

**ECUADOR**

www.flacsoandes.edu.ec

# **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Juan Carlos Ribadeneira

## **ECUADOR DEBATE**

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 18.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 6.000

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Postal 17-15-00173-B Quito, Ecuador

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico



\$ 5,00

# ECUADOR DEBATE

# 31

Quito-Ecuador, Abril de 1994

## EDITORIAL

### COYUNTURA

Ecuador: La Coyuntura de 1993 y Perspectivas para 1994 / 8-52

EQUIPO DE COYUNTURA "CAAP"

### TEMA CENTRAL

Ecos y Escenarios de la Coyuntura Internacional / 54 - 68

WILMA SALGADO

América Latina en el escenario mundial de los años 90 / 69 - 77

FERNANDO BUSTAMANTE

Tendencias de la economía internacional y elementos para una estrategia de comercio exterior / 78 - 86

JÜRGEN SCHULDT

América Latina en la Economía Mundial / 87 - 100

ANIBAL QUIJANO

Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal .

Procesos recientes y alternativas emergentes / 101 - 115

GERONIMO De SIERRA

El nuevo escenario / 117 - 124

FRANCISCO J. De ROUX

## PUBLICACIONES RECIBIDAS

### DEBATE AGRARIO

Preguntas actuales para la investigación agropecuaria y de los recursos naturales / 130 - 135

LEONARD FIELD

Situación actual y perspectivas de la economía campesina / 137 - 152

LUCIANO MARTINEZ

## **ANALISIS**

Gobernabilidad sin gobierno: El laberinto del 93 / 154 - 163

CESAR VERDUGA

La unidad de valor constante / 165 - 168

LEONARDO SUAREZ G.

## **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado / 169 - 171

J. GONZALEZ PUIG

# EDITORIAL

FLACSO - Biblioteca

A sólo cuatro años de la caída del Muro de Berlín, el mundo capitalista no puede ocultar ya su propia crisis. Los ahorros que iba a dejar el fin de la carrera militar con el Este, no han conseguido la era de paz y prosperidad que prometían a gritos los países Centro Europeos. El pantano en el que cae occidente ya cobra sus primeras consecuencias: el cuestionamiento del modelo neoliberal triunfante en los ochenta, y la caída de las principales economías que lo aplicaron. Desde Estados Unidos hasta Argentina, desde la Europa de Maastricht hasta la ex-Yugoslavia, la economía del lujo y la miseria, del enriquecimiento rápido y la pobreza creciente, de los bancos gigantescos ahogando las naciones pobres, se tambalea, se sofoca, abriendo múltiples escenarios de caos económico y desesperación social.

Pese al triunfo del relativismo con que se miran las cosas y del pragmatismo que guían los comportamientos, brota inocultable las relaciones entre el escándalo del hambre y la especulación desenfrenada en todo el planeta; entre el paro y el racismo; entre el negocio de las armas y los conflictos larvados o abiertos. Todos los intentos- en Europa Central y los países escandinavos- de darle "rostro humano" al capitalismo con alternativas de desarrollo y equidad, sucumbieron mucho antes que el "socialismo real", ante la ola ultra conservadora en la política y neoliberal en la economía, liderada desde hace más de diez años por Norte América y el Reino Unido. Ahora Europa ensaya un escenario basado en un consenso puramente nominal, sostenido por la unión de intereses financieros y comerciales de última hora que, al no proyectar cambios valederos en la estructura del empleo y de la redefinición nacional, se convierte en un tácito aliado de los ímpetus fascista y racistas que una vez más añaden terror y conflictividad a las sociedades Europeas tan dadas a la amnesia histórica.

En América Latina, naufragan los intentos de conciliar "desarrollo y equidad" con aperturismo y modernización administrativa; en nuestros países la desgobernabilidad crece no tanto por colapso de los sistemas de elección y representación democrática, cuanto porque las masas del continente se resisten a soportar la desenfrenada corrupción de las clases políticas y a seguir pagando los costos sociales del "progreso" neoliberal; tal vez la situación más paradigmática la vive hoy México

donde, de cara a la enorme desigualdad socioeconómica irrumpe el EZLN poniendo en escena viejos conflictos y reivindicaciones sociales que el unipartidismo gobernante no había logrado resolver; el asesinato de Colosio en Sonora revela la crisis profunda de un sistema de delegación del poder que algún historiador llamó como de “corrupción compartida”. Todo ocurre como si, después de más de una década de irresponsable euforia neoliberal, los mecanismos de la sociedad, la política y el estado se hubieran desquiciado de golpe y se vieran amenazados seriamente desde su interior.

La brusca caída del “socialismo real” terminó por agotar al tercer mundo. Todos los países que medraban de la ex-URSS viven ahora crisis profundísimas. Pero en nada se diferencia ésta situación, de aquella que viven los países pobres sumidos en la esfera del “capitalismo real”, donde la situación es igualmente grave, produndizándose en Africa y en los países más empobrecidos de América Latina. Si hablamos de nuevos escenarios tendremos que admitir que los que se observan son de un mundo resquebrajado, en continuo estallido, como si una línea subterránea uniera cargas explosivas de país en país, de continente en continente. Arde la ex-Yugoslavia, Irak, Liberia, Angola, Somalia, Mozambique y varias república de la ex-URSS... México empieza a explotar, y no sabemos cuanto tardará Perú, Colombia o el mismo Brasil; la paz tan costosa para el Salvador sigue estando amenazada... mientras a la espera se archivan los “modelos de cambio” para América Latina. ¿De verdad existe alguna alternativa para la crisis capitalista, para un mundo dividido en países residenciales y países tugurio?

Henri Bordeaux acuñó un concepto de lo político que dice: “ *la política es la historia que se está haciendo, o que se está deshaciendo*”. Es decir, una historia que viene de y que va a, siempre en movimiento, no extinguida como en la sentencia de Fukuyama. Ante una sociedad donde la política ha terminado siendo sinónimo de corrupción, habría que retomar un **compromiso político** que parta de tener en cuenta que la historia es ese movimiento, con riesgo implícito, de atrás hacia adelante y de adelante hacia atrás. Pero parece que la historia hoy no se mueve en esos sentidos, si no que va en zigzag, patina, se estremece, haciendo casi imposible alcanzarla y por ende entenderla. No sólo se trata de caracterizar nuevos escenarios sino, en rigor de crearlos. Pero esto supone un compromiso con cierta dosis de osadía no tanto con los que deshacen la historia, sino con quienes la hacen. Mario Benedetti decía refiriéndose a Marx que éste había propuesto “desinsularizar la inteligencia” y añadía, que desinsularizarse es también reeducar la soledad y vaciarla de egoísmo. Con un principio así, más la obligación de entender la historia, la política en nuestros países podría reencontrarse con ese compromiso al que hacíamos referencia. Pero, aún ciertos personajes políticos, que aparecen como los

“comprometidos” por antonomasia e incluso se exhiben como alternativa de futuro -(según el Spot que dice que con la 6 comienza el futuro)-, recomiendan en la práctica tachar el pasado, esa franja poco discreta que a menudo revela deslealtades o simple falta de principios. No son ni amnésicos ni olvidadizos, sino plenamente conscientes y deliberadamente olvidadores. Nos proponen sólo mirar hacia adelante, como el rinoceronte; recordemos que el buho, en cambio, se las arregla para mirar no sólo hacia adelante sino también hacia atrás, y tal vez por eso tiene fama de sabio. Crear nuevos escenarios, entendiendo los anteriores, parece ser la manera en que el **compromiso de lo político se vuelve realidad comprometida**. Crear nuevos escenarios, porque hoy la realidad empuja, ciñe, machaca, y si ingenuamente le cerramos la puerta, no tendrá inconveniente de entrar por la ventana.

Es apuntando en ésta, para nosotros, urgente necesidad, que nuestro número de hoy lo dedicamos a debatir esos nuevos escenarios económicos y políticos que se van creando a la sombra de los viejos. Wilma Salgado nos propone una visión panorámica de la coyuntura económica internacional apuntando las debilidades que traen incubadas en sí los nuevos bloques de mercados. Fernando Bustamante intenta una conceptualización más fenomenológica de las líneas que esbozan complejidad y novedad en las relaciones entre “el nuevo orden” y los países que se alinean a él de manera subordinada. Jürgen Schuldt pasa revista a las tendencias de la economía internacional, los nuevos cuerpos teóricos que intentan explicarla o justificarla y anota algunos elementos para una estrategia de comercio exterior que países como el nuestro deberían proponerse. Anibal Quijano, en base a un novedoso replanteo de la teoría del “centro-periferia”, analiza las actuales condiciones de inserción de América Latina en la economía mundial y revisa conceptos que, por el abuso de la moda, ya no logran señalar los micro-escenarios que irrumpen al interno de nuestros países. Gerónimo de Sierra evalúa el modo como han sido pensados los denominados “pequeños países” y sus problemas por aplicar las estrategias de ajuste en la hora neoliberal; nos presenta algunos interesantes estudios de caso. Concluimos nuestro Tema Central con un artículo de Francisco J. de Roux, en el que se señalan proposiciones de ética política para sostener y fortalecer la relación sobre todo de los sectores populares de nuestros países con las exigencias y premuras de su alineación con el nuevo orden económico internacional. En nuestra sección de Debate Agrario presentamos dos artículos, uno de Leonard Field en el que propone un conjunto de inquietudes para replantear de manera conceptual e institucional la investigación agropecuaria y de los recursos naturales en la zona andina. Luciano Martínez nos propone a su vez una lectura distinta de la situación actual y las perspectivas de la economía campesina. En nuestra sección de análisis saldamos una cuenta pendiente con un interesantísimo artículo que el Economista Cesar Verduga había presentado para nuestro número anterior dedicado al tema de

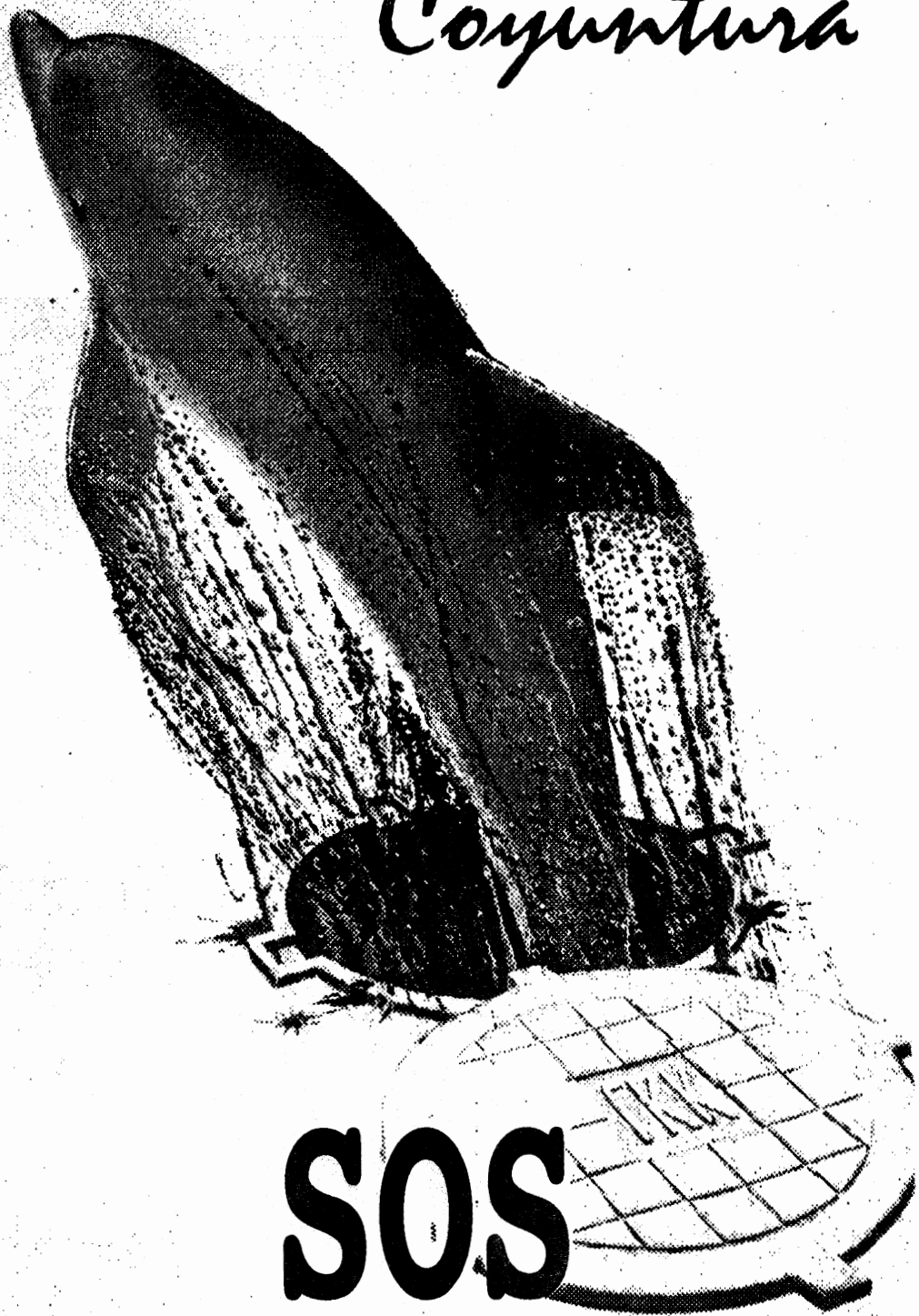
la gobernabilidad en democracia, y lo publicamos ahora por su importancia ineludible. Completamos **Análisis** con un aporte de Leonardo Suarez, profesor de economía de la Universidad Católica de Guayaquil en el que se sitúa los alcances y los límites del mecanismo de Unidad de Valor Constante recién inaugurado por la Banca Nacional. En éste número hemos querido presentar un primer compendio del trabajo realizado por nuestro equipo de Coyuntura, referido a la situación de la economía, la sociedad, la corrupción y los derechos humanos, en un bloque analítico que resume las principales perspectivas de estas realidades entre los años 1993 y lo que corre del año 94. Integramos, como en todas nuestras ediciones, una sección dedicada a reseñar las publicaciones recibidas en la biblioteca del CAAP y nuestra acostumbrada Crítica Bibliográfica esta vez dedicada al libro "Derecho, pueblos indígenas y reforma del estado" coeditado por CAAP-Abya-Yala, a cargo del pensador guayaquileño J. González Püig. Hemos aumentado nuestro tiraje en 100 ejemplares más debido a la creciente demanda de lectura de la revista.

*J.C. Ribadeneira*  
*Editor*

**BIBLIOTECA**



*Coyuntura*



**SOS**



# **ECUADOR: LA COYUNTURA DE 1993 Y PERSPECTIVAS PARA 1994**

Equipo de Coyuntura <sup>2</sup>

## **INTRODUCCION Y SINTESIS**

A principio del presente año, aún antes del alza del precio de la gasolina y las grandes movilizaciones de protesta que siguieron la primera semana de febrero de 1994, un exiguo 14% de la población ecuatoriana pensaba que "las cosas van bien y están encauzadas hacia una mejoría", situación aún más deteriorada que la de junio de 1993 cuando apenas un 16% de la población opinaba que las cosas "marchaban bien"<sup>3</sup>.

En añadidura, la imagen de las principales instituciones del país continúa deteriorándose peligrosamente desde un nivel de por sí reducido, siendo el más desprestigiado de los países latinoamericanos encuestados (compitiendo únicamente con las pésimas percepciones presentes en Guatemala y Bolivia): sólo un 8% tiene confianza en los partidos políticos, 11% en el Congreso, 16% en el sistema judicial, 25% en las fuerzas de seguridad y 28% en el sistema electoral (Ver Cuadro No. 1).

En cambio, salen bien libradas del juicio negativo tres instituciones: 73% confía en la Iglesia Católica, 59% en el sistema educativo <sup>4</sup> y 58% en los medios de comunicación. Lo que significa que, a la larga, en este ambiente de desconfianza y de incertidumbre generalizadas, la resolución de los problemas del país sólo podría

---

1. Fecha de cierre: febrero 28, 1994. Este Informe sintetiza, corrige y extiende los tres análisis coyunturales cuatrimestrales producidos por el Equipo de Coyuntura (Ver: CAAP, 1993a, 1993b y 1993c) durante el año pasado.

2. Configuran el Equipo de Coyuntura: Hernán Ibarra, Milton Maya, Wilma Salgado y Jürgen Schuldt. El Equipo agradece la colaboración de Alberto Acosta y Francisco Rhon. Asistieron en la elaboración del Informe los estudiantes Luis Cabrera y Gerson Amaya.

3. Los resultados de las encuestas de la presente sección han sido reproducidas de la revista "Cambio 16": números 1.130 (julio 19, 1993, p. 26) y 1.158 (enero 31, 1994; pp. 10s.). La encuesta fue realizada por ICP/RESEARCH de España sobre la base de una muestra de 1.009 mayores de edad en el Ecuador.

4. Este resultado nos llama poderosamente la atención, ya que todo conocedor del sistema educativo nacional coincide en que, requiere de una transformación profunda.

afrontarse con la participación de la Iglesia y los medios de comunicación, sin olvidar la necesidad de convocar a los gremios empresariales, a las centrales sindicales y campesinas, así como a las Fuerzas Armadas. Aunque el gobierno, los partidos de oposición, los gremios y la gran mayoría de la población estima aún que los principales problemas que afronta el país son económicos (inflación, recesión, subempleo, etc.), la solución en esas condiciones sólo puede ser política e institucional. Así lo han entendido, si bien sólo desde mediados de febrero de este año, diversos gremios, instituciones y personalidades -Conferencia Episcopal, FUT, canales de TV, etc.- que vienen haciendo llamados al diálogo y al consenso nacional ante la gravedad de la crisis.

### Cuadro N° 1

#### Grado de confianza en el funcionamiento de las instituciones del Ecuador (%), 1993-94

Instituciones	Junio 1993	Enero 1994	Cambio %
A. Política:			
- Partidos Políticos	13	8	-38,5
- Congreso	21	11	-47,6
- Sistema electoral	35	28	-20,0
B. Sistema judicial	31	16	-48,4
C. Fuerzas de seguridad	35	25	-28,6
D. Sistema educativo	61	59	- 3,3
E. Medios de comunicación	66	58	-12,1
F. Iglesia Católica	74	73	- 1,4

Fuente: Nota 3

Evidentemente esta creciente percepción negativa de la población responde a las pésimas condiciones políticas, sociales y económicas por las que atraviesa el país, no sólo ante las gestadas por la actual gestión política y económica, sino como consecuencia de una crisis profunda que viene prolongándose por algo más de una década.

La anomia y fragmentación social parece surgir de las deterioradas condiciones de salud, vivienda, alimentación y educación, agravadas por la sorprendente aceleración de las actividades delictivas convencionales (homicidio, robo, asaltos) y

nuevas (narcotráfico), incluso comparando únicamente 1993 con 1992. A esto se suma, por un lado, la creciente **corrupción** general (no sólo del aparato estatal), sobre la que no existen estadísticas precisas, pero a las que intentaremos aproximarnos en base a un método heterodoxo; y, por otro lado, el irrespeto de los **derechos humanos** en el país: los atropellos han aumentado en casi dos tercios, de más de 600 denuncias en 1992 a más de 1000 en 1993.

En la **coyuntura política**, se observa una descomposición creciente de la “democracia delegativa”, derivada de factores tales como: las crecientes dificultades de carácter político que enfrenta el gobierno y que desarrolla formas patrimoniales de ejercicio de poder; su evidente y acelerado desgaste y sus marchas y contramarchas en la adopción de medidas de política económica; el entramamiento del proceso de toma de decisiones en lo que respecta las denominadas “reformas estructurales” de corte neoliberal; las crecientes denuncias de corrupción en las altas esferas gubernamentales; las presiones de “oxigenación” del Gabinete; el continuado enfrentamiento Ejecutivo-Legislativo, en medio del hecho que la tendencia socialcristiana se vaya convirtiendo en fuerza decisora crucial, “convertida” -paradójicamente- en principal opositora al gobierno, en vista naturalmente de las próximas elecciones intermedias (y de las presidenciales de 1996).

A lo largo de 1993, la evolución de la **economía** ecuatoriana estuvo marcada por dos tendencias fundamentales. De una parte, por un claro **proceso recesivo**, que incidió más duramente en los sectores críticos generadores de empleo y/o divisas (construcción del sector público, industria manufacturera, agricultura y comercio). De la otra, por una artificiosa **desaceleración inflacionaria** a partir del segundo semestre, rompiendo aparentemente la inercia que la había mantenido en alrededor del 50% anual durante el último lustro. Con lo que, por fin la inflación habría sido “vencida” por efectos de la recesión: aquella se redujo del 60% a que ascendía en 1992, a sólo 31% en 1993; en cambio, frente a un crecimiento económico del 3,5% en 1992, estimamos que hubo una desaceleración al 1,3% en 1993<sup>5</sup>, con lo que el PIB por habitante descendió en términos absolutos en -0,8%, caída que no se daba desde 1989.

A esa insatisfactoria evolución habría que añadirle las tendencias precarias al equilibrio de la balanza de pagos y de las cuentas fiscales, la distorsión creciente de los precios relativos, las amenazadoras corrientes del mercado mundial, el errático manejo de la política macroeconómica, la ausencia de propuestas y medidas de largo alcance, las deterioradas condiciones políticas internas y el descenso del nivel de vida de la mayoría de la población, ninguna de las cuales da pie para optimismo

---

5. Los países de América Latina habrían crecido al 3,5% en 1993, los de Asia del Pacífico en 8,7%, los de Europa del Este en -1,8% y los de la OECD en 1,1% (Granell, 1994: 25), con grandes diferencias al interior de cada grupo.

alguno, ni para el futuro cercano, ni para el de mediano alcance. De esta manera, durante 1993 la evolución de la coyuntura económica se ha ido deslizando casi imperceptiblemente por sendas que auguran dificultades al bienio 1994-95.

Como es sabido, el deterioro económico relativamente profundo -que aún está lejos de tocar fondo a pesar de regir ya por casi tres lustros- ha condicionado la descomposición política y el deterioro social, pero a medida que aquel se prolonga, son estas últimas las que se convierten en los principales obstáculos para el restablecimiento de los equilibrios económicos. Es en esta difícil transición que nos encontramos hoy en día, en que se refuerzan y retroalimentan entre sí la recesión productiva, la anomia social, la descomposición de las instituciones y el conflicto paralizado.

El presente Informe Anual de Coyuntura 1993-94 consta de tres partes. Una primera trata los aspectos principales del actual comportamiento de la economía nacional (A); en la segunda parte tratamos mostrar los factores que mejor caracterizan la anomia y fragmentación social presentes (B); por último, insertamos una sección que analiza el momento por el que atraviesan los procesos políticos y los movimientos sociales (C) <sup>6</sup>. En cada una de esas secciones se analizan y presentan tres temáticas: los procesos centrales acaecidos en 1993, las difíciles tendencias que se avizoran para 1994 y, aunque marginalmente, las propuestas de política que sugiere el Equipo de Coyuntura para revertir las fuerzas negativas o para reforzar las positivas.

## A. ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA NACIONAL

### 1.- PRECARIEDAD DE LOS EQUILIBRIOS

Los voceros gubernamentales arguyen ahora, luego de reconocer tardíamente el fenómeno, que la preocupante **recesión productiva rampante** que se arraigara en el país durante 1993 habría resultado inevitable para estabilizar la economía y para equilibrar definitivamente las principales cuentas macroeconómicas <sup>7</sup>. Por lo demás, según ellos y para evaluar "objetivamente" la gestión económica, la desaceleración del crecimiento económico había que sopesarla con los rotundos éxitos alcanzados durante el año pasado por la gestión económica (respecto a 1992): se redujo la

---

6. Hemos excluido la coyuntura internacional, cuyo análisis se encuentra más adelante, en la sección central de la revista, en el artículo firmado por Wilma Salgado.

7. Proceso que el gobierno no ha querido reconocer sino hacia fines del año pasado, aún cuando era previsible ya desde abril de 1993 (CAAP, 1993a: 10-20). Todavía el primero de enero de 1994 el Ministro de Finanzas postulaba la posibilidad de reactivar la economía en el año en curso. Sobre el carácter "rampante" de la recesión, véase: CAAP (1993b: 22-25).

inflación del 60% al 31% <sup>8</sup>; se comprimió el déficit fiscal consolidado del 2,6% al 0,9% del PIB; se incrementó en 60% la Reserva Monetaria Internacional (neta), que pasó de US\$ 782 millones a US\$ 1.240 millones; se redujeron las tasas nominales de interés en alrededor de veinte puntos porcentuales; y se logró una leve recuperación de los salarios reales (en 5%).

A primera vista, indudablemente, parecería necio tratar de negar logros tan contundentes. En nuestra opinión, sin embargo, ellos sólo son aparentes, por lo que sería ingenuo o irresponsable dejar de alertar sobre los riesgos inmanentes que ha entrañado el peculiar proceso de estabilización aplicado desde septiembre de 1992. Consideramos que, para lograr los objetivos arriba reseñados, el equipo económico ha desatado o acumulado -casi imperceptiblemente- ciertas fricciones y desequilibrios que sería peligroso ignorar, todos los cuales vienen reforzándose entre sí. Este procedimiento los convierte en logros temporales y precarios, sobre todo por el hecho que en su transcurso se han ido gestando sesgos subterráneos que amenazan todo el programa de corto plazo y, muy especialmente, la estabilidad de mediano alcance, económica y políticamente <sup>9</sup>.

Todo ésto lo afirmamos independientemente de la baja abrupta del **precio del crudo**, observada durante el segundo semestre del año pasado, que ciertamente contribuiría a agravar las tendencias al desequilibrio macroeconómico, tanto por la tardanza con que la tomó en cuenta el gobierno en su programa <sup>10</sup>, como por su incapacidad para encontrar consensos e implementar las políticas adecuadas para enfrentarlo. Obviamente, el gobierno tendrá en este fenómeno exógeno el **motivo** para atribuirle todo el peso de la crisis -y de los nuevos desequilibrios gestados por la propia gestión económica- que se agravaría lenta pero sostenidamente a lo largo del año en curso.

Gracias a esas tendencias, una vez estabilizada aparentemente la economía, según el Ministro de Finanzas, estarían dadas las condiciones para poder - a partir de 1994 - **reactivar la economía e implementar políticas sociales** que com -

---

8. Esa tasa se refiere a la inflación acumulada a diciembre de cada año. La inflación **promedio** descendió del 54,6% en 1992 al 45% en 1993.

9. En efecto, no existen estímulos para el ahorro (a excepción del financiero), no se han dado los mecanismos para convertir el ahorro en inversión, se ha deteriorado la distribución del ingreso y del gasto, se ha comprimido el mercado interno, se continúan estimulando las tendencias especulativas y comerciales (más que las propiamente productivas), se incentivan las ventajas comparativas estáticas más que las dinámicas, etc. todo lo que habrá de redundar en bajas tasas de crecimiento a mediano plazo.

10. Como lo justificaremos más adelante, en setiembre u octubre del año pasado, a más tardar, el gobierno ha debido realizar ajustes profundos a su programa económico en varios aspectos, y no sólo como consecuencia del descenso del precio del crudo. Este, fijado en US\$ 17 por barril para fines presupuestales, ha ido declinando -para un promedio de US\$ 15,7 por barril durante el primer semestre de 1993- a US\$ 13,8 en julio, subió a US\$ 14,1 en agosto, y cayó en septiembre a 13,5 US\$; llegando a situarse a US\$ 10 en Diciembre de 1993.

pensen los costos del ajuste, como lo han venido proponiendo voluntariosa pero ilusamente todos los gobiernos desde la década pasada.

En los primeros meses de 1994, cuando el gobierno aún estaba vanagloriándose de su éxito al llegar muy cerca de la meta de inflación anual de 30%, establecida para 1993 <sup>11</sup>; un evento exógeno (pero previsible), la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial, unido a las crecientes presiones de los organismos seccionales, casi asfixiados por efecto de la restricción fiscal y el carácter eminentemente político de la distribución de las asignaciones por parte del Gobierno Central, desplazaron el eje principal de atención de la economía, desde el proceso inflacionario y la recesión derivada de la política de ajuste aplicada, hacia el desequilibrio fiscal.

El efecto directo de la caída de los precios del petróleo (que llegaron a situarse temporalmente, a mediados de diciembre, por debajo de los 10 dólares, para la variedad Golfo, la más cercana a la que exporta el país), es la reducción de los ingresos del Estado, cuya proforma presupuestaria (aprobada en el Congreso), para este año, preveía inicialmente un nivel de 15 dólares, previsión que posteriormente se redujo a 13 en la presentación final del Presupuesto del Sector Público (hoy en día el precio se viene acercando a los U\$ 12 por barril) <sup>12</sup>.

Esta evolución significaba, además, un fuerte contraste para el sector más "populista" del gobierno y en particular para el Presidente, deseoso de realizar obra pública y responder en alguna forma a la crítica, que destaca la inexistencia de una política social compensatoria de los efectos del ajuste sobre los sectores populares.

Cabe recordar al respecto, la promesa gubernamental, realizada en septiembre de 1992, para justificar la magnitud del impacto del paquetazo del 3 de dicho mes, en el sentido de que los esfuerzos demandados se justificaban, ya que en el segundo semestre de 1993, los ecuatorianos veríamos la luz al final del túnel y se iniciaría la reactivación. Como hemos visto en los últimos análisis de coyuntura, lejos de reactivarse, la economía ecuatoriana enfrenta un claro proceso recesivo.

Por otro lado, la publicidad recibida en los últimos días por el reporte sobre Ecuador, de la empresa londinense Economist Intelligence Unit (divulgado en octubre de 1993), que incursiona en aspectos políticos al detallar el papel casi "simbólico" del Presidente de la República y el papel decisivo cumplido por el Vicepresidente; y, sobre todo, su clarinada respecto del riesgo de un 'golpe' de estado, ha impactado fuertemente en la opinión pública y ha generado amplio debate.

---

11. La tasa de variación anual efectivamente registrada por el Índice de Precios al Consumidor Urbano, elaborado por el INEC, fue de 30.96%. Es muy conocida la desactualización, tanto de la canasta de bienes y servicios incluida en dicho indicador, como de la estructura de ponderaciones (que datan de 1978), aspecto que resta representatividad al índice.

12. La magnitud del problema fiscal y sus repercusiones sobre la economía y la sociedad ecuatorianas serán analizadas, por lo tanto, en primer lugar dentro de este trabajo.

Aunque dicho informe trata aspectos conocidos y discutidos en el Ecuador, adquiere mayor relevancia al provenir de una prestigiosa publicación internacional, paradigmática para los sectores neoliberales y aún más conservadores, entre los economistas y gobernantes a nivel mundial.

En términos económicos, el informe en mención establece que el Ecuador representaría un alto riesgo para la inversión extranjera y no sería elegible para contratar financiamiento voluntario, debido a la inestabilidad de la economía ecuatoriana, a la persistencia de niveles inflacionarios superiores a los de otros países de la región, a la variabilidad de las reglas de juego (en razón del enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo) y las pocas posibilidades de establecer consensos básicos entre los principales sectores sociales.

A ello se agregan no sólo los riesgos políticos antes mencionados, sino el retraso del país frente a otros de la región, en cuanto a la aplicación de las reformas estructurales neoliberales, en particular respecto de la privatización de empresas públicas; así como el nulo avance y las difíciles perspectivas del proceso de renegociación de la deuda externa, previo el logro de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

En consecuencia, es muy importante el análisis pormenorizado de las perspectivas de la economía ecuatoriana para el presente año, desde la perspectiva del gobierno, contrastándolas con las reales posibilidades que se derivan de las tensiones sociales acumuladas, de los eventos políticos previstos para este año y de la evolución de los desequilibrios y de los procesos económicos.

## **2. EL PROBLEMA FISCAL**

A fines de 1993, algunos voceros del Gobierno estimaban que el sector público no financiero presentaba un déficit fiscal, cuya cuantificación resultaba problemática, debido al rezago en las estadísticas necesarias.

Sin embargo, un análisis más detallado permite afirmar que, debido fundamentalmente a la ineficiencia de numerosas entidades oficiales para realizar los gastos programados <sup>13</sup>, y utilizando hipótesis moderadas respecto del comportamiento de los ingresos y gastos del Gobierno Central en los últimos dos meses, para los cuales no se dispone aún de información, el Presupuesto General del Estado, esto es el

---

13. De la información que se dispone en la que se comparan los gastos autorizados, por Ministerios, y los efectivamente realizados, se desprende que, -como promedio ponderado- las entidades públicas sólo gastaron un 81%, reflejando su incapacidad de gasto por el desmantelamiento del aparato público y la incertidumbre a que dan lugar las reformas al interior de la gestión estatal. De manera que más que la austeridad, entendida en el sentido estricto de la palabra, fue la incapacidad la que llevó a reducir el déficit fiscal.

correspondiente al Gobierno Central, registraría un superávit cercano al 2.5% del PIB.

Si ese indicador se complementa con los resultados, igualmente estimados, de las principales empresas públicas, en particular de Petroecuador, INECCEL, EME-TEL y el IESS, se puede considerar que el déficit del sector público no financiero en 1993 estaría, en el peor de los casos, bordeando el 1% del PIB.

Para 1994 las autoridades económicas estimaban un déficit que bordeaba el billón doscientos mil millones de sucres, equivalente aproximadamente al 4% del PIB. Según los voceros gubernamentales, ese nivel sería el resultado de la disminución de ingresos, derivada de la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial; combinada con un incremento de los egresos, vinculado al compromiso de aumentar los sueldos de los maestros, establecido mediante Ley, como paso previo al levantamiento del prolongado paro del magisterio.

Las previsiones del Departamento de productos primarios del FMI calculaban un precio promedio de 14 dólares por barril para este año; debiendo aclararse que el crudo de la calidad producida en el país tiene un nivel de precios menor al promedio de todos los crudos. Peor aún, en el largo plazo, algunos analistas preveen que máximo en dos décadas más, el petróleo volverá al patrón clásico de los productos primarios (caracterizado por la baja tendencial de su poder de compra), del que habría escapado temporalmente, gracias a su importancia estratégica, cada vez mas reducida hoy en día; y, a su vinculación a los conflictos geopolíticos del Oriente Medio, en vías de solución. En tal virtud, según dichos análisis, en el mediano y largo plazos, los precios oscilarían en torno a los 10 dólares por barril o aún menos.

Por lo antes anotado consideramos, como se dijo anteriormente, que la declinación de los precios del crudo era previsible, resultando apresurada y negligente la estimación de un precio promedio de 15 dólares, incluida en la proforma presupuestaria del sector público para 1994.

Cabe anotar igualmente, que el impacto de la caída de los precios del petróleo en el déficit fiscal, se ve agravada por la efectiva revalorización del sucre frente al dólar, determinada por la política de manejo regulado de la cotización del dólar, que permite su flotación entre márgenes limitados, utilizando al tipo de cambio como ancla anti-inflacionaria y como instrumento para romper las expectativas de elevación del nivel general de precios.

La magnitud de la "brecha fiscal" para este año, ha sido ampliamente debatida; como ya señaláramos, el gobierno, estimó un precio de 10 dólares por barril de petróleo para 1994 (es decir consideró la alternativa más baja), e incluyó los gastos adicionales por el incremento de las remuneraciones del magisterio, para sustentar su estimación del déficit antes mencionado, equivalente al 4% del PIB.

El Presidente de la Comisión de Presupuesto del Parlamento, por su parte, plantea que el déficit sería sustancialmente menor, en torno a los 550 mil millones



de sucres, considerando la reducción del precio del petróleo de 15 a 13 dólares (y no a 10 como estima el Gobierno), entre la proforma y el presupuesto; así como el aumento de sueldos al magisterio. Según dicho criterio, esa brecha se cerraría incrementando en 15% (300 mil millones), el monto estimado para recaudación de impuestos y reduciendo en 200 mil millones el monto del servicio de la deuda externa.

De cualquier forma, con el fin de llenar la brecha fiscal, en la primera quincena de diciembre, el Gobierno envió al Congreso un proyecto de reforma tributaria, con el carácter de urgente, que incluía un incremento del impuesto al valor agregado (IVA), del 10 al 18 por ciento; así como aumentos en el impuesto a los consumos especiales (ICE). Por otro lado, reconociendo el carácter generalizado de la evasión fiscal en el país, en particular en lo que respecta al impuesto a la renta, el proyecto incluía un impuesto presuntivo del 1% sobre los activos de las empresas, como anticipo con cargo al impuesto a la renta.

Todas las Cámaras que agrupan a los empresarios privados, sector que representaría (junto a un segmento de la economía informal y a cierto sector de profesionales), el núcleo más importante de la evasión fiscal, reclamaron inmediatamente por el anticipo del 1%, enfatizando tanto la forma en que se emitió el Registro Oficial que oficializaba la Reforma Tributaria, como por los elementos considerados dentro de los activos que, a su juicio, elevaban excesivamente la base imponible; por la falta de relación que existiría, entre los niveles de activos y el rendimiento efectivo de una empresa; por la sanción que, a sus ojos, representaría esta medida contra la inversión; y, finalmente por la incoherencia que se evidenciaría en la política económica del Gobierno, incapaz, según su criterio, de emprender vigorosamente la privatización de empresas públicas y la reducción del "voraz" aparato estatal.

El rechazo de las medidas fiscales propuestas por el Gobierno, maximalistas y manifiestamente excesivas, en particular en lo que se refiere al incremento del IVA, redujo enormemente las posibilidades del ejecutivo, empujándolo casi, a utilizar el "recurso fácil" de la elevación del precio de los combustibles, al que han recurrido repetidamente todos los gobiernos desde 1982. Como se conoce, el incremento del IVA y del ICE fue negado por el Parlamento.

Según el Secretario de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)<sup>14</sup>, el último incremento de las gasolinas habría cubierto el déficit fiscal previsto en algo más de un billón de sucres; unido a la reducción de los gastos corrientes y de inversión y de las transferencias a los gobiernos seccionales, los cuales podrían compensarse con créditos de BEDE.

---

14. Ver diario "Hoy" del 16 de febrero de 1994.

La Presidenta de la Junta Monetaria fue más explícita al detallar su impacto en las cuentas fiscales <sup>15</sup>: que el incremento de las gasolinas rendiría 400.000 millones de sucres; la eliminación de los costos de transporte en que antes incurría Petroecuador y la optimización de sus servicios representaría 70.000 millones adicionales; el recorte del gasto corriente y de inversión representaría 400.000 millones adicionales; los efectos de la reforma tributaria generarían 250.000 millones más, incluyendo el anticipo del 1% sobre los activos empresariales...un total de 1'120.000 millones. Señalaba, igualmente, que la elevación de los precios de los combustibles era impostergable, independientemente de la evolución de los precios del crudo en el mercado mundial, en razón de la inflación acumulada desde la revisión realizada en septiembre de 1992, manifestando que se trataría de un aumento nominal, no real del precio de las gasolinas.

Por lo tanto, carecería de sentido la discusión en torno a la verdadera magnitud de la brecha fiscal y, por ende, de los incrementos requeridos, sea en el porcentaje del IVA o en los precios de los combustibles. Es claro que dentro del actual esquema de política económica, el saneamiento de las finanzas públicas y la vigencia de precios reales, son un rubro central del ajuste, sin importar los costos; y, constituyen una base fundamental exigida por el FMI, para avalar el programa económico del gobierno, formalizado en una Carta de Intención, entreabriendo así las puertas hacia posibles acuerdos con la banca privada internacional y con el Club de París. Un preacuerdo inicial entre el gobierno y el FMI, fue anunciado el 17 de febrero de este año, precisamente luego de que las autoridades económicas presentaran en Washington las recientes alzas de los combustibles.

En suma, el gobierno aspira concluir el presente año con una situación fiscal sustancialmente saneada <sup>16</sup>, a costa de un incremento significativo de la pobreza y de la profundización de la desigual distribución del ingreso, aspectos sobre los cuales, lamentablemente no existe información empírica reciente, salvo por supuesto la consuetudinaria violencia y delincuencia, que crece en todas las ciudades ecuatorianas <sup>17</sup>.

Peor aún, de acuerdo a las declaraciones de varios voceros del gobierno, en los próximos meses se efectivizarán nuevas alzas de tarifas como las telefónicas y eléctricas, al igual que la elevación del gas para consumo doméstico.

Como respuesta al deterioro resultante en el nivel de vida de los ecuatorianos, el gobierno pretende avanzar en el recensamiento de los sectores más pauperizados

---

15. Ver declaraciones al Diario "Hoy" del 12 de febrero de 1994, página 3A.

16. Se ha conocido que la meta "sugerida" por el FMI para el déficit fiscal en 1994, habría sido inicialmente de 1.2% del PIB, pero posteriormente se endureció su posición, fijándola en 0.5%. Véase "Martes Económico" No.273, febrero 22 de 1994.

17. Ver "Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador, 1974-1992", en Ecuador Debate No. 28, abril de 1993; véase asimismo la segunda parte de este Informe.

del Ecuador, hacia los cuales se canalizarán, vía los bancos privados, los subsidios "focalizados". No es de extrañar, entonces la unidad de criterio con la cual casi la totalidad de los sectores de la sociedad ecuatoriana manifestó su rechazo a las medidas planteadas, en su conjunto, o en los aspectos que más les afectaban. Cabe acotar que el único sector prácticamente intocado, por no decir el único beneficiado por las medidas es el sector financiero.

Huérfano de apoyo, aún del gran empresariado privado, el gobierno se vio forzado a dar marcha atrás en su planteamiento del 1%, que pasó de un mecanismo para intentar reducir la evasión del impuesto a la renta, por parte de los empresarios, a convertirse en un anticipo, que se devolverá luego de dos años y con intereses.

La segunda huelga nacional de trabajadores y sectores populares, en los 18 meses del actual gobierno; así como la huelga anunciada por prácticamente la totalidad de los Municipios y Consejos Provinciales del país, muestran que la resistencia de la sociedad frente a la continuidad y profundización del ajuste es creciente, si bien las formas tradicionales de lucha sindical parecen agotarse y la credibilidad de partidos y líderes políticos y sindicales se encuentra en un punto muy bajo<sup>18</sup>.

Analicemos a continuación los indicadores del comportamiento global y sectorial de la economía durante 1993 así como las perspectivas de evolución para el presente año.

### 3. EVOLUCION DE LA PRODUCCION EN 1993

Las estimaciones macroeconómicas consideradas oficiales<sup>19</sup>, establecen que el crecimiento del PIB, habría sido de 1,7%, lo que evidenciaría una clara desaceleración de la economía y un deterioro del ingreso per-cápita de los ecuatorianos, en la medida en que el crecimiento vegetativo de la población se mantiene en 2,1%.

Los sectores que registrarían una mayor desaceleración relativa serían: Servicios -0,1% en 1993 (frente a 2,1% en 1992), básicamente por transporte y comunicaciones 1,3% (frente a 5,5%), y agricultura y pesca, con 1,3% (4,7% en 1992), debido sobre todo al deterioro de la subrama "banano, cacao y café", que habría decrecido en 10,1% (frente a un crecimiento de 0,4% en 1992), contrarrestada, sin embargo, por la dinamización de la actividad silvícola con una tasa de 6,4% (3% en 1992) y el mantenimiento de una tasa elevada en pesca y caza, 5,2%, aunque inferior a la de 1992 (9,7%).

---

18. Véase la tercera parte de este Informe para mayores detalles.

19. Ver al respecto "Análisis Semanal", Año XXIV, No. 4, del 24 de enero de 1994.

Según la información disponible, habrían crecido actividades como: petróleo y minas (7,2% en 1993, 4,9% en 1992), gracias a un aumento de la extracción petrolera que habríase incrementado en 7,4% (5% en 1992); agua, luz y gas (11% frente a 2,7% en 1992), si bien expresada en volumen (precios constantes de 1975), la producción caería prácticamente en 10%.

La manufactura habríase expandido en 2,7% (frente a 4,5% en 1992) de acuerdo a la estimación oficial; se destacan como las ramas más dinámicas, dentro de los alimentos y bebidas: las de carnes y pescado elaborado (5,1%) y cereales y panadería (4,8%); productos químicos (6,1% en 1993, frente a 9,2% en 1992), maquinarias 4,5% (5,6%) y productos de madera con 3,4% (3,9%). Igualmente vale anotar que la rama textiles y prendas habría registrado un crecimiento de 3,1%, el más elevado desde 1990. Esto significaría que el sector no habría sido afectado por el ingreso masivo de ropa usada, por la apertura a los países de la subregión andina y principalmente a Colombia, ni por la reducción de la demanda interna, lo que resulta muy improbable.

En las tendencias macroeconómicas antes reseñadas existen varios aspectos problemáticos, que determinarían una revisión hacia la baja de las estimaciones sectoriales y de la variación global del PIB.

En primer lugar, parece improbable el crecimiento estimado en la Manufactura; un avance de los resultados de la Encuesta Industrial No. 75<sup>20</sup>, realizado a comienzos de febrero, incluyendo cerca de 130 empresas, permite apreciar algunas tendencias de la actividad: una situación general del sector predominantemente estancada, con saldos claramente negativos en cuanto a: situación de las empresas (salvo el caso de las que producen bienes de consumo durable y bienes de capital, cuya situación sería normal) y una negativa tendencia de la demanda, de la que sólo se exceptúa la rama de bienes de consumo durable. En consecuencia, el volumen de producción tiende a mantenerse sin cambio, salvo el claro incremento de la producción de bienes de capital y la disminución de la producción de las empresas de bienes de consumo durable.

Cabe destacar, sin embargo, que las estimaciones anuales de crecimiento de la producción en 1993, incluidas en dicho avance, cuyo carácter es sólo ilustrativo debido a la todavía reducida cobertura de la muestra, presentan tasas moderadas de crecimiento (entre 3 y 8 %), y una reducción de 6%, en el caso de la producción de bienes de capital. Dicha tendencia estaría determinada básicamente por la profunda reducción de la demanda a lo largo del año, que ha afectado a las empresas de todo el sector, salvo a las que producen bienes de capital. Las empresas ensambladoras de automotores parecen no haber sido afectadas por la importación competitiva, en la medida en que han orientado parte de su producción a los mercados externos.

---

20. Ver Programa de Encuestas de Coyuntura CONADE-BCE; Evolución de la Industria IV Trimestre 1993. Avance Febrero 1 de 1994.

Por otro lado, en el período enero-noviembre de 1993, el valor de las importaciones de materias primas para la industria cayó en 9,4%, mientras las compras externas de bienes de capital aumentaron en 7,3%. Esta evolución muestra el impacto de la reducción de la demanda interna y el proceso de reemplazo de equipo obsoleto en algunas empresas, antes que un verdadero crecimiento de la manufactura.

Otro indicador relacionado que permite vislumbrar la evolución de la industria manufacturera es el consumo sectorial de energía eléctrica, que cae en 5%, entre 1993 y 1992, mostrando inequívocamente la tendencia recesiva del sector.

En la reducción de la demanda interna juega un papel importante la evolución del empleo, variable sobre la cual no existe información oportuna y confiable. Sin embargo, la reducción de los empleados del Estado, la racionalización de los recursos humanos en numerosas empresas del sector privado, y la falta de dinamismo de la inversión pública y privada, permiten afirmar que la tasa de desempleo abierto se ha incrementado significativamente en los últimos años. Algunos analistas estiman que dicho indicador se situaría en torno al 15%; sin considerar la enorme masa de subempleados (estimada entre 55 y 65%), característica de la economía ecuatoriana.

Como una muestra parcial de este incremento del desempleo vale señalar que el total del personal ocupado en las 326 empresas industriales más importantes a mediados de 1993 (equivalente a 55.030 personas), representa un incremento de 2,3% frente al nivel de similar período de 1992, pero una disminución de 5%, frente al nivel del tercer trimestre de 1989. Esta evolución es ilustrativa, tanto del proceso de racionalización y tecnificación industrial, como de la limitada capacidad de generación de empleo del sector.

Por lo tanto, los 40 mil empleados públicos que perderán su empleo entre agosto de 1992-1994, representan cerca de las tres cuartas partes del total de los ocupados en los principales establecimientos industriales.

En lo que respecta a la construcción, la estimación oficial de un crecimiento de 2,3%, parece excesiva, considerando la restricción del gasto público, la suspensión de los préstamos hipotecarios del Seguro Social, la vigencia de elevadas y variables tasas de interés en bancos privados; así como los reiterados planteamientos de los respectivos gremios empresariales, que enfatizan la difícil situación de la actividad. La situación básicamente estancada que enfrentan las ramas manufactureras: madera y productos de la madera; vidrio; y minerales no metálicos, cuya actividad está íntimamente relacionada con la construcción, corrobora lo antes señalado. En esas ramas, la tasa de utilización de la capacidad instalada está por debajo del promedio de la industria, situada en 65% a fines del tercer trimestre de 1993. Por último, la estimación oficial presenta una combinación insostenible de tendencias, que incluye: menos comercio, menos energía eléctrica (en volumen) y más actividad industrial.

En cuanto a la actividad agropecuaria, los elementos de información disponibles, en particular los resultados de la encuesta de producción agropecuaria del MAG-SEAN, permiten afirmar que en 1993 la actividad agropecuaria también creció menos que en 1992, si bien a un ritmo algo superior a la tasa de crecimiento poblacional.

Varios de los principales productos de exportación, de consumo interno y materias primas agrícolas, presentarían importantes disminuciones; las mismas han sido compensadas, sin embargo, por la expansión de la producción de arroz (20%), maíz duro seco (15%) y caña de azúcar (13%), y en menor medida en banano (10,7%), palma africana (5%), soya (4%) y trigo (6,4%).

## Cuadro N° 2

### Producción Agrícola 1993

#### Tasas de Crecimiento

	Banano	Cacao	Café	Algodón	Arroz	Caña de Azúcar
Producción	10.7	-12.0	-0.05	-36.0	20.4	13.4
S. Sembrada	8.8	0.7	1.0	-43.9	11.7	13.9
S. Cosechada	10.1	1.0	-0.9	-41	15.1	14.2
Rendimiento	0.6	-13.8	2.9	8.7	4.8	-0.8
	Cebada	M. Duro	Palma	Papa	Soya	Trigo
Producción	-1.3	15.2	5.0	-9.8	4.3	6.4
S. Sembrada	1.4	2.6	0.1	-5.6	-1.1	-5.8
S. Cosechada	2.6	2.9	0.1	-10.6	-2.7	-6.3
Rendimiento	-2.8	12.9	5.0	-3.6	7.3	13.6

Fuente: MAGSEAN, Encuesta Agropecuaria

Elaboración: Propia.

Efectivamente, entre los productos de exportación, habría disminuido la producción de cacao (12%) y café (0,5%), en el primer caso, en razón de la reducción del nivel de rendimiento por hectárea, que venía bajando desde 1992; y en el segundo, por la reducción de la superficie sembrada y el estancamiento de los rendimientos por hectárea.

Entre las materias primas de origen agrícola se registra una importante caída de la producción de algodón (36%), debido fundamentalmente a la disminución de la superficie sembrada en más del 40%; igualmente, la producción de cebada, cada vez más marginal y restringida a las pequeñas economías campesinas, también disminuyó en 1,3%, debido a la reducción de los ya muy bajos niveles de rendimiento. Es conocido que la agricultura ecuatoriana tiene bajísimos niveles de productividad, inferiores incluso a los prevalecientes en el caso de la rezagada agricultura de Bolivia.

Finalmente, un importante rubro de consumo interno como la papa registraría una baja de la producción, ligeramente inferior al 10%, debido tanto a la reducción de la superficie cosechada como de los rendimientos por hectárea.

Evidentemente, un factor determinante de la evolución antes reseñada es la caída de los niveles de inversión productiva, en general, y en el sector agropecuario en particular. La persistencia, a lo largo de todo el año, de elevadas tasas reales de interés, su elevada variabilidad, vinculada a la incertidumbre respecto de la orientación definitiva de la política, especialmente fiscal del gobierno; y el vigor de las tendencias rentistas y especulativas implantadas entre algunos sectores empresariales del país, desde años atrás explicarían, entre otros factores, esta evolución desfavorable. La reducción de los recursos reales disponibles en el Banco de Fomento, para la concesión de créditos a los productores agropecuarios, sería igualmente otra explicación sectorial de dicha evolución.

La información de la última encuesta de coyuntura sobre el sector agropecuario <sup>21</sup>, confirma la evolución antes reseñada, en particular en cuanto a la caída de la producción de papa y cacao; y el crecimiento en palma africana; aunque presenta evoluciones discrepantes en cinco de los productos considerados. Evidentemente, los resultados de la encuesta cuantitativa MAG-SEAN son más precisos por su metodología y cobertura.

Analizando los procesos en términos globales, estimamos que la rama “banano, cacao y café” de la contabilidad nacional crecería en 0,6%; mientras “otras producciones agrícolas” crecería en 3,8%; en consecuencia, la agricultura crecería con una tasa de 2,8%, bastante diferente de la caída estimada oficialmente. Esta tasa parece más coherente con la evolución de la inflación del rubro alimentos, que no ha sido de la magnitud correspondiente a la caída estimada en cifras oficiales.

Finalmente, en cuanto al crecimiento de la actividad “pesca y caza”, dentro de la cual tiene un peso predominante la producción camaronesa, las estimaciones oficiales establecen una tasa de crecimiento de 5,2% estimación que no parece adecuada si se observa el comportamiento de las exportaciones, principal destino de

---

21. Ver Programa de Encuestas de Coyuntura CONADE-BCE; Evolución de la Agricultura, Año Agrícola 92-93, No. 66, Enero de 1994.

la producción piscícola y de la cría del camarón, cuyos niveles de valor, entre enero y noviembre de 1993, respecto de igual período de 1992, cayeron en los siguientes porcentajes: camarón (-13,3%), atún (-19%) y pescado (-5,8%). Además, en el caso de camarón, como se conoce, una parte de las piscinas enfrenta el "síndrome de Taura", que ha obligado a cerrar piscinas o a reducir la producción.

Una vez incorporadas las correcciones de las tasas sectoriales y recalculado el crecimiento estimado del PIB, se estima que un mejor comportamiento de la agricultura sería contrapesado por los menores niveles de la construcción, la pesca, la industria manufacturera, entre los más importantes: en consecuencia, el crecimiento del PIB en 1993 sería de 1.3%, en el mejor de los casos.

#### 4. EL SECTOR EXTERNO

A fines de enero de 1994, el saldo de reserva monetaria internacional acumulada por el Banco Central se mantenía por sobre los 1.250 millones de dólares, estableciendo nuevos récords históricos de este indicador.

Como ya se anotara en anteriores entregas del análisis, dicho resultado se explica en algo más del 50%, por el saldo favorable de la balanza comercial, aunque menor que el correspondiente a 1992, debido a que disminuye el valor FOB de las exportaciones ecuatorianas, durante enero-noviembre de 1993 y se incrementa el valor de las importaciones en igual período.

Sin embargo, uno de los factores explicativos más importantes, junto al ingreso de capitales "golondrina"<sup>22</sup>, es el no pago de una parte de la deuda externa, que ha evitado un fuerte drenaje de divisas. Está claro sin embargo, que en caso de avanzar hacia la renegociación de una parte de la deuda externa, el país deberá desembolsar una suma significativa como gesto de buena voluntad ante la banca privada internacional, lo que podría reducir por lo menos a la mitad el nivel de reservas.

La inversión extranjera en el país ha tendido a incrementarse, si bien en forma parcial; existen estimaciones de un ingreso de nueva inversión por un monto superior a los 100 millones de dólares.

De cualquier forma, tanto por el tamaño del mercado, como por la lentitud, escasa transparencia y poca estabilidad de las reglas de juego aplicadas en el proceso de privatización de empresas públicas, los montos canalizados hacia el Ecuador son limitados, y pertenecen al denominado capital golondrina, cuyo carácter es eminentemente especulativo, busca obtener renta financiera, y es sumamente volátil frente al cambio de dirección de las diferencias de tasas de interés (entre el mercado

---

22. En el Ecuador se ha reproducido también el fenómeno observado en toda América Latina, el flujo de capitales del exterior, básicamente de capital fugado, posibilitando el incremento del nivel de reservas. Como es sabido, ante un tipo de cambio nominal prácticamente fijo y tasas pasivas nominales en torno al 30%, la rentabilidad es mayúscula.



local y otros mercados internacionales), así como por el deterioro de las expectativas cambiarias.

Las autoridades monetarias han utilizado una parte no relevante de la reserva monetaria internacional, para establecer, de facto, el piso y el techo de una franja dentro de la cual permiten la flotación del dólar. La revalorización del sucre frente al dólar es un hecho que genera un efecto distorsionador al expresar el PIB per cápita o el salario en términos de dólares; modificando las tendencias y llevando a engaño, respecto de la verdadera evolución de la economía en 1993, peor aún a particulares.

## 5. EL MERCADO PROCESO DE DESINFLACION Y LOS PRECIOS RELATIVOS

En torno al sustantivo abatimiento -aún parcial- de la inflación indudablemente es menester reconocerle este avance temporal al equipo económico. En primera instancia, porque -en septiembre de 1992- reconoció correctamente que -a diferencia de sus antecesores-ella no derivaba de un exceso de demanda, sino que gran parte de su nivel -hasta entonces tercamente anclado en un 50% anual- provenía del lado de costos y primordialmente de las expectativas y las fuerzas inerciales que se habían enraizado después de más de diez años de estabilizaciones fracasadas.

En consecuencia, sobre la base de ese diagnóstico, para lograr la desinflación no era recomendable comprimir excesivamente la demanda efectiva (a través de políticas monetarias y fiscales altamente restrictivas), sino que era necesario implantar un instrumental que atacara básicamente los factores **propagadores** o **mantenedores** de la inflación<sup>23</sup>; en este caso a través del tipo de cambio fijo, que actuaría como "ancla" para reducir las fuerzas inerciales del proceso. Por ello es de resaltar que el gobierno atinó en aplicar una política de estabilización neoliberal (en que habría desempeñado un rol central la política fiscal restrictiva) con elementos heterodoxos, permitiendo incluso una leve alza salarial real. Si habría adoptado la receta ortodoxa en su forma más pura, la recesión habría sido mucho mayor y, probablemente, la inflación no habría llegado a caer ni tanto, ni tan rápidamente<sup>24</sup>.

El Cuadro 3 permite calibrar la decidida desinflación alcanzada a nivel nacional (urbano), al declinar de 60,2% en 1992 a 31% en 1993 (tasas acumuladas a lo largo

---

23. Como se estila en los análisis neo-estructuristas de la inflación, diferenciamos entre los factores impulsores, propagadores y mantenedores de la inflación (Bresser y Nakano, 1984).

24. De otra parte, si habría aplicado una receta heterodoxa de estabilización, tal como fuera presentada a mediados del año 1992 por nosotros (Véase "Hacia una política no-ortodoxa de estabilización para el Ecuador", en: Ecuador Debate, No. 26). Se habría reducido más la inflación y probablemente no se habría tenido recesión, ni las otras consecuencias negativas y desequilibrios que hacen que la baja lograda en la tasa de inflación se presente como una victoria pírrica.

de cada año)<sup>25</sup>. Este proceso de reducción apreciable del crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue especialmente notorio durante el segundo semestre de 1993, en que la inflación (anualizada) fue del 20,8%, frente a una tasa del 42,1% durante el primero.

### Cuadro N° 3

#### Inflación acumulada anual. Por rubros, 1992-93 (Porcentajes)

	Ponderación	1 9 9 2		1 9 9 3	
	Total	Costa	Sierra	Costa	Sierra
TOTAL	100,0	60,2	31,0	29,0	33,6
Alimentos y Bebidas	39,6	57,0	29,7	25,1	36,8
Vivienda	24,7	58,5	31,8	32,8	30,6
Indumentaria	10,8	49,9	23,7	23,3	24,2
Misceláneos	24,9	71,9	36,5	39,7	32,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

La aún elevada inflación del primer semestre de 1993 es atribuible al hecho que, durante los primeros seis meses del año, aún no estaban calmadas las expectativas y el proceso de indexación (formal e informal), no se había ajustado aún a las metas estipuladas -pero poco creíbles- por el gobierno, como consecuencia de los más variados factores que azuzaron la incertidumbre: los **conflictos** al interior del Gabinete, los **desastres naturales** de La Josefina y en la Costa (y sus previsibles impactos sobre el gasto público y la producción agropecuaria), los erráticos cambios en la **política monetaria** que seguía creciendo a ritmos superiores al 40% anual (a la par que, paradójicamente, aumentaban temporalmente las tasas de interés), la existencia de pronósticos pesimistas sobre las principales **exportaciones** del país (especialmente por la cuota que impondría la Unión Europea al banano), los anuncios adelantados de **medidas económicas** que no llegaron a plasmarse, etc.

Durante el segundo semestre de 1993 -en que recién se afianzan las fuerzas anti-inflacionarias- contribuyeron a amainar las presiones inflacionarias, sobre todo, la recesión rampante que se fue generalizando (básicamente como consecuencia de la estricta política fiscal <sup>26</sup>), el continuado aumento de la reserva monetaria internacio-

25. La inflación **promedio**, por su parte, declinó del 54,6% en 1992 a 45% en 1993.

26. Ciertamente más por el lado del recorte (involuntario) de gastos que por los incrementos de impuestos.

nal que convenció a la población que el tipo de cambio se mantendría en márgenes razonables (es decir, que no habría una maxi-devaluación) y que no habrían “paquetes” en lo que restaba del año (a pesar de la evidencia del desalineamiento de los precios relativos básicos de la economía), la ausencia de desastres naturales y de conflictos sociales mayores, entre otros.

En última instancia, dichas tendencias son el resultado de la aplicación, desde septiembre de 1992, de una **variedad** del esquema ortodoxo neo-clásico de estabilización y ajuste, conseguidas por el **sobreajuste** de las tarifas de varios bienes y servicios públicos y del tipo de cambio, a comienzos de la aplicación del programa, para mantener **anclados nominalmente** dichos precios estratégicos, con la finalidad de quebrar los componentes inercial y de expectativas de la inflación; y la **compresión de la demanda efectiva**, resultado del drástico recorte del gasto e inversión pública, del consumo privado, del aumento de la recaudación tributaria, de la vigilancia relativamente severa de la emisión monetaria y de la rigurosa contención salarial, componentes conocidos de este esquema estabilizador.

En términos **regionales**, es interesante observar la gran diferencia entre las inflaciones de Costa y Sierra en 1993: mientras en la primera fue del 29%, en la segunda ascendió al 33,6%, una diferencia de casi cinco puntos porcentuales. Ese diferencial responde básicamente al impacto pernicioso del crecimiento de los precios de “Alimentos y Bebidas” en las ciudades serranas, rubro que aumentó en casi 37% a lo largo de 1993, casi once puntos porcentuales más que en la costa.

El éxito alcanzado con esta desinflación, tiene sin embargo sus bemoles, no sólo porque ha desacelerado la actividad económica, sino fundamentalmente porque ha sido alcanzada sin aprovechar ese alivio temporal que ese proceso otorgaba para realizar una serie de reformas estructurales <sup>27</sup> y, sobre todo, porque se procesó sobre la base de una grave distorsión de precios relativos que tiende a desviar los incentivos de la producción a los servicios (especialmente de la industria manufacturera al comercio importador), de la exportación a la importación, del lucro tenaz al especulativo, de la inversión al ahorro financiero, etc.

Este último proceso no sólo viene desembocando en una **asignación** irracional de recursos (hacia el área financiera, más que hacia la productiva), sino también porque no ha estimulado la **inversión** productiva y ha llevado a una **redistribución** regresiva del Ingreso Nacional. En tal sentido, en la medida en que el equipo económico concibió esa reducción como un fin en sí, lo hizo a costa del surgimiento de una serie de limitaciones y nuevos desequilibrios que se han plasmado justa-

---

27. De paso es interesante indicar que la desinflación se alcanzó sin llevar a cabo la ansiada “modernización” neoliberal, que para los economistas ortodoxos era una condición *sine qua non* para alcanzarla (Ver: BID, 1993). En añadidura, durante el segundo semestre de 1993, calmadas las expectativas inflacionarias, debió implementarse otras reformas en diversos frentes, en especial por el lado tributario.

mente al amparo de la exitosa reducción de la inflación y que pueden detonar en el momento menos esperado, azuzando nuevamente la espiral inflacionaria contenida artificiosamente. A ello se añaden dificultades adicionales que tenderán a convertirse en obstáculos para el crecimiento económico de mediano plazo.

Como es sabido, uno de los principales **dogmas** del pensamiento económico ortodoxo, que comparte íntegramente el equipo económico del gobierno, radica en **alinear los precios relativos** para asegurar su **corrección y sinceramiento**. Esto es lo que se denomina el problema **neoclásico**, que debiera afrontarse para asegurar un crecimiento económico sostenido y la asignación más o menos eficiente de los recursos económicos. Más aún, se estima que con este procedimiento se resolverían, en la medida en que el mercado determinaría “libremente” tales precios, los principales problemas del país: desde los propiamente económicos (equilibrio externo e interno), pasando por los sociales (el desempleo y subempleo, la desigual distribución funcional del Ingreso), hasta los políticos (clientelismo, rentismo).

Observemos lo que se ha logrado en este sentido durante los últimos semestres. El Cuadro 4 compara los precios básicos de la economía -a cuyo “alineamiento” otorga tanta importancia el equipo económico- durante los últimos cuatro semestres, donde el primero de 1992 (I-1992) sirve de base, en un periodo en el que esos precios se encontraban **extremamente** “desalineados”. Nótese que hemos diferenciado entre los precios que son determinados por los siguientes agentes, cuando menos en el corto plazo:

a) conjuntamente por el gobierno y el sector privado, como son el tipo de cambio y las tasas de interés;

b) por el gobierno: combustibles, electricidad y salarios; y

c) por el sector privado, sea en forma competitiva (productos agropecuarios), sea en forma “administrada” (bienes industriales y materiales de construcción).

En primer lugar, respecto al **tipo de cambio** (Cuadro 4, fila 1), es evidente que el sucre se encuentra **notoriamente sobrevaluado** respecto al dólar norteamericano, sea cual fuere el año-base que se adopte para la estimación. Respecto al segundo semestre del año 1992 la revaluación promedio del segundo semestre de 1993 se sitúa en torno al 20% <sup>28</sup>. Este es uno de los temas más delicados en el manejo macroeconómico de 1994, en la medida que una maxi-devaluación entraría en conflicto con la necesidad de cumplir con la meta del 20% de inflación (por lo que hay resistencia gubernamental a devaluar) y con la supuesta reactivación que pretende inducirse (es sabido que prácticamente toda devaluación es contractiva <sup>29</sup>); de

---

28. Si consideramos la inflación ponderada de los países con los que comerciamos, la sobrevaluación de los últimos doce meses equivale a un 20%. Pero, si tomamos como base el año 1991, como se hace oficialmente, el guarismo ascendería cuando menos al 35%.

29. Véase: Díaz-Alejandro (1964) y Krugman y Taylor (1978), entre otros.

otra parte, la aversión a devaluar tropieza con los intereses de los exportadores (quienes presionan por la devaluación para recuperar sus tasas de ganancia). Es decir, se trata de un **desencuentro político** al interior del propio gobierno, que en los próximos meses será materia de encono creciente.

Paralelamente, y ésto es lo más grave, la revaluación del sucre frente al dólar lleva consigo una **desindustrialización** acelerada de la economía nacional, tendiendo a terciarizarla, puesto que el comercio adquiere preponderancia respecto a la producción propiamente dicha. Por esta tendencia, si bien ciertas fracciones de industriales se benefician porque pueden importar insumos y maquinaria “barata”, para otras esa coyuntura es perjudicial puesto que vienen ingresando -a precios irrisorios- importaciones competitivas (al margen de la “ropa usada” y los precios de “dumping”). Muchos de ellos se vuelven comerciantes, importando lo que antes producían.

Finalmente, la expectativa de una maxi-devaluación irá **in crescendo**, bajo el criterio que se pueda producir después de las elecciones intermedias del primero de mayo de este año. Con ello, se tendería a una “dolarización” creciente de la economía, presionando a la baja la reserva monetaria internacional del Banco Central y elevando paralelamente las de por sí altas tasas de interés (en el supuesto que la inflación se mantenga al 30% o baje de ese nivel).

En relación a las **tasas de interés** (Cuadro 4, fila 2), es interesante observar, tanto el enorme diferencial (“spread”) existente entre las tasas activas y las pasivas (que llegó a casi el 170%), así como el hecho que las primeras hayan ascendido a niveles extremadamente elevados en términos reales y las segundas continúen en niveles negativos (aunque cada vez menores). De donde se desprende uno de los grandes beneficiarios del actual proceso económico: la banca privada y, sobre todo, las empresas financieras. Nótese, de paso, que en el país no se estuvo aplicando una política monetaria extremadamente restrictiva (que aumentó, nominalmente, a tasas que en ciertos momentos bordearon el 48% anual), con lo que tampoco se justifican las tasas activas tan elevadas, ni mucho menos los altos diferenciales entre las tasas activa y pasiva<sup>30</sup>.

Respecto a las **tarifas públicas**, en tercer lugar, si bien ha habido una recuperación real (de la gasolina y la electricidad) respecto al primer semestre de 1992 (Cuadro 4, filas 3 y 4), es motivo de preocupación creciente entre el equipo económico<sup>31</sup>, sobre todo el caso de ciertos **combustibles**. El FMI ha puesto como **precondición** para que su Directorio Ejecutivo apruebe el crédito contingente (para

---

30. Véase el artículo de Wayne Camard (1991) sobre la hegemonía de la banca en el Ecuador y el trabajo de Luis Fierro (1991) sobre su rol en la configuración de los “grupos financieros” en el país.

31. Aunque más que por convicción propia, por presiones del FMI, para quien el ajuste de estos precios es una de las “precondiciones” para llegar a un Acuerdo **stand-by**.

lo que aún falta que se evacúe la Carta de Intención correspondiente, probablemente hacia abril del año en curso), que se ajusten los precios de las gasolinas. Nuevamente surge aquí el conflicto entre la necesidad (cada vez más política) de reducir aún más la inflación y la importancia de ajustar las cuentas fiscales. Hace unos días, a partir del 29 de enero de 1994, hemos visto que el gobierno está dispuesto, a puertas de los comicios electorales de mayo, a asumir los costos políticos de corto plazo frente a este dilema tan común durante los últimos lustros. El precio de la gasolina extra aumentó en 71% (y en porcentajes algo menores las demás gasolinas), manteniéndose fijos los demás precios de los combustibles (precisamente los más "retrasados", entiéndase el diesel y el gas).

En **cuarta** instancia, revirtiendo la tendencia observada en el país desde 1980, los **salarios reales** (Cuadro 4, fila 5) se han recuperado levemente.

**Quinto:** los precios esenciales de los **materiales de construcción**, a pesar de la prolongada crisis por la que atraviesa el sector, se han adelantado en exceso durante el último año, como consecuencia del aumento del margen de ganancia que los oligopolios añaden a los costos variables, en su afán por recuperar parte de la comprimida masa de ganancias (Cuadro 4, fila 6).

En **sexta** instancia, los precios de los bienes **industriales** han venido creciendo sustancialmente, más que como consecuencia de alzas de costos, por el incremento del margen, en el desesperado intento del empresariado -especialmente de los oligopolios y de los que enfrentan demandas con elasticidades/precio menores a la unidad- de recuperar la masa de ganancia que se pierde por volumen de ventas. En general, como lo ha demostrado la literatura especializada en la materia, su tendencia es más estable, menos cíclica, que los precios agropecuarios, precisamente por los ajuste de margen.

**Séptimo:** los precios **agropecuarios** han oscilado en correspondencia con los ciclos de cosecha, pero -en general- los términos de intercambio con la industria se han mantenido dentro de un rango relativamente estable.

**Octavo:** Algo similar se aplica a los márgenes de comercialización, que se pueden visualizar en la fila correspondiente a los precios al por mayor respecto al consumidor. En términos de largo plazo, desde 1985, sin embargo, los márgenes de comercialización han aumentado significativamente (en algo más del 20%).

## Cuadro N° 4:

Precios relativos básicos de la economía, 1992-93 (Promedios Semestrales)<sup>32</sup>

	I-1992	II-1992	I-1993	II-1993
<b>a. Determinados por gobierno y sector privado</b>				
1. Tipo de Cambio (sucres x US\$) <sup>33</sup> :				
a. Nominal	1.337,8	1.734,2	1.833,2	1.918,7
b. Real	25,7	25,9	22,7	20,9
c. Indice real	100,0	100,8	88,3	81,3
2. Tasas anuales de interés (%) <sup>34</sup>				
2.1. Activas <sup>35</sup> :				
a. Nominal	57,3	67,9	52,9	48,8
b. Real	-0,2	3,1	7,6	23,2
2.2. Pasivas (dep. ahorro)				
a. Nominal	29,4	31,2	19,8	18,3
b. Real	-17,9	-19,5	-15,7	-2,1
2.3. Brecha porcentual entre activas y pasivas:	94,9	117,6	167,2	166,7
<b>b. Determinados por el gobierno</b>				
3. Precio de la gasolina extra: (sucres por galón)				
a. Nominal	630,0	1.190,0	1.460,0	1.460,0
b. Real	12,1	17,8	18,1	15,9
c. Indice Real	100,0	146,8	149,3	131,5
4. Precio del gas (14 kgs.)				
a. Nominal	1.282,3	2.393,0	2.911,0	2.909,0
b. Real	24,6	35,6	36,0	31,7
c. Indice real	100,0	144,6	146,4	128,7
5. Precio del agua (30m3)				
a. Nominal	3.528,2	4.636,3	6.411,3	7.519,8
b. Real	67,7	69,2	79,3	81,9
c. Indice real	100,0	102,2	117,2	120,9
6. Precio Electricidad <sup>36</sup>				
a. Nominal	3.800,6	6.083,0	6.586,6	10.787,5
b. Real	72,9	90,8	81,5	117,4
c. Indice Real	100,0	124,5	111,8	161,1

Continuación Cuadro 4

	I-1992	II-1992	I-1993	II-1993
7. Teléfono (100 llamadas)				
a. Nominal	430,6	432,2	437,0	437,0
b. Real	16,5	6,5	5,4	4,8
c. Índice Real	100,0	39,1	32,8	28,8
8. Salario Mensual <sup>37</sup>				
a. Nominal	74.667	110.667	153.367	172.867
b. Real	1.427,7	1.745,2	1.902,8	1.883,6
c. Índice Real	100,0	122,2	133,3	131,9
<b>c. Determ. por el sector privado</b>				
9. Aumento anualizado de precios Industriales <sup>38</sup> al por mayor	31,9	92,5	12,1	10,5
10. Aumento anualizado de precios Agropecuarios <sup>39</sup> al por mayor	-8,4	185,2	-18,8	54,7
11. Términos de intercambio agro/industria <sup>40</sup>	1,05	0,93	1,19	1,06
IPM-agropecuario	1.575,2	1.879,1	2.741,3	2.580,3
IPM-industrial	1.505,5	2.016,9	2.311,5	2.440,9
12. Inflación Anual <sup>41</sup> (Precios al Consumidor)	57,6	62,9	42,1	20,8
13. Precios al Por Mayor/ Precios al Por menor (Base: 1985=100)	1,24	1,17	1,26	1,17
IPM	1.529,2	1.844,3	2.400,7	2.539,2
IPC	1.232,2	1.583,7	1.910,5	2.171,4

Fuentes: BCE, INEC y Banco de Datos del CAAP.

32. Los precios "reales" se obtuvieron sobre la base del IPC promedio del semestre en cuestión (Base: 1978-79=100).

33. Promedio compra-venta del semestre; sucsres por US\$ cheque.

34. Las tasas reales han sido obtenidas deflactando las nominales por el IPC promedio semestral, que fue, respectivamente de: 5213,6 (I-1992); 6700,6 (II-1992); 8083,1 (I-1993); y 9187,6 (II-1993).

35. Operaciones de libre contratación de 179 a 359 días.

36. Corresponde a los precios de los hogares que consumen en torno a los 180 Kw/hora por mes, según lo consigna el INEC en sus índices desagregados de precios al consumidor.

37. Incluidas las remuneraciones complementarias y las compensaciones salariales.



De manera que el primer gran problema que cualquier economista **ortodoxo** contemplaría en su agenda de acción no se ha afrontado con idoneidad en lo que va del presente gobierno. En efecto, desde esa perspectiva, algunos precios básicos parecerían estar **adelantados** en extremo, tales como la tasa de interés activa, los precios de los materiales de construcción, los precios al por mayor (márgenes de comercialización), las gasolinas y las tarifas de electricidad, mientras que otros muestran un **retraso** apreciable, tales como el tipo de cambio, las remuneraciones, el precio de otros combustibles (diesel y gas), las tarifas telefónicas y las tasas pasivas de interés.

Se comprende que estas distorsiones se contagian al resto de precios de bienes y servicios de la economía y, así, actúan sobre la asignación de inversiones, la acumulación de inventarios, la estructura del portafolio financiero, la distribución del Ingreso Nacional, etc., afectando el crecimiento económico y la concentración de activos, creando así las condiciones para agravar el conflicto distributivo (sobre todo, entre los grupos de poder que van socavando las bases de una recuperación productiva) y otorgándole una nueva dinámica a los diversos mecanismos de indexación (formales e informales) que tienden a enraizarse nuevamente en el sistema.

Evidentemente, estas configuraciones de precios relativos no responden (solamente) a la ignorancia de los gestores económicos o a la casualidad, sino que reflejan, tanto los intereses que representa el gobierno y las compensaciones que otorga, como los conflictos que se están dando entre los grupos económicos, a los que no son ajenos el Presidente, Vice-Presidente y los Ministros. La causa principal de esta distorsión radica, sin embargo, en la meta de inflación (30%) que se impuso al gobierno para 1993.

En la práctica, esa configuración "sesgada" de precios relativos beneficia: a los importadores frente a los exportadores (por la sobrevaluación del tipo de cambio); a los bancos frente a los ahorristas (por la tasa pasiva de interés real negativa); a las entidades financieras vis a vis los inversionistas y prestamistas en general (por la tasa activa real positiva); a los mayoristas frente a los minoristas; y, hasta cierto punto, al gobierno frente al sector privado (por el adelanto de los precios públicos básicos, la electricidad y la gasolina).

---

38. Calculado sobre la base a la anualización de los aumentos de precios al por mayor acumulados durante el semestre en cuestión. Fuente de los índices: IIE de la Universidad Central. Base: 1985=100.

39. Al igual que en la nota anterior, precios al por mayor.

40. Se dividieron los índices de precios al por mayor (promedios del semestre) del sector agropecuario entre los del sector industrial.

41. Inflación anualizada sobre la base de la tasa semestral acumulada.

A continuación podemos vislumbrar ejemplos aún más específicos de los beneficiarios del proceso, analizando los productos y servicios que más han aumentado en el periodo presidencial actual, algunos de cuyos precios ciertamente se desvían de las reglas generales arriba establecidas.

### Cuadro N° 5

**Selección de productos cuyos precios al consumidor han aumentando más allá de la inflación general (60,7%) entre agosto de 1992 y enero de 1994:**

1. Papa chola	160,1%	agro
2. Medicinas y remedios	144,5%	salud-industria
3. Pensión primaria	140,2%	educación
4. Taxi urbano	131,8%	transporte
5. Pensión secundaria	130,3%	educación
6. Gas (14 kgs.)	126,5%	servicio público
7. Gasolina especial	124,6%	servicio público
8. Agua (30 m3)	104,5%	servicio público
9. Energía eléctrica	94,4%	servicio público
10. Alquileres	91,7%	vivienda
11. Atención médica	87,1%	salud-servicios
12. Cerveza	77,5%	industria
13. Yuca	66,9%	agro
14. Aguardiente	64,8%	industria

Fuente: INEC

## 6. PERSPECTIVAS PARA 1994

FLACSO - Biblioteca

Inicialmente las autoridades económicas del Gobierno habían previsto para el presente año una tasa de crecimiento del PIB, de 3,5%, combinada con una tasa de inflación de 15% y un pequeño superávit fiscal.

La reducción de los precios del petróleo, los problemas que enfrentan algunos productos de exportación y el efecto de las medidas adoptadas, en términos de la obligación de generar mayores ingresos para el fisco y reducir el nivel de gastos.

Por lo tanto las medidas adoptadas inciden directamente tanto sobre las perspectivas de crecimiento, como reactivando las tensiones inflacionarias, todavía lejos de estar dominadas.

Las tendencias antes reseñadas llevaron a las autoridades a revisar sus previsiones, reduciendo el crecimiento a una franja entre 2,5% y 3%; en tanto que se revisaba hacia arriba la previsión inflacionaria hasta el 20% y se establecía como meta fiscal un déficit equivalente al 0,5% del PIB, que las mismas autoridades han informado sería la meta acordada con el FMI.

Las probabilidades de que tales previsiones se cumplan están ligadas a dos aspectos fundamentales: la confianza que los actores económicos otorguen a la política económica y el logro de un acuerdo con el FMI, como el primer paso para una renegociación de la deuda externa con la banca privada.

En el primer aspecto, encuestas recientes entre los empresarios muestran la fragilidad de tal confianza. Un probable rebrote inflacionario, más allá del mes de febrero, en el cual debería registrarse una tasa mensual de alrededor del 4%, vulneraría seriamente esa precaria confianza. El aporte directo de la elevación de los combustibles a la elevación del Índice de Precios al Consumidor (rubros gasolina y carrera de taxi de la canasta) es de medio punto porcentual, en razón de la desactualización ya anotada de las ponderaciones; sin embargo, el impacto mediatisado sobre el nivel general de precios ha sido mucho más importante.

La evolución del precio internacional del petróleo y los aumentos previstos en las tarifas, así como las incertidumbres políticas abren interrogantes respecto de la viabilidad de la meta de inflación fijada para 1994.

Igualmente, actuarían en el mismo sentido la persistencia de conflictos internos dentro de palacio y la ineficiencia para tomar decisiones, característica del actual gobierno, que se ha convertido en factor clave para explicar su rápido deterioro.

En el frente de la deuda aún no hay nada claro y la banca privada parece mantenerse rígidamente en sus posiciones. Si bien el acuerdo con el FMI es ya un hecho, lo que suceda en el frente político adquiere una relevancia crucial: el proceso electoral y la evolución de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo serán decisivos, y constituirán el marco en el que continuará el desordenado, inconexo y poco claro proceso de privatización de empresas públicas, que constituye el 'anzuelo' principal dentro del afán de las autoridades económicas de atraer al capital, fugado o extranjero da lo mismo, como elemento motor de una reactivación prometida, pero aún lejana e incierta.

## **B. LA COYUNTURA SOCIAL: ANOMIA Y FRAGMENTACION CRECIENTES**

Es sabido que las condiciones de vida de las capas medias y populares se han deteriorado crecientemente en los últimos años. Más que analizar los niveles de vida a través de indicadores de alimentación, salud, educación, etc., ensayaremos varias entradas no convencionales, auscultando los niveles delincuenciales (sección

1.), de corrupción (sección 2.) y de atropello a los derechos humanos (sección 3.), que nos da una idea de la zozobra e inseguridad social que reinan en el país.

## 1. DELINCUENCIA Y NARCOTRAFICO

Más que cualquier otro indicador económico, social o político, el rastreo de las tendencias delincuenciales es uno de los más reveladores índices para graficar las condiciones generales de vida y la marcha de un país <sup>42</sup>. La delincuencia refleja bastante bien la profundidad y prolongación de una crisis y de la zozobra social que la acompañan. La falta de empleos adecuados y el derrumbe de los ingresos reales de la mayoría de la población tiende a generar no sólo anomia, sino también la búsqueda de soluciones individuales desesperadas, ofreciéndose la delincuencia y el narcotráfico como alternativas extremas para enfrentar los problemas de la supervivencia, sobre todo cuando la sociedad y sus órganos gubernamentales no ofrecen medios de vida más formalizados y menos extremos.

Ciertamente este fenómeno de la proliferación de la delincuencia en sus diversas modalidades no es en rigor coyuntural, sino que se da cuando la caída de las remuneraciones reales y el aumento del desempleo se convierte en estructural, agravado por la falta de esperanza. Por ello, ese segmento de la población ya ni siquiera figura en las estadísticas oficiales de los que son considerados “desempleados”, ya que sus miembros han dejado de intentar buscar trabajo, conformando un núcleo de desempleo oculto: *“Las personas pobres que pierden un empleo, buscan otro empleo por un período (...). Después de varios intentos, y al ver frustradas sus expectativas, estas personas dejan de buscar empleo. ‘¿Por qué no buscas empleo?’ se les pregunta, ‘Porque no hay trabajo’ responden en la encuestas del Ministerio de Trabajo. Así aparece el fenómeno del desempleo oculto”* (Figueroa, 1991: 7). De ahí que la delincuencia pueda considerarse un indicador aproximado de ese desempleo oculto.

### 1.1. La ola ascendente de delincuencia común: Monto de las denuncias y modalidades delincuenciales

La forma más precisa para determinar la expansión de las actividades delincuenciales nos es proveída por las series estadísticas de las denuncias de delitos en el país, disponibles desde hace veinte años y producida por las 28 OID diseminadas

---

42. Curiosamente, ni la delincuencia, ni el narcotráfico, figuran como elementos constitutivos del “desarrollo humano” de un país, tal como lo concibe el PNUD en sus informes anuales sobre el tema. Sólo se consideran dos acápites dentro del denominado “Perfil de sufrimiento humano”: delincuencia por drogas y homicidios intencionales (PNUD, 1991, Tabla 27).

en el territorio nacional <sup>43</sup>. A ello le añadimos los datos producidos por la INTERPOL respecto a los detenidos por estar comprometidos en actividades ligadas al comercio, tenencia y consumo de **drogas** <sup>44</sup>. A la suma de ambas series la denominaremos delincuencia global <sup>45</sup>.

Mientras, en el período que va de 1974 a 1993, la expansión demográfica urbana -donde se da la gran mayoría de delitos- marcó un promedio de 4,3% anual, el crecimiento de la delincuencia global en el país ha sido del 6% <sup>46</sup>, incluyendo las actividades ligadas al narcotráfico. En 1974 la proporción de delitos sobre la población urbana fue del 0,57%, tasa que alcanzó el 0,79% en 1993.

El quiebre y aceleración de esa tasa delictual es especialmente notorio a partir del año 1982: mientras la delincuencia creció al 0,5% anual entre 1975 y 1981 (pasando de algo más de 15.000 casos anuales a 16.000), de ahí en adelante hasta el año pasado -cuando se registraron casi 47.000 delitos denunciados- se aceleró al 9,4% anual.

Pero no sólo la cantidad de delitos tendió a acelerarse, sino que, tanto las **técnicas** para cometer los delitos, como el **grado de violencia** que tal actividad implicó, se ha ido agravando y sofisticando de manera alarmante <sup>47</sup>. Por ejemplo, el número de homicidios, que en 1974 fue de 54 casos al año, actualmente es de 766; es decir, **diariamente se producen más de dos asesinatos** <sup>48</sup>, de los que han podido ser investigados <sup>49</sup>.

---

43. Evidentemente las denuncias delictuales están muy por debajo de los delitos efectivamente realizados, tanto por el espacio geográfico que cubren las OID en el país, como por el hecho que los delitos menores generalmente no se denuncian. Sin embargo, en la medida en que la cobertura es cada vez mejor, las tasas de crecimiento del delito van aproximándose a la realidad crecientemente (en ese sentido las cifras de los años setenta subvalúan en algo las actividades delictivas). Las OID están ubicadas en las capitales de provincia; sólo poseen más de una, las provincias de Pichincha (Quito y Sto. Domingo), Guayas (Guayaquil y Milagro), El Oro ( El Oro y Huaquillas), Manabí (Portoviejo, Manta y Chone), Los Ríos (Quevedo y Babahoyo) y Esmeraldas (Esmeraldas y Quinindé).

44. La OID sólo consigna una proporción pequeña de estos delitos.

45. Que excluye delitos menores o no denunciados, pero sobre todo, por un lado, la **corrupción** que se da en el sector público y privado (un cálculo aproximado de esta actividad se presenta más adelante, en la subsección siguiente) y, por el otro, el maltrato y abuso de los **derechos humanos** (tema de la subsección subsiguiente).

46. Véase nuestro análisis pormenorizado de la evolución de la delincuencia en ese periodo en: CAAP, 1993b.

47. El análisis cuantitativo, por otra parte, no está en condiciones de averiguar la gravedad de las diversas denuncias, lo que -por tanto- sólo da una imagen muy gruesa de las tendencias delictuales en el país. Desafortunadamente tampoco se lleva una estadística de los montos monetarios implicados en los casos del rubro B del Cuadro No. 6. Finalmente, es evidente que muchos delitos ni siquiera se denuncian o sólo se lo hace en pocos casos. Cabría preguntarse qué porcentaje de los delitos son realmente denunciados por la población.

48. La mitad de ellos en la provincia del Guayas. A la cifra mencionada hay que añadir los 245 "intentos de homicidio".

49. Las "investigaciones por muerte" ascienden, hoy en día, al escalofriante número de 59 casos.

Respecto a 1992, en que esta actividad se incrementó en 17,1%, en 1993 lo hizo al 11,4%, cuyas características se analizan a continuación (Ver Cuadro No. 6). Sólo en el bienio 1982-83 la tasa de crecimiento -promedio del 30% anual- de la delincuencia fue mayor a los guarismos del último bienio.

En términos de la **estructura** de los diversos tipos de delitos se observa un notorio incremento de los relacionados con la **propiedad**; el año pasado este tipo de delito aumentó en 20,8%, esto es de veintemil a veinticuatro mil casos, representando más de la mitad de las denuncias totales (1992: 47,7%; y 1993: 51,7%). Los delitos contra las **personas** se mantuvieron en 14% del total, habiendo crecido a una tasa anual del 11,6% el año pasado.

El Cuadro No. 6 habla por sí sólo, pero vale la pena resaltar los delitos específicos que han aumentado más que el promedio general: secuestros, 66,5%; asaltos, 57,4%; robos en general, 34,1%; homicidios, 31,2%; y delitos sexuales (sobre todo las violaciones), 15%. En cambio se observa una leve reducción de otras formas delincuenciales que, sin embargo, siguen preocupando por su número absoluto: robos especializados, -13,8%; de vehículos, -17,6%; intentos de homicidio, -23,7%; y por estupefacientes (-0,4%); así como suicidios y actos terroristas (que el año pasado no se habrían producido, según las cifras de las OID).

Asimismo, ha cambiado drásticamente la distribución **regional** de los delitos, concentrándose en los segmentos poblacionales más golpeados por la crisis: los pobres de las grandes urbes y los de las provincias más relegadas. El crecimiento de la delincuencia por regiones naturales ha sido más notorio en Oriente (donde el año pasado aumentó en 19%) y la Costa (17%) que en la Sierra (8%), habiendo declinado en términos absolutos en Galápagos. Por provincias, Esmeraldas y Loja son las que muestran la evolución más preocupante, donde en 1993 la delincuencia ha crecido en 37,9% y 35,1%, respectivamente. Le siguen, Guayas (16,3%), El Oro (14,6%), Los Ríos (12,7%) y Azuay (12,4%). En términos absolutos, sin embargo, la provincia de Pichincha muestra los más altos índices de delincuencia (12.900 casos al año), seguida por Guayas (12.600). Si añadimos los delitos ligados al narcotráfico, ambas provincias muestran el mismo monto absoluto de criminalidad.

## Cuadro N° 6

### Ecuador - Denuncias por tipo de delito, 1992-93

	1 9 9 2		1 9 9 3		
	número	%	número	%	Cambio
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>42.188</b>	<b>100,0</b>	<b>46.987</b>	<b>100,0</b>	<b>11,4%</b>
<b>A. DELITOS CONTRA LAS PERSONAS</b>					
1. Estafadores <sup>50</sup>	5.892	14,0	6.576	14,0	11,6%
2. Agresión Física	2.564		2.811		
3. Sexuales <sup>51</sup>	1.126		1.169		
4. Homicidios	652		750		
5. Intentos de homicidio	584		766		
6. Secuestros <sup>52</sup>	321		245		
7. Pandilleros	182		303		
8. Escándalo Público	268		292		
195			240		
<b>B. DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD</b>	<b>20.117</b>	<b>47,7</b>	<b>24.309</b>	<b>51,7</b>	<b>20,8%</b>
1. Robos en general	6.405		8.587		
2. Robos especializados <sup>53</sup>	6.449		5.559		
3. Asaltantes	5.297		8.339		
4. Robo Vehículos <sup>54</sup>	931		767		
5. Abigeo/Cuadrero	816		868		
6. Destrucción de bienes	202		165		
7. Invasiones	17		24		
<b>C. ESTUPEFACIENTES<sup>55</sup></b>	<b>3.303</b>		<b>3.291</b>		<b>- 0,4</b>
<b>D. OTROS</b>	<b>811</b>		<b>565</b>		<b>-30,3</b>
1. Portar armas	225		252		
2. Indocumentados	92		140		
3. Recapturados	82		0		
4. Suicidas	4		0		
5. Terroristas	19		0		
6. Profanador de tumbas	0		5		
7. Desaparecidos	0		11		
<b>E. POR INVESTIGAR O INDETERMINADOS</b>	<b>12.449</b>		<b>12.403</b>		<b>-0,4%</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones, Oficina de Investigación del Delito de la Policía Nacional; e INTERPOL para el caso de estupefacientes.

50. Incluye además: Abuso de confianza, cuentistas, falsos agentes, falsificadores.

51. Incluye, en orden decreciente de importancia: violaciones (75%), intentos de violación, estupro, tentativa al pudor, prostitución y homosexualidad.

52. Incluye además: Plagios, raptos, intentos de secuestro, anónimos, chantajistas, amenazas y trata de menores.

53. Incluye: Accesoristas, arranchadores, escaperos, estruchantes, gumarreros, lanzas, escale, cachineros, carteristas y cordeleros.

54. Abarca automóviles, motos y bicicletas.

55. Estos datos abarcan, tanto la información de las OID, como la más completa de la INTERPOL, que se analiza con mayor detalle en la subsección siguiente.

## 1.2. Proliferación del tráfico, tenencia y consumo de drogas

El número de personas detenidas por este tipo de delito ha aumentado en casi 8% el año pasado, pasando de 2.900 a 3.100. Sin embargo, el número mayor de infractores detectados es aquel que consume o posee droga (70% de los detenidos), siendo aún bajas las capturas por tráfico. Bien ha comentado la CEDHU que entre los que trafican con droga, sólo se cometen abusos contra los consumidores, enfermos necesitados de tratamiento médico; en cambio, no parecería perseguirse con la energía necesaria a los grandes traficantes.

En términos de edad, se observa que son cada vez más los niños <sup>56</sup> y jóvenes (hasta 19 años) quienes se involucran en este tipo de actividades, habiendo aumentado de 301 casos en 1992 a 393 en 1993 (aumento del 30,6%). Sin embargo, el grueso de consumidores y traficantes se encuentra entre los 20 y 29 años de edad (46% del total). Por provincias, en términos absolutos, Guayas, Pichincha y El Oro ocupan los primeros lugares; en términos de crecimiento de la actividad es notorio su incremento en las provincias de El Oro (31% de aumento el último año), Manabí (29%) y Guayas (20%). Por nacionalidad, los ecuatorianos están implicados en la gran mayoría de los casos que se dan en el país (92,8%), siguiendo los colombianos (4,4%), los europeos (1,2%) y peruanos (0,7%).

Respecto a la droga decomisada, se observa un gravitante aumento de la heroína y en menor medida de la pasta básica de cocaína y la marihuana; en cambio, ha disminuído la confiscación de clorhidrato de cocaína. Pero esas cifras no consideran lo incautado por la **Policía Militar Aduanera** <sup>57</sup>, ni por parte de las OI, ni las incautaciones que se hicieran en el exterior, provenientes de Ecuador.

Definitivamente, en el transcurso de los últimos años el país se ha convertido en una importante zona de tránsito de droga en la que proliferan los cultivos (coca y amapola <sup>58</sup>) y donde resulta bastante fluído el tráfico de precursores. Asimismo, el lavado de narcodólares provenientes de Colombia ha ido creciendo preocupantemente, sospechándose con bastante fundamento que también las altas esferas de la política nacional están ligadas o son influídas por el poder del narcotráfico.

---

56. El año pasado se detuvieron a 34 niños (entre 10 y 14 años de edad) dedicados a esta actividad, más específicamente, cumpliendo la función de "mulas fronterizas" (encargados -sin saberlo- de trasladar "encomiendas" desde Colombia).

57. Este cuerpo, que hoy en día ha sido sustituido por sólo en los aeropuertos de Quito y Guayaquil, incautó 36,2 kgs. de pasta, 115,2 de clorhidrato y 2,3 de heroína el año 1993 (Fuente: "El Comercio", 15 de febrero de 1994, p. A-1).

58. Varios de los cuales han sido detectados, incluso, al norte de Quito y en Santo Domingo.



## 2. APROXIMACION CUANTITATIVA A LOS NIVELES DE CORRUPCION

La corrupción no sólo se ha generalizado en el país durante los últimos lustros, sino que también se ha institucionalizado y -aunque informalmente- reglamentado. Esto ha sucedido a tal grado, que se sabe exactamente -tanto los involucrados, como los observadores más inmediatos- qué monto o proporción de "comisión" hay que pagar o debe recibir el burócrata por cualquier tipo de gestión, tales como agilizar trámites, conseguir la asignación de un contrato, dejar de ser inculcado por algún abuso o atropello. Asimismo, se sabe bien cuáles son los niveles de evasión tributaria existentes. Gracias a estas "reglas de juego" y procedimientos establecidos -ya consuetudinarios- nos es posible aproximarnos a un cálculo de las magnitudes pecuniarias de la corrupción en el país, tanto de la burocracia, como del sector privado, aunque pocas veces es posible diferenciarlos porque ambos generalmente se implican y favorecen.

El método que seguiremos para cuantificar los montos ligados a esas actividades delictivas -difícilmente comprobables para las Instituciones de Control<sup>59</sup> -parte del análisis del presupuesto del sector público de 1993, cuyos rubros de **gastos** sirven para medir la corrupción del aparato estatal, y cuyos ítems de **ingresos** permiten detectar aproximativamente la corrupción del sector privado. Aunque tal procedimiento no permite cubrir la totalidad de formas de corrupción existentes y su sofisticada variedad, nos aproxima eficazmente un buen trecho a su cuantificación, tema que investigadores más acuciosos seguramente retomarán en un futuro.

### 2.1. Montos de corrupción al interior del aparato estatal

Cuando iniciamos la investigación para tratar de estimar los niveles de corrupción prevalecientes en el sector público, sobre la base de encuestas a los funcionarios de diversos ministerios, estos nos señalaron los porcentajes del presupuesto (e incluso por rubros específicos) que va a parar a los bolsillos de los propios burócratas.

Indudablemente para que este fenómeno pueda existir tienen que conformarse "anillos burocráticos", cadenas de aprobación-coima-aceptación sin los cuales no funcionaría este sistema, hoy en día tan bien organizado (en este sentido el sector público es extremadamente eficiente). Por otra parte, sin ninguna duda existen burócratas que no se dejan someter a este proceso: son la excepción que constata la

---

59. Es interesante señalar que en las cárceles del país -a diciembre de 1993- sólo existen 42 presos (0,5% del total) por haber cometido transgresiones contra la Administración Pública: 38 por "peculado" y el resto por cohecho (1), rebelión (2) o usurpación de funciones (1).

regla <sup>60</sup>. De ahí que, en tercera instancia, había que calcular el porcentaje de funcionarios en las instancias decisoras que no estaban sujetos a corrupción y el control que tienen de los recursos, proporción que había que restar del total "potencialmente corrompible".

Nuestra encuesta arroja los resultados -si bien muy preliminares y agregados aún- por Ministerios y por rubros de gasto, tal como se presentan en el Cuadro No. 7.

La conclusión más general que se desprende de la Tabla mencionada es que un 6,9% del presupuesto general del Estado se "filtra" a manos de los burócratas inescrupulosos, con participación de la institucionalidad estatal y/o del sector privado. ¿Cómo se ha llegado a esa cifra que estimamos es aún conservadora de la corrupción existente en torno a los gastos estatales?

En la primera columna del Cuadro No. 7 se presentan los diversos rubros de gasto (remuneraciones, servicios, suministros, etc.) del Presupuesto codificado, que vienen a ser -por llamarlos de alguna manera- la base o masa total susceptible de corrupción. Sobre esa "base imponible de corrupción" se aplican los variados porcentajes que explicaremos a continuación.

En segunda instancia se establece el promedio nacional de "comisión" que los funcionarios y empleados públicos absorben del presupuesto nacional por rubros y por Ministerios (columna 2), proporción que se obtiene de una sumatoria promedio (simple) de los porcentajes institucionalizados en cada entidad pública (columnas 2a, 2b, etc.). De ahí se derivan tres constataciones:

- El promedio simple (no ponderado) de comisión que debe cancelarse a o se apropia la burocracia por los diversos conceptos se estima en torno al 15,9% de lo presupuestado <sup>61</sup>, que equivale a la "tasa de desvío" de lo susceptible de fraguarse (proporción que se determinará más abajo);

- En lo relativo a porcentajes de comisión por rubros de gasto, el de 'servicios' resulta ser el más elevado (33 centavos por cada sucre de gasto susceptible de desvío), siguiéndoles los de 'suministros' (21,7%), 'construcciones' (17,1%), compra de 'bienes muebles' (13,3%), 'adquisición de inmuebles' (14%), 'transferencias' (10%), 'remuneraciones' (6,5%) y 'deuda pública' (2,5% en el caso de la deuda externa);

---

60. Incluso las propias Autoridades, especialmente los de algunos ramos, que no salen multimillonarios de sus funciones son considerados "torpes" por quienes conocen de los manejos que se le puede dar a las cuentas fiscales y sus respectivas comisiones.

61. A este respecto, hay una distorsión en estos cálculos, ya que hemos calculado el porcentaje de comisión como un promedio nacional al que se multiplica por el rubro de gasto respectivo del presupuesto, cuando lo que hemos debido hacer es coger ese porcentaje de comisión por Ministerio, el que debió multiplicarse por el rubro, de manera que se obtuviese una ponderación adecuada. Aquí hemos trabajado con el promedio simple a nivel nacional, lo que puede distorsionar (para arriba o para abajo) los resultados finales.

CUADRO No 7  
 NIVELES DE CORRUPCION DEL APARATO ESTATAL, 1993  
 (En millones de sures y porcentajes)

GRUPO DE GASTO	PRESUPUESTO CODIFICADO 1	PROMEDIO NACIONAL 2	ENERGIA MINAS (a)	EDUCACION (b)	M.A.G (c)	OBRAS PUBLICAS (d)	SALUD (e)	M.B.S (f)	OTROS (g)	PORCENT.		MONTO EFECTIVO CORRUPCION 5= 1*2*4	RELACION CORRUP/PRES 8= 5/8
										POTENCIAL 3	DESVO EFECTIVO 4= 3-(%)*		
1. REMUNERACIONES	914,839.8	6.5	6	5	6	5	5	7	5	17	15	8,919.7	1.0
2. SERVICIOS	95,016.6	33.3	25	35	35	30	25	30	20	80	54	17,085.9	18.0
3. SUMINISTROS	29,874.5	21.7	15	20	25	20	20	15	15	100	95	6,156.6	20.6
4. BIENES MUEBLES	40,193.6	16.3	15	15	17	15	12	12	12	100	95	6,224.0	15.5
5. ADQ. DE INMUEBLES	877.4	14.0	15	15	12	10	12	10	10	100	95	116.7	13.3
6. CONSTRUCCIONES	190,156.8	17.1	17	20	15	18	17	18	15	100	95	30,891.0	16.2
7. DEUDA PUBLICA	855,257.8	2.5								100	90	19,243.3	2.3
8. TRANSFERENCIAS	2,242,513.8	10.0								100	98	219,786.4	9.8
9. IMPREVISTOS	9,344.5	n.d											
0. ASIG. GLOBAL	107,013.8	n.d											
<b>TOTAL (8)</b>	<b>4,485,086.6</b>											<b>308,405.5</b>	<b>6.9</b>
PROMEDIOS X		13.6	15.5	18.3	18.3	16.3	15.2	15.3	12.8				

Fuente: Banco de Datos-CAAP; Equipo de Coyuntura

(2) = a+b+c+d+e+f+g

(% 3)\*: proporción estimada de burocratas incorruptibles

- En relación a cada Ministerio se puede constatar que los porcentajes son variados entre cada uno de ellos y respecto a cada tipo de gasto, observándose tentativamente que los que mayores tasas de comisión promedio <sup>62</sup> exigen son los de Educación y de Agricultura, que superan al 18% en promedio (simple).

En general, postulamos las siguientes hipótesis en relación a los porcentajes de "comisión" aludidos:

- a) Cuanto mayor el presupuesto en cuestión, más baja será la tasa de comisión;
- b) Cuanto menor el número de personas que deciden el gasto específico y su asignación, menor será la comisión;
- c) Cuanto mayor la posibilidad de control menor la comisión;
- d) Cuanto más institucionalizados (informalmente) los canales y cadenas de corrupción (al interior del sector público y entre éste y el sector privado), mayor será la comisión relativa; y
- e) Cuanto más 'nacional' sea el gasto, mayor será la comisión <sup>63</sup>.

En tercer lugar, debemos estimar el porcentaje del presupuesto total que es susceptible de ser "desviado" del uso que iba a dársele originalmente. Estas proporciones figuran en la columna (3) del Cuadro. En teoría se observa que podría ser sujeto a exacción (en base a la tasa de comisión) el 100% de los gastos que van de los rubros 3. al 8. (filas del Cuadro No. 7); en cambio de las remuneraciones sólo se podría desviar "técnicamente" el 17% y de los servicios el 60% de sus respectivos totales.

Finalmente, en la cuarta columna del Cuadro se considera el porcentaje sujeto a corrupción, una vez eliminadas las proporciones que no entran en el juego por la presencia de burócratas incorruptibles. Se trata, por tanto, de un ajuste -hacia abajo- de las cifras de la columna 3, que llevan a la determinación de los valores de esa columna (4).

Luego de este trabajo preparatorio, estamos en condiciones de calcular los montos que se desvían a las cuentas personales de una miríada de burócratas (e indirectamente de personas del sector privado), aunque los montos mayores están más concentrados en unas pocas personas, tanto más cuanto más alto se encuentre el funcionario en el organigrama de los entes estatales. Para tal efecto se multiplica el monto de cada rubro de gasto (columna 1) por la "tasa de comisión" (columna 2) y por el porcentaje prácticamente susceptible de desvío (columna 4).

A través de ese sencillo procedimiento se llega a las sumas desplegadas en la columna 5, que nos dice que 308.405,5 millones de sucres -alrededor de US\$ 160 millones- se filtraron de esta manera de los gastos originalmente planeados y

---

62. Lo que no significa que los montos absolutos desviados también sean los mayores en estos casos.

63. Es decir, las comisiones que se piden a empresas o gobiernos extranjeros en misiones internacionales son -en general- menores a las que se piden en el país (a no ser que se trate de extranjeros en el país).

aprobados en 1993. En términos relativos esa suma equivale al 6,9% del Presupuesto total y al 1,1% del Producto Interno Bruto de 1993. Indudablemente el rubro más delicado en este sentido es el de “transferencias” por donde se “evade” el mayor monto de dinero. En el extremo derecho, la columna (6) mide estas filtraciones en términos porcentuales respecto al presupuesto total y por rubros.

Evidentemente hasta aquí la corrupción pública sólo ha considerado los dineros que se nutren del propio Presupuesto del Estado. No toma en cuenta, por tanto, el dinero que viene del sector privado y llena los bolsillos de los burócratas es decir, la “coima” propiamente dicha y otras formas de pago. Esto resulta aún imposible de determinar cuantitativamente, ya que involucra comisiones que van desde el pago a un policía para evitar una multa, pasando por la corrupción de jueces, hasta llegar a los “regalos navideños” a altos funcionarios públicos, por nombrar sólo los de menor monta.

## 2.2. Inmoralidad y corrupción en el sector privado

Aunque generalmente se cree que la mayor parte de la corrupción se da en el sector público de nuestros países, no hay ninguna duda que ella y, en general, la inmoralidad campea mayormente en el sector privado de nuestras economías.

Esta subsección está encaminada a valorar una pequeña parte de estos fenómenos, al limitarse únicamente al caso de la **evasión tributaria**<sup>64</sup>. Los datos sobre esto han sido proporcionados por los propios altos funcionarios del gobierno (en declaraciones públicas), por lo que resulta más fácil su estimación cuantitativa. En este caso partimos de los ingresos tributarios consignados a lo largo de 1993 y los comparamos con los ingresos que habría tenido que recaudar el gobierno de no existir esa evasión masiva.

El Cuadro No. 8 ofrece las estadísticas pertinentes. El sistema de cálculo es el siguiente. En primer lugar, explayamos los montos de ingresos tributarios efectivamente recaudados en 1993 (columna 2); luego, incluimos los estimados oficiales de las tasas de evasión por tipo de impuesto (columna 3), cifra ésta que añadimos a la columna 1, para obtener los montos que habrían podido recaudarse en caso de no haber evasión (columna 4). Finalmente, en la columna 5, se vierten los valores absolutos de lo que se dejó de recaudar (col. 4 menos col. 1). De ahí en adelante ya resulta sencillo calcular los valores relativos de evasión respecto al presupuesto total y al Producto Bruto Interno.

---

64. El otro componente importante de la corrupción del sector privado ha sido parcialmente calculado en el inciso anterior referido a la corrupción del sector público, incluida en las “dotes” que reciben contratistas, constructores, transportistas -en connivencia con los burócratas- para permitir el desvío de fondos públicos.

## Cuadro N° 8

### Evasión Tributaria, 1993 (Miles de millones de sucres)

Tipo de Ingreso Tributario No-Petrolero (1)	Monto Recaudado <sup>65</sup> (2)	Tasa de Evasión (3)	Monto Potencial de Recaudación <sup>66</sup> (4)	Monto No Recaudado (5) =(4)-(2)
Valor Agregado	875,5	37%	1.389,7	514,2
Cons. Especiales	231,9	65%	662,5	430,6
Renta	304,1	53%	647,0	342,9
Importaciones	385,5	45%	700,9	315,4
Otros <sup>67</sup>	432,7	25%	576,9	144,2
<b>TOTALES</b>	<b>2.229,6</b>		<b>3.977,0</b>	<b>1.747,3</b>

Fuente: Ministerio de Finanzas, "Agenda para el Desarrollo", "El Comercio", entrevistas.

Si sumáramos los valores detectados arriba a los que no han sido considerados, pero que pueden ser gruesamente estimados, llegaríamos a un monto aproximado de corrupción equivalente al 9,5% del Producto Bruto Interno, incluidas las estimaciones no realizadas<sup>68</sup>.

### 3. IRRESPECTO CRECIENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

De acuerdo a la valiosa (y valerosa) información que provee la revista mensual "Derechos del Pueblo", el año pasado el atropello de los derechos humanos ha

65. Tasa estimada sobre la base de los datos efectivos enero-octubre de 1993. Asumimos que el porcentaje recaudado entre enero-octubre 1993 es igual al del año 1992 en ese periodo respecto al total anual. Los porcentajes pertinentes son los siguientes: a las importaciones, 78,8%; a la renta, 84,4%; al valor agregado, 80,1%; a los consumos especiales, 77,7%; y otros, 85,9%. Fuente: "Información Estadística Mensual", BCE, no. 1.703; enero 1994; p. 35.

66. El cálculo se realiza de la siguiente manera: Se multiplica el monto anual recaudado por 100 y se divide entre la diferencia entre 100 y el porcentaje de evasión.

67. Incluye renta a la propiedad, matrícula automóviles, etc.

68. Y que se reproducen en el documento de Maya y Schuldt (1994).

aumentado en casi todas las modalidades (en 65%), incrementándose de 641 casos denunciados o detectados en 1992 a 1.055 en 1993; hubo más torturas y maltratos, y más violaciones de domicilio y arrestos arbitrarios. Afortunadamente, los homicidios declinaron, pero aún se cometieron 32 de ellos. Del total de violaciones, 18,2% de las víctimas han sido mujeres y 11,7% menores de edad (Ver Cuadro No. 9).

Los causantes de estos atentados contra la persona humana fueron, en orden decreciente (544 entradas sobre 478 sucesos): Policías, 239 (43,9%); autoridades, 86; particulares, 81; militares, 35; funcionarios públicos, 34; personal penitenciario, 24; civiles armados, 23; funcionarios privados, 15; y 7 desconocidos.

Del total de sucesos registrados se dieron: 66,2% en Pichincha; 10,1% en Guayas; 4,6% en Imbabura; 3,6% en Esmeraldas; y el restante 15,5% en las demás provincias. A todo ello habría que añadir diversos **atropellos colectivos**: siete manifestaciones populares (paro o protesta estudiantil), en las que se detuvieron, en cada caso, entre 2 y 20 personas; 6 batidas u "operaciones", con un número de detenidos que oscila entre 5 y 160 en cada arresto; y una treintena de conflictos violentos por tierras, sea urbanos (19 casos, 9 con desalojo, afectando de 5 a 500 familias), sea rurales (14 comunidades o asociaciones campesinas o indígenas sufrieron atropellos por defender su parcelas).

## Cuadro N° 9

### Frecuencia de violaciones de los Derechos de la persona - 1992-1993 <sup>69</sup>.

Tipo de Violación	1992	1993	Aumento
a. A la vida: homicidios	40	32	-20,0%
b. A la integridad física:			
-Tortura	83	119	43,4%
-Agresión y Maltrato	241	244	1,3%
c. A la libertad:			
-Violación domicilio	8	39	387,5%
-Arresto arbitrario	245	497	102,9%
-Incomunicación	24	124	416,7%
<b>TOTALES</b>	<b>641</b>	<b>1.055</b>	<b>64,6%</b>

69. CEDHU, Comisión Ecuemenica de Derechos Humanos, "Derechos del Pueblo", No. 79, enero 1994; p.7.

## C. LOS PROCESOS POLITICOS

### 1. LA FRAGILIDAD DE LA DEMOCRACIA

Los signos y manifestaciones de crisis del sistema político y de la institucionalidad del Estado, acompañan las circunstancias del ajuste estructural. Se acentúa la idea de que avanza crecientemente un proceso de erosión de la legitimidad política del Estado y de la gobernabilidad de la sociedad, en el marco de una "democracia delegativa"<sup>70</sup>.

La crisis del sistema político, tiene que ver más con el creciente deterioro de los partidos políticos como representantes de fuerzas sociales; los marcados rasgos corporativos de la presencia de empresarios y sectores laborales; y, la obsolescencia de las formas de tratamiento de los grupos y conflictos étnicos.

La acción básica de los partidos se ha traducido en un juego parlamentario donde la dinámica ha estado marcada por un alarde de bloqueos mutuos entre el ejecutivo y el legislativo. De esta manera, resulta sorprendente que existiendo una mayoría proclive a las privatizaciones, la Ley de modernización del Estado haya demorado tanto en su aprobación.

La existencia de un inmenso abismo entre la sociedad y la política, fruto de la pérdida de referentes colectivos, tiende a crecer por la autonomía que adquiere el funcionamiento del parlamento, cada vez más ajeno a las iniciativas posibles de la sociedad.

La representación corporativa de empresarios y sectores laborales, responde a una forma antigua de canalizar intereses sectoriales y de negociación con el Estado. En este juego de corporativismos, los gremios de empresarios han ejercido veto a las propuestas de reformas al sistema tributario y no han presentado mayor iniciativa de cambio a la privatización de empresas públicas. Mientras que los sectores laborales cierran filas en contra de las medidas de privatización, desde argumentos estrictamente gremiales.

### 2. LA CONAIE COMO ACTOR POLITICO

Las relaciones entre los grupos étnicos y el Estado, plantean una forma particular de la crisis del Estado nación. Se hallan en esto implicadas, la representación de los grupos étnicos, tanto frente al sistema político formal como ante la institucionalidad estatal a nivel local. Mientras en la sierra, se vive un largo deterioro de la administración étnica implantada en el siglo XIX, y un persistente conflicto agrario de "baja intensidad" que ha redefinido en los hechos el lugar de los indígenas en la

---

70. Véase sobre este tema, CAAP (1993c: sección 6; pp. 30-34.



sociedad rural, en la amazonía, en cambio se verifica un proceso de formación de territorios étnicos amplios y de gran complejidad socio organizativo, que ha seguido consolidándose.

La transformación del movimiento nativo en actor político, propone desafíos, que necesariamente incidirán en las relaciones entre el Estado y la sociedad indígena. Sobre todo la CONAIE como instancia aglutinadora, se ha revelado con mucha capacidad interpelatoria ante el mundo mestizo de la sierra y aparece como un eje importante para cualquier alianza política o social que quisiera establecerse.

La intervención de la CONAIE en el tema agrario pasa a la escena política. Responde así al desafío impuesto por La Cámara de Agricultura de la I Zona, la misma que al proponer desde 1992 una nueva legislación agraria que identifica como problema central la seguridad de la tenencia de la tierra, intenta cancelar el temor de la reforma agraria, permitiendo la operación del mercado de tierras y privatizando las áreas comunales obtenidas por los indios tras su aplicación. Esto tiene un claro sabor serrano, puesto que se trata sobre todo de afectar la base organizativa local de la CONAIE y otros gremios campesinos al disolver las organizaciones comunales y cooperativas. Ante ello, la CONAIE presentó el año pasado al Congreso un proyecto de ley, que en algunos aspectos radicaliza algunas causas de afectación de la ley de reforma agraria de 1973, y sobre todo hace una defensa de las formas de propiedad comunitaria.

La comparación de las actuaciones de la CONAIE entre octubre de 1992 y octubre de 1993, pueden indicar dos momentos de intervención pública que indican modos diferentes de enfrentar el rol movilizador que cobra esta organización. Mientras en octubre del 92, todo giraba al rededor de los 500 años de conquista española, y las movilizaciones aparecían como un significativo evento de concentración indígena, por el contrario, en octubre del 93, la CONAIE programó un festival de música indígena, donde se presentaron los distintos grupos étnicos ante un público indio y ciudadano, cambiando así su estilo de presencia pública.

El gobierno, ha buscado diversificar la negociación con los indios, cuestionando la representación de la CONAIE, y gestando algún apoyo al gobierno entre los indígenas. Para este fin la FENOC vinculada a la CEDOC-CLAT, aparece como una organización que efectúa negociaciones y convenios con el Estado. En este sentido, sorprende esa relativa continuidad con las políticas del gobierno de Borja que intentaba también distraer el frente de negociación con la CONAIE. Aunque en circunstancias distintas, puesto que el gobierno de la ID provocó una apertura a las demandas indígenas.

Por ello, a la CONAIE, le ha ocurrido lo que a las organizaciones de primer o segundo grado les sucede ante sus miembros, esto es, responder a la diversificación de las demandas y a una intervención acotada en la escena pública priorizándose los conflictos sectoriales y sus modos más parciales de gestión y resolución.

En febrero de este año, a partir de un acuerdo entre la CONAIE y la Cámara de Agricultura de la II Zona, según el cual, se llevaría como puntos básicos el impulso a la propuesta de ley agraria de la CONAIE, y la condonación de los intereses de préstamos al Banco de Fomento, se presentó un paro de agricultores de la costa, sobre todo en la provincia del Guayas, en coincidencia con la protesta campesina de la sierra. Luego, la Cámara de Agricultura de la II Zona hizo un llamado a un paro indefinido, después de que fuera negado el pedido de condonar las deudas al Banco de Fomento.

Esta alianza CONAIE-Cámara de Agricultura de la II Zona, hasta ahora insólita, aparece como una táctica muy importante del gremio indígena al avivar una antigua discrepancia entre los gremios de empresarios agrícolas de sierra y costa. En la costa, no está en discusión desde hace mucho tiempo la tenencia de la tierra, por lo que es factible apoyar la propuesta de ley agraria de la CONAIE, en tanto que en la Sierra apunta a la modificación de la tenencia de la tierra en la sierra.

### **3. LAS TENDENCIAS DE LA ORGANIZACION CAMPESINA**

Por tener que conciliar la orientación familiar de la actividad de los comuneros y la explotación de los recursos colectivos, se evidencia por diversas vías en los últimos veinte años un creciente proceso de privatización de las propiedades comunales<sup>71</sup>.

Las cooperativas agrícolas, eran poco conocidas hasta la década del sesenta, cuando confluyeron los apoyos estatales y el impulso de agencias internacionales que promovieron la formación de estas organizaciones. No se dispone de un registro o estimación de la "mortalidad" de cooperativas, pero diversos análisis han mostrado la extrema transitoriedad de estas organizaciones. Se ha notado que sobre todo son funcionales hasta la obtención de la tierra, procediendo luego a disolverse o a quedar inactivas. A diferencia de las comunas, las cooperativas han tenido un importante desarrollo en la Costa.

Las asociaciones de trabajadores agrícolas, fueron originalmente aceptadas en la legislación laboral, pasando luego a ser reconocidas por el Ministerio de Agricultura. Muy poco relevantes en los años setenta, han tendido a crecer rápidamente en los años ochenta y noventa. El crecimiento de este tipo de organización, puede atribuirse a la menor cantidad de requisitos legales exigidos, así como a la división o fragmentación proveniente de comunas o cooperativas.

---

71. Luciano Martínez, *Economía política de las comunidades indígenas*, Ed. CIRE, Quito, 1987; H. Ibarra y H. Carrasco, *Cambios agrarios y tenencia de la tierra en Chimborazo*, IEE/FEPP, 1991, Informe de investigación; H. Ibarra y P. Ospina, *Cambios agrarios, comunidades campesinas y mercados de tierras en Cotopaxi*, IEE/FEPP, 1993, Informe de investigación.

Las organizaciones rurales de segundo grado, estuvieron originadas en la promoción organizativa de las federaciones y gremios campesinos nacionales, y en instituciones estatales durante la década del setenta; en los años ochenta con los programas DRI y la intervención de las ONGs, se continuó aún más la promoción de este tipo de organización.

#### 4. LA EVOLUCION DEL SINDICALISMO

Las actuales pautas de acción, revelan algunos aspectos del estancamiento que manifiesta el sindicalismo obrero. Esto tiene una base estructural que corresponde a los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y el crecimiento del sector informal en la economía, acompañado del deterioro y precarización del empleo en el sector industrial <sup>72</sup>. Lo que incide directamente en la pérdida de representatividad del sindicalismo vinculado a las centrales obreras y el incremento de los sindicatos independientes. Esto ocurre tanto por un acuerdo directo entre trabajadores y empresarios en las empresas individuales, como por un predominio de los empresarios en la relación contractual.

La evolución de la tasa de sindicalización, comparándola entre la industria privada y el sector público, muestra que ésta descendió en el sector industrial de un 35% en 1980 a un 20% en 1992, mientras que en el sector público, la sindicalización habría ascendido de un 40-50% en 1980, al 65% en 1992 <sup>73</sup>. La sindicalización en la agricultura, por otra parte, debería hallarse seguramente debajo del 10% respecto al total de la mano de obra asalariada del sector.

La información disponible sobre huelgas y conflictos colectivos ocurridos en el ámbito laboral ecuatoriano entre 1974 y 1993, señala que atravesamos una etapa de creciente propensión a la huelga, entre las décadas del setenta y ochenta a una fase actual de declinación. Este indicador representa la relación entre conflictos colectivos y huelgas; así, en la década del setenta la propensión a la huelga fue del 18.6 %,

---

72. La tasa de desempleo abierto, todavía no revela la magnitud el problema del empleo, puesto que se halla en el 8.9% en 1992. Así mismo, la población activa urbana comprendida en el sector informal, ha pasado del 38.5% al 41.3% entre 1988 y 1992. Cf. **Encuesta permanente de hogares. Nacional Urbana 1992**, INEM, 1993.

73. En el Ecuador no existen estadísticas regulares de empleo y afiliación sindical, que permitan evaluar sistemáticamente la evolución del sindicalismo. Para la estimación que presentamos, tomamos las cifras y criterios manejados originalmente por Gilda Farrel a comienzos de la década del ochenta para facilitar una comparación (Gilda Farrel, **Mercado de trabajo urbano y movimiento sindical**, IIE-ILDIS, Quito, 1982). Definido un potencial sindicalizable en el sector industrial de alrededor de 90.000 trabajadores en 1980 y de 100.000 trabajadores en 1992, se llega a esa estimación de la sindicalización, observando los trabajadores que se encuentran amparados por contratos colectivos en la industria. Para el caso del sector público, se incluye la Unión Nacional de Educadores con sus efectivos en 1980 y 1992; así mismo, se estimó la afiliación sindical mediante las cifras de contratos colectivos en el sector público.

en los ochenta, el 31.3 %, y en lo que va de los noventa, el 27.3 %. Esto simplemente quiere decir que más conflictos colectivos tendían a terminar en huelga en los años ochenta que hoy <sup>74</sup>.

Las demandas sindicales durante la década del ochenta, principalizaron los aspectos salariales, la estabilidad laboral y la creciente defensa de los trabajadores del sector público, dentro de la oposición a las medidas de estabilización recomendadas por el FMI.

La contratación colectiva, muestra un papel declinante, en tanto que desde 1990 hasta 1993, se ha reducido el número de contratos colectivos suscritos y el número de trabajadores amparados. De 334 contratos colectivos suscritos y 91.816 trabajadores amparados en 1990 se pasó a 184 contratos colectivos suscritos con 70.700 trabajadores amparados de 1993, lo que equivale a una disminución de un tercio de trabajadores amparados.

De modo que la acción combinada de la reforma laboral de 1991, que disminuye la capacidad contractual del sindicalismo, con la baja del potencial sindicalizable y el mayor control empresarial, motiva a que estemos ingresando en una época de pérdida de los mecanismos de protección laboral que incluyen la participación sindical.

Al hablar de la relación entre el sindicalismo y la política, se piensa inmediatamente en la acción de fuerzas políticas al interior de las estructuras sindicales; y en las relaciones de la organización laboral con el sistema político. Frente al esquema de una relación formalizado entre sindicatos y partidos como eje de politización del movimiento obrero, está la autonomía real de las organizaciones de base, donde los afiliados definen una participación política al margen de su vinculación a alguna central sindical. El fundamento de esto, se halla en que las federaciones y centrales cumplen un rol sociopolítico, donde el sindicato de base tiene un conjunto de mecanismos de presión auxiliares para resolver ocasionales conflictos o negociaciones con la patronal, y a cambio de eso, tolera la presencia de fuerzas políticas en la conducción formal de la dirección sindical. Los grupos de izquierda, suministraron activistas y discursos que promovieron la consolidación del sindicalismo en las décadas del setenta y ochenta, con la formación de una identidad obrerista radical que tuvo su sentido.

Las huelgas nacionales pueden ser vistas como una manifestación simultánea de protesta obrera y de acción de sectores sociales ubicados fuera del sindicalismo. De esta manera al insistir en el congelamiento de precios de bienes y servicios, busca-

---

74. Un indicador más preciso, debería construirse relacionando el número de huelguistas frente a la cantidad de trabajadores sindicalizados. Pero como la información de sindicalización no se halla disponible, para realizar series anuales, hemos optado por construir este indicador que tiene también utilidad.

ban identificar la inflación como eje movilizador y generador de alianzas con los sectores populares urbanos. Desde 1983 hacia adelante, el tema dominante en las negociaciones era el salario mínimo.

Durante 1992 y 1993, algunos rasgos observables en la práctica sindical presentan "áreas críticas" alrededor de la capacidad contractual decreciente, las limitaciones de las dirigencias, las respuestas al cambio tecnológico y al rol del sindicalismo en el sector público.

La crítica lanzada al sindicalismo desde diversos sectores, ha insistido más que nada en la poca renovación de las dirigencias. En efecto, una generación de recambio que se instaló en la estructura sindical, y que surgió en la década del setenta, se ha mantenido en los niveles de dirección. Sin embargo, más que una situación de perversidad, lo que parece estar ocurriendo, es una virtual carencia de cuadros jóvenes formados en la organización de base, puesto que ha disminuido la participación de dirigentes de base e intermedios en la estructura sindical.

Con los procesos de cambio tecnológico en la industria, que han incidido en la reducción de personal en la grande y mediana empresa, así como la flexibilización de los procesos de trabajo, se ha producido la pérdida de sindicatos "insignia", es decir aquellos que servían como referente simbólico para federaciones y centrales.

Si se compara las modalidades de respuesta de los actores al ajuste estructural veremos que desde la perspectiva de los empresarios, se busca espacios que vayan copando el vacío que deja la institucionalidad estatal. Se orientan así mismo hacia la ejecución de las privatizaciones, la desregulación y definición de un rol mínimo del Estado. Mientras que el sindicalismo en el sector público, efectúa una defensa cerrada del empleo, sin promover entre sus bases y afiliados una propuesta de modernización y redefinición del rol del Estado, que necesariamente debe incluir una alteración del papel asignado al mismo como empleador.

*Tema  
Central*

 **FLACSO**  
ECUADOR



REV 13389

**nuevos escenarios  
económicos-políticos**

## ECOS Y ESCENARIOS DE LA COYUNTURA INTERNACIONAL

Wilma Salgado (\*)

*El manejo de las tasas de interés en los países industrializados, al influir sobre las decisiones de los inversores en los mercados financieros, muestra el elevado riesgo que existe de que en el transcurso de 1994, se profundice la inestabilidad de tasas de interés y de tipos de cambio, con amplias repercusiones en la situación financiera de los países de América Latina. En esas condiciones, América Latina necesita apoyarse sobre sus exportaciones, siendo indispensables realizar un análisis de las posibles oportunidades que pueden derivarse de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT y de la transformación de este Acuerdo en una institución que regule el comercio mundial.*

Por quinto año consecutivo, durante 1993, los países industrializados tomados en conjunto, registraron una disminución de su crecimiento económico - 1,1%, frente a 1,7% de 1992<sup>1</sup> -, sin que se hayan materializado las previsiones de recuperación realizadas por los expertos en el transcurso del año. Para 1994, el FMI prevé nuevamente una recuperación importante -crecimiento del 2,2%- basada en la expectativa de que Japón y los países de

la Comunidad Europea logren salir de la recesión, que ha sido particularmente profunda en Alemania - caída del 1,6% frente a 1% de Francia y 0,1% de Japón-. La economía norteamericana, por su parte, registraría un crecimiento ligeramente inferior al estimado para 1993 (2,6%, frente a 2,7%).

El Comisionado de Negocios de la Comunidad Europea ha declarado sin embargo que las previsiones de crecimiento económico de la CEE realizadas

---

(\*) Doctora en Economía, Coordinadora Equipo de Coyuntura CAAP.

1. FMI. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, Sep. 1993.

para 1994, son excesivamente optimistas<sup>2</sup> y, según los estudios realizados por la OCDE<sup>3</sup> el mayor impacto negativo de la revaluación del yen ocurrida en el transcurso de 1993, sobre la economía nipona, se registrará durante 1994, disminuyendo las probabilidades de que ese país supere la recesión, aún cuando su profundidad podría atenuarse.

En contraposición con las expectativas de mayor crecimiento económico de los países industrializados durante 1994, el FMI prevé una disminución del crecimiento económico de los países en desarrollo - del (6,1% estimado para 1993, al 5,5% en 1994)-, que sería el resultado de la disminución del crecimiento económico de los países asiáticos -del (8,7% en 1992, al 7,1% en 1993)-, puesto que las previsiones para América Latina son de un crecimiento similar al estimado para 1993 -(3,5%)-. Los países en desarrollo de Africa y del Medio Este y Europa registrarían también una recuperación económica en 1994, de acuerdo con las previsiones del FMI.

Las últimas estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), realizadas en diciembre de 1993, coinciden con las estimaciones del FMI, en mostrar un lento crecimiento de Estados Unidos en 1993 y recesión en Japón y los países europeos. Para 1994, estiman un crecimiento de los países de la OCDE en

conjunto, del 2,1%<sup>4</sup>. El débil crecimiento económico de los países industrializados durante 1993, ha estado acompañado de un relajamiento de la política monetaria con el objeto de impulsar el crecimiento económico - (menores tasas de interés estimularían la inversión y en consecuencia la recuperación económica)-. Las tasas de interés de corto plazo en Estados Unidos y Japón descendieron al 3%, mientras en Alemania bajaron hasta el 7,3%, manteniéndose en promedio entre Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido en alrededor del 8%. Por esa razón los expertos estiman que continuarán reduciéndose las tasas de interés en Europa en el transcurso de 1994.

Las tasas de interés internacionales - PRIME y LIBOR-, han descendido a niveles no registrados en los últimos 30 años, con efectos importantes tanto sobre el funcionamiento de los mercados de valores, como sobre la dirección de los movimientos internacionales de capitales y, en consecuencia, sobre las disponibilidades financieras de los distintos países y regiones.

#### AUGE DE LOS MERCADOS DE VALORES

Los mercados de valores continuaron creciendo por tercer año consecutivo durante 1993, permitiendo obtener

---

2. Ver: Norman, Peter (Editor económico). "EC growth figure rejected", En FINANCIAL TIMES, October 27 1993, p.6.

3. OECD. OECD ECONOMIC OUTLOOK, N° 54, December 1993, p. 21.

4. Ver OECD. OECD ECONOMIC OUTLOOK, N° 54, December 1993, p. viii.



utilidades acumuladas en ese período del 59% en promedio a los inversores en estos mercados<sup>5</sup>, lo cual, a juicio de muchos de ellos, ha sido demasiado bueno por demasiado tiempo, después de las crisis bursátiles registradas desde 1987. La "burbuja" financiera ha estado impulsada por las bajas tasas de interés, el aumento de la liquidez a que ello da lugar y los crecientes beneficios de las corporaciones.

Los mercados más atractivos han constituido los europeos, los asiáticos y los denominados mercados emergentes, en particular los de América Latina. La atracción de los mercados europeos y asiáticos se ha basado en la situación recesiva de las economías de Alemania y Japón, y la consecuente disminución de las tasas de interés, las cuales podrían continuar en descenso durante 1994, mientras no se logre revertir la tendencia recesiva de sus economías.

La atracción de los mercados emergentes de América Latina, ha estado determinada por las transacciones con acciones de las empresas públicas privatizadas y la adquisición de bonos de la deuda emitidos por los gobiernos de estos países, en condiciones de estabilidad cambiaria e incluso de revaluación de las monedas locales de los países de la región, posibilitada por el masivo ingreso de capitales. La mejor posición para los inversores durante 1993 ha constituido Brasil, cuyo mercado creció en 120%. El riesgo cambiario en estos mer-

cados, constituye sin embargo una preocupación para los inversores, lo que ha dado lugar a que países como México y Argentina emitan bonos en dólares, denominados "yankee bonds" que pueden ser adquiridos incluso por inversores individuales.

Un nuevo estallido de la "burbuja" en alguna parte del globo, no parece aún estar muy cercano, mientras las tasas de interés a nivel internacional continúen en descenso. Los analistas y administradores de las instituciones que manejan Fondos de inversión de los particulares, aconsejan sin embargo a sus clientes, la necesidad de diversificar los riesgos durante 1994, moviéndose constantemente entre las distintas opciones. Este cambio constante entre opciones puede dar lugar en el transcurso de 1994, a una profundización de la inestabilidad cambiaria que ya se registró en Europa durante 1993, con la consecuente crisis monetaria europea, que obligó a los ministros de Economía y Finanzas de la CEE, el 1 de Agosto de ese año, a ampliar la banda de fluctuaciones de las monedas al 15%, porcentaje muy superior al 2.25% vigente hasta entonces para todas las monedas del Sistema Monetario Europeo, excepto para la peseta y el escudo, cuya banda ya había sido ampliada al 6% con anterioridad.

El cambio constante entre opciones de los mercados financieros podría además extender la inestabilidad cambiaria hacia otras regiones como Asia y Amé-

---

5. Ver: "Mutual Funds. A very good year -especially on the fringes-". BUSINESSWEEK, Dec 27/93/ Jan 3/94, p.110.

rica Latina, en donde se encuentran ubicados los denominados "mercados emergentes". El elevado nivel de las Reservas Monetarias Internacionales de que disponen estos países, alimentado en América Latina por el ingreso de capitales puesto que las exportaciones se han mantenido estancadas, no constituye una garantía de estabilidad cambiaria, de acuerdo con la experiencia vivida por los países europeos en 1993, en donde "las Reservas Oficiales de divisas de los Bancos Centrales resultaron insuficientes ante la masiva afluencia de capitales privados contra una determinada moneda"<sup>6</sup>.

El auge de los mercados de valores registrado durante los últimos tres años, muestra que el crecimiento lento y/o la recesión económica que dan lugar a un aumento del desempleo y en consecuencia a una pérdida de bienestar para un porcentaje mayor de la población de los países afectados, al ir acompañado de una disminución de las tasas de interés, da lugar también a un aumento de la especulación en los mercados financieros y por esa vía a una mayor concentración de los ingresos.

Las decisiones de los inversionistas en los mercados financieros, al estar relacionadas con la evolución de las tasas de interés, lo están también con el desenvolvimiento de la actividad económica, aún cuando sea en relación inversa, dado que dicho auge en los merca-

dos de valores se registra en condiciones recesivas de la economía.

Las decisiones de los inversionistas en los mercados financieros tienen una enorme influencia sobre las cotizaciones de las divisas, tal como se registró en Europa durante 1993, obligando a intervenciones masivas por parte de las autoridades monetarias, comprando o vendiendo divisas de acuerdo con el objetivo buscado, e incluso forzándolas a modificar las tasas de interés. Los tipos de cambio y las tasas de interés, no necesariamente se modifican, en consecuencia, por necesidades del proceso productivo, como podría ser una devaluación para aumentar la competitividad de los productos del país que adopta esta medida en el mercado internacional, sino que pueden estar relacionadas con el funcionamiento de los mercados financieros y ser contrarias al objetivo nacional en un momento determinado. Así, un masivo ingreso de capitales puede dar lugar a la revaluación de la moneda local, con la consecuente pérdida de competitividad de las exportaciones (caso de la mayor parte de los países de América Latina en 1993); mientras que una masiva salida de capitales puede empujar hacia arriba a las tasas de interés dificultando la superación de una recesión económica (caso de algunos países de la CEE durante 1993).

La forma en que los países industrializados enfrenten la recesión econó-

---

6. Calvo, Antonia. "Las lecciones de la crisis monetaria europea". En BOLETIN ICE ECONOMICO, Núm. 2373, del 14 al 20 de junio de 1993, Madrid, España, p. 1755.

mica durante 1994, tendrá repercusiones sobre el resto del mundo, tanto por sus impactos sobre los mercados de bienes y servicios, como por sus impactos sobre los mercados financieros. Por otra parte, las decisiones de los inversores en los mercados financieros, al dar lugar a modificaciones de variables claves como las tasas de interés y los tipos de cambio, impactan también sobre los mercados de bienes y pueden en consecuencia influir sobre el desenvolvimiento de las actividades productivas en los distintos países y regiones.

#### **CRECIMIENTO LENTO Y RECESION EN PAISES INDUSTRIALIZADOS**

Durante 1993, los países anglosajones: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia experimentaron una lenta recuperación económica, mientras Europa y Japón se mantuvieron inmersos en la recesión. Para aumentar el crecimiento o salir de la recesión, los países industrializados en general, han disminuido las tasas de interés, pero se han visto imposibilitados de recurrir al expediente del gasto público, con excepción de Japón, en razón de la magnitud de sus déficit fiscales.

Según las previsiones del FMI, el déficit presupuestario global de los países industrializados ascendería en promedio al 4,5% del PIB en 1993, encontrándose todos los países europeos muy por encima de ese promedio: Italia (10,3%), Reino Unido (8,6%), Francia (6%) y Ale-

mania (4,8%), al igual que Canadá (7%); mientras que en Estados Unidos, el déficit fiscal ascendería al 4,1%.<sup>7</sup>

Los déficit han tendido a crecer en el transcurso de la recesión, por la combinación de menores ingresos, al disminuir la actividad económica y mayores gastos, en particular por el incremento de los subsidios a los desempleados, a pesar de que los gobiernos no han aumentado el gasto, ni en consumo ni en inversión, inhibiéndose en consecuencia, de estimular la deprimida demanda interna y de contrarrestar el aumento del desempleo. Todos los países industrializados, con excepción de Japón, se han esforzado durante 1993 por disminuir la magnitud del déficit fiscal.

En Europa, el control del déficit fiscal e incluso su transformación en superávit, es uno de los requerimientos del Tratado de Maastricht. Los requisitos de convergencia que deberán ser aplicados por los países signatarios del Tratado, como condición previa a la implantación de la moneda única, incluyen además de metas fiscales -deuda pública y déficit como porcentajes del PIB-, metas respecto a tasas de inflación, tasas de interés y tipos de cambio.

El control de la inflación y la reducción de los déficit públicos exigen la aplicación de políticas restrictivas que dan lugar a la contracción de la demanda interna, lo cual evidencia que el Tratado de Maastricht significa una fuerte limitación para que Europa pueda administrar medidas contra la recesión.

---

7. Ver IMF. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, Spt. 17, 1993, Table 1, p.5.

El Tratado de Maastricht es un obstáculo para superar la recesión económica y viceversa, la recesión económica está conspirando contra el cumplimiento de los criterios de convergencia del Tratado, aumentando cada vez más las divergencias entre los países de la Comunidad y aún al interior de ellos, entre los partidarios de dar prioridad a la salida de la recesión, para impedir que continúe agravándose el problema del desempleo, y aquellos que priorizan los objetivos de Maastricht y de la unión europea.

#### LOS PAQUETES DE ESTIMULOS FISCALES DE JAPON

En las condiciones descritas, Japón es el único país industrializado que está recurriendo al expediente del gasto público para contrarrestar la recesión. El gasto público se ha orientado a la construcción de obras públicas, a compras gubernamentales de tierras, préstamos a medianas y pequeñas empresas, préstamos para adquisición de viviendas, entre los más importantes destinos. A raíz de la conclusión de la Ronda Uruguay, el 15 de diciembre de 1993, Japón ha anunciado planes para incluir en su cuarto paquete de estímulo fiscal, a ser aplicado en el transcurso de 1994, la concesión de subsidios a los agricultores perjudicados por la apertura comercial parcial del mercado del arroz a las importaciones de grano foráneo.

En el transcurso de 1993, el efecto positivo sobre la demanda interna derivado de los paquetes fiscales - que ascienden a tres, adoptados en los últimos 18 meses- ha sido contrarrestado, a juicio del gobierno nipón, por la revaluación del yen registrada a lo largo de 1993 y por los ajustes debidos a la drástica caída del precio de los activos, en particular de los bienes raíces puesto que los mercados de valores tendieron a recuperarse en el transcurso de 1993, aún cuando lo hicieron en forma desigual entre los distintos mercados a nivel internacional, como se mencionó en párrafos anteriores.

A partir del primer semestre de 1992, el yen se ha apreciado aproximadamente en 30% sobre una base efectiva hasta fines de 1993, con repercusiones negativas sobre la competitividad y la rentabilidad de la industria japonesa en particular de la orientada hacia la exportación. De acuerdo con el modelo de simulación INTERLINK de la OCDE, el efecto positivo que la revaluación ha tenido sobre los precios de las importaciones, permitiendo el aumento de la demanda interna, no ha logrado compensar su efecto negativo sobre las exportaciones. En consecuencia, la producción de Japón ha disminuido, estimándose que la mayor parte del ajuste se registrará en el transcurso de 1994.<sup>8</sup>

La recuperación económica en Japón, podría entonces continuar aplazándose en el transcurso de 1994, a pesar de los

---

8. OECD. OECD ECONOMIC OUTLOOK. N° 54, December 1993, p. 10.

paquetes fiscales de estímulo y de las excepcionales condiciones financieras. La tasa de descuento descendió en septiembre de 1993 a 1,75%, su nivel más bajo en la historia, disminuyendo también las tasas nominales del mercado monetario, aún cuando los bancos han tendido a incrementar sus márgenes, como precaución ante un aumento de las tensiones, limitando el efecto positivo de la disminución de la tasa de descuento sobre la actividad económica.

Las empresas japonesas han sufrido importantes mermas de sus ingresos por exportaciones e incluso pérdidas económicas por la revaluación del yen. Dicha tendencia cambiaría, al abaratar las importaciones hacia Japón, dió lugar a su crecimiento aún cuando éste benefició en mayor proporción a los socios comerciales asiáticos, que a sus socios comerciales norteamericanos y europeos.

Estados Unidos considera que su débil crecimiento económico y su persistente déficit comercial, están asociados a la débil demanda de sus productos en especial en Japón y los países asiáticos en general, pero también en Europa, afectada por la recesión.

## **LA POLITICA COMERCIAL NORTE-AMERICANA**

El crónico déficit comercial norteamericano frente a Japón impulsó a la administración Clinton al establecimiento en Julio de 1993 de un nuevo esquema de negociaciones comerciales bilaterales con Japón, denominado "Marco para una nueva asociación económica"

(Framework for a New Economic Partnership), en el que Estados Unidos pretendió fijar objetivos numéricos, tomando como ejemplo el exitoso acuerdo bilateral de 1991 sobre semiconductores.

El gobierno japonés manifestó su oposición al establecimiento de objetivos numéricos, razón por la que en el documento final del Acuerdo, se eliminaron las cifras, comprometiéndose Japón a reducir su superávit en cuenta corriente e incrementar sus importaciones, mientras Estados Unidos ratificó su compromiso de reducir su déficit fiscal, promover el ahorro interno y reforzar su competitividad internacional. Además de esos compromisos generales, el Acuerdo incluyó varios temas sobre los que, los dos países, continuarían negociando en forma bilateral.

Para corregir el déficit comercial, Estados Unidos ha recurrido tanto a negociaciones bilaterales,- como la mencionada con Japón, y la NAFTA (North American Free Trade Area) o zona de libre comercio de norteamérica, entre las más importantes-, como a impulsar la liberalización del comercio en las negociaciones multilaterales, como es el caso de la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio - Ronda Uruguay del GATT.

## **NORTH AMERICAN FREE TRADE AREA (NAFTA)**

El propósito del Acuerdo de libre comercio de norteamérica, conocido por sus siglas en inglés -NAFTA-, es el de

crear un mercado ampliado para los bienes y servicios producidos en los tres países miembros: Canadá, Estados Unidos y México. Sus objetivos son eliminar las barreras comerciales, promover condiciones de competencia e incrementar las oportunidades de inversión en esos países.

El Acuerdo NAFTA es un tomo de 2.000 páginas (aún sin incluir los Acuerdos paralelos), que contiene 22 capítulos que cubren las disposiciones sobre concesiones tarifarias y no tarifarias, disposiciones sobre liberalización a la inversión extranjera, comercio de servicios incluidos los servicios financieros, normas sobre protección a los derechos de propiedad intelectual, así como las restricciones que de todas maneras se mantienen, a la liberalización.

La eliminación de las barreras comerciales será progresiva, estableciéndose temas sobre los que la liberalización es inmediata a la entrada en vigor del Tratado, y otros que serán puestos en vigor en períodos de cinco, diez o incluso quince años. La liberalización del comercio, que incluye la eliminación de las prohibiciones y restricciones cuantitativas, está sujeta a reglas de origen y a otros elementos, tales como normas para proteger la moral, el medio ambiente, la balanza de pagos, las actividades culturales y la seguridad nacional. En función de esos condicionamientos, los países miembros pueden imponerse restricciones entre ellos, en forma de impuestos anti-dumping o de compensación.

Existe además un tratamiento especial para el comercio de productos agrícolas, textiles y vestuario, productos automotores y energía, los cuales en consecuencia no se someten al tratamiento general. En los últimos meses de negociación se incluyeron además Acuerdos paralelos que contienen normas para garantizar la adecuada protección del medio ambiente en el país de origen del producto, esto es en el proceso mismo de producción, a la diferencia de las normas existentes incluso al interior del GATT para proteger el medio ambiente, que se referían a efectos nocivos de ciertos productos en el país de destino de la exportación. Se incluyeron además normas para impedir los efectos negativos que pudieran registrarse en el mercado de trabajo norteamericano.

Las normas sobre protección del medio ambiente en el proceso de producción, tratan de impedir la competencia desleal que, a juicio de los norteamericanos, podría registrarse en los países en los que no existe una legislación suficiente para proteger el medio ambiente, que daría lugar al traslado a esos países, de actividades productivas altamente contaminantes, con el consecuente efecto negativo sobre el empleo en el país que sí tiene una legislación suficiente para controlarlas.

Las Reglas de Origen, buscan como siempre asegurarse que los beneficios del NAFTA sean concedidos solamente a bienes producidos enteramente en los países miembros, no a bienes fabricados en su totalidad o en gran parte, en

países externos a la zona, para lo cual se especifican normas sobre contenido de materias primas de origen local y sobre el grado de transformación que debe sufrir el producto dentro de la zona, en caso de proceder del exterior a la zona.

El Tratado fue ratificado, con ciertas dificultades en el Congreso Norteamericano y entró en vigor el 1 de Enero de 1994, dando lugar a la conformación de una zona de libre comercio, cuyo funcionamiento suscita enormes expectativas en el resto de países de América Latina, en razón de que según declaraciones del gobierno norteamericano, NAFTA es un modelo a seguir en la conformación de una zona de libre comercio para toda América, que sería impulsado en el marco de la "Iniciativa de las Américas".

La ratificación del NAFTA por los países miembros constituyó un importante impulso a la liberalización del comercio en la región, aún cuando despertó temores de terceros países en el sentido de que el NAFTA, al igual que otros acuerdos bilaterales, puedan tener un efecto discriminatorio contra ellos y sean contrarios, en ese sentido, a los acuerdos logrados en las negociaciones multilaterales del GATT.

El NAFTA es un Tratado que involucra a dos países de economías de características similares, como son Canadá y Estados Unidos, y un país que tiene considerables diferencias con los dos

primeros, como México. En efecto, mientras Canadá y Estados Unidos tienen un ingreso per cápita de US\$21.822 y US\$22.468, respectivamente, México tiene un ingreso per cápita de US\$3.217, esto es la séptima parte del ingreso de los otros países. En lo que concierne al crecimiento demográfico, por el contrario México duplica la tasa de los otros países, 2,05 frente a 1,07 y 0,95 de Canadá y Estados Unidos, respectivamente.

México tiene también importantes diferencias con sus socios, en cuanto a productividad (PNB/trabajador), que ascendió en 1991 a US\$2716 frente a US\$47.730 y US\$48.576 de Canadá y Estados Unidos, respectivamente; a nivel de gasto público en educación, US\$110 per cápita en 1990, frente a US\$1.538 y US\$1.517 en Canadá y Estados Unidos; y en cuanto al porcentaje de la población que continúa empleada en el sector agrícola, que en 1991 fué del 26,8% en México frente al 4,3% y 2,9% en Canadá y Estados Unidos, respectivamente.<sup>9</sup>

En síntesis, los mexicanos tienen un ingreso per cápita equivalente a la séptima parte del ingreso de un canadiense o un norteamericano, pero su productividad es apenas 1/17 parte de la productividad de sus contrapartes canadienses o norteamericanos. Canadá y Estados Unidos gastan en educación un promedio per cápita equivalente a 14 veces el

---

9. Fuente: Janes Zhan, Xiaoning. "North American Economic Integration and its implications for the exports of China and Hong Kong". United Nations Conference on Trade and Development . DISCUSSION PAPERS. N°72, October 1993, table I, p.33.

promedio per cápita que gasta México. Canadá y Estados Unidos son los principales socios comerciales mutuamente, aún cuando la importancia de Estados Unidos para Canadá como mercado y como proveedor, es ampliamente superior a la importancia que Canadá tiene para Estados Unidos. Así, mientras Canadá realiza con Estados Unidos el 78% de sus exportaciones y el 60% de sus importaciones; Estados Unidos, realiza con Canadá el 20% de sus exportaciones y el 18% de sus importaciones.<sup>10</sup>

Estados Unidos es igualmente el principal socio comercial de México (hacia donde se dirige el 76% de sus exportaciones y de donde procede el 70% de sus importaciones), mientras México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, después de Japón y Canadá. A México se exporta el 9% del total de exportaciones norteamericanas y de allí proceden el 6% del total de sus importaciones.

Sin embargo, aún cuando el peso que tienen Canadá y México para Estados Unidos como socios comerciales es muy bajo en términos porcentuales y considerablemente inferior al peso que tiene Estados Unidos para ellos, los mercados de Canadá y en particular el de México, han mostrado ser mucho más dinámicos por su crecimiento en los últimos años que lo que han demostrado ser los mercados de Japón y de la CEE.

Así, mientras en 1986, Estados Unidos exportó a Japón 26.882 millones de

dólares (a México exportó 12.392 millones); en 1992 Estados Unidos exportó a Japón 47.764 millones de dólares, esto es un 77% más que en 1986, mientras que a México, exportó 40.598 millones de dólares, esto es 227% más que en 1986. Respecto a Canadá, el crecimiento de las exportaciones norteamericanas a ese mercado fue del 99% en el mismo período.

La propensión a importar productos norteamericanos en los últimos años ha sido mucho más elevada en México que en cualquier otro país del mundo, a tal punto que las exportaciones norteamericanas a ese mercado crecieron 3 veces más rápido que a Japón, 2.3 veces más rápido que a Canadá y 2.5 veces más rápido que a los países industrializados tomados en conjunto.

Como resultado del dinámico crecimiento de las exportaciones norteamericanas a México, el déficit comercial que Estados Unidos tenía con este país en 1986 (de 5.166 millones de dólares), se transformó en un superávit cercano a los 5.000 millones de dólares en 1992, Mientras que el déficit comercial norteamericano con Japón ascendió a 51.717 millones de dólares en 1992, siendo inferior en todo caso al déficit registrado en 1986 -58.575 millones de dólares-.

Las exportaciones norteamericanas hacia América Latina en su conjunto en 1992, ascendieron 75.739 millones de dólares, esto es cerca del 60% más del valor al que ascendieron las exportacio-

---

10. Fuente: Internacional Monetary Fund. DIRECTION OF TRADE STATISTICS YEARBOOK, 1993.



nes hacia Japón, lo que muestra nuevamente que el mercado latinoamericano es mucho más importante y dinámico que el mercado japonés, para los productos norteamericanos.

La asociación comercial con Canadá y México, de mantenerse la tendencia registrada en los últimos años hacia un crecimiento mayor de las exportaciones hacia esos países que el de las importaciones, podría permitirle a Estados Unidos disminuir su brecha comercial más aún considerando que los aranceles promedio vigentes antes del Tratado eran mucho más elevados en Canadá y México para los productos norteamericanos que las tarifas vigentes en Estados Unidos para los productos procedentes de esos países.

Respecto a México, la posibilidad de obtener beneficios con el Tratado, deriva a su mano de obra barata que podría atraer inversiones en procesos intensivos en el uso de mano de obra, lo cual convendría también a sus socios ricos, por el efecto positivo que ejercerían esas inversiones sobre las migraciones de trabajadores mexicanos, cuya presión podría disminuir en sus respectivos mercados de trabajo. El acceso libre de restricciones al mercado norteamericano, podría también atraer otro tipo de inversiones no necesariamente intensivas en el uso de mano de obra, por las restricciones que Estados Unidos ha impuesto a sus socios asiáticos para el ingreso de

productos a su mercado en los últimos años.

La enorme diferencia de productividades entre México y sus socios comerciales muestra que el Tratado podría tener también costos para México, en razón de que ciertos bienes y servicios producidos localmente, podrían estar en incapacidad de competir con los productos procedentes de los países de mayor productividad.

El proceso de integración en la región tendrá en todo caso beneficios y costos, cuya evaluación interesa al resto de países de América Latina, aún cuando los procesos pueden no repetirse exactamente con las mismas características en diferentes momentos históricos. Los Acuerdos comerciales regionales, como el NAFTA, no son necesariamente contrarios al multilateralismo, como lo reconoce el propio Director del GATT <sup>11</sup>, pero el comercio dirigido, como el que tiende a realizarse cada vez en mayores proporciones entre Estados Unidos y Japón, si es considerado una amenaza para el sistema multilateral.

## FINALIZO RONDA URUGUAY

La Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT - también conocida como Ronda Uruguay, finalizó el 15 de diciembre de 1993, después de siete años de arduas y pormenorizadas negociaciones. Esta Ronda que

---

11. Ver "El Multilateralismo y el regionalismo pueden apoyarse mutuamente, dice Dunkel, pero el "comercio dirigido" es una amenaza". En GATT. FOCUS BOLETIN DE INFORMACION, N° 99, Mayo - Junio 1993, p.1.

se lanzó en Septiembre de 1986 en Punta del Este, Uruguay, cuyo nombre tomó, debió tener una duración de cuatro años, esto se debió finalizar en diciembre de 1990.

La Ronda Uruguay ha sido considerada una de las más difíciles de la historia por los conflictos suscitados entre los países participantes, entre los que destacó ampliamente el conflicto en torno a la agricultura entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, en particular por la resistencia europea a la liberalización del comercio agrícola, y en especial en torno a la eliminación de los subsidios. En 1992, el monto de la ayuda oficial a la agricultura concedida por los países industrializados de la Comunidad Europea, Japón y Estados Unidos, ascendió a 321 mil millones de dólares<sup>12</sup>.

La mayoría de dichos subsidios fue concedida por la CE (155.9 mil millones de dólares), seguida de Estados Unidos (91.1 mil millones de dólares) y por Japón (74 mil millones de dólares).

Para tener una idea de la importancia del monto de los subsidios concedidos por los tres países mencionados y en consecuencia, apreciar la magnitud de la distorsión que dichos subsidios ocasionan en el funcionamiento de los mercados, vale la pena compararlos con el valor total de los ingresos que el conjunto de países de América Latina recibió en 1992 por todas sus exportacio-

nes, que ascendió a 175.8 mil millones de dólares<sup>13</sup>. En consecuencia, el total de ingresos por exportaciones de todo los países de América Latina en 1992, equivalió apenas al 54,7% del monto de los subsidios concedidos por los países considerados líderes del libre comercio, a sus agricultores, en ese año.

La magnitud de los subsidios concedidos por la CE, Estados Unidos y Japón a sus agricultores, muestra por otra parte la magnitud de la intervención estatal en la economía de los países industrializados y la imposibilidad en que colocan mediante la aplicación de esas políticas, a los países en desarrollo, de competir en los mercados de los productos agrícolas subsidiados.

Mientras los países industrializados aumentaban la magnitud de los subsidios que concedían a sus agricultores, incluyendo subsidios a la exportación en la competencia librada entre ellos por conquistar terceros mercados; los países en desarrollo han aplicado en la última década políticas tendientes a la eliminación de todo tipo de subsidios. Así, se han implantado, tasas de interés reales, precios reales, etc. que han encarecido los costos de producción locales, mientras se han abierto las fronteras para el libre ingreso de los productos subsidiados procedentes de los países industrializados.

Como consecuencia de las políticas aplicadas, los productores agrícolas de

---

12. Fuente: GATT. "El comercio, la Ronda Uruguay y el consumidor", BOLETIN DE INFORMACION FOCUS, N° 101, Agosto-Septiembre de 1993, Cuadro Estadístico de la p. 5.

13. Fuente: IMF. DIRECTIONS OF TRADE STATISTICS YEARBOOK, 1993, P. 45.

los países subdesarrollados han sido cada vez más desplazados incluso de su propio mercado interno - en aquellos sectores subsidiados por los países industrializados- y lanzados a la desocupación o el subempleo, mientras se conservaron los empleos rurales en los países industrializados. La política de subsidios de los países industrializados y la política de apertura comercial en los países subdesarrollados, han posibilitado el desplazamiento del desempleo de los países industrializados hacia los subdesarrollados, sin necesidad de migraciones, pese a lo cual, el desempleo ha continuado creciendo en los países industrializados. Las tensiones en el mercado del trabajo tienden sin embargo a acumularse en los países subdesarrollados exportadores de productos primarios, a tal punto que según información de la CEPAL, en América Latina, por ejemplo, en 1991, siete de cada diez latinoamericanos en edad de trabajar, son subempleados o se encuentran abiertamente desempleados.

#### A MANERA DE CONCLUSION

La economía mundial continúa desenvolviéndose en condiciones de elevada inestabilidad y fragilidad. Durante 1993, los países industrializados continuaron registrando tasas de crecimiento lentas (caso de los países anglosajones) o estuvieron inmersos en la recesión (caso de Japón y los países de la

CEE). Buscando superar la recesión, los países disminuyeron las tasas de interés, que descendieron a los niveles más bajos en los últimos treinta años, encontrándose imposibilitados de aplicar estímulos fiscales -con excepción de Japón- dada la magnitud de sus déficit, los cuales tendieron a incrementarse por los efectos de la recesión.

La disminución de las tasas de interés sirvió de estímulo al dinamismo de los mercados financieros en todo el mundo en general, aún cuando el mayor crecimiento registraron los denominados "mercados emergentes" en especial de América Latina, cuya atracción se debió a la privatización de empresas públicas. Esta región atrajo también capitales por las tasas de interés que se mantuvieron muy superiores a las registradas en los países industrializados, en condiciones de estabilidad cambiaria, posibilitada en gran parte por el mismo ingreso de capitales.

América Latina vivió en consecuencia, por cuarto año consecutivo, una abundancia financiera de divisas, que se inició en 1990, después de una década de penuria, logrando alcanzar elevadísimas Reservas Monetarias Internacionales, a pesar del estancamiento de sus exportaciones<sup>14</sup> y de la "fiesta" de consumo de productos importados, en condiciones de apertura de sus mercados. Las importaciones latinoamericanas crecieron a tasas de dos dígitos desde 1990: 15,7% en 1990, 18,1% en 1991 y 18,4%

---

14. Las exportaciones latinoamericanas disminuyeron en 1991 (-0.4%), crecieron apenas en 4% en 1992; y, según estimaciones de la CEPAL podrían crecer al 6% en 1993.

en 1992, triplicando en este último año la tasa de crecimiento del total de importaciones mundiales - que fue del 6% - y más que duplicando la tasa de crecimiento de las importaciones asiáticas - que fue del 8%<sup>15</sup>, lo cual fue considerado por el FMI como una "contribución" que realizó América Latina a la prosperidad económica mundial.

El "regreso" de los capitales hacia América Latina está asociado fundamentalmente, a la caída de las tasas de interés en los mercados internacionales y a la privatización de empresas públicas. Su signo puede cambiar violentamente, sobre todo frente a modificaciones de las tasas de interés internacionales, por políticas aplicadas por los países industrializados frente a necesidades internas de sus economías, o por cambios en las opciones de los inversores en los mercados financieros.

La persistencia de la recesión en Europa y Japón durante 1993, permite prever que las tasas de interés en esas regiones podrían continuar en descenso

durante 1994. Este no es el caso sin embargo en los países anglosajones, en particular en Estados Unidos, en donde su crecimiento económico aún cuando es todavía moderado, podría despertar temores en las autoridades monetarias de posibles presiones inflacionarias que darían lugar a la elevación de las tasas de interés. El manejo de las tasas de interés en los países industrializados, al influir sobre las decisiones de los inversores en los mercados financieros, muestra el elevado riesgo que existe de que en el transcurso de 1994, se profundice la inestabilidad de tasas de interés y de tipos de cambio, con amplias repercusiones en la situación financiera de los países de América Latina. En esas condiciones, América Latina necesita apoyarse sobre sus exportaciones, siendo indispensables realizar un análisis de las posibles oportunidades que pueden derivarse de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT y de la transformación de este Acuerdo en una institución que regule el comercio mundial.

---

15. Fuente: GATT. FOCUS BOLETIN DE INFORMACION, N° 98, Abril de 1993.

## CUADRO N° 1

### PRODUCCION MUNDIAL Tasas anuales de crecimiento

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	4,6	3,4	2,2	0,6	1,7	2,2	3,2
PAISES INDUSTRIALIZADOS	4,3	3,2	2,3	0,5	1,7	1,1	2,2
Estados Unidos	3,9	2,5	1,2	-0,7	2,6	2,7	2,6
Japón	6,2	4,7	4,8	4,0	1,3	-0,1	2,0
Alemania	3,7	3,6	5,7	1,7	1,9	-1,6	1,2
Francia	4,5	4,3	2,5	0,7	1,4	-1,0	1,1
Italia	4,1	2,9	2,1	1,3	0,9	0,3	1,7
Reino Unido	5,0	2,2	0,4	-2,2	-0,5	1,8	2,8
Canadá	5,0	2,4	-0,2	-1,7	0,7	2,6	3,8
PAISES EN DESARROLLO	5,3	4,1	3,7	4,5	5,8	6,1	5,5
Africa	3,9	3,6	1,9	1,6	0,4	1,6	2,6
Asia	9,0	5,5	5,7	6,1	7,8	8,7	7,1
Medio Este y Europa	0,7	3,6	4,2	2,4	7,8	3,4	4,6
América Latina	1,1	1,6	0,3	3,3	2,5	3,4	3,5
Grupo de los Siete	4,5	3,1	2,3	0,4	1,8	1,3	2,3
Comunidad Europea	4,2	3,5	3,0	0,8	1,1	-0,2	1,6
Alemania Occidental	3,7	3,6	5,7	4,5	1,6	-2,2	0,8

FUENTE: FMI, World Economic Outlook, spt, 1993, p. 15.

# AMERICA LATINA EN EL ESCENARIO MUNDIAL DE LOS AÑOS 90

Fernando Bustamante (\*)

*Es necesario mantener y avivar un pensar sobre América Latina desde América Latina, a pesar del realismo dominante y a la espera del momento en que seamos un ser para sí, reiniciado y concretamente posible*

**E**l fin de la Guerra Fría ha significado, asimismo, el fin de un período, en que a pesar de las tensiones y conflictos que le eran inherentes, se había llegado a una cierta institucionalización tácita de expectativas, modos de operar y marcos cognitivos que orientaban a los distintos actores en el sistema internacional.

Para los países de nuestra Región el problema se hace todavía más serio, porque aparte de estar sometidos a la común incertidumbre y pérdida de marcos de referencia, nos encontramos a merced de procesos sobre cuya trayectoria ejercemos una muy pequeña cuota de control. Una cosa es estar inmersos en un mundo en reorganización, pero po-

ser medios para determinar el rumbo de los futuros regímenes de convivencia internacional, y otra muy distinta es hallarse en tal contexto, sabiendo que buena parte del desenlace de esta reestructuración se nos presentará como un conjunto de hechos consumados.

A pesar de esta impotencia, no resulta inútil reflexionar sobre los cambios del mundo actual. Aunque su arquitectura fundamental no dependerá sino muy marginalmente de los latinoamericanos: a) las contribuciones menores a la solución de ciertos problemas que afectan de manera particularmente poderosa a la Región, y b) el esfuerzo por entender este "nuevo orden" en eclosión que puede significar mejores posi-

---

(\*) FLACSO-Sede Ecuador

bilidades adaptativas para los actores latinoamericanos. Finalmente, aunque tal vez esto no tiene una gran relevancia pragmática, los esfuerzos de comprensión intelectual pueden ser abordados como esfuerzos justificados por sí mismos y en su propio mérito, sobre todo si consideramos que el proceso de dotarse de una cosmovisión propia es parte del trabajo siempre reiniciado y nunca terminado de otorgarse una identidad, la cual, aun en su momento de subordinación a poderes fácticos que la abrumen, puede retener su espesor ontológico, a la espera del momento en que ese ser para sí pueda expresarse con mayores posibilidades. Mientras el esclavo se rehúe a pensar, sentir o actuar como el amo, retendrá ese cuántum de ser que le permitirá, al menos en principio, la posibilidad de la emancipación. Pensar, aun en la impotencia relativa de la práctica, me parece un trabajo necesario de preservación de la posibilidad de la autonomía.

Este ensayo se enmarca en ese esfuerzo bifronte: pragmático e identitario a la vez, que consiste en intentar mantener la vida de una reflexión desde América Latina y para América Latina, aún en medio del realismo que impone el mundo presente. En las páginas que siguen intentaré presentar lo que, a mi juicio, constituyen los datos centrales de los condicionamientos en que se halla inmerso nuestro continente en el mundo posterior a 1989. Difícil es intentar adelantarse en sentido prospectivo, a los múltiples procesos en fusión que hoy nos rodean, pero al menos me parece

posible discernir algunos de ellos. La discusión está organizada en términos de ejes problemáticos cruciales que el sistema internacional presente plantea a los países de la Región y que aparecen como conflictos o dilemas fundantes de cualquier posible nuevo orden global, cualquiera sea la forma definitiva que este termine por tomar en los años venideros. A continuación paso a reseñar estos ejes problemáticos.

### **a) Librecambismo y Regulación Estatal**

Al margen del debate económico sobre los méritos intrínsecos del mercado o del comando estatal en la regulación de las actividades productivas, hay un hecho político que es difícil el soslayar. El mercado opera en la mayor parte de los casos como ideología de los fuertes, mientras que el recurso a la intervención estatal ha sido normalmente el arma de los débiles y de quienes tienen las de perder en el libre cambio. Esto es tan marcado que incluso puede avasallar compromisos culturales previa y fuertemente arraigados.

Por ejemplo, los países que se presentan ante la opinión pública mundial como los adalides del librecambismo, no vacilan en recurrir a argumentos regulacionistas, estatistas o mercantilistas cuando se ven del lado perdedor en la competencia mercantil.

El problema central estriba en que la asignación de recursos por el mercado tiende a perjudicar a los más débiles y por lo tanto a estos les conviene impul-

sar regímenes que permitan la institucionalización de desviaciones con respecto a la operación sin trabas del libre mercado.

En el sistema internacional contemporáneo, la desaparición del socialismo real no ha significado, ni probablemente significará una desaparición de la contradicción global y sectorial entre los representantes políticos de los posibles ganadores y los virtuales perdedores en la economía mundial.

La cada vez más profunda internacionalización de la vida económica trasladada al plano global y amplifica el dilema entre regulación y competencia libre. Aunque asistimos a una fase de hegemonía del libremercado como idea-fuerza de las relaciones internacionales, no es menos cierto que las reacciones que este libremercado genera en los muy numerosos y variados sectores perjudicados, parecen ir en aumento. Es posible que la difusión de la cosmovisión y las políticas de libre mercado a nivel mundial tenga el paradójico efecto de incrementar las resistencias y presiones proteccionistas y regulacionistas. El futuro régimen internacional deberá de alguna forma resolver el conflicto entre los competidores efectivos y los que se quedan atrás, so pena de no poder estructurarse de manera consensual y estable.

Esta tensión, en la cual América Latina es parte altamente involucrada, puede ser resuelta de varias maneras, todas las cuales representan irrupciones graduadas de lo político y lo regulatorio en la operación idealmente espontánea de

los mercados. Menciono cuatro de los más importantes: a) el bilateralismo, b) concentración en áreas específicas, c) Regímenes funcionales globales, d) Formación de bloques comerciales regionales o sub-regionales.

En el primer caso se trata de los que en teoría de juegos, es una "colusión" entre algunos participantes, a fin de arreglar en su favor las reglas del juego. Si bien es satisfactorio para los involucrados, genera pérdidas relativas para los actores exclusivos del pacto. De forma idealizada, podría pensarse que la Convención de Lomé tiene tal estructura, si tomamos a la Comunidad Europea como un actor unitario y a las ex-colonias africanas y caribeñas como otro. Es claro de qué manera este acuerdo puede implicar costos para terceros, i.e., los países latinoamericanos.

La concertación, los regímenes y los bloques son otras tantas modalidades de colusión pero entre más partes y con distintos alcances. Los regímenes generalmente constituyen arreglos institucionalizados de largo plazo en torno a un tema o área determinada (i.e. navegación aérea), las concertaciones, generalmente son más fluidas y provisionales que los regímenes, y los bloques pueden ser vistos como colusiones de amplio espectro y con múltiples actores involucrados.

Sea como sea, estas distintas modalidades tienen en común el hecho que de alguna forma restringen la operatoria del mercado a un ámbito específico, cerrando la posibilidad de que el mercado opere frente a terceros, i.e. bloques co-



merciales o acuerdos bilaterales, o regulen más allá del mercado una actividad o serie de actividades ligadas.

Todas estas formas de regulación internacional estarán sometidas a la tensión entre los que se parapetan detrás de ella y quienes buscarán romper estas barreras, obligando a los concertados a salir a "dar la batalla en campo abierto".

### **El Triunfo Póstumo de la "Doctrina Brezhnev"**

A partir de 1989 se asiste a una erosión progresiva de la idea de que la soberanía nacional es un valor fundante de cualquier orden internacional. En cierta forma lo que se está presenciando va más allá de ser un resultado del fin de la Guerra Fría. Este fenómeno corroe las bases mismas del sistema internacional fundado en los estados nacionales tal como los conocemos desde la paz de Westfalia en el siglo XVII. Este sistema de Westfalia consagra las consecuencias del principio más restringido del "Cuyus Regius Eyus Religio", que consistía en reconocer que al interior de cada estado cada soberano era dueño legítimo de imponer su religión, y a partir de la extensión de este principio, las formas de vida social, económica, política y cultural que creyese del caso. El sistema de Westfalia partía de la premisa de que lo que ocurriese dentro de las fronteras nacionales no era de incumbencia de otros estados o de poderes extra o supra-nacionales, como por ejemplo el papado, el imperio etc. Precisamente, la guerra de los treinta años, de

la cual emanó el orden de Westfalia, se presentó como una lucha de los emergentes estados-nación, liderados por sus príncipes territoriales, para sacudirse del yugo medieval de la cosmópolis europea centrada en poderes supra-nacionales.

Hoy en día asistimos a una reversión parcial de este sistema. Es cada vez mayor el número de ámbitos en los cuales esa capacidad de los estados-nación para autodeterminarse en amplios campos, se ve puesta en entredicho. Existen numerosas versiones y planteamientos globales y sectorial-funcionales que postulan la limitación de la independencia de los estados, la extensión de jurisdicciones internacionales a ámbitos que tradicionalmente eran provincia exclusiva de los gobiernos y que de jure o de facto propenden a constituirse en instancias de veto de la libertad de acción interna, de los gobernantes. No es demasiado forzado señalar que hoy en día el FMI o las demás instituciones financieras globales tienden a tomar la función articuladora supranacional que el papado tuvo hasta el siglo XVI, y que la parcial e incierta pero emergente concentración de las grandes potencias atlánticas y el Japón, toma el mismo lugar funcional que el imperio romano-germánico tomó, con suerte variable, hasta el siglo XVII.

Es necesario aclarar, que no sosten-go el que estemos avanzando hacia la formación de un "imperio mundial", o de un gobierno central unificado. Más bien se trata de una red compleja de instituciones y poderes concertados que

penetran y asumen de manera plural pero articulada, una serie de atribuciones que nos habíamos acostumbrado a pensar como privativas de los estados nacionales. Esta red institucional global, requiere sin duda al menos un “animador” hegemónico, un centro “duro” de poder que articule y discipline a sus partes, pero que no las reduce ni las identifica con su propia existencia. De nuevo, la metáfora del mundo anterior a 1648 puede resultar útil: el imperio, no era un aparato centralizado de tipo romano o carolingio, sino una vasta y compleja red de principados, ciudades, centros de poder eclesiástico, reinos, débilmente soldados y que operaba eficazmente solo en tanto había un núcleo territorial hegemónico que actuaba de centro de coordinación. Por ejemplo, en la primera mitad del siglo XVI, el Imperio fue eficaz debido al papel central jugado por España como hegemón de la red. Tal como van las cosas, no parece que Washington pueda ser la nueva Roma del siglo XXI, pero sí podría ser la Madrid del nuevo orden internacional emergente.

### **América Latina Frente a las Líneas Centrales de Estructuración de un Nuevo Orden Mundial**

En las páginas anteriores hemos revisado dos de las principales contradicciones que parecen estar dinamizando los procesos de onda larga en el sistema mundial contemporáneo: el dilema entre regulación político-estatal y mercado y el dilema entre supra-nacionalis-

mo y nacionalismo. Quisiera terminar este breve ensayo preguntándome sobre la postura de los países latinoamericanos frente a esta realidad.

En primer término, debe señalarse que durante los años ochenta se asistió a un debilitamiento progresivo de las formas de concentración política y económica de tipo “tercermundista”. Si bien estas iniciativas persisten y en algunos casos (conflicto centroamericano) parecen todavía capaces de ciertos logros, en general son cada vez mayores las áreas en las cuales los países de la región buscan soluciones bilaterales y rompen filas para asegurarse ventajas particulares. Ejemplos de ello son las negociaciones sobre la deuda externa y sobre las cuotas de exportación de ciertos productos a la Comunidad Europea.

Asistimos a un cierto abandono de la idea de que los países de la región pueden negociar su acceso a ventajas y su “movilidad social internacional” por la vía de la acción colectiva, en tanto bloque regional. Por el contrario, si bien hasta ahora no está demostrado que esta “movilidad” sea imposible para países aislados (los “tigres” solitarios), sí parece seguro afirmar que no todos los estados pueden simultáneamente seguir tal camino. Este afán de muchos países de la región (México, Chile, Argentina), por entenderse por su cuenta con el mundo desarrollado, termina estableciendo una cuña entre los distintos países del área y haciendo cada vez más difícil e inviable el funcionamiento de América Latina como un bloque. La situación se asemeja a aquella en la cual los obreros

individuales deciden tratar de negociar cada uno por su cuenta con la parte patronal el mejor contrato y condiciones posibles, abandonando la idea de la acción colectiva de tipo sindical. En estas condiciones algunos obreros pueden eventualmente lograr mejores ingresos, beneficios y ascensos, pero ello a costa de la ruptura de la solidaridad de clase y de la propia existencia "objetiva" de su clase.

Este fenómeno no debe achacarse, sin embargo, a la falta de un espíritu solidario entre los gobiernos de la región, o a una falla ideológica o moral de los dirigentes. La defección ocurre porque hay incentivos materiales muy concretos, que hacen que este camino traiga mejores beneficios y menores riesgos a cada uno de los actores nacionales. La estructura de incentivos que enfrentan los gobiernos es muy distinta en los noventa a la que imperó en la época del apogeo del tercermundismo, en los años setenta. Las potencias del "Norte" tienen hoy en día una mayor capacidad de manipular los incentivos, los castigos y las recompensas y de hacerlas distintas para cada país. Esto rompe cualquier comunidad latente de intereses y disuelve las bases reales de una acción regional concertada. Un ejemplo claro de como esto ha operado, ha sido la forma como la CEE ha manejado la cuestión de las cuotas del banano, logrando ciertos éxitos enfrentando a los países productores entre sí.

En parte no despreciable, esta mayor capacidad del Norte para manipular la estructura de premios y castigos con

que se confronta a los países latinoamericanos, estriba en el hecho de que el Norte puede en mayor medida que en el pasado, funcionar como un actor relativamente unificado frente al Sur, al margen de las discrepancias geo-económicas que sus componentes mantienen entre sí.

Si la acción de bloque (regional o tercermundista) aparece como menos viable en el presente, y la acción "solitaria" o "individualista" solo trae ventajas a un puñado limitado de estados, cabe preguntar si el multilateralismo ampliado, por la vía de organismos universalistas como Naciones Unidas ofrece mejores posibilidades de inserción y negociación para los actores estatales regionales. La idea de resucitar a las NU como foro de representación de los intereses de los países latinoamericanos tropieza con una dificultad que es fruto de una ambigüedad presente desde los inicios de tal organización y del sistema de instituciones internacionales construidas a su alrededor.

Desde su nacimiento, estas últimas se han visto desgarradas por la escisión entre su principio internacionalista y universalista de legitimación, basado en la extensión al ámbito internacional de los principios democráticos, y los principios operacionales de "realpolitik" encarnados en el Consejo de Seguridad. Las NU se han visto tensionadas por el dilema de ser un embrión de "gobierno democrático mundial", o, por el contrario, de orientarse a ser una más sofisticada versión de los tradicionales sistemas de "concierto de poderes". La legitimidad

Rooseveltina basada en un internacionalismo democrático, choca con el realismo político que busca asegurar, no la representatividad de los organismos mundiales, sino la "governabilidad" del sistema internacional, lo cual requiere que el sistema de las NU, sea en último término un club de grandes potencias, al estilo del "Concierto de Europa" en el siglo XIX, o de lo que intento ser, sin éxito -La Liga de las Naciones- a principio del presente siglo.

El problema, es que, mientras la Guerra Fría estaba vigente, la gobernabilidad del sistema se hallaba más o menos asegurada por los acuerdos y equilibrios propios del bipolarismo, mientras que la cuestión de la legitimidad era un terreno disputado que obliga a las superpotencias y a sus mayores aliados a abrir espacios de participación y hacer concesiones ideológicas y prácticas a los países más débiles. Los avances del tercermundismo fueron la contraparte de la división de la élite del poder mundial y de la necesidad de sus miembros por "ganarse" el corazón de los potenciales clientes.

Al terminarse la Guerra Fría, la situación en cierta forma se ha invertido, la cuestión de la legitimidad parece resuelta o por lo menos aplanada en una estructura discursiva más monológica que en el pasado. Los principios dominantes del sistema de instituciones internacionales se han estabilizado, al margen de disputas sobre su aplicación a circunstancias concretas. En contrapar-

tida, la disolución del orden de la Guerra Fría parece haber creado un vacío de "governabilidad" y un alto margen de incertidumbre respecto a los mecanismos futuros de regulación del conflicto y la cooperación a nivel mundial y regional.

En la Guerra Fría los problemas de legitimación daban más peso al tema del sistema internacional como 'foro democrático' o como incipiente gobierno mundial representativo, a lo cual ayudaba la relativa parálisis del sistema de "concierto de potencias" albergado en su interior (por la contradicción entre la Unión Soviética y el bloque Occidental). En las actuales circunstancias, la resolución del problema de legitimación de los valores rectores de la política internacional, lleva a que el acento pase al sistema de potencias, que ahora sí puede funcionar a la manera imaginada por sus creadores en 1945. Pero esta forma de funcionamiento no se basa en criterios de igualdad soberana y de participación amplia, sino que en las más duras realidades del poder. De esta forma, el sistema internacional puede quitarse los atavíos democráticos y plebiscitarios y funcionar de manera más realista como una especie de dictadura "oligárquica" del club de los grandes afincado en el Consejo de Seguridad, en las instituciones financieras internacionales y en todos aquellos organismos donde la representación está organizada de manera censitaria: sobre la base de la contribución material relativa de los integrantes.

## CONCLUSION

En las páginas anteriores he dado algunos brochazos que intentan describir la estructura problemática del mundo internacional en el cual América Latina debe integrarse y adaptarse en la presente década. Pero resulta difícil eludir la sensación de que el fin de la Guerra Fría ha reducido los espacios de libertad, de negociación y las posibilidades de acción colectiva que se presentan a los países de nuestra región. Para mayor concisión podría hacerse un listado de esas consecuencias:

1.- Presión creciente para destruir o debilitar los mecanismos estatales de comando sobre las economías nacionales, salvo aquellos necesarios para institucionalizar mercados "libres".

2.- Presión creciente sobre la idea y la realidad de la soberanía nacional. Creciente disolución de los límites entre lo nacional y lo supra-nacional. Por lo tanto menores márgenes de autonomía para los gobiernos y traspaso de atributos de soberanía a actores trans y meta-nacionales.

3.- Creciente capacidad de los países industrializados para manipular los incentivos que enfrentan los países individuales, y por lo tanto una disminución relativa de las ventajas de la acción colectiva internacional de los países del Sur, frente a las de la "deserción" y del bilateralismo. Esto dependerá sin embargo de la continua capacidad de los países industrializados para mantener sus conflictos geo-económicos dentro de ciertos parámetros, al menos en los pun-

tos relevantes a sus negociaciones con el Sur. En todo caso, la estructura de la situación estratégica que hace más fácil al Norte funcionar como un "actor racional unificado" que lo que esto es para los países del Sur, enfrentados a un casi imposible problema de coordinación, información horizontal y conformación de intereses comunes.

4.- Los foros internacionales multilaterales, mostrarán una mayor tendencia a funcionar de acuerdo a los principios de la "concertación de potencias", que de acuerdo al discurso legitimatorio de la "democracia internacional". Esto puede facilitar la aplicación de "políticas de poder" hacia el Tercer Mundo y reducir su peso político real en los organismos e instituciones internacionales.

5.- La estructura de la política internacional se acercará incrementalmente a un modelo "neo-medieval" de tipo universalista, alejándose del paradigma "Westfaliano" centrado en la soberanía de cada estado nacional sobre sus propios súbditos y territorios. Sin embargo, no parece viable la construcción de un Imperio centralizado mundial, sino más de un sistema oligárquico internacional con jurisdicciones fácticas y jurídicas supranacionales. Este sistema funcionará en la medida en que haya un polo hegemónico organizador y disciplinador, con capacidad política y militar suficiente para articular la respuesta del "cartel" de potencias concentradas.

Estas son algunas de las condiciones básicas que deberá enfrentar América Latina en los próximos años, en vista a su inserción en el mundo posterior a la

Guerra Fría. No he discutido, ni es posible hacerlo dentro de los límites de este ensayo cuales alternativas estratégicas están disponibles para los gobernantes y políticos de la región; en los párrafos anteriores, está implícito un juicio respecto a la factibilidad de algunas de las políticas y estrategias seguidas en el pasado. No es ella una lista exhaustiva, pero al menos ilustra algunos de los problemas que los responsables de la Región deben

enfrentar. Estos son de tal naturaleza que no es imposible pensar incluso, que la idea y la práctica de una América Latina, como entidad geo-política dotada de sustancia y entidad propia, podría pronto entrar en crisis, con disolución que se esboza en su capacidad de acción colectiva y de formulación de intereses comunes, en áreas de políticas que privilegian la integración/adaptación fragmentada en el espacio mundial.

# Chasqui

Revista Latinoamericana de comunicación  
Editada por CIESPAL

**Educomunicación.**- ¿Qué significa aprender?, por *Daniel Prieto Castillo* y *Francisco Gutiérrez*. La Santa inquisición, por *Enrique Sánchez*. Mario Kaplún: Cultura de imágenes no de sentidos, por *Guillermo Orozco*. El arte en la educación, por *José Rojas Bez*. El poder de la palabra, por *Kintto Lucas*. / **Entrevistas.**- Antonio Buero Vallejo: De la humanidad se puede pensar todo, incluido lo peor, por *Jesús Milla* y *Consuelo Pérez*. Fernando "Pino" Solanas: El viaje hacia un lenguaje propio, por *Lauro Marauda*. Armando Rollemberg: Desafíos y perspectivas de la comunicación, por *Edgar Jaramillo*. / **Fortalecimiento de la radio.**- La radio de la gente y los tupamaros: Un sueño hecho realidad, por *Colectivo de Dirección de CX44*. ¿Podemos hablar?, por *Sara Fletcher*. Irlanda: Liberar las ondas, por *Margaritta D'Arcy*. México: La radio universitaria se mueve, por *Gloria Rodríguez*. Diexismo, por *Enrique Ramírez*. La radio comunitaria, por *Robert D. Cabtree*. ¿Radio popular o comunitaria?, por *María Cristina Mata (ALER)*. / **Impacto de la televisión.**- Televisión regional en la Europa de las identidades, por *Bernat López*. España: Telebasura y TV de supermercado, por *Pablo Azocar*. ¿Quién se queda con la TV por satélite en Asia?, por *Joyana Sharma*. La televisión segmentada, por *Luiz Duarte*. Fernando Andacht: La TV y la falta de estereotipos, por *Alvaro Pan* y *Daniel Erosa*. México: Propuestas televisivas y proyecto político, por *Sergio Inestrosa*. Nicaragua: Una TV melodramática, por *Roberto López*. Colombia: Sexo y violencia en la pantalla, por *María Gracia*. El enlatamiento televisivo del arte, por *Reynaldo Pareja*. / **UNICEF.**- El poder sutil de la telenovela, por *Patricia Iriarte*. El tercer canal, por *George McBean*. Las comadronas y su oficio ritual, por *Oscar Liendo*.

## Tarifas de suscripción

4 números (anual)	A. Latina	USA-Europa	Ecuador
1 año	US\$20	US\$40	\$/25.000
2 años	US\$36	US\$72	\$/40.000
3 años	US\$48	US\$96	\$/60.000

Envíe su cheque a un Banco de Estados Unidos a nombre de CIESPAL-Chasqui, Apartado 17-01-584. Quito-Ecuador. O giro bancario a la cuenta 0013999023 Citibank-Quito.  
Por mayor información: Tel. (593-2)506-149, Fax. (593-2)502-487

# TENDENCIAS DE LA ECONOMIA INTERNACIONAL Y ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE COMERCIO EXTERIOR

Jürgen Schuldt (\*)

*Es necesario contemplar tres aspectos cruciales para ejecutar una política de comercio exterior. Las tendencias de la economía internacional, los reveses que se deducen en la teoría económica contemporánea y las condiciones económicas y políticas que antecedieron al "despegue" de otras economías.*

**L**os radicales cambios que se dieron a partir de los años setenta en la economía política mundial, en las concepciones teóricas de la economía internacional y en la propia realidad ecuatoriana deberían llevar a una reconsideración radical de nuestra concepción e instrumentación de las políticas exteriores.

La **experiencia** reciente de economías que han logrado insertarse dinámicamente a los flujos de intercambio internacional y las lecciones de la nueva

**teoría** del comercio internacional, nos servirán de pilares para diseñar algunos principios rectores que podría adoptar el Ecuador. Como tal se trata de un cuestionamiento del paradigma **ortodoxo** de apertura e inserción internacional y de las políticas actualmente en curso en el país; propuestas convencionales que, por lo demás, resultan estériles por las pésimas condiciones por las que atraviesan el crecimiento, el comercio y la inversión internacionales desde principios de los años ochenta para América Latina.

---

(\*) Doctor en Economía. Miembro del Equipo de Coyuntura del CAAP.

## Las tendencias de la economía mundial

No sólo que el "modelo" neoclásico es inadecuado para nuestros países y no se ajusta a las experiencias reales, sino que, en añadidura, deja de contemplar las pésimas condiciones internacionales prevalecientes y que impiden asegurar una exitosa inserción externa a partir de la apertura indiscriminada de la economía ecuatoriana, sobre todo cuando se continúa por la vía de las exportaciones primarias.

En el corto y mediano plazo, hacia el año 2000, las perspectivas de la economía internacional no parecen adecuadas para la apertura exitosa, por lo menos, por las siguientes **catorce razones básicas**, muchas de las cuales son interdependientes y/o se refuerzan entre sí:

- Las **economías centrales** aún no se recuperan de la recesión a que han estado sujetas desde 1989, con lo que su rol como "locomotoras" del comercio Norte-Sur aún no se observa<sup>1</sup>;

- El **comercio mundial** sigue en su letargo (creciendo al 5-6% anual), frente a las altas tasas que lo caracterizaran (11-12% durante los Años Dorados (1945-1975);

- Más y más el comercio y la inversión mundiales se da entre los **países de Norte**, marginando de las corrientes mercantiles más dinámicas a los del Sur;

- En ese entorno, la participación de las materias primas y los productos primarios va declinando, mientras que el de **manufacturas** ha aumentando radicalmente, y entre éstas la participación de la maquinaria, de equipo de transporte y de mercancías basadas en la ciencia de avanzada -electrónica, farmacéuticos, etc.- han incrementado su tajada sobre el total;

- Los propios países del Norte, gracias a aumentos de productividad, están produciendo más y más bienes agrícolas que compiten con los nuestros;

- Por lo demás, los propios países del Sur, al abrirse todos, casi al unísono, a la competencia internacional, van compitiendo crecientemente entre sí con productos similares<sup>2</sup> por los mercados del Norte, con los consecuentes efectos sobre los precios;

- Por si fuera poco, las **materias primas** naturales vienen siendo sustituidas aceleradamente por las de origen químico-sintético; en añadidura, el uso más productivo de aquellas (por unidad de producto), reduce su demanda;

- Las **nuevas fuentes de energía**, tenderán a reducir el precio del petróleo, nuestro principal producto de exportación;

- Asimismo, el comercio de **servicios** -en el que jugamos un papel marginal como exportadores- va acelerando su crecimiento y su participación en los flujos internacionales;

---

1. Según la OECD, las economías industrializadas crecerán a una tasa del 2% en 1993, con tasas inferiores al 1% en Alemania e Italia (World Economic Outlook, enero 1993, p. 9).

2. Para el caso del Ecuador esto no sólo vale para los productos primarios (v.g. camarones y flores), sino asimismo para los manufacturados (especialmente, en la rama textil).



- La formación de **bloques económicos** y comerciales semicerrados (ASEAN, NAFTA Y CE), reduce crecientemente la participación del Sur en el comercio mundial, en muchos casos, por la implantación de barreras arancelarias e, incluso, de cuotas <sup>3</sup>, la más burda de las formas de restringir el comercio Norte-Sur;

- Ligado a lo anterior, el creciente **proteccionismo**, tanto de EEUU, como de Japón, así como muy especialmente de la CE, recorta las posibilidades de participar mayormente en el comercio mundial, a la vez que las inversiones fluyen más y más al interior de cada bloque y entre las economías del Norteó

- El largo "ajuste estructural" de los años ochenta en América Latina, al llevar a una drástica declinación de la inversión interna (respecto al PIB), ha cohibido el crecimiento y la productividad internas y, sobre todo, el desarrollo de proyectos productivos para la exportación de productos no tradicionales (en especial de tipo manufacturero) en nuestro país;

- La escasez de créditos internacionales para estimular nuestra producción interna y exportadora contribuye a marginarnos aún más de la competencia comercial internacional, en la medida en que las tasas de inversión resulta insuficientes para posibilitar una dinámica inversión mundial;

- En añadidura, subsiste la **inestabilidad cambiaria y de tasas de interés** en el mercado del Norte, y, en consecuencia, la incertidumbre y la erraticidad de los flujos comerciales y de inversión; y

- Finalmente, en presencia de una transición a una nueva división internacional, es notoria la caducidad del sistema político supranacional, cada vez más sesgado contra los países del Sur;

Debido a todo lo anterior, no sólo vienen declinando los valores exportados, sino que los **términos de intercambio** continúan deteriorándose para el Ecuador, como sucediera durante toda la década de los años ochenta, a pesar de los esfuerzos (nefastos en otros sentidos) por compensar la pérdida en precios a través de aumentos exagerados en volúmenes de exportación. Con ello nuestras economías se van **disociando involuntariamente** de la nueva economía política internacional.

De otra parte, de tales tendencias debería concluirse que la inserción externa requiere de una modificación paulatina, pero radical de la canasta de exportaciones que debería ofrecer el país, en una metamorfosis que asegure una transición doble: por un lado, desde los productos primarios a otros productos primarios no-tradicionales; y, por el otro, desde los primarios a los bienes y servi-

---

3. Los países exportadores de banano, el más importante de los cuales es el Ecuador, vienen sufriendo en carne propia esta amenazadora tendencia: De otra parte, hay que reconocer que la política de cuotas bananeras fue anunciada ya en 1986 por la CE, pero los gobiernos del país hicieron caso omiso a esa amenaza; con lo que, como es común en nuestros países, se dejan para el último momento las medidas correctivas que habrían podido suavizar su impacto.

cios de alto contenido tecnológico y de conocimiento.

### Lecciones de la "nueva" teoría del comercio internacional

Desde fines de los años setenta, han venido surgiendo tímidamente novedosos planteamientos teóricos sobre el comercio y la inversión internacional, que parecerían haber pasado desapercibidos entre nuestros gobernantes y académicos ligados a la gestión económica, a juzgar por las políticas ortodoxas **teóricamente caducas** que se han venido aplicando en el país en este campo desde principios de los años ochenta.

La innovación de este segmento "internacional" de la teoría económica <sup>4</sup>, provino de la formalización exitosa de los nuevos modelos sobre el comercio internacional <sup>5</sup>. En ellos se combinan y aplican al campo del comercio internacional, la vieja idea de los rendimientos crecientes y las condiciones estructurales de los mercados con el nuevo enfoque de la teoría de la organización industrial.

Desde esa innovativa perspectiva se recusan los principales supuestos en que

se basaba la doctrina ortodoxa, largamente acariciados por los expertos en la materia desde David Ricardo: la competencia perfecta, los rendimientos constantes a escala, el progreso técnico no incorporado, la inexistencia de producción conjunta, la ausencia de externalidades, el desarrollo humano exógeno, etc., que estaban a la base del esquema de las ventajas comparativas (estáticas) <sup>6</sup>. Aún cuando este enfoque sigue explicando una buena parte -si bien decreciente- de las tendencias y estructura del comercio internacional <sup>7</sup>, especialmente entre las economías del Norte, surgen más y más condicionantes novedosas de éstas, al margen de (e incluso en contradicción con) las provenientes propiamente de los costos comparativos <sup>8</sup>.

En la nueva versión de la teoría, las implicancias de la **competencia oligopólica** o monopolística, de los **rendimientos crecientes y del progreso técnico y humano endógenos**, no sólo son revolucionarias para el conocimiento y **previsión** económicas en ese campo, sino que lo son muy especialmente para fines de **política** en las áreas del comercio e inversión internacional. A tal grado que las medidas actualmente en boga

---

4. Incluyendo las teorías del crecimiento económico endógeno (Roemer, 1986).

5. Si bien gran parte de estos fenómenos se conocían antes de los años setenta, fue sólo gracias a su formalización exitosa, que se llegó a la transformación de la teoría y de sus recomendaciones de política. Las lecciones extraídas de la denominada Organización Industrial y los Juegos No Cooperativos, incorporados al comercio internacional, permitieron esos avances.

6. A lo que hay que añadir, evidentemente, el supuesto de relaciones capitalistas de producción plenamente desarrolladas (Evans, 1989: 1250).

7. En ese caso, como predice la teoría tradicional, derivadas de los divergentes gustos, tecnologías y dotaciones de factores y recursos de los países.

8. La literatura pertinente puede consultarse en los trabajos de Dosi (1990), Helpman (1984), Krugman (1987, 1988), Ocampo (1986, 1987).

en el país, dirigidas a crear estímulos comerciales **neutros** y a adoptar una política industrial **pasiva**, resultan contradictorias con las conclusiones de política que se desprenden de los avances de esta rama de la ciencia económica contemporánea y, en consecuencia, contraproducentes con los objetivos que los últimos gobiernos del país se han propuesto en este campo <sup>9</sup>.

En el país se están dejando de incentivar o, incluso, se están destruyendo casi imperceptiblemente ciertos segmentos económicos y "complejos productivos" completos, cuya ausencia se lamentará en un cercano futuro, cuando ya sea muy tarde para recuperar todos esos stocks invisibles <sup>10</sup>, acumulados a un alto costo, marginados por la desesperiación primario-exportadora.

### **Economías de escala y comercio internacional**

El comercio internacional se da cada vez más sobre la base de economías de escala (es decir, de rendimientos crecientes), tanto a nivel de empresa, como de rama o sector económico <sup>11</sup>. Esa característica hace desvanecer la ilusión en el

supuesto predominio de la competencia perfecta que ha reinado -incomprendiblemente por tanto tiempo- en las teorías pertinentes (no así en la práctica corriente de las empresas transnacionales y de ciertos gobiernos) y, sobre todo, porque explica parte importante de los flujos comerciales entre países, por razones distintas a las postuladas tradicionalmente por la doctrina de las ventajas comparativas, como eran las divergencias de gustos, tecnologías o dotación de recursos entre economías nacionales.

En añadidura, la importancia creciente del progreso técnico, de las discontinuidades, del capital humano, de los nuevos materiales, de fuentes alternativas de energía, de la segmentación de los mercados, de la competencia no precio, de las asimetrías en el acceso al y la acumulación del conocimiento, etc. han transformado radicalmente el panorama de los flujos de comercio internacional. En la base de las economías de escala (y externas) indudablemente se asienta la **acumulación de conocimientos y habilidades**.

Una característica central a destacar es la existencia preponderante en el mundo actual de las **economías de escala**

---

9. También los países del sudeste asiático aplicaron medidas no neutras o de "selección de ganadores".

10. Gestión empresarial, capacitación de fuerza de trabajo, núcleos productivos encadenados, circuitos comerciales informales, innovaciones a pequeña escala, etc.

11. Las economías de escala a nivel de empresa se denominan **economías externas** cuando se dan a escala de una rama, una industria o de la economía como un todo. Mientras las primeras conducen a la competencia imperfecta, las segundas no necesariamente (es decir, pueden darse economías externas en una rama industrial que está constituida por muchas empresas pequeñas). En todos los casos, los costos medios de las empresas son decrecientes (cuando menos, hasta donde tenga relevancia económica la curva de costos).

**estáticas, internas a la empresa.** A este respecto hay que distinguir entre las **tradicionales y las de especialización.**

¿En qué sentido la incorporación de estas economías de escala modifica nuestras recetas y concepciones de política de comercio exterior?

En primer lugar, *“aquello en lo que un país se especializa y qué tan exitoso es en su comercio internacional no está basado, para una parte cada vez creciente del comercio internacional, en su dotación de factores de producción y de recursos naturales. Más importantes han resultado, dentro de un marco de incentivos adecuados, las economías de escala, la acumulación generalizada de capacidades tecnológicas, la capacidad de informarse e identificar oportunidades de mercado, la iniciativa empresarial, las inversiones en capital humano, y los factores organizativos para la toma de decisiones y para la intermediación financiera”* (Salazar, 1991: 483; nuestro subrayado).

En segundo lugar, *“Una lección no menos importante se puede derivar en relación con sectores que pueden ser afectados adversamente por el proceso de apertura. En efecto, en presencia de economías externas significativas, los efectos adversos iniciales de la liberalización comercial pueden tornarse acumulativos y conducir al deterioro irreversible de sectores enteros de la actividad productiva, aún si el país tiene una ventaja comparativa de largo plazo en su desarrollo. (...) efectos similares pueden ser generados por una revaluación del tipo de cambio real, generada*

*como resultado de una bonanza de productos primarios (enfermedad holandesa) o de una política monetaria extremadamente contraccionista. Todos estos hechos apuntan a la necesidad de adoptar políticas especiales de reconversión en estos casos, incluyendo el mantenimiento de una protección arancelaria (o de subsidios) a los sectores respectivos durante un período de transición”* (Ocampo, 1991: 200), en la línea del argumento de la “industria naciente” (Krugman y Obstfeld, 1991: 151).

Una tercera ventaja que deriva de este enfoque es que permite comprender mejor el nexo existente entre el régimen comercial y la productividad propiamente dicha. Es así que nos permite entender que la relación exportaciones-crecimiento no está asociada a economías dinámicas de escala a nivel microeconómico, sino a una forma particular de ‘endogeneidad’ de la productividad en economías abiertas. De donde se desprende una implicación de la mayor relevancia: el éxito de un programa de apertura externa no debe medirse por su contribución a la mejora de la productividad en el campo microeconómico, sino a su capacidad para dinamizar el cambio estructural y, a través de él, elevar el crecimiento económico global. De manera que sólo una apertura que tenga lugar en un contexto expansivo tiene los resultados esperados sobre la productividad.

En cuarta instancia, de acuerdo a la literatura tradicional, las ganancias de una liberalización comercial estarían relacionadas con la **resignación** de recur-

sos desde sectores en los cuales un país no posee ventajas comparativas a los que sí la tienen. Tales ganancias, sin embargo (de acuerdo a Salazar), no exceden al 2% del PIB (y se explican por la disminución del 'rentismo' y del 'intervencionismo'). La confusión entre los beneficios de la **estabilización** (para restablecer el balance macroeconómico) y los de la **reforma comercial** propiamente dicha es, así, una de las deficiencias básicas de la literatura tradicional.

Finalmente, "*Desde esta perspectiva, que podríamos llamar estructural y estratégica, la competitividad internacional de una economía es algo más que el simple resultado del promedio de la competitividad de cada empresa. También es resultado de otros factores estructurales que abarcan una serie de fenómenos económicos e institucionales que pueden verse como 'externalidades' y que dan lugar al concepto de competitividad estructural. Este expresa la idea de que la competitividad de la empresa refleja de manera obvia las exitosas prácticas gerenciales de sus ejecutivos, pero también la fortaleza y eficiencia de la estructura productiva, la infraestructura científico-tecnológica, la naturaleza de las inversiones de capital, el desarrollo de los servicios y de la intermediación financiera y otras 'externalidades' que favorecen a la empre-*

*sa y a la industria en conjunto*" (Salazar, 1991: 483). Ello también permite reducir la **vulnerabilidad externa**.

## CONCLUSIONES

De lo expuesto se concluye la necesidad de contemplar cuando menos, **tres aspectos elementales pero cruciales** para diseñar e implementar una adecuada política de comercio exterior: las tendencias actuales -coyunturales y estructurales- de la **economía mundial**, las lecciones que se derivan de la **teoría económica** contemporánea -del crecimiento económico y del comercio internacional- y las **precondiciones económicas y sociopolíticas** que sirvieran a otras economías para asegurar su "despegue" económico <sup>12</sup>.

En otras palabras, en la aplicación de la política económica actual (indiscriminadamente aperturista y 'neutra'), se ignoran -en primer lugar- las pésimas condiciones internacionales en lo que concierne a la exportación de productos primarios, se desconocen -en segundo lugar- las implicancias de las economías externas y los rendimientos crecientes para la elaboración de las políticas industrial y de comercio exterior, y no se quieren implementar -en tercera instancia- las medidas de transformación profunda (agraria, institucional, educa-

---

12. A lo que habría que añadir los profundos cambios procesados en el Ecuador a lo largo de los años ochenta, en que se implementaron las políticas de "ajuste". Por las características que adoptó el proceso se crearon nuevos obstáculos para asegurar una mayor "competitividad internacional"; entre otros, por haber desmantelado el aparato de estado en vez de reformarlo, por desestimular la inversión privada, por haber comprimido en vez de estimular a gran parte del sector industrial, por haber continuado con el proceso de centralización marginando a las regiones.

tiva, etc.) que permitieron un desarrollo exitoso de economías pequeñas, tanto en el pasado (Suecia, Noruega, Islandia), como en décadas recientes (de los Cuatro Dragones Asiáticos y hasta cierto punto de Malasia, Indonesia, Tailandia).

En esas condiciones, *“la forma de la nueva integración a la economía mundial y sus resultados sociales constituyen un desafío de los diferentes Estados y demás actores socio-políticos latinoamericanos. Puede haber desde búsquedas de integración mediante procesos de mera racionalización económica o mediante reconversiones parciales desindustrializantes, o mediante una reconversión económico/industrial que sirva a metas de desarrollo nacional, o inclusive una incorporación mediante la*

*droga, el contrabando o la pura intermediación financiera”* (Calderón y Dos Santos, 1991: 8). En el Ecuador parecerían estarse combinando precisamente las más contraproducentes de esas formas, en la medida en que se busca una integración transnacional a costa de la desintegración nacional (Surkel, 1971).

No se pueden desligar las transformaciones del patrón interno de acumulación de las estrategias de desarrollo comercial internacional, en las que éstas deben estar subordinadas por aquellas y no, como sucede ahora, que todo el esquema de “desarrollo” parte y termina con los intentos por fomentar las exportaciones (y, para colmo, concentrándolas en las primarias), como si se tratara de un fin en sí.

## **BIBLIOGRAFIA**

Bitar, Sergio y Colin Bradford (1992), “Strategic Options for Latin America in the 1990s”, en: Colin Bradford, ed., **Strategic Options for Latin America in the 1990s**, Paris, OECD; pp. 9-19.

Dosi, Giovanni (1991), “Una reconsideración de las condiciones y los modelos de desarrollo. Una perspectiva ‘evolucionista’ de la innovación, el comercio y el crecimiento”, en: **Pensamiento Iberoamericano**, No. 20; pp. 167-191.

Fajnzylber, Fernando (1988), “Competitividad internacional: evolución y lecciones”, en: **Revista de la CEPAL**, no. 36; diciembre; pp. 7-24.

García D., Eduardo (1990), “Selección de ventajas comparativas dinámicas”, en: **Revista de la CEPAL**, No. 41, agosto; pp. 209-11.

Gereffi, Gary (1991), “Repensando la Teoría del Desarrollo: Visión desde Asia Oriental y Latinoamérica”, en: Portes y Kincaid, 1991: 49-96.

Helpman, E. y Paul Krugman (1986), **Market Structure and Foreign Trade**, Cambridge, MIT Press.

Krugman, Paul (1988), "La Nueva Teoría del Comercio Internacional y los Países Menos Desarrollados", en: **El Trimestre Económico**, vol. LV (1), no. 217; pp. 41-66.

Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (1991), **International Economics - Theory and Policy**, Nueva York, HarperCollins Publishers.

Lora, Eduardo, ed. (1991), **Apertura y Crecimiento - el reto de los noventa**, Bogotá, Tercer Mundo Editores y FEDESARROLLO.

Ocampo, José Antonio (1991), "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo", en: **Pensamiento Iberoamericano**, No. 20; pp. 193-214.

Pérez, Carlota (1990), "Los Países del Pacto Andino y los cambios en la Economía Mundial - Una Estrategia para la modernización en la década del noventa", Lima, JUNAC, enero.

Roemer, Paul (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", en: **Journal of Political Economy**, vol. 94, no. 5; pp. 1002-37.

Salazar, José Manuel (1991), "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en: O. Sunkel, comp., **Desarrollo desde dentro - un enfoque neoes-structuralista para la América Latina**, México, Fondo de Cultura Económica; pp. 455-99.

Schmidt, Wolfgang (1992), **América Latina entre la polarización del mercado mundial y la apertura**, Quito, CAAP.

Senghaas, Dieter (1982), "Elements of an Export-oriented and autocentric Development Path", en: **Economics**; pp. 7-17.

Sunkel, Osvaldo, ed. (1990), **Desarrollo Desde Dentro**, México, Fondo de Cultura Económica.

Taylor, Lance (1988), "La Apertura Económica. Problemas hasta fines del siglo", en: **El Trimestre Económico**, vol. LV (1), no. 217; pp. 67-174.

## AMERICA LATINA EN LA ECONOMIA MUNDIAL (\*)

Aníbal Quijano<sup>1</sup>

*Democracia y desarrollo no se han dado ni pueden darse por separado, en el caso de América Latina, la democratización significa ante todo la descolonización del poder lo mismo en su materialidad, que en sus relaciones intersubjetivas. Si así no ocurre, la historia cobrará cuentas en las propias sedes del "centro" en donde la colonialidad instala ahora sus más turbulentas sedes.*

**A**mérica Latina es, en términos relativos a lo que ha perdido, la víctima principal de la crisis mundial de la economía, aunque en términos absolutos lo sea África. Y es poco probable que haya logrado salir del pantano de esta situación antes de traspasar el siglo.

En la década pasada se hicieron visibles cambios drásticos en el lugar y en el papel de América Latina en la economía mundial. Esas alteraciones están asociadas a graves problemas en la sociedad latinoamericana, particularmente para la amplia mayoría de los trabajadores.

Sobre lo primero, bastan pocos datos para mostrarlo. La salida de capitales desde América Latina entre 1980 y 1990, solamente por servicios de la deuda internacional, fue de alrededor de \$200.000 millones, lo que equivale al 25% del ahorro interno. Si a esto se añade lo que ha salido como fuga de capitales y pagos, la cifra es más del doble y compromete más del 50% de tal ahorro. América Latina ha vuelto a ser, como al comienzo de su historia, neta exportadora de capitales.

Además, la participación de la región en el comercio mundial se ha desplomado al 3%. La magnitud de la caí-

---

(\*) Publicado en *International Social Sciences Journal*, Noviembre 1993, UNESCO, París, Francia. Parte de este artículo fue presentado en el VII Encuentro: Historia y realidad económica y social del Ecuador y América Latina, organizado por el ILDIS - Universidad de Cuenca.

1. Cientista Social peruano. Profesor de la Universidad de San Marcos-Lima y New York.



da salta a la vista si se compara con el 30% de antes de la Segundo Guerra Mundial o con el 11-15% desde entonces hasta la crisis mundial. Y así ocurre a pesar de que la exportación regional saltó en un 56% entre el 80 y el 88, aunque exactamente en el mismo período los términos de intercambio caían en más del 22%.

En su otra cara, esta crisis se vincula a problemas económicos y sociales cuya magnitud, en algunos aspectos, no tiene precedentes. Desde 1980 el PBI ha caído en más del 10% (es cierto, por supuesto, que hay fuertes diferencias entre los países; en los extremos, algunos crecieron en alrededor de un 2%, mientras otros decrecieron en más del 20%). El ingreso per capita cayó en un 15% y el consumo global per capita en más del 7%; la inversión se contrajo en un 40%; el nivel del salario mínimo declinó en más del 11%; el desempleo urbano se expandió en un 10%, mientras la llamada "economía informal" lo hizo en cerca del 5%.

Como parte del proceso, la pauperización afecta a una proporción creciente de la población latinoamericana. Estimaciones conservadoras señalan que actualmente unos 170 millones de personas, lo que equivale a un 43% del total de dicha población, están sometidas a la "pobreza crítica". Quizás no es inú-

til recordar que ya en 1970, se estimaba que unos 54 millones (18% del total en ese momento) se encontraba en condiciones de "indigencia" y otros 130 millones (40%) bajo "pobreza crítica"<sup>2</sup>.

## LOS FACTORES EN CAUSA

La explicación más o menos consensual sobre aquellos fenómenos remite, principalmente, a las tendencias del capital financiero y su transnacionalización o, mejor, globalización, bajo el control de lo que suele ser denominado "el centro", en la nomenclatura de la imagen "centro-periferia", o "el norte" en otra más geográfica y reciente.

Acerca de sus implicaciones, en el actual debate latinoamericano, para unos se trata apenas de los efectos del normal e inevitable comportamiento de la economía mundial y toda solución de los problemas que ello implique en cada región o país, sólo puede provenir de una adecuación apropiada a las normas y a los mecanismos de ese comportamiento. Esa es, como se sabe, la propuesta de los llamados "neoliberales". Para otros, se trata de una imposición de los países del "centro" o "norte", que debiera ser rechazada o resistida. Esta postura junta a las diversas gentes que concurren, ahora sin demasiado énfasis, a la defensa de lo nacional-estatal y pro-

---

2. Las estadísticas son conocidas y están en diversas fuentes. Eso evita insistir en ellas. Los datos aquí consignados provienen, principalmente, de Dharam Ghai (ed.), 1991: "The IMF and the South". Zed Books, London, pp. 13-37; de Aníbal Quijano, 1984: "Transnacionalización y Crisis de la Economía en América Latina". CERF. San Juan, Puerto Rico; de Gonzalo Martner et. al., 1987: "Diseños para el cambio", Caracas, pp. 169-211.

ponen una suerte de “neodesarrollismo” o “neoestructuralismo” como alternativa.

En todo caso, para todos ellos se trata de una cuestión de poder internacional o inter-regional. No cuesta, en efecto, imaginar cuán diferente sería la situación de América Latina si aquellos 600 millones de dólares hubieran sido invertidos en esta región durante los últimos diez años. Parece evidente, a primera vista, que la situación actual de América Latina en la economía mundial es, en lo fundamental, resultado del desplazamiento de sus recursos en favor del “centro” o “norte”, como parte normal del comportamiento de la economía, en la versión neoliberal; o, en la otra versión, como imposición del poder.

Tal perspectiva no es, en general, incorrecta. En verdad, somos afectados por un nuevo momento de drástica reconcentración de los recursos del mundo bajo el control de una reducida minoría de su población, cuyos núcleos y cuyos instrumentos de control están concentrados, ante todo, en los países que conforman lo que suele denominarse “el centro”, o en términos geográficos “el norte”. Y los mecanismos económicos más importantes de esa reconcentración de recursos, son sin duda los del capital financiero.

Sin embargo, de todo ello no podría desprenderse ninguna respuesta acerca de una pregunta necesaria: ¿porqué se desplazan esos recursos fuera de Amé-

rica Latina? En otros términos, ¿porqué esta región no es capaz de retenerlos o mejor aún de atraerlos? ¿Porqué si, en cambio, Japón y los otros “tigres asiáticos” (en particular, Corea del Sur y Taiwan)?

Tal pregunta es mucho más pertinente aún, si se considera que América Latina ha sido en períodos anteriores, por ejemplo, para no ir muy lejos, entre la Segunda Guerra Mundial y fines de los 70s., una región a la que han afluido considerables recursos económicos y donde antes de la crisis actual, sobre todo en los 50s. y 60s., se habían producido importantes procesos de industrialización, expansión, diversificación y tecnificación de la economía. Inclusive, tomada en su conjunto, la región logró mantener durante gran parte de los 70s., una nada desdeñable dinámica económica que contrastaba con la “stagflation” del “centro”<sup>3</sup>.

Es necesario, en consecuencia, admitir que América Latina, no obstante algunos importantes y relativamente largos períodos de manejo de recursos de capital, no ha logrado consolidar y hacer estable y duradero su proceso de desarrollo, por lo cual aún fluctúa, en contraste con los países y/o regiones del “centro” o “norte”, no solamente entre los ciclos normales de expansión y de contracción del capital, sino, en primer término, entre períodos de drásticos drenajes de recursos en favor del “centro”, como ahora, y de afluencia relativamente

---

3. Véase de Aníbal Quijano, 1984: “Transnacionalización y Crisis de la Economía en América Latina”. CEREP, San Juan, Puerto Rico.

considerable de capital hacia la región, como después de la Segunda Guerra Mundial. En todo caso, los ciclos del capital y el flujo y reflujo de recursos en la región, se dan superpuestos y aquellos a través de éstos. Por eso, América Latina no ha dejado de ser víctima de los mecanismos actuales del capital financiero, en lugar de tener un papel importante o decisivo en la definición y en la acción de tales mecanismos.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, destrozada la economía europea, sobre todo la de Alemania, y la de Japón, América Latina aparecía mejor colocada para ingresar en la vía de un desarrollo estructural y duradero. Argentina, por ejemplo, era un país cuya capacidad financiera, comercial, técnica, y cuya dotación de recursos naturales y humanos, eran sin duda claramente ventajosas respecto de los países que hoy son los "tigres asiáticos", e inclusive de Japón.

No es muy difícil mostrar y admitir que, en efecto, el mayor poder de los países del "centro", permite, (ha permitido siempre), imponer sus decisiones y condiciones sobre los demás. Empero, de un lado, los efectos de esa imposición ocurren en modos y medidas muy diferentes en cada país o en cada región. Y de otro lado, los países y regiones integrantes de tal centro no son siempre los mismos, como ocurre ahora con Japón. En la propia Europa, y aunque unos son más "céntricos" que otros, se puede reconocer que países como los de Escandinavia o más recientemente los de Iberia, que antes estaban fuera, han

terminado o terminan integrándose al "centro". En todo caso, se trata de países desarrollados.

La pregunta es obligada: ¿porqué, por ejemplo, Dinamarca y no México o Suecia y no Argentina? Puesto que no se trata de una crónica falta de recursos, dada la magnitud de las riquezas producidas y extraídas desde América Latina o que se han movido en ella en diversos períodos; ni tendría sentido admitir algún mítico "carácter nacional" o "cultural", que condena a estos países a la prisión perpetua del subdesarrollo, parece pues pertinente indagar de nuevo en esta historia.

#### LAS MUTACIONES DEL PODER

Lo primero que me parece necesario, es hacer notar que la tendencia actual de reconcentración brutal de recursos económicos de todo el mundo bajo el control del "centro" o "norte", implica una modificación radical de lo que ocurría en el período precedente. En ese sentido, se trata de toda una mutación, no de un cambio corriente.

En efecto, al término de la Segunda Guerra Mundial se abrió un período más bien prolongado de una redistribución relativamente importante de recursos de producción y de estructuras productivas en todo el mundo. Podría decirse que se produjo una relativa democratización en el control de los recursos. Y aunque eso no significó la cancelación de los patrones mayores de distribución de poder mundial, esto es, la relación de dominación y de dependencia entre el "centro"

y la “periferia”, el hecho es que cada uno de los términos de esa relación fue profundamente modificado en su composición y en sus características, de modo que la propia relación fue, en ese sentido, también profundamente cambiada. Todo el debate acerca del “desarrollo-subdesarrollo”, de la “dependencia” y del “centro-periferia”, expresaba de modo bastante ceñido el contexto y la dinámica de esos cambios. Y, como se sabe, fue América Latina la protagonista principal, no solo el escenario, de ese debate.

No se podría afirmar, con seriedad, que se trataba simplemente de la acción espontánea de los mecanismos de la economía. Lejos de eso, fue la profunda redistribución del poder como secuela de la guerra mundial; de la confrontación ruso-norteamericana-europea o “guerra fría”; de las revoluciones anticoloniales victoriosas; de los “socialismos” en Asia, África y América Latina; de los movimientos y regímenes políticos del new deal, socialdemócratas, socialcristianos, en Europa y en Estados Unidos; de los regímenes nacionalista-populistas que tenían discursos, y en algunos casos prácticas, radicales, en todo el llamado “tercer mundo” y en especial en América Latina; de la presión de los movimientos y organismos de los asalariados, en todas partes; de los notables cambios culturales e ideológicos que recorrían el planeta y empujaban a jóvenes, mujeres, poblaciones “de color”, a luchar por la democratización del poder entre los países, entre las regiones, entre las categorías sociales. No solo, en

consecuencia, en las relaciones entre estructuras institucionales, sino en cada rincón de la vida cotidiana.

Sería ocioso aquí ir más lejos sobre cosas sabidas. Lo que importa es poner de relieve que se trataba de toda una confrontación cuyos contenidos sociales y/o nacionales se amalgamaban de múltiples modos en cada contexto y que forzaron en una medida apreciable una relativa redistribución del poder, sobre todo económico y político, a escala mundial.

Esa dinámica se produjo en asociación con el proceso de globalización del capital. No se podría explicar, probablemente, la crisis subsecuente de la estructura mundial de acumulación, sin considerar que dicha crisis fue de algún modo el momento crucial de aquella confrontación y permitió un movimiento victorioso de los controladores del capital, de sus sedes regionales y nacionales y de sus organismos e instituciones de control.

La transnacionalización o globalización del capital financiero emergió como uno de sus cauces decisivos. Pero fue sobre todo la sucesiva derrota política de todos los movimientos, organizaciones y regímenes políticos que, en diversos sentidos y ante todo nacionales, se habían enfrentado a esos sectores dominantes del capital, lo que ha ido permitiendo imponer lo que ahora se registra, este nuevo momento de drástica reconcentración del poder y de sus recursos, económicos y políticos y que altera de manera tan dramática la tendencia imperante en el período anterior. El esta-

llido del patrón de poder denominado "socialismo real" por sus beneficiarios, culmina toda aquella reconfiguración del poder global.

Puesto que no ocurrió una imposición por la violencia, de los intereses o de las decisiones del "centro" sobre las otras regiones (militarmente fue, por el contrario, derrotado, como en Vietnam y en Argelia); ni tiene sentido asumir con seriedad el simplismo de una propuesta que otorga a los solos mecanismos financieros, independientemente de los otros factores del poder, como si operaran en un vacuum histórico-social, la facultad de ordenar y reordenar las relaciones de poder en el mundo, no es arbitrario sugerir la búsqueda e identificación de otros elementos contenidos, probablemente, en dichas relaciones.

Por obvias razones, no se me ocurriría pretender aquí esa búsqueda para la entera estructura mundial de poder. Es América Latina, la que aquí está en cuestión.

## LA COLONIALIDAD DEL PODER

¿Es mera coincidencia que, a la escala global del planeta, la abrumadora mayoría de las gentes explotadas, domi-

nadas, discriminadas y en algunas regiones inclusive despojadas de recursos de sobrevivencia, procedan de las sociedades destruidas y/o colonizadas por los europeos? ¿Es mera coincidencia que las regiones y/o países de la "periferia" o "sur" correspondan, precisamente, a las áreas que habitaban las sociedades destruidas y/o colonizadas por los europeos? ¿Es mera coincidencia que las gentes que descienden, parcial o totalmente, de las poblaciones colonizadas por los europeos, sean, en su amplia mayoría, dominadas y discriminadas, donde quiera que habiten?

Si no se trata (¿habrá quien pudiera decir que sí?) en esas situaciones de simples coincidencias históricas, no se puede eludir la cuestión de las relaciones entre la colonialidad del poder y el desarrollo<sup>4</sup>.

En 1492, con el nacimiento de América y de Europa, del capitalismo y de la modernidad, se inicia un proceso de brutal y violenta reconcentración de los recursos del mundo, el trabajo en primer término, bajo el control de Europa. Ese proceso prosigue y se expande en los siglos posteriores con la colonización de las sociedades de la Península Indostánica, de Africa, de China, del Medio

---

4. Colonialidad es un neologismo necesario. Tiene respecto del término colonialismo, la misma ubicación que modernidad respecto de modernismo. Se refiere, ante todo, a relaciones de poder en las cuales las categorías de "raza", "color", "etnicidad", son inherentes y fundamentales. Sobre el concepto de colonialidad del poder y sus implicaciones, véase de Aníbal Quijano, 1991: "Colonialidad y Modernidad/Racionalidad", en PERU INDIGENA, # 29, Lima, Perú, pp. 11-21. Reproducido en Heraclio Bonilla (ed.), 1992: "LOS CONQUISTADORES". FLACSO, Quito, Ecuador, pp. 137-446. También de Aníbal Quijano e Immanuel Wallerstein, 1992: "La americanidad como concepto o las Américas en el moderno sistema-mundo", en INTERNACIONAL SOCIAL SCIENCE JOURNAL, Noviembre 1992, UNESCO, París, Francia, pp. 549-559.

oriente. De ese modo se va produciendo la mundialización del poder, de la economía en primer término, en torno del capital. Es su culminación que se procesa en nuestro tiempo y que denominamos como globalización del poder. El control centralizado de tal proceso de Europa no ha terminado; pero se amplió primero a los descendientes de los colonizadores europeos en América del Norte y más recientemente a otras sociedades no-europeas, pero nunca colonizadas por Europa, como Japón.

Empero, la condición fundamental de las relaciones entre lo europeo y lo no-europeo, que se impone durante ese proceso, no fue solo la explotación del trabajo de los dominados, en todas sus formas, separadas y combinadas; ni la centralización de los recursos y de los beneficios en favor de los dominantes, europeos en el caso. Cada uno de tales elementos ha tenido una historia muy cambiante en el curso de este largo tiempo, como quedó antes señalado.

Lo que ha permanecido inalterado, no obstante sus muchos avatares, es lo que emergió como radicalmente nuevo en la conquista y destrucción de las sociedades precolombinas y la formación de América: la constitución de las categorías que ahora conocemos como "raza", "color", "etnia" y el derivado complejo "racismo etnicismo", como elementos fundamentales e inherentes a la relación de poder entre europeos y

no-europeos y entre lo europeo y lo no-europeo<sup>5</sup>.

Tales categorías actuaron y actúan en las relaciones materiales; pero no dependen de ellas, que han cambiado todo el tiempo desde entonces. Están constituidas en las relaciones intersubjetivas del poder. Más aún, ellas se hicieron parte inherente de la entera racionalidad eurocentrista, esa peculiar distorsión de la moderna racionalidad, que terminó imponiéndose como expresión dominante del mundo que comenzó con la formación de América. Y no han abandonado hasta hoy ese lugar, aunque la racionalidad eurocentrista ha entrado en crisis al mismo tiempo que culmina y transita la globalización final de dicho mundo. Por todo ello, la relación de poder entre europeos y no-europeos, y entre lo europeo y lo no-europeo, no ha dejado hasta hoy de reproducir su primigenio carácter, la colonialidad.

Sin tal colonialidad del poder, no sería posible entender y explicar la paradójica historia de las relaciones de América Latina dentro del mundo, ni del mundo de las relaciones sociales dentro de América Latina, ni sus recíprocas implicaciones. En otros términos, la historia del poder, de la cual hace parte la del "desarrollo", sería ininteligible en América Latina.

Debe recordarse, en primer lugar, que el control del poder postcolonial fue ganado por los herederos de los coloniza-

---

5. Véase en ese sentido, de Aníbal Quijano, 1993: "Raza, Etnia y Nación: cuestiones abiertas". En JOSE CARLOS MARIATEGUI Y EUROPA. EL OTRO ASPECTO DEL DESCUBRIMIENTO, Amauta, Lima, Perú, pp. 167-188.

dores <sup>6</sup> . Como ironía histórica, la Independencia les permitió, en el área iberoamericana, hasta la ventaja de no tener que lidiar con el poder contralor de la Corona respecto de las relaciones con los dominados, “indios”, sobre todo, y “negros” y “mestizos”, las nuevas identidades históricas establecidas durante la Colonia. De ese modo, la colonialidad pudo ser inclusive acentuada, una vez terminado el colonialismo.

Respecto de lo que aquí está en debate, dos implicaciones mayores merecen ser aquí por lo menos consignadas, ya que en tan corto espacio no podrían ser debatidas con detenimiento <sup>7</sup> . Primero, el descuento perdurable entre, de un lado, la originalidad y la especificidad de la experiencia histórica llamada América Latina y, del otro lado, la configuración eurocentrista de la mirada, de la perspectiva dominante, que sigue tratando de “leer” esa realidad, como -si fuera-Europa. Segundo, la hasta ahora insanable lacra de la percepción eurocentrista del dominante sobre el dominado (“indio”, “negro” o “mestizo”), que bloquea la admisión de tal dominado como un otro sujeto; es decir, diferente pero igual. Y por lo cual, la ciudadanía del dominado no puede ser cabal, ni la sociedad realmente nacionalizada, ni el Estado efectivamente representativo, ni

el orden político-social estable y legítimo.

La percepción eurocentrista implica que la realidad latinoamericana sólo puede ser vista según las imágenes inevitablemente distorsionadas en el espejo europeo. Esto es, no meramente quiméricas; pero necesariamente inexactas. Debido a ello, los problemas no han podido ser nunca ceñidamente planteados y mucho menos adecuadamente resueltos. Todo ocurre solo como si; niega su propia identidad, no logra ser auténtico. Lo trágico de eso es que los problemas no pueden ser resueltos, salvo parcial y fugazmente. Porque América, y por sobre todo América Latina, no es, no puede ser, por modo alguno, una prolongación de Europa. Occidente quizás; Europa, jamás. América del Norte es ante todo una manera avanzada de Occidente. Pero no es, no lo fue nunca, meramente una copia o una prolongación de Europa. Si lo es, quizás solo en los mismos modo y medida con los cuales Europa es hoy una prolongación de América del Norte. Para América Latina, Occidente es por cierto una de sus básicas maneras. Todo lo demás, le es propio. Pero todo eso quiere decir que el eurocentrismo, como modo dominante de percibir, de elaborar, nuestra realidad, es un elemento necesario de la colonialidad del po-

---

6. Haití fue una poca duradera excepción. Allí ocurrió la primera experiencia mundial en que se destruye, en el mismo movimiento, la dominación nacional o colonialismo; la dominación de clase, el esclavismo; y la dominación “radical” de los “blancos” sobre los “negros”. Pocos años después, la reocupación colonial de la nueva nación por Estados Unidos, destruyó esas conquistas.

7. Un examen de estas cuestiones puede ser encontrado en Aníbal Quijano, 1994: PODER Y CULTURA EN AMERICA LATINA (por aparecer en EDUSP, Sao Paulo, Brasil).

der y perdura y es reproducido en interés de los beneficiarios de tal poder.

Las categorías "raza", "color", "etnicidad" y el complejo intersubjetivo "racismo-etnicismo", no solo son inherentes al eurocentrismo en América Latina. Son sus fundamentos. El modo de percibir, en general, y esas categorías mentales, se corresponden y se refuerzan recíprocamente.

Dentro de aquella configuración, las correspondencias sociales, materiales o ideológicas, que están asociadas a la democratización básica y a la correspondiente nacionalización relativa de las sociedades, en América Latina no pueden desarrollarse plenamente. Para los dominantes, que se autoperciben como europeos o tratan de asimilarse a éstos, la suerte de los dominados solo es importante en cuanto afecta el interés de los dominantes. Eso bloquea, todo el tiempo, la posibilidad real de modernidad estructural y global de esas sociedades. A las instituciones y aspectos de la vida cotidiana en los cuales participan los dominados, la modernidad no llega sino parcial y a veces precariamente. La dominación, en consecuencia, no se ejerce sólo en términos de clases sociales o de estratos socio-económicos, sino ante todo en términos "étnico-raciales"<sup>8</sup>.

No obstante, la ideología aceptada formalmente, esto es, ideológico-jurídicamente, va en contra de tales categorías y discriminaciones, y en casi todos

los países de la región éstas aparecen, por lo mismo, veladas y con frecuencia negadas explícitamente por los dominadores y no pocas veces por las víctimas. Brasil y Perú son los ejemplos típicos. Por ello, la división en castas separadas jurídicamente es, por el momento, impensable. De allí se origina una peculiar paradoja latinoamericana: los dominados pugnan por entrar y están entrando todo el tiempo a la ciudadanía y al mismo tiempo no terminan de entrar y consolidarse en ella. La sociedad latinoamericana es, de ese modo, radical y permanentemente conflictiva.

Una parte muy grande de las víctimas de la colonialidad del poder, no puede ejercer sino muy parcial y formulistamente la ciudadanía, ni política, ni socialmente. El Estado y el entero orden político no son, no pueden ser plenamente representativos, ni estables, porque los conflictos derivados del choque superpuesto de intereses sociales y "racial-étnicos", no solo se reproducen sin tregua, sino que son insolubles e inabso- rribles en el orden constituido sobre esas bases. La sociedad no llega a democratizarse, ni, por lo tanto, a nacionalizarse por entero.

El "estado-nación" no deja de ser - en mayor o menor medida, según los casos - una mistificación, mientras la colonialidad sea la condición básica del poder en la sociedad. Ya Mariátegui, antes de 1930, había observado que en

---

8. El debate sobre esta cuestión de la ciudadanía en América Latina está en desarrollo. Véase de Roberto Da Matta et al., 1992: "Brasileiro: Cidadão?: Cultura Editores Associados, Sao Paulo, Brasil, pp. 3-32.



América Latina, a diferencia de China, por ejemplo, no eran suficientemente fuertes y duraderos los lazos de solidaridad nacional entre dominantes y dominados, por el conflicto "racial", y que los dominantes "blancos" se identificaban más con los intereses europeos que con los de "indios", "negros" y "mestizos"<sup>9</sup>.

No han logrado escapar del todo a ese destino, ni siquiera los países del llamado Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay) que intentaron lograr la europeidad por medio de la matanza de millones de aborígenes y su reemplazo por migrantes europeos, aunque los sobrevivientes de las poblaciones aborígenes quedaron tan marginados que hoy son sociológicamente invisibles. La europeización demográfica de esos países permitió, sin embargo, que las distancias sociales en esos países fueran menos extremas y explícitas que en los demás. Con toda su crueldad histórica, esa es una ilustración eficaz de la cuestión aquí en debate.

Por todo ello, el flujo y reflujo de vastos recursos hacia y desde América Latina, desde la Independencia, no fue empleado por los dominantes en beneficio de la sociedad nacional en su conjunto, porque ella no existía sino como el conjunto de los dominadores, ni estaba en el interés de éstos organizarla y desarrollarla en beneficio de toda la población, aún con todas las desigualda-

des sociales de tipo clasista. El efecto perverso de este comportamiento ha sido, en todas partes, la inestabilidad y la precariedad del desarrollo.

Cuando en determinados períodos, por la afluencia de capitales o por la reinversión significativa de recursos internamente generados, algunos países o la región entera pudieron ostentar cifras macroeconómicas a veces impresionantes, los beneficios nunca dejaron de estar brutalmente concentrados bajo el control de los dominadores o lo fueron incluso aún más en ese mismo momento (no está demasiado lejos en el tiempo el "milagro brasileño"). Y si por la presión de los trabajadores fue posible disminuir dicha concentración, como en Argentina bajo el primer gobierno de Perón, el orden político respectivo no duró mucho después y cedió paso a una prolongada inestabilidad.

Probablemente estos problemas se ven con más claridad, en contraste con la experiencia de países y regiones que han logrado consolidar y estabilizar su desarrollo. En todos ellos, una cuestión ha sido resuelta no como secuencia del desarrollo, sino como su condición, sea de partida o de consolidación: la distribución relativamente importante del control de recursos de producción, y del poder en la sociedad y en el estado. No se trata de la inexistencia de concentración del control de recursos de producción y del poder social y político. El mundo

---

9. José Carlos Mariátegui, 1992: "El Problema de las Razas en América Latina" y "Punto de Vista Anti-imperialista". En TEXTOS BASICOS (Selección, Prólogo y Notas de Aníbal Quijano). Fondo de Cultura Económica, Lima, Perú, pp. 210-257 y 203-210 respectivamente.

está aún muy lejos de eso. Se trata de la coexistencia de dicha concentración, con una difundida propiedad mediana y pequeña de recursos de producción; es decir, se trata de una relativa democratización del control de recursos de producción. Y al mismo tiempo, de una real distribución de la ciudadanía social y política. Esto es, de una relativa democratización del control de las relaciones de poder en la vida social y en el estado.

Los países escandinavos, son buenos ejemplos de una historia en la cual la redistribución del control de recursos de producción y de ciudadanía corre pareja con el desarrollo, desde la partida. Alemania, Italia, España, de su parte ilustran de su lado las relaciones entre democratización del poder y la consolidación y estabilización del desarrollo. Fuera de Europa, Japón, forzado a admitir una reforma agraria y una constitución política liberal. Corea del Sur y Taiwan, a las que les fueron también impuestas reformas agrarias, aún no cumplen del todo con la redistribución de la democratización política, por lo cual hay margen para preguntar si la consolidación del desarrollo está ya asegurada.

La democratización relativa del control de recursos, implica una pareja democratización relativa de las relaciones de poder en la sociedad y en el estado; la universalización de la ciudadanía; la universalidad y la estabilidad del estado. Y, en consecuencia, la continuidad de políticas de desarrollo y del proceso

de redistribución de ciudadanía. En última instancia, el “desarrollo” continuado es la otra cara de la continuada democratización del poder.

Si en América Latina han terminado todo el tiempo frustradas todas las tendencias y oportunidades de una “revolución industrial” endógena y autónoma, la explicación difícilmente podría ser encontrada fuera de la colonialidad del poder. ¿No está vinculada a ésta, en una amplia medida, la “sustitución de importaciones” para el consumo de las clases oligárquicas y las capas medias asociadas, en lugar de la industrialización de los recursos y materias primas locales, para el consumo del conjunto de la población? ¿No tiene nada que ver con eso el hecho de que la mayoría de esa población fuera no-europea? ¿No se revela allí, la ausencia de una sociedad realmente nacional o en curso de nacionalización? ¿O de otro modo, una nacionalidad restringida a la etnicidad de los dominantes?

Una de las persistentes obsesiones del debate latinoamericano acerca del desarrollo-subdesarrollo y de la democracia, es el problema de la concentración extrema de los ingresos, porque no solamente allí está implicada la estrechez del mercado local, sino toda la cuestión del acceso de la mayoría de la población a los servicios y recursos que la sociedad produce o importa. Esa obsesión por la distribución de ingresos no es impertinente. Pero es superficial y a la postre descaminada. La desigual distribución de ingresos no es sino la otra

cara de la extrema concentración del control de recursos de producción de ciudadanía<sup>10</sup>.

Cuando no había otro modo para sortear la presión de los trabajadores y de todos los sectores dominados de la población contra la iniquidad del reparto de los bienes sociales, los regímenes llamados "nacionalista populistas" se han refugiado siempre en políticas de distribución de ingresos, sin poder o sin querer una redistribución del control de recursos económicos y de ciudadanía. Dadas esas condiciones, tales políticas han sido siempre, inevitablemente, artificiales y de corto alcance y duración. Pero, mucho peor, en todos los casos se ha revelado que resulta virtualmente impen-sable para las clases dominantes asentadas en la colonialidad y para sus alianzas imperialistas, ceder a esa redistribución de ingresos, porque eso implicaría poner en cuestión las bases de ese poder. Por eso, todos los regímenes llamados "populistas" han caído, sin excepción alguna, bajo golpes militares sangrientos y represivos.

En Europa o en el Asia de la post-guerra, la colonialidad del poder no ha intervenido como en América Latina.

La explotación y la dominación han sido, ante todo, de clase. Han ocurrido dentro de una misma "raza", si no siempre de una misma "etnia". La combinación de "raza" y de "etnia" ha sido mostrada en sus perversos extremos en Sud-áfrica. Pero no debe olvidarse que Amé-

rica es el lugar de su nacimiento. Más recientemente, en Europa y Japón se ha instalado también la colonialidad del poder, por la presencia de trabajadores migrantes que no solamente provienen de otras "etnias" o "nacionalidades" como los del Mediterráneo en Europa Central, sino también ahora de "razas etnias" muy diferentes de las europeas, como los pueblos norafricanos, asiáticos, del Medio Oriente y de América Latina. Sus efectos comienzan a estar a la vista, y es poco dudoso que serán aún más abultados en el período siguiente.

## EL ESPEJO DE MEXICO

La relativa democratización y nacionalización de la sociedad y del estado, por medio de la descolonización de las relaciones de poder, en América Latina ha ocurrido hasta ahora solamente en México. Y aún allí, de manera incompleta y no definitiva. La guerra civil entre 1910 y 1930 subvirtió no solamente las relaciones de clase, sino también y en una amplia medida, las relaciones fundadas en el complejo "raza-etnia".

Sería desatinado decir que no existe vinculación fundamental entre esos procesos y el hecho de que México sea, desde 1930, el único país latinoamericano sin golpes militares. Por lo tanto, el de más prolongada estabilidad política de toda la región. Y que, de otro lado, allí se haya llevado a cabo también el más prolongado proceso de desarrollo

---

10. La más reciente muestra es la publicación de CEPAL: "Crecimiento Económico con equidad", Santiago, Chile.

económico continuado de América Latina en este siglo, desde el fin de la guerra civil hasta fines de los años 70.

Sería igualmente infundado pensar que tal estabilidad sea solamente el resultado del fraude, de la manipulación o de la represión, en servicio de un régimen político de partido único. El virtual monopolio político del PRI en esa media centuria, es tan real como los fraudes electorales y la represión. Pero no es real que ese monopolio haya sido sostenido solamente por medios represivos como en Brasil o Chile bajo las recientes dictaduras militares; ni únicamente bajo represión y fraude, como en Paraguay bajo Stroessner. Lejos de eso, la estabilidad ha estado montada, en particular hasta fines de los 60s, ante todo en la legitimidad y la representatividad del orden político y del estado emergido de la guerra civil, en la misma medida en que se logró una extensión relativamente importante de la ciudadanía, más importante aún si se tiene en cuenta que rompía una de las más fuertes y rígidas estructuras de poder colonial de toda América Latina.

La redistribución del control de recursos, vía reforma agraria, salarios y servicios sociales, principalmente, fue aparejada a la redistribución del control del estado, sobre todo por medio de las organizaciones corporativas de los trabajadores. Y la expansión de la economía mantuvo, durante un período inusualmente extenso en América Latina, esa coexistencia de la concentración y de la redistribución de bienes y de beneficios que es característica de los pro-

cesos que en otros lugares han llevado a consolidar el desarrollo. La estabilidad mexicana no se podría entender por separado de la combinación de todos esos factores.

Eso dicho, es indispensable observar que la relativa democratización del poder y de sus fuentes y recursos, la descolonización del poder, en México distó mucho de ser suficientemente profunda y global, no obstante todos aquellos avances. El control estatal de los principales recursos productivos y el monopolio político del PRI sobre el estado, mellaron desde la partida no solo los alcances, sino sobre todo la lógica y los caminos de la descolonización y democratización definitiva del poder y de la consolidación del desarrollo.

Diversas implicaciones importantes se desprendieron de esos fenómenos. Básicamente, la restauración de las jerarquías y la reconcentración de recursos de producción y de poder social y político, al comienzo de modo gradual y lento, y acelerado y masivo después de los 60s. En la medida del fortalecimiento de ese proceso, se bloqueó primero la continuada descolonización del poder y actualmente no se puede evitar la impresión de que la colonialidad se reproduce y se perpetúa de modo no tan espontáneo. Esa práctica ha terminado arrastrando también una de las divisas del régimen político vigente, el discurso de la identidad nacional.

Nada de eso ha ocurrido, ni podría ocurrir, sin consecuencias sobre el desarrollo mexicano. Debido a tales nuevas tendencias en el poder, la bomba de

succión financiera colocada por el “norte” sobre el “sur”, no solamente ya no encontró en México, barreras razonablemente eficaces, sino que obtuvo activos socios entre los nuevos dominantes del país, especialmente desde comienzos de los 80s. La producción, el empleo y los ingresos cayeron bruscamente. La inestabilidad política comenzó a tocar las puertas con la fractura del PRI y el crecimiento de las tendencias políticas que expresan el nuevo poder social. El crecimiento de la economía se ha hecho inestable y precario y en todo caso, a diferencia de lo que ocurría en el período posrevolucionario, ahora no se vincula, no solo a contrapelo, a la descolonización continuada de la sociedad y del estado.

#### DE TE FABULA NARRATUR...

Todo lo anterior sirve para sugerir que **democracia y desarrollo no se han dado, ni pueden darse, por separado o en secuencia. Y que en el caso de América Latina, la democratización significa ante todo la descolonización del poder.** Pero la cuestión no implica solamente a esta región, sino a la naturaleza del poder global a escala del planeta.

Sin redistribución mundial de los recursos no se puede pensar en el desarrollo de ninguna región por separado, en todo caso no en favor de toda o la mayoría de la población. Y aparentemente, **ninguna redistribución puede esperarse hoy sin pareja con la descolonización del poder, lo mismo en su cara material que en las relaciones intersubjetivas.**

Si así no ocurre, sin embargo, en un plazo razonablemente corto, **la historia puede cobrar sus cuentas, irónicamente, en las propias sedes del “centro” en donde la colonialidad instala ahora sus más turbulentas sedes.**

Un brasileño ingenioso dijo una vez que Brasil podía ser mejor denominado Belindia, parte Bélgica y parte India. Le replicaron que sí, pero que la mayoría de la población y de los votantes está en “India” y el control del poder en “Bélgica”. Europa parece haber entrado en un camino parecido. Si la colonialidad no es enfrentada y erradicada; si el poder y sus recursos no son democratizados a la escala global del planeta, tal vez Europa descubra, si no lo ha hecho todavía, que la fábula habla también de su propia historia.

# LOS PEQUEÑOS PAISES DE AMERICA LATINA EN LA HORA NEOLIBERAL PROCESOS RECIENTES Y ALTERNATIVAS EMERGENTES

Gerónimo de Sierra · FLACSO - Biblioteca

*La mayor parte de los análisis sobre los grandes cambios económicos y sociopolíticos que se han producido en los países latinoamericanos en la década pasada -y de los escenarios futuros que estos enfrentan- hacen abstracción de las determinaciones específicas que operan sobre los "pequeños países" de la región. O si se refieren a ello, lo hacen en forma tangencial y complementaria. Sin desconocer que las tendencias generales que han predominado en América Latina se manifiestan también en estos países, creemos pertinente jerarquizar el análisis de sus particularidades.*

**L**a mayoría de los estudios sobre los efectos económicos, sociales y políticos de la aplicación en los años ochenta de políticas de estabilización, ajuste estructural y privatizaciones, suelen ignorar la problemática específica que enfrentan los países pequeños y de menor peso económico y geopolítico. Esta tendencia contrasta con el hecho de que ellos son justamente los que tienen no solo me-

nos recursos y "grados de libertad" para enfrentar el profundo proceso de reestructuración en curso, sino que en general sufren con mayor intensidad los efectos negativos de dichas políticas. El trabajo comienza pasando revista a diversos enfoques existentes sobre los problemas específicos de los "pequeños países" -en general y en América Latina- formulando una serie de hipótesis para su análisis, en particular en períodos de

---

1. Profesor e investigador en el Departamento de Sociología y en CIEDUR (Uruguay). Investigador invitado CIH-UNAM (México).

intensa redefinición de su inserción internacional. Luego evalúa el desempeño macroeconómico en los años 80' de siete pequeños países de América Latina -de diversa configuración social, política y económica- mostrando como los efectos de la crisis y de las políticas aplicadas para enfrentarla tuvieron en ellos efectos más graves que en el resto de la región. Concluye mostrando la necesidad de analizar el efecto diferenciador sobre las modalidades de aplicación de las políticas de ajuste y sus efectos sobre la sociedad y el Estado, de las características estructurales propias de cada país, así como de la voluntad y capacidad de actuar de los actores públicos y privados.

Incluye bibliográficamente información estadística de carácter social y económico, así como cuadros cualitativos sobre aspectos políticos e institucionales.

La mayor parte de los análisis sobre los grandes cambios económicos y sociopolíticos que se han producido en los países latinoamericanos en la década pasada -y de los escenarios futuros que estos enfrentan- hacen abstracción de las determinaciones específicas que operan sobre los "pequeños países" de la región. O si se refieren a ello, lo hacen en forma tangencial y complementaria. Sin desconocer que las tendencias generales que han predominado en América Latina se manifiestan también en estos países, creemos pertinente jerarquizar el análisis de sus particularidades por varias razones.

En primer lugar, porque la información empírica disponible muestra que en ellos la crisis económica y sociopolítica de la llamada "década perdida" se manifestó -salvo muy contadas excepciones- en forma aún más y profunda que en el resto de los países de América Latina.

En segundo lugar, porque sin necesidad de sostener que el "tamaño" de un país (y su correlato de mayor dependencia del contexto externo) sea la variable decisiva para dar cuenta de las características que asumen en ellos los procesos de desarrollo económico y sociopolítico, parece indudable que las limitaciones de autonomía de tipo estructural que le son propias, adquieren una significación más relevante justamente en períodos históricos como el actual, en que se redefinen las matrices de inserción internacional de cada país.

En tercer lugar, porque si el proceso contemporáneo de regionalización, transnacionalización y globalización, pone en jaque creciente los espacios de autonomía de todos los estados nacionales, ese fenómeno parece operar con una radicalidad tanto sustantiva como de ritmo temporal aún mayor en los pequeños y micro países. Tanto más si estos están situados en una región que en los últimos 20 años ha perdido centralidad económica y política, como es el caso de América Latina y El Caribe (Fajnzylber 1990; Devlin y Guerguil 1991).

Y finalmente, porque a pesar de todas esas circunstancias el estudio comparado de los pequeños países (en ade-

lante PP) muestra que la naturaleza diferencial -previa a la crisis- del Estado, el sistema político y social, y la matriz de relaciones entre esas dimensiones en cada uno de ellos, ha operado efectivamente sobre las modalidades del proceso general de reestructuración económica e institucional que los envolvió a ellos como al resto del continente. Y, por lo tanto, parece científicamente redituable no ahorrarse el estudio pormenorizado de esas diferencias si se quiere acotar la vigencia de las tres tendencias generales antes referidas, y fundar empíricamente el peso y circunstancias en que operan el tipo de variables "internas" aquí mencionadas.<sup>2</sup>

Más globalmente, sostenemos que junto al interés propiamente descriptivo que presenta el análisis desagregado de las transformaciones ocurridas en estos países, el estudio de esos procesos rescatando el carácter "pequeño" de los mismos, significa construir un objeto analítico que permite rescatar una dimensión interviniente que especifica, o califica, los efectos en ellos de la crisis. Y que de obviarse, disminuiría el grado de información y por lo tanto la capacidad de explicar y comprender algunos aspectos de su devenir histórico concreto.

## ¿CUANTO Y QUE COSAS DETERMINA EL TAMAÑO DE LOS PAISES?

Formular la pregunta a ese nivel de generalidad por supuesto que hace difícil una respuesta precisa y sin ambigüedades, y es poco útil en definitiva para los fines de nuestro tema. Es necesario pues desagregarla y acotarla en sus distintas dimensiones.

En efecto, es muy fácil encontrar a lo largo de la historia moderna múltiples casos contradictorios -o contrapuestos- del desempeño de los PP en diversos aspectos. Por ejemplo en el plano de las tasas de crecimiento económico (Irlanda vs. Uruguay); la competitividad internacional de su producción industrial exportable (Suecia vs. Haití); el nivel de vida medio de su población (Dinamarca vs. Ecuador); el grado de equidad en la distribución del ingreso (Costa Rica vs. República Dominicana); la solidez de sus estructuras políticas y su integración nacional (Uruguay vs. Bolivia); el grado de autonomía nacional de las decisiones del Estado o los actores sociopolíticos claves (Holanda vs. El Salvador), e incluso su incidencia geopolítica y militar (Cuba vs. Paraguay).

No es por cierto casual que la extensa literatura de enfoque económico so-

---

2. Por ejemplo, las condiciones societales previas y las políticas públicas aplicadas por un lado en Costa Rica (Sojo 1991) y Uruguay (de Sierra 1992a y b), y en Bolivia (Laserna 1992a) y El Salvador (Cuenca 1992) por otro, muestran casos bastante extremos de los efectos diferenciales de esas variables sobre las modalidades concretas que asumieron en los PP los procesos de estabilización, ajuste estructural y reformas político-institucionales. Y, a su vez, de las diferencias de grado en el "efecto retorno" de dichos procesos sobre la estructura social, el sistema político y el papel del Estado de esos países.



bre el tema de los PP y su viabilidad - desgraciadamente a menudo demasiado economicista- esté lejos de mostrar un consenso neto sobre las ventajas e inconvenientes de la dimensión tamaño en cuanto al desarrollo de estos países. Y que tienda, en sus mejores versiones, a vincular el análisis del problema a un conjunto de variables que dejan en definitiva una gama bastante amplia de incertidumbres, y relativamente pocas conclusiones firmes sobre el tema específico. (Entre otros ver: Robinson 1960; Kuznets 1960; Demas 1965; Jalan 1982; Katzeinstein 1985; Perkins y Syrquin 1989; Vuskovic Céspedes y Escoto 1990; Buitelar y Fuentes 1991).<sup>3</sup>

Un intento, al mismo tiempo pionero y aislado, por realizar un análisis multidimensional (y multidisciplinario) de los problemas especiales que deben enfrentar las naciones pequeñas en su desarrollo económico y político, fue el sugestivo y desgraciadamente inconcluso trabajo de Carlos Real de Azúa titulado: **Las pequeñas naciones y el estilo de desarrollo 'constrictivo'** (Real de Azúa 1977). En él, luego de explorar los ante-

cedentes históricos del debate sobre el tamaño de las naciones y su viabilidad, analiza detalladamente como la "pequeñez" puede incidir sobre algunas condiciones económicas y políticas del desarrollo de dichas naciones en el contexto latinoamericano moderno.

En un verdadero **tour de force** analítico, Real de Azúa llega a codificar 19 variables utilizadas por distintos autores para evaluar el posible desempeño de los PP. Entre ellas 7 de carácter económico, pero las otras 12 de índole política, cultural, sicosocial, etc. Si bien concluye tentativamente que 13 de esas variables son **predominantemente** negativas, 4 **más bien** positivas y 2 claramente ambiguas, el saldo global de su esfuerzo sigue siendo una sensación de relativismo. Y de que en definitiva el resultado en cada caso depende de una combinación **ad hoc** de factores no predecibles totalmente por el "tamaño" en sí mismo.

En un extremo opuesto y partiendo de un enfoque más centrado en la perspectiva geopolítica (con acentuación de sus ejes económicos y político-milita-

---

3. Una versión resumida de las principales características y limitaciones de estos países mencionadas por dichos enfoques, la presentan Buitelar y Fuentes en estos términos: "En la extensa bibliografía sobre el desarrollo de las naciones pequeñas suele emplearse el ingreso, la superficie geográfica y la población como principales criterios para definirlos. Las limitaciones que impone el tamaño al desarrollo se asocian comúnmente con la estrechez del mercado interno y la limitación de recursos, que presentan patrones comunes en cuanto a coeficientes más elevados de comercio y menor diversificación de la oferta. Los datos econométricos apuntan a la población como factor de particular importancia entre los que determinan la estructura del comercio y las modalidades de la diversificación. Para los países en desarrollo, el tamaño se ha considerado además, como una limitación importante de su margen de maniobra, es decir, de su capacidad de elegir entre distintas opciones de política, lo que a su vez tiende a reforzar las restricciones que imponen otras variables, como las divisiones étnicas, la ubicación geográfica, la escasa disponibilidad de recursos naturales, las elevadas expectativas de consumo y la exigua base tecnológica" (pag.83).

res), hay otra corriente de pensamiento expresada en forma clara y recurrente por Helio Jaguaribe (1964, 1970 y 1987), que a diferencia de las anteriores afirma en forma contundente y sin atenuantes: *"Las pequeñas naciones subdesarrolladas, mientras persista el actual sistema de Estado nacionales, no pueden desarrollarse ni como comunidades nacionales independientes - por faltarles los soportes reales necesarios (población, territorio y recursos naturales)- ni renunciando a la propia nacionalidad, por sufrir en ese caso la discriminación nacional de las otras"* (1964, pag. 56).

En esta categoría de inviabilidad nacional incluye netamente Jaguaribe (1970) a todos los países de Centroamérica y del Caribe <sup>4</sup>, y con matices (muy precaria viabilidad) a Paraguay, Ecuador, Bolivia y tendencialmente al Uruguay <sup>5</sup>. Es decir a la totalidad del universo de países sobre los cuales se centra nuestro análisis.

Por otro lado, hay un conjunto de trabajos centrados en la perspectiva específica de las relaciones internacionales (entre otros ver: Rosenau 1966; Galtung 1971; Lewis 1976; Singer 1976; Rosenberg 1987; East 1987) que discu-

ten los grados de autonomía y dependencia de los PP, incluyendo a veces los latinoamericanos. En varios de estos trabajos si bien se reconoce que los pequeños estados son sin duda más afectados que los grandes por factores externos y sistemáticos, se orientan crecientemente a valorizar los márgenes de autonomía potenciales de aquellos en un sistema internacional que se ve definido cada vez más por agrupamientos regionales, y por la intervención creciente de actores no estatales de los países hegemónicos (en muchos casos opositores a sus gobiernos) en las relaciones entre estos y los PP.

Se jerarquiza además la superación analítica de la estricta dicotomía subordinación- autonomía de los países, orientando los análisis a un continuo conceptualizado como **márgenes de acción** (Morales, A.B . 1989), definidos estos como: *"La capacidad, disminuida y residual (subrayado G. de S.), de un pequeño país periférico para aprovechar las oportunidades que proporciona el sistema internacional-regional para alcanzar metas deseadas, como podrían ser el diseño de políticas orientadas a promover la gestión de su propio desa-*

---

4. "Su base insuficiente de recursos naturales y humanos, el grado de dependencia de sus elites dominantes de Estados Unidos y su situación geopolítica colocan actualmente a tales países... en situación de no viabilidad nacional" (1970, pag. 72).

5. "Otros países, como Paraguay, no sólo se encuentran con severas limitaciones de recursos sino también subyugados por un régimen colonial-petrolero que no parece ser susceptible de corrección desde dentro... Países como Ecuador y Bolivia también ostentan una muy precaria viabilidad. En distintas condiciones, Uruguay está visiblemente acercando(se) a su límite de resistencia para mantener el desarrollo nacional de su sociedad..."(1970, pag.72).

*rrollo y el aprovechamiento de los recursos para ampliar sus márgenes de autonomía” (pag. 29).<sup>6</sup>*

Lo que nos importa rescatar de esta lógica de razonamiento es que tiende a valorizar -partiendo de los atributos estáticos del país tales como el tamaño y el tipo de organización social existente en un momento dado- el papel explicativo que juegan la capacidad y predisposición para actuar, de los decididos internos claves (East 1987), frente a las determinaciones pero también frente a los resquicios que deja la relación de fuerzas con los países hegemónicos y sus contradicciones. Lo importante de esta vía de análisis es que introduce la necesidad de evaluar las decisiones de política de los países dependientes (en nuestro caso los PP de América Latina), y no considerar que todo lo ocurrido en ellos es aquello que “necesariamente debía suceder”.

En otras palabras, reconocer y analizar los niveles de subordinación y los márgenes de autonomía; pero no sólo en su dimensión estática o estructural, sino en tanto esos niveles y esos márgenes son influidos por las actitudes y las conductas y de los actores sociopolíticos de los PP (Aguilar 1992).

Si desechamos -por poco útiles para el análisis concreto- las posiciones analíticas de tipo “globalmente catastrofistas” como son las sustentadas por Jaguaribe respecto a los PP de América Latina<sup>7</sup>, una primera conclusión que puede sacarse de la problemática analizada es que tanto en términos económicos como políticos, una parte considerable del desempeño de los PP depende de sus propias políticas, así como de su “capacidad negociadora” y de su “habilidad para maniobrar” en el contexto externo, siempre más aleatorio y cambiante para ellos que para los países gran-

---

6. “Dicha capacidad es disminuida en el tanto que los países no disponen de todas las oportunidades, ni de los medios para actuar libremente, mientras no sean modificadas las desventajas que provienen de su ubicación geopolítica y su pequeñez internacional. Es residual también en la medida en que las acciones no dependen exclusivamente de decisiones internas, sino del aprovechamiento de los espacios y oportunidades que las acciones de una potencia central (o regional; G. de S.) dejan abiertos... limitados por los niveles de dependencia estructural y de subordinación política (de los gobiernos; G. de S.) de cada país” (Ibíd., pag. 29).

7. Como sostienen Wonssewer y Young (1981, pag. 12) respecto al debate sobre la viabilidad de las naciones pequeñas: “Enfrentados a hechos históricos complejos e irreversibles, con una existencia de más de siglo y medio, la discusión teórica con argumentos racionales sobre la viabilidad o inviabilidad de una nación que por el simple hecho de subsistir constituye ya una realidad, parece ociosa. Aún cuando se llegase a la conclusión de que se requieren condicionantes sociales, económicas y políticas para hacer factible la existencia de un país con determinado grado de autonomía, esa conclusión no serviría para decretar una especie de suicidio colectivo que llevase a la disolución o limitación de la independencia nacional”... y es en definitiva posible para ellos -cumplidos ciertos requisitos de políticas- “encontrar una inserción internacional que posibilite un grado de autonomía compatible con su independencia política”.

des. (Real de Azúa 1977; Devlin y Guerquil 1991; Rosenberg 1987). Esa cuota de iniciativa "interna"<sup>8</sup> es la que parecería dar cuenta de una parte de las diferencias en las políticas concretas con que enfrentaron la crisis de los ochenta los diversos "pequeños países" de América Latina. E incluso más globalmente, de una parte de las grandes diferencias de crecimiento económico, competitividad exportadora, equidad e integración social, que presentaban entre sí antes de la crisis los PP de América Latina por un lado, y la mayoría de los PP del mundo desarrollado por otro.<sup>9</sup>

*"Sin esas consideraciones sería muy difícil dar adecuada cuenta -por ejemplo- de ciertos aspectos de las contradicciones y vaivenes de la política norteamericana en los años 80 hacia los distintos países de Centroamérica y El Caribe, así como de los márgenes de acción diferenciales que estos tuvieron entre sí a cada cual durante distintos momentos de la década"* (Charpentier y Lizano 1987; Galván 1990; Aguilera, Morales y Sojo 1991).

Sin embargo este modelo metodológico, sin duda fecundo e imprescindible, es insuficiente y debe ser complementado ya que tiende a minimizar algunos fenómenos que justamente los enfoques del tipo Jaguaribe tratan de rescatar. Si bien sus conclusiones sobre la inviabilidad radical de todos los PP de América Latina nos parecen muy mecanicistas<sup>10</sup>, los análisis sobre lo que él denomina "Sistema Imperial Americano" (y que muchos otros autores han abordado con diversos enfoques teóricos) ponen adecuadamente de relieve la extrema determinación que sufren los PP de América Latina por parte de las políticas hegemónicas de los Estados Unidos para la región (Coraggio y Deere, Comps. 1986). Políticas que han asumido periódicamente la forma de intervención militar más o menos directa, en especial en Centroamérica y El Caribe (Burbach y Flynn, Comps. 1985), pero que en forma continua se expresan claramente en el plano político y económico.<sup>11</sup>

8. El concepto de iniciativa interna debe a su vez ser desagregado en sus variados componentes. En efecto, el análisis de las políticas públicas y privadas efectivamente aplicadas en cada país es la resultante de la interacción entre las determinaciones estructurales y la relación de fuerzas sociopolíticas en presencia en cada período analizado.

9. Un análisis documentado y esclarecedor de algunos de los factores explicativos del "éxito" de los países escandinavos, puede verse en el Capítulo V, de Fajnzylber, 1990. Sobre los casos de Austria, Holanda e Irlanda, ver: Scneider 1992; De Klerk 1992; McNutt 1992. Una discusión de estos y otros trabajos sobre el tema puede verse en las ponencias y debates del seminario "Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950 de los países de pequeña escala de Europa y América Latina", organizado por CEPAL en Montevideo del 1 al 4 de diciembre de 1992.

10. Aunque hay que reconocer que -inspirándose en la CEE- él mismo entreabre la puerta de la difícil pero eventual integración subregional como posible solución; 1964, pags. 57 y 99; 1987, pags. 98 y 100.

11. "La asimetría estructural del sistema intra-imperial, fundada en una absoluta superioridad económico-tecnológica y político-militar de los Estados Unidos, como país, y de sus elites dirigentes como titulares de múltiples roles internacionales, garantiza de diversas maneras de predominio de los intereses americanos, públicos y privados, en sus relacionamientos internacionales". (Jaguaribe 1987, pag. 97. Traducción G. des.S.)

Si bien estas políticas tienen efectos sobre todos los países de la región, parece innegable que ellas cobran un papel más decisivo en el caso de los PP. Más aún en el período histórico que nos ocupa, caracterizado por el impacto en la política de los Estados Unidos de su pérdida relativa de peso económico respecto a la CEE y Japón, y -hasta el imprevisto colapso de la URSS- también en el ámbito de su hegemonía militar.<sup>12</sup>

A estas determinaciones que podríamos denominar de "alta densidad", deben agregarse las influencias específicas que ejercen sobre los PP ciertas naciones con influencia regional, como es el caso de México y Venezuela para el área de Centroamérica y El Caribe; y de Brasil y Argentina para los casos de Bolivia, Paraguay, Uruguay.

Finalmente, cabe señalar que en un período histórico en que se acentúa la influencia de las grandes unidades económicas transnacionales (productivas, comerciales y financieras) y su creciente capacidad para sobredeterminar las capacidades decisionales de los Estados,

son justamente los PP quienes más se ven expuestos a la influencia de dicho fenómeno<sup>13</sup>. Y por esa vía ven dificultado al máximo su posibilidad de compatibilizar las políticas de reinserción al mercado mundial y reequilibramiento macroeconómico, con las exigencias de integración socioeconómicas nacional y de gobernabilidad tanto sistemática como progresiva de sus respectivas sociedades. Resumiendo, podemos sostener las siguientes hipótesis:

1.- Si bien el "tamaño" de un país está lejos de dar cuenta por sí solo de su desempeño económico y su evolución sociopolítica, a "todas condiciones iguales" él especifica sus márgenes de acción, haciendo tendencialmente más dificultoso su proceso de desarrollo así como la solidez e independencia del Estado-nación. Por ser esta una ley tendencial, ella no se ve anulada necesariamente por la existencia de excepciones, las que por otra parte no pocas veces se deben al cambio de las "condiciones iguales" implicadas en la proposición anterior.<sup>14</sup>

12. La fuerte e indisimulable capacidad de los Estados Unidos (el gobierno y las empresas) para influir por distintas vías en las políticas económicas y los modelos político-institucionales de los PP de la región, asumió históricamente y aún hoy, modalidades diferentes según se trate de países situados en su área de influencia inmediata o de los PP de América del Sur. El impacto de dicha influencia se ve además sensiblemente especificado por factores sociopolíticos internos de cada PP, tales como solidez del estado nacional y del sistema político, grado de desarrollo e integración social, capacidad y autonomía de las elites dirigentes, etc.

13. Un caso extremo de esta especial vulnerabilidad del Estado y la economía de los PP a la transnacionalización, se manifiesta en el caso "patológico" pero cada día más presente del narcotráfico. Fenómeno éste que, al decir de Alain Touraine (1990), representaría "la única empresa realmente transnacional que hay en América Latina, y que expresa la lógica extrema del liberalismo".

14. Es el caso en particular de los PP de Europa Occidental los que se han beneficiado desde hace muchas décadas de las ventajas derivadas del hecho de pertenecer al área central de la expansión capitalista -e interactuar básicamente en su seno- situación opuesta a la de los PP "periféricos" de América Latina y más en general del llamado Tercer Mundo (Real de Azúa 1977; Coraggio y Deere 1986; Vúscovic Céspedes y Escoto 1990).

2.- Estas limitaciones propias de los PP parecen asumir un mayor grado de pertinencia y **vigilancia operativa** en periodos (como es el caso actualmente) en que se procesan grandes redefiniciones en la estructura internacional y las correspondientes redes de interdependencia (y dependencia) geopolítica y económica entre países y bloques.

3.- A su vez, dicho efecto limitante sobre los PP **se extrema** cuando estas redefiniciones se dan en un contexto de desarrollo en que las fuerzas productivas y los mercados se globalizan, y cuando ha aumentando radicalmente el nivel de acceso estable y duradero de nuevos países y/o empresas a las condiciones de competitividad internacional -genuina o protegida.

4.- Esta dificultad tendencial de todos los PP se ve **agravada** en este período histórico para los PP que se ubican en América Latina dadas su previa condición dependiente -periférica, su bajo nivel comparativo de desarrollo, la "cerámica" geopolítica con E.E.U.U de la mayoría de ellos, y la creciente pérdida de centralidad de toda la región en la economía mundial.

5.- En el marco de esas **determinaciones tendenciales** -generales y de etapa histórica- operan las diferencias nacionales entre los PP. Tanto de tipo histórico y estructural (económicas, relación previa del Estado con la sociedad y el sistema político, nivel de integración social, etc.), como aquellas ligadas a los "proyectos" nacionales y sociopolíticos de las diversas élites y el gobierno, su "voluntad y capacidad de actuar" y el

entramado de movimientos sociales y políticos existente en el período a estudio.

## LOS PEQUEÑOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE (Algunos casos seleccionados)

Hay bastante consenso en que la dimensión tamaño o escala de un país solo puede ser definida en base a un continuo, con estratos o escalones acotados en forma relativamente convencional; y siempre en forma comparativa. Se acepta en general que los criterios de clasificación (cambiantes históricamente) deben considerar distintas dimensiones, entre las cuales la superficie es sólo una de ellas y que debe necesariamente combinarse con el tamaño de la población y su nivel de vida, la magnitud de los recursos naturales movilizados, el desarrollo relativo de sus fuerzas productivas en un contexto dado, etc. Por otra parte la "pequeñez" como elemento analítico cobra sentido si se acepta su determinación por un sistema mundial o regional y más en general por la historia de la división internacional del trabajo (Vuskovic Céspedes y Escoto 1990). Y en cierta medida también por la historia de las relaciones geopolíticas y militares y su cambiante lógica de estructuración (Real de Azúa 1977).

En todo caso, con respecto al área latinoamericana hay en la literatura una muy fuerte convergencia en considerar como "pequeños países" a todos los que integran Centroamérica y el Caribe, así como al Ecuador, Bolivia, Paraguay y

Uruguay en América del Sur <sup>15</sup>. El inconveniente de esta clasificación es que engloba naciones que dentro de su pequeñez común igual son exageradamente desiguales entre sí, como es el caso por ejemplo de la infinidad de "micro países" caribeños. En este trabajo, si bien algunos de los análisis y conclusiones que nos ocupan podrían ser extensibles a estos últimos, sólo nos ocuparemos en detalle de siete casos seleccionados entre los PP del área: Costa Rica y el Salvador en Centroamérica; Haití y República Dominicana en el Caribe; y Bolivia, Ecuador y Uruguay en Sudamérica.

En todos ellos se han aplicado en la década pasada -en grados diversos de intensidad- políticas de reforma del rol del Estado, estabilización y ajuste estructural, apertura del mercado interno y redefinición de los lazos económicos internacionales, en general bajo la égida de orientaciones neoliberales. Además, todos ellos han estado integrados, en forma dependiente y sin interrupción, en las estructuras del mercado "capitalista occidental". <sup>16</sup>

Todos ellos tienen un territorio, población y PBI de volúmenes "reducidos" y un peso o significación geopolítica relativamente menor, tanto en el con-

texto latinoamericano como mundial. Al mismo tiempo tienen entre sí significativas diferencias -históricas y contemporáneas- en aspectos claves de su estructura social y económica, el sistema político y de partidos, el rol y densidad histórica del Estado, el papel de las Fuerzas Armadas, sus relaciones con los Estados Unidos, etc.

Dos de ellos (Uruguay y Costa Rica) presentan al mismo tiempo un elevado grado de desarrollo social, una fuerte presencia socioeconómica del Estado en las últimas décadas, y una tradición de democracia política efectiva. Otros tres (Haití, República Dominicana y El Salvador) tienen una muy alta densidad de población, bajos niveles de desarrollo social y una gran inestabilidad política, aunada con la presencia consuetudinaria de formas extremas de autoritarismo y represión. Los otros dos países seleccionados -Ecuador y Bolivia- tienen una fuerte proporción de población indígena, bajos índices de desarrollo social, y débiles procesos de integración social y del sistema político y partidario.

Resumiendo, se trató de incluir casos que -más allá de su carácter de PP- tienen diferentes grados de urbanización, industrialización, presión demográfica,

---

15. Algunos estudios tienden a dejar fuera de esta categoría al Uruguay por razones no siempre claramente explicitadas, pero que en definitiva tienen que ver con su mayor nivel histórico de ingreso per cápita y calidad de vida. No nos parece un criterio adecuado y por eso lo incluimos en nuestro análisis. Una discusión bastante minuciosa de este "dilema clasificatorio" puede verse en Real de Azúa (1977, Págs. 158 a 160).

16. Los casos de Cuba y Nicaragua (hasta 1990), dado el carácter revolucionario de sus regímenes políticos y su voluntad de recorrer la transición al socialismo, escapan en gran medida a los objetivos de este trabajo. Además, las distintas formas de bloqueo económico y/o de injerencia militar de los EEUU hacia ellos modifican radicalmente las condiciones mínimas de comparabilidad de los procesos que nos interesan analizar.

desarrollo social, político y de partidos, cultura política, presencia del "militarismo" y otras formas de violencia política, etc. Esto con el objetivo metodológico de controlar la incidencia de esas variables sobre el "tamaño", en tanto dimensión que especifica los impactos de la crisis y las políticas de ajuste, sobre la economía, la sociedad y el sistema político de los PP de América Latina.

Todos los PP de América Latina son clasificados comparativamente por el Banco Mundial en el rango de ingresos bajo y mediano bajo, salvo Uruguay a quien sitúa en el tramo mediano alto. Más allá del nivel de ingreso per cápita, casi todos ocupan un rango similar en las escalas de otros indicadores sociales y económicos (grados de modernización; tipo de industrialización; productividad media; etc). Es decir que se tratan de PP que enfrentaron la crisis y el reajuste internacional partiendo ya de una situación de mayor atraso y dependencia relativas. En términos de distribución interna del ingreso, según la escala dicotómica de "equidad" construida por Fajnzylber (1990, Págs. 12 y 13), todos ellos (salvo Uruguay, y al límite Costa Rica) ocupaban en el período 1970-1984 la categoría de baja equidad.<sup>17</sup>

En cuanto a los siete pequeños países latinoamericanos seleccionados (en adelante 7PP), seis de ellos tienen durante los años 80:

- un PIB per cápita netamente inferior al promedio de América Latina (C.1.3.1. y 1.3.2);

- una tasa menor de población urbana (C.1.1.3.);

- mayor porcentaje de menores de 15 años (C.1.1.4.);

- menor porcentaje de PEA ocupada en la industria (C.1.2.1.);

- menor porcentaje de industria manufacturera sobre el PIB total (C.2.1.2.);

- menor porcentaje sobre el PIB de recursos destinados a Investigación y Desarrollo. (UNESCO, Anuario 1990).

A su vez cinco de ellos tienen respecto al promedio latinoamericano:

- mayor porcentaje de PEA agrícola (C.1.2.3.);

- mayor tasa de analfabetismo y menor de escolarización de segundo nivel (C.1.4.);

- mayor mortalidad infantil y menor esperanza de vida al nacer (C.1.5.).

Las excepciones en ambos subconjuntos son Uruguay para el primer grupo de indicadores y éste más Costa Rica para el segundo.

Es decir que la casi totalidad de los 7PP (en igual situación se encuentran los otros PP aquí no considerados, salvo Cuba) se ubican en un rango inferior al promedio latinoamericano en una serie de indicadores socio-económicos, en general considerados sensibles cuando se evalúan las chances de buen desempeño

---

17. Dicha escala fue construida por el cociente entre el 40% de habitantes de más bajos ingresos y el 10% de más altos ingresos. El nivel bajo de equidad es definido como menor a 0.40 y el alto como igual o mayor a ese cociente. Si el límite de equidad se desplazara levemente hacia abajo Costa Rica ascendería de categoría.



en diversas estrategias de superación estable del estancamiento y de la crisis. Como luego veremos, el desempeño económico de estos países en los años 80 es, en varias dimensiones relevantes, también inferior al promedio de América Latina (en adelante AL).

En los años 80 cinco de los 7PP presentaban un panorama político y/o institucional bastante desintegrado e inestable, lo que representaba una traba adicional a su tamaño y su bajo nivel de desarrollo para enfrentar exitosamente los desafíos del ajuste y la reconversión productiva a los que se veían presionados por la nueva situación de la economía internacional y el agotamiento de sus propios "equilibrios" tradicionales.

El conjunto de circunstancias mencionadas hace que las hipótesis 1 a 4 antes formuladas operen fuertemente -e incluso extremadas- para los PP de AL en la fase larga de los años 80.

## EL DESEMPEÑO ECONOMICO DE LOS 7PP EN LOS AÑOS OCHENTA

Sin necesidad de entrar aquí al análisis de las diferenciaciones generadas en los procesos de ajuste y reconversión por las particularidades no sólo económicas sino sociopolíticas de cada país<sup>18</sup>, veremos como la situación global an-

tes descripta para los 7PP considerados (aunque esto vale en general para casi todos los PP de AL)<sup>19</sup> configura una situación tal que -más allá de las diferentes políticas aplicadas en cada uno de ellos- su desempeño fue tendencial y mayoritariamente inferior al promedio de AL, por cierto en sí mismo ya muy deficiente.

Dado nuestro objetivo de presentar una visión global y resumida de las tendencias en el decenio, salvo excepción sólo analizaremos las **Tasas Medias Anuales** de Crecimiento (en adelante TMAC) de diversas variables, comparando cuando ello es posible su desempeño en los años 80 con el de la década anterior.

- LA TMAC del PIB por habitante en los 7PP pasó de ser netamente positiva en los años 70 (casi nula en El Salvador) a tasas negativas en todos ellos durante los años 80 (moderadas en Uruguay y Costa Rica). Además, este descenso en las TMAC fue en cuatro de ellos igual o más abrupto que para el promedio de AL.<sup>20</sup> En valores absolutos (dólares de 1899) el PIB se estancó o decreció entre 1982 y 1990, salvo para Uruguay y Costa Rica donde creció al 1% anual.

- El Consumo Privado por habitante (C.3.3.3.) que tenía en los años 70

18. Ver al respecto nuestro trabajo: *Sociedad, Política y Estado en los Pequeños Países de América Latina, ante las políticas de ajuste y reconversión económica*. CIIH (Mimeo), México, 1993.

19. Hasta el año 1987 puede verse una recopilación sistemática de datos sobre la situación para todos los pequeños y micro países (salvo Uruguay) en el minucioso trabajo ya citado de Vuskovic Céspedes y Escoto, en particular en los cuadros reunidos de las páginas 15, 18, 19, 24, 25, y 92.

20. La comparación entre las TMAC de los 7PP con el promedio de AL (en lugar de hacerlo con el "resto" de AL, lo que sería lo más adecuado) se justifica en este caso dado el reducido peso de los mismos en el total.

una TMAC positiva -y en varios países superior a AL- en los años 80 la misma pasó no solo a ser negativa para los 7PP, sino que en cinco casos ella es inferior al promedio de la región, y descendiendo en mayor medida que esta respecto a los años 70.

- La TMAC de la **Producción de Alimentos** (C.3.3.4.), salvo para Bolivia y Ecuador (donde ello se contrarresta por tener estos la segunda más alta tasa de crecimiento poblacional del grupo), fue para los otros cinco países menor a la TMAC promedio de AL en los años 80.

- La **Industria Manufacturera** (C.2.1.1.) tuvo en cinco de los 7PP una TMAC inferior a AL; en República Dominicana fue prácticamente igual y solo Costa Rica superó netamente el promedio en los años 80, aunque igual descendió casi tres veces y media su valor de los años 70. A su vez cuatro de los 7PP tenían en esa década una TMAC superior a la de AL.

- El **porcentaje sobre el PIB total** de la Industria Manufacturera (C.2.1.2.) fue inferior en los años 80 al promedio de AL en todos los países menos Uruguay. Además todos se “desindustrializaron” respecto a los años 70 (en % sobre el PIB), salvo Costa Rica y El Salvador que se estancaron.

- En cuanto al **PIB Manufacturero por habitante** (C.2.1.3.) descendió en todos los 7PP, siendo en cuatro de ellos mayor ese descenso que el promedio de

AL. En Costa Rica, El Salvador y Uruguay, el descenso de los años 80 fue menor que el de AL gracias a la mejoría de su tasa en la segunda mitad de la década, hecho muy favorecido en los dos últimos por tener la más baja tasa de crecimiento poblacional del grupo y de AL.

- La TMAC de las **Exportaciones de Bienes y Servicios** (C.2.5.1.) de los 7PP en los años 80 es en todos los casos -salvo Costa Rica- inferior al promedio de AL (que aumentó), a diferencia de la década anterior en la cual la situación era exactamente la inversa: todos tenían tasas superiores al promedio salvo Bolivia. Además, mientras AL aumentó levemente su TMAC entre uno y otro decenio, seis de los 7PP disminuyeron las suyas, de los cuales cinco en forma radical.

- Respecto a las **Exportaciones de Manufacturas** (C.2.5.2.) la TMAC en el conjunto del período 1970-1990 fue para todos los 7PP, sin excepciones, inferior a la tasa latinoamericana. Sólo Uruguay se acerca al promedio regional en este indicador. La situación se repite si se desglosa para Manufacturas Básicas, Productos Químicos y Manufacturas Diversas (BID 1992, Pág. 282).<sup>21</sup>

- El **% de Exportaciones Manufactureras sobre el PIB** para los años 1970-75 eran superior al promedio de AL en cinco de los 7PP, mientras que en 1985-90 sólo tres siguen superándolo. Pero incluso en ellos el crecimiento

---

21. La única excepción en los dos últimos rubros es Uruguay que supera en más del 60% la TMAC de AL.

porcentual entre períodos fue netamente inferior al del promedio regional, salvo Uruguay.

- En cuanto al % de Exportaciones Manufactureras sobre el Total Exportado, (C.2.5.4.) encontramos que entre 1970-75 cinco de los 7PP tenían porcentajes superiores o iguales (República Dominicana) al de AL, mientras que para el período 1985-90 la situación se invierte: cinco países tienen valores inferiores al promedio. A su vez entre ambos períodos ese % en AL creció algo más de dos veces, siendo ese score inferior para todos los 7PP.

**Pensamos que el conjunto de información aquí presentada en forma resumida, configura una evidencia empírica suficientemente consistente para afirmar que los Pequeños Países de AL fueron afectados económicamente más que el resto promedio de la región durante la crisis de los años ochenta.**

Es significativo en ese desempeño desigual respecto al resto de AL, su menor dinamismo relativo en rubros hoy considerados decisivos para una inserción dinámica y competitiva en la economía internacional, y por lo tanto para lograr un crecimiento económico sostenible a mediano y largo plazo. En particular en el plano del desarrollo industrial, el autoabastecimiento alimenticio y las exportaciones tanto globales como especialmente de manufacturas.

Ese resultado desfavorable se dio a pesar de las condiciones especiales de apoyo crediticio -o financiero según los casos- que tuvieron en los años 80 por lo menos los países de Centroamérica<sup>22</sup>, el Caribe y Bolivia (Reubén Soto 1990; Timossi 1989; Morales J.A. 1989), y de los sistemáticos esfuerzos que hicieron en varios planos para adecuarse a las nuevas circunstancias de la economía internacional.

En primer lugar dentro de un panorama de TMAC de Inversión Interna Bruta negativas<sup>23</sup> (como en toda AL), manteniendo porcentajes de inversión en Maquinaria y Equipo superiores o equivalentes a los de la región (C.2.4.2 y 3).

En segundo lugar habiendo impulsado en casi todos los casos agresivas y costosas políticas orientadas a aumentar sus exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales, agrícolas o industriales (Buitelar y Fuentes 1991). Y contando en el caso de los países de la cuenca caribeña con las ventajas comerciales de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

En tercer lugar habiendo aplicado casi todos ellos -aunque con distintos grados de profundidad y globalidad- políticas de estabilización, ajuste estructural, apertura de los mercados comerciales y financieros, etc. (CEPAL 1986).

A pesar de que nuestro estudio se concentró en siete casos seleccionados, el proceso global parecería pues funcio-

---

22. Con la limitante indudable en el caso de El Salvador de los enormes gastos y destrucción generados por la situación de guerra civil.

23. Salvo Costa Rica que aumentó su tasa de 1% anual.

nar según un esquema de círculo vicioso, según el cual las terminaciones tendencialmente negativas del efecto tamaño en una fase de profunda reestructuración internacional como la actual, se ven reforzadas por las mayores debilidades y retrasos estructurales (previos a la crisis) específicos de la mayoría absoluta de los PP de AL.

Esta hipótesis se ve reforzada por el desempeño relativamente menos desfavorable de Uruguay y Costa Rica, justamente los dos países pequeños que abordaron la crisis con un mejor punto de partida socioeconómico. A ello debe agregarse que también desde un punto de vista del sistema político e institucional (incluyendo el papel del Estado) esos dos países presentan mejores condiciones globales de estabilidad y gobernabilidad que los otros analizados.

Un análisis específico de esta dimensión del problema pasa por el estudio detallado (que realizamos en otro trabajo: de Sierra 1993) de las diferencias de desempeño macroeconómico en los años 80 entre cada uno de los 7PP seleccionados, y especialmente de sus políticas ante la crisis, y los efectos diferenciales de estas sobre la estructura social, polí-

tica e institucional. Allí intentamos poner a prueba la hipótesis inicial N°5, que como se recordará jerarquiza -dentro de los límites creados por las determinaciones generales ya analizadas- el papel de las particularidades estructurales nacionales, así como de los diversos actores claves (públicos y privados) y su voluntad y capacidad de actuar. Encarando así de manera concreta para el caso de los PP latinoamericanos el estudio de sus márgenes de acción y sus efectos específicos sobre las distintas modalidades en encarar la crisis y de ellas sobre la sociedad y el Estado.

Si bien el foco de nuestro interés son los efectos de las políticas de orientación neoliberal sobre cada sociedad y sistema político-institucional, el método de análisis (y las hipótesis básicas) supone a su vez analizar como las características de la matriz societal de cada sociedad influye sobre esas políticas. Y además, tratar de desglosar los efectos específicos de dichas políticas, de aquellos que parecen tener sus raíces en causas socioeconómicas y políticas nacionales que preceden a las políticas de estabilización, ajuste estructural y privatización (Laserna 1992b).



**Cesa**

**PUBLICACIONES DEL PROGRAMA FORESTAL**

**“Reforestación de los andes ecuatorianos con especies nativas”/ J. Brandbydge; L. B. Holm Nielsen. — 2 ed.. — Quito: CESA, 1992. 118 p.: fotos., cuadros - Idioma: Español. - CONTIENE:** El problema de la deformación en la serranía andina. Formaciones andinas forestales superiores. Localización geográfica del proyecto. Muestras y descripciones botánicas. Resultados de las pruebas de reproducción. Estudio del consumo de energía en el sector rural.

**“Experiencias sobre reforestación en la sierra ecuatoriana con especies nativas”. — 2 ed. — Quito: CESA, 1992. 39 p.: Fotos., cuadros - Idioma: Español. - CONTIENE:** El rol del árbol en el medio campesino.- El programa de reforestación y conservación de recursos naturales en la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas, CESA.- Apuntes sobre la producción sexual y asexual de plantas de especies forestales nativas, con recomendaciones sobre las características de la planta para plantar en condiciones extremas.- Apuntes sobre la realización de plantaciones en las parcelas ubicadas en las zonas altas de la sierra ecuatoriana.

**“Especies forestales nativas en los andes ecuatorianos: Resultados preliminares de algunas experiencias”. — 2 ed. — Quito: CESA, 1989. 50 p.: cuadros - Idioma: Español. - CONTIENE:** Resultados de trabajos iniciales de investigación con especies forestales nativas: arbóreas y arbustivas, que fueron realizados en 6 áreas pertenecientes a 5 provincias de la sierra ecuatoriana. El objetivo de la investigación es la reforestación con especies de doble propósito: protectivo y productivo.

**“Usos tradicionales de las especies forestales nativas en el Ecuador”. — Tomo I (Informe de Investigación). — Quito: CESA, 1991. 119 p.: fotos., cuadros - Idioma: Español. CONTIENE:** Resultados de investigación sobre conocimientos de los usos y aplicaciones de 87 especies vegetales arbóreas, arbustivas y herbáceas, por parte de los campesinos de 20 comunidades pertenecientes a 9 áreas ubicadas en 6 provincias del Ecuador.- El objetivo final de la investigación es el de aplicar acciones acordes a los requerimientos campesinos en el campo agrícola y forestal.

**“Usos tradicionales de las especies forestales nativas en el Ecuador”. — Tomo II (Catálogo de especies). — Quito: CESA, 1992. 183 p.: fotos., cuadros - Idioma: Español. - CONTIENE:** Información de los resultados de investigación sobre los usos que dan los campesinos a 218 especies vegetales nativas de 20 comunidades pertenecientes a 9 áreas ubicadas en 6 provincias del Ecuador. — El conocimiento de los usos tradicionales de las especies vegetales tiene como finalidad elaborar propuestas de reforestación para propósitos múltiples y acordes a la realidad campesina.

## EL NUEVO ESCENARIO (\*)

Francisco J. de Roux (\*\*)

*Trabajar por hacer ya "la utopía", entendida como "lo que ahí vamos haciendo en la cotidianidad", en afirmación de la alegría, la solidaridad, la fruición en el trabajo, la posibilidad de soñar el futuro y tener la satisfacción de planearlo con seguridad suficiente. Y poner los años presentes y futuros de las generaciones actuales y de las que han de venir, de los hombres y las mujeres y de la naturaleza, en el primer plano de la tarea y como condición no negociable al interior del nuevo escenario mundial.*

**E**l actual desarrollo capitalista hace del mercado el fin, el método y la ley. Mercado que exige el cambio tecnológico continuo, la apertura, la integración y el ajuste. Este "modelo" llevará a la profundización de un NUEVO DUALISMO en el que la mitad o más de los latinoamericanos quedarán excluidos de la nueva corriente mundial, de un tipo de calidad de vida fundada en altos niveles de consumo, seguridad y conocimientos. Esta política en marcha define dos canchas

de juego: la de los incorporados a la carrera tecnológica y los intercambios comerciales totales, que obtienen beneficios en este proceso; y la de los excluidos, que no entraron en el proceso, se restringen a la subsistencia y reciben ayudas en forma de donaciones y transferencias focalizadas.

Ha habido un cambio en el escenario mundial y en el escenario latinoamericano: la aparición de nuevos bloques económicos: Japón y el Asia, Europa unificada; Estados Unidos, Canadá y

---

(\*) Artículo presentado en la convocatoria hecha por ALOP en Costa Rica a diversas entidades y centros privados de investigación y a funcionarios del Banco Mundial, la CEPAL y el SELA. El artículo, en su edición final, ha sufrido algunos cambios, previamente acordados con el autor (N. del E.)

(\*\*) Director del CINEP-Bogotá.

México. Estados Unidos deja de ser la potencia económica mundial pero se afirma como la potencia militar del mundo. Cambios tecnológicos en que las exportaciones de materias primas pierden importancia. Aceleración de la información, los computadores, las innovaciones biológicas. Nuevas formas de energía. Unificación planetaria.

Las respuestas que tenían formuladas hasta hoy las organizaciones populares y los movimientos sociales son respuestas para preguntas que ya nadie hace. Han aparecido nuevas preguntas y los nuevos interrogantes se acumulan por nuevos caminos. Las respuestas de antes no sirven en el nuevo horizonte porque con ellas se estaba respondiendo a un mundo distinto que no existe más.

Si es que hay alternativa, ésta no consiste en reaccionar críticamente a las propuestas de los organismos multilaterales. Esta tiene que ser una alternativa propositiva. En un discurso en construcción, que acepte el desafío del nuevo escenario y responda desde la opción básica por la vida digna, la democracia y la naturaleza, a los nuevos interrogantes.

Ante el NUEVO DUALISMO que se avizora, deberíamos plantearnos la decisión de entrar en el actual escenario nacional e internacional con un sentido de totalidad. Entrar allí con más de 250 millones de pobres de América Latina y el Caribe, planteando la disyuntiva de entrar con todos o no entrar en absoluto, por que el nuevo desarrollo de la vida con dignidad presente y futura será para todos o no será para nadie.

Para garantizar este sentido de totalidad, hay que ir con los sectores populares del continente, para que sean interlocutores en una alternativa de sociedad y naturaleza, nacional, latinoamericana y mundial, sin excluidos, con derechos sociales, derechos humanos y participación de todos, en un horizonte de alternativas negociables, de integración interna (en cada país y región) y externa, de carácter tolerante, pluriclasista, pluricultural, pluriregional, pluriétnico. Con una ética pública que establezca y garantice los elementos fundamentales que, respetando las diferencias, nos haga viables como comunidad entre seres humanos y con la naturaleza, en un mundo unificado.

Una alternativa de expansión de las capacidades, y de la transformación de las capacidades en derechos exigibles y reconocidos, de los millones de hombres y mujeres en peligro de quedar por fuera del escenario continental nuevo. Deberíamos trabajar con estos grupos humanos para expandir el control presente de la vida, los derechos fundamentales, la cultura, el habitat, las comunicaciones, la participación en el Estado y la generación y retención de excedentes. Tal vez es posible el propiciar la integración continental a partir de estos millones de latinoamericanos populares en riesgo de ser excluidos, y de todos los hombres y mujeres que entienden que la vida y la libertad tienen que ser para todos, para que se consiga ya la plenitud humana que se puede desde ahora ir viviendo. Propongámonos trabajar por garantizar la entrada con ini-

ciativa de los sectores populares en el proceso. Esta entrada con iniciativas supone entrar con una demanda manifiesta por servicios tecnológicos y por la ampliación paulatina de su capacidad de control. Una demanda que no espere la oferta de parte del Estado, o del Banco Mundial, que dé el primer paso desde los sectores que podrían de otra manera ser dejados en la marginación. Para que las mayorías puedan entrar en el proceso con capacidad de dirección o al menos capacidad de dar sentido ya, a la vida de todos.

Trabajar desde el presupuesto de que todos los hombres y las mujeres, unidos, pueden generar excedentes, pueden producir más de lo que necesitan para una vida humana digna, trabajar por generar esos excedentes y para con ellos poseer futuro para la misma vida. Entrar en el flujo de mercados y transformaciones tecnológicas que técnicamente se están desarrollando a diario para generar excedentes, a sabiendas de que en este juego complejo y desigual se obtiene menos que otros que aventajan en concentración de conocimientos y acumulación de capital y que explotan y expropián en la lógica pertinaz de los mercados. Pero la decisión es de no conceder nada en dignidad de la vida, en respeto al sentido de lo que se está haciendo, en las exigencias de reivindicación y de justicia, en las posibilidades de crecer en conocimientos, cultura y gratuidad, en derechos humanos y soberanía popular. Y para hacer posible en la práctica este propósito, deberíamos esforzarnos por aumentar el ahorro y la

inversión popular para la expansión paulatina de capacidades, porque el ahorro no va a fluir desde quienes lo concentran hacia las mayorías en proceso de ser excluidas. Teniendo en cuenta que la inserción en el mercado y en los procesos de transformación tecnológica puede hacerse con posibilidades de éxito si se lo hace desde un sistema local, nacional o regional; y en ello deberíamos procurar el desarrollo sistemático de globalidades complejas donde todos los instrumentos actúen para facilitar un logro común. Hay que contribuir al desarrollo de una ética pública, popular, de sentido de totalidad, de tolerancia, de diversidad, de alegría, de utopía como "lo que ahí vamos logrando en la celebración de la vida desde ahora". Una ética del trabajo como expresión de la persona en el presente y garantía de los años venideros, en capacidad de decisión sobre los excedentes que el mismo trabajo genera. Una ética de sentido empresarial para el manejo responsable de los recursos sociales, económicos, políticos y ecológicos, para garantizarle un futuro a la vida que ya estamos construyendo. Una ética estatal del trabajador público, que está al servicio del bien común, independiente de los grupos de presión, como administrador de la vida con dignidad para todos los hombres y mujeres y la naturaleza.

No debemos olvidar nuestra responsabilidad de presionar sobre el Estado - que es también lugar donde confluyen todas las demandas e intereses grupales - para dirigir el gasto público a elevar la capacidad de control y de plenitud de la



vida en sociedad, de quienes están en el riesgo de ser excluidos en todo el continente, una presión dirigida a dar instrumentos educativos y recursos a las gentes para que nadie quede excluido de la posibilidad de elevar su productividad, de dotarse de los elementos suficientes para una realización humana grata, de generar más allá del presente un superávit que le permita garantizar el futuro personal, de su familia y de su comunidad local. Que le permita reinvertir para acelerar y acrecentar las posibilidades de todo lo que hace más fuerte la solidaridad y el apoyo a la realización propia y de los demás. Por eso se trata de no permitir que el gasto público se concentre en unos pocos, dando privilegios e incentivos "to well conected people with a lot of money". Y de no aceptar que las políticas sociales del gasto público sean "políticas focalizadas" para arrojar alimentos por paracaídas a los que se mueren de hambre por los efectos de los mercados y las guerras. La idea es ir con los que hasta ahora han sido víctimas de los mercados y de las planificaciones centrales y de las guerras a construir con todo el mundo dentro de un proyecto en que el desarrollo solo es posible con la participación digna de todos.

Hay que trabajar juntos para que los sectores populares mayoritarios, del campo y de la ciudad, se organicen para absorber, entender, generar y controlar la transformación tecnológica a medida que avanzan en un proceso de ampliación paulatina y creciente de sus propias capacidades. Hay que actuar en el

desarrollo de la inteligencia popular. Que la gente común y corriente de barrios y pueblos campesinos conozca los mercados que les penetran por todas partes, articule la riqueza de sus culturas con las novedades de la tecnología, se haga creadora de tecnología, y privilegie su comarca campesina, su barrio, su grupo como lugar de inversión para potenciar las posibilidades de futuro para la vida.

Si hay algo que aceptar, es el reto de "las ventajas absolutas", basadas en el desarrollo de la inteligencia popular, en la creatividad, en el ingenio, para desde allí inventar lo que nuestras culturas y la riqueza de nuestra ecología dan de sí mismas para nuevas posibilidades de hacer placentera la existencia humana en dignidad, produciendo con eficiencia lo nuevo para nuevos mercados, en un mundo donde "las ventajas comparativas", basadas en la explotación de recursos naturales no renovables y materias primas han terminado.

Lo esencial en este momento es un cambio de mentalidad. No podemos seguir "pensando en zanjas", como lo hicimos en las tres décadas pasadas, cuando solo veíamos lo que nuestras ideologías presentaban como la sociedad perfecta hacia adelante y todo lo retrogrado hacia atrás. No se puede volver a difundir los catecismos que nos enseñaban de memoria las preguntas y las respuestas. La urgencia es cambiar la mentalidad para pensar con horizonte abierto, sin aceptar argumentos de autoridad, con la flexibilidad y la decisión de no permitir exclusiones y en un mundo conflictivo, luchar en el nuevo escenario con

dignidad para todos desde ahora. En este cambio de mentalidad no se puede esperar que la expansión de las capacidades de los hombres y las mujeres de los sectores populares venga desde el Estado o del Banco Mundial, hay que contribuir a generar este dinamismo de expansión desde ahora.

Es necesario buscar juntos "un nuevo rol del Estado en el desarrollo latinoamericano" (Franz J. Hinkelammert). Presentando una alternativa que salga al paso al antiestatismo metafísico de la última década ("el Estado es la causa de todos los problemas") y a la afirmación total del mercado ("solución de todos los problemas"). Trabajando por un Estado distinto al de las dictaduras y las democracias controladas y policivas enemigas de la sociedad civil, que redujeron esta a la empresa privada actualmente en relaciones de mercado. Concebir la sociedad civil como algo que deja de ser el ámbito de una sola clase, que contiene las organizaciones populares y lleva en su seno los conflictos sociales. Enfrentar no al mercado sino a la pretensión de transformarlo en sociedad perfecta que devora todo y se termina en sujeto totalitario, que destruye con el Estado a la sociedad civil y hace del Estado un Estado terrorista. La decisión es de no buscar de nuevo otra sociedad perfecta, de renunciar a las sociedades perfectas, de dejar la pretensión de abolir el Estado o el mercado y reconocer que no hay ni puede haber institución alguna que totalice a la sociedad. Se necesita un pensamiento de síntesis, que sepa dar a las instituciones diversas su

lugar y su función para cumplir con las exigencias de la vida humana en esta tierra, en la cual todos tienen que poder vivir hoy y mañana. Frente a los efectos destructores del mercado, que acompañan automáticamente sus fuerzas creadoras, tiene que aparecer la resistencia de la propia sociedad civil, que toma la forma de organizaciones populares y sociales de la más diversa índole, tanto para la protección de los hombres y las mujeres como de la naturaleza. Estas organizaciones no "distorsionan" al mercado, sino actúan frente a distorsiones que el mismo mercado produce. Pero esta función no puede ser practicada por las organizaciones populares sin recurrir al Estado. Esta es la instancia de poder que puede universalizar la actuación de las organizaciones populares en resistencia frente a las distorsiones que el mercado produce. Por eso el primer papel del Estado será la promoción de la sociedad civil. Su segundo papel será la planificación económica entendida como la promoción de un desarrollo capaz de asegurar la integración económica y social de toda la población y su compatibilidad con la conservación de la naturaleza.

Por eso, la idea es trabajar en una perspectiva de interrelación e interpenetración de los tres polos: sociedad civil, mercado y Estado, ninguno de los cuales puede existir sin el otro. Esto implica vigorizar la sociedad civil en sus componentes no empresariales, reprimida sistemáticamente por el terrorismo de estado de la seguridad nacional. Y para ello se requiere un Estado que no sola-

mente tolere a la sociedad civil sino que también la fomente. Y se requiere igualmente el desmantelamiento de los aparatos represivos.

Esta tarea hay que emprenderla desde una situación latinoamericana de democracias agresivas y sin consenso, donde los medios de comunicación están controlados al extremo por intereses económicos concentrados y donde la soberanía no está en gobiernos civiles sino en los ejércitos y, más allá de ellos, en los organismos financieros internacionales que representan a los gobiernos de los países del centro.

Deberíamos plantearle al Banco Mundial y a la Cepal el debate sobre los medios económicos, tecnológicos y políticos desde LOS FINES. Formulando claramente el fin como la vida en plenitud y dignidad de los hombres y mujeres presentes, sin que nadie sea excluido, y la garantía de un futuro en expansión de fruición de esa vida en dignidad para los años en perspectiva de cada mujer y cada hombre y para las generaciones siguientes y para el conjunto de la naturaleza con la cual compartimos un destino común, en una realidad cambiante y siempre perfectible, donde la sociedad civil habrá de cuidar sin descanso de las dimensiones destructivas del mercado y de los autoritarismos que puedan venir del Estado. Y desde esta perspectiva del FIN, como la causa, discutir todos los medios, y emplear a fondo esta posición de poseer un fin claro, en un contexto en que las organizaciones multilaterales no poseen un fin y por lo mismo han hecho de los medios un fin ab-

solutivo: la producción al menor costo posible de más y más cosas y la competencia en el mercado de las cosas y de los medios para producirlas. Y en el debate de los medios se quiere ir hasta el final, discutiendo los efectos del manejo de las variables económicas para procurar o destruir el fin que se pretende, poniendo en evidencia cada contradicción, cada efecto contraproducente y proponiendo siempre alternativas viables más conducentes. Y establecer rigurosamente vías de menores costos sociales y fijar todo lo que no es negociable porque disminuye la vida y sus posibilidades y las capacidades de las gentes para hacer más pleno el convivir humano.

Hay que participar en el proceso de recomposición del Estado para este nuevo escenario. No solamente como generalizador de los intereses ciudadanos sino también como agente económico eficiente, que garantice la presencia de todos en el proceso, que trate de manera desigual a los desiguales asegurando que no se queden por fuera los que han sido victimizados en los anteriores modelos de desarrollo, o son minusválidos por que se les han negado oportunidades o por discriminaciones sociales de cualquier clase o por debilidades de orden físico o psicológico. Aparece entonces como necesario, articular cultura y tecnología. O culturas que proyecten en la tecnología su propia identidad y la afirmación de su permanencia en continua adaptación dentro de un mundo que necesita de la diferencia en medio de procesos acelerados de cambio. Y por lo

mismo, culturas con sentido del riesgo, del diálogo, de la innovación y de la articulación creativa con la naturaleza.

Proponemos desarrollar la microempresa pero no como refugio de la pobreza, sino como iniciativa de ampliación de control de la economía popular, de desarrollo de las capacidades de gestión empresarial, de creación de espacios donde la vida y el trabajo vayan juntos y desde donde se propaguen sobre la totalidad de las relaciones económicas. Y generar nuevas organizaciones del trabajo desde estos focos de producción y experiencia humana: sindicatos de industria, articulaciones con los trabajadores de la mediana y gran empresa urbana y agrícola, asociaciones de mercado, insumos, créditos, tecnología, celebración y solidaridad. Debemos utilizar este instrumento y el fortalecimiento de los trabajadores por cuenta propia organizados, para trabajar por el manejo productivo de todos los recursos humanos de nuestras sociedades, para abatir el desempleo y convertir el subempleo en pleno empleo, y superar la alienación a que ha sido sometido el trabajo humano para que este vuelva a ser la expresión del sentido de la existencia.

Proponemos trabajar por sindicatos comprometidos en elevar la productividad del trabajo y controlar el derecho de los trabajadores al excedente generado por la elevación de su propia productividad, con sentido del bien común. Para que este efecto se propague a nivel local, nacional y regional en este frente sin excluidos donde se necesita de todos.

Desde las perspectivas aquí planteadas se ve la necesidad de trabajar los temas cruciales del momento: la primacía de la vida, la crítica al neoliberalismo, la integración, los nuevos bloques económicos, las políticas de ajuste, los cambios en el Estado, la deuda externa, las relaciones campo ciudad, las culturas; el nuevo dualismo que se percibe en el actual "modelo", el manejo de las variables macroeconómicas: tasa y balanza de cambios, gasto público, inflación, crédito, etc.

Finalmente, es muy importante profundizar la discusión sobre la identidad de las Organizaciones no Gubernamentales. Esta discusión es indispensable para, poder desarrollar un discurso común, desde donde plantear alternativas, en el sentido de la propia identidad.

Las ONG's no están enmarcadas en la lucha partidaria por el poder, no tienen las reglas de juego de los partidos, ni están sometidas a los mecanismos de lealtad que los partidos exigen ("es mejor estar equivocado dentro del partido que tener la razón fuera de él"). Esto las coloca en una situación de libertad. Pero las ONG's tienen poder. Un poder distinto al del movimiento popular que acompaña o asesora. Un poder diferente al de los gremios que defienden intereses parciales. Y es importante que las ONG's asuman consciente y responsablemente los deberes, los alcances y los riesgos de su posición de poder. Más aún, en un momento en que los sectores populares están siendo golpeados por las políticas de ajuste del Banco Mundial y en peligro de ser excluidos del nuevo

escenario internacional, es urgente que las ONG's hagan valer su poder, más aún que amplíen este poder. Dentro de un esquema del poder como servicio al bien común, las ONG's tienen un rol propio que llenar: tienen la ventaja de la autonomía con respecto a los gobiernos, los partidos, las clases sociales y el mismo movimiento popular. Pueden acceder a una dimensión internacional de recursos, lobbies, campañas, información. Tienen la riqueza única de sus numerosas experiencias con la base y con la Latinoamérica profunda. Y como organismos de la sociedad civil pueden y deben proponer alternativas para reordenar toda la sociedad civil desde los intereses y las expectativas de las mayorías, de los tradicionalmente excluidos. Justamente para confrontar estas alternativas con las presentadas por otros grupos y organismos que tienen poder y que presentan desde sus intereses formas diferentes de reor-

denamiento de la sociedad. Por otra parte, las ONG's están para abrir un espacio, para construir con muchos otros el nuevo tipo de sociedad que buscamos. Pero en la apertura de este espacio deben usar con autoridad todos sus recursos para establecer, por medio de la investigación, los parámetros de referencia de este espacio dinámico para la construcción colectiva, y ofrecer métodos rigurosos para desatar procesos sistemáticos y globales, y, finalmente, promover y hacer viva una ética civil que establezca, en la tolerancia, el pluralismo, la libertad y la creatividad, los valores que deben ser vividos entre todos para que la comunidad democrática pueda darse y preservarse. En tal sentido las ONG's son también plataforma de despegue de procesos sociales alternativos y ocasión para que puedan desarrollarse las iniciativas sociales y políticas de todos los que quieran venir a la construcción colectiva.

## DEBATE AGRARIO

17

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

- . Ventajas comparativas de la agricultura peruana GEOFFREY CANNOCK
- . Desarrollo: Sostenido, sostenible, sustentable, ¿o simplemente desarrollo? ROXANA BARRANTES
- . Medio ambiente y sujetos sociales: El caso de los cabreros trashumantes MONICA BENDINI, CARLOS NOGUES, CRISTINA PESCIO
- . Análisis de los censos agropecuarios de 1972 y 1992 en el departamento de Ica MARIA ELENA VATTUONE
- . Factores sociales en la revalorización de la coca ENRIQUE MAYER
- . Obreros en la agroindustria esparraguera BORIS MARAÑÓN
- . Sindicatos de trabajadores azucareros, 1945 - 1990 JORGE CHULLEN
- . Mecanismos de estabilización de precios agropecuarios en Perú, Colombia y Venezuela WALTER RAMIREZ
- . Mollepata: Una historia de las aguas ANTONIO CISNEROS

Pedidos a CEPES. Cv. Salaverry 818, Lima 11, Perú. Tel: 336610. Fax: 331744

# Publicaciones Recibidas

SERVICIO INFORMATIVO N° 186  
Año XVIII, II Epoca; ALAI: Febrero de  
1994. Quito-Ecuador.

REVISTA CIUDAD ALTERNATIVA  
N° 9, Año 3. DESCENTRALIZACION  
Y GESTION URBANA. CIUDAD;  
Quito-Ecuador.

GOBERNABILIDAD Y REFORMA  
CONSTITUCIONAL; Corporación Edi-  
tora Nacional; Oswaldo Hurtado, 1993  
Quito-Ecuador.

REVISTA ESPACIOS N° 3. APORTES  
AL PENSAMIENTO CRITICO CON-  
TEMPORANEO; MOVIMIENTOS SO-  
CIALES. CINDES, Enero de 1994. Qui-  
to-Ecuador.

REVISTA COYUNTURA ECONOMI-  
CA "ANALISIS Y PERSPECTIVAS  
DE LA SOCIEDAD ECUATORIANA"  
1990-1992; Noviembre de 1993. Gua-  
yaquil-Ecuador.

REVISTA NACLA REPORT ON THE  
AMERICAS VOL. XXVII N° 4; Enero-  
Febrero de 1994. Haiti.

REVISTA IRED FORUM N° 47. IN-  
FORMACION DESARROLLO; Enero  
de 1994. Popayán Cauca-Colombia.

FAO CARTA INFORMATIVA N° 31.  
Diciembre de 1993, Santiago-Chile.

REVISTA DE LA CEPAL N° 51, Di-  
ciembre de 1993; Santiago-Chile.

SITUACION COYUNTURAL N° 38,  
Año III, CONADE, Diciembre de 1993.  
Quito-Ecuador

LAS ECONOMIAS ANDINAS, EVO-  
LUCION Y PERSPECTIVAS; Lima,  
Septiembre de 1883.

BOLETIN ECONOMICO MENSUAL  
N° 37, Enero de 1994; MAG-PRSA.  
Quito-Ecuador.

REVISTA DEBATE AGRARIO N° 17;  
CEPES; Lima, Diciembre de 1993.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIO-  
LOGIA N° 86, Año 30; Enero - Abril  
1993; CPES; Asunción-Paraguay.

REVISTA AGROECOLOGICA Y DE-  
SARROLLO 5/6 CLDES, Diciembre de  
1993, Santiago-Chile.

REVISTA NUEVA SOCIEDAD N°  
128; GOBERNABILIDAD ¿SUEÑO  
DE LA DEMOCRACIA?; Noviembre -  
Diciembre 1993. Caracas-Venezuela.

USO SOSTENIBLE DE LA TIERRA. DOCUMENTO DE POLITICA SECTORIAL. N°2; Enero de 1993.

GRANDES ONG's EN AMERICA LATINA. UN ESTUDIO DE CASOS EN PERU Y BOLIVIA; N° 47; DGIS / NOVIB. 1993. La Haya-Holanda.

BIBLIOGRAFIA ESPECIALIZADA EN DESARROLLO FORESTAL PARTICIPATIVO: Quito de 1993.

BOLETIN ECONOMIA N° 71: LA OLA PRIVATIZADORA; IIE. Universidad Central; Enero de 1994. Quito-Ecuador.

REVISTA KIPU N° 20. EL MUNDO INDIGENA EN LA PRENSA ECUATORIANA. Enero - Junio de 1993. Quito-Ecuador.

REVISTA APORTES N° 103; ELECCIONES 1994. LA PRENSA TAMBIEN VOTA. Noviembre - Diciembre de 1993.

HOMEGARDEN SYSTEMS: AGRICULTURAL CHARACTERISTICS AND CHALLENGES; Gatekeeper Series N° 39 IIED. London.

BOLETIN COMISION ANDINA DE JURISTAS N° 39; EN TORNO AL REFERENDUM CONSTITUCIONAL; Diciembre de 1993, Lima - Perú.

L'HOME. LA REMONTEE DE L'AMAZONE 126 - 128; College de France; Avril-Decembre 1993; París-Francia.

SOCIALISMO Y PARTICIPACION N° 64; CEDEP, Diciembre de 1993. Lima - Perú.

DERECHO, PUEBLOS INDIGENAS Y REFORMA DEL ESTADO: Abya-Yala. 1993. Quito - Ecuador.

BOLETIN BIBLIOGRAFICO N° 39-40; Mayo-Diciembre de 1993. FLACSO; México.

¿AJUSTE ESTRUCTURAL EN LO SOCIAL? COTESU, 1993. Bolivia.

PRESUPUESTO DEL ESTADO DE 1993. INGRESOS CODIFICADOS POR PARTIDA. Período Enero-Diciembre. Quito-Ecuador.

BOLETIN ECONOMIA. N° 70; LAS REFORMAS A LA LEY DE HIDROCARBUROS. IIE. Universidad Central; Noviembre de 1993, Quito - Ecuador.

MALARIA EN ECUADOR Y PERU Y ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE CONTROL. Abya-Yala 1993. Quito-Ecuador.

SALUD Y ENFERMEDAD. PATOLOGIA TROPICAL EN LA REGION

AMAZONICA ECUATORIANA; CICALAME.

ARBOLES Y ARBUSTOS DE LOS ANDES DEL ECUADOR; AAU Reportes 30; PUCE 1993, Quito-Ecuador.

DESCENTRALIZACION Y GOBIERNOS MUNICIPALES: CORDES, Banco del Estado. Primera Edición. Octubre de 1993. Quito-Ecuador.

RASCUNHO Nº 27; UNESP-IGCE; Diciembre de 1993. Sao Paulo - Brasil.

PROYECTO. Año Académico 1993-1994; Universidad Andina Simón Bolívar; Octubre de 1993. Quito-Ecuador.

REVISTA INTERAMERICANA DE EDUCACION DE ADULTOS Nº 2, Volumen I. CREFAL-OEA-CEDEFT, Michoacán-México.

REVISTA NUEVA SOCIEDAD Nº 127. LEJOS DEL PAIS, EMIGRANTES, REFUGIADOS, EXILIADOS; Septiembre, Octubre de 1993. Caracas-Venezuela.

NARIZ DEL DIABLO. Revista Ciencias Sociales y Cultura, II Epoca. CIESE, Enero de 1994. Quito-Ecuador.

LAS SORPRENDENTES VIRTUDES DE LO PERVERSO. ECUADOR Y NARCOTRAFICO EN LOS 90. Adrian Bonilla. FLACSO-Sede en Ecuador, 1993.

NEOLIBERALES POBRES. El debate continental por la justicia, 1993. Santa-fé de Bogotá.

SIGNOS. GESTION URBANA: Una propuesta integral Nº 7, Noviembre de 1993. Quito-Ecuador.

REVISTA CANTARO. CUESTIONES SOBRE DESARROLLO EN EL AUSTRAL. Pobreza y empleo en la región Austral. Nº 6. Enero-Febrero-Marzo, 1994. Cuenca-Ecuador.

ANTROPOLOGIA. REVISTA DE PENSAMIENTO ANTROPOLOGICO Y ESTUDIOS ETNOGRAFICOS. Nº 4-5, Marzo-Octubre de 1993, España.

EL BOSQUE NATIVO DEL PARAGUAY. RIQUEZA SUBESTIMADA, Serie Nº 15 DGP/MAG-GTZ, Mayo de 1993, Asunción-Paraguay.

VOCES Y PISTAS PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE; DGP/MAG, Serie Debate Nº 10. Julio de 1993, Asunción-Paraguay.

MUNICIPIOS Y ONG's: RETOS DE LA DESCENTRALIZACION Y EL DESARROLLO LOCAL EN EL ECUADOR ACTUAL. CIUDAD, Centro de Investigaciones, Mayo de 1993, Quito-Ecuador.

REFORMAS AGRARIAS Y ECODesarrollo. INVESTIGACION DESDE ANTES DE LOS GRIEGOS HAS-



TA EL CASO ECUATORIANO DE 1991. CIDEP, 1993, Quito-Ecuador.

PRODUCCION Y UTILIZACION DE LOS PASTIZALES DE LA ZONA ALTOANDINA - CIID, Septiembre de 1993, Quito-Ecuador.

AGROINDUSTRIAS ARGENTINAS DE ALIMENTOS. DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS. CISEA-Centro de Investigaciones sociales sobre el estado y la administración, 1993. Buenos Aires-Argentina.

DEUDA EXTERNA Y RENEGOCIACION. FONDAD, 1993, Quito-Ecuador.

LOS RETOS DEL AUSTRO. IDIS-ILDIS-CREA, 1993, Cuenca-Ecuador.

AMAZONIA, ESCENARIOS Y CONFLICTOS. CEDIME, Abya-Yala, Noviembre de 1993, Quito-Ecuador.

RETOS DE LA AMAZONIA, ILDIS-Abya-Yala. Octubre de 1993, Quito-Ecuador.

NOS ENCONTRAMOS AMENAZADOS POR TODITA LA INDIADA. EL LEVANTAMIENTO DE DAQUILMA. (Chimborazo 1871) CEDIS-Centro de estudios y difusión social. Diciembre de 1993, Quito-Ecuador.

PLANIFICACION DE PROYECTOS Y DISEÑO DE INDICADORES. PODION, 1993, Santafé de Bogotá.

CONCERTACION INSTITUCIONAL Y GOBIERNO LOCA. CIED-Municipalidad de Cajamarca, Noviembre de 1993, Lima-Perú.

MODERNIZACION DE LA GESTION DE SALUD EN EL ECUADOR, Ministerio de salud pública, Noviembre de 1993. Cuenca-Ecuador.

CULTURA DEL AGRO-ITA Y SU ENTORNO. HISTORIA, EXPERIENCIA Y POTENCIALES EN UNA ANTIGUA ZONA DE ASENTAMIENTO. DGP/MAG-GTZ-SFN. Serie N° 11, Octubre de 1993, Asunción-Paraguay.

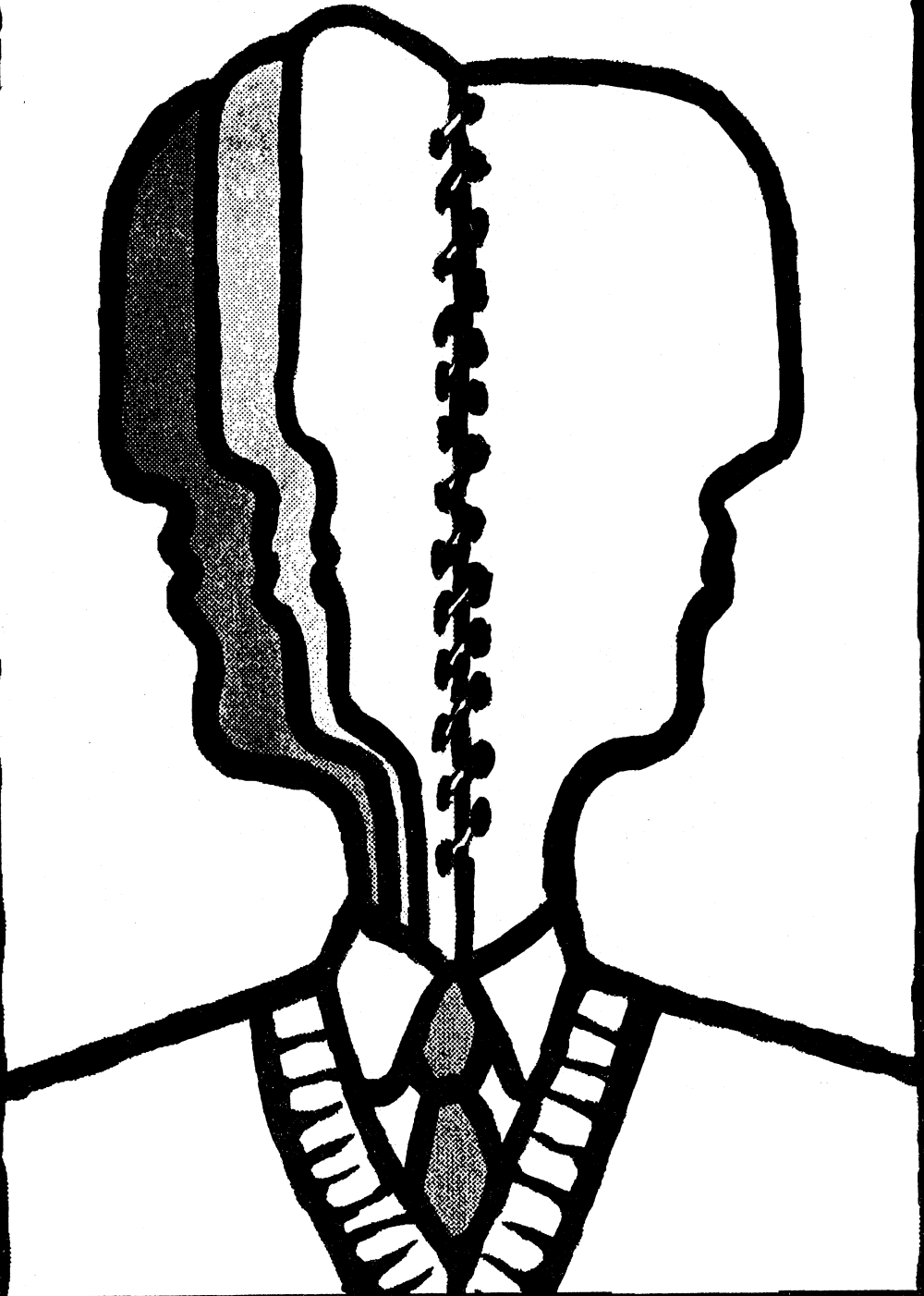
DE LA ORGANIZACION CAMPESINA AL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE. LAS EXPERIENCIAS AGROFORESTALES DEL CPCC. DGP/MAG-GTZ Serie Debate N° 14, Diciembre de 1993, Asunción-Paraguay.

CO'E POTI. PRACTICAS Y PROPUESTAS AGRO-SILVOPASTORILES. DGP/MAG-GTZ. Diciembre de 1993, Serie N° 16. Asunción-Paraguay.

PRODUCCION Y UTILIZACION DE LOS PASTIZALES DE LAS ZONAS ALTOANDINAS DE CHILE / INIAREPAAN. Noviembre de 1993. Chillán-Chile.

PRODUCCION Y UTILIZACION DE LOS PASTIZALS ALTOANDINOS DEL PERU / REPAAN, Diciembre de 1993, Lima-Perú.

# Debate Agrario



## PREGUNTAS ACTUALES PARA LA INVESTIGACION AGROPECUARIA Y DE LOS RECURSOS NATURALES

Leonard Field (\*)

FLACSO - Biblioteca

*Hoy por hoy la investigación agropecuaria y de recursos, orientada en la búsqueda de mayores márgenes de ganancia en el mercado, privilegia en el caso de nuestros países nuevas prioridades de investigación y nuevos retos en los organismos públicos y privados que lo propugnan*

La investigación agropecuaria como una actividad pública, buscando elevar la producción nacional y organizado en términos de productos prioritarios, tiene hoy menos relevancia inmediata. Ya hay una sobreproducción global de alimentos y, mientras más eficiente es la producción científica, más marginal se vuelve la población rural. Las hambrunas siempre fueron un problema de distribución más que de producción y hoy esto es aún más cierto. A pesar de ello, nuestras políticas agropecuarias siguen siendo afectadas por problemas que las inmoviliza: gran parte de éstas políticas fue-

ron y siguen siendo impuestas desde intereses internacionales y no desde los propios. Seguimos estancados en una versión Malthusiana del subdesarrollo que piensa en desarrollar una cierta autotcapacidad alimentaria más por sustituir importaciones que por adecuarnos a las exigencias internas y externas de la producción de alimentos. Hoy el mundo es del GATT y las "ventajas comparativas" del comercio mundial condicionan las producciones nacionales. Pero la cuestión de la seguridad alimenticia nacional, a pesar de la extroversión de los mercados agrícolas, sigue siendo un problema crucial que pone nuevamente en

---

(\*) Investigador del Programa Agricultura y Recursos Naturales del CAAP.

vigencia a la investigación agropecuaria y por tanto a sus objetivos; por ello creemos crucial explorar lo que implica el neoliberalismo en esta renovada necesidad de la investigación y sus prioridades.

Si afirmábamos que la seguridad alimentaria mundial es menos un problema de productividad y más de distribución, de capacidad de compra y de competitividad, comprobaremos que los sutiles enredos del debate en el GATT ocultan una discusión que debería ser más directa y abierta sobre la cuestión agropecuaria mundial, ahogando las esperanzas de nuestros países condenados a un modelo que enfatiza la exportación de ciertos productos en un ámbito de mercados ya saturados e hiper-controlados, todo ello en un marco tecnológico que en el que poco o nada nuestros países pueden aportar o disponer <sup>1</sup>.

Sin embargo, en los países menos desarrollados, hay todavía lugar por mucho tiempo para el pequeño agricultor y sus cultivos de productos perecibles dirigidos al mercado nacional. A pesar de las aparentes posibilidades de incidir en la comercialización de este tipo de producto, creemos que se hallan irremisiblemente sujetos a mercados en los cuales las leyes de la jungla siempre se impondrán; más allá de las denuncias el

reto de fondo es adquirir mayor agilidad para reconvertir la producción de cultivos cada vez que sea necesario, escapando así a la saturación de los mercados internacionales; esto exige explorar todo sobre la elaboración de productos para escapar al esquema vigente de exportación de materias primas y realizar así el potencial de recursos genéticos actualmente subexplotados en nuestros países. Dentro de este cuadro, los esfuerzos de los años ochenta por "redescubrir" los cultivos andinos han tenido poco éxito. Su lugar como productos perecibles dentro de los mercados nacionales es cada vez más limitado. Solamente en aquellos casos como la quinoa, en la que se han desarrollado procesos de transformación, podemos observar un cierto repunte del cultivo.

Es obvio que a la larga tendremos que encontrar fuentes de recursos renovables para reemplazar el uso de los recursos no renovables. Por el momento, la tendencia de la biotecnología es más bien al revés: reemplazar productos biológicos naturales por productos sintéticos; a veces de origen biológico y a veces de origen mineral. Es posible que con el avance de la ciencia, la distinción entre lo renovable y lo no-renovable tienda a disminuirse; en esta situación caben a nuestro modo de ver cinco

---

1. En la agricultura norteamericana el agricultor *farmer* es una especie casi anacrónica. Muchas facultades de agronomía carecen de estudiantes (por ejemplo Champaign-Urbana en Illinois uno de los más grandes Land Grant Colleges). La dinámica mayor está en manos de los biólogos y bioquímicos, que se esfuerzan por adaptar la producción a las demandas y condiciones de cultivo existentes, reemplazando productos biológicos por sintéticos y generando nuevos usos y demandas. Este cambio ha sido previsible durante mucho tiempo pero no lo hemos entendido suficientemente para reorientar nuestras preguntas de investigación y técnica.

grandes áreas de investigación agraria y agronómica hacia el futuro:

### **LA INVESTIGACION BIOTECNICA**

Todo lo referente a la biotécnica agropecuaria con el objetivo de registrar los recursos genéticos nacionales, de investigar patologías, de concentrar y volver a difundir toda la información posible sobre avances, de promover nuevos usos para los recursos biológicos existentes, de identificar mercados reales o potenciales y de certificar los productos biotecnológicos para su uso dentro de cada país. La investigación biotécnica debe reemplazar en gran medida a las actividades actuales del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIAP). De los muchos intereses sobre éste tipo de investigación, se editará una polémica permanente sobre la orientación de su trabajo: más a la agroindustria de capital concentrado o más hacia las empresas medianas y pequeñas.

### **LA INVESTIGACION BIOLOGICA**

La modelación de los sistemas biológicos y ecológicos, con miras a contar con instrumentos científicos que permiten entender las dinámicas actuales y las consecuencias de interferir en el medio ambiente. Lo ideal sería que este trabajo mantenga un enfoque de ciencia pura. Sin embargo, existirá una presión siempre por demostrar resultados significativos: se tendrá que enfatizar entonces el desarrollo de instrumentos analíticos y de medición aplicables en situaciones

concretas. La investigación biológica derivaría su mandato de tres campos: la producción actual o potencial; los avances científicos en las universidades del norte y las interrogantes que surgan de la investigación bio-técnica. La ciencia a este nivel será "pura", y tanto por razones de eficiencia, cuanto por que nuestros intereses son más de carácter geopolítico (como países del tercer mundo) que estrictamente nacionales, deberíamos apoyar la idea de que este trabajo sea liderado por los centros internacionales situados en el tercer mundo.

### **LA INVESTIGACION EN CULTIVOS**

La investigación en cultivos, asumiendo una gama de productos, más amplia que en el pasado y con miras a mantener una agilidad en el mercado, sobre todo en aquellos cultivos cuyo proceso de producción podría contribuir a reducir la degradación del medio ambiente. Este trabajo debe dirigirse en un sentido bastante práctico: a partir de las exigencias de los mercados, se puede dimensionar la escala necesaria de operaciones, los márgenes posibles de ganancia y la tecnología apropiada. Hay un trabajo enorme por hacer, simplemente en recopilar la información técnica existente entre los agricultores. La investigación en cultivos hasta ahora ha sido orientada a la producción de alimentos de primera necesidad: la mayor parte del trabajo ha sido genética, en el sentido clásico, y si bien se ha puesto una cierta atención al estudio de la producción tradicional, esta ha sido más en términos

de una "curiosidad académica" y poco o nada de atención se ha concedido a las posibles alternativas tecnológicas o comerciales de los cultivos estudiados. Los centros internacionales que han liderado ese trabajo han contribuido significativamente al desarrollo de las investigaciones pero, estas han llegado a su límite en cuanto materia de estudio concentrado.

Hoy por hoy, la investigación en cultivos se dirige mucho más al objetivo de buscar mejores márgenes de ganancia en el mercado. El hecho que, para nuestros países, el mercado internacional ofrece mayores márgenes que los mercados nacionales privilegia estas prioridades de investigación, lo que pone de relieve nuevas implicaciones: la primera, es que la competitividad en el mercado viene solo como un atributo de las supuestas ventajas comparativas (ventajas físicas diferenciales de cada región) y se fundamenta más en puras ventajas económicas (costo del capital y del trabajo) y de gestión (información, comunicación, capacitación). Teóricamente, al buscar reducir estas desventajas, debemos lograr mayores niveles de competitividad. Sin embargo, los términos gruesos (referidos fundamentalmente a una comparación entre nuestros países y aquellos del norte en los que los costos de capital son más bajos) no describen adecuadamente nuestra situación en el mercado mundial, en el cual estamos compitiendo con otros países subdesarrollados para los mercados del norte.

Los términos de esta competencia son variables, caso por caso, pero en la

mayoría de los cultivos es la tecnología aplicada y los contactos comerciales los que permiten mantener una oferta competitiva. La naturaleza de la competencia significa que por lo general es posible tener una cierta ventaja aún cuando la tecnología no sea la de punta (salvo en aquellos cultivos como las flores en las que estamos compitiendo con la tecnología de los países del norte).

En la mayoría de los cultivos se estará investigando técnicas de producción en localidades específicas con miras a determinar los costos de producción dentro de los parámetros de calidad que exige el mercado. Como se trata de objetivos netamente comerciales y en mercados con altas elasticidades de demanda (por lo general), la decisión de sí, frente a los posibles contratiempos de producción o de comercialización, se debe insistir en buscar mejoras tecnológicas o si se debe abandonar el cultivo, se fundamentará exclusivamente en consideraciones económicas. Por lo tanto, la investigación debe dar por lo menos igual peso a la búsqueda permanente de alternativas de cultivo, como a la defensa de los cultivos existentes.

El objetivo de la investigación, de buscar ganancias comerciales, significa que ésta debe ser financiada y conducido, en general, por el capital privado. Esto a su vez significa que cualquier investigación subsidiada se haría con objetivos sociales o políticos específicos: estos serán normalmente los de incluir a grupos de productores que de otra manera no podrían hacer la investigación respectiva o de corregir tendencias al

nocultivo o dependencia nacional sobre una gama demasiado limitada de cultivos. Se trata pues de una investigación casi empírica que impone una norma: si se saturan los mercados de nuestros cultivos de exportación, es mejor salir de ellos que insistir en mejorar su competitividad<sup>2</sup>.

A mi entender, todo esto significa que ya no es más la ética científica tradicional ni la veracidad la que guie la investigación, sino los requerimientos de la competencia comercial que existen por manejar la misma información. Las alianzas para llevar la investigación adelante se harán en función de los intereses comerciales y por lo tanto funcionarán cuando el mercado dicta que habrá una mayor eficiencia como resultado de la investigación compartida. Cuando se piensa en hacer redes de información e investigación entre instituciones que comparten objetivos políticos, la historia será similar en aquellos casos en los que existen compromisos con grupos específicos de productores que estarán compitiendo entre sí para los mercados. Es probable que al final la lógica del juego nos llevará a quitar los subsidios específicos a favor de reglas comerciales entre investigadores y productores.

Esta situación no es muy sana. Conducirá a la acumulación privativa de la información y al crecimiento de la brecha entre ricos y pobres. Al fondo lo que se buscaría es una política de investigación, no para llevarla adelante pero sí para normarla, incentivarla y para afianzar la difusión de la información resultante<sup>3</sup>.

#### LA INVESTIGACION EN LA GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES

La investigación de las problemáticas locales del medio ambiente, con miras a la formulación y la ejecución de políticas, debe contestar algunas preguntas. ¿Cuáles son, en cada situación, los obstáculos a un mejor ordenamiento territorial? ¿Hay como sistematizar una relación probabilística entre tipo de situación y tipo de obstáculo? ¿Cómo se debe parametrizar las situaciones para determinar esta relación? ¿A qué escala es posible percibir algunas regularidades o relaciones? ¿Es una escala apropiada para la toma de decisiones que afectarían positivamente el ordenamiento territorial? o, a la escala apropiada para esta finalidad ¿es necesario tomar cada situación como única? En cuyo caso,

---

2. De todas maneras, esta investigación debe salir de los institutos especializados y orientados por preguntas de carácter científico y debe colocarse al interior de los Ministerios de Agricultura, como un hecho político prioritario, y debe ser tema permanente de reflexión en las instituciones privadas que buscan alternativas políticas o servicios comerciales con determinados grupos de productores.

3. Vale la pena que relievemos aquí la iniciativa norteamericana impulsada por el Vice-Presidente Al Gore, que impulsa la creación de un sistema de transferencia de información y de comunicación global sobre las renovaciones tecnológicas que los mercados van demandando; en este sistema, el capital va creando la tecnología y el estado pone las reglas de generación y expansión masiva de la información.

¿a qué principios se recurriría para analizar las situaciones?. Detrás de estas preguntas creo que hay otra que es más fundamental, cual es ¿en la formulación de políticas, es posible llegar a una síntesis entre una propuesta técnica, las visiones de los diferentes sectores poblacionales interesados y los incentivos del mercado? En otras palabras, ¿cuales serían las fuerzas que podrán determinar el ordenamiento territorial?

Con respecto a la implementación de políticas: Otra vez: ¿cuáles son los impedimentos principales? ¿una falta de mecanismos de implementación? ¿falta de liderazgo? ¿apatía o resistencia de la población? ¿o existen otros problemas de tipo estructural que requieren de macro-políticas adecuadas?

Con respecto a los métodos de trabajo: ¿la participación debe ser política, informativa, o también conceptual? ¿Cómo incluir el conocimiento local de una manera que conduzca a tener una información más útil y también a una formulación de políticas que se ajuste a las voluntades, aspiraciones y vida de la población? los instrumentos analíticos; ¿cuáles instrumentos resultan ser

eficaces en facilitar la formulación de políticas racionales y eficientes en términos de costo-producto? Específicamente: ¿cómo adaptar técnicas como el uso de SIG's y la modelación de sistemas para que sean manejables a bajo costo a nivel local? Para diferentes instrumentos analíticos ¿es posible identificar una "área crítica" en la relación entre el costo y la utilidad de la información?

Con respecto a la escala del trabajo: ¿qué tipo de política puede implementarse y a qué escala? Sin embargo, la cuestión de escala es más de fondo: a una escala mayor, aparecen regularidades en el tipo de problema y causas que enfrentamos; a micro-escala, encontramos regularidades en los procesos bio-físicos; últimamente estas descansan en leyes y propiedades de la naturaleza. En la escala que estamos argumentando que sea la apropiada para la implementación de políticas en cambio, las cosas son dominadas por especificidades locales que no son simplemente "interferencias" en el sistema: son elementos naturales, socio-económicos y políticos de los sistemas en sí.



**MEDIO AMBIENTE  
Y URBANIZACION**

**PROBLEMATICA URBANA EN AMERICA LATINA  
Homenaje a Jorge Enrique Hardoy**

**Teotihuacán.** Jorge Enrique Hardoy / **La pobreza en el Area Metropolitana de Buenos Aires (1974-1991).** Marcos Novaro y Pablo Perelman / **Desarrollo humano y política educativa en la ciudad latinoamericana.** José Luis Coraggio / **Los recursos para la ciudad futura.** David Satterthwaite / **El marco institucional del Area Metropolitana de Montevideo.** Juan Rial / **Según el cristal con que se mira.** Definiciones de niñez y su aplicación al niño de la calle. Silvia Blitzer Golombek / **Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México.** Martha Scheingart / **Tutelaje, higiene y prevención.** Una ciudad modelo para la Argentina de comienzos de siglo. Diego Armus / **Sobre el "agotamiento" de la universidad latinoamericana del siglo XVIII.** Gregorio Weinberg / **Jorge Enrique Hardoy y la preservación patrimonial.** Daniel Schávelzon / **El pasto de Jorge Enrique Hardoy por la presidencia de SIAP.** Luis E. Camacho / **CEUR: una experiencia imaginativa y desafiante.** Alejandro Rofman / **Una vida dedicada a la investigación / Jorge Enrique Hardoy, una bibliografía.** Horacio E. Caride y Elena Schubert.

**Suscripción Annual (cuatro números):** Argentina \$ 30 / Limfrofes y Perú US\$ 30 / Resto de A. Latina US\$ 35 / Resto del Mundo US\$ 50.- Pagos a nombre de Ana N. de Hardoy, en Argentina: cheques sobre plaza Bs. As. o giro postal. En el exterior: cheques sobre plaza EEUU. Corrientes 2835, 6to. piso B, Cpo. A, 1193, Buenos Aires, Argentina.

**IIED - AL**



**NUEVA  
SOCIEDAD**

**ENERO-FEBRERO 1994**

**N° 129**

**Director: Heldulf Schmidt**

**Jefe de Redacción: S. Chejfec**

**COYUNTURA:** Lilliana de Ritz, Argentina. El enigma democrático. Elía Barahona, Nicaragua. ¿Un modelo sostenible? Alejandro Bendaña, Palestina. Una nueva etapa de la lucha. **APORTES:** Alvaro Camacho Guizado, La reforma de la policía; ¿esperanzas o frustraciones? Rainer Tetzlaff, La etnicidad politizada. Una realidad del Africa poscolonial. Michael Dauderstädt, La Comunidad Europea y Europa del Este. Se extingue la luz del faro. **TEMA CENTRAL: INFANCIA Y VEJEZ. CASTIGO Y MARGEN.** Carlos Aldana Mendoza. Niños y niñas en Guatemala. Mariana Ariza Castillo, Familias y pobreza. Menores deambulantes en República Dominicana. Mary Ana Beloff, De los delitos y de la infancia. Elinor Blisig/María Inés Laje, Administración de justicia en menores. Nuevos y mayores riesgos. Magnólia Gibson Cabral da Silva, Organización socioeconómica en la industria informal de la basura. Verónica Zenaida Montes de Oca Zavala, Envejecimiento y modernidad. Impactos demográficos. Gabriela Pollt, La fruta no sabe igual. Ancianos hispanos en Nueva York. Miriam Rodríguez Breitman, La construcción social de la infancia delincuente. **LIBROS / SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo).**-ANUAL (6 N°) BIENAL (12 N°) - América Latina (A) US\$50, (B) US\$ 85 - Resto del mundo (A) US\$ 80, (B) US\$ 140 - Venezuela (A) Bs. 1.900, (B) Bs.3.500 / **PAGOS:** Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Direc.: Apart.61.712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela.

# SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA CAMPESINA

Luciano Martínez V. (\*)

*Un análisis detenido de datos recientes, nos inducen a mirar con otros ojos al sector rural y a archivar nuestro conocido esquema de interpretación en base únicamente al factor tierra. La realidad es más compleja y muestra cuanto se había divorciado la investigación del sector rural.*

**E**n el país a partir de la década de los años ochenta se asiste a un proceso de profundización de las relaciones capitalistas de producción en el sector agrario, resultado por un lado, de la implementación de políticas agrarias orientadas a favorecer a la gran propiedad capitalista y por otro, de las transformaciones internas que se venían dando lentamente en el sector desde la década anterior.

Las transformaciones ocurridas en las últimas dos décadas se pueden sintetizar como dos grandes procesos:

- a) el desplazamiento del eje productivo hacia la agro-industria y la exportación,
- b) la heterogeneidad social y la diversificación ocupacional.

Si bien lo primero ha sido reconocido en la mayoría de los análisis sobre el sector agrario realizados en la década pasada, lo segundo prácticamente ha sido dejado de lado y no se incluye sino muy recientemente como un elemento activo de los cambios agrarios.

Ahora bien, es justamente este segundo elemento el que mejor deja ver los impactos de las políticas implementadas en el sector rural y las respuestas de los sujetos sociales. Frente a la escasez de recursos, la inviabilidad de las políticas de reforma agraria, el deterioro de la política DRI, los campesinos más pobres hace tiempo ya que implementaron un proceso de diversificación ocupacional que no es sino el resultado práctico de la pobreza.

---

(\*) Analista Agrario

Como es conocido, las organizaciones campesinas inmersas en una práctica agraria tradicional, ubicaban la problemática rural en una sola dimensión: la pobreza es el resultado de la falta de tierras. Si bien el planteamiento es correcto en su formulación, no recoge los evidentes cambios que afectaban a los campesinos enfrentados a la sobrevivencia en una coyuntura de crisis económica. De esta forma, el "discurso" de las organizaciones campesinas fue alejándose de los problemas reales que afectaban a los diversos estratos de campesinos. El reflujo del movimiento campesino durante la década de los ochenta, es una muestra palpable de las limitaciones, no solo de la práctica organizativa, sino también de las pocas posibilidades de procesar creadoramente los cambios estructurales del sector rural en general y del agrario en particular. El levantamiento indígena de 1990, sobre el cual se han hecho un sinnúmero de interpretaciones, no constituye sino el detonante del malestar existente entre las capas más pobres del campo y una manifestación "étnica" que escapó a las directrices centrales de las organizaciones campesinas.

Este trabajo tiene por objetivo, realizar un análisis actualizado sobre la situación de los campesinos y sus perspectivas frente al modelo de ajustes implementado por el actual gobierno. Se pondrá énfasis en el análisis de los principales cambios en el sector rural, en especial en las modificaciones de la estructura social al interior del campesinado. Se busca detectar las tendencias

centrales en las que se ven inmersos los diversos tipos de productores a fin de plantear su viabilidad económico-política en el momento presente. Se manejan dos niveles de análisis: uno general, basado en los datos de la Encuesta de Hogares y otro más restringido al caso de las organizaciones pertenecientes a la FENOC-I.

## **REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA, SECTOR AGROPECUARIO Y CAMPESINADO**

Los datos disponibles sobre el sector agropecuario, muestran un comportamiento bastante aceptable en el contexto de la crisis que afecta a la economía ecuatoriana. El relativo crecimiento del PIB del sector, se basa en la producción para la exportación tanto de productos tradicionales (banano, café, cacao) a los cuales hay que agregar los camarones, como no tradicionales (flores, hortalizas y frutas). La única excepción es la producción orientada a la agroindustria (palma, maíz duro y soya). Entre 1980 y 1991, el PIB sectorial creció a una tasa anual de 4.1%. Los productos que más crecieron fueron los agroindustriales, le siguen en importancia los tradicionales de exportación, en especial el banano, mientras los productos para el mercado interno experimentaron el menor crecimiento (Urriola, Barril, Martínez, 1992).

Esto demuestra un patrón de crecimiento de las unidades empresariales basado fundamentalmente en la producción agro-industrial y la tradicional de ex-

portación. Todavía es muy marginal la exportación de productos “no-tradicionales”, como para convertirse en eje de crecimiento del sector. La crisis de la producción para el consumo interno que en su mayoría no alcanza ni siquiera la tasa de crecimiento poblacional, indica también la crisis por la que atraviesa la economía campesina y los efectos negativos derivados de la implementación de las políticas de ajuste.

No obstante, la modernización capitalista de la agricultura se lleva a cabo

bajo una forma ineficiente. Se trata de una modernización empresarial protegida, de tipo extensivo, con un alto retraso tecnológico y poca competitividad de sus principales productos (Ibid). En los últimos diez años, por ejemplo, los niveles de rendimiento en toneladas métricas por hectárea sólo han mejorado en los productos agro-industriales que a excepción de la palma africana, tienen una importante participación de la economía campesina.

**Cuadro N° 1**

**RENDIMIENTOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS TM / Ha**

<b>Productos</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1991</b>
Palma	9,54	13,40	12,70
Soya	1,34	1,81	1,89
Maíz Duro	1,18	1,68	1,39
Banano	32,20	30,20	20,92
Café	0,24	0,28	0,34
Cacao	0,34	0,46	0,30
Caña de azúcar	75,90	65,96	74,91
Algodón	2,05	1,14	1,12
Arroz	3,00	2,65	2,99
Trigo	0,97	1,02	0,66
Maíz suave	0,76	0,81	0,61
Papa	10,60	11,60	7,13
Cebada	0,92	0,91	0,74

Fuente: MAG, SEAN. CEPLAES, 1992

La disminución de la producción por hectárea es un buen indicador no sólo de las dificultades por las que atraviesan determinados cultivos, sino fundamentalmente del atraso tecnológico que se observa incluso en la producción para el mercado externo (caso del banano). Una vez más se evidencia la crisis por la que atraviesa la producción para el mercado interno, pero también la estrategia extensiva de la producción empresarial tradicional (caso del azúcar, en su gran mayoría en manos de grandes unidades capitalistas).

Un elemento adicional, señalado por algunos trabajos recientes (Espinel, 1988), indica que los empresarios agropecuarios estarían beneficiándose de diversos tipos de rentas, aprovechando las ventajas que tienen sobre la economía campesina en diversos campos: captación del crédito, mecanismos de comercialización, inversión tecnológica, etc). En el fondo, las rentas diferenciales surgen de las diferencias de productividad con las economías campesinas, antes que de esfuerzos por incrementar la productividad, como lo demuestran los datos anteriores.

En definitiva, las políticas gradualistas y de ajuste implementadas en la última década han causado un deterioro de la economía campesina y la pérdida del poco espacio existente en el diseño de las políticas agrarias. Un indicador de ello es que en el actual gobierno, salvo la muy general orientación de la agricultura hacia la exportación, no parece existir ningún interés sobre el rol de la economía campesina como abastecedo-

ra de productos para el mercado interno. Pero es más, al privilegiar al sector empresarial, apoyando incluso sus más recientes iniciativas (proyecto de ley agraria, mercado de tierras, etc), se ha dejado a la economía campesina sujeta a las leyes del mercado en donde las reglas del juego son muy claras: la única vía es convertirse en empresario, orientando su producción hacia el mercado externo, alternativa inviable para la mayoría del campesinado del país.

### **Los principales rasgos del modelo de ajuste para el sector agropecuario**

Las políticas de ajuste implementadas en septiembre de 1992, se concentraron en cuatro medidas: el tipo de cambio, el precio de los combustibles, el precio de la electricidad y los salarios. Se trata de medidas monetarias y fiscales que tienen que ver con el denominado proceso de estabilización de la economía tendiente sobre todo a disminuir la inflación y a estabilizar la economía. Los analistas económicos sobre el paquete de medidas, son enfáticos en señalar que los efectos sobre el conjunto de la economía apuntan más bien a un proceso recesivo, en el cual, el peso de las medidas incide fuertemente en una drástica contracción de la demanda (Acosta, 1992:123).

Los efectos sobre el sector agropecuario, tienen mucho más que ver con los empresarios agrícolas y sectores de campesinos capitalizados, antes que con la producción campesina en rigor. No obstante, en el caso de los campesinos

productores para el mercado interno, se han notado al menos dos tipos de impactos importantes:

a) un incremento de precios para los insumos agrícolas y,

b) un crecimiento menor de los bienes agrícolas frente a los industriales en medio de condiciones más competitivas por la disminución de la demanda (Acosta, 1992:12).

De hecho, las dificultades del acceso al crédito y el represamiento de los salarios afectarían también a los campesinos medios y a los asalariados agrícolas.

Por otro lado, frente a las expectativas creadas por el proceso de integración subregional, recientes análisis indican el poco o casi nulo espacio para la economía campesina. Un proceso que requiere de fuertes inversiones de capital, alta tecnología e incrementos de la productividad para convertir a las empresas agropecuarias en realmente competitivas, no podrá ser asumido ni siquiera por el grueso de los empresarios agrícolas, peor por los campesinos que son considerados como los "perdedores inmediatos" del proceso aperturista (Urriola, op, cit:22).

En realidad la receta neo-liberal es bastante vieja en el contexto de los países desarrollados y en algunos países de Latinoamérica (Chile), lleva ya más de una década. El temor de una reprimarización de la economía, unido a las características de nuestros productos de exportación y a las contingencias del mercado, es actualmente una realidad en el caso del banano, pero son condiciona-

mientos para adecuar nuestras economías a las necesidades del capital financiero internacional. La consigna neoliberal de "más mercado con menos Estado" (Daviron, 1990), no significa sino una readecuación o desplazamiento del campo de acción del Estado que pasa por su disminución y puesta al servicio incondicional de los intereses de los grandes empresarios. Pero ya se empieza a escuchar voces cuestionadoras sobre el ajuste estructural: la defensa del espacio rural por la CEE y de la seguridad alimenticia por el Japón, dos muestras de que el mercado no lo soluciona todo (Ibid).

Los vacíos de la receta del ajuste están por el lado campesino. Y allí el mercado no puede ser la receta para solucionar otros objetivos como la seguridad alimenticia, la pobreza rural y la protección del medio ambiente. De hecho, se trata de elementos interrelacionados y que no pueden ser resueltos sino incluyendo en las políticas agrarias a la economía campesina. En nuestros países, todavía los campesinos no han desaparecido y tienen un importante rol al menos en esas tres dimensiones, aunque para ello se tenga que repensar la economía en una perspectiva menos "crematística" (Martínez Alier, 1990, Toledo, 1990).

#### **LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DEL CAMPESINADO Y LA POBLACION RURAL**

La modernización capitalista ha penetrado profundamente en el sector ru-

ral. Hasta ahora se había manejado un criterio agrarista para analizar los principales problemas del sector, que partía del supuesto relativamente erróneo de creer que la población rural únicamente se dedica a las actividades agropecuarias. La disponibilidad de recientes datos sobre los hogares rurales han posibilitado cambiar esta imagen distorsionada sobre el sector rural.

### Los cambios en los patrones ocupacionales

En general, el patrón ocupacional de la población rural se ha modificado profundamente. Así, el 60% de la PEA rural se ocupa en actividades agropecuarias, mientras el 40% restante lo hace

en una serie de actividades no agropecuarias (artesanía, comercio, otras no agropecuarias, domésticas).

La distribución de la PEA ocupada rural en las diversas actividades, no es la misma para la sierra que para la costa. Se observa una mayor diversificación ocupacional en la sierra, mientras en la costa, la agricultura constituye el eje del empleo rural. La importancia de las actividades como la ganadería en pequeña escala, la artesanía y otras actividades no agropecuarias en la sierra, muestran un perfil ocupacional de una economía campesina que no dispone de muchos recursos en tierra. En la costa, en cambio, la mayor disponibilidad de recursos, permite que todavía la agricultura sea el eje central del empleo regional.

### Cuadro N° 2

#### DISTRIBUCION DE LA PEA OCUPADA RURAL SEGUN TIPO DE ACTIVIDADES

Actividad	Total Nacional	Sierra	Costa
Agrícola	51,4	47,6	55,7
Pecuaria	8,6	10,8	5,2
Artesanía	6,7	10,1	2,5
Comercio	8,4	7,1	9,6
No agropecuaria	22,9	22,3	24,8
Doméstica	2,0	2,1	2,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEM, Encuesta de Hogares Rurales, 1990.

La participación de la PEA ocupada rural por sexo también es diferente entre las dos regiones: las mujeres participan en un mayor porcentaje en las actividades agropecuarias en la sierra que en la costa, pero todavía predomina el patrón multiocupacional, más marcado que en el caso de los hombres. Esto indica que son las mujeres las que deben trabajar en una variedad de actividades para complementar los ingresos de las familias rurales (Martínez, 1992). Restricciones de orden cultural, en el caso de la costa la participación de la mujer sobre todo en las actividades agrícolas. En la sierra, en cambio, son ellas las que se encuentran al frente de las actividades agropecuarias, mientras que los hombres salen a trabajar en diversas actividades fuera del ámbito doméstico.

### **La heterogeneidad de la fuerza de trabajo rural**

La economía campesina es la base de la generación del empleo en el sector rural, principalmente por el aporte de los trabajadores familiares sin remuneración y los trabajadores por cuenta propia que en el conjunto de la mano de obra rural, llegan a representar el 65,1% de las personas ocupadas y el 63,6% de los días trabajados. El aporte del trabajo familiar es muy importante en el caso de las mujeres, mientras para los hombres es más significativo el trabajo por cuenta propia y el trabajo asalariado.

La heterogeneidad rural se manifiesta en la diferente distribución de la mano de obra en las dos regiones, pero tam-

bién en la diferente participación de los sexos. Así por ejemplo, el trabajo asalariado permanente y temporal es más importante entre la población rural de la costa; es más, allí sí adquiere relevancia el proletariado rural aunque no es tan numeroso y su presencia se manifiesta en las actividades no-agropecuarias, lo que confirma el modelo de desarrollo agrario capitalista ahorrador de mano de obra. Así pues, la población asalariada de la sierra se ve obligada a trabajar en otras actividades que implican salir fuera del hogar y del espacio rural (agroindustrias, industrias, trabajo en la construcción, servicios de baja calificación, etc).

El peso de la economía campesina en la sierra es evidente y está marcado por la mano de obra que se refugia en las familias rurales (como trabajadores familiares no remunerados), dadas las dificultades de encontrar empleo en el medio rural. En la costa, en cambio, el perfil de las categorías ocupacionales indica un mayor desarrollo capitalista, pues por un lado, disminuye la proporción de la mano de obra familiar y por otro, aumenta el peso de los asalariados que llegan a representar casi el 40% del total regional. Llama la atención la poca importancia del trabajo tradicional de "prestameros" con muy baja incidencia en la sierra e inexistente en la costa. La economía campesina en el momento actual, no puede implementar relaciones de reciprocidad sino en muy pequeña escala y en las áreas más atrasadas, debido a la carencia generalizada de tierra en el caso de la sierra.



### Cuadro N° 3

#### DISTRIBUCION DE LA PEA OCUPADA RURAL POR CATEGORIA DE OCUPACION Y REGIONES (En porcentajes)

Categoría ocupacional	Total Nacional	Sierra	Costa
Asal. Permanente	26,2	24,5	29,7
Asal. Temporal	6,9	5,8	9,3
Trab. familiar	29,0	31,6	23,2
Cuenta propia	36,1	36,8	35,5
Prestamos	0,2	0,3	-
Patrono	1,6	1,0	2,3
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEM, Encuesta de Hogares Rurales, 1990.

Con respecto a la mano de obra asalariada, vale la pena destacar que tanto en la sierra como en la costa, un porcentaje importante de ella se proletariza no en el sector primario de la economía sino en un sinnúmero de actividades, que no necesariamente se encuentran en el sector rural<sup>1</sup>.

Se trata de una proletarización extra-rural, lo que confirma las limitaciones de nuestro capitalismo agrario en cuanto a la generación de empleo, pero también que un gran porcentaje de la mano de obra rural se ha desvinculado del trabajo propiamente agrario y rural.

#### El incremento de la pobreza rural

Después del agotamiento de las políticas agrarias basadas en la distribución limitada del factor tierra y posteriormente de las políticas DRI, orientadas a inducir al campesinado viable en una mayor participación en el mercado interno, en la actualidad, los resultados parecen apuntar en una sola dirección: aumento de la pobreza rural en la mayoría de los hogares campesinos.

Uno de los indicadores más dramáticos es justamente el porcentaje de hogares rurales que actualmente no poseen

1. Los datos indican que para los asalariados permanentes, la proletarización en otras actividades no agropecuarias es la siguiente: 61% para la sierra y 41% para la costa (Martínez, 1992).

tierra y que llega al 39% del total, mientras que el porcentaje de hogares con menos de 1 hectárea llega al 20,3%. En total, el 60% de los hogares rurales se encontrarían en situación de pobreza, un dato que señala una situación novedosa en el contexto rural; después de 3 décadas no se ha logrado una distribución justa de la tierra y más bien se ha polarizado la estructura social del sector rural.

Las cifras del Cuadro N° 5, no muestran la importancia de la gran propiedad capitalista, en la medida en que la Encuesta de Hogares Rurales recoge información principalmente de los pequeños

y medianos campesinos, pues es conocido que los empresarios agrícolas no viven en el campo y no tienen allí sus hogares. La estratificación por la tierra muestra a nivel del país, la mayoritaria presencia de un campesino pobre (26,3%) y de un campesino semiproletario (20,3%) y una pequeña fracción de campesinos con recursos o acomodados que no sobrepasan el 15% del total. Estos datos son coherentes con las tendencias señaladas sobre el empleo rural, pues un gran porcentaje del campesinado del país no puede ocuparse en las actividades tradicionales por la falta o escasez de recursos.

#### Cuadro N° 4

#### DISTRIBUCION DE LAS FINCAS, SEGUN EL AREA (Has), POR TAMAÑO DE LA FINCA (En porcentajes)

Estratos	Finca/Hogar	Area Total	Promedio Has
Sin tierra	38,6	-	-
Menos de 1	20,3	2,4	0,4
1 a 4,9	26,3	17,4	2,2
5 a 19,9	11,0	30,1	9,0
20 a 49,9	2,6	24,3	30,7
50 a 99,9	0,9	16,7	60,8
100 y más	0,3	9,1	135,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEM, Encuesta de Hogares Rurales, 1990.

La situación también es diferente entre sierra y costa. En efecto, en la primera, los hogares sin tierra y los correspondientes a menos de 1 Hectárea representan el 61,5% del total, mientras en la segunda, llegan al 58,2%. No obstante, en el caso de la costa, los hogares sin tierra son más numerosos que en la sierra, mientras en esta última región son más significativos los hogares que sólo poseen un minifundio que en promedio llega a una hectárea. En la costa, en cambio hay un mayor porcentaje de hogares en los estratos medios (de 20 a 30 hectáreas) que llegan a controlar un cuarto

de la superficie total regional. Estos datos indican a "grosso modo" que en la región costera hay un mayor grado de desarrollo capitalista con la consecuente formación de un proletariado rural, un campesino medio importante y un sector empresarial más significativo que en la sierra. En esta región, al contrario, el peso de la economía campesina minifundista es el que marca el carácter de la estructura agraria, indicador de las limitaciones del mismo desarrollo capitalista.

La situación de pobreza rural puede ser captada con mayor objetividad a tra-

#### Cuadro N° 5

#### HOGARES RURALES, POR CLASE DE PRODUCTOR, SEGUN ESTRATOS. TOTAL NACIONAL (En porcentajes)

Has	Asalariado	Pobre	Mediano	Rico	
Sin tierra	95,0	27,2	14,6	-	
< de 1	1,8	43,4	22,1	3,1	
1 a 4,9	2,2	39,0	38,9	31,8	
5 a 19,9	0,5	10,4	19,5	36,6	
20 a 49,9	0,2	2,4	3,7	19,7	
50 a 99,9	0,2	1,0	1,1	5,1	
100 y más	-	0,2	0,2	3,7	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	
<b>Porcentaje horizontal respecto al total</b>					
Hogares	100,0	27,4	33,1	36,6	2,9
Personas	100,0	19,7	41,6	36,3	22,4

Fuente: INEM. Encuesta de Hogares Rurales, 1990. Datos preliminares.

vés de la "tipología de productores rurales"<sup>2</sup>.

Una lectura preliminar de estos datos, indica que los hogares de campesinos pobres constituyen un tercio del total, pero en cambio el mayor porcentaje de personas. Se trata en efecto, de hogares que poseen una pequeña parcela de tierra, insuficiente para generar el empleo e ingresos de los miembros familiares que se ven obligados a vender la fuerza de trabajo. Desde esta perspectiva, el 42% de los productores rurales se encontrarían en una situación de semi-proletarización.

Llama la atención el elevado porcentaje de hogares rurales clasificados como "medios", es decir que poseen suficientes recursos para utilizar la mano de obra familiar y no vender fuerza de trabajo sino más bien comprarla en determinadas fases de ciclo agrícola. Esto puede obedecer a importantes procesos de acceso a la tierra de campesinos sobre todo en la costa, a procesos de colonización implementados a nivel de país a partir de los años sesenta y también a fraccionamientos de la gran propiedad terrateniente.

Los hogares asalariados que en su gran mayoría no disponen de tierra, representan un porcentaje cercano al 30%, pero únicamente el 20% de las personas. Esto indicaría que están conformados por familias jóvenes y por lo mismo no afecta a la mayoría de los productores

rurales quienes incluso si no tienen tierras han dinamizado otras alternativas que no pasan necesariamente por la proletarización.

De allí que para una correcta lectura del Cuadro N° 5, hay que considerar uno de los cambios más importantes sucedidos en el sector rural: "la desvalorización de la tierra como eje de la reproducción de las familias rurales". El análisis vertical demuestra que puede perfectamente existir hogares pobres e incluso medianos sin tierra e igualmente que un porcentaje importante de hogares pobres se encuentra ubicado, por ejemplo, en el estrato de 5 a 20 hectáreas. Los datos nos inducen a mirar con otros ojos al sector rural y a archivar nuestro conocido esquema de interpretación en base únicamente al factor tierra. La realidad es más compleja que las teorías interpretativas y muestra cuanto se había divorciado la investigación sobre el sector rural a costa de una práctica de un empirismo "al revés".

Para empezar, hay que cuidarse de hablar de "campesinado" a secas. Es preferible hablar de productores rurales, puesto que no todos producen en base a la tierra o a recursos primarios. La otra alternativa es ampliar el concepto de campesino, dejando de lado la clásica acepción de Chayanov o de Shanin. La posesión de una parcela deviene elemento secundario, el trabajo familiar se conserva pero la venta y compra de trabajo

---

2. La construcción de esta tipología se basa en la compra y venta de la mano de obra de los miembros del hogar. Cf: Ferreira, J. Y Klein, E., 1988.

son realidades cotidianas antes que casuales, la unidad de producción-consumo no existe sino en una versión autárquica, mientras el mercado es el eje de las relaciones productivas y porqué no, incluso familiares.

Unicamente en el caso de los hogares de productores medianos y ricos, empieza a tener significado económico el factor tierra y por lo mismo a adquirir validez el concepto tradicional de campesino. Es sintomático que algunos autores ya empiezan a cuestionar el significado de la palabra campesino, pues para los mismos sujetos sociales "significa una posición social más que una actividad". En otros términos, campesino significaría una persona que vive en

el campo, que es pobre y no tiene poder, pero que su relación con la agricultura es cada vez más laxa (Smith, 1990:71).

### La orientación productiva de los diversos tipos de campesinos

Ya en un lugar común el señalar que los empresarios se han desvinculado de la producción de alimentos básicos, para orientarse exclusivamente hacia los productos más rentables. En el momento actual, esta estrategia continúa, aunque no solo es privativa de los empresarios agrícolas sino también de los campesinos ricos según se puede ver en los siguientes datos:

#### Cuadro N° 6

#### DISTRIBUCION DE LAS FINCAS, POR CLASE DE PRODUCTOR, SEGUN USO DE LA TIERRA (Hectáreas) - (En porcentajes)

Tipo de uso	Pobre	Medio	Rico
Cultivos solos	50,4	53,3	33,3
Cultivos asociados	21,5	24,8	9,9
Ganadería extensiva	18,1	16,8	48,7
Ganadería leche	6,4	1,3	4,7
Fruticultura	1,7	1,1	3,0
Otros usos	1,9	2,7	0,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEM, Encuesta de Hogares Rurales, 1990. Datos preliminares.

La estrategia productiva de los campesinos pobres y medios es bastante similar: la mayoría destina sus tierras para la producción de cultivos solos y asociados, lo cual no sucede con los campesinos ricos quienes la utilizan para una ganadería de corte extensivo. Llama la atención que incluso los campesinos pobres tengan un porcentaje más alto en ganadería de leche, una estrategia frecuentemente utilizada para buscar fuentes alternativas de ingreso (Santana, 1983). Finalmente, sólo los campesinos

ricos destinarían un pequeño porcentaje de sus tierras para la fruticultura. En cuanto a la ganadería, señalemos brevemente que hay una especialización según el tipo de campesino. Así, la ganadería bovina se encuentra mayormente entre los campesinos ricos, la ganadería porcina entre los medios y la ovina entre los pobres. Pero en general el grueso de la ganadería porcina y ovina es manejada por los campesinos medios y pobres, la participación de los ricos sólo es importante en la ganadería bovina.

#### Cuadro N° 7

#### DISTRIBUCION DE LAS FINCAS, POR GANADERIA, SEGUN CLASE DE PRODUCTOR (En porcentajes)

Productor	Vacuno		Porcino		Ovino	
	Venta	Compra	Venta	Compra	Venta	Compra
Asalariado	0,6	0,6	0,4	2,6	2,0	1,0
Pobre	30,9	35,1	36,5	43,8	58,6	64,1
Medio	31,5	23,4	57,9	50,0	37,2	34,4
Rico	37,0	40,9	5,2	3,6	2,2	0,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: INEM, Encuesta de Hogares Rurales, 1990.  
Datos preliminares.

Se observa además que el volumen de las compras de ganado con respecto a las ventas es diferente en los diversos tipos de campesinos. Así, para los campesinos pobres el volumen de compras es siempre superior al de las ventas. Se confirma el hecho de que se trata de una mercancía que cumple el rol de "reserva" en la familia para enfrentar contingencias de cualquier índole a lo largo del año. En cambio, para los campesinos medianos y ricos el volumen de ventas es siempre superior al de compras, lo que indica la presencia de una ganadería más mercantil que responde a una estrategia económica diferente de aquella sostenida por los campesinos pobres. Este perfil productivo, plantea algunos problemas sobre la utilización de la tierra entre las familias campesinas.:

a) La necesidad de un mejor aprovechamiento de la tierra por parte de los campesinos ricos, sobre todo en el rubro ganadería.

b) La pérdida relativa de los cultivos asociados indica que la gran mayoría de productores busca rentabilizar su producción a través del monocultivo mercantil. Los cultivos asociados que cumplirían un rol amortiguador contra la erosión, una diversificación contra los riesgos y finalmente el sustento de la dieta campesina, son minoritarios aún entre los campesinos pobres.

c) La presencia de la ganadería de leche entre los campesinos pobres, indica seguramente una estrategia diferente de ocupación de la mano de obra y la búsqueda de fuentes alternativas de ingreso. Hay una base entre estos produc-

tores para plantear políticas de encadenamientos sectoriales, como lo veremos más adelante.

## LA VIABILIDAD PRODUCTIVA DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES RURALES

Actualmente se plantea en América Latina la tesis de recuperar desde el punto de vista productivo la década del noventa, de allí que la necesidad de implementar "una nueva agricultura tecnificada e interdependiente", está a la orden del día (Piñeiro, 1990: 12).

La propuesta desarrollada por el IICA, parte de la necesidad de integrar al subsector de pequeños productores rurales al "proceso productivo pleno", buscando su participación directa en el mercado. Se plantea incluso la tesis -dudosa, por cierto- en la medida que los productores pasen por el mercado, se afianzará la democracia, subordinando la democracia a un mayor o menor grado de integración de los campesinos con el mercado.

Se pretende que la agricultura se convierta en el "motor de la reactivación" o del ajuste con crecimiento (Ibid). Pero para el sector campesino, específicamente se recomiendan políticas de desarrollo rural basadas en "criterios de rentabilidad económica" que se orienten hacia tres aspectos básicos:

a) la producción de "bienes transables de alto valor unitario y mayor elasticidad de ingreso", es decir productos mercantiles de alta demanda en el mercado.

b) la adopción de tecnologías que utilicen mano de obra local y bajo componente importado.

c) la organización de los productores para lograr acceso a los factores de producción (Ibid: 13).

Sin embargo, al nivel macro-económico, el énfasis del nuevo papel de la agricultura no pasa justamente por el nuevo rol asignado a los campesinos, sino principalmente al sector empresarial. La propuesta se basa en tres ejes principales:

1) la modernización significa profundización tecnológica.

2) hay que repensar a la agricultura como sector-agroindustrial y,

3) hay que incrementar y diversificar las exportaciones aprovechando las famosas ventajas comparativas (Piñeiro, 1988:689-699).

La propuesta en el fondo es la siguiente: reactivemos la agricultura empresarial bajo estos nuevos parámetros y "de paso" solucionamos los problemas del subsector tradicional campesino. Al parecer, la coyuntura del ajuste crearía un espacio importante para dar solución a la pobreza rural.

Los hechos han demostrado justamente lo contrario, pues la lógica empresarial no es "altruista" y no camina por los senderos de la justicia social.

Tomemos el caso de Costa Rica, en donde ya se han aplicado las recetas del ajuste. La debilidad de los pequeños productores rurales continúa acentuándose, no sólo con respecto a la tierra sino también al crédito y tecnología. Lo que más llama la atención es que frente a las po-

líticas de diversificación productiva, los pequeños productores han reaccionado conservando el patrón tradicional de producción de granos básicos, vitales para la alimentación campesina. Por otro lado, los pequeños y medianos productores tienen una débil posición frente al mercado y los procesos de comercialización controlados por las empresas exportadoras. En definitiva, la participación en este proceso aperturista ha sido muy marginal y limitada. Se concluye que "no ha significado lograr un pleno fortalecimiento productivo ni el desarrollo de condiciones para generar un excedente por parte de la mayoría de estos pequeños y medianos productores que les permitiera intensificar el uso del suelo y de la fuerza de trabajo familiar (Reuben, Cazanga y Roben, 1992:249).

Actualmente, se ha abierto un interesante debate en el país, entre las propuestas "autocentradas" y aquellas denominadas de "especialización flexible" (Schmidt, 1992). Fuera de las evidentes diferencias entre ellas, el denominador común radica en el nuevo rol asignado a la agricultura campesina en la economía y la revalorización de la agricultura andina como base de una tecnología a recuperarse y a potenciarse. Igualmente, coinciden en la necesidad de orientar la agricultura hacia el mercado interno y desarrollar una integración entre agricultura e industria.

Las diferencias radican en cómo hacerlo. Si "enchufándose" en el mercado mundial y confiando en los milagros de la tecnología de punta (biogenética, informática, robótica) como parece ser la



propuesta de Schmidt, o al contrario, partiendo de fuerzas sociales que planteen un camino "desconectado" y que avance desde procesos de industrialización rural hacia formas más complejas y sofisticadas basadas en un reprocesamiento tecnológico (Schuldt, 1992). En ambas propuestas se manejan esquemas de descentralización productiva, en donde la participación de unidades pequeñas es vital; la primera, no obstante, se integraría aún más con el mercado mundial; la segunda, se orientaría más al mercado interno y se abriría selectivamente al mercado mundial.

Detrás de estas últimas propuestas, se advierte un enfoque diferente del rol que jugaría la agricultura en general y la economía campesina en particular. En efecto, el nuevo rol de la economía campesina, pasa necesariamente por el abastecimiento del mercado interno, pero bajo nuevas condiciones: revalorización del trabajo campesino y de los productos orientados al mercado interno. En este sentido, no puede sostenerse una política de liberación de subsidios y de precios total y dependiente del mercado. Esto no existe ni siquiera en los países desarrollados, pues llevaría a la ruina a los pequeños productores, con un costo político elevado.

En las actuales condiciones de crisis y de alto costo social del modelo de ajuste, es factible defender al menos dos líneas de participación de la economía campesina:

- 1) una política de seguridad alimentaria, frente a las inseguridades del mercado.

- 2) la articulación entre pequeña agricultura campesina e industria rural.

En ambos casos las ventajas sociales y económicas saltan a la vista: utilización más eficiente del suelo, creación de empleos en el mismo medio rural, incremento de los ingresos de las familias rurales, recuperación y reprocesamiento de tecnologías tradicionales, uso de tecnologías con baja intensidad en capital, revalorización del espacio rural y de su dimensión ecológica, etc. Es claro que esta propuesta debe estar acompañada de políticas macro-económicas que por el momento parecen alejarse de estos parámetros (crédito, precios, salarios, comercialización, etc.). Un último elemento olvidado en las propuestas revalorizadoras de la economía campesina es que no todos los productores rurales son campesinos. Salvo la viabilidad de una política de redistribución de tierras que asigne este factor a los trabajadores sin tierra y recampesinice la sociedad rural, hay que considerar que un tercio de población rural desempeña actividades que no son agropecuarias. Aquí la necesidad de abrir una tercera línea de acción centrada en el apoyo a la artesanía rural y la pequeña manufactura ubicada en el campo. La modernización capitalista, los vínculos campo-ciudad, la cercanía entre regiones, el desarrollo de la infraestructura y el tamaño manejable del espacio productivo ecuatoriano, son elementos a considerarse para que la competitividad de estas industrias sea alta en el mercado interno y posiblemente en el externo. En vez de inducir a las comunidades indígenas a producir "espárragos" para la exportación, sería más beneficioso si se apoyara con capital, crédito, tecnología, diseños y marketing a esas unidades ya "descentralizadas" que existen en el medio rural.

# Analisis



## GOBERNABILIDAD SIN GOBIERNO: EL LABERINTO DEL 93 (\*)

Cesar Verduga (\*\*)

*El Gobierno de Durán Ballén, ha quemado las naves con la sociedad en su conjunto, rompiendo la primera condición para gobernar: sustentarse al menos en un grupo importante de la sociedad. Nos quedamos en el laberinto, entre una nación inconclusa y una modernización que nunca llega.*

### EL LABERINTO

**H**aría falta el penetrante lenguaje simbólico de Pablo Palacios para describir situaciones sociales y políticas esquizoides como aquellas que el Ecuador ha vivido en diciembre de 1993.

El sin sentido del discurso del gobierno siempre lejano a la verdad, la ausencia de certezas y la fragmentación de intereses y metas que caracteriza a los sujetos sociales y a los actores polí-

ticos, se conjugaron frente al tema de la crisis fiscal prevista para 1994 y a las reformas a la legislación tributaria que el gobierno planteó para enfrentarla, desarrollando un alucinado escenario donde la gran mayoría de ecuatorianos tenían que afinar al máximo su intuición para entender el argumento. Esta trama permitía también un acercamiento analítico a la cuestión de la gobernabilidad en el país.

Todo se inició con la caída de los precios del petróleo en el mercado mun-

---

(\*) Este artículo fue preparado por el autor para el N° 30 de Ecuador Debate. No fue publicado entonces por haberse cerrado la edición. Sin embargo, dada su importancia, lo presentamos ahora.

(\*\*) Economista, Ex-Director de FLACSO-México, Ex-Ministro de Trabajo y de Gobierno. Actualmente preside la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) y realiza importantes consultorías internacionales.

dial, a niveles menores que los inicialmente previstos en la elaboración del Presupuesto General del Estado. El gobierno PUR/Conservador, que ha preconizado durante diez y seis meses la tesis del "Estado ausente" como condición para el redespigue del país, reaccionó sin embargo con un lenguaje "estatista" que sus voceros han rechazado siempre. El país contempló azorado a los economistas del régimen ponderar la necesidad imperiosa de restituir el nivel de ingresos fiscales para alimentar un programa de inversión pública sin el cual, decían, no será posible la reactivación en 1994 ni la baja de la inflación a la meta prevista.

Los voceros políticos del gobierno ocuparon amplios espacios en los medios de comunicación para alabar la imaginación económica y la sensibilidad social del proyecto de reformas y para resaltar que se mantendría el subsidio al gas de uso doméstico y no se subiría el precio de las gasolinas, contraviniendo sus permanentes proclamas satanizadas de todo tipo de subsidio y favorables al libre juego de la oferta y la demanda para fijar los precios de los combustibles. En un pintoresco pasaje de su intervención televisiva, el Presidente destacó que, aunque subían los impuestos a todos los productos, se reducían los tributos a la cerveza, como un homenaje a las fiestas decembrinas y a los aficionados al fútbol... Como prueba de su "creatividad" política, el gobierno envió el proyecto como "económico urgente" y convocó a un Congreso extraordinario que "ingenuamente" mezclaba

las nuevas normas tributarias con reformas constitucionales al sistema político y con nombramientos en las funciones Judicial y de control constitucional.

La estrategia parecía clara. No subir los precios de los combustibles para evitar una reacción social inmediata, calculando que el alza de impuestos tendría un efecto inflacionario mayor pero más lento. Convertir al Congreso extraordinario en un mercado, con una agenda que semejava una lista de bienes a intercambiar: aprobación de los impuestos a cambio de reformas políticas en favor de los legisladores independientes y social cristianos o aprobación de impuestos a cambio de una mayor presencia del Partido Roldosista Ecuatoriano en el Poder Judicial y en el Tribunal de Garantías Constitucionales. Tener más recursos que los requeridos por la crisis petrolera, para aplicarlos al financiamiento apresurado de obras públicas rápidas y a la propaganda política, para reducir en lo posible, las dimensiones de la inevitable derrota que le espera al régimen en las elecciones parlamentarias de 1994.

El paquete tributario incluía normas importantes para castigar la evasión y para modernizar y mejorar el sistema de recaudación de impuestos. En ese aspecto se planteó como instrumento la profundización de la reforma tributaria iniciada en el gobierno anterior, susceptible de alcanzar ahora consenso nacional. Pero su más relevante capítulo era inaceptable: se proponía incrementar el IVA en un 80% (del 10% al 18%), en un país cuyos niveles de extrema pobre-

za ya son fuentes de violencia delincuencial e inestabilidad política. Además, contenía nuevas concesiones a determinadas inversiones extranjeras orientadas a la explotación del petróleo, así como también nuevas reducciones en los impuestos a las remesas de utilidades al exterior. A medida que se desarrollaba el debate público sobre el proyecto gubernamental, crecía la convicción de que el gobierno mentía. Los ex-Secretarios de Estado de Finanzas y Planificación del propio Presidente Durán Ballén, acusaron al gobierno de propiciar la “anti-modernización”: declararon que la reforma tributaria (sin incluir el IVA) estaba lista desde hace meses y no era motivada por ninguna fluctuación en los precios del petróleo: consideraron inaceptables las proyecciones del gobierno sobre el precio futuro del petróleo y desmintieron las cifras sobre la magnitud del déficit fiscal esperado. En un debate radial en el que participé junto al Secretario del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), éste reconoció que el paquete tributario pretendía cubrir no sólo el déficit generado por la caída de los precios del petróleo, sino también el alza de salarios de los maestros, la compra de renuncias de otros veinte mil funcionarios estatales y un ambicioso programa de inversiones públicas. Varios analistas señalaron que también se pretendía recoger dinero para cubrir atrasos en el pago de la deuda externa, con miras a una probable renegociación.

La magnitud de la propuesta tributaria gubernamental y la profundidad de los efectos económicos y sociales que

el alza del IVA conlleva, habrían demandado del régimen un intenso proceso de negociación previo, para poder al menos, delinear los posibles efectos políticos de la convocatoria presidencial al Congreso extraordinario. Como los acontecimientos mostraron después, tal previsión política no estuvo presente en el gobierno de Durán Ballén.

Los sectores populares y medios, e importantes voceros de la Iglesia Católica rechazaron el planteamiento gubernamental. Las Cámaras empresariales hicieron lo mismo y pidieron al Congreso devolverlo sin trámite alguno al Ejecutivo. Los medios de comunicación, que en su mayoría, han mantenido frente al gobierno una posición de comprensión sin precedentes, se opusieron unánimemente al proyecto tributario. El parlamento y los partidos políticos vivieron varios días de intensas negociaciones. El régimen intentaba romper en el Congreso la decisión mayoritaria de los partidos de reformar profundamente el proyecto del Ejecutivo, rechazar el incremento del IVA y otros impuestos y darle al gobierno herramientas legales más fuertes para combatir la evasión, calculada en 1.6 billones de sucres por año. Esta fue la tesis que finalmente se impuso en la madrugada del 29 de diciembre. La derrota política del régimen era más dura que lo que una simple votación parlamentaria negativa representa. El gobierno había quemado las naves con la sociedad nacional en su conjunto, con un proyecto que parecería tener sólo dos beneficiarios: el fisco y algunos inversionistas extranjeros. La prime-

ra condición de gobernabilidad estaba rota: no había un gobierno sustentado en algún grupo importante de la sociedad, ni apoyado por ninguna de las estructuras de poder que caracterizan al Ecuador contemporáneo. Como editoria- lizaba El Comercio de Quito; *"la reforma tributaria se convirtió en un proyec- to polémico por la propuesta de elevar sustancialmente el IVA, por la suge- rencia de gravar una vez más los acti- vos productivos de las empresas, por la penalización generalizada a algunos agentes económicos y por la extensión del IVA a numerosos servicios, cuyo en- carecimiento repercutirá en la vida de los ciudadanos(...). La propuesta de in- crementar el IVA en un 80% fue una imprudencia y un verdadero desatino y resultó inaceptable aún como tesis de transacción con las fuerzas políticas del Congreso, porque las expectativas que se crearon en su torno han provocado el desprestigio de todo el proyecto y un deterioro preocupante del Gobierno nacional. La propuesta asustó a los agen- tes económicos y alimentó un proceso*

*de aglutinación de fuerzas que, de otra manera, no se habría producido".*<sup>1</sup>

La soledad absoluta del régimen de Durán Ballén, a dos días del año nuevo, era el símbolo de un serio problema de gobernabilidad en el laberinto ecuato- riano de 1993.

## LA GOBERNABILIDAD

La convergencia de procesos de mo- dernización productiva, ajuste económi- co y democratización política en Amé- rica Latina, han generado un intenso de- bate respecto del tema de la gobernabi- lidad en el ámbito académico y en el universo de los organismos internacio- nales de desarrollo. Revisar, parcialmen- te, esa producción académica, es impor- tante para el análisis que se propone este artículo.

El documento de base del proyecto PNUD-RLA-92-030<sup>2</sup>, parte de la pre- gunta de cómo se gobierna para el desa- rrollo humano. Considerando que la res- puesta a esa pregunta obliga a la revi- sión de múltiples dimensiones, se elige

---

1. El Comercio, 29 de diciembre de 1993, p. A-4 (Un Proyecto Polémico).

2. Documentos consultados:

Biehl, John, Opazo, Andrés, Verduga, Cesar. "Buen Gobierno para el Desarrollo Humano". Documento base del proyecto PNUD-RLA-92-030, PNUD, Un Gobierno para el Desarrollo Humano. Seminario de Valparaíso celebrado entre el 3 y el 5 de diciembre como una actividad del proyecto PNUD-RLA-92-030.

Tomassini, Lucio, "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo". BID, Washington, 1993.

Jaquín, Edmundo, "Gobernabilidad y Desarrollo: El Estado de la Discusión". BID, Washington, 1993.

Fiori, José Luis. "Ajuste, Transición y Gobernabilidad: El Enigma Brasileño". BID, Washington, DC, 1993.

Calderón, Fernando, "Gobernabilidad Aggiornata y sociedad emergente". CEPAL, Santiago, Chile, 1993.

3. Biehl, Opazo, Verduga. "Documento base del proyecto PNUD-RLA-92-030".

para su abordaje a la **participación** como hilo conductor: "*Por cuanto realiza (la participación) la presencia de lo humano y la solución de los problemas, a la vez que condensa lo medular de la política*"<sup>4</sup>.

El proyecto plantea la premisa de que el desarrollo humano no es una receta de aplicación automática y de que gobernar en democracia es concertar los intereses de los gobernados. De allí que las metas de desarrollo humano y democracia, no son alcanzables por caminos tecnocráticos, sino por la vía política. "Gobernar es hacer convergentes las prácticas humanas, es contribuir a la emergencia de nuevas matrices que entrelacen la actividad política con las expresiones de la sociedad civil para resolver los problemas de los ciudadanos. Esto es poner cimientos sólidos a la democracia del futuro a la vez que garantizar el desarrollo"<sup>5</sup>.

El proyecto al que hacemos referencia constata el lento enraizamiento de instituciones y prácticas democráticas, así como los síntomas de recuperación económica que caracterizan a América Latina. Pero subraya también las debilidades congénitas de ambos procesos y su vulnerabilidad. Los déficit en la formación de ciudadanos, la iniquidad social. La debilidad institucional y moral de la administración de justicia, la corrupción generalizada, el mal funcionamiento de la administración impositiva,

la expansión del poder de las empresas transnacionales, la supervivencia de resabios militaristas, los efectos sociales de los procesos de ajuste, la pérdida de credibilidad de las clases políticas, el narcotráfico son, entre otros, factores que debilitan la frágil cohesión social y nacional y se erigen en obstáculos para avanzar en democracia y en paz hacia los objetivos de desarrollo humano.

Los autores señalan: "*Hablando en propiedad, lo que se vive en la región no es una 'crisis política' simple, sino una 'crisis de la política'*". "*Lo que la caracteriza es, justamente, la distancia que tiende a crearse entre la política y la sociedad. Es el problema que subyace a la cuestión de la gobernabilidad. Esta ha sido enfocada preferentemente en términos de la capacidad técnica y de la consistencia moral de los equipos gobernantes. Pero es sólo una parte del problema. Es propio de la democracia el que la eficiencia vaya de la mano de la legitimidad, el que la población se reconozca en sus autoridades. Pero ello no siempre sucede. La crisis de la democracia viene a ser hoy en día una crisis de credibilidad en torno a su contenido y a su proyección a la vida corriente. Los políticos y las instituciones en que operan son vistos a menudo como demasiado alejados de las preocupaciones reinantes en el ámbito popular, que giran alrededor de la subsistencia y el mejoramiento de la calidad de vida*"<sup>6</sup>.

---

4. Biehl, Opazo, Verduga. Doc. cit., p.1.

5. Biehl, Opazo, Verduga, Doc. cit., p. 2.

6. Biehl, Opazo, Verduga, Ibid, p.9.

Al abordar el tema de la modernización Biehl, Opazo y Verduga subrayan que existe una escasa correspondencia entre lo que acontece en la esfera de lo político y la demanda de la población que se agrava cuando se aplica un concepto de modernización que se restringe a ser el simple acceso a medios técnicos para el incremento productivo a fin de mejorar la gestión, sea pública o privada. Al respecto, según los autores citados, se correría el peligro de que la política aparezca como una actividad de especialistas, de una elite que se encuentra al corriente de las pautas de acción universales y trata de insertarse en un mundo competitivo. La vida de un amplio sector sumido en la pobreza queda fuera. El problema vinculado al concepto de modernidad, cuando es apropiado por una visión tecnocrática y de corto plazo, es que no incluye otros elementos que tienen que ver con las aspiraciones constitutivas del hombre moderno, como por ejemplo la de una mayor libertad, de equidad en las oportunidades y de estabilidad política. Los autores del proyecto del PNUD concluyen sobre el tema lo siguiente: *"El reto de la gobernabilidad viene a ser, entonces, la articulación orgánica entre los sectores políticos y la extensa variedad de agentes sociales. En este nivel se sitúan los grandes vacíos de las democracias de la región"*<sup>7</sup>.

En un trabajo elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID<sup>8</sup>

se exploran múltiples perspectivas de abordaje académico del tema de la gobernabilidad. El autor intenta una conceptualización comprensiva del asunto y formula un planteamiento central: *"La hipótesis en que se basa esta reflexión, de un punto de vista sustantivo, es la de que el buen funcionamiento del gobierno, comenzando por sus responsabilidades económicas, depende de la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto y ésta, a su vez, de las relaciones entre el Estado, por una parte, y la cultura cívica, la economía y los sectores sociales por la otra"*<sup>9</sup>. El autor revisa distintas áreas de preocupación existentes sobre el tema de la gobernabilidad y resalta las siguientes: 1. Aquellas que se limitan fundamentalmente a relevar los temas de eficiencia, predictabilidad, honestidad, transparencia y responsabilidad (accountability) de la maquinaria gubernamental; 2. Las preocupaciones referidas a las condiciones necesarias y aún más amplias que las primeras, para que el Estado pueda manejar la sociedad en su conjunto; estas preocupaciones incluirían, además de la mejora de la eficiencia del poder ejecutivo y del tema más amplio de la reforma del Estado, otras áreas relativas al significado y al mantenimiento de un Estado de Derecho; 3. Un tercer grupo de materias que, en opinión de Tomassini, tiene que ver con la cuestión más fundamental de alcanzar procesos de real participación política y consensos para que el gobierno pueda

7. Biehl, Opazo, Verduga, *Ibid.*, p. 12.

8. Luciano Tomassini, "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo".

9. *Ibid.*, prólogo, p.2.



cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas, manejando tanto las exigencias de austeridad provenientes de los grupos de derecha (austeridad que generalmente recae sobre los más pobres) como los desestabilizadores desbordes populistas provenientes de la izquierda, dentro del marco de un diálogo continuo y cada vez más amplio entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado <sup>10</sup>. Para el autor, la conclusión principal que surge de la revisión de este debate sería que: *“La gobernabilidad es un concepto elusivo, cuya definición, e incluso cuya presencia en el debate público, depende de la percepción que la sociedad tenga en cada etapa acerca de cuán garantizado e inseguro es su proceso de gobierno, y de los factores de los cuales depende ese proceso”* <sup>11</sup>.

En un documento elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Edmundo Jaquín analiza la relevancia del tema de la gobernabilidad y señala que la misma no es una tendencia efímera, sino una preocupación global de largo aliento fundada en que cada vez con más fuerza, se vinculan los temas de la gobernabilidad y el desarrollo, de la gobernabilidad y el Estado de Derecho, de la gobernabilidad y la legitimidad <sup>12</sup>.

Al analizar la relación entre gobernabilidad y legitimidad, el documento citado enfatiza en la elaboración conceptual y de políticas operativas en torno a la significación económica de la política social, de la educación y de la participación ciudadana, al igual que traza algunos lineamientos sobre lo que denomina cultura de la gobernabilidad.

En el documento de Fernando Calderón “Gobernabilidad Aggiornata y Sociedad Emergente”, el autor parte de la constatación de que América Latina bajo el efecto de la globalización, el ajuste económico y la democratización, constituye una zona del mundo en proceso de transición. En esa perspectiva, el autor considera que la gobernabilidad en el Continente no sólo está ligada a las posibilidades de sostener mínimas racionalidades económicas y políticas, sino también al desarrollo de nuevas pautas culturales y sociales. El autor formula su hipótesis como una interrogante: *“¿Cómo volver democráticamente gobernables, sociedades que por los cambios vividos tienden a la ingobernabilidad?”* <sup>13</sup>.

En los siguientes párrafos del documento, Calderón procura poner en relación a nivel conceptual, el tema de la modernización y la subjetividad social, procurando precisar alternativas en una

---

10. Ibid, p. 5 y 6.

11. Ibid, p. 6.

12. Edmundo Jaquín, *Gobernabilidad y Desarrollo: El Estado de la Discusión*, BID, Washington, DC, 1993.

13. Fernando Calderón. *Gobernabilidad Aggiornata y Sociedad Emergente*, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.

nueva sociedad emergente, a la que algunos estudiosos del tema denominan "sociedad del conocimiento". Calderón plantea la hipótesis de que allí, en esa relación, están ancladas posibilidades de una gobernabilidad progresiva, vale decir, una gobernabilidad no excluyente que permite la gradual acumulación de poder social democrático. Además en el mismo trabajo Calderón procura explorar las características y limitaciones a nivel societal existentes en América Latina para el logro de un consenso social capaz de impulsar un desarrollo endógeno y una gobernabilidad progresiva. El documento citado también aborda de manera sintética los problemas relacionados con la transformación institucional y las dimensiones culturales de la gobernabilidad.

En el trabajo de José Luis Fiori, "Ajuste, transición y gobernabilidad: el enigma brasileño", el autor explora las paradojas macroeconómicas de la sociedad brasileña, las cuales no tienen explicación económica solamente sino también histórica y política, por cuanto en opinión de Fiori, Brasil vive un largo proceso de transición entre una forma de organización y desarrollo capitalista que se agotó y un nuevo modelo aún en construcción. El autor plantea la hipótesis de que esta construcción envuelve simultáneamente dos procesos: el de las mutaciones micro y macroeconómicas y el de la transformación de las instituciones políticas; de allí que en opinión del autor el cuadro de aparente ingober-

nabilidad que exhibe Brasil tiene que ver con obstáculos y resistencias en el camino de la transición cuyos orígenes son en parte una herencia del modelo de desarrollo anterior pero, en otra buena parte, son productos del ajuste externo iniciado en los años 70 y de las políticas de estabilización implementadas durante la década de los 80. Fiori plantea que esta larga situación de deterioro vivida por el Brasil ha servido para impulsar una evolución político-intelectual semejante a la que hoy tiene lugar en los organismos internacionales respecto a las políticas de ajuste y la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo. El autor subraya que hoy en el Brasil emerge un nuevo consenso en el sentido de que la estabilización es absolutamente indispensable pero de que no habrá estabilización sostenida sin crecimiento económico; y en su opinión, es ésta precisamente la cuestión central que estará en juego en 1994 cuando sean redefinidas las actuales normas constitucionales y elegidas las nuevas autoridades políticas que gobernarán el país hasta fines del siglo<sup>14</sup>.

El análisis de los documentos objeto de esta revisión bibliográfica, permite establecer que el debate en torno a la gobernabilidad en América Latina constituye una reflexión multidimensional que tiene como eje la consideración de que el continente vive un proceso complejo de transición económico-social y político-institucional, que demanda, más que en otras épocas, sabiduría estatal,

---

14. José Luis Fiori, doc. cit., pp. 3 y 4.

perspectiva histórica y clarividencia política, por parte de las clases dirigentes. Y eso parece ser, precisamente, el déficit mayor que hoy presenta el Ecuador.

## **SALIR DEL LABERINTO**

Al igual que en otras realidades latinoamericanas, el problema de la gobernabilidad en el Ecuador presenta dimensiones de mediano y largo plazo, mezcladas con aspectos de corto plazo. Pensando en el mediano y largo plazo la principal tarea del Ecuador es armonizar un fenómeno de construcción nacional aún no concluido, con la indispensable inserción del país en el proceso de modernización. A esa tarea histórica debe supeditarse cualquier estrategia de gobernabilidad. En el mediano y largo plazo es necesario impulsar un proceso integral de modernización que involucre al Estado, a la empresa privada, al sistema político y al sistema educativo, con una metodología política que, de acuerdo con las realidades ecuatorianas, evite un estilo de implantación de reforma traumático que pueda debilitar in extremis la frágil cohesión social o desatar procesos centrífugos originados en la diversidad regional y étnico-cultural que caracteriza al país. El logro de consensos nacionales que un proceso así requiere, sólo es posible a partir de la formación de un gobierno con profundidad histórica y sapiencia política, que no son precisamente las características del régimen de Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik. Por ello lo único posible y viable bajo el gobierno actual es salir del

laberinto del 93 y darle al país en los dos años y medio que aún restan del actual período, un mínimo de estabilidad institucional, a partir de cambios en el estilo de conducción gubernamental.

La primera necesidad es otorgarle coherencia y cohesión al equipo de gobierno. No es posible que en apenas diez y seis meses del gobierno PUR/Conservador hayan sido renovadas veinte autoridades del gabinete ampliado que consta, precisamente, de veinte personas. Igualmente, debe ponerse fin a la constante confusión entre los intereses privados y públicos, que pretenden dirimirse en el seno del gabinete, para estorpar del país. A partir de una mayor cohesión y coherencia en el gabinete presidencial es posible plantearse, en el año 1994, avanzar en las siguientes áreas indispensables:

1. Un programa emergente contra la extrema pobreza y la inseguridad ciudadana, financiado con aportes internacionales que están acordados y que no han funcionado en gran medida, por la incapacidad gubernamental para generar un liderazgo adecuado en el manejo de la política social. Ese programa debe impedir las tendencias hacia la "Colombianización" o "Peruanización" del país, que peligrosamente parecen dibujarse en el horizonte.

2. Que el gobierno, el Congreso y los partidos políticos impulsen un proceso de reformas constitucionales diáfano, que no esté exclusivamente orientado por los intereses de partidos políticos, bloques parlamentarios o personas. Un proceso de reformas constituciona-

les que debe abarcar no sólo normas atinentes al funcionamiento del Congreso, sino también temas como la reelección presidencial, el perfeccionamiento de la reforma judicial, la ley de control del gasto electoral, la democratización del conjunto del sistema político. Ese proceso meditado, transparente y profundo de reformas a la Constitución debe incluir un amplio debate nacional. Lo menos que se le puede exigir a un Estado democrático es que los cambios constitucionales tengan una amplia participación ciudadana, más aún cuando, como es el caso del Ecuador, la Constitución aprobada en referéndum en 1979 fue precedida de un amplio debate nacional en su elaboración, cuando el país estaba dirigido por un gobierno militar.

3. Utilizar la ley de modernización aprobada por el Congreso, para impulsar un proceso transparente y eficaz de privatizaciones en las áreas no-estratégicas, así como también un cuidadoso proceso de apertura en las áreas estratégicas, particularmente el petróleo, de manera de preservar la legitimidad constitucional del proceso de privatizaciones y, también, el control estatal sobre un amplio margen de recursos financieros, indispensable para que el Estado pueda paliar los desajustes sociales y fiscales, que inevitablemente provocan los

procesos de ajuste externo. Las simplificaciones, desregulaciones y descentralizaciones que contiene esa ley deben ser aplicadas de manera rápida, eficaz y honesta.

4. Es indispensable utilizar los recursos financieros provenientes de la lucha contra la evasión (para la cual el Ejecutivo ha recibido un apoyo sustancial en la reforma tributaria aprobada por el Congreso), así como también los provenientes de las privatizaciones, en programas que permitan visualizar, al menos para 1995, el inicio de un indispensable proceso de reactivación económica.

5. La profundización de las relaciones económicas, comerciales, culturales y políticas con el Perú, necesaria para ambos pueblos y para la causa de la integración de los países andinos y de América Latina, debe ir acompañada de un cuidadoso y responsable manejo de la problemática territorial que implique logros hacia una solución justa, pacífica y equitativa de la vieja controversia.

Sólo en la medida en que en 1994 se avance positivamente en estas áreas críticas de la agenda nacional, podremos decir que el dilema irresoluble de buscar gobernabilidad sin gobierno está quedando atrás y que el país abandona el peligroso laberinto de 1993.



**DEUDA EXTERNA Y RENEGOCIACION** / Jorge Gallardo, León Roldán, Abelardo Pachano, Hernán Ramos, Marco Varela, Alberto Acosta, Santiago Nieto, Santiago Pérez, / FONDAD, Quito, 1993.

La cuestión sigue dando vueltas sobre la vida nacional, sin que haya conseguido aún un arreglo más o menos satisfactorio y sobre todo duradero, que no represente un nuevo estrangulismo programado para la economía.

En esas condiciones, y cuando el gobierno conservador se ha propuesto una vez más reiniciar la compleja tarea de renegociar la deuda externa del Ecuador, el Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo -FONDAD- asume este reto y ofrece a la opinión pública una recopilación de trabajos de diversos analistas, los cuales, desde diversos puntos de vista, exponen su pensamiento sobre el tema.

## LA UNIDAD DE VALOR CONSTANTE (UVC)

Leonardo Suárez Giordano (\*)

*Una solución significativa a la desvalorización de los salarios, sería difundir la UVC en la totalidad del sistema financiero, ya que la corrección monetaria parcial crea privilegios y distorsiones mayores a las que se desean evitar.*

**L**a Ley de Mercado de Valores ha creado una nueva unidad monetaria que tiene la particularidad de ser una moneda que no es afectada por la pérdida de valor del dinero en el tiempo. La Unidad de Valor Constante (UVC) es una medida que mantiene el valor real de la moneda y se reajusta periódicamente en función del incremento del nivel general de precios pasado.

La UVC es un instrumento diseñado para fomentar el financiamiento de activos en el largo plazo. En particular, se propicia el financiamiento de la vivienda mediante UVC. Explícitamente se declara que las operaciones en UVC deben ser de un plazo superior a un año.

Los préstamos en UVC mantienen el valor real del saldo de un préstamo y se conceden a una tasa de intereses que refleja el rendimiento real de un crédito para el prestamista (banco). Los intereses reales se calculan sobre el saldo de capital de un préstamo en UVC. O sea, el rendimiento de un préstamo se calcula mediante la determinación de los intereses sobre el saldo de capital ajustado por la tasa de inflación histórica transcurrida entre el momento en que se otorgó el préstamo y el momento de pago de intereses o de los dividendos. La inflación se incorpora, por lo tanto, a los saldos de capital y no a los intereses nominales como ocurre actualmente. La UVC en el mes  $t$  es:

---

(\*) Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil.

$$UVC_t = UVC_{t-1} \left( \frac{IPC_{t-1}}{IPC_{t-2}} \right)^{d/m}$$

Donde  $UVC_{t-1}$  es el valor de la UVC al último día del mes anterior  $IPC_{t-1}$  es el IPC en el período  $t$ ,  $m$  es el número de días del mes corriente y  $d$  es el día del mes para el cual rige la UVC.

Por lo tanto, el saldo equivalente en sucres de un préstamo  $P$  en UVC, que se otorgó en el mes 0 tendrá un valor en sucres corrientes en el mes  $t$  igual a:

$$P_t = P_o \left( \frac{P_{t-1}}{P_o} \right)$$

Los intereses reales, por lo tanto, serán iguales al monto original del préstamo en UVC multiplicado por la tasa real de interés del préstamo o, lo que es el mismo, el monto monetario del préstamo original ajustado por inflación compuesto por el interés real. La virtud del sistema de préstamos en UVC es que garantiza intereses reales positivos a ahorradores y bancos prestamistas, suprime el riesgo inflacionario para los acreedores e incorpora el efecto inflacionario sobre los saldos de capital de un préstamo y no sobre los intereses nominales. Como resultado, los deudores en UVC mantienen el poder de compra de la deuda, pagan intereses sobre los valores reales de los préstamos y se impide el incremento artificial del valor

real de los intereses nominales generado por la inflación que se origina cuando los préstamos se dan en valores monetarios nominales.

Sin embargo, los problemas generados por la UVC pueden ser superiores a los que se pretenden resolver. Un elemento poco claro es que la ley pone trabas a la capacitación en UVC. La disponibilidad de los recursos de los ahorradores está supeditada a la permanencia del dinero durante un año como mínimo, de tal forma que los depósitos que permanezcan en los bancos en fracciones inferiores al año no estarán disponibles para invertirse. En cambio, los inversionistas y deudores hipotecarios están obligados a pagar los dividendos en UVC en períodos inferiores al año. En algunos casos, como por ejemplo, los deudores hipotecarios, los pagos de dividendos en UVC deben ser mensuales. Por otra parte, el monto mínimo de capacitación en UVC es de 100 UVC, o sea, cerca de S/.1.100.000 en la actualidad (octubre de 1993).

Sin embargo, el problema fundamental de la UVC es que supone que la inflación no afecta a la distribución del ingreso. En América Latina se ha demostrado hasta la saciedad que la inflación no es socialmente neutral. Los deudores hipotecarios son fundamentalmente, familias de asalariados, cuyos ingresos no tienen por que crecer de acuerdo a la inflación, si nos atenemos a la experiencia creciente de los años 80' donde persistentemente se redujo el poder adquisitivo de los asalariados en el Ecuador y en toda América Latina. Por lo

tanto, los asalariados tendrán dificultades para financiar el pago de sus deudas, las cuales tendrán cada vez una mayor participación en el presupuesto de gastos de las familias si es que persiste la política de reajustar salarios a un ritmo inferior a la inflación histórica pasada. Al revés de los bancos, los asalariados no tendrán como cubrirse del riesgo inflacionario; más aún, la UVC incrementa su riesgo inflacionario, por la sencilla razón de que sus ingresos no son en UVC.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural contienen explícitamente instrumentos diseñados para eliminar los mecanismos de indexación salarial<sup>1</sup>. Se parte del supuesto de que la causa de la inflación es que los salarios se han ajustado en el pasado de acuerdo a la inflación histórica (¿?) y no en función de la inflación meta. Se propone ajustar salarios en función de las expectativas de inflación y no de la inflación pasada. Por lo tanto, si las metas de inflación son inferiores a la inflación histórica pasada se crearán las condiciones para que se generen los déficit en el presupuesto de las familias de asalariados<sup>2</sup>. De allí que, de persistir el programa de estabilización basado en la eliminación de los mecanismos de indexación salarial, el aumento de las remuneraciones no podrá absorber la totalidad del

incremento de los dividendos hipotecarios y se redistribuirá el presupuesto familiar de tal forma que los gastos financieros tendrán una mayor importancia.

A pesar de que la UVC favorece las actividades de los inversionistas que pueden adquirir préstamos cuya obligación no genera los problemas de liquidez originados por el financiamiento tradicional, desprotege los intereses de los asalariados al no incorporar mecanismos de ajuste de los sueldos y salarios con respecto a la inflación.

Es significativo advertir que la UVC está destinada a cubrir los intereses de bancos e inversionistas, pero no de los asalariados. De cualquier forma, los bancos e inversionistas necesitan mantener un cierto nivel de demanda agregada para poder colocar los préstamos y la producción, de lo contrario se originarán efectos recesivos que los afectarán. Sin embargo, de ello se advierte que la mantención e incremento del poder adquisitivo de los asalariados depende de las ganancias de los inversionistas crecen es que estos últimos incrementan el ingreso real de los asalariados con el objeto de aumentar a su vez las ganancias mediante la venta de la producción adicional derivada de la inversión de los excedentes originados a través del trabajo asalariado. Una solución factible sería difundir la UVC en la totalidad del

---

1. Véase CONADE, "Agenda para el Desarrollo", CONADE, Quito 1993.

2. En la actualidad el programa de estabilización de Sixto Durán Ballén plantea que los salarios deben reajustarse de acuerdo a la meta de inflación del Gobierno (15%) y no de acuerdo a la inflación histórica. Si la inflación del presente año es del 35% como se espera, es evidente que los asalariados deberán destinar una mayor porción de sus ingresos a pagar dividendos. Incluso tienen el riesgo de acceder a una situación de quiebra.



sistema financiero, ya que la corrección monetaria parcial crea privilegios y distorsiones mayores a las que se desean evitar. No obstante, en este caso, para evitar los problemas derivados de la redistribución regresiva del ingreso originada por la inflación se debe ajustar la UVC en función del Índice de Sueldos y Salarios (ISS) y no del IPC. Para lograr esto último, el INEC o la institución que corresponda debería calcular este índice.

Por lo tanto, el establecimiento de la UVC en el sistema financiero del Ecuador incorpora un mecanismo de indexación en los préstamos cuyas consecuencias son difíciles de prever. En las actuales circunstancias y, a causa del impacto estructural de la inflación, la UVC sólo será válida cuando desaparezca la razón por la cual se originó. Es decir, una UVC indexada en función del IPC será un instrumento útil cuando la inflación deje de existir.

# ANTROPOLOGÍA

revista de pensamiento  
antropológico y  
estudios etnográficos

marzo y octubre / 93

n° 4-5

## Artículos

Antropología mediterránea e identidad europea:

Honor, vergüenza y sexualidad *Victoria Ana Goddard*

El análisis del consumo conspicuo en la teoría social

de Thorstein Veblen *Margarita Barañano Cid*

Los heroinómanos de un barrio de Madrid:

Un estudio cuantitativo mediante métodos etnográficos *Juan F. Gamella*

Sencillamente adecuado para una pelea a cuchillo:

Las peleas en público entre mujeres, vistas como una agresión culturalmente apropiada,

que contrarresta el revalorizado poder doméstico en Andalucía *Pamela Wright*

Veciños do lugar. Competencia de estatus y prestigio doméstico significada

en los conflictos sobre lindes y propiedades *Enrique Couceiro Domínguez*

Sobre la "Nueva Historia": Autobiografía, biografía e historias de vida en la obra

de Julio Caro Baroja *Francisco Castilla Urbano*

## Apuntes

Nuestros vecinos cazadores-recolectores al borde del siglo XXI:

Revisionismo y etnoarqueología en los estudios de caza-recolección

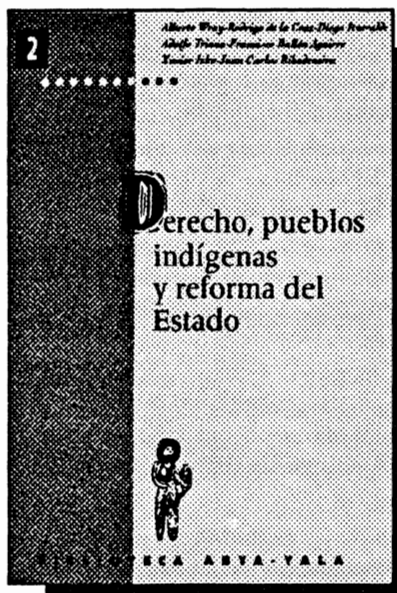
*Julio Mercader Florin*

Edita: Asociación Madrileña de Antropología. Alfonso XII, 68 - 28014  
Madrid. Tel. 530 64 18 - FAX: 467 70 98

# Crítica Bibliográfica

## *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*

*Comentarios de J. Gonzalez Püig*



"Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado" / Alberto Wray-Rodrigo de la Cruz-Diego Iturralde-Adolfo Triana-Francisco Ballón Aguirre-Xavier Izko-Juan Carlos Ribadeneira. Colección Biblioteca Abya-Yala. Quito, 1993 - 206 pp.

En este libro se recogen los aportes de un grupo variado de especialistas, tanto en el tema del Derecho Consuetudinario de los pueblos indígenas andinos y amazónicos, como en el de su constitución etnopolítica y socio-cultural. Alberto Wray nos revela, desde una perspectiva estrictamente jurídica, la vinculación casi trágica entre la apelación indígena al Derecho Consuetudinario y los planes de reforma del Estado propuestos por el gobierno neoliberal, resaltando la necesidad de observar los efectos de este lazo fugaz, sobre las instituciones jurídicas propias de los indios, sus organizaciones sociales, sus prácticas productivas, sus estatutos de control territorial. Por su parte, Rodrigo de la Cruz avanza en una reconceptualización del Derecho Consuetudinario en tanto Derecho Indígena es decir, como instrumento de una legalidad emergente que tiene lenguajes políticos claros y que se funda de manera directa en los usos y costumbres sancionados por la tradición; de esta mane-

ra, seleccionan y conjunto de normas sobre el uso social de la tierra, y las formas de propiedad; revisa la normatividad, regula y sanciona las relaciones conyugales, así como aquellas que velan por la integridad de las personas y las cosas; cierra su trabajo con un intento de actualizar Derecho Consuetudinario y tradición, destacando los aportes que esto podría dar a las propuestas de reforma jurídica del Estado.

Diego Iturralde, hace una lectura del Derecho Consuetudinario en tanto reivindicación de los pueblos indios, a momentos en que este reclamo irrumpe en un orden normativo que no reconoce la diversidad y que, reclamando un uso privativo del Derecho, disuelve las particularidades de los pueblos para afincar una hegemonía sin consenso. Con mayor énfasis que los trabajos anteriores el de Iturralde explora en detalle la relación que existe entre la reivindicación del Derecho Indígena y la Reforma del Estado, porque consideran ese es el plano actual de encuentro y obligada resolución de las tensiones que emergen y acompañan a las plataformas de lucha y reclamos de los indígenas en el Ecuador; así, un análisis del Derecho Consuetudinario no puede olvidar inscribirse en el contexto de las luchas indígenas de las cuales, sus reclamos legales, no son más que su mejor expresión política.

Adolfo Triana, colombiano, analiza (desmitifica), los diversos enfoques surgidos desde los movimientos indios de su país acerca de la carta constitucional expedida en 1991 y, lo que para el es

cuestionable, los espacios de poder y los nuevos niveles de participación que los líderes indios han creído lograr en la sociedad colombiana post-constituyente. Triana cuestiona tales creencias debido a que, la emisión de la nueva constitución colombiana obedece menos a una presumible voluntad de pacto social y más a la sustentación de un modelo de control interno, que logra ciertas concesiones en la vigilancia de los derechos humanos pero que instaura un esquema democrático tutelado y ajusta el Estado y la economía a las nuevas exigencias de acumulación capitalista, totalización mercantil y multipolaridad de mando. Si algo logró en esta coyuntura el movimiento indígena colombiano, fue el institucionalizar su presencia en la sociedad, incluirse en la avalancha descentralizadora y ser reconocido como parte de la nación... no muy favorable inventario a juicio del autor, entre metas pensadas, metas posibles y logros reales.

Francisco Ballón Aguirre, abogado peruano, nos zambulle en la variedad de situaciones que configuran realmente la no muy clara unidad del sistema jurídico de su País. Cuatro fragmentos: el de un juez aguaruna de la Amazonía que quiere construir una moderna cárcel para ejercer ahí tradicionales prácticas punitivas. El del golpe constitucional del Ing. Fujimori que disolvió gran parte de la representación democrática peruana con el aplauso del Perú entero. El de ajusticiamiento popular a tres delincuentes jóvenes en las barriadas limeñas y finalmente, dos casos extraídos del mundo

de la informalidad: un sistema popular de captación de ahorros que paga intereses más altos que la banca privada y que atrae, todo por Derecho Consuetudinario, a dos millones de peruanos; y la apropiación de las aceras y plazas de Lima por el micro comercio, que incorpora estos espacios públicos a un sistema de regulaciones legales, "no legales". Frente a estos ejemplos de variedad en la que coexisten distintas nociones y prácticas por las que fluyen los derechos naturales, ¿qué hacer con los órdenes jurídicos del Estado, incapaces de saciar estas múltiples otras demandas de legalidad?

Cerrando este volumen Xavier Izko, desde Bolivia nos alerta de no homogeneizar las diferencias y heterogeneidades que de hecho existen y se depuran cuando estado e indios se enfrentan por la defensa de sus formas de derecho. Esta alerta, nos permitirá descubrir las dimensiones políticas del Derecho Consuetudinario que reinterpreta los diversos cruces entre modernidad y tradición, permitiendo una convivencia entre esas distintas formas de derecho.

Sin embargo, hay una ausencia sentida en esta compilación; más allá de las persistencias de los derechos naturales y de sus múltiples acercamientos, usos y rechazos del derecho de Estado (y por ende del estado de Derecho), queda abierta una nueva dimensión jurídico política que no acaba de tomar cuerpo y cobrar identidad: un escenario posible de profundas e imaginativas reformas del estatuto jurídico de nuestra sociedad, no sólo en los planos de la apelación a los vacíos jurídicos, o de la interpelación a las omisiones que el derecho hace de las reivin-

dicaciones públicas, sino en el de la construcción propositiva de nuevas leyes y procedimientos que vayan abriendo lugar a los derechos naturales y sus actuales aplicaciones. La Ley Agraria planteada por la CONAIE va tal vez en ese sentido, pero en solitario aislamiento, muy ligada todavía a una plataforma movilizadora bastante convencional y que insiste en escenarios gastados. Queda sin embargo por acercarse a esas otras nuevas legalidades que existen de facto y no de jure, por ejemplo en la organización de los circuitos económicos informales en nuestras ciudades; o caracterizar al menos esas formas de justicia popular sustitutiva, surgida al calor del miedo y la sobrevivencia, estas sí, por ausencia de protección y de ley que responda a la inseguridad que se vive ante el acoso de la nueva delincuencia urbana.

No son solo pues los derechos naturales indígenas y sus aplicaciones los que arriban a este nuevo escenario... en el fondo, se trata de una diversidad de formas de legalidad que van sosteniendo y creciendo junto a vida cotidiana del pueblo y que deberían proponer entonces, amén del mérito del libro que hoy analizamos, otro tipo de esfuerzos tanto para completar un primer muestreo de esas legalidades sumergidas, cuanto para apuntar -con y a partir de los movimientos sociales-, una voluntad de reforma al interior de las actuales leyes, normas y procedimientos legales que rigen en el País. ¿Será posible acaso configurar en nuestra tan gastada cultura política, un escenario idóneo en el que se debata y formule nuevas propuestas de concepción de nuestra organización jurídica?

**ALBAZUL OFFSET**

**Diego de Utreras 600, Quito**

**Teléfono: 233-858**

ECUADOR

# Debate

Quito-Ecuador, abril de 1994

31

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Ecuador: La Coyuntura de 1993 y Perspectivas para 1994**  
EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

### TEMA CENTRAL

**Ecos y Escenarios de la Coyuntura Internacional**

WILMA SALGADO

**América Latina en el escenario mundial de los años 90**

FERNANDO BUSTAMANTE

**Tendencias de la economía internacional y elementos para una estrategia de comercio exterior**

JÜRGEN SCHULDT

**América Latina en la Economía Mundial**

ANIBAL QUIJANO

**Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal. Procesos recientes y alternativas emergentes**

GERONIMO De SIERRA

**El nuevo escenario**

FRANCISCO J. De Roux

### PUBLICACIONES RECIBIDAS

### DEBATE AGRARIO

**Preguntas actuales para la investigación agropecuaria y de los recursos naturales**

LEONARD FIELD

**Situación actual y perspectivas de la economía campesina**

LUCIANO MARTINEZ

### ANALISIS

**Gobernabilidad sin gobierno: El laberinto del 93**

CESAR VERDUGA

**La unidad del valor constante**

LEONARDO SUAREZ G.

### CRITICA BIBLIOGRAFICA

**Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado**

J. GONZALEZ PÜIG