal; hasta que, el único banquero que pudo el régimen llevar a la cárcel (y por acción directa del ejército con desconocimiento del presidente Mahuad), un empresario con unos niveles insólitos de corrupción, denunció haber financiado la campaña electoral de Mahuad con tres millones de dólares. El asunto era particularmente ilegal, porque al momento de recibir ese apoyo, el mismo banquero mantenía un litigio con el Estado, lo que significaba un apoyo electoral de alguien procesado por la justicia. A partir de allí, todo fue cuesta abajo, hasta el levantamiento indígena y la rebelión militar de enero del 2000, quince días después de que, en una medida desesperada para mantenerse en el poder, Mahuad proclamara, improvisadamente, la dolarización de la economía ecuatoriana y la paulatina desaparición de la moneda nacional.

B. Estado del país.

Veamos algunas cifras de la debacle de 1999: la desocupación creció desde alrededor del 14% al 18 o 19% (en los sectores más pobres, una de cada tres personas en edad de trabajar, se encuentra abiertamente desempleada); se calcula en cuatrocientos mil los ecuatorianos que salieron al exterior en busca de trabajo; la recesión fue tal, que el crecimiento de la economía ecuatoriana fue negativo ese año, un crecimiento de -7% del producto interno bruto (el cálculo del crecimiento se establece en comparación con el PIB, que en el Ecuador descendió en 1999 hasta colocarse en alrededor de 13 mil millones de dólares, y el PIB per cápita cayó en 1999 de 1.660 dólares en que se encontraba en 1998 a 1.164, según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de ese año); el dólar que había abierto el año a 6 mil sucres, estaba en diciembre en 28 mil sucres. Las tasas de interés llegaron a superar el 100%

anual y el Banco Central llegó a pagar 600% de interés por los bonos emitidos para solventar la crisis de los bancos.

Mientras en agosto de 1998, el salario básico más los beneficios de ley equivalía a US\$ 143,27 dólares, en diciembre de 1999, había descendido a US\$ 60,15 dólares y, en enero del 2000, a 44.37 dólares. La inflación llegó en 1999 al 70%, la más alta de América Latina.

El servicio de las deudas externa e interna, absorbió cerca del 70% del total de ingresos del presupuesto en 1999, y el país se vio obligado a declararse en mora en el pago de intereses en el último trimestre, con todo el desprestigio internacional que acarrearán esas situaciones, situación que sólo se ha arreglado con la reciente renegociación de la deuda externa.

El gasto en educación, salud, asistencia social y desarrollo agropecuario, según cálculos recientes, se comprimió en 22.6%. Esta anomalía intenta ser corregida parcialmente en el presupuesto para el año 2001, con un incremento en un 20% del gasto social.

La recesión, producto de la combinación del congelamiento de depósitos, pérdida de poder adquisitivo de los hogares, contracción del crédito, devaluación acelerada de la moneda en condiciones de elevado nivel de endeudamiento de las empresas en dólares, alcanzó niveles no conocidos en 1999 con quiebras casi diarias de empresas, particularmente medianas y pequeñas (2.225 en los primeros nueve meses del año). Aún no puede afirmarse que la recesión haya sido superada.

La población ecuatoriana sufrió un violento empobrecimiento debido al aumento del desempleo y del subempleo, a la pérdida del poder adquisitivo de las remuneraciones y a la disminución del gasto social del Estado ecuatoriano, a tal punto que en febrero del 2000, los ingresos del 73.8% de los hogares ecuatorianos no alcanzaban para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos (frente al 47.2% de hogares en octubre de 1998), y el 55.3% se encontraban ya en una situación de hambre.

La pobreza se elevó afectando al 70% de la población en 1999, superior al 45% registrado en 1998. Los niveles de indigencia pasaron del 17% en 1998, al 34% (de ese 70% de pobres) en 1999.

2. LA COYUNTURA EN EL 2000

A. Un país dolarizado

Así llegamos al 21 de enero del 2000. Un conjunto de protestas sociales confluyó en un levantamiento indígena que llevó a más de diez mil comuneros, hombres y mujeres, a tomarse las calles de Quito. Mientras tanto, la dirección de la CONAIE había preparado, con un grupo de coroneles del ejército, una sublevación general que culminó, ese día, con la caída del régimen de Jamil Mahuad, la formación de un triunvirato civil militar que duró muy pocas horas y el retorno al régimen democrático con la toma del poder por parte del Vicepresidente de la República, Gustavo Noboa.

La primera medida del nuevo régimen fue ratificar la dolarización de la economía y ha sido, en torno a este tema, que durante estos ocho meses ha girado la vida nacional.

Por la importancia del asunto, recogemos en este análisis, algunas observaciones realizadas por Wilma Salgado, analista económica de la revista Ecuador Debate:

"El carácter improvisado de la dolarización se evidencia en la inexistencia hasta ahora, de análisis de su posible impacto sobre la crítica situación de la economía ecuatoriana. Ni siquiera se ha realizado un ejercicio del impacto de dicha medida sobre las finanzas públicas, sobre la situación financiera de las empresas, de los bancos e instituciones financieras, y peor aún, sobre la situación económica de los empobrecidos hogares ecuatorianos".

"Los argumentos que esgrimen los partidarios de la dolarización constituyen en realidad argumentos en torno a las ventajas de contar con una moneda estable: eliminación del riesgo de devaluación, baja de la inflación y baja de las tasas de interés a niveles cercanos a los internacionales, esto es estabilidad cambiaria y monetaria, que crearía las condiciones para el crecimiento económico."

Tres de los elementos señalados por Salgado, se confirman: la devaluación se detuvo, pues el dólar se estabilizó en 25 mil sucres, pero el mercado "actualizó" sus precios de manera violenta para defenderse de dicha estabilización y la inflación en los primeros meses del 2000 superó el 10% mensual.

Continúa Wilma Salgado:

"La adopción del dólar como moneda en el Ecuador, podría dar lugar al ingreso a un círculo virtuoso de crecimiento económico, aumento del empleo y de los ingresos, que estimulen la demanda y la producción, únicamente si se cumplen las siguientes condiciones:

Si se registra un ingreso masivo de capitales, que permita financiar la expansión del crédito a productores y consumidores; si se logra la renegociación de la deuda externa (se ha conseguido renegociarla parcialmente, pero con importantes concesiones a los poseedores de bonos de deuda), capaz de que los recursos que se destinan al servicio de la deuda puedan redireccionarse hacia el gasto social; si se aumenta la inversión pública, para mejorar la infraestructura básica, mejorar la capacitación y la formación de los recursos humanos; si mejoran las condiciones de acceso de nuestros productos de exportación a los mercados externos, a precios favorables y sin barreras proteccionistas; si se aplican políticas de apoyo a los productores agrícolas y a los microempresarios en general; si el proceso de dolarización, se da en el marco de acuerdos internacionales que permitan eliminar la crónica restricción de acceso al financiamiento externo, y esta ventaja podría compensar las desventajas que un tal proceso acarrea en términos de pérdida de competitividad".

"Si el Ecuador tuviera un acceso ilimitado a los recursos financieros de los mercados financieros internacionales, entonces se lograrían las condiciones ventajosas en términos de: a) tendencia a la igualdad entre las tasas de inflación local con la de Estados Unidos; b) reducción del diferencial entre las tasas de interés domésticas y las internacionales; c) estabilidad de precios que podría estimular el ingreso de capitales como inversión extranjera directa."

Si bien lo anotado por Wilma Salgado hasta aquí es lo deseable, hay riesgos que anota la autora, como la presentación de una crónica iliquidez (pues se depende de los ingresos de dólares al país), lo cual agudizaría la recesión económica, aumentando el desempleo.

Existe también el riesgo de que los productores locales no estén en capacidad de competir con los productores del resto de países, con el consecuente cierre de muchas empresas, sobre todo medianas y pequeñas, y en consecuencia, el aumento del desempleo. Además, al producirse una devaluación de los socios comerciales, la producción ecuatoriana perdería competitividad frente a los productos de los países cuya moneda se devalúe.

"La dolarización en el Ecuador, se plantea en un momento de agudización de la desigualdad en la distribución del ingreso, con una concentración excesiva del ingreso entre los accionistas del sector bancario-financiero, por un lado, y un aumento exorbitante de la pobreza y la indigencia, por el otro. Si el nuevo esquema cambiario se esté adoptando, para proteger los ingresos de las familias, frente a la espiral devaluación-inflación, como lo han manifestado voceros gubernamentales, en primer lugar, se requiere la aplicación de políticas que permitan la recuperación del poder adquisitivo de las familias, perdido en el contexto de la crisis. De lo contrario, la adopción de dicho esquema, solo serviría para consolidar una distribución perversa del ingreso en el Ecuador", concluye Wilma Salgado.

Así vista la situación, sin un proyecto nacional, sin un pacto social para enfrentar la crisis, con una dolarización improvisada y una dependencia, en alrededor del 50% de los ingresos nacionales del petróleo, cuyo mercado es sumamente variable, el Ecuador intenta salir de la crisis con una enorme fragilidad, que quiere ser contrarrestada por el poder a través de una agresiva y generosa política de privatizaciones que atraiga recursos externos.

Sin embargo hay algunos aspectos en los que se percibe recuperación: la inflación tiende a bajar (en agosto fue del 1.4% frente al 10 y 12% de marzo y abril), igualmente los intereses bancarios, al tiempo que los bancos han aumentado de manera significativa su captación de recursos nacionales, lo que significa que comienzan a recuperar credibilidad. Hay más confianza en la estabilidad de la moneda (por tanto, sectores como el de la venta a plazos se han dinamizado); sin embargo son pocos los sectores que se están reactivando: petróleo (por los altos precios internacionales), industria automotriz y de electrodomésticos, textil. Han mejorado visiblemente los sistemas de recaudación de tributos con un incremento de recaudaciones de alrededor del 100%. El Ecuador ha llegado a acuerdos con el Fondo Monetario y la banca multilateral, lo que le permite captar créditos por alrededor de dos mil millones de dólares en los próximos dos años y mejora su deteriorada imagen internacional (acuerdos que, sin embargo, obligan a tomar medidas de ajuste como los incrementos periódicos de los costos de combustibles.)

Igualmente se ha renegociado la deuda con el Club de París, reduciendo la presión de los intereses atrasados desde 1996, sobre la economía actual. Es interesante señalar que el acuerdo con el Club de París abre la puerta para transformar el 100% de la deuda contraída a nombre del desarrollo y el 20% de la deuda comercial, en recursos a invertirse en programas sociales. Esto es, el país puede canjear su deuda a cambio de inversiones sociales. Se trata de un proceso largo y complejo, en el que se debería negociar cada proyecto en cada caso con el país acreedor, pero también abre la posibilidad de una política conjunta del Estado y el sector privado (ONG), en el marco de un programa social integrado y de gran alcance. El interrogante allí es la capacidad, visión y decisión política del gobierno de establecer políticas sociales de Estado y no emprender en acciones aisladas y paternalistas en busca de réditos electorales.

El nuevo presupuesto estatal para el año 2001 está programado aparentemente sin déficit fiscal (que alcanzó niveles insostenibles en 1998) y con un ligero incremento de la inversión social, aunque el 45% del presupuesto (todos los ingresos petroleros) siguen destinándose al servicio de la deuda pública. El Ecuador se comprometió con el FMI a reducir el déficit presupuestario del 7% en 1999 a menos del 3% en el año 2001.

Algunas cifras de la paulatina recuperación de la economía han sido recogidas por el Centro de Estudios y Análisis y son las siguientes:

- a) Tras alcanzar una inflación mensual del 10.2% en el mes de abril, la economía ecuatoriana muestra evidencias de una tendencia hacia la baja en el crecimiento de los precios (inflación del 1.4% en agosto).
- b) Uno de los factores más perjudiciales del congelamiento fue la reducción de la confianza de los depositantes en las instituciones financieras. Para el primer semestre del 2000, los depósitos tanto a la vista como a plazo en el sistema bancario crecieron en un 25%, lo que sugiere que la liquidez en la economía empieza a reactivarse. Desafortunadamente, este mayor crecimiento en el ahorro interno no se traduce en un aumento del crédito productivo.
- c) La inversión extranjera autorizada para la constitución de 70 compañías y para el aumento de capital de 48 empresas, creció en un 27% en el primer semestre del presente año, con relación a igual período del año anterior. En el campo externo se observa un comportamiento positivo de la balanza comercial, que creció en el primer semestre del año en un 59% con relación a igual período del año anterior.
- d) Otro signo de reactivación se refleja a través de los principales impuestos tributarios. Entre enero y junio del 2000 se recaudó un 10.6% más del presupuestado (cuando tradicionalmente no se llegó a los montos calculados).

B. Los Comportamientos Políticos y Sociales.

Si nos hemos detenido en los aspectos económicos es por el peso específico que la economía alcanzó a causa de la tremenda caída de 1999, y porque los signos de la crisis política y social no han cambiado.

"Si el Ecuador no afianza el proceso de recuperación superando a la brevedad posible la crisis política – parlamentaria, hay el gravísimo riesgo de que todos los signos de recuperación se desvanezcan y de ocurrir aquello en el año 2000 el país afirmarí su condición de ser el de menor desarrollo en el continente, casi al nivel de Haití.", afirma el Centro de Estudios y Análisis, una entidad independiente pero cercana a los gremios empresariales.

En términos negativos, continúa la contracción del consumo, los salarios no acaban de recuperarse de lo que se llamó la transparentación de la economía (esto es, que los precios se colocaron a niveles de un dólar de 25 mil sucres), las exportaciones con excepción del petróleo siguen en niveles críticos.

Finalmente, el Gobierno se encuentra empeñado en avanzar en políticas de "modernización" que son, fundamentalmente programas de privatizaciones y de apertura al capital externo, de modo de dar sustento a la dolarización.

El vacío político: Durante 1999, las fuerzas políticas del país se neutralizaron a tal extremo, que crearon un profundo vacío que, finalmente, fue copado por el movimiento indígena en enero de este año. De allí que el levantamiento indígena centró su acción sobre la exigencia de la restructuración de los poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial.

Sin embargo, los tres poderes se quedaron intactos en lo fundamental, con solo una renovación superficial en el ejecutivo, con el nuevo gobierno. Mientras tanto, esa neutralización entre ejecutivo y legislativo no se había modificado, particularmente en el escenario donde se ejercita la representación política: el parlamento. A tal extremo, que durante todo el mes de agosto dejó de funcionar, desapareció del espacio público, incapaz de llegar a consensos sobre la simple elección de sus dignidades (presidente, vicepresidente, jefes de comisiones, etc.) En septiembre se vislumbra un cierto descongelamiento de las tensiones entre el presidente Gustavo Noboa y el Congreso dominado por una alianza centro izquierda-populista, lo que hace prever una moderación en las propuestas de privatizaciones (particularmente en los campos petrolero y telefónico) presentadas por el Ejecutivo.

Con una aceptación en la población de apenas el 7%, el organismo donde intervienen los partidos políticos es el vivo retrato de la agonía de la clase política, sin que existan tampoco nuevas fuerzas que puedan tomar el relevo. La agonía de aquellos y la ausencia de nuevos, produce como resultado una paralización de las fuerzas políticas y una pérdida de representación ciudadana dentro del Estado.

En mayo se realizaron elecciones para designar autoridades seccionales (alcaldes y jefes provinciales). Los resultados confirmaron la tendencia a consolidarse del brazo político del movimiento indígena, que con alianzas en varias provincias ha conseguido dirigir el 13% de las alcaldías a nivel de la Sierra y la Amazonía, y el 18% de las prefecturas o jefaturas provinciales. Estos resultados tuvieron un valor estratégico particular: confirmaron, al interior del movimiento indígena, la tendencia favorable a actuar en el marco de la democracia, luego del intento de golpe de estado del 21 de enero. De todos modos, con limitaciones y no sin "contagios" de viejas formas y estilos políticos, las organizaciones y los liderazgos locales vinculado al partido indio, Pachakutik, constituyen lo único nuevo y renovador en la política ecuatoriana.

A tal extremo es la caducidad de las élites, que se comienza a especular que el panorama electoral del año 2002 volverá a estar ocupado por las tres figuras que disputaron la hegemonía política en la década de los ochenta: los ex-presidentes Oswaldo Hurtado (democracia cristiana), León Febres Cordero (derecha) y Rodrigo Borja (socialdemocracia).

Pero esta crisis de legitimidad y representatividad de las élites parece no detenerse en el espacio político. A todo nivel hay una pérdida de representatividad que pueda establecer un pacto social para salir de la crisis y

se trance, por medio de consensos mínimos, un proyecto nacional viable y equitativo.

Finalmente el gobierno actual, de Gustavo Noboa, no ha logrado avanzar casi nada en el combate a la corrupción, lo que no le ha permitido ganar credibilidad; y se encuentra enfrentado a una coyuntura muy difícil: su socio natural, la derecha, se encuentra, por sus errores políticos, arrinconada, mientras se va consolidando en el Congreso una mayoría controlada por la centroizquierda, la centro derecha y un populismo que ha actuado en más de una ocasión junto a la centro izquierda. Este panorama limita las posibilidades del Gobierno de empujar su proyecto modernizador sin resistencia y se vienen tiempos de difíciles negociaciones políticas.

Conflictividad social: Los conflictos sociales siguen teniendo un eje central: el rechazo a las políticas de Gobierno, particularmente la dolarización, las reformas estructurales que dismantelen el Estado y transformen instituciones que constituyen estructuras de apoyo a los movimientos sociales, como el caso de la seguridad social tal como está funcionando.

Evidentemente frente a los contenidos de la conflictividad social es posible mirar el frente y el revés de la medalla. Por una parte, la angustia ciudadana frente a la crisis, la fatiga de la población luego de un año (1999) de constantes sobresaltos y conflictos, y el espejismo que genera un modelo sustentado en una dolarización que corta de raíz dos grandes y viejos males: las devaluaciones monetarias con el consiguiente deterioro de la capacidad adquisitiva de la población, acompañadas de inflaciones que los distintos gobiernos no habían podido reducirla de un nivel del 50% y más al año; todo ello ha dejado abierto el camino para que se consolide el proceso de dolarización (la moneda nacional, el sucre, desapareció formalmente de la calle el 9 de septiembre, aunque sobrevive marginalmente en contados sectores informales) y se justifiquen políticas de seguimiento de la dolarización como las privatizaciones, bajo el argumento de que depender del dólar significa atraer dólares y convertir en dólares empresas públicas que han pasado a manos privadas en casi todos los países de América Latina.

Por otra parte, con excepción del movimiento indígena y parcialmente otros sectores campesinos organizados, los movimientos sociales y populares no han podido estructurar una propuesta y una estrategia que aglutinen a toda la población golpeada por las políticas estatales y particularmente por la corrupción y la desvergüenza con que se manejó la crisis bancaria.

Los conflictos sociales en los últimos meses han continuado surgiendo principalmente entre los sindicatos estatales, y algunos de ellos con huelgas muy polémicas entre la población. Y han tenido actores insólitos como los partidos políticos, generándose a sí mismos situaciones de ingobernabilidad.

Los nuevos actores. Si bien no son muy nuevos, pues adquirieron "visibilidad" en el levantamiento de 1990, las organizaciones indígenas continúan siendo el sector social y político con más claro crecimiento en el país.

Ya hemos señalado cifras de sus éxitos electorales, a pesar del fracaso que significó el movimiento del 21 de enero, en el que el movimiento indígena tuvo que retirarse sin haber conseguido ninguno de sus propósitos principales, sino únicamente el derrocamiento de Mahuad y el advenimiento del nuevo Gobierno, que llegó sin condiciones de quienes habían protagonizado el cambio presidencial: los indígenas.

Desde enero, el movimiento indígena, y más que el movimiento, la dirección de la CONAIE, no ha abandonado ni un momento el escenario político, con la consiguiente fatiga y desorientación, obligado por las coyunturas a actuar, en gran medida por iniciativa del poder que le obligaba a una respuesta o de otros sectores sociales que se han apoyado en la CONAIE. Hay dos hechos que han actualizado la necesidad de una autocrítica del movimiento: la débil respuesta dada por las organizaciones de base a un levantamiento convocado por la dirección de la CONAIE en el mes de agosto último; y la descalificación por parte del Tribunal Supremo Electoral (incluido el delegado indígena en ese organismo) a una propuesta de consulta popular planteada por la CONAIE, a causa de que gran parte de las firmas de respaldo a la solicitud eran falsas, lo que ha afectado de manera grave la credibilidad de la CONAIE.

Un balance hecho recientemente por algunos dirigentes históricos, fundadores de la CONAIE, permite formarse una idea de lo que está ocurriendo con el movimiento, que sigue siendo un "desconocido" para una sociedad mestiza nacional que se resiste a entender al "otro", que acepta al indígena en el estrecho límite de la demanda de sus necesidades insatisfechas, pero sin pretensiones de jugar un papel protagónico en la construcción del país.

Revisemos la visión de los dirigentes:

1. La situación por la que atraviesa el movimiento indígena es producto de su crecimiento en estos últimos diez años.

Aparentemente existiría una división del movimiento en las tres grandes federaciones: CONAIE, la evangélica FEINE y la sindicalista FENOCÍN que congrega también sectores negros. Sin embargo las relaciones entre las tres se han modificado, están ahora más cercanas.

En los discursos no hay diferencias, aunque lo que existe en la realidad es un alineamiento en torno a tesis comunes, propuestas por la CONAIE.

2. El movimiento indígena vive un proceso acelerado de conquistas: en el frente político con Pachakutik; en el frente estatal con la existencia de instancias como la Dirección de Educación Intercultural, la Dirección de

Salud Indígena, el Fondo Indígena y la CODENPE (Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador); además de la reciente creación de la universidad de los pueblos indígenas. El problema es que no se ha logrado articular todo el conjunto de fuerzas, en torno a una estrategia a mediano y largo plazo. El movimiento se ha visto forzado a dar respuestas coyunturales, producto de la situación del país, de las presiones sociales, y de las políticas de gobierno. No se ha podido definir con claridad todo ese panorama, además de que existe dificultad para formular propuestas políticas. Hay un abandono de la agenda indígena y una confusión sobre qué instancia del movimiento debe animar y conducir la actividad política: si la CONAIE o Pachakutik como organización política específica.

3. La apertura de espacios políticos y administrativos en el Estado, ha exigido la dedicación a estos espacios por parte de dirigentes y líderes indígenas, que han debido abandonar el trabajo directo en la organización indígena. Como consecuencia, hay un vacío de producción intelectual, política, que se venía dando; un vacío que han ocupado los débiles movimientos sociales. Hay que hacer esfuerzos para retomar las responsabilidades de dirección y producción permanentes, de conducción política sin que el movimiento esté determinado por intereses de otros sectores. Es necesario definir políticas de alianzas: ¿Hasta dónde con los militares, con los empresarios, con los sindicatos?.

Las alianzas de la CONAIE con personajes de la vieja izquierda, han acabado fatigando al movimiento y exigen un proceso de autocrítica al interior, de modo de articular los intereses indígenas y nacionales en el marco de una política renovada.

4. Ha existido una inversión de esfuerzos para llegar donde se ha llegado y ello se pone en riesgo. El movimiento partió de un conjunto de reivindicaciones como la demanda de la tierra en 1990; de allí se pasó a propuestas sociales más integrales y al terreno político, con la guía del proyecto de la CONAIE elaborado en 1993: consolidar la presencia de las nacionalidades indígenas pero ir hacia el conjunto de la sociedad, partir de los acuerdos desde abajo, desde la base, para promover los cambios. Sin embargo, últimamente, se violentaron las cosas, se violentaron desde el mismo poder político. Si las acciones fracasan, el único sector que sale perdiendo es el de los indios.

Dos fracasos recientes ratifican los problemas:

- a) Las movilizaciones de agosto no tuvieron ningún eco en las bases; y
- b) La CONAIE y los movimientos sociales presentaron una convocatoria a consulta popular con el respaldo de firmas falsificadas.

5. Conclusión de los dirigentes históricos:

- a) Entrar a un proceso autocrítico, de evaluación y análisis de estrategias a mediano y largo plazo.
- b) Trabajar en torno a reivindicaciones concretas del movimiento indígena y en torno a objetivos políticos. Dinamizar programas fundamentales como la educación bilingüe, los proyectos de desarrollo, que están estancados.
- c) Definir un modelo económico que tenga en cuenta la diversidad dentro del propio mundo indígena; definir una agenda política propia; establecer la forma de concretar los derechos conquistados en la nueva Constitución en torno a la creación de las circunscripciones territoriales, en las que podrán concretarse formas propias de aplicar la justicia y la medicina indígenas; definir el tipo de representación que se quiere en el Estado.
- d) Apoyar fuertemente a los alcaldes y prefectos indígenas para generar capacidad de gestión.

Está tomando forma, dentro del movimiento indígena, la necesidad de repensar su acción política, para no convertirse en la bandera que agitan todos los sectores sociales que tienen algún desacuerdo con los poderes del Estado.

Otros actores: Con el título de "Surge un nuevo actor económico", la revista Ecuador Debate (No.50), publicada por el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), destaca un hecho que ha tomado importantes dimensiones: el crecimiento de los mercados financieros alternativos gestionados por los propios pobladores. En un universo de alrededor de 800 cooperativas de ahorro y crédito muy pequeñas, que representan cerca del 3% del ahorro nacional (cifra significativa en un país donde las diferencias económicas son abismales y el sistema financiero está férreamente controlado en muy pocas manos), tienen un nivel de desarrollo (un crecimiento del 25 al 30% anual, a partir de 1998), que contrasta con un sistema financiero nacional colapsado (ya dijimos que el 70% del sistema quebró y pasó a manos del Estado).

Quizás las experiencias últimas con mayor presencia sean las propias cajas agrarias apoyadas por el CAAP; el sistema financiero animado por el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio –FEPP–, que va desde los grupos de ahorro y crédito mínimos, a lo interno de las comunidades rurales, hasta las cajas agrarias locales para confluir en CODESARROLLO, la cooperativa de ahorro y crédito con cobertura nacional; y la cooperativa de ahorro y crédito creada inicialmente por el CECCA, en el Azuay.

C. Elementos a retener de la coyuntura.

1. El Ecuador atravesó por la peor crisis de su historia contemporánea, con un crecimiento negativo, una caída del 7% de su producto interno y un incremento de la desocupación del 14 al 18%, unos niveles de pobreza que afectan al 70% de la población y cerca del 40% en la indigencia; y las hipótesis más optimistas hablan de que no conseguirá recuperarse en un período menor a tres años, de no sobrevenir un colapso de exportaciones (principalmente petróleo).
2. Los datos aislados hablan de una lenta recuperación en números, en las cifras macro, y en unos pocos sectores de la producción, todo ello favorecido por una coyuntura muy frágil: los altos precios del petróleo en el mercado internacional. Fragilidad mayor aún, si se piensa que la economía del país depende absolutamente de los flujos de dólares que consiga atraer. Sin embargo, la población ya sufrió en los primeros cuatro meses del 2000 todo el gigantesco peso de la "transparentación" de la economía, con todos los precios "actualizados" en dólares.
3. El país vive un angustioso vacío de liderazgo y representatividad a todo nivel, lo que impide que se enfrente la crisis en medio de consensos básicos, de compromisos de solidaridad mínimos, de un pacto social en el que los comportamientos de los distintos sectores contribuyan a enfrentar la crisis en conjunto, incluso en el marco de las diferencias pero buscando superar las iniquidades de todo orden.

Más aún, se ha despertado en el país una fiebre por declarar autonomías provinciales, manifestaciones de un profundo regionalismo, y una atomización del país afectado por el centralismo y la exclusión, que no responden a un proyecto de descentralización y autonomías debidamente elaborado. La descentralización es una de las mayores urgencias del Ecuador, si se quiere evitar la dispersión e incluso el desmembramiento de sectores del país, que ya piensan en conformar regiones independientes. El país está traspasado por profundas diversidades regionales, étnicas (con doce nacionalidades indígenas en su territorio), sociales, históricas que tienen que ser entendidas como tales y fundidas en un estado plurinacional y altamente descentralizado.

4. A propósito de lo anterior, hay una fuerte pugna de los sectores sociales para "salvarse" de los duros costos de la crisis y la recuperación. Es evidente que el sector financiero fue desvergonzadamente favorecido por el Gobierno anterior (y sigue siendo, con recursos de crédito externos para el fortalecimiento del sistema), en detrimento de los sectores medios y pobres que sufrieron un gravísimo descalabro. Ahora, los sectores se enfrentan en torno al sentido de un proceso de modernización diseñado para favorecer a la gran inversión privada, bajo el pretexto de corregir vacíos y centralismo en los servicios del Estado (vacíos provocados, con frecuencia, por el manejo político que han hecho las élites gobernantes, de sectores como la seguridad social, la política petrolera, la educación o la salud) y que un sector privado ineficaz y acostumbrado a la protección

estatal no necesariamente podrá absorber con eficiencia. Los sectores se enfrentan en el marco de una disyuntiva: centrar todos los esfuerzos en la reactivación del aparato productivo comenzando por los de arriba, o centrar los esfuerzos para enfrentar la pobreza con políticas que vayan directamente al sector popular. Los acuerdos de renegociación de la deuda con el Club de París dejaron abierta la puerta para procesos de canje de deuda por programas sociales, pero queda la incógnita sobre la capacidad y voluntad política del Gobierno de dinamizar esta alternativa de forma coherente y participativa.

5. La crisis política sigue pesando, como una espada de Damocles, sobre las posibilidades de recuperación económica del país. El Congreso carece de toda representatividad, el Gobierno, que surgió por una coyuntura sorpresiva, no tiene claridad política y responde a diversas tendencias a su interior, lo que vuelve incierto el rumbo que vaya tomando; la justicia está en uno de sus momentos de mayor corrupción y rechazo de la población.
6. Las fuerzas sociales continúan girando en torno al movimiento indígena, con un crecimiento muy importante en los últimos dos años. Lo que significa que el desarrollo de la capacidad de gestión local (con 34 alcaldías y 5 prefecturas que necesitan apoyos técnicos urgentes) es una de las prioridades del desarrollo social este momento. Otra de las prioridades provocadas por la crisis, es la vuelta a los programas productivos, con un importante dinamismo de los sistemas y mercados financieros locales y alternativos.
7. Existe una coyuntura regional que centra gran parte de la atención de los sectores políticos y sociales en el Ecuador: la agudización del conflicto interno en Colombia.

La puesta en marcha del llamado "Plan Colombia", ha significado que el Ecuador se involucre en el conflicto, apoyando logística y políticamente la intervención norteamericana, a partir de la concesión de la base de Manta a las fuerzas militares de Estados Unidos, una concesión que aparece como establecimiento de una simple base de apoyo logístico, pero que podría convertirse en el centro de distribución de informaciones, si el conflicto se generaliza y el enfrentamiento militar entre la alianza Gobierno Colombiano-USA contra la guerrilla, se convierte en una guerra abierta. Las acciones supuestamente destinadas a erradicar los cultivos de coca en la Amazonía -con lo que se destruye, de paso, la agricultura local y se afecta a la vida humana- a la altura de la frontera, hacen prever que se produzcan situaciones caóticas derivadas del éxodo de grandes sectores de población expulsadas por la guerra y por las campañas indiscriminadas de fumigación, que han comenzado a ejecutarse. Se calcula que en la zona afectada por el Plan Colombia existen asentadas 36 mil familias y 200 mil campesinos viven de la coca, población que

quedará en situación crítica, obligada a fugar hacia el interior de Colombia o hacia territorio ecuatoriano.

Para personalidades de los derechos humanos colombianos, la estrategia del Plan Colombia parte del absurdo convencimiento de que "es más fácil mostrar una gran guerra contra pequeños cultivadores, que una batalla real contra el narcotráfico. Combate que, por cierto, ha fracasado en el mundo."

En efecto, hay que tener en cuenta que de las 500 toneladas de cocaína que consumen los países desarrollados, solo 80 podrán, eventualmente, ser destruidas por el Plan Colombia, lo que no se compadece con el impacto sobre la región: éxodo masivo de poblaciones, innumerables víctimas mortales y miles de afectados por las fumigaciones químicas, destrucción de tierras de cultivo y selva, incremento del armamentismo en la región.

Diversos sectores sociales han exigido al Gobierno que declare su neutralidad en el conflicto, 24 autoridades seccionales y 150 organizaciones de la sociedad civil formalizaron su demanda de neutralidad y de revisión de los acuerdos con Estados Unidos para el uso de la base de Manta en el marco del Plan Colombia, lo que compromete directamente al país en el conflicto interno de Colombia; si bien es cierto que la posibilidad de evitar un involucramiento y los efectos colaterales, es muy remota por tratarse de un país fronterizo, pero que, si no es posible escapar de los efectos, por lo menos no nos sumemos deliberadamente a la campaña norteamericana de exterminio de la guerrilla colombiana, que puede desembocar en una guerra regional.

8. En síntesis, el Ecuador no ha abandonado aún las mayores tensiones de la crisis, ni en el campo económico bajo la lenta imposición de aquella aventura de la dolarización; ni en el campo político, sin representación ciudadana, sin ciudadanía plena, sin una búsqueda de consensos y negociaciones entre los sectores sociales y con el peligro constante de una fragmentación del país y una precipitación en el marco de un conflicto armado regional desatado por el Plan Colombia.

DATOS BIBLIOGRÁFICOS

- Informe sobre Desarrollo Humano, Ecuador 1999
PNUD, 1999. Quito
- Economía ecuatoriana en cifras
Alberto Serrano Dávalos
ILDIS, 1999. Quito
- Ecuador Debate #50
CAAP, agosto 2000. Quito
- Boletín mensual (agosto 2000)
Centro de Estudios y Análisis, 2000. Quito
- América Latina en Movimiento #320
ALAI, septiembre 2000. Quito
- INFODATOS
Base de datos de la prensa ecuatoriana
años 1995, 1998, 1999, 2000
- Wilma Salgado
Análisis de coyuntura difundido por Internet
Agosto 2000. Quito