

ECUADOR 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 Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador

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

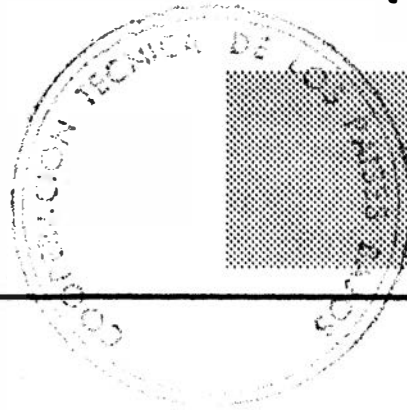
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico



ECUADOR DEBATE



30

Quito-Ecuador, diciembre de 1993

EDITORIAL

COYUNTURA

Aspectos de la coyuntura ecuatoriana a fines de 1993. Coyuntura Internacional
Equipo Coyuntura "CAAP" / 8-41

TEMA CENTRAL

- Menos Estado y más Gobierno
José Sánchez Parga / 44-53
- ¿Basta la Gobernabilidad...?
Mario dos Santos y Marcela Natalicchio / 54-66
- El gobierno estatal de la Gobernabilidad: Entrevista a Mario Ribadeneira
y a Pablo Lucio Paredes
Entrevista / 67-79
- Tres apuntes acerca del desinterés ciudadano por la política en los Andes
Pablo Ortiz / 80-90
- Gobernabilidad y educación
Nila Velázquez / 91-100

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

- Apuntes sobre la parcela agrícola en la sierra ecuatoriana:
Observaciones sobre la provincia de Cotopaxi
Pablo Ospina / 106-124
- La diversificación de las exportaciones agrícolas: el caso del mango
Luis Rosero / 125-140

2
P
1886-0912-27

ANALISIS

Hacia una propuesta de unificación salarial en el país

Milton Maya / 142-154

Las cámaras de la producción y la política: Ecuador 1980-1990

Alexis Naranjo / 155-168

¡De hacer a ser!

Michel Van Aerde / 169-174

CRITICA BIBLIOGRAFICA

La seducción Velasquista

Hernán Ibarra / 175-179

Editorial

La víspera de entregar a las fuerzas armadas el control de la asistencia de maestros y alumnos a las aulas cerradas por el paro de la UNE, el Ministro de Educación sentenciaba preocupadísimo que “si fracasa la movilización, fracasa el Estado”. Esta afirmación un tanto críptica recogida por la prensa nacional, se vuelve paradigmática del creciente vacío de gobernabilidad en el que nos hemos precipitado.

Es que, tras esa serie de muy poco inteligentes maniobras ideadas por el gobierno para frenar a los maestros, se revela endémica una incapacidad de gobernar y un tratamiento simplista y arrogante de los conflictos que -como es natural- toda acción de gobierno enfrenta en su gestión. Pero, ¿se puede achacar tamañas torpezas tan solo a la frivolidad de un Ministro que, cuando más subida estaba la temperatura del conflicto, decide irse a París?. No, claro que no. Entre las cosas que hay que rescatar de la huelga de los maestros, es de haber llevado a sus límites a una práctica gobernante preocupada solamente de ajustar nuestra triste economía con el recetario neoliberal y que, desde su inicio, abandonó despreocupada los escenarios sociales. La única “táctica” reconocible en el tratamiento dado por este gobierno al paro de la UNE es una mezcla de tacañería con indiferencia, esperando que la huelga muera y se apague por sí misma; sin embargo, cuando esta se convierte en un escenario abierto que amenaza acumular todos los furores que contra el gobierno se maceran en la sociedad, entonces la “táctica” se traslada peligrosamente de la indiferencia paquidérmica al viejo recurso extremo: represión policial y aparición de las fuerzas armadas en las calles, poniendo a estas últimas en una delicada situación, precisamente cuando se hallan en un proceso interno de cambios creativos en favor y no en contra de la sociedad.

La imagen de nuestros neoliberales es también postmoderna: añaden a su pretendido pragmatismo, gestos públicos de una levedad que asombra y que los hace aparecer encantadoramente efímeros y despreocupados, tan modernos que parecen

sacados de un tiempo y un país que no coincide con el nuestro, escandalizando nuestra cotidianidad dura y dignamente pobre, tanto como lo harían un comercial de televisión paseando sus elegantes fantasías a la hora de nuestras tristes y fugaces meriendas.

Mientras la ingobernabilidad es el signo de este drama mayor, tras bambalinas, el gobierno vive su propia tragicomedia: con desesperanza y un trasnochado autoritarismo se conforma una fuerza política (la asimilación del PUR en los arcanos conservadores) que pretenderá darle piso a un gobierno que se cae en pedazos, quizás pensando en las elecciones intermedias... quizás soñando en las del 96... quizás para salvar ministros de la avalancha de juicios políticos que inevitablemente vendrán. En todo caso, entre el drama nacional y la tragicomedia del gobierno sólo queda lugar para el vacío, es decir, para el absurdo... materia digna para un libreto de Ionesco.

En esta entrega, queremos detenernos en la búsqueda de respuestas a los múltiples problemas que plantea este brusco imperio de ingobernabilidad. Los diversos artículos del Tema Central, nos ponen de cara a este signo que bloquea las profundizaciones democráticas de nuestros países y que escolta el avance de los nuevos ordenes económicos liberales. José Sánchez Parga en un aporte que abre interrogantes, nos muestra como la propuesta de "menos Estado", eje de las ínfulas neoliberales debería corresponder con una mayor y mejor capacidad de gobernar y a su vez asentarse en un desarrollo más amplio de la participación y peso de las formas sociales, que traiga como consecuencia un paso de la democracia como mero emblema de gobierno a una vida democrática intensa y real. El artículo de Mario dos Santos y Marcela Natalicchio, aborda la gobernabilidad como una urgencia creciente en toda América Latina, cuyo logro depende de un equilibrio de esfuerzos entre dos mandatos que ningún gobierno de la región pueden soslayar: resolver los problemas de estabilidad y crecimiento económico y profundizar el régimen y la cultura democrática de nuestros pueblos. Incluimos en nuestro Tema Central una muy reveladora entrevista hecha por nosotros a Mario Ribadeneira y a Pablo Lucio Paredes y que, en un diálogo más bien informal, muestra las serias dificultades a las que se enfrentan los funcionarios públicos al intentar gobernar, sobre todo cuando - así nos indican nuestros entrevistados-, no cuentan con un consenso al interior del gobierno y sus opciones ideológicas no coinciden plenamente con los intereses diversos de la sociedad. Pablo Ortiz escribe con mucho acierto sobre algunas de las causas que originan el desinterés de nuestras sociedades andinas por la política; la causa mayor que se anota en este trabajo es que el pueblo Latinoamericano sujeto a democracias formales, no está invitado sin embargo a producir efectivamente el orden social sino sólo a legitimarlo. Concluimos esta sección con un artículo de

Nila Velázquez mediante el que se nos hace -saludablemente- memoria de los fundamentos que han regido desde el mundo clásico hasta hoy la relación entre gobernabilidad y democracia.

Completamos esta entrega con nuestras secciones acostumbradas sobre Coyuntura, Debate Agrario, Crítica Bibliográfica y Análisis de los que debemos destacar una propuesta alternativa de unificación salarial para el país elaborada por Milton Maya, un sugerente trabajo de Alexis Naranjo sobre esa no mediada participación política de las Cámaras de la Producción y el artículo de Michel Van Aerde sobre ésta nueva era en que a mayor tecnología productiva le corresponde una liberación del tiempo y una profunda interrogante existencial de como usarlo.

Hemos modificado nuestra sección de Libros y sustituido por otra con el título de Publicaciones Recibidas, en la que procuramos informar a nuestros lectores sobre la variada gama de publicaciones que la biblioteca del CAAP recibe cada mes y que por supuesto, están a disposición de los interesados. A pesar de que se dice que la inflación ha bajado, los costos de impresión y edición no parecen estar beneficiados por tal milagro, razón por la cual hemos subido el precio de la revista.

Juan Carlos Ribadeneira
Editor



Coyuntura



ASPECTOS DE LA COYUNTURA ECUATORIANA A FINES DE 1993

Equipo de Coyuntura, CAAP¹

1. Principales tendencias de la coyuntura

A lo largo de 1993, la evolución de la economía ecuatoriana ha estado caracterizada por dos tendencias fundamentales: un claro **proceso recesivo** generalizado, más marcado en los sectores críticos (construcción, industria manufacturera, agricultura y comercio), y una artificiosa **desaceleración inflacionaria** a partir del segundo semestre, rompiéndose aparentemente la inercia que la había enraizado en alrededor del 50% anual durante el último lustro. Frente a un crecimiento económico del 3,5% en 1992 es de esperarse una desaceleración al 1,5% (como máximo) para este año, como consecuencia de la reducción del consumo agregado de 1,3% a 0,6%, de la inversión del 8,5% al 1,4% y de las exportaciones de 7,3% a 4%. La inflación, en cambio, caería del 60,2% al 33,3%.

Dichas tendencias son el resultado de la aplicación, desde septiembre del año pasado, 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, y la **compresión de la demanda efectiva**.

Desafortunadamente, la progresiva disminución de los precios del **petróleo** en el mercado internacional, especialmente desde el mes de agosto, **amenaza revertir los avances** que se habían alcanzado con la disminución del **déficit fiscal**. En **añadidura**, reforzando las tendencias negativas, se encuentra estancado el proceso de **renegociación de la deuda externa**, por la obstinación de la banca privada internacional de cobrar una parte significativa de los intereses acumulados y su resistencia a aceptar un mayor porcentaje de reducción de la deuda ecuatoriana. Finalmente, el limitado dinamismo de las **exportaciones** y la volatilidad de los **capitales extranjeros** o "retornados", que explican gran parte del incremento del alto nivel de reserva

¹ La redacción del presente informe culminó el 16 de noviembre de 1993. El equipo de Coyuntura del CAAP lo conforman: Jürgen Schuldt, Hernán Ibarra, Milton Maya, Wilma Salgado.

monetaria internacional (que supera actualmente los 1.200 millones de dólares), agrava las tendencias.

2. Una recesión que se va generalizando

En nuestros análisis de coyuntura anteriores caracterizábamos como **estanflacionista** al proceso que atravesaba la economía ecuatoriana en 1993. La evidencia adicional de que disponemos muestra claramente la marcada contracción de la actividad productiva.

2.1. Las tendencias del sector agropecuario

Las encuestas de coyuntura del sector agropecuario, correspondientes al segundo y tercer trimestres de 1993, presentan las tendencias predominantes de los principales cultivos de exportación (excluido el banano), de consumo interno e insumos industriales. Prácticamente en la totalidad de los cultivos analizados y en la ganadería, la "situación general" de los productores presenta **saldos negativos**, lo que significa que vienen atravesando por una situación relativamente crítica.

A ese respecto, merecen destacarse los casos de los productores de algodón (-100%), arroz (-81%), maíz suave (-57%), soya (-55%), cacao (48%) y maíz duro (41%), que presentan saldos negativos iguales o superiores al 40%. Le siguen, en menor grado de crisis, los agricultores del fréjol (-23%), del tomate y café (-15%), de la papa (-13%), así como los ganaderos (-25%).

En siete de los trece productos investigados se estiman decrecimientos del volumen de producción correspondiente a 1993, con tasas que van del 3% al 56%. Las caídas más importantes se registraron en los casos del algodón (-56%), fréjol (-28%) y papa (-27%); disminución que, en todos ellos, se explica tanto por la reducción de la superficie cosechada, como por la disminución de los rendimientos obtenidos. La inversión, en cambio, parece estarse recuperando.

Los principales problemas que afrontan los agricultores en la presente coyuntura serían cinco. Indudablemente el más grave, es la elevada **tasa de interés activa** (y la falta de financiamiento), notoria en los casos de los cultivos de cacao, soya, caña y palma (así como en la ganadería) y, en menor medida, en los de café, papa y maíz suave. En segundo lugar, los **bajos precios y la falta de demanda** vienen perjudicando especialmente a los que producen maíz duro, arroz y fréjol, así como -aunque menos- caña, maíz suave, algodón y tomate. La **escasez o alto costo de la fuerza de trabajo**, en tercer lugar, se observa en la producción de maíz suave y cebolla, y menos pronunciadamente en cacao, soya y maíz duro. Un cuarto factor que ha influido en la actividad es el **clima desfavorable**, sobre todo para la produc-

ción de tomate y algodón, así como para la papa y el arroz. Finalmente, la **falta de asistencia técnica** es reclamada para el café, la cebolla y el fréjol.

Son muy conocidas las dificultades que enfrenta la producción **bananera** y, sobre todo su exportación, derivados de varios factores: la expansión de su cultivo en nuevos países, la recuperación de las bananeras afectadas por problemas climáticos en años anteriores (en particular en América Central) y, sobre todo, la política restrictiva de la Comunidad Europea. Ello ha determinado la desaparición de entre 30 y 40 mil hectáreas de plantaciones en el país. Los esfuerzos de diversificación de mercados y el mantenimiento de bajos precios de referencia para los productores, permitieron mantener prácticamente constante el **volumen** de exportaciones de banano, entre enero y octubre de 1993, frente a igual período de 1992 (2'184.201 toneladas y 2'171.424, respectivamente). No obstante, según el Banco Central, el **valor** de las exportaciones bananeras cae en 33% respecto al valor alcanzado en 1992, en razón de los menores precios prevalecientes.

En el caso de la cría de **camarón**, a comienzos del segundo semestre de este año se detectó el denominado "síndrome de Taura"; ello habría determinado el cierre de una décima parte de la superficie de camaroneras en la zona del Golfo de Guayaquil que generaría pérdidas de ingresos por exportaciones estimadas en 70 millones de dólares hasta fines de año .

2.2. La industria manufacturera, la construcción y el consumo de energía

La evolución de la industria manufacturera en lo que va del año puede analizarse a partir, tanto de los resultados de las encuestas de coyuntura aplicadas a las empresas del sector, como de la información de las importaciones, debido a la elevada dependencia sectorial del abastecimiento externo de materias primas y de bienes de capital que requiere el sector.

En primer lugar, las encuestas de coyuntura disponibles, que cubren hasta el segundo trimestre del presente año, muestran una clara tendencia al estancamiento de la actividad, que tendría claros visos de recesión, especialmente en las empresas productoras de bienes de consumo no duradero que estimaban, a fines del primer semestre, un decrecimiento de su actividad en torno al 3% anual, frente a un estimado inicial del 9% a principios de año.

En términos de ramas industriales, las que estarían atravesando por mal momento, son las de bienes de consumo no duradero (-3%), bienes de capital (4%) y bienes intermedios (5%; básicamente químicos), a diferencia del auge que registraría la de bienes de consumo duradero (10%). La mayoría de ramas industriales presenta una definida tendencia declinante del porcentaje de utilización de la **capacidad instalada** en el total de la industria (que, en promedio llega al 66%), así como en las ramas de bienes de consumo no duradero y de bienes de consumo

intermedio. La capacidad ociosa de producción asciende al 44% en la industria de bienes de consumo no duradero, al 30% en los de consumo duradero y de bienes intermedios, y al 31% en los de bienes de capital, durante el segundo trimestre de este año.

De manera que las empresas industriales en peor situación son aquellas cuya demanda está determinada fundamentalmente por la evolución del poder de compra de las remuneraciones, puesto que el consumo de sus productos puede prescindirse o restringirse muy significativamente en situaciones de agudo deterioro de los ingresos. Dentro de la rama de bienes de consumo no duradero, las subramas que presentan una situación más desfavorable a fines del primer semestre de 1993 serían, en su orden, las de bebidas, azúcar, productos alimenticios diversos y alimentos, en las cuales se prevén tasas de crecimiento negativas de la producción o estancamiento.

En este proceso de recesión interna, sin embargo, varias ramas industriales han vertido su producción al mercado externo, observándose un incremento de este tipo de exportaciones en 45%, al pasar de US\$ 216 a US\$ 313 millones de dólares entre enero y agosto de 1993 respecto a 1992. Los crecimientos más notorios de estas ventas externas se observan en las manufacturas de productos del mar (83,8%), de metales (204,7%) y químicos y fármacos (32,6%).

Otras subramas industriales en las que se enfrentan situaciones difíciles son las correspondientes a productos minerales no metálicos, textiles y papel. En la primera, el peso fundamental lo tiene la producción de cemento, cuya evolución está determinada por la coyuntura de la actividad constructora que es muy sensible a los períodos de recesión y reducción de los gastos de inversión, tanto pública como privada.

En consecuencia la producción de cemento se reduce, a medida que la recesión de la actividad constructora presiona hacia abajo la demanda. Así, la producción de cemento de la Cemento Nacional, que representa más de las dos terceras partes de la producción total (69%), en los siete primeros meses de 1993, disminuye en 10,8% respecto de igual período en 1992. El nivel de producción de cemento acumulado en los siete primeros meses de 1993 es el más bajo de los últimos cinco años, lo que ilustra la magnitud de la regresión de la actividad constructora.

La información del consumo final de energía eléctrica en el país, muestra una pequeña reducción en el total de consumo (-0,8%). Las caídas más significativas se registran en el consumo industrial (-5,1%) y en el consumo comercial (-1,5%), siendo compensadas parcialmente por el incremento de otros consumos finales, en tanto que el consumo residencial presenta una tendencia básicamente estable.

2.3. Tendencia y estructura de las importaciones

Por último, pero no por ello menos importante en el discernimiento de las tendencias recesivas, es el análisis de las corrientes de importación y su contenido relativo, puesto que un alto porcentaje de las materias primas requeridas por la industria manufacturera es de origen externo; y prácticamente la mayor parte de los bienes de capital utilizados en las diversas ramas de actividad es importado.

En el período enero-agosto de 1993, se confirman las tendencias establecidas en el informe anterior. Entre enero y agosto de este año frente al mismo período del año anterior las importaciones han caído en 14,5% (de US\$ 1721 millones a 1.471 millones). Con la notable excepción del significativo incremento de las importaciones de bienes de consumo (del 19%, en conjunto, con aumentos de 5,2% en los bienes de consumo duradero y 41% en los no duraderos), el resto de grupos de bienes tiende a estancarse o registra una profunda caída.

Los descensos más relevantes se presentan en las importaciones de materias primas (-26%), con caídas de 43,8% en las destinadas a la agricultura y 24,1% en las de tipo industrial, así como del 15,1% en los materiales de construcción y 13,5% en combustibles y lubricantes. Por su parte, las compras externas de bienes de capital para los sectores agrícola e industrial tendieron a estancarse; mientras las importaciones de equipo de transporte registraban un descenso de 34,6%.

Por lo tanto, es innegable la reducción del ritmo de actividad en varios sectores que, como el sector de la construcción, son los más afectados por esta tendencia recesiva. Sin embargo, lo más preocupante resulta la creciente participación de las importaciones de bienes de consumo en la satisfacción de la demanda interna, que pasa de 8,6% en 1985, a 18,7% en 1992, y en el período enero-agosto de 1993, alcanzan el 20% (sic) del total de importaciones.

Esta tendencia profundizará el deterioro de varios segmentos productivos locales, con sus secuelas de quiebras y desempleo. La sobrevaluación relativa del sucre frente al dólar, la mayor concentración en la estructura de la distribución del ingreso, la profundización de la apertura (con el desmantelamiento de la estructura arancelaria) y el represamiento al que estuvo sometido el consumo de ciertos bienes importados, en particular vehículos y artículos suntuarios, explicarían, en gran parte, esta tendencia. En este proceso estamos "importando el desempleo", con profundas implicaciones económicas y sociales, en particular para las empresas medianas y pequeñas.

Las dificultades que se han presentado en las negociaciones pendientes en el Grupo Subregional Andino, muestran que las autoridades colombianas y venezolanas son muy claras en la defensa de los intereses de sus empresas, posición que no se encuentra en el caso ecuatoriano. Aquí el fundamentalismo aperturista y libre-cambista no llega a entender el carácter crecientemente administrado del comercio

internacional y la necesidad de negociar permanentemente todas las concesiones que se otorgan.

Sin embargo, a pesar de la crisis, aún existe un sector que gana, hasta ahora el único beneficiario del proceso: la banca. En efecto, el ahorro financiero nominal entre agosto de 1992 y agosto de 1993 ha aumentado en 75,8%, mientras que la brecha entre tasas de interés activas y pasivas sigue siendo muy elevada.

3. A propósito de la engañosa reducción de los niveles inflacionarios

En el debate público de los últimos meses, el énfasis respecto a los problemas de la coyuntura económica viene transitando crecientemente del tema de la inflación a los relacionados con la reactivación económica y las políticas sociales. Se habría acabado con la agobiante preocupación que causaba la primera y sería el momento de afrontar las segundas. En nuestra opinión, sin embargo, el aparente triunfo gubernamental sobre el alza persistente de precios es pírrico, por lo que debería ponerse mucha atención en sus tendencias, las que -a partir del segundo semestre de 1994, según nuestro pronóstico- tenderían nuevamente al alza, cuando se liberen las fuerzas que la mantienen artificialmente represada.

3.1. Tendencias generales

La ruptura de la inercia inflacionaria, que se había instalado en la economía ecuatoriana durante el último quinquenio, se apoya fundamentalmente en la modificación de los precios-clave de la economía, con lo que también se intenta romper las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, habituados a vivir con elevadas tasas de crecimiento de los precios. En efecto, se logró bajar la tasa mensual del 4,2%, vigente durante el primer semestre de 1992, a una tasa bastante aceptable, algo superior al 2%, a lo largo del segundo semestre de 1993.

La evolución del índice de precios al consumidor a partir de junio dejaría sin sustento la afirmación de algunos sectores vinculados al gobierno y a los gremios empresariales, quienes consideraban que el repunte de la inflación se explicaba por el retraso del régimen en la ejecución de las denominadas reformas estructurales y, en particular, por la postergación de la reducción del tamaño del Estado, lo que habría provocado incertidumbre entre los agentes económicos.

En todo caso, a nivel nacional, la inflación acumulada en los diez primeros meses de este año es de 28,1% (es decir, a un promedio mensual del 2,51%). En consecuencia, será necesario obtener tasas mensuales del 0,73%, en los meses de noviembre y diciembre, para alcanzar la meta del 30%. Si ellas ascienden al 2% en este bimestre final del año, que es lo más probable, la inflación anual será del 33,3%, logro bastante aceptable.

3.2. Inflación por grupos de gasto

En términos de grupos de bienes los mayores crecimientos acumulados en lo que va del año, corresponden a los rubros de Misceláneos (34,6%), Vivienda (28%), Alimentos y Bebidas con 26,5% y, por último, el rubro Indumentaria (21,1%).

Es importante destacar que la inflación acumulada en los diez primeros meses de 1993 ha sido empujada en forma significativa por los incrementos en precios y tarifas incluídas en los grupos de misceláneos y de vivienda, cuyo crecimiento supera al del índice general: en el primero, las alzas más importantes se presentan en los subgrupos: educación (53,6%), transporte (49,8%), cuidado de la salud (47,1%) y tabaco (30%); y en el segundo, los mayores aumentos se dieron en los alquileres (43,9%) y en el rubro alumbrado y combustible (29,9%).

En todo caso, el aporte más importante a la inflación acumulada hasta octubre de 1993, de acuerdo a su ponderación, lo dan, en su orden, los productos de origen industrial; las tarifas, servicios públicos y otros; los servicios; y, en último lugar, los productos agropecuarios.

Las difíciles condiciones que presenta la agricultura, señaladas anteriormente, y la reducción esperada de sus volúmenes de producción generará tensiones inflacionarias en 1994, que colocarán -como ha sucedido históricamente- al grupo alimentos y bebidas entre los que más aportarían al crecimiento de los precios.

En lo que respecta a los componentes con mayores crecimientos acumulados en lo que va del año, dentro del grupo alimentos y bebidas, cabe destacar los registrados en: tubérculos y derivados (143,1%) y azúcar, sal y condimentos (59,8%), los mismos que se explican fundamentalmente por la caída en la producción de papas y ajo. Otros rubros cuyos crecimientos acumulados superan al crecimiento del índice general y del grupo son los siguientes: bebidas alcohólicas en el hogar (35,4%), legumbres y derivados (34,6%), verduras frescas (32,9%) y pescados y mariscos (31,2%).

Es indudable que el fenómeno inflacionario en el Ecuador tiene aún un importante componente inercial, reforzado por las expectativas pesimistas de los agentes económicos sobre las probabilidades de éxito del paquete de política económica aplicado por el gobierno.

3.3. La represión de la inflación

Como es sabido, existen básicamente tres estrategias de estabilización o anti-inflacionarias, todas las cuales se aplicaron en diversos países latinoamericanos a lo largo de la década pasada. Una primera, la ortodoxa neoliberal, está dirigida a contener a cualquier precio el crecimiento de la masa monetaria, sobre todo comprimiendo el gasto y la inversión pública. Esta receta ha sido recusada básicamente

por demorar demasiado el logro de sus objetivos y por los costos sociales que implica: alta recesión y redistribución regresiva del ingreso, sin garantizar necesariamente la estabilización de precios (a no ser que se aplique la receta por varios años).

En el polo opuesto, conocemos las recetas de la **heterodoxia** neoestructuralista, que consiste en -una vez ajustados los precios relativos esenciales- congelar los precios básicos de la economía y en implementar una reforma monetaria, lo que inmediatamente reduce la inflación mensual. Esta medicina ha fracasado en los casos sudamericanos más publicitados de mediados de la década pasada (Argentina, Brasil y Perú), porque se expandió excesivamente la demanda efectiva y porque paralelamente el gobierno no instrumentó políticas y reformas fiscales adecuadas. En cambio tuvo éxito en Israel y México, donde fuera acompañada además por los indispensables esquemas de concertación social.

Finalmente, una **tercera** opción, que es la que viene adoptando tozudamente el gobierno desde septiembre del año pasado, consiste en anclar una variable clave, para romper las expectativas inflacionarias: el tipo de cambio. Este experimento es recomendable sólo por unos meses (de dos a tres trimestres, dependiendo de los activos financieros que se posean o adquieran), momento a partir del cual -si se insiste en su anclaje- puede llevar a consecuencias desastrosas, las que desafortunadamente no se evidencian sino mucho tiempo más tarde, cuando los reajustes necesarios ya no se pueden llevar a cabo sino por medio de un nuevo paquete de 'shock'.

Generalmente en estas experiencias cuasi-ortodoxas, por razones políticas, el gobierno insiste en este mecanismo de contención del tipo de cambio más allá de su viabilidad económica de mediano plazo. Pero también existen razones económicas (y de psicología social) que los llevan a mantener el "congelamiento" allende de lo recomendable: ya que el potencial éxito de ese tipo de programas radica en acompañarlo paralelamente con políticas monetarias y fiscales restrictivas, ello desemboca en un aumento relativamente fuerte de las tasas de interés, lo que en la práctica atrae capitales foráneos (en su mayoría "golondrinos") por el excelente rendimiento -en el más puro estilo "rentista"-que ofrece ese tipo de actividades puramente especulativas.

Así, aunque la balanza comercial se deteriore (las importaciones de bienes tienden a crecer más rápido que las exportaciones), el resto de rubros de la balanza de pagos (especialmente, los de capitales) compensa con creces ese déficit, con lo que se pueden recuperar reservas monetarias internacionales netas a ritmos a veces asombrosos, sobre todo en los meses iniciales del programa (los primeros seis meses), como lo experimentáramos en el país. Actualmente, el Banco Central posee un stock de reservas internacionales para seis meses de importaciones, monto apreciable para afrontar cualquier choque externo negativo y ciertamente también para

enfrentar las “burbujas especulativas” contra el tipo de cambio que se presentarán sin duda en los próximos meses.

Gracias a ese “colchón de seguridad” y por razones políticas, la adopción de nuevas medidas o el reajuste de las ya adoptadas ha sido postergado o moderado a fin de asegurar la tendencia declinante ininterrumpida del ritmo mensual de inflación, entre junio y septiembre de 1993, luego de que los problemas de abastecimiento de productos agrícolas por el invierno, el incremento del gasto derivado de la catástrofe de La Josefina y las expectativas por nuevos paquetes de medidas, entre otros factores, reactivarán el fenómeno inflacionario durante el segundo trimestre de este año.

En todo este debate sólo participan los exportadores, como si fuesen los únicos perjudicados por la sobrevaluación del sucre; en la práctica, en cambio, aunque menos perceptiblemente, los más afectados son los industriales (y agricultores) y, más aún, los que no tienen voz (los pequeños y medianos, así como los artesanos).

Este gobierno, a pesar de ser neoliberal, viene descuidando precisamente esta problemática y la receta de mantener un tipo de cambio real efectivo constante a través del tiempo. En nuestro Informe de Coyuntura de abril ya indicábamos que “claramente el gobierno ha logrado desacelerar el ritmo inflacionario, el que -de no haber los ajustes de tarifas y la devaluación referidas arriba- se podría ubicar fácilmente a una tasa promedio mensual del 2,21% durante 1993, con lo que se alcanzaría la ansiada meta del 30% a diciembre” (Ecuador Debate, No. 28, p. 23). Y, más adelante, advertíamos que “hasta aquí resultó relativamente fácil enfrentar la inflación con un tipo de cambio prácticamente fijo. Todo conduce a pensar que podrá fracasar -paradójicamente- por las mismas razones que llevarán al derrumbe - en otros países- de los ‘choques heterodoxos’, dada la tremenda distorsión de precios relativos que puede atestigüarse en este momento” (ibid., p. 26). En nuestro informe siguiente (julio), decíamos que “gracias a la ingente suma de depósitos del sector público en el sistema financiero (en torno al billón de sucres) y a la abundante existencia de reservas internacionales (que estarían bordeando los US\$ 1.000 millones), en efecto podrían postergarse los ajustes en búsqueda de réditos políticos, alcanzando una inflación cercana a la meta del gobierno para este año” (Ecuador Debate, No. 29, p. 16).

Es así como este régimen ha reducido la inflación de manera engañosa, esquema contraproducente a mediano plazo, pero muy eficaz -desde una perspectiva inmediatista- en lo que va del año en curso. Debe notarse, en primer lugar, que la emisión primaria, la base monetaria y la oferta monetaria siguen creciendo a ritmos superiores al 40% sobre una base anual con un marcado “aflojamiento” de la política monetaria a partir de agosto-septiembre (en que rebasa el 50%). Segundo, respecto a noviembre del año pasado, en que el tipo de cambio libre (promedio compra-venta) se ubicaba en 1.940 sucres por dólar, el que hasta el día de hoy

(noviembre 15) apenas se ha devaluado en 3%. Con una inflación interna del 30% y una externa (de nuestros socios comerciales) en torno al 7%, desde una perspectiva de largo plazo, ciertamente se observa una sobrevaluación superior al 20% del sucre respecto al dólar, sólo considerando el último año.

Finalmente, debe recordarse que, lo que el gobierno ha olvidado totalmente, el anclaje de variables sólo sirve para reducir o eliminar dos factores inflacionarios: la inercia (cuando los agentes económicos fijan sus precios en base a la inflación pasada) y las expectativas negativas (cuando los precios se determinan hoy en base a la credibilidad a futuro del gobierno). Las demás causas intervinientes de la inflación no desaparecen con el anclaje, sino que permanecen latentes y, en algunos casos incluso, se van potenciando subrepticamente. Más aún, el gobierno debió utilizar el “tiempo político” que le ofrecía un tipo de cambio prácticamente fijo para realizar las reformas necesarias -desde la tributaria, pasando por la educativa, hasta llegar a la de la descentralización- para sentar las bases para eliminar las otras determinantes de la inflación en el país.

En ese proceso de sobrevaluación creciente se entra, poco a poco, a un nefasto círculo vicioso que ya se está haciendo notar en sus principios. En primer lugar, la gran empresa y la banca privada comienzan a especular contra el dólar, cuando perciben que su sostenimiento a niveles “irreales” es cuestión de meses. Por otra parte, en segunda instancia, los exportadores tienden a subvaluar sus envíos y los importadores a sobrevaluar sus compras, con lo que la balanza comercial (y los ingresos tributarios del gobierno) sufre menoscabo. A medida que se observa la presión alcista del dólar, en tercer lugar, también las capas altas y medias de la población se unen a esta bola de nieve.

Pensábamos que se trataba de un gobierno neoliberal coherente y serio, principista y con una visión de largo plazo. Pero encontramos que sus pretensiones políticas de corto plazo predominan sobre un esquema de alcances mayores.

4. Perspectivas de Política Macroeconómica para 1994

El año siguiente se presenta complejo para proyectar las principales variables económicas, sobre todo por el hecho que en junio se realizarán las elecciones generales intermedias en el país.

4.1. El Ciclo Político de la Economía

Como se ha demostrado recientemente en un ensayo, también en el Ecuador se han procesado “ciclos políticos de la economía” en el transcurso de los últimos diez años. Según los economistas que han tratado este tema, los argumentos que sustentan esa “teoría” plantean que durante los períodos de campaña electoral el gobier-

no de turno adopta una serie de medidas de política macroeconómica para incrementar el crecimiento económico y el empleo más allá de la **tendencia**. Para lograr ésto, afloja las riendas de las políticas monetaria y fiscal, expande el crédito interno y el gasto público, aumenta los salarios mínimos más allá de los incrementos de la productividad, evita la adopción de paquetes económicos y la firma de **Cartas de Intención** con el FMI, reprime los precios básicos de la economía.

El objetivo que se persigue con estas acciones, generalmente divergentes y hasta contradictorias con la política adoptada en períodos no eleccionarios, es evidentemente -entre otros más sofisticados- el intento de ganar el mayor número de votos y/o el de recuperar los perdidos como consecuencia de los ajustes ortodoxos aplicados. Así ha sucedido en el país, con mayor o menor intensidad, durante las campañas que llevaron, tanto a las elecciones presidenciales (1984, 1988 y 1992) como a las intermedias (1986 y 1990).

Necesariamente, según el signo político de cada gobierno y las restricciones económicas y políticas vigentes en el momento, los instrumentos macroeconómicos utilizados para impulsar el ciclo político de la economía han variado, pero cada gestión pública ha manipulado de una u otra forma algunas variables macroeconómicas básicas factibles de control gubernamental.

4.2. Las elecciones intermedias y sus implicancias económicas

De ser válidas tales hipótesis para el gobierno actual, esperaríamos que el ciclo político se procese a lo largo del primer semestre de 1994, que algunas de estas medidas sean adoptadas en vistas a las elecciones generales de junio del año entrante. En el momento actual, no sólo por la presencia de una Misión del FMI en el país, parecería inminente una serie de medidas básicas: en especial, aquellas que permitirían reducir las distorsiones de los precios relativos básicos de la economía, renegociar la deuda externa y acelerar los cambios estructurales que el gobierno tiene en mente. Sin embargo, en la medida en que tales proyectos podrían desprestigiar aún más la deteriorada imagen del gobierno, seguramente tales medidas fundamentales se postergarán hasta después de las elecciones, aunque formen parte o sean el eje de la ideología y programa de gobierno.

De manera que si el gobierno impulsa el ciclo político para las elecciones intermedias no podrán esperarse medidas económicas o transformaciones “estructurales” drásticas entre enero y junio de 1994. Quizás, si el gobierno piensa que la “memoria” de la población es corta, podría darse alguna, en el peor de los casos, entre diciembre de este año y la primera quincena de enero entrante.

A este respecto, para poner en marcha el ciclo político, el gobierno obviamente dispone de muchos instrumentos macroeconómicos y se puede postular que utilizará más que uno del menú disponible, que se expone a continuación.

De un lado, evitaría adoptar medidas que debería obligadamente implementar, en función a sus más caros conceptos neoliberales. En primer lugar, intentaría evitar las alzas de las **tarifas públicas**, en especial las de los combustibles. Segundo, seguramente tampoco firmará la primera **Carta de Intención** para acceder a un crédito contingente con el FMI (la que se iba a firmar en febrero de este año), dado que ello implicará indudablemente la aplicación de algunas “precondiciones”, es decir, la aplicación de medidas económicas de alto costo político. Tercero, la **política cambiaria** se mantendrá como hasta ahora, “congelando” al máximo el tipo de cambio, a pesar de la elevada sobrevaluación del sucre respecto al dólar; es claro que, durante el primer semestre de 1994, surgirán enormes presiones para devaluar el sucre, tanto de los exportadores y del FMI, como de la gran empresa y de la población en general que se irán “dolarizando” aceleradamente en la expectativa de una devaluación a partir de julio de ese año. Cuarto, una serie de “**reformas estructurales**” no se aplicarían en ese período, sobre todo las que puedan impulsar la movilización popular, tales como los proyectos de Unificación Salarial, de reforma tributaria y de la Ley de Hidrocarburos.

De otra parte, el gobierno intentará adoptar medidas que lo distanciarán más aún del recetario de política macroeconómica ortodoxa que comparte y que lo aproximará a lo que su propio equipo económico denominaría “populismo”, adoptando medidas “favorables” para atraer votos potenciales. En primer lugar, la **política salarial** que determina CONADES (enero y julio de 1994) será bastante más expansiva que la adoptada hasta ahora. El **crédito interno** otorgado por el Banco Central, sobre todo al sector público, mostrará una tendencia claramente aceleracionista. Como ya se observa ahora, se pondrá en marcha una **política social** focalizada (y se intentará dar la impresión que ella tiene un impacto masivo). Indudablemente, se acelerará la **obra pública**, sobre todo en el área de las construcciones. Se intentará reducir las tasas activas de **interés** y aumentar las pasivas.

Por medio de un subconjunto de todas esas medidas se buscará, así, influir sobre el crecimiento económico, en la esperanza que se inicie la reactivación, sobre todo del consumo privado y de la inversión pública. Con ello aumentarían también los ingresos y el empleo de ciertos segmentos de la población; evidentemente se daría preferencia a los grandes conglomerados urbanos en los que se encuentra la masa electoral; castigando así nuevamente a las zonas rurales. Paralelamente, la tendencia a la baja de la inflación podría consolidarse por un tiempo, ya que la expansión monetaria que alentarían tiene siempre un cierto retraso, que probablemente sólo se sentiría durante el segundo semestre.

Todo ello, sin embargo, sólo será temporal, artificial y engañosamente manipulado. Sobre todo si observamos el **panorama** desde una perspectiva neoliberal; muy diferente a una política heterodoxa bien planificada que podría contener algunos de los elementos de ese “populismo” aparentemente irracional.

En nuestras previsiones para el **segundo semestre** de 1994, no sólo como consecuencia de las medidas “distorsionantes” adoptadas para impulsar el ciclo político durante la primera mitad del año, se revertirá abruptamente la tendencia “suavizadora” de la política macroeconómica ortodoxa. En especial, de procesarse el ciclo político, habrá que esperar un nuevo “paquete” de dimensiones aterradoras para julio ó agosto de 1994.

En pocas palabras, para entonces se reconocerá que todo el costo del ajuste de los primeros dieciocho meses de gobierno habrá sido en vano. La estabilización deberá, por tanto, iniciarse prácticamente desde cero. En la medida en que en esas circunstancias la credibilidad del gobierno se habrá deteriorado aún más, en que las reservas monetarias internacionales mostrarán una caída sustancial, el déficit fiscal sería creciente, etc., las condiciones económicas y sociales del país llegarán a una crisis sin precedentes, probablemente hacia inicios de 1995.

5. Las Reformas Estructurales en la dinámica sociopolítica

El camino seguido durante 1993 ha sido el de una lenta pero progresiva imposición de los marcos institucionales y legales que crearían las condiciones para la modernización. Paralelamente, se observa una crisis de representación política y la debilidad de actores sociales en la generación de propuestas y consensos básicos, reforzándose la vigencia de rasgos patrimoniales en el estilo de gobernar.

5.1. La avalancha privatizadora

La emergencia de las líneas de privatización como propuesta empresarial datan de 1991, con una sostenida campaña que atribuye los males de la sociedad ecuatoriana a la dimensión del aparato de Estado. La opinión predominante sobre el Estado gira en torno a su radical achicamiento, dejando en pie algunas funciones básicas después de su reducción. Esta posición puede ser ejemplificada por las opiniones del ex-Ministro Mario Ribadeneira: “De allí que el Estado deba achicarse sin debilitarse; de allí que la privatización de empresas públicas no sea una moda o una posición ideológica, sino una necesidad imperiosa para la modernización y el desarrollo”. En torno al gasto social, señala que “Esto significaría el desmantelamiento o la orientación de decenas de instituciones y millones de sucres que ahora no cumplen su propósito. También debemos exigir que a nombre de la educación, la salud, la protección social, la protección del medio ambiente o aun la seguridad y la defensa nacional, todos conceptos incuestionables, se gaste y despilfarre sin cuestionamiento de ninguna clase”. La meta sería la de un Estado fuerte, en el que se afirme un rol protagónico de los empresarios.

Por eso, el balance de los empresarios de Pichincha acerca del primer año de gobierno de Durán Ballen, exige una mayor aceleración de las medidas de desregulación y transformación. Por su parte, Osvaldo Hurtado ha recordado que el actual Estado ecuatoriano ejerció un importante papel para cumplir tareas en que los empresarios fueron renuentes. El camino de las privatizaciones, ha marchado en dos direcciones; una que alienta la decadencia de empresas estatales para facilitar su privatización y, la otra, que tiende a vender el paquete accionario donde exista inversión estatal en empresas mixtas. Así, Ecuatoriana de Aviación, ha vivido una larga agonía, rematada con el cierre de operaciones en septiembre y la liquidación de su personal en noviembre. Con menos ruido y espectacularidad que el que acompañó al caso anterior, se han tomado medidas correspondientes dirigidas a la privatización de TRANSHAVE: por una parte, se ha fragmentado en varias empresas que asumen distintos componentes de la actividad de la empresa; y de otra, se despidieron trabajadores y se han puesto en venta algunas naves.

La desinversión en empresas mixtas que cuentan con inversión del Estado, ya se ha efectivizado, tanto con la venta de una parte del paquete accionario de la Cemento Nacional en septiembre, como con la oferta de venta, en noviembre, de las acciones de AZTRA.

Todo ello con el telón de fondo de la creación de un marco legal para la privatización de las empresas estatales. Tras la sorpresiva interrupción de la aprobación de la Ley de Modernización el 9 de agosto, mientras se negociaba la Presidencia del Congreso Nacional y la conformación de las Comisiones Legislativas, esta ley fue finalmente aprobada por el Congreso a fines de octubre.

5.2. Las políticas de compensación social

La caída del gasto social en salud y educación ha seguido las tendencias de años anteriores, con el consiguiente deterioro de los servicios, sin que emerja una concepción de principalización de las políticas sociales. Hasta ahora, se propone la focalización del gasto social y se insinúa la privatización de áreas de salud y seguridad social. El gobierno ha puesto en marcha políticas compensatorias a los efectos del ajuste. A esta concepción responden el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y el Proyecto de Fortalecimiento y Ampliación de los Servicios Básicos de Salud (FASBASE). En septiembre se lanzó la "Operación Rescate Infantil" (ORI), que reemplaza a la Red Comunitaria Infantil. Se atendería a 40.000 niños, trabajando "sin intermediarios". Luego del anuncio de la creación de "cupones de la pobreza", según lo cual, se entregarían subsidios directos a la población de más bajo índice de pobreza (¿los indigentes?), dejó de mencionarse el asunto. La idea podría llevarse adelante en la siguiente campaña electoral.

6. Retornando al estilo patrimonialista de gobierno

A estas alturas de la historia, encontramos con rasgos patrimoniales en el Estado ecuatoriano, puede tal vez causar sorpresa, puesto que éstos aparentemente habían sido superados en etapas políticas anteriores, apareciendo como un contrasentido de la anunciada modernización. Quizás la explicación sea que el patrimonialismo -como estilo de constitución estatal- haya más bien mantenido una presencia latente. Por eso, la cúpula del poder, tal como está conformada, revela lazos sorprendentes entre parientes cercanos en los puestos clave y en la toma de decisiones, junto a la articulación de intereses sectoriales en segmentos del aparato estatal.

En ese contexto, conviene rescatar algunos comentarios de Guillermo O'Donnell, quien ha caracterizado el estilo patrimonialista y prebendalista de gobernar, que consiste en "la incapacidad de delimitar lo público y lo privado y, a partir de eso, en la enorme dificultad de construir instituciones y elaborar las reglas a partir de las cuales se puede construir la dimensión cívica y republicana sin la cual jamás llegaremos a un **régimen democrático**. La resultante es una política sin mediaciones institucionales; en su práctica convergen, al interior del aparato estatal -desde una esfera seudopública-aquel estilo patrimonialista y -desde la sociedad- el asalto de intereses privilegiados que, como los de nuestras microescenas, privatizan, pulverizándolo, el espacio público del Estado.

La crisis de Gabinete del mes de julio, en la que prácticamente se desplazó a todos los ministros, pareció concentrarse en la disputa entre el Ministro de Gobierno (Roberto Dunn) y el Ministro de Finanzas (Mario Ribadeneira). El nombramiento de César Robalino en Finanzas y Marcelo Santos en Gobierno, pareció atenuar los conflictos. De otra parte, debe advertirse un cambio importante en los centros neurálgicos de toma de decisiones, en que Ana Lucía Armijos pasó de la Gerencia del Banco Central a la Presidencia de la Junta Monetaria, y Augusto De la Torre fue nombrado Gerente del Banco Central. Los dos cuentan en su haber con importantes experiencias como funcionarios del Fondo Monetario Internacional.

Desde otra perspectiva, la alcaldía de Febres Cordero ha significado una rearticulación de los mecanismos de dominación política en Guayaquil, reemplazando el histórico control populista hacia el control de una derecha sumamente fortalecida.

6. Sobre la crisis del Sistema Político

En casi toda América Latina se ha puesto en evidencia una creciente crisis del sistema político expresada en una falta de credibilidad de los partidos y el parlamento. Ante la definición de democracia, como el conjunto de procedimientos para la captación y ejercicio del poder, es necesario comprender que ella implica y requiere de condiciones sociales mínimas para su adecuado funcionamiento. Justa-

mente en las “nuevas democracias”, se implanta la democracia política junto a una antigua desigualdad social o a una “desigualación” social creciente como ha ocurrido en el Cono Sur poniendo en duda la existencia de ciudadanías.

De ahí que nos encontremos ante una crisis de gobernabilidad, con un fuerte conflicto entre la democracia política y las bases sociales de la democracia. Debido al deterioro social, las sociedades se tornan ingobernables. El crecimiento de la delincuencia urbana y la falta de políticas sociales agudizan la imagen de deterioro. Existe por lo tanto poca viabilidad de pactos sociales o políticas de concertación .

En otra acepción, la gobernabilidad se traduciría en algo cercano a una administración de la crisis. Virtualmente, las diferentes aplicaciones de las políticas de ajuste tienen como horizonte mínimo la gobernabilidad de la economía y la mantención de una democracia de equilibrio y, como estrategia más ambiciosa, la gobernabilidad progresiva y la reconversión exitosa. Esto supone la existencia de actores dispuestos a encontrar acuerdos mínimos en torno al crecimiento económico y la ejecución de políticas sociales que atenúen los efectos del ajuste estructural.

El Ecuador se halla lejos de conceptos modernos de concertación social, por la vigencia de posiciones corporativas y la cerrada negativa a la búsqueda de acuerdos o pactos. Aún más, la concertación ha adquirido un solo sentido: el acuerdo entre los distintos sectores empresariales y el gobierno frente a la modernización y la privatización.

La posición relativa al otorgamiento de derechos de participación política a los independientes, es un argumento de consenso en todos los partidos de derecha.

La Democracia Popular, aparece como una de las pocas fuerzas que estarían apostando a una modernización de la política ecuatoriana. El cambio en la Declaración de Principios, tras el congreso ideológico realizado a comienzos de junio de este año, traduce en términos formales lo que ya había ocurrido en la realidad. Uno de los cambios más sensibles aprobado, fue el reemplazo de la noción de **sociedad** comunitaria por la de **economía** solidaria, puesto que carecía de sentido práctico mantener la propuesta utópica de que, total o mayoritariamente, la economía ecuatoriana debía organizarse comunitariamente. Ahora se postula que, junto a las actividades productivas privadas y públicas, coexistan las comunitarias y que la importancia de cada una esté determinada por las necesidades del desarrollo nacional. Es previsible que dentro de la Izquierda Democrática, se inicie también una etapa de remozamiento ideológico. En general, se trata de los efectos políticos del enfoque de “Transformación Productiva con Equidad” de la CEPAL. La orientación parece que iría hacia una profesionalización de los cuadros organizativos y a una dirección más evidente en los sectores medios ilustrados.

Las polémicas y negociaciones entre el PUR y el Partido Conservador en torno a su fusión, revelan una lucha por copar instancias locales de poder o segmentos del aparato de Estado. Con todo, emerge como ganador neto el Partido Conservador.

Los fenómenos que ocurren fuera de la derecha, no revelan más que una permanencia de la fragmentación, con la fundación de un nuevo partido, Unidad Latinoamericana, dirigido por Hugo Caicedo. Proclama un ideario nacionalista y asegura tener 150.000 afiliados. Por otra parte, se efectuó a fines de octubre la fusión entre Liberación Nacional y Nueva Democracia de Julio César Trujillo. El potencial electoral resultante de esta fusión, solo se revelará en el futuro.

Lo ocurrido en el Parlamento este año muestra un sustancial incremento de factores de descomposición de las fuerzas políticas. El bloque de "independientes" con un contingente de 21 diputados, es ahora el más numeroso. Su constitución última, en agosto, ocurrió dentro de una lógica de mantener una mayoría proclive al gobierno, con la cual se negociaría la Ley de Modernización del Estado a cambio de una autoprorroga de los legisladores.



NUEVA SOCIEDAD

JULIO-AGOSTO 1993

Nº 126

Director: Heldulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: Raúl Benítez Manaut, El Salvador. Paz conflictiva, democracia frágil. Carlos Acuña, Argentina. Hacia un nuevo modelo. **APORTES:** William C. Smith, Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina. Dirk Messner, Corea del Sur y el Estado. De la omnipotencia desarrollista estatal a la crisis del modelo de conducción jerárquica. **TEMA CENTRAL:** INTEGRACION ¿ESTRATEGIA O FATALIDAD? Santiago Escobar Sepúlveda, La política de la Integración. Jorge Schvarzer, El Mercosur. La geografía a la espera de actores. Judith Sutz, innovación e integración en América Latina. Theotonio dos Santos, Globalización financiera y estrategias de desarrollo. Augusto Bolívar, TLCAN. Ganadores y perdedores. Wolf Grabendorff, La integración europea. Consecuencias para América Latina. Juan Manuel Rodríguez, El movimiento sindical ante los procesos de integración. Carmen García Guadilla, Integración académica y nuevo valor del conocimiento. **Posiciones:** Adolfo C. Sturzenegger, Encuesta a empresas industriales exportadoras sobre el proceso de integración regional. Informe de resultados. **Las centrales sindicales frente al Mercosur.** Luiz Carlos Mandelli, Cambios geopolíticos e Integración.

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL	PAGOS: Cheque en dólares a nombre de
(Incluido flete aéreo)	(6 núms.)	(12 núms.)	NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado
América Latina	US\$ 30	US \$ 50	61.712 - Chacao - Caracas 1060-A. Venezuela.
Resto del mundo	US\$ 60	US \$ 90	Rogamos no efectuar transferencias bancarias
Venezuela	Bs. 1.000	Bs. 1800	para cancelar suscripciones.

COYUNTURA INTERNACIONAL

SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL

1. Perspectivas pesimistas

La última información disponible sobre la situación de la economía mundial, muestra que la recuperación económica internacional se encuentra más distante de lo originalmente previsto por los expertos de los organismos competentes. En efecto, las proyecciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional en Octubre del año en curso, preveen un crecimiento del Producto Mundial del 2.2% para 1993, mientras que un año antes habían pronosticado un crecimiento del 3.1%. Las mayores revisiones hacia abajo se registraron en los países industrializados, en especial en Alemania, Japón y Francia, países para los que se había previsto en Octubre de 1992 un crecimiento del producto en 1993, del orden del 2.6%, 3.8% y 2.7%, respectivamente, mientras que con los últimos indicadores disponibles se estiman caídas del producto, del orden del 1.6%, 0.1% y 1%, para cada país respectivamente.

Los países industrializados en conjunto crecerían en apenas 1.1%, tasa inferior a la registrada en 1992, del 1.7%, mostrando que 1993 ha sido el quinto año consecutivo de disminución del crecimiento en los países industrializados, si bien es necesario destacar que no todos los países se encuentran en una misma fase del ciclo económico, registrándose importantes desfases. Así, mientras los países anglosajones, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Australia, se encuentran en una fase de lenta e incluso errática recuperación, en los casos de Alemania, Francia y en general de los países de Europa continental, la recesión arrecia con particular intensidad siendo muy difícil predecir, a juicio de los expertos, cuánto tiempo durará la recesión en esta área, aún cuando el FMI estima un crecimiento del 1.8% para 1994, más bien como un objetivo optimista a ser alcanzado antes que como una perspectiva real. Las pesimistas perspectivas de los países europeos para el resto de 1993 y 1994, se basan en la limitada capacidad de arrastre vía aumento de las

importaciones, que está demostrando la débil recuperación de la economía de los países anglosajones, en particular de Estados Unidos, frente a otras recuperaciones después de una recesión (casos de 1976-1978 y 1983-1984). Por otra parte, el expediente del gasto público tiene pocas posibilidades de ser utilizado como recurso para impulsar la economía, dada la magnitud que alcanza el déficit público en general en los países de la OCDE, y en particular en los países de Europa. La esperanza se concentra en consecuencia sobre el manejo de las tasas de interés, las cuales han registrado importantes descensos en el período transcurrido de 1993, pero que, a juicio de los expertos, aún podrían disminuir más.

Se prevé que el déficit presupuestario global de los países industrializados ascenderá al 4.5% del PIB en 1993, igualando la cifra sin precedentes de 1982 ¹. Para el caso de los países europeos miembros de la OCDE, el déficit ascendería al 6.4% del PIB en 1993. En esas condiciones, el manejo de la política fiscal está actuando como un elemento procíclico en la mayoría de países industrializados, mediante la restricción del gasto público, que profundiza aún más la recesión. El déficit, sin embargo, tiende a crecer por efectos de la misma recesión que da lugar a la disminución de los ingresos al contraerse la actividad económica y al aumento de las erogaciones por subsidios al creciente desempleo. Los gobernantes se encuentran entonces frente a un dilema: practicar una política fiscal expansionista tratando de estimular la actividad económica y reducir el desempleo aún cuando aumente el déficit fiscal y la deuda pública, o, reducir el gasto público a costa de una mayor recesión y desempleo, aumentando el gasto público en subsidios a los desempleados.

A juicio de los expertos de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), los gobernantes de los países industrializados deberían incrementar el gasto público en forma coordinada entre todos, para estimular la economía; y, para corregir el déficit, deberían recurrir en mayor medida que lo practicado hasta ahora, a la privatización de empresas públicas y al establecimiento de un impuesto a los tenedores de activos financieros ².

Respecto a las tasas de interés, Europa se mantiene atada a las decisiones del gobierno alemán que ha mantenido hasta ahora un manejo restrictivo de la política monetaria, dando prioridad al control de la inflación, a pesar de que su economía también se encuentra atravesando por una importante recesión. La resistencia alemana a reducir las tasas de interés en mayor medida que la registrada hasta ahora, obedece a las necesidades que impuso la forma de financiar la unificación alemana, a través de empréstitos, adoptando una política presupuestaria expansionista, lo que

1. FMI, "Perspectivas de la economía mundial...La economía mundial exige afinación", en: FMI Boletín, 18 de octubre de 1993, p. 316.

2. Ver UNCTAD, Trade and Development Report, 1993, Nueva York, Naciones Unidas, 1993, p. III.

les ha conducido a endurecer las condiciones de la política monetaria para evitar una excesiva y temida pérdida de control de la inflación ³. Las elevadas tasas de interés alemanas al atraer capitales del resto de países europeos, han contribuido a precipitar la crisis del sistema monetario, al mismo tiempo que han dificultado el recurso de los mismos al estímulo de menores tasas de interés para reactivar sus economías sumidas en la recesión.

Las dificultades que han enfrentado desde 1992 los gobiernos de la Comunidad Económica Europea (CEE) para mantener las paridades de las divisas frente al marco alemán, empujaron a los ministros de Economía y Finanzas de la CEE, el 1 de Agosto del año en curso, a ampliar la banda de fluctuación de las monedas al 15%, porcentaje ampliamente superior al 2,25% vigente hasta entonces para todas las monedas del Sistema Monetario Europeo, excepto para la peseta y el escudo, cuya banda era del 6%.

El Mecanismo Europeo de Paridades Cambiarias, que se encuentra vigente desde hace 14 años, considerado un elemento central del Sistema Monetario Europeo y de la posible Moneda Unica en la CEE, ha sufrido serios reveses en los últimos dos años y muchos expertos señalan que se encuentra incluso cerca de su extinción, lo que constituye un serio revés de la unión europea.

2. Las nuevas “locomotoras” de la economía mundial

Contrariando la visión dominante en los países industrializados de que su reactivación era indispensable para que actuen de locomotoras de la economía mundial, en las actuales condiciones de lento crecimiento de la economía de estos países (1.1% en promedio para 1993), han sido los países en desarrollo los que han impulsado el crecimiento de la economía mundial, al estar en capacidad de crecer al 6.1% en 1993 y probablemente al 5.5% en 1994, de acuerdo con las últimas estimaciones del FMI.

Dentro de los países subdesarrollados, la región más dinámica continúa siendo la asiática, con un crecimiento promedio previsto del 8.7% en 1993 y del 7.1% en 1994; América Latina se estima que crecerá al 3.4% en 1993 (frente al 2.5% en 1992), tasa similar a la estimada para los países en desarrollo del Medio Este y Europa; mientras que los países en desarrollo de Africa crecerían apenas en 1.6%, manteniéndose dentro de una crítica situación económica.

El crecimiento económico de los países en desarrollo asiáticos continúa sustentándose en las exportaciones, destacándose por su dinamismo el crecimiento del comercio exterior de China y Hong Kong, que vienen registrando un crecimiento

3. Véase el artículo de Antonia Calvo, “Las lecciones de la crisis monetaria europea”, en: Boletín ICE Económico, No. 2373, del 14 al 20 de junio de 1993, pp. 1753 a 1759.

tanto de sus exportaciones como de sus importaciones a ritmos ampliamente superiores al del promedio mundial.

En contraste con los países en desarrollo de Asia que se han destacado por el dinamismo de sus exportaciones, en las cuales se sustenta su crecimiento económico, América Latina se ha destacado por el dinamismo de sus importaciones, mientras que sus exportaciones se han mantenido estancadas debido en particular al deterioro de los términos de intercambio registrado en forma prácticamente ininterrumpida desde 1980; esto es, desde la anterior recesión observada en los países industrializados.

3. Agudización del Desempleo

La recesión económica en Europa y el lento crecimiento en los restantes países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ⁴, han agravado el problema del desempleo, a tal punto que actualmente el número de desempleados en los países de la OCDE supera los 34 millones de personas, alcanzando una tasa de desempleo del 8,5% de la población activa, tasa que es la más elevada desde la segunda guerra mundial, solamente registrada otra vez en 1983 ⁵. Los 34 millones de desempleados en 1993, significan un aumento de 9,4 millones frente a los registrados en 1990, esto es un promedio de más de 3 millones de desempleados adicionales por año. En 1994, se estima que el desempleo afectará a 36 millones de personas, aún cuando la recuperación económica se extendiera progresivamente al conjunto de países de la OCDE, conforme a las previsiones del FMI. La tasa de desempleo es particularmente elevada en España (21,7%), país que se encuentra en recesión desde mediados de 1992, la misma que continúa durante 1993.

La actual agravación coyuntural del desempleo en Europa se superpone a la tendencia a su crecimiento que se registra desde hace veinte años, aún en épocas de crecimiento de la actividad económica, razón por la cual ha sido denominado **paro estructural**, esto es que no se reducirá aún cuando crezca el producto. El problema del desempleo, además de haberse convertido en el principal tema de discusión interna, por sus efectos sobre la xenofobia y los sentimientos proteccionistas, está

4. La OCDE está integrada por los siguientes países: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía, países que firmaron la Convención de la Organización en dic. de 1960; más, los siguientes países que se incorporaron con posterioridad: Japón, Finlandia, Australia y Nueva Zelanda. Ver: Uldaricio Figueroa, Organismos Internacionales, Santiago de Chile, Edit. Jurídica de Chile, 1991, p. 657.

5. Ver, Alberto Olano, "Esperando a Godot", en: Boletín ICE Económico, No. 2381, del 6 al 12 de septiembre de 1993, p. 2380.

concitando la atención internacional. El Presidente norteamericano convocó a una cumbre mundial sobre el desempleo, a realizarse en diciembre del año en curso, en Washington; y, en el comunicado de prensa dado a conocer al término de la reunión del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del FMI, celebrada en Washington, el 26 de septiembre, el Comité expresó su inquietud ante la continua atonía del crecimiento económico de los países industriales, los elevados y crecientes niveles de desempleo y las persistentes presiones proteccionistas ⁶.

4. Los conflictos comerciales y el neoproteccionismo

El crecimiento del desempleo en Europa ha estado acompañado de la impresión cada vez más generalizada en esos países de que los bajos salarios en los países en desarrollo -el dumping social-, les permite competir en forma ventajosa con los países industrializados, por lo cual, estos últimos deberían aislarse de esa creciente competencia internacional mediante mayores medidas proteccionistas. Las dificultades que enfrentan los países industrializados para generar nuevas fuentes de empleo, particularmente graves desde 1980, aún en épocas de crecimiento económico, constituyen una explicación contundente del aumento registrado en los países industrializados de los sentimientos proteccionistas y sobre todo de las prácticas neoproteccionistas (a través de medidas no arancelarias), especialmente dirigidas en contra de los productos procedentes de los países en desarrollo, pero también de otros países desarrollados.

Así, en los últimos años, han tendido a agudizarse los conflictos comerciales entre Estados Unidos y Japón, entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, entre la Comunidad Europea y Japón; y, la administración del Presidente Clinton enfrenta dificultades para lograr la ratificación en el Congreso del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (el NAFTA, North America Free Trade Area).

Al explosivo crecimiento del desempleo en los países industrializados, en particular en Europa, hay que añadir la profundización durante la década de los ochenta de los desequilibrios comerciales y financieros entre los países, como la transformación de Estados Unidos en un país deudor neto frente al resto del mundo a partir de 1985 y su persistente búsqueda de transformación de su déficit comercial en superávit; la acumulación de persistentes superávits comerciales por parte de Japón y los países asiáticos, en particular de los denominados Cuatro Dragones: Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong, pero también la dinámica de las exportaciones de

6. FMI. "Se reitera la decisión de llevar adelante la estrategia de cooperación para el crecimiento". Comunicado del Comité Provisional. En FMI BOLETIN, 18 de octubre de 1993, p. 307.

China, Filipinas, Malasia y Tailandia y las dificultades norteamericanas y europeas de cambiar el signo de sus intercambios comerciales con esos países asiáticos.

La combinación de desempleo y desequilibrios comerciales y financieros explican el persistente aumento del proteccionismo y del neoproteccionismo en los países industrializados, así como la tendencia a la realización de acuerdos bilaterales abandonando el multilateralismo en las relaciones comerciales internacionales y tendiendo a la realización de un comercio administrado, muy distante de las libres fuerzas del mercado y de los principios básicos del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (el GATT, General Agreement on Trade and Tariffs).

Los conflictos comerciales han tendido a agudizarse con la recesión, siendo un reflejo de esa agudización, las dificultades que enfrenta la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, también denominada Ronda Uruguay. La Ronda Uruguay se inició en septiembre de 1986 en Punta del Este y debió concluir cuatro años más tarde, esto es a fines de 1990. Actualmente se ha fijado como fecha límite para su conclusión, el 15 de diciembre de 1993, esto es tres años más tarde de lo previsto y no se han superado todavía importantes divergencias entre sus países miembros, en particular entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea.

Los conflictos entre la CEE y Estados Unidos -apoyado por el Grupo CAIRNS⁷-, son particularmente intensos en el campo de la agricultura. En el momento actual, la posibilidad de conclusión de la Ronda Uruguay para mediados de diciembre enfrenta la dificultad puesta por Francia, al rechazar el Acuerdo denominado Blair House entre Estados Unidos y la Comunidad Europea.

El Acuerdo que concluyó el pasado mes de noviembre, permitiendo desbloquear las negociaciones de la Ronda Uruguay que se encontraban entonces estancadas, prevee -entre otros puntos- la reducción de 21% en las exportaciones agrícolas subsidiadas de la CEE durante los próximos seis años. Los agricultores y el gobierno francés afirman que esto los arruinará⁸.

Francia sostiene que el Acuerdo Blair House es incompatible con la Política Agrícola Común (PAC) al implicar una reducción inaceptable del volumen de las exportaciones agrícolas. Otros países europeos como Alemania, Bélgica e Inglaterra, han manifestado públicamente su apoyo a ese Acuerdo. Sin embargo, en la reunión del Consejo de Ministros especial, a la que asistieron los titulares de Relaciones Exteriores y de Agricultura de la CE realizada el 20 de septiembre de 1993

7. El CAIRNS se constituyó en la ciudad australiana de Cairns, cuyo nombre tomó, en Agosto de 1986, con el objeto de presionar por la eliminación de los subsidios a la agricultura, en la Ronda Uruguay. El CAIRNS está integrado por: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Islas Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay.

8. "Retrasaría Francia la Fecha de Conclusión de la Ronda Uruguay". Se opone al Acuerdo Agrícola con EU. EXCELSIOR, 11 de septiembre de 1993, p. 3-F.

en Bruselas, el Consejo confirmó su posición según la cual “los resultados de la Ronda Uruguay en el ámbito agrícola no pueden tener por efecto un replanteamiento directo o indirecto de la política agrícola común así como de respeto de sus principios básicos y, fundamentalmente el de la preferencia comunitaria. En esta línea, el Consejo señaló la necesidad de mantener la vocación exportadora de la Comunidad y de asegurarle su lugar en el mercado internacional de productos agrícolas”⁹.

Actualmente existe una fuerte presión internacional porque se concluya la Ronda Uruguay hasta el 15 de diciembre de 1993. Esta Ronda es considerada por el Director General del GATT la “negociación más importante de todo el período de la posguerra mundial”. En una declaración conjunta, del 27 de septiembre de 1993, emitida por Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, Lewis Preston, Presidente del Banco Mundial, y, Peter D. Sutherland, Director General del GATT, se instó a la feliz conclusión de la Ronda, con el fin de fortalecer la actividad económica y, en particular, la creación de puestos de trabajo. A su juicio, “si la Ronda no llegase a concluir, se daría razón a la creciente ola de retórica proteccionista y crecería el peligro de aparición de un círculo vicioso en el cual el proteccionismo fortalecido impide la recuperación económica, y la falta de recuperación alimenta a su vez la presión proteccionista”¹⁰.

Al margen de lo que suceda con la Ronda Uruguay, el FMI reconoce que “en el campo del comercio, desafortunadamente, el progreso ha sido lento. Las presiones proteccionistas permanecen fuertes y se han realizado sólo pequeños progresos en el desmantelamiento de los Acuerdos de comercio administrado y de otras barreras no tarifarias establecidas en los países industrializados a lo largo de la década pasada”¹¹.

5. Las relaciones comerciales entre EEUU y Japón

Los persistentes déficit comerciales de Estados Unidos con Japón, que producen como contrapartida los crónicos superávits en cuenta corriente de este último país, han dado lugar a una tensa relación comercial entre los dos y al establecimiento de un comercio administrado en el que las negociaciones bilaterales tienden a reemplazar cada vez más a las negociaciones multilaterales.

9. “Conclusiones del Consejo Jumbo de 20 de septiembre de 1993 sobre la Ronda Uruguay”. Documento oficial, original en francés. Traducción de María del Pilar Málaga Tello. Boletín ICE Económico, N-2385, del 4 al 10 de octubre de 1993, p. 2684.

10. “Declaración conjunta. Es imperiosa la necesidad de concluir la Ronda Uruguay”, en: FMI Boletín, volumen 22, número 18, 18 de octubre de 1993, p. 308.

11. IMF, World Economic Outlook, Septiembre 17, 1993, p.2.

En efecto, el 9 de julio del año en curso, después de la reunión cumbre del Grupo de los Siete (G-7), el primer ministro japonés, Kiichi Miyazawa, y el presidente de Estados Unidos, William Clinton, anunciaron el establecimiento de un nuevo esquema de negociaciones bilaterales, denominado "Marco para una nueva asociación económica" ("Framework for a New Economic Partnership"), que sucede a la "Iniciativa de impedimentos estructurales" (más conocida por sus siglas inglesas SII), que estuvo vigente desde 1989. Además de la SII, las negociaciones bilaterales entre estos dos países han dado lugar a catorce acuerdos adicionales que comprenden los siguientes sectores: carne de vacuno; cítricos; semiconductores; satélites espaciales de telecomunicación; superordenadores; madera de construcción; equipos de radiotransmisión; teléfonos celulares; equipos terminales de telecomunicación; metales amorfos; vidrio; ordenadores; papel; y, repuestos de automóviles.

Los objetivos establecidos en el SII no se alcanzaron. Japón se comprometió a disminuir en forma progresiva su superávit en cuenta corriente y éste en efecto se redujo al 1,2% en 1990, pero volvió a crecer al 3,2% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año fiscal 1992 y se estima que alcanzará el 3,4 por 100 del PIB en el año fiscal de 1993 ¹². Por su parte, Estados Unidos se comprometió a eliminar el déficit presupuestario federal, de acuerdo con la Ley Gramm-Rudman-Hollings. Pero dicho déficit pasó de una cifra equivalente al 1,5% del Producto Nacional Bruto (PNB) en 1989, al 4,6% en 1992 y se estima que disminuirá ligeramente en 1993, al 4,3% del PNB ¹³.

El déficit comercial de Estados Unidos con Japón descendió hasta los 44 mil millones de dólares en 1990, pero a partir de entonces ha vuelto a incrementarse hasta la cifra de 51 mil millones de dólares en 1992, lo que representa aproximadamente el 50% del déficit comercial norteamericano total. En consecuencia, la administración demócrata ha decidido establecer un "comercio de resultados" mediante el establecimiento de objetivos numéricos, tomando como ejemplo el Acuerdo bilateral de 1991 sobre semiconductores que dió buenos resultados en el sentido de que Japón importó este producto en la magnitud establecida por el Acuerdo.

Al inicio de las negociaciones del "Framework for a New Economic Partnership", Estados Unidos propuso que el Gobierno japonés se comprometiera a reducir su superávit en cuenta corriente a la mitad (ésto es, al 1.5% del PIB) en el espacio de tres años, así como a incrementar sus importaciones. La oposición japonesa al establecimiento de objetivos numéricos, dió lugar a que en el documento final no se especifique en qué porcentajes deberá reducir Japón su superávit en cuenta corrien-

12. Ver IMF, World Economic Outlook, Mayo 1993, Tabla A27, Industrial Countries: Balance of Payments on Current Account, p. 162.

13. Ver IMF, World Economic Outlook, Mayo 1993, Tabla 4, p. 29.

te o incrementar sus importaciones. Estados Unidos por su parte, se compromete “a perseguir activamente” el objetivo a mediano plazo de reducir su déficit fiscal, promover el ahorro interno y reforzar su competitividad internacional.

Además de estas declaraciones generales, el Acuerdo define cinco grupos de temas en los que se continuará negociando en forma bilateral, que se refieren a: importaciones por organismos públicos japoneses; reforma de normas legales en Japón, en especial respecto a servicios financieros, seguros, sistemas de distribución comercial y derecho de la competencia; otros sectores importantes, en particular el automotriz; armonización económica en materia de inversiones directas recíprocas, derechos de propiedad intelectual, acceso a tecnologías y relaciones a largo plazo comprador/ suministrador; y, cumplimiento de todos los acuerdos existentes incluidos los 14 mencionados y la SII ¹⁴.

Los acuerdos comerciales firmados entre Estados Unidos y Japón ilustran la tendencia a la realización de acuerdos bilaterales al margen de las negociaciones multilaterales del GATT, práctica que, si bien en forma menos extendida, es utilizada también por la CEE en sus relaciones comerciales con Japón y Estados Unidos.

6. América Latina impulsa la Economía Mundial

La bonanza de las importaciones latinoamericanas, registrada por cuarto año consecutivo en el período transcurrido hasta 1993, ha sido reconocida por el FMI como una “contribución” que realiza América Latina a la prosperidad económica mundial.

Las importaciones latinoamericanas han crecido a tasas de dos dígitos desde 1990: 15.7% en 1990, 18.1% en 1991 y 18.4% en 1992, llegando a triplicar en 1992 la tasa de crecimiento del total de importaciones mundiales (del 6%) y más que duplicando la tasa de crecimiento de las importaciones asiáticas (8%). ¹⁵ En 1993, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el ritmo de crecimiento de las importaciones de la región se moderaría al 9% por la desaceleración registrada por esta variable en México y Venezuela.

El dinamismo registrado por las importaciones latinoamericanas en los años noventa, ha significado mayores oportunidades de exportación para los países industrializados, que han tendido a acaparar un mayor porcentaje de ese dinámico mercado. Así, mientras en 1989 procedieron de los países industrializados el 69.8% de las importaciones latinoamericanas, en 1992 ese porcentaje aumentó al 73.9%.

14. Para mayor información puede consultarse: Manuel De la Cámara, “Las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Japón: ¿<<Hacia un comercio administrado>>?”, Boletín ICE Económico, No. 2380, del 2 de Agosto al 5 de septiembre de 1993, pp. 2311-2314.

15. Ver GATT. FOCUS Boletín de Información, No. 98, Abril de 1993, Cuadro sobre el Valor del comercio mundial de mercancías en 1991- 1992, p. 3.

mostrando la tendencia registrada en los últimos años a una mayor concentración de las importaciones en las procedentes de los países industrializados.

Aún dentro de los países industrializados, las importaciones latinoamericanas han tendido a concentrarse en las procedentes de Estados Unidos y Japón. El valor de las importaciones latinoamericanas procedentes de estos países se ha incrementado en 103 y 106%, respectivamente, entre 1989 y 1992, mientras que las importaciones procedentes de los países en desarrollo, se han incrementado en el 60% en el mismo período.

Al contrario de lo sucedido con las importaciones, las exportaciones latinoamericanas dirigidas a los países en desarrollo han crecido en mayor porcentaje (42% entre 1989 y 1992), que las destinadas a los países industrializados (29.6% en el mismo período). Esto significa que los países en desarrollo han constituido un mercado más dinámico para los productos latinoamericanos que los mercados de los países industrializados.

En contraste con el dinámico crecimiento de las importaciones, 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.

El crecimiento desproporcionado de las importaciones en relación al de las exportaciones latinoamericanas, ha dado lugar a la transformación del superávit comercial que registró la región hasta 1990 (de 12403 millones de dólares), en un déficit de 5882 millones en 1991, el mismo que se multiplicó por 4.7 en un año, para convertirse en 1992, en un déficit de 27465 millones de dólares. ¹⁶ Para 1993, el déficit en cuenta corriente de la región ascendería a 41.6 mil millones de dólares, frente a un déficit de 36.8 mil millones registrado en 1992, de acuerdo con las estimaciones de la CEPAL.

El deterioro de la posición comercial de América Latina, ha sido general, frente a todos los países y regiones, destacándose sin embargo el deterioro de la posición comercial frente a los países industrializados, en particular con Estados Unidos, frente al cual se pasó de un superávit de la región de alrededor de 5.300 millones de dólares en 1989, a un déficit de alrededor de 15.000 millones de dólares en 1992, mostrando que la propensión a importar productos norteamericanos es mucho más elevada en esta región que en el resto del mundo. Así, mientras las exportaciones de Estados Unidos a América Latina se duplicaron entre 1989 y 1992, las exportaciones de Estados Unidos hacia Japón en el mismo período apenas crecieron en 6%. El valor de las exportaciones norteamericanas hacia América Latina en 1992 (77.339 millones de dólares), ascendió a casi el doble del valor de las exportaciones norteamericanas hacia Japón (47.764 millones de dólares).

16. Fuente: IMF. Direction of Trade Statistics Yearbook, 1993, p.44.

El Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica -un tomo de 2.000 páginas sin incluir los Acuerdos paralelos-, conocido por su sigla inglesa NAFTA, continúa teniendo un importante número de adversarios, a pesar de que los “Acuerdos Paralelos” negociados en los últimos meses, incluyen provisiones para garantizar la adecuada protección del medio ambiente así como para evitar impactos negativos en el mercado de trabajo americano, con lo cual, las disposiciones de NAFTA son mucho más restrictivas que las disposiciones del GATT y aún de la Ronda Uruguay, al obligar a los países signatarios aplicar determinadas medidas ambientales o normas laborales.

Respecto a las medidas ambientales, como lo manifestó el Director General Adjunto del GATT, Charles Carlisle, “El GATT permite la imposición de restricciones comerciales a los productos cuya utilización o cuya presencia misma sea contaminante. Sin embargo, no hay nada en el Acuerdo General ni en el proyecto de texto de la Ronda Uruguay que permita la imposición de restricciones basadas en los métodos de producción”¹⁷.

En ese sentido, México y Canadá corren el riesgo de ser los únicos socios comerciales de Estados Unidos que reciban un <<tratamiento menos favorecido>>, y ello curiosamente en virtud de su Acuerdo de Libre comercio, ya que serían los únicos países del mundo a los que Estados Unidos podrá aplicar sanciones comerciales por infracciones de estándares en el mercado de trabajo o de medio ambiente.

La constitución de la Zona de Libre Comercio Norteamericana es un antecedente básico para la futura implementación de la Zona de Libre Comercio en toda América, en el contexto de la Iniciativa de las Américas.

Al margen del Tratado de Libre Comercio en Norteamérica y de su posible extensión a los demás países de América Latina, a partir de 1990, la región ha fomentado la creación y conservación de empleos en los países industrializados de los cuales han procedido las crecientes importaciones, en particular de Estados Unidos, utilizando para ello los recursos financieros provenientes de las privatizaciones de empresas públicas, de la colocación de valores en los mercados internacionales y del ingreso de capitales atraídos por las mayores tasas de interés vigentes en América Latina - con tipos de cambio estables que han tendido a revaluarse en parte por la misma influencia del ingreso de capitales-, en condiciones en que las tasas de interés internacionales han continuado declinando.

El masivo ingreso de capitales hacia América Latina, no ha servido para disminuir las enormes brechas entre opulencia y pobreza en la región, en la que de acuerdo con información de la CEPAL, a inicios de los años noventa, el 45.9% de la población, esto es 196 millones de latinoamericanos, vivían bajo la línea de la

17. “Las medidas ambientales y el comercio internacional”. En GATT FOCUS, No. 97, Marzo de 1993, p. 4.

pobreza ; y, en la que el desempleo y el subempleo afectan a 7 de cada 10 latinoamericanos que se encuentran en edad de trabajar.

En el momento actual, las economías de América Latina, como lo afirma la CEPAL, se han convertido en:

“Economías mucho más integradas que en el pasado a un escenario internacional fluctuante y plagado de incertidumbre, con brechas externas de gran magnitud que se tornan permanentes, financiadas con flujos de capital en parte propulsados por factores coyunturales y con estrechos márgenes de maniobra para ejercer su política económica”.¹⁸

Un cambio en la dirección de los flujos de capital hacia América Latina, al limitar su capacidad de importar, que no está sustentada en los ingresos por exportaciones ni en su capacidad productiva, afectará automáticamente a sus proveedores externos, en particular a Estados Unidos, el principal socio comercial de América Latina, mostrando la extrema fragilidad de la economía del continente americano.

18. Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina. Panorama Económico de América Latina 1993, Santiago de Chile, Septiembre de 1993, p. 10

Anexo Estadístico

PRODUCTO INTERNO DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

Tasas de crecimiento anual

AÑOS	TOTAL	ALEMANIA	EE.UU.	FRANCIA	JAPON	REINO UNID
1976	4.7	5.4	4.8	5.2	4.8	3.8
1977	3.7	3.0	4.6	4.4	5.3	1.0
1978	4.1	2.9	5.2	3.3	5.2	3.9
1979	3.2	4.1	2.1	3.2	5.3	2.2
1980	1.3	1.4	-0.2	1.6	4.3	-2.3
1981	1.4	0.2	2.0	1.2	3.7	-1.2
1982	-0.2	-0.6	-2.5	2.5	3.1	1.0
1983	2.6	1.5	3.7	0.7	3.2	3.7
1984	4.5	2.7	6.6	1.4	5.1	2.2
1985	3.3	5.0	3.2	1.9	5.0	3.8
1986	2.8	2.6	2.9	2.5	2.6	4.1
1987	3.2	4.1	3.1	2.3	4.1	4.8
1988	4.3	6.2	3.9	4.5	8.2	4.4
1989	3.2	4.7	2.5	4.1	4.7	2.1
1990	2.1	4.8	0.8	2.2	4.8	0.5
1991	0.2	4.0	-1.2	1.1	4.0	-2.2
1992	1.5	1.3	2.1	1.8	1.3	-0.6

FUENTE: PML 1976-1984, IFS 1985-1992, WORD ECONOMIC OUTLOOK, MAY 1993

TASAS DE INTERESES INTERNACIONALES
 Datos a finales del período en porcentajes

AÑOS	A 180 Días	
	LIBOR	PRIME
1970	8.47	7.91
1971	6.79	5.72
1972	5.41	5.25
1973	9.31	8.02
1974	11.20	10.80
1975	7.61	7.86
1976	6.12	6.84
1977	6.42	6.82
1978	8.33	9.06
1979	11.99	12.67
1980	14.15	15.27
1981	16.52	18.87
1982	13.25	14.86
1983	9.95	10.79
1984	11.29	12.04
1985	8.64	9.93
1986	6.85	8.35
1987	7.30	8.21
1988	8.13	9.32
1989	8.31	10.50
1990	7.56	10.00
1991	4.25	6.50
1992	3.68	6.00
Julio 1993	3.50	6.00

FUENTE: 1970 - 1988, FMI. Estadísticas
 Financieras Internacionales; 1989 - Jul 1993,
 Banco Central
 FUENTE: Banco Central, información estadística mensual

VALOR UNITARIO DE LOS PRINCIPALES
PRODUCTOS DE EXPORTACION

AÑOS	Petróleo Crudo	Derivados Petróleo	Banano	Café en grano	Cacao en grano	Elaborados de Cacao	Camarón
1980	35.2	21.0	176.1	2 448.1	2 235.7	2 952.5	7 024.7
1981	34.5	25.8	169.1	1 891.1	1 622.2	2 204.2	6 858.4
1982	32.5	22.7	169.2	1 874.2	1 467.4	1 164.6	7 412.1
1983	27.6	22.9	168.0	1 981.3	1 400.0	977.8	8 106.5
1984	27.4	25.2	147.3	2 443.4	2 046.9	1 764.9	7 502.3
1985	25.8	21.2	172.1	2 436.8	1 965.9	3 210.9	7 825.0
1986	12.8	10.5	188.2	2 910.4	1 856.4	2 180.8	9 257.2
1987	16.2	13.7	189.8	2 946.4	1 823.8	1 235.5	7 866.5
1988	12.7	10.6	192.0	2 052.8	1 468.8	1 783.9	6 885.6
1989	16.2	13.7	209.8	1 478.5	1 190.4	1 601.0	7 092.5
1990	20.2	15.5	212.6	1 192.3	1 077.7	1 410.4	6 446.0
1991	16.2	9.8	262.4	1 256.0	1 072.0	1 380.2	6 236.9
1992	16.7	11.5	243.2	1 043.6	1 006.5	1 227.0	6 030.4

FUENTE: Banco Central de Ecuador

EXPORTACIONES DE PETROLEO CRUDO
Cifras en miles

AÑOS	VOLUMEN Barriles	VALOR Miles US \$	PRECIO US \$/Barril
1980	39 637	1 393 926.9	35.17
1981	45 449	1 560 061.5	34.33
1982	42 669	1 388 283.8	32.54
1983	59 303	1 639 196.3	27.64
1984	61 346	1 678 236.6	27.36
1985	70 579	1 824 652.7	25.85
1986	71 416	912 397.5	12.78
1987	45 404	739 405.8	16.29
1988	69 005	875 174.8	12.68
1989	63 733	1 032 712.0	16.20
1990	62 274	1 258 000.0	20.20
1991	65 256	1 058 982.0	16.20
1992	74 382	1 251 006.0	16.82

FUENTE: Banco Central, información estadística mensual

INDICE DE PRECIOS DE LAS EXPORTACION
BASE 1980 = 100

AÑOS	INDICE
1980	100.0
1981	98.7
1982	91.3
1983	83.4
1984	83.9
1985	80.8
1986	55.9
1987	56.1
1988	51.9
1989	57.6
1990	58.1
1991	57.3
1992	54.0

FUENTE: Banco Central de Ecuador

BALANZA DE PAGOS DEL ECUADOR

Millones de Dolares

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
SALDO CUENTA CORRIENTE	-649.0	-961.0	-1 182.0	-115.0	-273.0	76.0	-585.0	-1 124.0	-536.0	-514.0	-116.0	-467.0	-6.0
BALANZA COMERCIAL	278.0	174.0	140.0	927.0	1 054.0	1 294.0	543.0	-33.0	619.0	661.0	1 003.0	644.0	961.0
Exportaciones	2 520.0	2 527.0	2 327.0	2 348.0	2 621.0	2 905.0	2 186.0	2 021.0	2 202.0	2 354.0	2 714.0	2 851.0	3 008.0
Petróleos y derivados	1 563.0	1 710.0	1 508.0	1 733.0	1 635.0	1 927.0	983.0	817.0	976.0	1 147.0	1 408.0	1 152.0	1 337.0
Otros	957.0	817.0	819.0	615.0	786.0	978.0	1 203.0	1 204.0	1 226.0	1 207.0	1 306.0	1 699.0	1 671.0
Importaciones	-2 242.0	-2 353.0	-2 167.0	-1 421.0	-1 567.0	-1 611.0	-1 643.0	-2 054.0	-1 583.0	-1 683.0	-1 711.0	-2 207.0	-2 027.0
BALANZA DE SERVICIOS	-957.0	-1 180.0	-1 342.0	-1 066.0	-1 347.0	-1 298.0	-1 173.0	-1 223.0	-1 252.0	1 272.0	-1 276.0	-1 221.0	-1 107.0
Interes deuda externa	-511.0	-626.0	-621.0	-767.0	-970.0	-648.0	-781.0	-759.0	-860.0	-967.0	-952.0	-852.0	-704.0
TRANSFERENCIAS	30.0	25.0	20.0	24.0	20.0	80.0	45.0	132.0	97.0	97.0	107.0	110.0	120.0
CUENTA DE CAPITALES	881.0	686.0	915.0	88.0	273.0	-28.0	351.0	1 036.0	517.0	898.0	568.0	980.0	27.0
Inversión	70.0	60.0	40.0	50.0	50.0	62.0	70.0	75.0	80.0	80.0	82.0	85.0	95.0
Deuda Externa	1 051.0	1 255.0	655.0	562.0	292.0	433.0	592.0	293.0	66.0	290.0	-497.0	-582.0	-700.0
Desembolsada	1 950.0	2 768.0	2 540.0	2 332.0	1 823.0	1 842.0	2 835.0	1 731.0	1 918.0	1 646.0	792.0	757.0	826.0
Normales	1 950.0	2 768.0	1 873.0	709.0	425.0	653.0	977.0	1 081.0	878.0	973.0	565.0	750.0	700.0
Refinanc. y capital	0.0	0.0	667.0	1 623.0	1 398.0	1 189.0	1 858.0	650.0	941.0	673.0	227.0	7.0	179.0
Amortización	-899.0	-1 513.0	-1 885.0	-1 770.0	-1 531.0	-1 409.0	-2 243.0	-1 438.0	-1 734.0	-1 356.0	-1 289.0	-1 339.0	-1 526.0
Normales	-899.0	-1 513.0	-1 218.0	-204.0	-212.0	-237.0	-399.0	-508.0	-871.0	-479.0	-551.0	-647.0	-826.0
Refinanc. y capital	0.0	0.0	-667.0	-1 566.0	-1 319.0	-1 172.0	-1 844.0	-930.0	-863.0	-877.0	-738.0	-692.0	-700.0
ATRASOS	0.0	0.0	212.0	-49.0	121.0	-251.0	-17.0	909.0	308.0	508.0	848.0	995.0	614.0

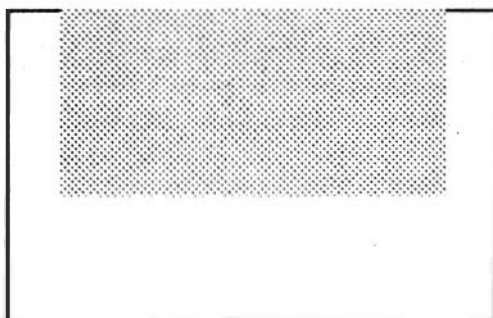
FUENTE: Banco Central del Ecuador

DIALOGOS

**América Latina: entre la polarización
del mercado mundial y la apertura**

Wolfgang Schmidt

**Comentarios de Marco Romero y
Jurgen Schuldt**



DIALOGOS / América Latina: entre la polarización del mercado mundial y la apertura / Autor: Wolfgang Schmidt / Comentarios de Marco Romero y Jurgen Schuldt

Para quienes hemos proseguido en la búsqueda de una sociedad justa, autónoma y soberana, en la que impere la solidaridad y la esperanza, no solo por razones éticas, por demás justificadas, sino que también por nuestra propia sobrevivencia, como Estado-Nación, con una historia cultural específica, la búsqueda de alternativas societales es una obligación y un reto, que desde el CAAP modestamente, tratamos de asumir, tendiendo además a advertir y evitar los procesos de dualización, desarticulación y desintegración, implícitos en el discurso de la "reconversión productiva y la rearticulación internacional".



UNRISD

**De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política
alimentaria en México
por Kirsten Appendini
Publicación reciente del UNRISD**

Este libro aporta un análisis detallado de las consecuencias de la profunda crisis económica posterior a 1982, y de las estrategias de ajuste consiguientes en la política alimentaria mexicana, enfocándose en la estructura de los programas y subsidios que habían sido elaborados durante varios decenios para regular el abasto de maíz. Este cereal es a la vez el producto agrícola más importante cultivado por los agricultores mexicanos y el alimento básico en la dieta de la mayoría de la población tanto rural como urbana. Las decisiones que corresponden a las condiciones en que se produce, se comercializa y se consume este tipo de grano afectan, por lo tanto, a intereses muy diversos; y la política de abasto se restringe más aún por el hecho de que la mayoría de los productores y consumidores de maíz son pobres.

Appendini traza el curso complejo y a menudo contradictorio de la asignación de precios al maíz y las reformas al comercio que hubo en la última década, y explica cómo los diversos grupos han tratado de influir en el proceso de elaboración de políticas, a la vez que analiza los efectos del ajuste en consumidores y productores mexicanos por igual. Su estudio constituye un marco de referencia esencial para entender el giro que debe darse en las estrategias de abasto de maíz como complemento a la implantación del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica.

UNRISD fue fundado hace 30 años con el fin de promover la investigación en los temas más apremiantes sobre el desarrollo social. Estudios multidisciplinarios se llevan a cabo con la colaboración de la extensa red de profesores y de institutos de investigación que UNRISD tiene principalmente en países en desarrollo. También se llevan a cabo conferencias y se publican documentos de discusión, monografías y libros sobre los programas de investigación. Si usted desea obtener más información y nuestra lista de publicaciones, favor de escribir a: Centro de Referencias UNRISD, Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza.

De la milpa a los tortibonos (259 páginas), es una publicación conjunta de UNRISD y el Colegio de México. Para obtener **De la milpa a los tortibonos: La reestructuración de la política alimentaria en México**, favor de escribir a: El Colegio de México, Camino al Ajusco N° 20, México, D.F. 01000, México.

*Tema
Central*



**gobernabilidad
y democracia**

MENOS ESTADO Y MAS GOBIERNO

José Sánchez Parga

La propuesta de "menos estado", cara para los neoliberales tiene que corresponder a "más y mejor gobierno" y a "más sociedad civil"; a menos democracia gobernante y a más democracia gobernada.

En el transcurso de su primer año en el poder, el actual gobierno de Sixto Durán Ballén ha encontrado muy serias dificultades para gobernar. Aún a pesar de comenzar disponiendo de una mayoría parlamentaria, de no enfrentar graves conflictos con los diferentes sectores de la sociedad, de beneficiarse de la desmovilización de los movimientos sociales tan activos en la década pasada, y de gozar del apoyo sustantivo del sector empresarial y modernizante del país. A pesar de todas estas ventajas el actual gobierno inició una gestión errática en algunos casos, claramente extravagante en otros y siempre indecisa o ambigua, la cual rápidamente hizo cundir la desconfianza.

Recordemos a título de ejemplo la serie de nombramientos rectificadas, de

medidas y contramedidas (sobre la asimilación del Ministerio de Bienestar Social al Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos), la efímera duración de sus ministros y sobre todo del equipo económico -lo más sólido y coherente de todo su gabinete- y en fin, un programa de modernización del Estado con resultados tan diferidos como tímidos, si exceptuamos las medidas adoptadas en cuanto a la desburocratización y las intenciones privatizadoras.

Incluso la falta de claridad en estos planes de gobierno y los procedimientos empleados para su tramitación y ejecución han sido objeto, por una parte, de una catarata de conflictos laborales con el sector público (a causa de las medidas de desburocratización y de recortes fiscales), y por otra parte de un descrédito que ha afectado tanto a di-

chos planes como a toda la gestión de gobierno.

No cabe desconocer la fragilidad congénita de un gobierno improvisado para ganar las elecciones presidenciales, huérfano del soporte de un partido político sólido, y que sin embargo, había suscitado si no esperanzas por lo menos expectativas entre la población. Esto explica, que ya después del primer año de gestión, el gobierno se quede reducido a una minoría parlamentaria en el congreso, cuando esta situación sólo suele ser enfrentada por cada gobierno al cabo de su primer bienio tras las elecciones legislativas provinciales.

Todos estos precedentes dan ya cuenta del grave problema de gobernabilidad que afecta al actual régimen; de ejercicio del poder en lo que se refiere a la toma de decisiones y a la eficiencia de las políticas que intenta implementar.

Esta misma crítica, más o menos marcada y global, hubiera podido merecer en muchos de sus aspectos los gobiernos precedentes; sin embargo, en el caso actual reviste mayor seriedad no sólo por la acumulación que presentan los problemas del Estado y por las urgencias que plantea la crisis política y económica, sino sobre todo porque este gobierno más allá de sus promesas electorales cifró toda su gestión en la reforma y modernización del Estado y en resolver la crisis económica con la aplicación de un ortodoxo modelo neoliberal.

Que la propuesta de "menos Estado" se encuentre en el eje del programa neoliberal, y que dicha propuesta tenga

connotaciones muy cuestionables, no resta importancia y valor a la necesidad de reducir el volumen del Estado, a desregular su funcionamiento y a la descentralización de su gobierno. Y todo ello no sólo en razón de lograr una mayor eficacia estatal y un mayor desarrollo de las posibilidades de la sociedad civil y sus actuaciones públicas sino también, en respuesta a la necesidad de modificar las formas de articulación entre Estado y sociedad.

En este sentido, la propuesta de "menos Estado" tiene que corresponder a "más y mejor gobierno" y a "más sociedad civil"; a menos democracia gobernante y más democracia gobernada.

Pero aun la misma planificación de "menos Estado" adoleció de eficiencia política, ya que en lugar de extirpar los órganos y funciones del aparato estatal, se optó únicamente por achicar el número de funcionarios con el programa de desburocratización. Primera consecuencia: no por generación espontánea sino por un vicio clientelar -que siempre vio al Estado como botón político-, mientras por una puerta salían los funcionarios liquidados, por otra entraban los nuevos empleados. Segunda consecuencia: como la reducción del Estado no ha sido eficiente y sustantiva (eliminación de órganos, de funciones, de regulaciones) se originó una especie de sistemas comunicantes, según el cual las funciones que desempeñaba un organismo eran traspasadas a otro organismo del Estado.

No se trata únicamente de que el modelo de Estado de los 70 y aun de los 80

se haya vuelto anacrónico, y que a su desfase hayan contribuido tanto la crisis fiscal y los nuevos programas neoliberales, sino que la misma democracia con sus nuevas exigencias de democratización ha puesto en crisis un modelo de Estado, incapaz de democratizarse internamente en sus estructuras institucionales y en su funcionamiento (políticas económicas y políticas sociales). Según esto, es la misma democracia la que pone en crisis un caduco modelo de Estado, siendo la tarea de dar forma a un Estado democrático como responsabilidad tanto de los gobiernos como de la misma sociedad.

Pero el actual gobierno nunca se ha planteado seriamente la totalidad y el alcance político de una real reforma del Estado, incurriendo en dos graves errores, que están afectando sus mismas condiciones y capacidades de gobernar.

En primer lugar, reducir el volumen del Estado y poner a dieta su obesidad no significa debilitar el Estado. Un Estado flaco y modesto puede ser un Estado fuerte y eficiente. Ya que el Estado es el principal aparato e instrumento de gobierno, y su razón fundamental consiste en producir el poder suficiente para gobernar. El actual gobierno ha creído poder gobernar sin el Estado, presidiendo de muchos de sus organismos e instancias, y se ha quedado sin ese sustantivo poder de Estado que requiere la más elemental gobernabilidad.

En segundo lugar, el actual gobierno ha hecho de la Ley de Modernización del Estado una suerte de coartada legislativa para empezar su reforma más por

los cambios institucionales que por los cambios instrumentales y funcionales. Es decir, ha cometido una falta de estrategia política, al ignorar que el Estado comienza a transformarse, modificando los usos políticos que de él hace el gobierno. Y cambiando las formas mismas de gobernar. No se puede modernizar el Estado si el gobierno sigue recurriendo a modelos anacrónicos, clientelares, nepotistas, improvisados y peregrinos, desfasados de los reales procesos históricos que vive el país.

En las actuales circunstancias asistimos a una doble esquizofrenia entre Estado y Gobierno, entre una forma de gobernar que se pretende tan neoliberal como moderna y prácticas de gobierno medievales y bananeras.

Si este colapso sólo afectara al actual gobierno no nos quedaría más remedio que resignarnos para el resto de su gestión. Pero el problema generado atañe a la misma consolidación democrática de nuestro sistema político, incapaz de resolver la paradoja de las tensiones y contraposiciones entre Estado y democracia.

Paradoja ésta que se replica en la misma sustancia dual de un Estado/aparato y un Estado/gobierno, y en la intersección, superposición, fusión y flujo de funciones y de poderes entre ambas dimensiones del Estado. Aunque la democracia se refiere directamente a la actividad de gobierno del Estado, sin embargo, una democratización del Estado gobernante pasa necesariamente por la democratización de sus aparatos y de su misma institucionalidad tecnocrática, y

sólo puede completarse con ésta. Una última consecuencia tanto de la paradoja Estado/aparato y Estado/gobierno, como de la esquizofrenia entre el mismo Estado y el mismo Gobierno, es que la situación de desgobierno que algunos críticos censuran como una falta de autoridad y de liderazgo, ha degenerado más bien en una suerte de estatismo sin Estado. Es decir, la combinación de prácticas administrativas, represivas y de arbitrajes contingentes entre intereses particulares, que tienen lugar en el Estado (y que dan la impresión de una proliferación de presencia estatal); una extraña combinación de exceso de poder con vacío de politicidad, lo cual genera una suerte de sentimiento colectivo "de pánico de identidad política", en el que los ciudadanos, y singularmente aquellos marginados y desprovistos de poder, temen al Estado pero temen mucho más todavía su desaparición y descomposición.

A nivel de la cotidianidad y de la episódica gubernamentales, todo esto implica no sólo la falta de eficacia de las políticas adoptadas, sino también, y no paradójicamente, en gestos exasperados y acciones autoritarias, como si con estos comportamientos se pudieran compensar las falencias del gobernar.

Un gobierno sin política

Menos Estado sin más (y mejor) gobierno, es en el Ecuador actual, no sólo sinónimo de desgobierno e ingobernabilidad sino de algo peor. Un jaque a una democracia casi recién estrenada

pero poco consolidada, porque ni el Estado ni el sistema político han tomado en serio que el ejercicio de la democracia se frustra si no se convierte en un proceso de democratización.

Por esta razón estamos incurriendo actualmente en el grave riesgo de sumirnos en el grado cero de la democracia, al pasar de una política sin democracia de períodos autoritarios a una democracia sin política tanto de parte de un Estado, que expresamente abdica de la política de gobernar, limitándose a administrar el Estado, o lo poco y malo que queda de él, como de parte de una sociedad civil (y aun de su expresión política en los partidos), que admite de la política, porque se encuentra marginada y se automargina de toda posibilidad de participación en el gobierno del país.

El dilema "sin libertad no hay política" ha cambiado de sentido (o lo ha profundizado), al comprender ahora que la política resulta inexistente, no cuando la libertad (negativa) se encuentra constreñida o dominada, sino cuando la libertad (positiva) sinónimo de posibilidades, se frustra por falta de capacidad para su ejercicio.

En el actual como en ningún otro gobierno, la democracia ha quedado reducida a procedimientos políticos, pero se han descartado los resultados de las políticas. El inicial y sugestivo programa de reforma del Estado nos había hecho esperar que el actual gobierno en lugar de seguir reproduciendo Estado se dedicaría a producir sociedad, a contribuir al desarrollo y mayor protagonis-

mo de la sociedad civil en todos sus sectores y organismos.

La despolitización del gobierno (que como toda “despolitización” comporta siempre una infrapolitización o repolitización perversa de la política), más allá del perfil de las personalidades que lo integran, se ha manifestado no sólo en su incapacidad sino incluso en su desinterés por negociar los conflictos, regular los disensos y generar consensos. Tal incapacidad se ha expresado tanto en las **relaciones de gobernabilidad** de la sociedad como en las mismas **relaciones de gubernamentalidad** al interior del mismo Estado. La improvisación y avatares en los nombramientos como en las renunciaciones, y la inestabilidad de los personeros del mismo régimen acusan no sólo la falta de cohesión política entre ellos sino también la incompatibilidad entre diferentes intereses y de líneas políticas. Incluso la imagen pública que el gobierno ha producido de sí mismo y de sus actuaciones ha sido extravagante y contradictoria, conjugando gestualidades más teatrales que eficaces, tan ingenuas en unas ocasiones como autoritarias en otras, suscitando con todo ello una generalizada desconfianza.

El estatismo sin Estado, al que nos referimos más arriba, encubre una “implosión de poder” en las relaciones Estado-gobierno-sociedad, una suerte de vacío político que es sinónimo de vacío democrático en la democracia. Un gobierno sin agenda para gobernar, no ya la sociedad sino el mismo Estado, corre el riesgo de agotar su gestión convertido en un gobierno bombero, sólo dedi-

cado a apagar los incendios ocasionales.

Por muy anecdótico que parezca el caso del programa “Operación Rescate Infantil” implementado desde el MBS en sustitución de la “Red Comunitaria” del anterior gobierno, resulta muy sintomático de una política estatal reducida a cambiar de nombre a los modelos de gestión.

Aceptada la idea de que el problema fundamental de la sociedad ecuatoriana es actualmente la modernización (sinónimo de eficacia y eficiencia) de sus relaciones políticas y humanas, de sus modelos de autoridad y administración pública, de sus formas de decisión colectiva y de gobierno, la historia de la última década, de los últimos años (y muy en particular de los dos primeros del presente régimen) no es más que una lastimosa serie de fracasos repetidos y, lo que es peor, de oportunidades perdidas.

Hace ya tiempo, que el modelo de Estado keynesiano cumplió su ciclo histórico. La dictadura petrolera se creó, y nos creó, la ilusión de continuar reproduciendo aquella imagen benefactora del Estado, y los primeros gobiernos democráticos de los años 80, aún a pesar de la crisis -y en parte debido a ella- no resistieron la tentación ni las crecientes demandas de la sociedad y desde el mismo Estado, de mantener un modelo de políticas sociales tan benefactoras como reñidas con sus políticas económicas. Con estas se siguieron alimentando persistentemente las mismas demandas sociales y sus presiones sobre el Estado. Ello ha dado lugar a un círculo vicioso,

según el cual también el presente gobierno se encuentra atrapado en un modelo de Estado y en un estilo de gobernar, que no sólo ha dejado de responder a los actuales procesos y nuevas condiciones sino que mucho menos corresponde al modelo de gobierno neoliberal, que pretendía imponer su clímax programático. Otro la falta de proyecto político en un gobierno, que aparece condenado a desempeñar un papel de mera transición.

Según esto, el gobierno de Sixto Durán ha incurrido en la peor de las contradicciones que se podían esperar de él: que su ineficiencia condujera al desgobierno. Esto ha pervertido los objetivos pragmáticos de los actuales conductores del Estado al convertir de la fórmula de “menos Estado” en “menos y peor gobierno”.

Porqué?

Más allá de las ineptitudes del equipo gobernante, de las incompetencias de muchos de sus integrantes y de la más visible cohesión de todo el gabinete a su interior y con el mismo Presidente, todo acusa un defecto apenas resaltado por los analistas, y que sin embargo merece ser destacado por el ambiente anti-político y de despolitización de nuestras actuales sociedades. El problema al que nos referimos es precisamente la falta de política, de politicidad y de objetivos políticos del actual gobierno.

La falta de cohesión del equipo político es de carácter sustancialmente político. Y no me refiero a que les falte

filiación política o al hecho que su conformación no fuera mediatizada por una alianza de partidos o por un acuerdo político en la perspectiva de garantizar una mejor gobernabilidad, todos ellos procedimientos convencionales de la política, sino a la ausencia de algo que puede ser mucho más efectivo: un proyecto político intensamente compartido y un firme compromiso sobre los procedimientos. Tal objetivo o no era claro o no contaba con el convencimiento y voluntad política de todos los miembros del gobierno.

Podrían ser muy afines y muy amigos, e incluso compartir la orientación de gobierno, pero esto no ha sido suficiente no ya para gobernar sino para realizar las reformas necesarias y urgentes que este gobierno no podía eludir.

De hecho, el único principio que podía guiar la transformación apostada en “menos Estado y más gobierno” era la orientación política que tuviera la conducción del Estado y el ejercicio de la gobernabilidad social.

Mucho hubiera sido pedirle al actual gobierno, que la misma propuesta y planificación de la reforma y modernización del Estado hubiera respondido a una real democratización del mismo Estado en sus aparatos y funciones, lo que hubiera conllevado una mayor participación y representación de la sociedad civil en mucho de los desempeños estatales.

A esta democratización del Estado, en el sentido mencionado, debería responder una democratización de la sociedad, y consecuentemente una menor

actuación de la democracia gobernante a favor de una mayor actuación de la democracia gobernada.

Si de algo no supo beneficiarse este gobierno fue del “efecto bautismal” (mayoría legislativa, margen de confianza del electorado, del mismo congreso y de la sociedad en general, la euforia y esperanzas cifradas en todo estreno gubernamental, tregua de las presiones y conflictos societales), del que goza en general todo gobierno, y que consiste en aprovechar rápidamente los primeros meses de su gestión, para emprender todo el sistema de reformas, todo el paquete de medidas, que además de trazar las líneas futuras del gobierno le permitan cosechar cuanto antes sus mejores resultados.

Pero ya desde el principio el gobierno hizo gala de indecisiones, de frenazos, de cambios de dirección, de tanteos y contradicciones. Y pronto cundió la desconfianza y se exacerbaron las críticas.

Incluso aunque las políticas sociales hubieran tenido que ser ajustadas en razón de la austeridad fiscal y del control de la inflación, aunque tuvieran que ser aplazadas por el mismo efecto recesivo de la economía, hubiera sido necesario, si no responder inmediatamente a las demandas sociales, al menos proporcionar las garantías de que la solución de los problemas serían consecuencia de los procedimientos adoptados.

Pero aquí faltó también otro de los principales recursos que posee todo gobierno, aunque ésta ha sido una ausencia casi en todos: una comunicación e

información política. Con ello no me refiero a las apariciones en público de nuestros gobernantes y ministros, que son, además de excesivas y exclusivamente escénicas y coreográficas, muy publicitarias, o moviéndose entre la arena y la amenaza. La sociedad necesita ser informada, saber cuáles son los planes del gobierno, cuáles sus objetivos, las razones de sus procedimientos y las metas que se propone alcanzar. Y más que nada la sociedad quiere saber si el mismo gobierno sabe a donde conduce el país. Sin encubrimientos ni tapujos piadosos, sin que le doren la píldora, pero con convicción.

Esta dimensión informativa y comunicacional lejos de ser adjetiva a la gobernabilidad democrática es un componente medular en ella.

Crisis democrática de la gobernabilidad

En el actual contexto ecuatoriano, y considerando que la crisis de gobernabilidad sólo puede ser estimada, comprendida y explicada desde un determinado paradigma de gobierno (ya que toda sociedad es siempre gobernable, aunque sea de manera terrorista y autoritaria), me referiré, para concluir, a tres efectos perversos, en los que está incurriendo el actual gobierno, pero que hacen referencia a los tres principales desafíos que enfrenta todo gobierno democrático.

1. Si el fenómeno no es nuevo y se presenta como resultado de acumulaciones anteriores, actualmente la forma que

adopta la ingobernabilidad se ha traducido en un desgobierno por el modo de tratar las desproporciones y desfases entre las demandas cada vez crecientes y más intensas de la sociedad civil y la capacidad que posee el sistema político en general y el gobierno en particular para responder a ellas.

El aparato estatal se ha vuelto demasiado débil y demasiado lento para satisfacer demandas. Este problema afecta directamente a la democracia, ya que ella es precisamente el régimen político basado por la participación y representación de la sociedad en el gobierno.

Así planteado el problema de la ingobernabilidad en la diferencia entre demandas y respuestas, surgen las soluciones extremas posibles: sofocar dichas demandas de manera autoritaria o reforzar el Estado ilimitadamente para responder a ellas.

Que el “Estado asistencial” esté en crisis no significa que para resolver el problema de la gobernabilidad no haya otra alternativa que abolir de hecho las prácticas sociales de la democracia o regresar al “Estado mínimo” de la tradición liberal, tal como propone el neoliberalismo.

Teniendo muy presente, en base a experiencias muy actuales, que la opción neoliberal puede conducir al recurso inevitable del autoritarismo, cuando el conflicto social (democráticamente legítimo) puede degenerar en los furros sociales provocados por tantas demandas insatisfechas.

Pero la cuestión precisa de la ingobernabilidad democrática plantea más

bien el riesgo inverso; no del exceso del poder sino del defecto de poder; no tanto del abuso del poder sino del desuso del poder; de las incapacidades, de las ineficiencias, de las ineptitudes. Si el abuso del poder puede generar terror en la sociedad, el no-uso del poder puede dar lugar al pánico.

No podemos resistirnos de citar al **Maquiavelo** de Hobbes, para quien el problema de la gobernabilidad no era el clásico y vanal asunto del autoritarismo, que diferenciaba al bueno del mal gobierno, sino de la deflación de poder: el gobierno que por debilidad o por incapacidad o por otras razones, no logra ejercer el poder que el pueblo le ha atribuido al elegirlo. Según Hobbes, la razón principal por la que los ciudadanos (“súbditos”) pueden considerarse libres de la obediencia obligada al gobernante (“soberano”) es su ineptitud para gobernar, y por consiguiente su incapacidad para protegerlos de los daños del desgobierno.

El tema de la ingobernabilidad es la versión moderna del Estado hobbesiano que **poca** no por exceso sino por defecto de poder, incapaz de atender los problemas de interés colectivo y la búsqueda del “bien común”.

2. Por “privatización de lo público” no me refiero a los programas de modernización del Estado y de privatización de empresas públicas, ya sea porque son ineficientes o porque no es competencia del Estado seguir siendo un productor, empresario o comerciante de bienes y servicios; aún concediendo que el Estado está sólo para gobernar, y que

en la actualidad un buen gobierno no pasa necesariamente por garantizar socialmente determinados bienes y servicios. Me refiero más bien al proceso inverso de lo que se denominó la “publicación de lo privado”, y que por la tradición del pensamiento político ha sido considerado como parte de la formación del Estado moderno.

La “publicización de lo privado” no representa la absorción de la sociedad civil en el Estado sino la configuración de éste como el lugar de convergencia de los intereses colectivos y de solución de todos los conflictos. En tal sentido, el Estado aparece como la expresión de una global transacción entre todos los ciudadanos, la cual se manifiesta en el principio abstracto de la ley y la legalidad.

Según esto la principal función del Estado, y más precisamente del gobierno, que es el órgano central de la dirección y solución de los asuntos públicos, es la de mediar y garantizar en los acuerdos de convivencia ciudadana (laborales, políticos, económicos...), y sobre todo el sistema de derechos y obligaciones.

La principal y más generalizada manifestación de la “privatización de lo público” decontracción y deformación de “lo público” por el interés privado es la relación clientelar (contractual, “te doy para que des”), la cual siendo típicamente privada se transplanta e injerta en las relaciones públicas.

La relación política se pervierte siempre, cuando deja de ser una relación pública, entre un político o funcionario y

quienes son sus representados, para convertirse en una relación entre Pedro y Pablo, como si ambos fueran ciudadanos privados pero que hacen uso de sus condiciones públicas y políticas para negociar intereses privados. Aquel deja de representar los intereses políticos y públicos de sus funciones, para pervertirlos en una relación privada (N. Bobbio, *Crisi della democrazia e neocontrattualismo*, Roma, 1984).

La razón de prohibir el mandato imperativo (la delegación) es precisamente la exigencia de transformar la relación política privada, característica de la sociedad feudal, en una relación política pública, característica del Estado de Derecho. Esta relación política se transforma de nuevo en una relación privada, en una relación de patrón-cliente, degenerándose con ello el modelo de representación de las modernas democracias. Aquí residen las raíces, no ya de la corrupción de lo público (de sus políticos y funcionarios), lo que es menos grave dentro de su letal gravedad, sino del desgobierno, en la medida que los intereses colectivos, el bien común, el proyecto político de una sociedad quedan hipotecados, relegados y son supeditados a los intereses privados.

3. En base a las consideraciones anteriores me parece importante ir más allá de lo que se considera “transparencia de lo público” propio de todo gobierno democrático, y aun de toda ética política, para tratar “lo público como publicidad” y la comunicación e información políticas como algo sustantivo a la actividad de gobernar.

“Lo público: (“ofentlichkeit”) es todavía para Kant una condición y un componente ético del gobierno y de la política. Según su Tratado para una paz perpetua (en el epílogo titulado Del acuerdo de la política con la moral según el concepto transcendental del derecho público). “Todas las acciones relativas al derecho de otros hombres, cuya máxima no es susceptible de publicidad, son injustas”. Esta misma acepción más elaborada se refleja aun en el pensamiento moderno de Habermas. Lo público era, pero sigue siendo, lo opuesto a los “arcanos del poder” (arcana imperii) o a la “razón del Estado”.

Sin embargo, “lo público” en una sociedad mediática e hiperinformatizada como las actuales posee una especificidad y eficiencia políticas totalmente nuevas. Informar y comunicar se ha vuelto un instrumento y ejercicio fundamentales del gobierno. Dar a conocer a la sociedad los mismos problemas de la acción de gobernar, las razones de sus políticas, la justificación de sus procedimientos, las metas y objetivos propuestos, todo ello se vuelve cada vez más un requisito de los acuerdos y consensos sociales, una condición intrínseca de la gobernabilidad.

Pero la perversión de este factor de la gobernabilidad consiste precisamente en transformar la “visibilidad” del ejercicio del poder en “vistosidad”, en sus imaginarios pueramente aparienciales,

en un abuso del “Estado espectáculo” y de la “video-política”.

Parte de todo este ofuscamiento de la “comunicación pública” en el que tan torpemente ha incurrido este gobierno, han sido las escenificaciones dramáticas vividas por sus protagonistas, la escandalización de sus vicisitudes particulares, las declaraciones fortuitas y ocasionales ante las cámaras, frívolos y transeúntes o superficiales pronunciamientos sobre cada peripecia del gobierno. Pero lo que es peor, este gobierno perdió también su oportunidad de informar políticamente.

Y siguen pensando que la mejor comunicación política del gobierno es transmitir la imagen del Presidente repartiéndolo, firmando cheques en un cantón, prometiendo obras en una provincia y diciendo en otra que el gobierno ya cumplió; besando guaguas en un desfile y zambulléndose en las multitudes congregadas. Esto será marketing político, pero no es comunicación política.

A veces nos aterroriza pensar que el gobierno no tiene una política de la información y comunicación públicas porque no tiene nada que informar y comunicar a la sociedad.

Quizás nos haga falta todavía una teoría política de la comunicación pública, necesaria para que en nuestras democracias dispongan nuestros gobiernos de mejores instrumentos y mayor capacidad de gobernabilidad.

¿BASTA LA GOBERNABILIDAD...?

Mario R. dos Santos (*)
Marcela A. Natalicchio (**)

La Gobernabilidad en América Latina se juega en dos umbrales: resolver los problemas de estabilidad y crecimiento económicos y profundizar el régimen democrático.

Uno se halla apresado en América Latina por sentimientos contrapuestos: por una parte ha aprendido dolorosamente el valor de cierto orden, asimilable en principio a la gobernabilidad en democracia; por otro sigue compartiendo aquella afirmación emancipatoria de Barrington Moore, en el sentido de que “el primer compromiso de la democracia no es con el orden”.

Y esto último no solamente porque se adhiera a una idea de democracia capaz de tener en cuenta las aspiraciones y las necesidades de la mayoría, para lo cual debe integrar el valor del orden en una gama de valores más amplia y más

exigente, sino porque se tiene la intuición de que en el mediano y largo plazo una mera gobernabilidad del sistema no va a gestar ni desarrollo ni una sociedad ciudadanamente integrada.

Los elementos de esa gobernabilidad, necesaria pero insuficiente, parecen estar dados en la presente coyuntura de reestructuración forzosa en América Latina por la resolución de problemas de estabilidad y crecimiento económicos, junto al mantenimiento del régimen democrático. En esos umbrales se jugaría la gobernabilidad.

La ingobernabilidad económica representada por fenómenos de inflación o hiperinflación, crisis fiscal, estanca-

(*) Coordinador área académica de CLACSO

(**) Investigadora Asociado de CLACSO

miento económico, fuga de capitales, procesos truncos de industrialización, escasa competitividad externa, problemas de financiamiento agudos, presentes en el endeudamiento externo y dificultades de transferencia interna, etc, vuelve imperioso lograr revertir el comportamiento de variables macroeconómicas claves.

Asimismo, las recurrentes interrupciones institucionales, con su secuela de violaciones masivas a derechos humanos y civiles elementales, en combinación con la urgencia impuesta por las políticas de ajuste, volvieron a traer la discusión sobre los contenidos y la calidad de la democracia, menos apremiantes que aquella sobre las condiciones para la estabilidad democrática. Y dado que tampoco aparecen viables procesos políticos con contenidos socialmente progresivos en marcos no democráticos (por ejemplo gobiernos militares populistas con compromiso social, el estilo de gobierno del general Velasco Alvarado), se refuerza lo anterior.

Lo dicho queda claro tanto en las políticas económicas desarrolladas por distintos gobiernos de la región cuanto en la relativa aceptación de los costos de esas políticas -en términos no sólo sociales sino también institucionales- por parte de las mayorías. Por supuesto que ello no quiere decir que la orientación de la reestructuración económica haya ganado el consenso de esas mayorías; si quiere en cambio decir, que en función de la contención de la inflación o de otras metas estabilizadoras se consienten a contrapelo, por ejemplo, ena-

jenaciones del patrimonio nacional, pérdidas de empleo y de condiciones de trabajo, pérdidas de soberanía nacional y retrocesos institucionales ...

Es cierto que en la reestructuración económica están presentes planteos de eficiencia y de eficacia que, por ejemplo, justifican las privatizaciones o las desregulaciones. Empero, sería ingenuo sostener que la eficiencia y la eficacia - para no ir a problemas de justicia- han sido los principios rectores de la reestructuración. No lo han sido, ni aún pensando en términos de eficiencia de mercado.

De hecho, el contexto de la reestructuración ha sido y es de gran presión, tanto en términos político-ideológicos como económicos, pues incluye la internacionalización de una y otra dimensión. Los Estados nacionales latinoamericanos aún más que otros, sólo atinan a privilegiar el mercado (los mercados), sin llegar necesariamente a plantearse el mejoramiento concurrencial y productivista de los mismos.

La "imagen de la realidad en crisis" favorece el decisionismo y no da pie para las mejores opciones, sino para aquellas más respaldadas por los poderes constituidos, sobre todo los económicos. El intercambio político ante esa "realidad en crisis" es escaso y en esa escasez no pueden fructificar opciones de políticas públicas más racionales.

Los argumentos más fuertes para ciertos procesos incluidos en la reestructuración -privatizaciones, desregulaciones, focalización de políticas sociales, etc,- se basaron sí en la búsqueda de

bienes públicos, como fue evidente en consignas tales como la de "menores gastos y mejores servicios", "un Estado concentrado en sus funciones más esenciales" (justicia, salud, educación), en definitiva una oferta de mayor eficiencia y eficacia económica y social, pero las políticas públicas ejecutadas no sirvieron con rigor a una concepción amplia de "bien público". Con ellas muchas veces se empobreció e inclusive se disolvió la noción de bien público, sin que el Estado se preparase siempre mejor para atender a esas tareas restringidas.

Los logros en términos de "bienestar de mercado", o sea aquellos producidos por mercados dinámicos y expansivos", fueron muy restringidos en términos sociales, aún allí donde hubo procesos económicos significativos de crecimiento y de reconversión.

En nuestros países poco se superpone el "bienestar de mercado" a un acceso amplio a "sustitutos de bienes públicos". El dinamismo de determinados mercados no encuentra una estructura de ingresos que haga disponible los bienes respectivos para amplios contingentes de población. Si uno puede comprarse en un mercado privado de servicios de salud, aquéllo que precisa para curarse, porque tiene medios y el mercado de la salud funciona bien en cuanto a calidad y a precios, entonces puede desentenderse de los servicios de salud pública. Pero si muchos no pueden, lo que se genere de "bienestar de mercado" no alcanza. Lo dicho se aplica como crítica a la reforma del sector salud por ejem-

plo en Chile, donde se advierte una dualización de la atención de la salud, dualización que supone una muy distinta calidad de servicios.

En la región hay una gama de situaciones nacionales de gobernabilidad que convendría revisar para continuar con este desarrollo en un plano menos general. Dado que en este artículo, es imposible hacer eso in extenso, nos pareció adecuado tomar casos nacionales en varios aspectos. La Argentina será uno de ellos, pues combina el hecho de que sufrió un quiebre grave de las instituciones democráticas, a manos de una dictadura militar sangrienta e ineficaz, con severa destrucción del Estado, y luego un difícil proceso de transición a la democracia (negociado y amenazado) en cuyo desarrollo se deben encarar forzosamente tareas de estabilización y de reestructuración económica, así como de recuperación estatal.

El otro caso es el de Costa Rica, de particular interés para esta exposición, pues reúne un régimen democrático de larga duración, intercambios políticos fluidos y capacidad de integración social, con una situación económica y fiscal relativamente ordenada, sin necesidad de adoptar políticas de shock altamente disruptivas. A ello se puede agregar un aparato estatal que exhibe continuidades y regularidades tanto en las políticas como en sus aspectos organizacionales.

Antes una observación. Dadas las circunstancias en que se producen los procesos de reestructuración económica y dadas las condiciones político-partida-

rias y político-estatales en que se elaboran las políticas públicas, la viabilidad económica y política de las orientaciones predominantes de la reestructuración no aseguran una racionalidad de mediano y largo plazo y mucho menos una gobernabilidad sistémica y progresiva.

Si bien ya hemos aludido a tales circunstancias y condiciones, quisiéramos destacar la tendencial simultaneidad de tareas de transformación en distintos planos, que obstaculizan una resolución adecuada de las mismas.

Habría que resolver al mismo tiempo una reinserción en los mercados internacionales, a través de una reconversión productiva capaz de articularse con el mantenimiento y/o el reciclaje de formas productivas menos competitivas, tradicionales e informales; una reforma del Estado en un contexto de crisis fiscal y de presión por el pago de la deuda, los cuales se suman a clientelismos y patrimonialismos muy extendidos, que abonan las incapacidades estatales tanto técnicas como políticas; una reforma política para mejorar la representatividad y la deliberación como norte del intercambio político y todo ello sin una masa crítica de actores políticos, sociales, culturales y económicos con disponibilidad y capacidad para concebir el mejor camino y contenido para las reformas.

Ahora bien, ¿cómo evoluciona la problemática de la gobernabilidad en, por ejemplo, la Argentina y cuáles son las consecuencias de esa evolución? Puede decirse que luego del cambio de régimen habría un predominio de cues-

tiones políticas que subsumen o condenan a un segundo plano aquellas cuestiones económicas. Esto es notorio en la agenda pública y en los contenidos de los ensayos o trabajos dedicados al análisis de esta fase. La “euforia democrática” de la transición, caracterizada por amplios procesos de re-afiliación partidaria, revitalización de la vida pública, movilización ética -derechos humanos- y ciudadanía, recuperación institucional y movilización cultural, etc, es esencialmente política, privilegiándose por tanto los nudos problemáticos relacionados con el reordenamiento en esa dimensión.

El reordenamiento de esa dimensión implicó, por una parte, acuerdos políticos-partidarios sobre las “reglas de juego” y por otra, neutralizar los factores antisistémicos o que podían facilitar una nueva ruptura de la institucionalidad. De allí la importancia que siguió teniendo la negociación con las fuerzas armadas y la que fue adquiriendo la regulación de la movilización popular y el control para que no se produjeran explosiones de demandas sociales.

En este contexto, la dimensión más específicamente económica, se va reinstalando en la agenda pública a partir de los signos de ingobernabilidad de la economía no resueltos y aún agravados en el cambio de régimen. El fracaso en la reducción de la tasa de inflación, con consecuencias aún más graves para la economía en su conjunto en un régimen de alta inflación como el argentino, tuvo su momento más dramático en las hiperinflaciones de 1989 y de 1990. La ingobernabilidad económica obligó al

presidente Alfonsín a presentar su renuncia.

Modificados así los ejes de la gobernabilidad, el nuevo gobierno ejecuta una etapa más severa del ajuste. La misma implicó grandes reordenamientos del aparato estatal y de sus funciones (privatizaciones, reestructuraciones de aparatos y políticas del Estado-aduana, direcciones impositivas y regímenes especiales de incentivo a la producción-) orientadas en su mayoría a la obtención de gobernabilidad económica como objetivo primordial. La evolución de la problemática de gobernabilidad en estas fases es esquematizable a través de descriptores desplegados en el tiempo. El cuadro # 1 realiza ese ejercicio.

El caso de Costa Rica, como adelantamos, tiene características bien diferentes. A la no interrupción institucional democrática se le suman los siguientes rasgos de la actividad política: alternancia en el poder de un bipartidismo asentado con un juego gobierno-oposición articulado, conflictos sociales en general procesados institucionalmente, integración simbólica fuerte, un bajo nivel de corrupción política y gubernamental, un espacio público consolidado, etc.

Desde 1949 hasta 1978 se puede hablar de una relativa continuidad en la orientación de las políticas socio-económicas. La crisis económica de 1980 indujo a la aplicación de un plan de estabilización que inauguró un período de ajuste caracterizable como gradual y de no excesivos costos en cuanto a distribución del ingreso y nivel de consumo. Indudablemente el flujo de asistencia

económica externa (estadounidense) facilitó esta política económica, pero tampoco podría entenderse sin los elementos estrictamente político-sociales antes anotados.

Para presentar esta evolución en forma paralela al del caso anterior, incluimos el cuadro # 2 con descriptores.

¿Qué balance se impone a partir de estos dos casos, que son polares en varios sentidos importantes? En primer lugar, que en ninguno de ellos, ni aún en el menos sujeto a la presión del ajuste (Costa Rica), existen revitalizaciones del régimen democrático, con gran experimentación institucional y nuevo aprendizaje organizacional a nivel estatal.

Es cierto que en Costa Rica se advierte una continuidad de las pautas de intercambio político entre actores partidarios y entre el Estado y actores sectoriales y sociales. Tales pautas siguen siendo las tradicionales de una economía de compromiso, advirtiéndose un menor poder sindical y cierta bilateralidad en el trato del Estado con sectores empresariales. Ello tiene sus ventajas en cuanto a que no se resiente mucho la comunidad política ni el equilibrio social (acuérdense de que no cambió marcadamente la distribución del ingreso ni disminuyó mucho el consumo), pero por otro lado ha implicado inercias en el Estado, el cual parece más preocupado por mantener el compromiso citado que por modificar las asignaciones en función de una necesaria reinserción de Costa Rica en el contexto internacional. La reconversión está en la agenda pública

Cuadro N° 1

Costa Rica

	1949..	1960..	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Dimensión política																
Alternancia en el poder	X															
Juego gobierno-oposición articulado	X															
Intercambio político entre diversos actores según reglas del régimen	X															
Procesamiento institucional de conflictos sociales	X															
Marcos legales de represión política	X															
Integración simbólica fuerte	X															
Funcionamiento institucional consolidado		X														
Espacio público consolidado	X															
Bajo nivel de corrupción política y gubernamental	X															

Costa Rica (cont.)

1949.. 1960.. 1980 1981 1982 1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993

Dimensión económica

Relativa continuidad de políticas socio-económicas

X -----

Gradualismo económico en el ajuste

X ----->

Gradualismo social

X ----->

Asistencia económica externa destacada

X ----->

Desequilibrios macro-económicos manejables

X ----->

Pujas distributivas negociables

X ----->

Reestructuración económica-estatal no traumática

X ----->

Cuadro N° 2

Argentina

*Democratización *-----Superposición entre democratización y ajuste-----*

-----ajuste-----

---etapa severa del ajuste---

1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993

Dimensión política

Concertación sobre reglas de juego (acuerdo sobre fundamentales)

X —

Negociación con las Fuerzas Armadas

X -----

Resolución de las violaciones de los derechos humanos

X -----

Recomposición del sistema judicial

X

Recuperación de libertades civiles y políticas

X

Recomposición del sistema partidario

X -----

Adaptación ideológica--partidaria

X

Crisis de las izquierdas

Argentina (cont.)

*Democratización *-----Superposición entre democratización y ajuste-----*

-----ajuste-----

---etapa severa del ajuste---

1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993

Juego gobierno-oposición poco consolidado y cambiante X ----->

Control débil del parlamento sobre el ejecutivo X ----->

Reforma al sistema electoral y/o constitucional X ---->

Corrupción X ---->

Video-política y cambios en las modalidades de la acción política X ----->

Demandas de transparencia en la acción gubernamental X ----->

Regulación de la movilización popular; estrategias para evitar la explosión de demandas X ----

Estrategias para la incorporación de sectores sociales y económicos en el nuevo marco político-institucional X -----

Puja distributiva entre los sectores organizados de la sociedad X-----

Dificultades en el camino de las reformas X -----

Argentina (cont.)

*Democratización *-----Superposición entre democratización y ajuste-----*

-----ajuste-----

-----etapa severa del ajuste-----

1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993

Recomposición del sistema judicial

X

Renovación de las relaciones internacionales a partir del régimen recuperado

X

Liberación de presos políticos

X

Resolución del recambio de funcionarios públicos en los aparatos estatales

X -----

Reforma estatal

X ----->

Dimensión económica

Recuperación del control estatal sobre sus propios organismos productivos, de servicios, de recaudación fiscal, etc.

X

Resolución o negociación de la deuda

X -----

Ruptura o declaración unilateral de moratoria con organismos financieros internacionales

X -----

Argentina (cont.)

*Democratización *-----Superposición entre democratización y ajuste-----*

-----ajuste-----

---fase severa del ajuste---

1983 1984 1985 1986 1987 1988 1989 1990 1991 1992 1993

Reestablecimiento de las relaciones financieras internacionales. Reanudación del pago de intereses

X-----

Ingreso al Plan Brady X

Condicionalidades externas más intersticiales y de ámbitos más ampliados

X

Recomposición salarial

X--

Inflación

X-----

Hiperinflación

X X

Promoción/inversión

X-----

Recuperación del equilibrio de la balanza comercial

X

Privatizaciones

X----->

Cambio de deuda por naturaleza, capitalización y otros mecanismos para refinanciar o cancelar la deuda

X

pero sin grandes avances concretos al respecto.

Prospectivamente, de ser cierto lo anterior, el mantener con la modalidad apuntada tanto el juego político democrático cuanto los equilibrios económico-sociales, puede retrasar tareas de reestructuración y en el mediano y largo plazo comprometer ese juego y ese equilibrio. Sin un salto en la eficiencia de la inversión y en las propias tasas de inversión, orientado a construir nichos de competitividad externa, cualquier economía se vuelve vulnerable y la vulnerabilidad económica se traducirá tarde o temprano en retrocesos.

En el caso de Argentina, los desequilibrios macroeconómicos extremos, más el estancamiento económico y la crisis fiscal (en la hiperinflación del 89 el déficit público era del 14,8 % del PBI) llevaron a un ajuste compulsivo.

La estabilización en ese contexto no daba márgenes para compromisos sociales pero al mismo tiempo obviaba relativamente la necesidad de compromisos políticos para un consenso. Sin embargo, ello tuvo costos institucionales ("decretismo" en la acción estatal, subordinación de poderes constitucionales al ejecutivo, retrocesos en la negociación colectiva y en el derecho laboral, etc.).

Los saldos de racionalidad en las políticas públicas tributarias del ajuste tienen que ver sobre todo con los objetivos de estabilización, alcanzables en general a través de políticas de nivel macro. Aparentemente, para ir más allá de ellos a través de las políticas públicas y afrontar temas profundos de competi-

tividad (con su componente sistémico y sectorial) y de constitución de una trama productiva menos vulnerable y menos excluyente, hace falta acumular capacidades estatales (técnicas, políticas, éticas, de cultura de Estado, etc.). Tal acumulación no parece concebible sin que las reformas políticas y las reformas estatales se combinen y potencien recíprocamente, lo cual no parece ocurrir en la región.

Quizás estas conclusiones a partir de dos casos polares sean arriesgadas en demasía. Sin embargo, no se conocen teóricamente muchas fuentes de racionalidad de las políticas públicas. La racionalidad la aportan las capacidades estatales, la calidad del juego político (con sus contrapesos) y del régimen democrático (con sus actores), a lo que hay que agregar la resolución institucional. No hay mucho más.

Ahora bien, queremos usar lo anterior como telón de fondo para una cuidadosa referencia al Ecuador. Ir más allá corresponde a especialistas en ese país.

La reciente experiencia social-demócrata (el gobierno de Borja) puede asimilarse a un intento de preservar orientaciones propias de la social-democracia, gobernando sin incurrir en transgresiones graves, como ocurrió por ejemplo en el gobierno de Carlos Andrés Pérez, en Venezuela.

Sin embargo, esa preocupación visible no generó suficientes lealtades políticas como para evitar derrotas electorales. Los aspectos negativos de la realidad social y política continuaron alimentando un voto castigo, menos inspi-

rado en la necesidad de la reestructuración económica y del Estado que en el rechazo de esos aspectos. Obviamente el voto castigo no modifica esa realidad que lo inspira, sólo castiga al partido de gobierno y al gobierno, sin que determine necesariamente condiciones de superación de las circunstancias políticas y mucho menos de las económico-sociales.

Ahora bien, con posterioridad al cambio de gobierno es dable un escenario como el siguiente. La orientación y las alianzas que supone tal cambio permitirían avances en cuanto a gobernabilidad sistémica (quizás reducción de déficit estatal, disminución de la inflación, cierta recuperación del ritmo de acumulación económica), dado que se afianzaría la vinculación entre el gobierno y los poderes económicos más concentrados.

No obstante, ¿cuánta racionalidad puede esperarse en las políticas públicas, lo cual equivale a preguntarse sobre cuanta capacidad de producción de

bienes públicos pueden tener esas políticas? Aparentemente, si creemos en lo expuesto hasta ahora, ello dependerá de cuánto énfasis exista en las propias políticas públicas respecto de la acumulación de capacidades estatales como fueron especificadas, así como de la calidad del juego político y de la innovación y experimentación institucionales.

Si esos énfasis no están presentes, la pregunta cambia. Aunque para la sociedad en su conjunto, así como para el análisis académico y político, esté claro que la gobernabilidad no basta, ¿podrá la sociedad ecuatoriana, con sus actores políticos y sociales, canalizar sus energías hacia demandas que son precondiciones de mayor racionalidad en las políticas públicas, antes que enfrentarse a estas últimas demandando directamente satisfacción de necesidades? En nuestra comprensión la acumulación sólida de poder democrático pasa por cómo se resuelvan estas cuestiones. Quizás en el Ecuador también sea así.

socialismo

y participación

62

CARTA AL LECTOR / Héctor Béjar, LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL. ARTICULOS / Julio Ortega, JORGE CASTAÑEDA; EL IMPERATIVO DEMOCRATICO. Hugo Neira, HUACHAFERIA, POSTURA E IMPOSTURA. Martín Tanaka, Juan Chacaltana, Rosa Guzmán, CRISIS DE REPRESENTACION POLITICA Y CLASES POPULARES. Gerd Schönwälder, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL: NUEVAS FORMAS DE VINCULACION. DEBATE / Gregorio Salvador Ríos, COCA Y COCAINA. ARTE / Eduardo González Viaña, CAJAMARCA. Angel Chávez, OLEOS. DOCUMENTOS / Héctor Béjar, LAS ONGDs LATINOAMERICANAS FRENTE A LA SITUACION ACTUAL. Luis Cueva Sánchez, NAVEGANDO EN CANOA CON ANTONIO NUÑEZ JIMENEZ. RESEÑAS Y NOVEDAD BIBLIOGRAFICA. PUBLICACIONES RECIBIDAS.

Suscripción vía aérea 1 año: Perú: S/.45 - Otros Países: US\$60.

STILO NOVO S.R. Ltda, septiembre 1993. Ediciones SOCIALISMO Y PARTICIPACION Recavarren 520 Miraflores, Lima 18 - Perú. Teléfono - Fax: 51-14-454898.

EL GOBIERNO ESTATAL DE LA GOBERNABILIDAD

Entrevista a:
Mario Ribadeneira y a Pablo Lucio Paredes*

ECUADOR DEBATE (ED): El equipo económico que Uds. representaban era el elemento más coherente del actual Gobierno, pero tuvieron presencia muy efímera en él, con qué resultaron incompatibles sus políticas?

Mario Ribadeneira (M.R): Hay tres elementos para lograr gobernabilidad: primero, una clara visión de objetivos, segundo el liderazgo que transmita esa dirección, tercero la venta de esa dirección. En la sociedad actual, tienes que vender esos conceptos, no los puedes imponer, tienes que convencer. La opinión pública va a ser el elemento que ponga en su sitio al sindicalismo público. Lo que pasa es que no se ha establecido una clara dirección, no existe liderazgo y peor todavía una explicación de

dónde vienen los recursos que están en discusión. Una de mis grandes preocupaciones como Ministro de Finanzas fue justamente ésto: descubrir que el común de los ecuatorianos no reflexiona de dónde vienen los recursos del Estado, muchos piensan que el Estado es un pozo del que surge el dinero y que el Gobierno debe simplemente repartir, pocos piensan que diariamente el Estado extrae de la población cantidades importantes de dinero para pagar todo esto, por esto creo que la opinión pública va a meter en vereda al sindicalismo estatal. No sé si Pablo concuerde conmigo, pero yo salí del Gobierno con la sensación de que hablar de la burocracia como gran obstáculo para la transformación y para el cambio, no debe detenernos;

* Mario Ribadeneira, ex-Ministro de Finanzas.

Pablo Lucio Paredes, ex-Secretario General del CONADE, ambos formaban parte del frente económico del actual Gobierno. La entrevista fue realizada por el Dr. José Sánchez-Parga, miembro del Comité editorial de Ecuador Debate.

es posible reordenar y dimensionar la burocracia, crear una mística de trabajo y de obligación. La ingobernabilidad viene básicamente del ordenamiento de los Poderes del Estado. Hay una desconfianza profunda cuando vemos a nuestras leyes microlegislar todo, turbándolo todo. Si tuviéramos leyes un poco más generales, el ejecutivo a través de jurisprudencia, podría crear un ordenamiento legal. Entremos en materia, Pablo, yo y otras personas definimos la transformación que el país necesita clamorosa y desesperadamente como una transferencia de responsabilidades del Estado al sector privado, esa es la esencia de la transformación. Podemos hablar de los ajustes, hablar de los ajustes macroeconómicos, pero siempre dentro de éste gran marco: el de transferencia profunda de responsabilidades del Estado a los ciudadanos, al sector privado, entendiéndose a éste como todo ciudadano que actúa en la economía; es en esto donde más resistencia encontramos, donde más chocamos dentro del Gobierno; porque esta transformación, siendo de una magnitud tan grande, tiene que basarse en una obsesiva claridad de entendimiento del fenómeno económico para cambiar un país que durante décadas se acostumbró a pensar en el Estado como benefactor, hacedor y solucionador de todos los problemas.

El Estado no puede captar los recursos, no puede tener ni generar las iniciativas para poder cumplir con esa aspiración que ha confundido al país durante los últimos 40 años. Generaciones poco menores que la mía no han oído

sino eso; para que se entienda la necesidad de esta transferencia de responsabilidades, y para que los ciudadanos estén dispuestos a tomarla, se necesita una claridad de pensamiento muy grande y una voluntad inquebrantable, una acción obsesiva en esa dirección, allí es que nosotros no encontramos el apoyo que creemos se nos iba a dar en el Gobierno.

Pablo Lucio Paredes (P.L.P): El Ministerio de Finanzas y el CONADE no pueden tener roles limitados: el uno de manejar el Presupuesto del Estado y el otro de asignar prioridades a las inversiones del sector público. La función fundamental de estos dos organismos, talvez las instituciones más claves en cualquier proceso de cambio, son las que están en el eje mismo de las discusiones de un gobierno; apoyar y abrir un espacio dentro del gobierno para que esas estrategias de largo plazo se viabilicen, ese es su rol fundamental. Y ello se combina con cuatro grandes ejes de acción de todo gobierno: el político, el económico, el social y el de la información. Posiblemente el eje más importante sea el eje político-económico; por tanto tiene que haber al interno una total coincidencia de ideas y en la forma de trabajar, total coincidencia de cara a la opinión pública, entre el eje económico y el político. Si el eje económico prepara una serie de leyes fundamentales como las que se prepararon, ley de presupuesto, ley de aduanas, ley de modernización.....

M. R.: ... modificaciones a las leyes tributarias

P. L.P.: ...ley de mercado de valores, etc. se requiere un total apoyo del

gobierno y coherencia absoluta entre el frente político y el económico. Las leyes que se han enviado al Congreso, -la Ley de Aduanas que envió Mario hace 8 meses y que ni siquiera ha sido tratada porque falta el convencimiento en el eje político de que eso es un elemento fundamental de las reformas, la Ley de Modernización que fue enviada el 19 de Febrero y ya han pasado 10 meses, esto nos demuestra esa falta de relación entre el eje político y el económico

M.R.: Cuando yo comuniqué al Presidente mi decisión de separarme, lo hice justamente argumentando eso: que había llegado al convencimiento de que el eje fundamental de la acción de un gobierno en un país como el nuestro y en una época como la que estamos viviendo, de dificultad económica, etc. el eje fundamental que determinará el éxito o no de la gestión del Gobierno, es el eje a crear entre el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Finanzas. Mi concepción, producto de este corto paso por el Gobierno es de que la acción del Ministro de Gobierno debe ser la de abrir camino: son los sapadores, los que van despejando para que el gobierno pueda llevar su acción en la dirección que quiera; el manejo económico, como decía Pablo, no se limita simplemente a asignar recursos; hay en ello un concepto mucho más importante de política económica que se debe priorizar. Ese eje tiene que funcionar con una coherencia absoluta y total; yo le dije al Presidente, ese eje no ha funcionado como debía funcionar, llámelo ud. cuestión de suerte, cuestión de personalidad, el hecho es

que no funcionó; le dije al Presidente que dejaba el Ministerio de Finanzas para darle a él oportunidad de estructurarlo, porque solamente a través de una estructuración muy sólida de ese eje, el gobierno iba a tener éxito, dadas las condiciones en las que tenía que operar y funcionar, pero esto tampoco se dio.

P.L.P.: Yo agregaría una cosa más, muchas veces me da la impresión de que en general se utiliza las dificultades de funcionamiento de este eje entre lo económico y lo político -en particular entre los líderes del Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Finanzas-, para poner siempre a lo político como pretexto para no hacer las reformas y cambios que se tienen que dar. Eso ya lo dije en mi corta declaración cuando salí; yo creía que no se puede tomar lo político como un pretexto para no hacer las grandes reformas; yo si creo que un gobierno y más aún un régimen presidencialista como éste, sí tiene la posibilidad de pasar por encima de esos obstáculos políticos y viabilizar reformas; me parece que es una actitud fácil la de culpar a las "dificultades políticas" para no emprender las grandes reformas que requiere el país.

M.R.: Mira Pablo, los países que han logrado hacer reformas, no han acudido justamente al pretexto de "la política" y los resultados son increíbles; miremos el apoyo que tuvo el Gobierno de Menem en su elección de medio período; bien explicado y publicitado el concepto de la necesidad de la transformación, es posible lograr el apoyo y el respaldo de la población, entre otras cosas por-

que todo el país anda desesperado por encontrar soluciones a los problemas.

P.L.P.: Mario cree menos en eso, pero yo creo más en esa necesidad de que, a más del eje básico finanzas-gobierno, entre lo económico y lo político hay otros dos ejes: el eje informativo y el social, donde se necesita ese mismo convencimiento, esa misma obsesión, esa misma ruta; en el área social también se necesita ese mismo convencimiento porque el área social requiere en el fondo de la misma lógica de transformación que requieren las áreas económicas. Yo creo que a veces se trata de disociar estas áreas, pero en el fondo, la lógica que se debe aplicar en unos casos es la misma lógica que se debe aplicar en otros casos; hay transformaciones de fondo que requieren también esas áreas. En consecuencia, yo sí creo que el eje informativo y social es fundamental.

M.R.: Con lo que tú dices Pablo, da la impresión que yo no doy importancia a eso; sí, yo doy una gran importancia al impacto social del cambio. Lo que creo es que, comparándolo con un motor, el eje principal es el cigüeñal, alrededor del que funcionan los otros ejes también importantes; yo he puesto énfasis en la palabra información, yo la llamo "vender los conceptos", que no es sino informar.

E.D.: Uds. tenían un proyecto de Gobierno, sin embargo fueron transitorios en él. ¿Creen Uds. que este gobierno ha perdido la única ocasión que tenía para impulsar un proyecto coherente?

M.R.: No está entre mis habilidades leer el futuro. Un gobierno, por la condición de nuestra estructura política, se le ha tornado cada vez más difícil gobernar. La oposición, no es una oposición lógica que debe existir en el juego democrático, más bien se refuerza, se atrinchera, en las debilidades del gobierno, capitaliza sus errores y capitaliza también la permanente angustia del país. Esto dificulta aún más el cambio que hemos propuesto. El gobierno pudo haber hecho cambios tanto internamente como internacionalmente; el Ecuador sí pudo haber hecho transformaciones fundamentales. Y sí las va a poder hacer, sería porque sabrá superar esta resistencia cada vez mayor. Yo no sé, si el Gobierno ha sabido interpretar el llamado tanto del país como internacional; por eso no sé si va o no a poder impulsar estos cambios; esta pregunta me hicieron la última vez que estuve en Washington un muy alto funcionario de algún organismo internacional, me dijo "nosotros pensamos que ya pasó el momento de que Ecuador haga los cambios esperados en este gobierno", yo le conteste que no es el momento todavía de desconfiar del país y de este gobierno porque, la fuerza de la corriente en que estamos inmersos algo va a provocar: se han expedido leyes que sí son importantes, la Ley de Presupuestos que yo logré pasar, creo que en cierto modo un poco por haber casi sorprendido al Congreso porque fue tan temprano en el proceso; a pesar de la resistencia, creo que, de aprobarse esa ley es un avance;

parecería que la Ley de Modernización con muchos defectos y debilidades saldrá y va a producir transformaciones. No es el momento de decir que no va a pasar nada en el país, porque sí van a pasar algunas cosas, no sólo por lo que sucede al interno, sino por la creciente vinculación de Ecuador con los países de la región que, con su mayor ritmo económico, están acelerando las cosas querámoslo o no en nuestro país.

P.L.P.: Si tú analizas el primer año y medio de gobierno, creo que los cambios que se han dado sobre todo en materia legal son posiblemente más de los que en año y medio han hecho otros gobiernos...

M.R.: Y a lo mejor en sus cuatro años...

P.L.P.: Es como una persona que llegó a ser gerente de una gran corporación internacional a la edad de 25 años; si fuera a los 50 sería más normal. El Ecuador está en eso, se han dado grandes cambios en este año y medio que hubieran sido notables si se hubieran hecho hace 8 años, o interesantes si se lo hubiera hecho hace 4, pero que hoy aparecen inevitables. Cuando tú empiezas un proceso de cambio algo atrasado, requieres con mucha más fuerza, profundidad y convicción tener liderazgo, aparecer con una clara estrategia y convencer. Si tú haces eso al principio de un gobierno, es más fácil contar con un plan estratégico, mostrar liderazgo y ser más o menos convincente; pero cuando tú empiezas el proceso un año, o un año y medio después, requieres que esos tres elementos se impriman con mayor con-

vencimiento, con mucha más fuerza, con mucha más profundidad; en consecuencia debes poner más de tí para lograr el mismo objetivo.

M.R.: Hay que hacer cambios mucho más temprano, sobretudo en un sistema de recambio presidencial como el nuestro que no favorece continuidad. Es importante que cualquier acción de gobierno comience muy temprano para que haya por lo menos la seguridad de una continuidad en esos cuatro años de gobierno y que empiece a dar sus frutos positivos a fin de que el siguiente gobierno esté forzado a continuar, incluso por la misma presión pública. Una de las tragedias que vivimos es que los gobiernos no han logrado que aquellas cosas buenas realizadas alcancen continuidad y profundidad, simplemente porque fue realizado en otro contexto ideológico.

E.D.: El gobierno actual, como todo gobierno se encuentra con el Estado como instrumento para gobernar. ¿En qué medida el Estado ecuatoriano y sus organismos constituyen actualmente un impedimento para gobernar?

M.R.: Debemos analizar algunos componentes del Estado que determinan a nuestro juicio la gobernabilidad o ingobernabilidad. La constitución por ejemplo: charlando con Pablo confirmábamos que una de las características de nuestras constituciones y de nuestra legislación en general es que no pretenden ser un marco general de ordenamiento del Estado, sino que se detiene en aspectos muy específicos, creando una

rigidez notoria del marco legal, especialmente en una época como la que estamos viviendo desde los últimos 10 años, una época en que se están cuestionando muchas de las ideas consideradas inamovibles. Este marco legal se resiste al cambio sobretodo porque los políticos han adecuado sus acciones a ese ordenamiento, siendo ellos mismos quienes lo protegen de la urgencia de ponerse a tono con la época; normas constitucionales como los relacionados con las áreas estratégicas, que hablan de soberanía y que deben cambiar para reformar sus definiciones; ¿cómo se puede definir como área estratégica a las telecomunicaciones, cuando inevitablemente éstas se están convirtiendo en una red mundial sobre la cual un Estado no tiene mayor ingerencia y eventualmente ningún control?. Esto no lo traigo sino como un ejemplo de rigidez que hace muy difícil que el país se vaya poniendo a tono con el resto del mundo. Nosotros hablamos de soberanía, mientras por todos lados los países se integran, las barreras desaparecen en Europa, en Asia; ahora acabo de ver lo de NAFTA... estas realidades cuestionan al tradicional concepto de soberanía.

P.L.P.: Comparto en parte esta idea de que la constitución es un obstáculo en cierto modo para la gobernabilidad, porque ha sido hecha por cuestiones coyunturales, por políticos que han tratado justamente de aprovechar la constitución para sus fines de corto plazo. En consecuencia, la constitución no tiene la flexibilidad suficiente para adaptarse

a las circunstancias de cambio; indudablemente que en ese sentido el gobierno encuentra un freno a su posible acción; necesitamos una constitución menos coyuntural y más adaptada a un entorno general de cambio para hoy y para un plazo mucho más largo ¿Está generando el sistema político actual en el Ecuador las condiciones “de eficiencia” para permitir que el mundo político se vaya adaptando dinámicamente a las circunstancias de cambio? El monopolio partidista que hay en el Ecuador es un sistema que impide eso; en consecuencia debemos buscar un medio más abierto; la posibilidad de entrada de los independientes plantea también una serie de problemas que deben ser analizados, pero en todo caso es un elemento que introduce mayor competencia y que debería llevarnos a una mayor gama de opciones entre los electores, y en consecuencia a una conformación política en el país que permita sustentar orgánicamente los procesos de cambio que tienen que darse.

E .D.: Nuestro sistema político está basado en un régimen presidencialista, que configura todo el escenario de actores políticos. ¿No está viciando una modernización de la política en nuestro país?. Si tú modificas el régimen presidencialista inevitablemente se va a modificar también el sistema político, la manera de actuar de los partidos.

M.R.: ¿...modificación del sistema presidencialista para convertirlo en parlamentario....?

E.D.:...sí, en parlamentario. Más aún, el presidencialismo en nuestros países se formó en función de una mayor y mejor gobernabilidad hace dos siglos, cuando era necesario gobernar; hoy puede constituirse en un impedimento para la gobernabilidad y no sólo para gobernar el país, sino para gobernar el Estado; es decir ¿en qué medida un modelo presidencialista, incluso dentro del Estado, y del mismo gobierno, puede ser un obstáculo para gobernar?

M.R.: Un país como el nuestro, que debe caminar mucho en su educación y en su cultura política, busca ávidamente un fuerte liderazgo, busca una figura visible que dirija. Sin ser yo político y sin contar con un análisis profundo de este tema, una de las sensaciones que sí tengo, luego del paso efímero por el gobierno, es de que hay una avidez por liderazgo y dirección. De tal manera, creo que el régimen presidencialista responde o debería responder, pero no responde efectivamente a esa necesidad de un pueblo que todavía no está suficientemente educado y culto para poder manejarse sin un fuerte liderazgo que se proyecta en la figura del Presidente de la República.

P.L.P.: Viendo el funcionamiento práctico del gobierno, si tú tienes liderazgo y una estrategia clara, hay lugar a una alternativa en un país como el nuestro. La mejor manera de manejar el Estado es que se den esas dos condiciones, porque en cualquier alternativa tú vas a tener que contar con el Congreso; es decir, aún con un régimen presidencial, el Congreso tiene un rol muy im-

portante que jugar, que permite o no una serie de acciones. Yo no creo que un régimen presidencial como tú lo planteas tenga en sí mismo los elementos como para impedir la gobernabilidad, no; yo creo que el liderazgo que señalaba Mario como estrategia clara de hacia dónde avanzar, debería permitir formar con más facilidad un equipo de gobierno en un régimen presidencialista que en uno parlamentario.

M.R.: Pero en esto queda un grave problema para nuestra cultura electoral. Sin que puedan existir 16 o 17 ideologías distintas, hay 16 o 17 partidos políticos en el Ecuador. Yo daría al mejor político la tarea de escribir la ideología de cada uno de los 17 partidos políticos de Ecuador... va a tener gran dificultad en hacerlo.

E.D.: ... el problema Mario, es que nuestros partidos, según el sistema político actual, están incapacitados para hacer alianzas. En un régimen más de transición, como podría ser el boliviano, los partidos políticos hacen alianzas electorales primero y después alianzas al interior del gobierno...

M.R.: ... pero, ¿porqué esa dificultad?

E.D.: Porque nuestro régimen presidencialista supone en primer lugar que el que gana se lleva todo, aunque gane con una pequeña minoría, en consecuencia los otros partidos políticos sólo pueden hacer política para ser alternativa dentro de cuatro años y toda su práctica política en el Congreso repercute en el

gobierno, para ellos convertirse en los buenos dentro de cuatro años. Hay algo más: todo partido político en el país tiene que ser nacional, es decir representarse en todas las provincias, pero no todos los 17 partidos tienen personalidades para poner un presidente en este país.

M.R.: ... o para tener una representación nacional.

E.D.: Exacto, coincidimos que hay partidos simplemente regionales y que hacen su política regional lo que supone incluso otra concepción del Estado.

P.L.P.: Mi impresión, conversando con Mario, es que a más de estas opciones entre presidencialismo y parlamentarismo existe otro problema talvez de fondo y es el uso que los partidos quieren hacer del Estado. Es decir, no ven su participación en el Estado, como oportunidad para desarrollar su ideología; sólo ven como oportunidad para repartir las prebendas que ese Estado distribuye a través de sus empresas, a través de sus políticas.

M.R.: Hay una palabra muy fea para calificar este hecho: el chantaje. La presión política debe existir en el juego democrático, pero de eso al chantaje para sacar tajada del botín del Estado hay una gran diferencia. En este momento el Estado es el botín político de todo partido y toda aspiración política está dirigida hacia eso, a captar el todo o nada del Estado para repartirlo y hacer con eso juego al clientelismo. Los políticos no pretenden difundir su ideología; pretenden el suficiente apoyo a tra-

vés de ofertas que no van a cumplir. Esto hemos visto desde el inicio de nuestra vida democrática y lo sientes dentro del gobierno en una forma angustiosa.

P.L.P.: Tú sientes en el gobierno que ciertas alianzas pueden darse pero que no se dan, o ciertas alianzas que no debían darse pero se dan; esto no tiene que ver con si estamos en un régimen parlamentario o presidencial, o si tenemos partidos que son nacionales o regionales. Esto tiene que ver con lo que indicaba Mario: las relaciones de un partido con otro, buscan repartir el manejo del Estado; ese es el elemento de fondo. Es este mismo proceso de reducción del tamaño del Estado lo que va a disminuir la oferta de prebendas en el Estado y lo que obligará necesariamente a los partidos políticos a buscar otro tipo de juego.

M.R.: Recuerda que el peso del Estado, su contribución y aporte al desenvolvimiento del país ha sido tan enorme, que todos miran en él una torta grande para repartir. Lo que vemos es partidos buscando repartirse el pastel; esa es una de las razones por las cuales yo personalmente creo en un Estado más pequeño, un Estado que concentre su acción en aquellas áreas que nadie puede reemplazar la acción del Gobierno. El achicamiento del Estado va a contribuir también a una disminución de todo este juego de intereses, llevándolos más al campo ideológico. Volvamos por un momento a la cuestión del Congreso; sí creo que es fundamental el rol del Congreso en la gobernabilidad; estamos perfectamente conscientes que la separación de

poderes debe insistir en el hecho de que, a través de ello se busca el equilibrio de intereses. Pero los últimos congresos desde hace cuatro períodos han sido adversos a los gobiernos que se han sucedido, con excepción del Gobierno del Dr. Borja. En nuestro caso se comenzó relaciones con el Congreso, buscando la negociación política para lograr ese punto de equilibrio que recoja por lo menos parte de las aspiraciones de los distintos sectores sociales, pero el Congreso fue brutalmente tomado por ese juego de intereses del que hablamos hace un momento.

P.L.P.: Decíamos que algunos elementos constitutivos del Estado atentan contra la gobernabilidad: la Constitución, el Sistema Electoral, el funcionamiento del Congreso. Otro factor de ingobernabilidad puede ser el propio Estado, su organización institucional, los ministerios, los municipios, etc.. Refiriéndonos a esto, la primera reacción que uno tiene es decir que, lo que más impide gobernar, son los sindicatos del sector público, la burocracia y dentro de ella los sindicatos y los gremios públicos

E.D.: ... es que la conflictividad del gremio público en el Ecuador es la más alta de todas en América Latina. El sindicato privado es irrelevante en Ecuador.

P.L.P.: ... sí, yo creo que hay una gran conflictividad, lo cual es un problema serio. Mi impresión no es que éste sea el problema más grave de todos. Creo que si tú combinas liderazgo y visión estratégica, más el apoyo político

del Congreso, se vuelven menos de peso las reacciones de los sindicatos públicos en si mismos, más aún si cuentas con el apoyo al menos en parte de la burocracia no gremializada. Con liderazgo y estrategia se debe captar el apoyo no diría yo de la sociedad, porque habría que discutirse qué es eso de la sociedad, sino más bien de las fuerzas políticas. Pudiendo hacer eso, se puede sin lugar a dudas minimizar el problema que podrían traer los gremios públicos y la burocracia en general. Dentro del sistema legal ya identificábamos problemas: el primero es que la ley da al sindicato público la misma fuerza, la misma constitución que tienen los sindicatos y gremios de orden privado, cuando en realidad los dos actúan en ámbitos muy diferentes. El gremio privado actúa en el campo digamos así donde se debate el capital y el trabajo, los salarios y la rentabilidad, donde cada uno está defendiendo muy claramente la parte que le corresponde de esa riqueza producida. El gremio público tiene muy claramente identificada la parte del pastel que cree le corresponde, mientras la otra parte del pastel le pertenece al conjunto de la colectividad. Sin embargo, el conjunto de la colectividad no defiende esa otra parte con la misma organización e interés con la que se defiende en el sector privado. Creo que las diferencias de concepto, de interés, de capacidad de organizarse para defender intereses muy diferentes del sector público en relación al sector privado, no se realizan porque ambos cuentan con exactamente los mismos instrumentos legales.

M.R.: ... los mismos instrumentos que no deberían tener. Está bien que haya interlocutores que representen a las agrupaciones del sector público, pero no pueden tener los mismos instrumentos que tiene el sindicato del sector privado. El Estado no puede dialogar con 17.000 empleados del Seguro Social deberá haber un interlocutor; pero no pueden asimilarse los mecanismos públicos a los conceptos del sindicalismo privado. El momento en que la sociedad entienda más claramente esto, el poder de los sindicatos públicos va a decrecer muy rápidamente. Una pequeña experiencia: el no buscado enfrentamiento que yo tuve con los sindicatos del Seguro Social hizo que la opinión pública muy rápidamente se ponga a mi favor expresando así su deseo de más control del sindicalismo público.

E.D.: Este rechazo a la gremialización del sector público, ha sido visto como parte de una postura ortodoxa en lo económico, exhibida por usted.

M.R.: Tenemos que ir a una ortodoxia económica, no hay otra manera, se ha demostrado que no hay otra manera de funcionar en el mundo. Cuantos países han tratado de escapar a esa ortodoxia y no han podido hacerlo, incluso países muy grandes y poderosos. Para un país como Ecuador, con poco peso específico, no hay posibilidad ni de gradualismo, ni de secuencialidad en acciones de transformación. Todo tiene que hacerse rápido y a la vez. Les voy a decir porqué he llegado a esa conclusión, el ajuste macroeconómico que im-

plica fundamentalmente disciplina en el gasto público, inevitablemente tiene un componente recesivo impactante en la sociedad. Si el gobierno gasta dispendiosamente, activa la economía, produce temporalmente una sensación de bienestar, cuando eso se limita se hecha a andar un proceso de recesión; que puede compensar los efectos. Yo no creo que la solución venga de adentro del país. En un país como el Ecuador tiene que venir de afuera y por eso somos obsesivos en una política de privatización. ¿Porqué?, porque es un instrumento de los mejores para abrir las puertas y atraer capital de fuera al país, también el interés del inversionista y de los gobiernos de otros países ofertores de tecnología. Los países que han tenido procesos de transformación exitosos han hecho exactamente eso: Chile, Argentina, México ahora, están haciéndolo con una pasión enorme; yo decía a Pablo que he visto y he presenciado ésto: el Ministro Caballo, el super ministro argentino, se toma el trabajo de salir de Buenos Aires a la noche de un día para llegar a Washington a la mañana siguiente y dar una charla a un grupo de empresarios durante una hora y tomar el avión de vuelta a Buenos Aires la misma tarde. ¿De dónde viene ese compromiso? de estar absolutamente convencido que solamente a través de ese proceso de promoción internacional va a haber un grupo de capitales que activen a la misma clase empresarial al interno del país, en cierto modo quemada por 10 años de crisis y de ajuste; ésto es lo que nosotros hemos hecho; lo grave está en haber hecho so-

lamente una de las partes aunque muy importante, que es el ajuste macroeconómico, y no hacer todo lo que se podía... por ejemplo no logramos un apoyo total, sino en parte del Banco Mundial, aunque buscábamos su total apoyo al proceso de transformación. Esto fue una gran limitación, pues el apoyo del Banco Mundial, atrae el apoyo de otros organismos financieros: el Fondo Monetario, el apoyo del BID, el apoyo de la CAF y de todas las instituciones multilaterales. Esto significa una señal clara en el resto del mundo para afirmar que a este país hay que apoyarlo con capitales. Vimos como Chile logró pasar esa barrera de la credibilidad internacional y atrajo un flujo tremendo de recursos. Argentina hizo exactamente lo mismo, y a pesar de tener importantes déficits en su balanza comercial tiene tal flujo de capitales que puede vivir con una balanza comercial temporalmente desfavorable. Eso es lo que nosotros no logramos hacer, ese paso no dimos y tenía que darse simultáneamente con el ajuste. Nuestra negociación con la banca comercial está sujeta a una serie de factores sobre los que nosotros no tenemos control, como son por ejemplo las negociaciones con los países más grandes, sobre los cuales la banca no quiere crear precedentes, negociando condiciones más favorables con un país pequeño pero aparte de eso, la negociación con la banca comercial va a estar favorecida si es que el país demuestra una actitud de apertura. ¿Porqué es importante la negociación de la deuda? si a un ecuatoriano le preguntan ¿cuán grave es el pro-

blema de la deuda externa en el Ecuador?, podría contestar que no es problema, porque no la estamos pagando. Esto es tremendamente negativo en el ámbito internacional. El pago de la deuda nos abre a la transformación del país, se convierte en un agente de transformación velocísimo y de promoción del país. ¿Qué es lo que la banca quiere?, la banca quiere valorizar al máximo una deuda que está desvalorizada. Si en el mercado secundario vale 30, ellos quieren a través de un proceso de privatización, de intervención, de atraer capitales, que esa deuda suba de precio a 60. La apertura del Perú al mundo internacional se debe a la fuerza ideológica del Sr. Fujimori; está absolutamente convencido de que el Perú, estando en una situación mucho peor que la nuestra, en una perspectiva internacional desfavorable cuando terminó el mandato de Alán García, tenía que abrirse plenamente al mundo internacional para volverse atractivo. La prueba es que en un país donde existe un elemento tan negativo como la violencia de grupos extremistas, está sin embargo trayendo más capital que el nuestro, reconocido como un país relativamente tranquilo y seguro.

P.L.P.: En la práctica veo dos cosas que son importantes: la primera es la necesidad de que exista una organización interna del Gobierno, que permita manejar con coherencia estos elementos; por eso es que nosotros insistimos mucho desde el principio de la gestión, que se cree el Concejo de Modernización como instrumento que podría aglutinar todas estas iniciativas; pero la de-

cisión del Gobierno de convertir al CONAM en un organismo en el que participe la Iglesia Católica, los trabajadores, el mismo Congreso, en fin, algunas fuerzas del país no ayuda a constituir lo que hemos propuesto, sino que convierte al CONAM en otro espacio de discusión política. Lo segundo es algo que ha venido insistiendo Mario: la combinación de integralidad y obsesión. Esto quiere decir, que si mañana hay la posibilidad de construir una carretera, la primera pregunta que tienes que hacer es: ¿será lógico que esta carretera se haga como siempre, con los recursos del Estado, o en este caso específico, podremos incorporar recursos del sector privado? Si se trata de una carretera rural, alejada de la circulación principal, es evidente que la construirá el Estado; pero si es una carretera que integra áreas productivas, entonces es lógico que se lo deberá hacer a través del sector privado. Si mañana vas a construir un sistema de riego, deberás hacerte la misma pregunta y no la pregunta de siempre: ¿de qué partida el Ministro de Finanzas va a sacar los recursos? Cuando combinamos esa obsesión con una noción de integralidad y eficacia, podemos asegurar una estrategia de largo plazo a un gobierno.

M.R.: Ud. por lo menos debe haber visto que nosotros no miramos con pesimismo la posibilidad de gobernar el país.

E.D.: ... ¿quiere decir que eso no le inquieta? porque a ustedes se les podría criticar de ilusos, al pensar, cuando entraron al Gobierno, que esos ejes a

los que hacen referencia iban a funcionar. O talvez no funcionaron porque este Gobierno surge de una propuesta electoral artificial

M.R.: Ud. dice que se nos puede calificar de ilusos por haber creído que podíamos lograr lo que habíamos planteado. Pues sí, porque caímos en algo en lo que todos los seres humanos pueden caer, no se cuál es el término español, en inglés wishful thinking, creer que aquello que queremos que suceda, es posible y va a suceder, caímos en esa trampa, así es que yo acepto perfectamente aquello de ilusos, pero no se olvide que tanto Pablo como yo somos gente que venimos de la misma corriente eminentemente pragmática; yo miro con optimismo, sin embargo, creo que sí se puede hacer la transformación, si se dan ciertos elementos como los mencionados; ahora, que se logre o no, eso ya es otro asunto; lograr que un gobierno llegue al poder con un congreso favorable es muy difícil. Yo he oído decir al Dr. Borja en una de sus últimas entrevistas, donde se le preguntó ¿cuáles eran las cosas de las que se arrepiente y cuáles de las que se enorgullece?, él dijo que su gran error estuvo precisamente en no actuar a tiempo en ciertos campos de interés de su Gobierno. De tal manera que, la ingobernabilidad a nuestro juicio viene de un nivel más estructural del cual aparentemente se nos está volviendo muy difícil salir, pues obedece a un orden equívoco que no ha dado frutos y que ha hecho al país ingobernable; pero no creemos que el país sea intrínsecamente ingobernable, inclusive con las

distorsiones que existe en el ordenamiento del Estado, con la burocracia, con el sindicalismo público, con todas esas cosas, he salido con un grado de optimismo en cierto modo mayor que el que tenía.

E.D.: En este esquema, ¿cuáles son las posibilidades que tiene el Vice-Presidente?

M.R.: La función del Vice-Presidente es siempre muy delicada y difícil. Me imagino que es frecuentemente muy ingrata porque si el Vice-presidente actúa mucho y con mucha fuerza, inmediatamente va a recibir la crítica de que está tratando de restarle piso al Presidente.

E.D.: Pero el caso actual no tiene las características de otros gobiernos, porque había Presidentes lo suficientemente políticos y con mayor capacidad de gobernar. Pero la impresión que tiene la sociedad es que hay una especie de implosión de poder en la conducción

del Estado por la Presidencia, mientras hay un Vice-presidente fuerte y coherente.

P.L.P.: Creo que más bien estamos frente a una interesante situación que facilita la capacidad de gobernar, positiva en la cual no tienes todo el peso recayendo sobre una persona, en este caso el Presidente, sino que hay la capacidad -y yo creo que es fundamental en cualquier tipo de organización-, la capacidad de repartir más los puntos de apoyo. El Vice-presidente creo que juega un rol que debería siempre existir en un gobierno como el ecuatoriano y en su estilo de política, donde el Vice-presidente pueda jugar un papel más relevante en el apoyo, la emisión de ideas, etc. Por consiguiente es una ventaja para el gobierno el disponer de este factor del que no han dispuesto los gobiernos anteriores. Esto debe llevar a una discusión en el futuro sobre el rol del Vice-presidente y una determinación más amplia de sus funciones.

TRES APUNTES ACERCA DEL DESINTERES CIUDADANO POR LA POLITICA EN LOS ANDES

Pablo Ortiz T. (*)

El pueblo en nuestras democracias, no está para producir un orden social y un poder, sino para legitimar un orden y un poder que les son ajenos y exteriores.

Apunte uno.- Según una encuesta realizada por la empresa ICP-Research Española para la revista "Cambio 16", a propósito de la III Cumbre Iberoamericana realizada en Salvador Bahía, el pasado 13 de julio, los andinos -entre el conjunto de los latinoamericanos- se muestran poco satisfechos con la marcha de sus sistemas democráticos.

Así, mientras países como Colombia y Venezuela muestran una insatisfacción entre el 71 y el 75% respectivamente con el sistema democrático en Cambio en Bolivia y Perú, un 55 y un 43%, piensan lo contrario.

En el caso de Perú, por ejemplo, el 42% opina que la situación es mejor que hace un año. La mayoría (el 62%) confía en el sistema electoral; el 49% desconfía de las fuerzas de seguridad, igual que un 59% lo hace con el sistema judicial, y un 74% con los partidos políticos.

En Ecuador, según la misma fuente, la situación es más aguda. El 58% piensa que la situación del país en general, es peor que hace un año. La mayoría siente desconfianza en las instituciones: el 61% desconfía del sistema electoral; el 76% no cree en el parlamento; el 63% desconfía de las fuerzas de seguridad;

(*) Sociólogo, profesor de la PUCE y Articulista de prensa.

1. "Reencuentro en la II fase", en "Cambio 16", Madrid, N°.130, 19 de julio de 1993, pgs. 26-30.

el 64% no confía en los organismos de justicia y el 85% desaprueba totalmente a los partidos políticos.

Similares opiniones se observan en Bolivia y Colombia, en donde el 57 y el 64% de los encuestados, respectivamente, piensan que la situación es peor; mientras que el 53 y el 60%, desconfían del sistema electoral; el 60 y el 69% del parlamento; el 76 y el 61% del sistema judicial y el 82 y 84%, respectivamente en ambos países, dudan de los partidos políticos.

Quisiera centrar este primer apunte destacando el hecho de que la democracia, es un régimen político, al que le cuesta mucho trabajo establecerse en países como los nuestros.

En los países donde son más polarizadas las situaciones económicas, sociales y políticas, parecería explicable que el común de los ciudadanos se sintiesen ajenos a los temas tradicionales de las actividades políticas, pero la apatía es menos explicable en casos donde tales condiciones no se presentan con tal gravedad. No obstante, varios indicadores muestran que el fenómeno tiene lugar, por ejemplo en el aumento de la abstención ².

También, en otros países como el Ecuador, determinados temas políticos que se refieren al orden institucional, como es el caso de la reforma constitucional, atraen una escasa atención por parte del público. Cabe mencionar, además en ese sentido, el alto porcentaje de abstención, cerca del 64% que se produjo en Colombia en las elecciones de concejales celebradas en marzo de 1992. Algunos consideran el desinterés ciudadano como natural y opinan que en situaciones de una cierta estabilidad, hay una pérdida de dramatismo en la visión colectiva de los problemas, lo que ocasionaría una mejor movilización ciudadana.

Además, se dice que las opciones ideológicas -incluso el modelo económico- no presentan grandes extremos de diferenciación, por lo que la 'lucha política' pierde impacto.

Para otros en cambio, la indiferencia política es motivo de mayor preocupación y ven en ella un posible deterioro de las bases de sustentación del sistema político llamado "democrático". La explicación la encuentran más bien en un peligroso distanciamiento de los partidos políticos respecto de la sociedad. Se

2. En el caso de Ecuador, por ejemplo se presentan las siguientes cifras de quienes no van a votar estando en capacidad de hacerlo y quienes al hacerlo anulan su voto o lo depositan en blanco. "En 1979, de los que votaron el 8,5% anuló su voto y el 6,1% lo depositó en blanco, y se abstuvieron de votar el 19,6%. En 1984 no votaron el 20,9%. De los que lo hicieron, 8,8% anularon su voto y 13,9% depositaron en blanco; es decir a un 51,6% no les interesó dichas elecciones. En 1986 y en 1988 esa cifra disminuyó a un 49,3% y aún el 45,3% respectivamente". Tomado de Ortiz Pablo, "El desencanto democrático", en 'Punto de Vista' N° 421, 11 de junio de 1990, pp.14-15. En 1992, la cifra volvió a incrementarse al 51,6%, según datos del Tribunal Supremo Electoral (Elecciones presidenciales, mayo de 1992).

dice que los partidos se preocupan sólo de sus problemas y su actuar se orienta sólo a consolidar posiciones y ocupar cargos, sin que esto pueda traducirse en algo significativo para la población.

En ese contexto, la política se transforma en mera administración y la democracia deja de ser un sistema que posibilita una participación ciudadana activa y consciente en el ámbito público. Trataré de desarrollar en los dos siguientes apuntes, algunas ideas tentativas respecto al por qué de este fenómeno.

Apunte dos.- Luego de una atenta lectura de la obra de Alexis de Tocqueville, “La democracia en América”, surgen muchas interrogantes. Quisiera esbozar una reflexión, entre otras muchas posibles.

El pueblo, en nuestras democracias realmente existentes³, está fuera de toda historia. Su acción, su vida, contribuye a formar no su historia, sino la historia de otro que le es extraño y opuesto. Deriva de aquí el hecho que la democracia no corresponda en esencia, a la esfera de la vida política real, sino más bien a la esfera de la vida ideológica. El pueblo en las democracias realmente existentes en nuestros países, no está para producir un orden social y un poder, sino para legitimar un orden y un poder que les son ajenos y exteriores.

Desde el punto de vista del poder, la historia de la democracia en los últimos años ha sido así, la historia de la exclusión del pueblo como sujeto político. Y a la par de ello, el perfeccionamiento de la función del pueblo como agente de legitimación de un poder que no nace de él.

Desde el punto de vista de los excluidos es la historia de sus fracasos y de sus derrotas en su afán de acceder a la vida política, de participar en ella y constituirse como sujeto.

En esa línea me pregunto, ¿dónde están las barreras para la imposibilidad de la democracia en nuestros países?

Alain Touraine, continuando una reflexión planteada por Alexis de Tocqueville, señala al respecto: *“A democracia nao pode ser reconstruida pela pura força de principios jurídicos, e a rejeicao dos regimes autoritários explica sua volta, mas nao assegura sua permanencia. O pensamento puramente institucional, tao na moda em varios países europeus, convém mal a situacao latino-americana, na qual a democracia necessita demonstrar sua capacidades de representar mais interesses sociais do que o fazia antes, assim precisa levar mais diretamente em conta os intereses básicos de países que se veem ameacados em sua existtencia nacional por una crise economica que é mais profunda do que*

3. Sobre este término comparto la puntualización hecha por la doctora Amparo Menéndez Carrión, en el sentido de no concebir a la democracia como un modelo prefigurado, sino como un proceso altamente dinámico y abierto. Cf. Menéndez-Carrión Amparo, “Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía”, en Revista Latinoamericana en Ciencias Sociales, II época, Quito, 1991, pp. 82 y 88.

a questiao do serico de una divida que obstaculiza a necessaria reativacao".⁴

La tesis de Tocqueville en ese sentido, destacaba que en *"Norteamérica el principio de la soberanía del pueblo no está oculto no es estéril como en otras naciones. Es reconocido por las costumbres, proclamado por las leyes. Se extiende con la libertad y alcanza sin obstáculos sus últimas consecuencias. Hay países en donde un poder, en cierto modo ajeno al cuerpo social, obra sobre él y lo obliga a mandar en cierta dirección. Hay otros donde la fuerza está dividida, hallándose localizada a la vez en la sociedad y fuera de ella"*.⁵

¿Acaso la primera forma señalada por Tocqueville, no se corresponde a las primeras décadas de la vida política de nuestros países, bajo el imperio de los llamados regímenes oligárquicos?

Esos grupos de poder, sin duda, desplazaron y sustituyeron a la sociedad. Se constituyeron como instancias absolutas e insustituibles, de las que emergía el poder. A la par de esto, eran el fundamento de la nación, su materialidad actuante. Coparon y saturaron -en tanto actores políticos- un largo período histórico.

Una segunda cuestión podría llevarnos a preguntar si la otra forma señalada por Tocqueville, no se corresponde en cambio a los regímenes políticos ac-

tuales, -refiriéndonos a los últimos treinta años, promedio, en el caso de Ecuador- en el que la sociedad trata de ser rescatada como instancia de la que emerge un poder.

Si bien es cierto que el poder en estas últimas décadas no se halla contenido directa y exclusivamente en las viejas oligarquías, y que ésta ha sido mediatizada en alguna medida por la emergencia de las llamadas 'clases modernas' y los sectores tecno-burocráticos y militares, no por ello la sociedad se ha constituido como fundamento de la vida política de la nación.

Según Tocqueville, las condiciones o requisitos de la democracia que se corresponde con su principio teórico de la soberanía del pueblo son: a) que el poder nazca de la sociedad; b) que en la organización de la sociedad, en el proceso histórico sobre el cual se constituye ésta, no dé lugar a la existencia de entes extrasociales, colocados al margen de la sociedad, que distraigan el poder fuera de ella; y c) que en la vida del pueblo exista como costumbre, recogida luego en leyes.

En nuestra región, a diferencia de Europa o Estados Unidos, no se configuró una sociedad capitalista con anterioridad al desarrollo del Estado durante el siglo XIX. El capitalismo no es un dato histórico dado que proceda a la re-

4. Touraine, Alain, "As, possibilidades da democracia na América Latina", en Revista Brasileira de Ciências Sociais, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo, 1986, p. 15.

5. Tocqueville, Alexis de, "La democracia en América", Madrid, Alianza Editorial, 2da. edición, 1985, pgs. 161-162. "Porque puede decirse con todo rigor que en los EEUU es el pueblo quien gobierna".

gulación estatal. Ello tiene una consecuencia decisiva para la configuración del orden social: es el Estado quien asume la tarea de <<instaurar>> una sociedad moderna. ⁶ De ahí la especificidad de un intervencionismo estatal, dedicado explícitamente a ejecutar un “modelo de desarrollo” para la sociedad en su conjunto. Es decir, la intervención del Estado no corresponde tanto a una función de “correctivo” del mercado como a un esfuerzo deliberado de promover el desarrollo económico y social. Ello implica, por otra parte, que la economía de mercado no solo depende de la iniciativa estatal sino que guarda una estrecha relación con la ‘razón de Estado’.

Tomando solo la historia reciente de América Latina, encontramos entre 1930 y 1970 el predominio del modelo de “desarrollo hacia adentro” con fuerte presencia del Estado como agente de los cambios sociales. El papel activo del Estado respondía no solo a la pérdida de los mercados externos en la crisis de los años 30, sino a la necesidad de satisfacer las demandas de las clases medias emergentes, ampliando los mercados internos. El Estado fomentó una industrialización sustitutiva de importaciones, invirtió en obras de infraestructura, expandió los servicios públicos y promovió

cambios estructurales (propiedad de recursos naturales, reforma agraria) con el fin de integrar a los sectores medios y populares ⁷.

De todo este proceso, se destacan en síntesis, a mi entender, dos características de la intervención estatal: por un lado, ella no se opone a una economía capitalista de mercado, sino que pretende estructurarla en función de los cambios en la sociedad; y por otro lado, representa una iniciativa política, aunque se apoye en los argumentos técnicos que ofrecen el keynesianismo y, posteriormente, el desarrollismo de la CEPAL.

En los setenta el agotamiento de ese modelo es evidente: el gasto fiscal se disparó, desbordando los ingresos tributarios; el proteccionismo distorsionó la competitividad de las nuevas industrias; el gasto social subvencionó a los sectores medios en desmedro de los sectores más pobres; una burocratización ineficaz inhibió cualquier esfuerzo innovador. Se puso en marcha una dinámica que socavó a la vez el desarrollo y la democracia. La expansión ilimitada (populista) de la iniciativa política no respetó la racionalidad propia del proceso económico (en el supuesto de que las tesis weberianas son válidas) y destruyó la calculabilidad del mercado; a la inversa, la instrumentalización de la eco-

6. Ver al respecto en Fernando Henrique Cardoso, “Las clases sociales y la crisis política de América Latina”, México, Edcs. Siglo XXI-UNAM, 1991, pgs. 206-237. Y también en el de Agustín Cueva, “El desarrollo del capitalismo en América Latina”, México, siglo XXI, 1984.

7. Ver en Furtado, Celso, “La economía latinoamericana, Formación histórica y problemas contemporáneos”, México, 15a. edición, Siglo XXI, pp. 132-143.

nomía incrementó la polarización del sistema político y destruyó su capacidad reguladora⁸.

Otro hecho a tener en cuenta es la heterogeneidad de los actores políticos. Viejas prácticas han convivido con nuevas modalidades y no han logrado aún desterrarse del todo las políticas corporativas, que tanto en el plano empresarial como en el sindical, han tratado de imponer su particularismo a decisiones cuyo alcance debería ser más general. Singularmente importante ha sido la tendencia corporativa del estamento militar, que a menudo ha reclamado independencia frente al poder civil, con las implicaciones respectivas.

Los problemas de funcionamiento de la institucionalidad política se han tornado más graves cuando la sociedad misma ha alcanzado un alto grado de desintegración. En situaciones de aguda violencia, como Colombia, donde el narcotráfico ha adquirido el rango principal,

donde la corrupción ha sido práctica corriente, el Estado ha carecido de mecanismos reales eficaces para imponer justicia, orden social e incluso fiscalidad⁹.

Lo más grave es que en varios casos se ha dado lugar a la formación de "grupos de limpieza urbana" que con el pretexto del "orden" no se detienen incluso frente al asesinato.¹⁰

Especial atención merece el tema del narcotráfico, problema que está afectando a la mayoría de los países, mediante las variadas formas que esta actividad adquiere, como por ejemplo, el "lavado de dólares". En los países donde la situación es más aguda, los narcotraficantes constituyen un poder que enfrenta al Estado. El poder es tal que a menudo el gobierno ha tenido que recurrir a políticas que son más de apaciguamiento y negociación que de erradicación del problema.¹¹

Otra manifestación de la anomía¹² es el alto grado de corrupción que algu-

8. Labastida M. del Campo, Julio, "La revolución burguesa de los países dependientes", en "Clases sociales y crisis política en América Latina", México, Siglo XXI-UNAM, op.cit.pp 253-254.

9. Ver en WOLA, "Colombia Besieged: Political violence and State Responsibility", The Washington Office on Latin America, Washington, 1989.

10. Ver al respecto los datos presentados por el informe regional de UNICEF, "Los niños de las Américas", Bogotá, 1992 y el dramático texto de Gilberto Dimenstein, "Storie di Strada. La guerra ai bambini in Brasile", Roma, Terra Nova-UNICEF, 1991.

11. La revista colombiana "Semana" publicó en su edición del 13 de abril de 1993 opiniones de tres economistas que calculan que los ingresos generados por el tráfico de cocaína y heroína hacia Estados Unidos y Europa van de 10 mil millones a 45 mil millones de dólares por año. Ver también Goobar, Walter, "Menemgate: el lavadero argentino" en "El Día Latinoamericano" N° 112, 28 de junio de 1993 y de Bardini, Roberto, "Cosa Nostra y Políticos: complicidad bien pagada", El Día N° 108, México, 3 de mayo de 1993.

12. El concepto está tomado de Emilio Durkheim. En "El Suicidio" interpretaba la anomía (culto al individuo) como una crisis moral, cuando a consecuencia de las conmociones sociales se quebranta el sistema de regulación normativa de las necesidades y pasiones individuales, lo que conduce a la pérdida por la personalidad del equilibrio, del sentimiento de formar parte del grupo, de la disciplina y la solidaridad social. Cf. Buenos Aires, Schapire Editor, 2da. edición, 1971, p. 202

nas de nuestras sociedades presentan y que no deja de tocar a las más altas esferas del poder, constituyendo, muchas veces la principal amenaza a la imagen de las instituciones. El fenómeno es en muchos de nuestros países uno de los temas constantes de la agenda pública, siendo un poderoso agente de descrédito para el sistema de institucionalidad política que se basa en la democracia.¹³

La modernidad, aparte de diferenciar la economía y la política, postuló al mismo tiempo la relación y correspondencia entre ambas esferas. Eso, dice Lechner que anteriormente fue asumido como premisa, hoy es visualizado como una relación problemática. La relación de mercado y Estado se inserta en ese marco.¹⁴

La pregunta de fondo en América Latina es: ¿cómo compatibilizar democracia y desarrollo? En síntesis, ¿cabe pensar, si somos sociedades inadmisiblemente excluyentes y heterogéneas, como lo señaló la Dra. Amparo Menéndez-Carrión, en la democracia como modelo prefigurado, con regímenes civiles de corte elector al como única posibilidad?

Lo que está en juego en definitiva es la determinación del orden social.

Apunte tres.- Invirtiendo la idea esbozada en la primera parte del apunte dos, diría que para repensar la democracia, debemos partir del principio de la soberanía generada desde abajo y que ésta se exprese luego en su forma jurídica y no al revés. Y que el principio de la soberanía esté integrado a la vida de los individuos como algo normal que nace de la convivencia con el todo y de un modo exterior a ellos. Además que exista como un componente más de la cultura, tal como lo plantea Francisco Weffort: “El solo restablecimiento de las instituciones no supone su funcionamiento democrático. Y el problema no es sólo de eficacia en la gestión gubernamental. Sino también que obedece a la consolidación de una cultura política que opere como racionalizador permanente (...) Cuando hablamos de legitimidad política mencionamos en primer lugar la existencia no sólo de reglas y procedimientos sino de “creencias”, normas y valores, que plasman el espacio de las acciones y de las relaciones sociales, éstas siempre ligadas a la noción de una reciprocidad de sentido entre los actores”.¹⁵

No pretendo formular dicha idea, a partir de una comparación simplista del

13. Cf. al respecto la reseña que presenta la revista “Cambio 16” N°1081. de Madrid, 10 de agosto de 1992 y “El Día Latinoamericano” N° 110, México, 31 de mayo de 1993.

14. Lechner, Norbert, “Los patios interiores de la democracia, subjetividad y política”, Santiago de Chile, FLACSO, 1988.

15. Ver al respecto en Francisco Weffort, “Pilemas de la legitimidad política”, en Revista de la CEPAL, N° 35, Santiago de Chile, agosto de 1988.

proceso al que alude Tocqueville y a los procesos a los que aluden los estudiosos contemporáneos de América Latina. Sino, simplemente, a la necesidad de repensar nuestras sociedades, entendiendo la especificidad de sus procesos históricos.

Desearía antes de finalizar este apunte tres, desarrollar una última idea respecto a la democracia posible, como alternativa a la realmente existente.

Me parece desproporcionada y fuera de la realidad, la afirmación de Oswaldo Hurtado en Francia ¹⁶. Pues si bien hay un fortalecimiento de ciertos rasgos propios de los regímenes democráticos, tales como el renacimiento del juego partidista, la elección de gobernantes por voto universal, la legalidad jurídica e institucional, cierto equilibrio entre los poderes, etc., sin embargo, existen al menos cuatro grandes problemas a anotar: una enorme desigualdad social unida a la precarización de cada vez más amplios sectores poblacionales; una desorganización social acelerada y en el extremo; una tendencia a la anomía social, y también, un afianzamiento del liderazgo personalizado.

A ello se suma un vaciamiento del espacio de participación social y político y la erosión de las identidades intermedias entre lo social disperso y el Es-

tado. Se debilita, en consecuencia, un rasgo fundamental de la democracia que son las identidades colectivas o asociativas ciudadanas con continuidad en el tiempo, haciéndose posible la separación entre las elites políticas y los excluidos. Hay pues, en ese sentido, un debilitamiento de lo público, de los espacios de interacción comunicativa y de construcción y reproducción de identidades.

Sólo así sería posible entender la coexistencia de regímenes democráticos en sociedades crecientemente desiguales, y solo analizando estas tendencias podemos entender las preguntas sobre las coyunturas políticas de Haití, Venezuela, Guatemala, Brasil y Perú.

En este último país, por ejemplo, la masiva adhesión popular al golpe de Fujimori, (en abril de 1992) con un alto contenido autoritario, resultaría paradójicamente de la expectativa de los sectores populares de construir una institucionalidad democrática que funcione, pues, dicho liderazgo se gestó a partir no solo del desprestigio del sistema de partidos como canales de las demandas populares, sino también de fuertes identidades étnico-culturales, en un clima electoral de polarización y racismo nunca vistos, donde Fujimori encarnó el mito del progreso y la modernidad "chola" en oposición a la modernidad perci-

16. "América Latina vive la mejor hora democrática de su historia. No ha existido otro período en el cual la democracia y sus instituciones hayan regido tan extensamente en su geografía hasta cubrir la casi totalidad del mapa de la región". O. Hurtado, "El futuro de la democracia en América Latina", Estrasburgo., The Carter Center-Institute of the Americas. Conferencia en el Coloquio sobre democracia y democratización, organizado por el Consejo de Europa, p.4.

bida como excluyente que representaba Mario Vargas Llosa. ¹⁷

Sin duda el caso de Fujimori en Perú, es un hecho que se ha alimentado de la erosionada legitimidad democrática: casi doce años de democracia representativa resultaron decepcionantes para las grandes mayorías. Si bien recuperaron parcialmente sus espacios de movilización y protesta, vieron empeorar a lo largo de los años democráticos, sus condiciones de vida a niveles dramáticos, al tiempo que se formulaba una nueva Constitución en 1980, que garantizaba nuevos derechos básicos al pueblo peruano.

Dicha automatización y desorden, producto de la crisis de progreso aunada a las políticas neoliberales, ha provocado en América Latina una fuerte desorganización social, un abatamiento en el horizonte del quehacer político, creando condiciones para la emergencia de liderazgos personalizados, como ilustra el caso peruano, complementando con la erosión de la credibilidad y legitimidad y la pérdida de autoridad moral de los partidos tradicionales.

Por último, la propuesta de hablar de las democracias realmente existentes

en sociedades estructuralmente heterogéneas como las andinas, y de repensarlas y/o resignificarlas es muy complejo y problemático. ¹⁸

Por eso y contrariamente a lo que plantea el historicismo revolucionario y el utilitarismo liberal, la propuesta democrática, según Touraine, parte hoy en día de la oposición abierta e insuperable entre las dos caras de las sociedades modernas. “Por un lado, transformaciones permanentes que imponen la multiplicación de los intercambios y la circulación más intensa posible del dinero, el poder y la información. Por otro, la resistencia de los individuos a la lógica del mercado, apelando a una subjetividad que se define a la vez como una libertad individual y como una vuelta a la tradición, a la memoria colectiva. Puede llamarse democrática la sociedad que tiene la libertad de realizar arbitrajes entre esas exigencias opuestas”. ¹⁹

En otras palabras, la democracia no debe ser únicamente participativa ni exclusivamente liberal. Debe ser ante todo arbitral, lo que supondría el reconocimiento de un conflicto central entre orientaciones tan antagónicas como la

17. Ver al respecto el magnífico trabajo de Carlos Iván Degregori y Romero Grompone, “Elecciones 1990. Demonios y Redentores en el Nuevo Perú. Una tragedia de dos vueltas”, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1991.

18. “Donde la dimensión nacional de las identidades colectivas queda por construir (en un contexto de nociones de nación coexistentes y en conflicto) atravesadas por múltiples clavajes verticales y horizontales que inducen a la fragmentación creciente, que implican la coexistencia precaria de una creciente multiplicidad de demandas diversas y encontradas cuya confrontación, dentro de los límites inherentes a las concepciones pluralistas del orden democrático es problemática”, Menéndez-Carrión, Amparo, op.cit. pg.87.

19. Touraine, Alain “¿Qué es la democracia?”, en “El Correo de la UNESCO”, N° 70, enero de 1993, p.11.

inversión y la participación, o incluso la comunicación y la subjetividad.

En países como los andinos y los latinoamericanos lo que hoy en día interesa es practicar un arbitraje entre la apertura al mercado mundial, indispensable porque determina la competitividad, y la defensa de una identidad personal y colectiva que no se quede reducida a un apéndice o a una construcción ideológica arbitraria, pues una sociedad se integra y se cohesiona en torno a va-

lores y creencias, y la legitimidad de un régimen político se juega en el acuerdo que haya alrededor de ellos. Porque de lo contrario creo que en estos tiempos de sálvense quien pueda, como dice E. Galeano, la selección natural favorece a los más aptos y los más aptos son los más fuertes, los que tienen en monopolio las armas y la televisión: los productores de la sociedad de consumo que impunemente están devorando la tierra y en el cielo, engullen la capa de ozono.

BIBLIOGRAFÍAS

Cardoso, Fernando Henrique, "Las clases sociales y la crisis política de América Latina", México, Edcs. Siglo XXI-UNAM, 1981.

Cueva Agustín, "El desarrollo del capitalismo en América Latina", México, Siglo XXI, 1984.

Degregori, Carlos Iván y Grompone, Romeo. "Elecciones 1990. Demonios y Rentadores en el Nuevo Perú. Una tragedia de dos vueltas", Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1991.

Dimenstein, Gilberto. "Storie di Strada. La guerra ai bambini in Brasile", Roma, TerraNova-UNICEF, 1991.

Durkheim, Emilio, "El Suicidio", Buenos Aires, Schapire Editor, 2da. edición, 1971.

Furtado, Celso, "La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos", México, 15a. edición, Siglo XXI, 1980.

Hurtado, Oswaldo "El futuro de la democracia en América Latina", Estrasburgo. The Carter Center-Institute of the Americas. Conferencia en el 'Coloquio sobre democracia y democratización' -Consejo de Europa, 1986.

Labastida M. del Campo, Julio, "La revolución burguesa de los países dependientes", en "Clases sociales y crisis política en América Latina", México, Siglo XXI-UNAM, 1981.

Lechner, Norbert, "Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política", Santiago de Chile, FLACSO, 1988.

Menéndez-Carrión Amparo, "Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía", en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, II época, Quito, FLACSO, 1991.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. "Los niños de las Américas", Bogotá, UNICEF, 1992.

Tocqueville, Alexis de, "La democracia en América", Madrid, Alianza Editorial, 2da. edición, Tomo I y II, 1985.

Touraine, Alain, "¿Qué es la democracia?", en "El Correo de la UNESCO", N° 70, París, enero de 1993.

Touraine, Alain, "As possibilidades da democracia na América Latina", en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, San Paulo, 1986.

Weffort, Francisco, "Dilemas de la legitimidad política", en *Revista de la CEPAL*, N° 35, Santiago de Chile, agosto de 1988.

WOLA, "Colombia Besieged: Political Violence and State Responsibility", The Washington Office in Latin America, Washington, 1989.

ARTICULOS DE PRENSA

Bardini, Roberto, "Cosa Nostra y Políticos: complicidad bien pagada", en "El Día Latinoamericano", N° 108, México, 3 de mayo de 1993.

"Cambio16", N° 1081, Madrid, 10 de agosto de 1992.

"Cambio 16", N° 1130, Madrid, 19 de julio de 1993.

"El Día Latinoamericano", N° 110, México, 31 de mayo de 1993.

Goobar, Walter, "Menemgate: el lavadero argentino" en "El Día Latinoamericano", N° 112, México, 28 de junio de 1993.

Ortiz Pablo, "El desencanto democrático", en "Punto de Vista", N° 421, Quito, 11 de junio de 1990.

Revista "Semana", Bogotá, 13 de abril de 1993.

GOBERNABILIDAD Y EDUCACION

Nila Velázquez

Conocimiento, razón y participación se enlazan como elementos que explican y configuran la verdadera democracia y que facilitan la gobernabilidad de los pueblos.

Desde Aristóteles y su “Política”, quedó claramente establecido que el hombre es un ser social y, que lo es, porque dispone de un instrumento de comunicación único: la palabra, porque mientras la voz, que tienen todos los animales sólo expresa placer o dolor, el poder del discurso “tiene por fin dar a comprender lo conveniente y lo que no lo es, y por lo tanto lo justo y lo injusto. También es característica del hombre ser el único ser que discierne el bien del mal, lo justo de lo injusto, y cosas semejantes”.¹

No puede considerarse a un miembro sin la referencia al todo que es la comunidad y un miembro separado de

ella no es tal. En otras palabras, la comunidad, la sociedad, hace hombre al hombre, y fuera de ella, bastándose a sí mismo, sólo puede vivir una bestia o un dios. Esto es, en definitiva lo que significa su afirmación tan repetida de que el hombre es un animal político, como animal social.

No hay pues, individuos sin sociedad, ni sociedad sin individuos. El hombre para vivir necesita contar con los demás, no sólo existe sino que coexiste, vive con otros y por lo tanto, su quehacer siempre es hacer en relación con otros.

Esta necesidad de convivencia permanente, genera relaciones humanas de

1. Aristóteles. Política, libro primero, capítulo primero. W.M. Jackson INC. Colección Clásicos, Tomo tercero. Buenos Aires, 1952.

distintas características: de acuerdo a la naturaleza de sus vínculos, a la organización que los caracteriza y a los fines que se persiguen.

El Estado, que responde a la necesidad de organizar la sociedad, es el cuerpo jurídico político de una comunidad humana constituido para cumplir fines de carácter trascendental, superiores a los individuos que la integran y de carácter permanente. Su objetivo primordial es buscar y lograr el bien común; pero para lograrlo no puede prescindir de la acción de los individuos, los grupos y las instituciones que forman la sociedad estatal.

Para lograr sus objetivos, el Estado se basa en el poder que descansa en el pueblo (poseedor de la soberanía) y detenta el poder constituyente; y se apoya en el gobierno, que posee la autoridad y el poder constituido. La noción de Estado, supone pues, la existencia de los gobernados que esperan la satisfacción de sus necesidades y de los gobernantes, que conociéndolas y tomando en cuenta las exigencias del bien público, deben tomar las decisiones políticas necesarias para alcanzar los objetivos comunes propuestos. El poder es pues un fenómeno social sólo concebible inmerso en la sociedad y que se expulsa como poder de Estado organizado en instituciones adecuadas que constituyen el gobierno. Aparte en el moderno Estado de Derecho, el gobierno tiene el consentimiento de los gobernados (expresado en el ejercicio del sufragio), que debe entenderse como una representación para cumplir la actividad funcional del Estado la mis-

ma que se concreta en las funciones ejecutivas, legislativa y judicial.

Así pues, en una sociedad jurídicamente organizada, se da entre sus miembros una relación política mediante la que, unos detentan la autoridad y otros la obedecen. El poder de los primeros, en palabras de Rousseau, proviene de la "voluntad general...".

Cuando hablamos de gobierno, hablamos de mando. Etimológicamente, mandar significa cargar, ponerle a uno algo en las manos. En la democracia, el pueblo coloca el mando en manos de los gobernantes, para que lo ejerza dentro de las características que por definición tiene una sociedad democrática y que al cabo de los siglos, siguen estando claramente expresadas en las palabras de Pericles en su célebre Oración fúnebre por los soldados muertos al fin del primer año de la guerra con Esparta:

"Y nuestro gobierno se llama democracia, porque la administración de la República no pertenece ni está en pocos sino en muchos, por razón de lo cual cada uno de nos, de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud es tan obligado a procurar el bien y la honra de la ciudad como los otros. Y no será nombrado al cargo, no honrado, ni acatado por su linaje ni solar, sino tan solamente por su virtud y bondad. Que por pobre o de bajo suelo que sea, con tal que pueda hacer bien y provecho a la República, no será excluido de los cargos y dignidades públicas. Pues nosotros en lo que toca a nuestra República, gobernamos libremente y así mismo en los

*tratos y negocios que tenemos cada día con nuestros vecinos y comarcanos, sin nos airar ni ensañar porque alguno de ellos de jacte y alegre de alguna fuerza o demasía que nos haya hecho, sino que cuando ellos se gozan y alegran, entonces nosotros guardamos una severidad honesta y simulamos nuestro pesar y tristeza. Comunicamos sin pesadumbre los unos a los otros nuestros bienes particulares; y en lo que toca a la República y al bien común de todos, no traspasamos cosa alguna, no tanto por temor al juez como por obedecer las leyes...”*²

De la cita que antecede, mencionada porque nos remonta a los orígenes de la democracia, se pueden extraer a favor de ello algunas de sus características básicas: 1) el gobierno no está en manos de pocos, 2) todos tienen la responsabilidad de contribuir al bien de la república, 3) todos son iguales para la organización política, 4) para los cargos públicos hay que elegir a quienes estén aptos para ello, sin tomar en cuenta otros aspectos, 5) los bienes se reparten, 6) los bienes públicos no pasan a otras manos, no por temor, sino por respeto a las leyes.

Queda claro, que desde el inicio de las ciudades-Estado griegas, la democracia supuso la participación en la vida política. Esta participación, se concibe hoy en tres niveles: legitimidad y consenso, elección de los gobernantes y promulgación de decisiones que permitan

al pueblo gozar de los beneficios económicos y sociales del sistema.³

Mario Justo López, en su Manual de Derecho Político, señala que el constitucionalismo proporcionó a la democracia una serie de principios que la permitieron institucionalizarse: a) el principio de la dignidad de la persona humana, como supremo valor; b) el principio del “imperio de la ley”; c) el principio de la soberanía del pueblo.

Para lograr estos objetivos se establecen los siguientes principios: “1) supremacía constitucional, incluyendo la declaración de derechos y sus garantías; 2) diferencia necesaria entre el poder constituyente y los poderes constituidos; 3) división orgánica y funcional entre los poderes constituidos; 4) independencia de la función jurisdiccional; 5) designación por elección de los miembros del poder constituyente y de los poderes constituidos a través de competencia legalmente regulada; 6) legalidad administrativa; 7) control y responsabilidad de los órganos estatales e institucionalización de la oposición”.⁴

Es en este marco, los países que se autodefinen como democráticos (incluyéndonos), deben alcanzar la realización política a través de una acción gubernamental legítima y eficaz que sólo es posible cuando la sociedad tiene un alto nivel de gobernabilidad.

Para los fines de este trabajo, entenderemos por gobernabilidad a la capa-

2. Pericles, Oración fúnebre a los muertos en la guerra del Peloponeso. W.M. Jackson Inc.: Colección Clásicos Jackson, Tomo 19, Buenos Aires, 1952.

3. Larrea Santos Ramiro. Elementos de Derecho Político. pp. 332. Guayaquil. Editorial Universidad Católica, 1992.

4. Ibid., pp. 331

cidad de **ser gobernado** que tiene un pueblo. Siguiendo lo expuesto, tendríamos que concluir que la gobernabilidad se relaciona con la **capacidad de participación** que tienen los ciudadanos y que debe cumplirse en los tres niveles antes citados: a) la capacidad de actuar siempre dentro de un marco legal y de hacer lo posible por alcanzar consensos; b) la capacidad de elegir libremente a sus gobernantes; c) la capacidad de motivar, discutir y exigir a sus gobernantes que tomen decisiones que permitan al pueblo acceder a los beneficios económicos y sociales del sistema.

Por otro lado (siguiendo a Lipset), podemos decir que, para que un país sea gobernable, es necesario que gobernantes y gobernados acepten como principios fundamentales la dignidad de la persona humana, la supremacía de la ley y la soberanía del pueblo.

Las características mencionadas en los párrafos que anteceden suponen la existencia de ciudadanos con una clara conciencia y un alto desarrollo de su naturaleza de seres sociales, con mentalidad crítica y principios éticos insoslayables.

Es en este punto donde aparece clara la relación entre gobernabilidad y educación, concibiendo ésta como la realización armónica de todas las posibilidades del hombre, desde su ser biológico hasta su ser social, cultivando el desarrollo de su inteligencia, su afectividad, su creatividad y su libertad. Entendida así, la educación trasciende los límites de las instituciones escolares y la responsabilidad de educar se convierte en tarea de todos para todos.

No vamos a enfatizar en estas páginas la importancia del desarrollo biológico y de la educación corporal, pero sí vale la pena mencionar que el primer escollo en este campo aparece en el déficit de insumos calóricos y de proteínas, que afecta a un alto porcentaje de la población y especialmente a los niños en edad preescolar. Todos sabemos que durante las primeras etapas del desarrollo cerebral, opera un proceso de síntesis proteica y que la deficiencia de nutrientes puede producir daños en el sistema nervioso central, los cuales se manifiestan en dificultades para la integración audiovisual, la integración visual kinestética y la identificación visual, lo que bien puede determinar trabas futuras para aprender a leer y a escribir y para el aprendizaje en general. Por otro lado, casi siempre los niños afectados por mal nutrición y desnutrición son también quienes viven en ambientes antihigiénicos y pobres y, si consideramos que el ser humano nace inacabado y que su desarrollo incluso el fisiológico, depende en alto grado de su interacción con el medio y de los estímulos que de éste recibe, el panorama es desolador. Odette Thibault en su libro "**El hombre inacabado**" señala que:

... "la organización del cerebro está programada genéticamente, su asentamiento definitivo depende en gran medida del ambiente y exige una interacción con el medio (...) El desarrollo en el tiempo o expresión secuencial con el medio externo. Esto sucede en el plano sensorial, pero

también en el plano de la conducta".⁵

De manera que cuando un niño llega a la escuela, parte de su desarrollo futuro ya ha sido predeterminado. En otras palabras, cuando algunas de las necesidades que la población espera que sean satisfechas por la acción del gobierno, no lo son, se afecta seriamente la posibilidad de un sano desarrollo de la mayoría de los ciudadanos, lo que repercutirá en su capacidad de contribuir al trabajo conjunto que el desarrollo social requiere.

El desarrollo de la inteligencia también necesita del intercambio con el medio no sólo el físico, sino también el medio social y el de la racionalidad. Es en este intercambio que se produce el conocimiento.

La verdadera educación intelectual está muy lejos de ser sólo transmisión de conocimientos, es más bien el desarrollo de una actitud, en palabras de René Hubert:

"... consiste esencialmente en el sentimiento de lo verdadero y de sus condiciones; es decir el sentimiento de la existencia objetiva de los fenómenos, el sentimiento de las leyes objetivas que ligan los fenómenos, el sentimiento de que esta objetividad de las leyes tiene su fundamento en la causalidad coherente del universo, el sentimiento de que esta causalidad coherente del universo, tie-

ne también un término y su límite en la percepción de lo lógicamente verdadero".⁶

Esta educación intelectual debe producirse al tiempo que el niño y el joven se acercan a las distintas áreas del conocimiento, pero sin perder de vista sus verdaderos objetivos que, lejos de buscar acumular conocimientos (muchos de los cuales ya han sido o serán superados por el progreso de las ciencias), deben contribuir a crear en el ser en formación el ansia de encontrar conocimiento, de descubrir la verdad y de dotarse de los instrumentos adecuados para lograrlo. Esto puede alcanzarse a través de las distintas asignaturas: por ejemplo el estudio de las matemáticas deben otorgar no sólo conocimiento y manejo de los símbolos operatorios, sino comprensión de la relación de la matemática con la realidad y de la capacidad de resolver una cuestión concreta mediante mecanismos abstractos y cómo y por qué operar esos mecanismos abstractos le permite encontrar resultados aplicables a lo real, y que las ventajas que esto produce como la exactitud de los resultados, la precisión, la rigurosidad, se lograrán sólo en la medida en que su propia actividad mental sea correcta. De allí derivará su afán por definiciones precisas, su necesidad de procesos lógicos y la claridad de su pensamiento.

La geografía por su parte, debe ayudar al ser en formación a adquirir conciencia de que todos los fenómenos na-

5. Thibault, Odette. *El hombre inacabado*. Barcelona. Editorial Planeta, 1976.

6. Hubert René. *Tratado de Pedagogía general*. Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1957.

turales y todas las acciones humanas tienen un escenario espacial, que todo espacio tiene sus propias características naturales, que en él hay muchas posibilidades latentes, pero que su empleo y utilización depende de los seres humanos.

Una concepción correcta de la historia, permite construir una noción del tiempo y entender que cada instante pesa sobre los siguientes y que, como lo expresaba Bergson "el pasado está siempre en el corazón del presente". De esta comprensión debe derivarse el sentimiento de la responsabilidad que cada generación tiene en la construcción de una noción. Por otro lado, es el conocimiento de la historia lo que permite a los pueblos tomar conciencia de sí y de su papel y lugar en la civilización y lo que otorga a los individuos la conciencia de pertenecer a un pueblo y a la humanidad. Por supuesto no se trata de la historia concebida como la sucesión de hechos militares y políticos, sino de la historia de los seres humanos, expresada en su quehacer económico, en su organización social, en sus creencias, en sus ideas, en sus creaciones.

No es éste el lugar adecuado para ahondar en el objetivo de cada una de las disciplinas a través de las cuales se realiza la educación intelectual, lo mencionado es suficiente para hacer notar que un proceso formativo bien entendido y realizado con métodos apropiados es indispensable para la formación de ciudadanos lúcidos y críticos.

La educación intelectual es al mismo tiempo una forma de relación con el

medio social, pero no es el único, puesto que la sociedad no sólo se expresa en una cultura y en un sistema de ideas sino que también es un sistema técnico-económico que se manifiesta en diversas formas de producción; y en esta actividad colectiva cada ser humano tiene una función que llenar, por lo que la educación profesional de segundo y tercer nivel se vuelve indispensable. Esta educación profesional debe ser ofrecida a todos los individuos, de manera que quienes no lleguen a los estudios universitarios estén capacitados para ubicarse en la sociedad, cumpliendo un rol específico.

Tanto el trabajo de grupo que requieren la educación física y el deporte, aspectos claves del desarrollo biológico, como las distintas disciplinas a través de las cuales se realiza el desarrollo intelectual y se alcanza el dominio de una profesión u oficio, deben al mismo tiempo preparar a los educandos para su evolución como seres sociales, capaces de saltar desde el egocentrismo de la segunda infancia hasta un antropocentrismo al que sólo se llega a través de la socialización. Todo ser humano es por naturaleza un ser social. Su primer grupo es la familia y tanto ésta como la escuela lo preparan para el conocimiento y cumplimiento de ciertas normas. Pero es indispensable que las reglas que se imponen desde fuera sean aplicables a todos y que su comprensión y cumplimiento los preparen progresivamente para que los mismos grupos sean capaces de darse sus propias normas y entenderlas como una forma de equilibrar

los diversos egocentrismos. Este es un primer acercamiento rudimentario a la justicia, que ayuda a entender y aceptar el sentido de comunidad, las obligaciones que en ella tienen todos sus miembros y el sentido que en ella adquiere la individualidad. Por su parte la pubertad con la expansión de la efectividad es el momento adecuado para dar un paso más, es el momento en el que los demás empiezan a existir para el adolescente, es también el momento en que son capaces de ponerse en el lugar de los demás, de comparar las situaciones, de entender que la naturaleza humana es una y que todos los seres humanos son iguales en dignidad y en derechos. Es en definitiva, la época decisiva en la socialización. Es también el momento en que se adquieren los sentimientos cívicos y políticos porque se comprende que todos somos parte de un grupo y la integración a ese grupo que llamamos pueblo y nación es, en definitiva, la integración a una cultura que se ha ido forjando lentamente a través de los siglos; pero para que esto ocurra, es necesario que durante todo el proceso y a través de los distintos mecanismos, contenidos y procedimientos se haya ido formando ese sentido de pertenencia que nos da la historia, la geografía, las ciencias sociales, el estudio de una lengua común. Sólo entonces puede entenderse y aceptarse la noción del Estado y la necesidad de conocer y cumplir sus leyes, el derecho a participar en su elaboración para que emanen de una voluntad común y aún el derecho de rechazarlas si son opresivas o injustas. Pero esto sólo es posible

si durante todo el proceso educativo los educandos han vivido la posibilidad de participar activamente en las decisiones personales y de grupo y si han sido educados para que con capacidad crítica sepan distinguir lo legal de lo que no lo es y lo legal de lo justo, y prefiriendo la justicia a la ley, sepan plantear los cambios necesarios.

Así, se habrán dado ya los pasos básicos para la educación moral, entendida como educación para el uso de la libertad. En realidad, toda educación moral es al mismo tiempo un proceso de socialización, pues toda decisión, todo acto de voluntad, se relaciona con la profundidad subjetiva del ser, pero para ser consciente de sí mismo hay que tener conciencia de los demás y distinguirse de ellos. El proceso de desarrollo de la persona requiere el paso del egocentrismo al sociocentrismo y de éste al logocentrismo, es decir volver a sí mismo, a ser persona en un mundo de personas, cuyos destinos se tocan. Para esto, es importante dar a niños y jóvenes la oportunidad de tomar sus decisiones, las que corresponden al momento de desarrollo en el cual se encuentren y prepararlos para que lo hagan comparando racionalmente las alternativas y con referencia a los principios que encuentren en los valores sociales.

Sólo si este proceso se cumple, el ser humano sale del egocentrismo de los primeros años y desplaza su interés por ese ego, centro del mundo, a la familia, el grupo, la escuela, la nación, el Estado. Sólo entonces, comprende que sus elecciones, desde las de la vida cotidiana-

na hasta las de su participación política, afectan no sólo su propia vida sino también la de los demás y que la vida social requiere de respeto a las reglas, no sólo de las explícitas, sino también de las que se mueven en el mundo de los valores, que se encuentran en el seno de toda civilización y, que son estas reglas, las que establecen el equilibrio entre los egocentrismos y permiten la estabilidad y el desarrollo social.

En este punto, es necesario enfatizar la **gran** responsabilidad colectiva en la educación moral de los seres en formación, pues el mejor método es el testimonio de los adultos en quienes los niños y jóvenes depositan su fe y de quienes aprenden los principios que rigen su vida individual y la vida colectiva. Es de los padres, los maestros y los líderes, de quienes los jóvenes aprenden lo que es la honestidad, el respeto a la verdad y a la dignidad de los seres humanos, la adhesión a los principios de la convivencia social, la búsqueda de la justicia, el anhelo de la paz.

El Estado enseña sus normas, difunde su cuerpo legal y espera y necesita para cumplir sus objetivos, la adhesión y aceptación de los ciudadanos, pero sólo los pueblos cuyo proceso educativo, no se ha separado de sus verdaderos objetivos, concebidos en los términos antes planteados, están en condiciones de hacerlo consciente y libremente, como están también en condiciones de rechazarlas cuando esas leyes no responden a los valores o a los intereses del bien común. Es pues, una educación adecuada, la que forma ciudadanos capaces de

defender el interés general contra los intereses particulares y de entender su derecho a opinar, disentir y exigir rectificaciones a sus gobernantes, que en un pueblo educado, han sido elegidos conscientemente, para cumplir fines específicos conocidos y aceptados por el pueblo.

Especial mención merece la educación superior, pues es el mecanismo del que la sociedad dispone para formar ciudadanos capaces de poner la ciencia, la tecnología y el pensamiento al servicio de las necesidades sociales.

Nos parece que el Estado es una convivencia estable, fuerte e inamovible, pero toda inmovilidad oculta, como todo equilibrio, el dinamismo que lo produjo y sostiene, parte de ese dinamismo es la capacidad creadora del hombre y de los pueblos, que imagina constantemente la posibilidad de perfeccionar el Estado para producir la energía que sostiene el equilibrio o para establecer un nuevo tipo de Estado.

Pero esta posibilidad encuentra siempre la resistencia que opone la realidad a ser transformada; por eso, para poder transformar hay que conocerla, hay que conocer el comportamiento de los hechos naturales y sociales y sus leyes y para intervenir en ella y realizar los cambios imaginados, se requieren instrumentos, se requiere ciencia y tecnología que al influir en las formas y las relaciones de producción produzcan un nuevo tipo de sociedad y de instituciones; y se necesita también una teoría que conciba las relaciones entre sus miembros.

Es el conocimiento el que permite la explotación de los recursos naturales o

suplir su ausencia, así como planificar su uso y alcanzar el progreso. Es el pensamiento teórico el que permite concebir una organización social y política que garantice una distribución justa de esa riqueza y alcanzar el bienestar para toda la población. De la capacidad científica y tecnológica depende hoy, la solución de los problemas de alimentación, salud, vivienda, comunicación, saneamiento ambiental, electrificación... Que el pueblo tenga acceso a estos servicios, es una manifestación de auténtica democracia, porque significa que el poder, el mando recibido, se ha utilizado en su beneficio y que el gobierno está cumpliendo con el mandato de responder a las necesidades sociales. Al contrario, cuando se estanca la búsqueda de conocimiento y su aplicación, cuando no hay la capacidad de elaborar pensamiento social y político, la falta de solución a los problemas agudiza los conflictos y pone en riesgo la gobernabilidad.

De esta manera, organización política y conocimiento se encuentran íntimamente ligados; en definitiva tiene más posibilidades de intervenir en la realidad, quien tiene el conocimiento, por lo que, conocimiento es poder y hoy lo es más que nunca porque son mayores las posi-

bilidades de intervenir en la realidad gracias al avance indetenible de la ciencia.

En la Universidad se busca el conocimiento científico de la realidad en todos sus aspectos, la verdad que encierra la naturaleza y la verdad social. El conocimiento científico es racional y en palabras de Francisco Miró Quesada "*si el hombre decide utilizar su razón como criterio para resolver los problemas teórico-prácticos que atañen a su vida, tiene que organizar racionalmente la sociedad que es donde existen los problemas más significativos*", una sociedad en la que todos los hombres puedan vivir racionalmente, es una sociedad en la que se ha eliminado la arbitrariedad y por lo tanto una sociedad justa, en la que no hay cabida para la pobreza, la marginación, la sumisión, la represión o la demagogia, en la que se entiende que todo hombre tiene derecho a la participación en los asuntos públicos y en el gobierno de su país, porque se considera que todos los ciudadanos tienen igual dignidad personal. De esta manera, conocimiento, razón y participación se enlazan como elementos que explican y configuran la verdadera democracia y que, por tanto, facilitan la gobernabilidad de los pueblos.

BIBLIOGRAFIA

- Aristóteles. "Política". Colección Clásicos Jackson, tomo 3 Buenos Aires: W.M. Jackson, 1952.
- Ayala, Francisco. "Introducción a las ciencias sociales". Madrid: Aguilar S.A. de ediciones, 1981.
- Hubert, René. "Tratado de Pedagogía general". Buenos Aires: El Ateneo Editorial, 1957.

Larrea Santos, Ramiro. "Elementos de Derecho Político". Guayaquil: Editorial Universidad Católica, 1992.

López, Mario Justo. "Manual de Derecho Político". Buenos Aires: Editorial Kapelusz, 1973.

Pericles. "Oración fúnebre a los muertos en la guerra del Peloponeso". Colección Clásicos Jackson, tomo 19. Buenos Aires: W.M. Jackson, 1952

Thibault, Odette. "El hombre inacabado". Barcelona: Editorial Planeta, 1975.

Velázquez, Nila. "Universidad y democracia". Guayaquil. Editorial Universidad Católica. Colección Temas de Hoy, 1992.

Vilar, Sergio. "El futuro de la cultura". Barcelona: Plaza y Janés Editores S.A., 1988

CLACSO
Area de Difusión
Suscripción 1993

David y Goliath, Revista del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Por favor indicar tipo de suscripción:

Suscripción anual (cuatro núms. anuales) *David y Goliath*
América Latina U\$35 *Carta de CLACSO*
Resto del mundo U\$50 *David y Goliath y Carta de CLACSO*

Carta de CLACSO, Boletín del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Suscripción anual (doce núms. anuales) Nombre _____
América Latina U\$25 Institución _____
Resto del mundo U\$35 Dirección _____
Código _____ País _____
David y Goliath and Carta de CLACSO Teléfono _____
América Latina U\$55 Fax _____
Resto del mundo U\$80 _____

Enviar a:

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Area de Difusión
Callao 875, 3er. piso, 1023 Buenos Aires, Argentina
Tel. 811-6588/7313 Fax 54-1-812-8459

Cheque a la orden de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Publicaciones Recibidas

SITUACION COYUNTURAL. (QUITO: CONADE/ SECRETARIA GENERAL DE PLANIFICACION), N° 35, Julio 1993.

CUENCA: cantaro. CUESTIONES SOBRE EL DESARROLLO EN EL AUSTRITO), N° 5, Julio-Agosto-Septiembre 1993.

CIUDAD LATINOAMERICANA DEL FUTURO. (BUENOS AIRES: MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION), N° 43-44, Junio-Septiembre 1993.

AREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR. / BIBLIOGRAFIA BASICA. (QUITO: INEFAN / INSTITUTO ECUATORIANO FORESTAL Y DE AREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE/ Fundación Natura), vol. N°1, Mayo 1993.

LATIN AMERICAN WOMEN: THE SENDING OF POLITICS AND CULTURE. (NEW YORK: nacla / REPORT OF THE AMERICAS), vol. XXVII N° 1, Julio-Agosto 1993.

PERIL AND PROMISE: THE NEW DEMOCRACY IN LATIN AMERICA. (NEW YORK: nacla / REPORT ON THE AMERICAS), vol. XXVII N° 2, Septiembre-Octubre 1993.

¿HASTA CUANDO SE JODIO EL PERU?. (LIMA: CERABC / CENTRO DE ESTUDIOS RURALES ANDINOS BARTOLOME DE LAS CASAS / RED ANDINA DE INFORMACION Y COMUNICACION / SERIE REPORTES ANALITICOS), Agosto 1993.

INTEGRACION: ¿ESTRATEGIA O FATALIDAD?. CARACAS: NUEVA SOCIEDAD, N°126, Julio-Agosto 1993.

REVISTA DE LA CEPAL. (CEPAL / COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA), N° 50, Agosto 1993.

(LIMA: DEBATE AGRARIO. ANALISIS Y ALTERNATIVAS), N° 16, Enero-Abril 1993.

(LIMA: BOLETIN COMISION ANDINA DE JURISTAS), N° 37, Junio 1993.

REVISTA CASA DE LAS AMERICAS. (LA HABANA), N° 190, Enero-Marzo 1993.

REVISTA ANDINA. (CUSCO), Año 11 vol. 21 N° 1, 1er Semestre 1993.

POLITICA SOCIAL: LOS POBRES CONTRA LA PARED. (BOGOTA: Revista Foro), 20 Mayo 1993.

SOCIALISMO Y PARTICIPACION. (LIMA), N° 61, Marzo 1993.

CUADERNOS AMERICANOS NUEVA EPOCA. (MEXICO D.F.: UNAM / UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO), vol.3 N° 39, Mayo-Junio 1993.

RASCUNHO. / MERCADOS MUNDIALES Y CAMBIOS PRODUCTIVOS: DESAFIOS PARA LA COMPETITIVIDAD AGROINDUSTRIAL DE AMERICA LATINA. (RIO DE JANEIRO: UNESP / UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA / IGCE), N° 25, Agosto 1993.

SOCIALISMO Y PARTICIPACION. (LIMA), N° 62, Septiembre 1993.

SITUACION DEL SECTOR INFORMAL COMERCIAL URBANO EN LA CIUDAD DE IBARRA. (QUITO: CEPEIGE / Centro Panamericano de Estudios e Investigaciones Geográficas / PAISAJES GEOGRAFICOS), N° 26, Julio 1993.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS SOBRE: MUJER, SISTEMAS DE PRODUCCION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA. (IICA / INST. INTER. COOPER. AGRICULTURA), SERIES PUBLICACIONES MISCELANEAS, Septiembre 1993.

REVISTA EUROPEA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE. / EUROPEAN REVIEW OF LA-

TIN AMERICAN AND CARIBBEAN STUDIES. (AMSTERDAM: CEDLA / Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos), N° 54, June 1993.

CARTA INFORMATIVA. / CUMBRE DE MINISTROS DE AGRICULTURA EN SANTIAGO. (FAO), N° 30, Septiembre 1993.

PUEBLO CRUCIFICADO QUE CAMINA A UN DOMINGO DE PASCUA. (CUSCO: Pastoral Andina. REVISTA DEL INSTITUTO DE PASTORAL ANDINA), N° 88, 1993.

IMPACTO AMBIENTAL DE LA MINERIA EN CUATRO AREAS PROTEGIDAS DEL ECUADOR. Luzuriaga Cisneros, Carlos. Director. FUNDACION NATURA; FN (ESTUDIOS EN AREAS PROTEGIDAS) N° 4, Quito, FN, 1993. 88 pgs.

ESCENARIOS Y CAMINOS PARA AMERICA LATINA. Garay, Luis Jorge. FONDAD (ECONOMIA). Bogotá, FONDAD, 1993. 226 pgs.

REVOLUCION DE LO SOCIAL: LA VERDAD DEL REVOLCON. Blandón Schiller, Alberto. Comp.; Racero Ceballos, Jorge. Comp. FONDAD. Bogotá, FONDAD, 1993. 227 pgs.

MEDICION DE LA POBREZA EN LAS AREAS URBANA Y RURAL DEL ECUADOR. Cabrera, Yolanda; Martínez, Judith; Morales, Rolando. INSTITUTO NACIONAL DE EM-

PLEO; INEM; FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA; UNICEF. Quito, INEM, 1993. 205 pgs.

ECUADOR: LA INVESTIGACION EN LA EDUCACION, ESTADO DE LA CUESTION. Rodas, Raquel. CENTRO DE EDUCACION Y PROMOCION POPULAR; CEPP; FUNDACION HANNS SEIDEL; FHS. Quito, CEPP-FHS, 1993. 56 pgs.

CAMBIOS AGRARIOS, COMUNIDADES CAMPESINAS Y MERCADO DE TIERRAS EN COTOPAXI. Ibarra, Hernán; Ospina, Pablo. Quito, se, 1993. 131 pgs.

CONTROLANDO LA CORRUPCION. Klitgaard, Robert; Maldonado E., Milton K. CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO; CGE; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; BID. Quito, CGE-BID, 1992. 82 pgs.

MITO Y SIMBOLISMO EN LOS ANDES: LA FIGURA Y LA PALABRA. Urbano, Henrique. Comp./CERA BARTOLOME DE LAS CASAS; CBC. ESTUDIOS Y DEBATES REGIONALES ANDINOS N° 84. Cusco, CBC, 1993. 323 pgs.

NOSOTROS LOS HUMANOS: TESTIMONIO DE LOS QUECHUAS DEL SIGLO VEINTE. / NUQANCHIK RUNAKUNA. Valderrama Fernández, Ricardo; Escalante Gutiérrez, Carmen.

CERA BARTOLOME DE LAS CASAS; CBC. (BIBLIOTECA DE LA TRADICION ORAL ANDINA) N° 12. Cusco, CBC, 1992. 253 pgs. En español y en quechua.

LATINOAMERICA AGRARIA HACIA EL SIGLO VEINTIUNO. Mauro, Amalia. Editor. CENTRO DE PLANIFICACION Y ESTUDIOS SOCIALES; CPLAES. Quito, CEPLAES, 1993. 423 pgs.

INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA. Abendroth, Wolfgang; Lenk, Kurt. EDITORIAL ANAGRAMA; EA. (Colección Argumentos) N° 16. Barcelona, ANAGRAMA, 1971.

CACIQUISMO, PARALELISMO AND CLIENTELISMO THE HISTORY OF A QUITO SQUATTER SETTLEMENT: A CASE STUDY OF LEADERSHIP, COMMUNITY ORGANIZATION AND STATE INTERVENTION IN A NEIGHBORHOOD OF QUITO, ECUADOR. Burgwal, Gerrit. VRIJE UNIVERSITEIT; VU. (Urban Research Working Papers) N° 32. Amsterdam, VU, 1993. 163 pgs.

TRANSICIONES DESDE UN GOBIERNO AUTORITARIO. / PERSPECTIVAS COMPARADAS. O'Donnell, Guillermo. Comp.; Schmitter, Philippe C. Comp.; Whitehead, Laurence. Comp. PAIDOS; P. (Biblioteca ESTADO Y SOCIEDAD). Argentina, PAIDOS, 1988. T-3, 287 pgs.

TRANSICIONES DESDE UN GOBIERNO AUTORITARIO. / CONCLUSIONES TENTATIVAS SOBRE LAS DEMOCRACIAS INCIERTAS. O'Donnell, Guillermo; Schmitter. PAIDOS; P. (Biblioteca ESTADO Y SOCIEDAD). Argentina, PAIDOS, 1991. T-4, 127 pgs.

MODELOS DE PARTIDO: ORGANIZACION Y PODER EN LOS PARTIDOS POLITICOS. Panebianco, Angelo. ALIANZA EDITORIAL; AE. (Ciencias Sociales). Madrid, ALIANZA, 1990. 512 pgs.

ELEMENTOS BASICOS PARA UNA PROPUESTA SOBRE EL TEMA DE LA EQUIDAD. Chiriboga V. Manuel. s.c., IICA, s.a. 23 pgs.

ONGS DE DESARROLLO RURAL, LOS ZORROS DE ARRIBA Y LOS ZORROS DE ABAJO: VISITA A NUEVE ONGS DE DESARROLLO RURAL. Aerde, Miguel Van. s.c., s.e., 1992. 38 pgs.

SOBRESIEMBRA DE LEGUMINOSAS FORRAJERAS EN PASTIZALES DE SABOYA. (Quito, PROFOCAN/ Proyecto de Fomento Ganadero / INIAP / Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias / PROTECA / Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario / Serie Técnica), N° 1, Julio de 1993.

TRABAJO CON ENFOQUE DE SISTEMAS, COMO APOYO AL DESARROLLO AGROPECUARIO: CON-

CEPTOS, METODOS, EXPERIENCIAS Y RESULTADOS DEL PROFOGAN EN EL PROCESO DE GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA, CON ENFOQUES DE SISTEMAS. (Quito: MAG, Ministerio de Agricultura y Ganadería / PROFOGAN, Proyecto de Fomento Ganadero /GTZ, Convenio Ecuatoriano Aleman), Enero 1993.

ASILO POLITICO Y EL REFUGIO: HACIA UNA NUEVA CONVENCION INTERNACIONAL / Larena Serrano, Galo. ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS; ALDHU; INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES; ILDIS (Derechos Humanos / Serie Internacional) N° 1, Quito, ALDHU-ILDIS, 1993, 130 pág.

RESUMEN ANALITICOS EN EDUCACION DE ADULTOS. (MICHOCAN: CREFAL / Centro de Cooperación regional para la educación de Adultos en América Latina y el Caribe / Reduc), N° 6, Junio de 1993.

CIRCULAR INFORMATIVA. (MICHOCAN CREFAL / Centro de Cooperación para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe / RED-MEX), Abril - Junio 1993.

WINDOW OF OPPORTUNITY. NEW YORK: nacla / REPORT OF THE AMERICAS, Vol. XXVI N° 5, May 1993.

Debate Agrario



APUNTES SOBRE LA PARCELA AGRICOLA EN LA SIERRA ECUATORIANA: Observaciones sobre la provincia de Cotopaxi

Pablo Ospina

Hay varias aparcerías; si se pretende legalizarlas, deberá distinguirse sus efectos sobre los actores de la producción agraria: campesinos pobres, capital comercial y usuario y hacendados.

La reciente propuesta de Ley Agraria (producida por el asesor en materia de políticas agrarias del gobierno del Ecuador), restablece la aparcería como relación laboral legítima (art. 10). Se cerraría así un ciclo marcado por la proscripción legal de la aparcería y se abriría un nuevo capítulo del viejo debate sobre la compatibilidad entre desarrollo capitalista y las relaciones llamadas "precarias". La discusión teórica y política entre economistas neoclásicos, marxistas y liberales ha girado en torno a la "eficiencia" productiva de esta relación laboral, a fu-

turo, en el marco de relaciones sociales agrarias predominantemente capitalistas y su estrecha ligazón con los mecanismos tradicionales de extracción de renta al trabajador directo.

Mientras los economistas neoclásicos han postulado con mayor o menor énfasis la ineficiencia de esta relación laboral, los marxistas proclamaron su transitoriedad ante el avance avasallador del capitalismo (Durán 1985: 13-9). La aparcería, no obstante, persiste en varios latinoamericanos donde su funcionamiento está estrictamente regulado por las leyes agrarias. En el caso ecuatoria-

1. Este ensayo está basado y es ampliamente tributario de la investigación realizada, junto a Hernán Ibarra, en torno a la tenencia de la tierra y el mercado de tierras en Cotopaxi para el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (Ibarra y Ospina 1993). Agradezco los comentarios de Hernán Carrasco, Patricia Palacios y Jorge Albán.

no si la aparcería subsiste, ya no sería dominante en ninguna región agraria.

Pero no se trata tan sólo de un debate teórico: las pasiones políticas están al orden del día. El proyecto de Ley Agraria alternativa propuesto por las organizaciones campesinas e indígenas rechaza cualquier posibilidad de reinstauración de la aparcería (art. 20 numerales c, f y g). El debate parece clausurado. Queremos, no obstante intentar algunas discusiones sobre el problema.

Conocemos poco del origen y la evolución histórica de la aparcería en el Ecuador. Los estudios de historia agraria en nuestro país han estado centrados en la formación de la hacienda y poco en las formas campesinas de producción. No obstante, la aparcería, en sus diversas manifestaciones históricas, ha sido una forma clásica de tenencia de la tierra en las etapas de formación del capitalismo latinoamericano, particularmente en Argentina, Brasil y México. Pero no se trata de una forma de producción exclusiva de América Latina. La aparcería ha sido tratada por varios teóricos de la economía desde el siglo XIX.

En este ensayo pretendemos aportar a la comprensión de esta multifacética relación social y debatir así las modalidades en las que se insertaría su rehabilitación legal. No esperamos responder a la pregunta de para quién es más rentable la relación de aparcería, para el propietario o para el trabajador. Semejante análisis exige estudios detallados sobre costos de producción, tecnología usada y a su vez depende de muchos factores como la cantidad y calidad de

tierra disponible, tipo de cultivo colocado en aparcería, etc. En ese marco, a otros estudios correspondería determinar los niveles de rentabilidad existentes en las específicas condiciones de producción de la sierra ecuatoriana. Lo que nos interesa destacar es que en esta relación laboral, la capacidad de negociar los términos de su funcionamiento está en función directa de quienes son los participantes y la posición que ocupan en las estructuras locales del poder rural.

La aparcería como relación laboral

Muy esquemáticamente la aparcería ecuatoriana consiste en un trato informal, un contrato verbal sustentado en la confianza existente entre los contratantes, que involucra a un propietario y a un trabajador. El propietario de la tierra aporta con la tierra y el trabajador aporta con el trabajo. Al final, ambos se dividen la cosecha en partes iguales. En virtud de este acuerdo, el trabajador agrícola reconoce la propiedad del propietario mediante un pago en especies por el uso de la tierra. Inversamente, el propietario vuelve "productivo" un pedazo de tierra contratando mano de obra a la que paga en especies (la mitad de la cosecha).

La producción agraria vuelve mucho más compleja esta primera definición operativa que hemos adoptado. Las variantes posibles son innumerables. La variación afecta generalmente al aporte que cada uno de los contratantes hace en semillas, herramientas, insumos,

transporte de la mercadería, e incluso, a veces, en trabajo. El aporte del propietario puede ser inexistente o significar la mitad o más de los “materiales” de producción. Cada modalidad específica depende de las relaciones de poder existentes entre los contratantes, de la abundancia o escasez de tierras y de mano de obra. Volveremos detalladamente sobre estos aspectos a lo largo del texto.

El sistema comparte tanto las características de un trato laboral como las de un tipo específico de arriendo de la tierra. Por eso, en las estadísticas nacionales se la clasifica como una forma de tenencia de la tierra y no como una forma de empleo. Esta caracterización se basa en el hecho de que durante la época de hacienda generalmente el aparcerero estaba en posesión del terreno que trabajaba y el propietario estaba ausente, en otras tierras de su propiedad. Probablemente la misma parcela era cultivada al partir por el mismo campesino durante un tiempo prolongado. Serán entonces las condiciones específicas, históricas, de la relación de aparcería las que determinarán si predomina la función de arriendo o la función de contrato laboral. El tamaño de la parcela entregada al partir, la existencia de “subempleados” o “subarriendos” por parte del partidario, el tiempo del contrato y las características de la participación productiva del propietario; son algunos de los elementos que deben ser examinados en cada caso.

Esta doble característica de la aparcería la asimila a una forma intermedia, a medio camino entre un tipo de “reci-

procidad” clásica andina y las formas típicas del arrendamiento. En efecto, la reciprocidad “entre iguales” implica que el “don-trabajo” aportado por el donante en una circunstancia determinada (cosecha, matrimonio, minga personal, etc.) será retribuido no solamente en el momento de hacerse efectivo mediante el “pago” de la comida, el trago o una parte del producto recolectado (la “ración”), sino que para completar el ciclo de la reciprocidad, resulta indispensable que en un proceso diferido en el tiempo y en el espacio, el receptor se convierta en donante de un servicio de similares características (es decir, un “don-trabajo”) y el antiguo donante, inversamente, asuma el rol contrario. En la aparcería esa “retribución” práctica está soslayada por una retribución simbólica únicamente expresada en especies. Reciprocidad transformada que guarda tan solo la imagen reflejada de su origen.

Si la aparcería no puede ser simplemente asimilada a la reciprocidad andina, tampoco es una forma clásica de arrendamiento en especies. La percepción de una renta fija en productos (arriendo) o una renta variable según la cosecha (aparcería), no puede ser considerada una diferencia sustancial. Existen dos rasgos distintivos más importantes. En primer lugar, el arriendo en especies desliga completamente al propietario del proceso productivo inmediato: la percepción de la renta en especies deriva exclusivamente de su propiedad jurídica sobre la tierra. En el caso de aparcería, aunque los tratos varían según las regiones y las relaciones de fuer-

za entre las partes, el propietario interviene con insumos, semillas o instrumentos de trabajo: es decir, participa (indirectamente) en la producción directa. Más importante aún: participa en los riesgos que supone la producción agraria derivados de una mala cosecha, una plaga o imprevistos naturales. Es decir, el propietario está ligado a la producción directa tanto en los costos de producción como en los beneficios.

El segundo aspecto que distingue al arriendo en especies de la aparcería tiene que ver con las modalidades de determinación del monto de la renta, es decir, lo que se llamaría la "tasa de explotación" al trabajador directo por parte del propietario. En el caso del arrendamiento, ese monto es fijado en función de las características del medio de producción: la tierra y el capital incorporado a ella como capital fijo. El monto de la renta depende entonces tanto de la extensión como de la calidad del recurso. En el caso de la aparcería, el monto de la renta está determinado en función de la productividad del trabajador directo; es decir, deriva directamente del trabajo. Obviamente la calidad y cantidad de la cosecha dependen de la cantidad y calidad de tierra así como de las técnicas de cultivo y manejo utilizadas e incluso de factores naturales. Pero aún

en esas condiciones, la aparcería, tal cual se la practica actualmente en la sierra ecuatoriana, supone que la cantidad de tierra ofrecida en el trato está en relación directa con la capacidad productiva del trabajador y su familia: cuánto está en capacidad de trabajar y producir. Eso explica que los terrenos dados "al partir" sean fundamentalmente terrenos pequeños (es lo mismo que ocurre en Colombia, cfr. Bernal 1990: 469). El monto de la renta depende, entonces, doblemente del trabajador: tanto en su fijación como en su materialización².

La aparcería en el sistema de hacienda

En el contexto prerreformista, la aparcería permitía al hacendado incorporar nuevas tierras a la producción agrícola sin tener la obligación de otorgar nuevos huasipungos en posesión. La renta en especies era preferida a la renta en trabajo, particularmente costosa (y peligrosa) para el hacendado. No olvidemos que el llamado "asedio interno" era una de las grandes preocupaciones de los hacendados, por lo general muy resistentes a otorgar nuevos terrenos en posesión (CIDA 1965).

Por su parte a los "arrimados" la aparcería les permitía independizarse

2. Esto no excluye, sin embargo, modalidades de aparcería que suponen la contratación de peones para los trabajos en el terreno. Esa contratación era común en la Argentina de inicios de siglo y se trata de una característica que emparentaba más la aparcería con una modalidad de arriendo que con un trato laboral. En Ecuador esto parece haber sido esporádico. Las formas de pago a los peones eran variables y podían ir desde la participación en la cosecha hasta el pago de un jornal en especies o en dinero. Aparentemente esta forma de aparcería era más frecuente en la época de predominio de la hacienda (cfr. testimonio de un indígena de Imbabura en PUCE-ILDIS 1983:42).

parcialmente de sus familias y ocupar parte del tiempo que les quedaba libre, luego de cumplir sus obligaciones con la hacienda. No perdamos de vista que ellos, en tanto “peones libres” o “yanaperos”, tenían menos obligaciones que los “huasipungueros”. Lo que conviene recalcar es que tanto desde el punto de vista de los hacendados, como del de los “arrimados”, era una estrategia de captación y uso del trabajo “sobrante” producido por las relaciones sociales basadas en la forma huasipungo. Una situación similar podía ocurrir con comuneros “libres” de zonas cercanas o contiguas a la hacienda.

De esa manera, imperceptiblemente, la aparcería se convertía en una modalidad de “asedio externo” a la hacienda. En efecto, es preciso recordar que en aquella época la distinción entre la aparcería de hacienda y las modalidades de extracción de la renta en trabajo era en parte “simulada”, debido a la obligación adicional que generalmente tenían los partidarios de pagar el uso de la tierra con jornadas de trabajo en la hacienda (CIDA 1965: 139-40 y 175).

Este tipo de aparcería, clara modalidad de extracción de renta, ocultó parcialmente la existencia de diversas dimensiones del trabajo al partir: en particular, el “partido” inter-campesino. En otras palabras, el análisis de las modalidades de extracción de la renta precapitalista supuso relegar en la reflexión un aspecto central del fenómeno: el de ser una modalidad específica de relación entre unidades domésticas campesinas, generalmente emparentadas.

En efecto, durante la época previa a 1973, la aparcería era una importante forma de acceso a la tierra de parte de los arrimados al interior de la comunidad huasipungo (dentro de las haciendas), y también, presumiblemente, dentro de la comunidad llamada “libre”. Como lo ha demostrado Andrés Guerrero, el arrimado era no sólo pariente del huasipunguero (generalmente, pero no exclusivamente, el hijo), sino miembro de una familia ubicada en un momento inicial de su ciclo demográfico.

Los hijos hacían tratos “al partir” en los terrenos de los padres y de esta manera iban generando un patrimonio familiar propio. Era una estrategia familiar de acceso a la tierra por un lado, y por otro, una forma de aprovechar el trabajo familiar para asegurar la reproducción del conjunto de la unidad doméstica. En efecto, el huasipunguero requería del trabajo de sus hijos y de sus familias para mantener cultivado todo el huasipungo y asegurar los bienes necesarios para la reproducción de su propia familia; esto, porque las obligaciones laborales frente a la hacienda le imposibilitaban trabajar completamente su lote de tierra (Guerrero 1991). Dos dimensiones, pues, de un mismo fenómeno. Cada una le otorga su propio perfil. Pero el agro ecuatoriano contemporáneo no es el mismo que dejaron los huasipungueros.

LAS MODERNAS RELACIONES DE APARCERIA

Es necesario preguntarse, en el marco de los cambios que ha sufrido el agro

ecuatoriano en los últimos 20 años, cuáles son las condiciones de existencia de la aparcería. Tanto desde el punto de vista de la oferta de tierras “al partir” como de la oferta de trabajo de “partidarios”. Quienes son, dónde están y cómo influyen las diferenciaciones sociales, demográficas y culturales que ha traído aparejadas el capitalismo, en la persistencia del sistema. Pero es importante también preguntarse por qué y en qué casos la aparcería es preferida frente a otras modalidades posibles de contrato como el trabajo asalariado o el arrendamiento puro y simple de la tierra. Esto es particularmente importante porque la aparcería es preferida a pesar de la prohibición legal que pesa en su contra y que aumenta considerablemente los riesgos para el propietario.

Si la aparcería subsiste en amplias zonas de la sierra ecuatoriana e incluso de la costa, podemos considerarla, entonces, el resultado de un conjunto de estrategias tanto productivas como reproductivas que no han agotado todavía su efectividad social a pesar de su supresión legal en las leyes de abolición del trabajo precario (1970) y de reforma agraria (1973). En otras palabras, las demandas a las que responde no han podido ser satisfechas por otros medios. Sin embargo, su abolición legal ha modificado sustancialmente su funcionamiento y los objetivos de las estrategias que encierra. Veamos este primer elemento.

La aparcería y la legislación proscriptiva

Durante las Reformas Agrarias de nuestros países, la aparcería fue generalmente proscrita como una forma precapitalista de extracción de renta que los terratenientes usaban con los campesinos. Todos los datos parecen indicar que, en Ecuador, desde la década de 1970 tendió a restringirse el número y la superficie controlada por los partidarios (cfr. por ejemplo PUCE-ILDIS 1983:45).

Los datos estadísticos actuales que poseemos sobre trabajo al partir son particularmente fragmentarios y escasamente confiables. Algunos estudios, como los realizados en áreas de intervención del INERHI y proyectos de desarrollo en Cotopaxi en los años ochenta indican una débil presencia de la aparcería, que va del 2 al 10% de los regímenes de tenencia en zonas de riego o de predominio de haciendas. Con todo, podría tratarse de una subestimación, puesto que el registro de la información atribuye trabajo al partir a campesinos que han sido identificados sin tierra, cuando en la práctica un propietario puede ser también partidario en otro terreno, sin que haya una categoría de registro que los identifique³.

En esas condiciones es difícil evaluar en qué medida la práctica retrocede conforme se acentúa la interiorización del nuevo derecho estatal dada la au-

3. Estos datos han sido extraídos de estudios del INERHI, para Tanicuchí (1982:55); para Mulliquindil (1981:24); para Mulalillo (1982:37); para Belisario Quevedo (1986:40) y del trabajo de Rosa Jordán (1986:32), para la zona del proyecto DRI Salcedo.

sencia de datos cuantitativos globales y enteramente confiables⁴. Algunos indicios, no obstante, parecen sugerir la tendencia a la disminución: en Carchi Alto (Pujilí), un comunero prefería tener “botado” un terreno lejano antes que dar “al partir” a alguien porque “siempre hay algún vivo que se quiere robar el terreno”. Algo similar dicen los campesinos de Cusubamba. Un caso conocido en Maca Grande, de un yerno que interpuso un recurso de afectación contra la suegra, por un terreno que tenían al partir durante cinco años en Puenbo (El Tingo, Pujilí)⁵. En estos pocos ejemplos mencionados, se puede observar el peso de la lógica estatal dentro de los procesos económicos campesinos⁶.

Esta lógica estatal interiorizada no es algo reciente entre los campesinos, sino que proviene incluso de la legislación proteccionista colonial que permitió abrir espacios legales importantes, donde los indios podían disputar las condiciones de su reproducción. La “incursión” indígena en la legalidad estatal puede observarse a lo largo de la historia en los innumerables juicios civiles y disputas incesantes en los órganos locales del Estado. La aparcería, no obstante, pertenece a la amplia categoría de esfuerzos estatales fracasados. El caso adquiere relevancia si comparamos la

efectividad de la ley de Reforma Agraria para dos casos distintos. El huasipungo fue realmente eliminado, pero la aparcería no.

La legislación está forzando, mediante el peso de la ley y la amenaza de la afectación, la disolución de un tipo de relaciones que al ser tan diversas, no pueden ser comprendidas en un concepto legal abstracto. Su desaparición real solo será posible cuando haya agotado las funciones sociales y económicas reales que cumple. Una confirmación más de que la ley no puede domeñar la realidad como ella quisiera.

Pero si la prohibición limita el desarrollo de la aparcería, no explica enteramente su retroceso; sus explicaciones últimas deben encontrarse en ciertos procesos sociales en curso. En primer lugar, la minifundización extrema limita la oferta de tierra disponible para entrar en procesos de aparcería locales. Es decir, en parcelas extremadamente pequeñas no hace falta sino que existe un sobrante de mano de obra y por lo tanto localmente la aparcería disminuye, aunque esos campesinos minifundistas pueden ser aparceros extralocales. Es lo que parecerían sugerir los datos relativamente escasos de aparcería en la zona central del cantón Salcedo (parroquias de Mulalillo, Panzaleo y A.J. Holguín) don-

4. Todavía no están disponibles para los investigadores los datos sobre tenencia de la tierra de la última encuesta nacional sobre el empleo rural (1990).

5. Archivo de la Jefatura Regional Centro Oriente del IERAC, Riobamba, Trámite de Afectación # 2970.

6. Ver también el testimonio sobre el proceso reproducido en PUCE-ILDIS (1983:45).

de ésta afectaba en la década pasada tan solo a 6 de los 81 lotes encuestados (Chiriboga 1984:93-4) ⁷.

Otro fenómeno importante para entender la reducción de la aparcería en la sierra y en Cotopaxi en particular, es el acceso a la propiedad tierra por parte de los campesinos luego de los procesos de Reforma Agraria. Las afectaciones de predios pero sobre todo la casi desaparición de las haciendas de altura por fragmentación y venta, determinaron que los campesinos accedieran a la plena propiedad de sus parcelas y se redujera así, temporalmente, la demanda de tierras en aparcería. En Cotopaxi, la intervención fundamental de la Reforma Agraria se produjo entre fines de la década de los setenta e inicios de los ochenta. Hoy, 10 ó 15 años después, cuando vivimos otro momento del ciclo demográfico de las familias beneficiarias del cambio agrario, la presión se agudiza sobre el recurso tierra y parece relanzar la aparcería.

Entonces, el fenómeno persiste. Pero conviene detenerse un instante en otro efecto importante de la legislación proscripiva.

Conflicto agrario y aparcería

En las condiciones actuales de proscripción legal de la aparcería, el acceso a la tierra asume otra característica particularmente importante. El manteni-

miento de tierras en aparcería es considerada una forma "precaria" de tenencia y por tanto constituye una causal de afectación de predios por Reforma Agraria. Se trata de un tipo de causal de afectación presente en la zona andina, y casi ausente en las zonas subtropicales, al menos en la provincia de Cotopaxi.

Más allá de la dimensión cuantitativa del fenómeno es importante recalcar que la aparcería se ha transformado cualitativamente al convertirse no sólo en una modalidad de usufructo del recurso sino en la posibilidad de acceder a la plena propiedad de la tierra. Es decir, ya no es solamente una modalidad de acceder a formas compartidas de uso de los medios de producción que eluden la barrera de la propiedad jurídica sobre ellos.

En efecto en el marco de los conflictos de tierra, el recurso al título de partidario es para los campesinos una forma "moderna" de saltar la barrera que separa la posesión de la propiedad. Esta barrera, como en la mayoría de las relaciones que involucran a campesinos entre sí o con otros ante la tierra, es precaria y los campesinos entienden la costumbre como regla. La aparcería es tratada jurídicamente, como una forma de posesión y por lo tanto como un límite de facto sobre la propiedad de la tierra. Cuando varios propietarios sucesivamente mantienen una relación de aparcería

7. Otros observadores sugieren que la "pecuarización" de las economías campesinas estaría llevando a una reducción de las formas tradicionales de "reciprocidad" (prestamos, etc.), donde podríamos incluir a la aparcería (Gerardo Fuentealba, conferencia en la PUCE, Quito, febrero de 1993).

con el trabajador y luego un nuevo propietario pretende trabajar directamente la tierra, o pasar a otro tipo de relación laboral, entonces se inicia el trámite de afectación. No obstante, por indicios puramente cualitativos, a pesar de la mayor estabilidad del sistema entre parientes y pequeños propietarios, la aparcería no parece ser una relación “permanente” que suponga “tratos” muy prolongados entre el mismo propietario y el mismo partidario.

En varios casos, el pretendido título parece ser falso, pero en términos sociales se convierte en una forma de expropiación de los propietarios legales de los predios ⁸. Es decir una estrategia de acceso a la tierra que cambió de objetivo: ya no se busca sólo el usufructo del medio de producción, sino su plena propiedad. Esta readecuación de una vieja práctica a nuevas estrategias de acceso a la tierra no opera, sin embargo, únicamente contra grandes propietarios, sino también contra medianos y pequeños, incluso podría decirse que ocurre privilegiadamente contra ellos, porque los grandes propietarios tendieron a eliminar estas relaciones con anterioridad.

Pero la transformación no sólo existe por la distinción entre la posesión y la propiedad sino por las características

específicas de la aparcería en la sierra, tal como aparecen en los juicios de Reforma Agraria. Cuando los campesinos interponen un recurso de afectación ante el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) alegando relaciones “precarias” de aparcería, se quejan de ser ellos mismos quienes aportan toda la semilla, los instrumentos de trabajo y están obligados a dejar la mitad de la cosecha en la casa del propietario, generalmente muy alejada y a su costo (pasajes, transporte, etc.). Esto revela la existencia de ciertos patrones de “justicia” aceptados consuetudinariamente; es decir, un “al partir” justo no sería la percepción pura y simple de una renta producida por el hecho de tener la propiedad legal sobre la tierra, sino la participación directa del propietario, aunque marginal, en el proceso productivo ⁹.

Este es un elemento central a tomar en cuenta en cualquier posible legalización de la aparcería: su función en el contexto de la Reforma Agraria ecuatoriana. Como hace diez años, su restablecimiento se inscribe en una política de fondo destinada a clausurar el proceso de Reforma Agraria en el Ecuador que sanciona la llamada “inseguridad” de los propietarios en la tenencia de la

8. Esta modalidad se asemejaría a aquello que Hobsbawn (1977) llamó una “expropiación revolucionaria” de los propietarios aunque con justificativos inscritos en el sistema legal estatal.

9. Un campesino de Imbabura, al explicar las modalidades del “partido” intercampesino subraya que la participación es igual entre propietario y partidario: “la semilla poníamos igualito, la cuidada también por igual, hasta la comida y la bebida poníamos iguales” (PUCE-ILDIS 1983: 45). Entonces, en este caso el propietario ayuda incluso en el trabajo directo.

tierra (Manuel Chiriboga, Periódico "Hoy" 1983/04/26. En PUCE ILDIS 1983: s.p.)¹⁰.

Una vez analizadas algunas de las condiciones generales de su existencia, examinemos las funciones sociales que cumple, es decir, qué estrategias agrarias permite resolver y qué fenómenos le otorgan todavía "eficacia" histórica.

La aparcería como estrategia familiar

En las condiciones modernas de la sierra ecuatoriana, las familias campesinas han diversificado sus estrategias productivas y reproductivas. La movilidad social y geográfica ha aumentado sensiblemente, la migración temporal a las ciudades se ha intensificado, las ocupaciones rurales no agrícolas han adquirido una importancia cardinal y las formas de acceso a la tierra y al mercado se han multiplicado. Es en el contexto de esa ampliación del horizonte campesino destinado a optimizar la relación entre recursos y mano de obra disponibles, que debe entenderse la aparcería como una estrategia de reproducción del conjunto de la unidad familiar ampliada.

Ahora bien, al interior de la unidad familiar, vista desde la perspectiva de sus diversos componentes, la aparcería cumple varias funciones diferenciadas social y demográficamente. En términos muy generales la aparcería parece concentrarse en ciertos momentos del ciclo familiar campesino. Es decir, está ligada a la estructura demográfica de las unidades domésticas. En los momentos más "frágiles" del ciclo vital, los campesinos recurren a la aparcería incluso cuando ésta puede ser considerada "objetivamente" como un mecanismo antieconómico o ineficiente. Los padres ceden al partir parte de sus terrenos para que los hijos en edad de casarse o los hijos recién casados puedan ir creando su patrimonio familiar autónomo¹¹. Es entonces, una estrategia redistribuida del patrimonio familiar.

Inversamente, vista desde el otro momento del mismo ciclo demográfico campesino, durante la "fragilidad" posterior a la "fisión"¹² del grupo familiar, los campesinos, cuya capacidad productiva ha decaído por la edad y por la reducción del grupo doméstico nuclear, recurren a familiares necesitados de tierra como una estrategia de captación de

10. Lo cierto es que la Reforma Agraria ha clausurado ya un ciclo de su existencia y ya no puede seguir funcionando inalterada. Es preciso modificarla, adecuarla a las nuevas condiciones agrarias del Ecuador. En ese contexto, la reglamentación del funcionamiento de la aparcería puede jugar un rol en su modernización.

11. En este trabajo nos ocupamos solamente de la aparcería agrícola, pero en la vida campesina la aparcería pecuaria expresa incluso mejor esta redistribución de los recursos familiares. En efecto, mientras la aparcería agrícola supone una distribución del usufructo de la tierra, la aparcería pecuaria (generalmente ovina) supone la distribución de la propiedad sobre el ganado, expresada en el reparto de las crías.

12. Entendemos por "fisión" el momento del ciclo vital doméstico en que los hijos comienzan a separarse del núcleo familiar original.

mano de obra familiar indispensable a la obtención de los recursos necesarios a su supervivencia. Aquí se trata entonces de una estrategia de redistribución del trabajo familiar.

En este contexto, la extensión de las relaciones de partidarios parece ser una estrategia familiar ampliada, es decir, ocurre entre parientes con mayor regularidad y estabilidad que entre “extraños”. Vista desde el interior de la unidad familiar, opera como redistribuidora de los recursos productivos entre los miembros activos del grupo de parentesco. Vista desde el exterior, opera como una de las formas destinadas a maximizar la capacidad productiva del grupo doméstico. Es imposible en el estado actual de conocimientos, cuantificar el peso del trabajo al partir dentro de las unidades domésticas, puesto que ello implicaría encuestas a unidades familiares donde se pregunte el peso social y económico de dicha relación ¹³.

Un testimonio reciente reafirma la idea de que la aparcería intercampesina responde, en casos documentables, más a la lógica de la distribución que a la de la acumulación. En la parroquia de Mira (al sur del Carchi), la aparcería persistía en una zona (Pisquer) y en otra, contigua, no era practicada (El Hato). Esto se debe a que, en el contexto de los salarios rurales vigentes, la aparcería solamente resulta rentable cuando la necesidad de mano de obra en un predio de-

terminado es “estructural” y no cuando esta necesidad es solo “estacional”. Para este último caso es suficiente contratar jornaleros ocasionales en los momentos de siembra y cosecha. Es más “barato”, en palabras de los propios campesinos de El Hato. En otras palabras, el propietario debe ser incapaz de trabajar por sí mismo el predio: la naturaleza de la inversión y/o el tamaño (o la ubicación) del predio deben requerir mano de obra permanente y no solo ocasional. Entre los campesinos minifundistas estas “condiciones de rentabilidad” no se cumplen necesariamente: la aparcería se instrumentaliza, entonces, para distribuir recursos escasos.

Obviamente, la acumulación no está excluida del horizonte campesino. La aparcería es una forma de circulación de bienes a nivel comunal y familiar, en suma, una forma de evadir el mercado. Pero la penetración de las relaciones mercantiles capitalistas en el agro hace que parte de esa relación se diluya en una estrategia de acceso al mercado. Los campesinos entran en relaciones de aparcería para incorporar tierras y productos a la circulación mercantil, es decir, garantizar la producción de un excedente comercializable. El tipo de aparcería que encuentra Manuel Chiriboga (1984:88-91) en las parroquias orientales del cantón Salcedo (Mulliquindil y San Miguel) responde a esta lógica. En efecto, son los campesinos acomodados los que en-

13. La encuesta de hogares del INEM, realizada en 1990, no recogió información sobre el trabajo al partir, por lo que podemos inferir que esta relación se hallaba oculta bajo la forma del trabajo familiar no remunerado o que está registrada como forma de tenencia y no como forma de empleo.

tran en relaciones de aparcería como una forma que acentúa la diferenciación campesina y les permite ampliar su base territorial: muchos campesinos utilizan la aparcería para incorporar a la producción terrenos que tienen en comunidades o en zonas alejadas de su residencia. En suma la aparcería se convierte en un mecanismo de acumulación que puede (o no) acentuar la diferenciación campesina. Luciano Martínez (1990:200) constata, en ese mismo sentido, que en áreas de intensa producción mercantil la práctica de la aparcería campesina es muy frecuente, decayendo en zonas de producción para el autoconsumo.

En estos casos la persistencia de la aparcería parece responder, entonces, a una forma antigua de reciprocidad "entre iguales", inscrita en una larga tradición. Sin embargo, la tradición no se prolonga inalterada porque las relaciones de parentesco ampliado se cruzan con los efectos de la diferenciación campesina permitiendo, a su vez, la existencia de tierras "disponibles" para el trabajo "al partir". Las causas culturales no pueden explicar por sí solas, como una transmisión mecánica de la tradición, la persistencia de la aparcería en el contexto de los profundos cambios que la sociedad ha provocado en la dinámica de las relaciones comunales y familiares.

La aparcería como forma de acceso a la tierra

Para entender la aparcería moderna existe, entonces, un elemento imprescin-

dible del análisis: la diferenciación campesina. Esta opera por diversos mecanismos pero en el fondo es la resultante de accesos y estrategias distintas de relacionamiento campesino con el mercado capitalista.

Este proceso permite niveles de acumulación entre ciertos estratos campesinos y esa posibilidad se expresa en la cantidad de tierra a la que tienen acceso, sea por la vía de agrandar el lote de su explotación o, más frecuentemente, adquirir varios lotes pequeños en lugares distintos, con diferentes potencialidades productivas de manera que los riesgos agrícolas se minimicen y los ingresos se diversifiquen y prolonguen en el año. Este proceso permite la creación de las dos condiciones necesarias a la aparición de la aparcería: un excedente relativo de tierras y una escasez doméstica de fuerza de trabajo. La aparcería (pero también el aumento del asalaramiento temporal ante nuevos "patrones" en el agro) es la solución a ese doble proceso.

Sobre todo, la aparcería es un signo más de la creciente presión sobre la tierra. Como forma de acceso a la tierra, expresa y reproduce una estrategia posible ante las necesidades urgentes de la reproducción física y cultural de los campesinos en cuanto tales. En la zona occidental del Cantón Salcedo (parroquia de Cusubamba), la aparcería se presenta claramente como una forma de acceso a la tierra de parte de familias sin tierra en un momento inicial de su ciclo biológico, que recurre a parientes cercanos (Chiriboga 1984: 91-3). La "pobreza ru-

ral” y la escasez familiar de tierras entre los campesinos desfavorecidos por la diferenciación serían la otra cara de la aparcería.

Sin embargo, estudios en varias regiones (por ejemplo en el oriente de Cundinamarca) (Bernal 1990:475), demostraron que la necesidad de tierras, si bien muy frecuentemente es un elemento central en la opción por la aparcería, no siempre resulta de la absoluta ausencia de medios productivos sino también de la necesidad de ocupar toda la capacidad de trabajo familiar ampliando los recursos disponibles. Es decir, como ya precisamos anteriormente, familias campesinas que no están en momentos “frágiles” de su ciclo demográfico sino todo lo contrario; y que no son las más carentes de tierra de su zona, pueden también entrar en relaciones de aparcería para ampliar su base productiva.

Resta todavía interrogarse por las razones de la elección de la aparcería en el contexto campesino y comunal frente a otras alternativas posibles que permiten también asegurarse el acceso a la tierra. Las alternativas comunales de acceso a la tierra son varias: compra, división de tierras comunales, arrendamiento, herencia y aparcería; en vista que los procesos de reforma agraria son cada día menos significativos en la sierra. Entre esas alternativas, todas son usadas de acuerdo a las disponibilidades de cada caso. La herencia supone la fragmentación de la propiedad, y no soluciona a largo plazo el problema, sino que termina por agravarlo. La compra, solo es posible en casos individuales,

aunque de ninguna manera insignificantes. La división de tierras comunales se está produciendo, aunque esta modalidad no soluciona completamente el problema de los modernos “arrimados”. En ese contexto, *la aparcería se presenta, frente al arrendamiento, como una forma privilegiada de acceso a la tierra, porque se adapta mejor a un contexto creciente de escasez de dinero.*

Entonces, este proceso se halla claramente ligado a los procesos de diferenciación campesina que ha traído aparejada la penetración de relaciones capitalistas en el agro. Al mismo tiempo que aumenta el estrato campesino empleador, es decir, los campesinos acomodados que son capaces de absorber mano de obra asalariada u otra; también aumenta el problema de los campesinos sin tierra o con muy poca tierra, insuficiente para el sustento familiar. Este estrato, carente de medios de producción suficientes y empobrecido por la crisis económica, recurre a una forma de acceso a la tierra que no reclama, para hacerse efectiva, el gasto del escaso dinero disponible, indispensable, por otra parte, para hacer frente a los costos de la producción agraria y de la reproducción familiar.

Aparcería y mediana propiedad

Pero la doble condición de la aparcería (tierra disociada de trabajo) no aparece exclusivamente entre los campesinos acomodados y los campesinos pobres, sino que está muy frecuentemente ligada al surgimiento y consolidación de

la mediana propiedad en la sierra. El origen de este estrato de propiedad no está necesariamente vinculado al surgimiento de campesinos tipo "farmer" o a "kulaks", sino que es parte de un proceso distinto.

En Cotopaxi la mediana propiedad parece surgir generalmente ligada al capital comercial pueblerino. Una forma de capital "usurero" que no solo en Salcedo (Jordán 1986) sino también en Angamarca, Sigchos e Isinliví (Sánchez Parga 1986: 207-9 y 212) instrumentaliza la aparcería en el marco de sus necesidades de acumulación mercantil.

Estos comerciantes (o frecuentemente transportistas) son al mismo tiempo medianos propietarios que lograron acumular tierras gracias a sus redes comerciales y "compran" por adelantado la producción campesina al mismo tiempo que incorporan sus tierras a las labores productivas mediante la aparcería. El sistema informal de "empréstitos", típica relación entre el capital comercial y el campesinado, se liga de esta manera a la producción agrícola directa instrumentalizando la aparcería: estrategia adecuada a propietarios ausentistas y también a campesinos que garantizan el mercado de su futura cosecha. La estrecha relación entre esta modalidad de aparcería y las necesidades de crédito de los campesinos es evidente. En Pilahufn (Tungurahua), en las zonas de intervención de CESA se ha detectado una forma de

aparcería muy peculiar: los campesinos aportan con trabajo y con tierras. Al final, reparten la cosecha con los comerciantes pueblerinos (Hernán Carrasco, com. per.)¹⁴.

Dos modalidades específicas de esta relación en dos zonas distintas de Cotopaxi pueden orientarnos en la comprensión del fenómeno. La persistencia de la aparcería en *Angamarca*, en las modalidades específicas de la región, puede considerarse como una forma transformada de esas relaciones haciendas-comuneros, ahora entre mestizos e indígenas, entre medianos propietarios y campesinos sin tierra. Es decir una forma de relacionarse a través de barreras étnicas y de clase que suponen la subordinación social e individual. Esto se expresa en las características del "trato" productivo, donde el propietario prácticamente no aporta nada y solamente percibe la renta. Cuando se observa la persistencia de la aparcería en Angamarca y Panyatug, debería recordarse que eran zonas de una difícil comunicación, con una pobre presencia estatal efectiva, que había creado múltiples lazos en la población alrededor de los circuitos de producción y circulación del aguardiente. Por eso, existía una forma social y política específica de dominación, cuando los hacendados habían delegado el control a grupos sociales intermedios.

Pero no todas las modalidades de aparcería entre mestizos e indios tienen

14. Esta característica (estrecha relación entre crédito y aparcería de mediana propiedad) podría sugerir una productiva lectura de la relativa ausencia de aparcería en la costa, donde los sistemas formales de crédito (BNF) son mucho más activos.

el mismo carácter “despótico” (Sánchez Parga 1986: 99-100) que tiene en Angamarca. En *Salcedo*, las características de la aparcería, a pesar de tratarse también de una relación entre mestizos e indios, y entre medianos propietarios y campesinos con insuficientes recursos, presenta perfiles particulares. En efecto, medianos propietarios o campesinos acomodados, son al mismo tiempo comerciantes, chicheros y tenderos pueblerinos que hacen tratos al partir con campesinos indígenas sobre todo productores de papa, como medios de sujeción al capital comercial y de vinculación de las comunidades con el mercado (Jordán 1986: 82-3). Para el comerciante, la relación tiene la ventaja de proporcionarle una producción segura para la venta, donde además puede analizar una ganancia comercial. Para el campesino, significa disponer de eventuales fuentes de crédito, adelantos de dinero, o, aprovisionamientos de mercancías.

Aparcería y gran propiedad

En general las haciendas, al modernizarse, optaron por eliminar el riesgo del trabajo al partir. Pero la modernización de las haciendas serranas supuso también la pecuarización del paisaje agrario y por tanto la notable reducción de la demanda local de mano de obra temporal y permanente. Una condición menos (necesidad de trabajadores) para la persistencia del trabajo al partir. Este

proceso de desaparición efectiva de la aparcería en las relaciones entre haciendas y campesinos está sujeto a las presiones o iniciativas para la aplicación de la ley. Existen tiempos regionales y locales para esta desaparición; hay algunos casos de partidarios en haciendas, todavía en la década de 1980, por ejemplo el caso de un hacendado ausentista de Mulaló, al nororiente de Latacunga, otras dos en Chugchilán y en Isinliví en 1990 ¹⁵. Podrían multiplicarse los ejemplos. Nótese además que en ocasiones este sistema corresponde a una estrategia típica de propietarios ausentistas cuyo único medio para valorizar la tierra y conservar la mano de obra es la aparcería.

No obstante la persistencia de la aparcería entre los grandes propietarios parece ser más esporádica o al menos tenemos menos evidencia sobre ella. Hay mayor resistencia a reconocerla dada la condición de propietarios ausentistas. Como la aparcería prácticamente elimina la necesidad de la supervisión, se convierte en una manera de valorizar un recurso que en otra forma permanecería inmóvil. En este caso la aparcería se emparenta con su vecina: la renta en especies. El propietario no es propiamente un agricultor sino un rentista.

Sin embargo, no siempre la persistencia de la aparcería es asunto de ausentistas. Algunos grandes propietarios la prefieren porque cuando se trabaja con peones, la finca “no rinde”. La produc-

15. Archivo de la Jefatura Regional Centro Oriente del IERAC, trámites de afectación # 2704, 3145 y 159 respectivamente.

tividad del trabajo parece ser mejor debido a una de las características centrales de la aparcería: *es un tipo de contrato que "asocia" a dos individuos que no están, formalmente, en relación de dependencia el uno del otro*. Lo que define la dependencia son las relaciones de poder existentes entre ambos sujetos expresadas en los términos específicos del contrato ¹⁶. Aunque la aparcería puede ser asimilada a una forma de subordinación formal del trabajo al capital, no existen estudios que prueben que la tasa de explotación en aparcería sea mayor que en el trabajo asalariado. Por lo demás, semejante análisis en abstracto sería inútil si no incorpora un sinnúmero de variaciones posibles dadas por el nivel de inversiones, el tipo de producto cultivado, el valor de los salarios rurales locales, etc.

CONCLUSIONES: APARCERIA Y CAPITALISMO

En condiciones en las cuales la inversión tecnológica termina por suplantarse tanto en términos operativos como

en la estructura de costos directos de producción, al trabajador directo, el valor relativo de la mano de obra y su función en la producción agraria tiende a disminuir. Teóricamente, entonces, la inversión capitalista intensiva reduce el papel de la mano de obra en la producción directa y es ella la que imposibilita "partir la mitad del producto del trabajo social en partes iguales. Es el supuesto según el cual todo capitalismo desarrollado tiende a aumentar la Composición Orgánica del Capital social. Entonces, mientras mayor es el valor agregado del producto final, tanto menor es la tendencia a pagar el trabajo con la mitad de la producción ¹⁷. Es decir, inversamente, en condiciones en las cuales el trabajo humano directo sigue constituyendo el eje de toda producción agraria posible (economías campesinas), la aparcería tiende a perdurar. El restablecimiento de la aparcería, a la que siempre se han mostrado favorables los hacendados serranos, pondría así en entredicho la "modernización" del agro ecuatoriano. Es decir, la aparcería surge, resurge o se mantiene donde es preciso

16. Me apresuro a corregir cualquier interpretación errónea: la aparcería es una forma no-capitalista de extracción de renta entre un productor directo y un no-productor, por tanto, necesariamente existe la distinción entre trabajo necesario (la mitad de la cosecha) y trabajo excedente (la otra mitad). Lo importante a retener es que formalmente la relación de aparcería no supone un empleador y un empleado, sino dos "socios" que comparten costos, riesgos y beneficios y cuya mutua ganancia depende del mismo factor: la productividad del trabajo. En este sentido, la aparcería se emparenta con la modalidad del trabajo asalariado al destajo donde la explotación del trabajo por el capital asume la forma de "auto-explotación" en la medida que la productividad del trabajo "beneficia" tanto al trabajador como al empleador.

17. Esto es lo que en la terminología marxista se conoce como el paso de la subsunción formal a la subsunción real del trabajo al capital; proceso que culminaría con la sustitución de las relaciones sociales de producción no capitalistas subordinadas al capital por relaciones laborales propiamente capitalistas (Durán 1985: 18-9).

atraer mano de obra, donde la capacidad del trabajo para negociar con el capital es mayor sea por falta de mano de obra, sea por ausencia de inversión (Bernal 1990: 457 y 484). Pero ya en términos prácticos, incluso la inversión capitalista intensa resulta compatible con la aparcería cuando, para ciertos procesos productivos, es imprescindible apropiarse de mano de obra escasa o renuente a emplearse localmente por salarios agrarios deprimidos. Los casos de la agroindustria papera y hortícola de Cundinamarca (Bernal 1990) demostrarían que la inversión capitalista no está necesariamente reñida con la aparcería a condición de que esa inversión no esté exclusivamente centrada en la producción agrícola sino fundamentalmente en procesos técnico-productivos distintos: el procesamiento industrial de los productos. Es decir, cuando la producción agraria no es el producto final sino el insumo para la producción mercantil directa del capitalista.

En el contexto serrano ecuatoriano la aparcería ha perdurado por muchas razones planteadas a lo largo del texto. Se la prefiere también, desde el punto de vista campesino, en el contexto de salarios rurales insuficientes. Esos mismos salarios locales, no compiten siquiera lejanamente con los salarios que los campesinos pueden percibir en sectores urbanos de la economía. Las condiciones de la economía campesina serrana y el modelo de desarrollo agropecuario del Ecuador despojan al salario rural de aquella característica que lo convierte en la relación capitalista por excelencia:

reproducir enteramente la fuerza de trabajo familiar. En ese contexto, las modernas carreteras constituyen un medio decisivo para la fuga de la mano de obra local y para la escasez de trabajadores en haciendas que todavía tienen procesos productivos agrícolas. La aparcería puede ser una de las estrategias (no la única) para mantenerlos como trabajadores regulares. Hace una década, cuando hubo un intento de restablecer la legalidad de la aparcería, se anotó la importancia que tenía para los hacendados en tanto “enganche” de fuerza laboral escasa y de método para incorporar tierras marginales a la producción agrícola eliminando la inversión (Felipe Burbano, Periódico “Hoy”, 1983/04/23. En PUCE-ILDIS 1983: s.p.). Pero si la aparcería “engancha” mano de obra esto se debe a que los campesinos la prefieren al salario. Para el partidario, la aparcería permite entrar en trabajos agrarios manteniendo la condición de campesinos.

En síntesis, la aparcería no puede ser legalizada de un “plumazo”. Hay varias aparcerías y toda ley que pretenda restablecer debe distinguir entre aquellas que afectan a unidades campesinas; a campesinos con el capital comercial y usurario pueblerino; y a campesinos con hacendados. Así mismo, no es igual la aparcería con un propietario ausentista que con un propietario “productivo”. Ni la participación en la “inversión” productiva (semillas, herramientas, abonos, fitosanitarios y capital fijo) ni el tiempo de duración del contrato pueden ser abandonadas a las “costumbres” loca-

les. La "mitad" de la cosecha puede no ser justa en todos los casos y es preciso determinar el monto adecuado de la "renta" en cada contexto. Todos estos son aspectos que requieren estudios detallados para asegurar el fin del "despotismo agrario" como el que existe en Angamarca y garantizar resultados beneficiosos para los campesinos que usan del sistema y lo tienen inscrito en sus prácticas socio-culturales.

Pero más allá de cualquier reglamentación, que puede cumplirse o no, será el desarrollo creciente de modernos actores agrarios campesinos lo que podrá garantizar o no un cambio sustancial en las relaciones de poder en el medio rural de la sierra ecuatoriana. Esa será la base de cualquier reglamentación efectiva, que garantice los intereses campesinos, mejore las condiciones de producción agrícola y aumente la productividad.

BIBLIOGRAFIA

- Bernal, Fernando. 1990. La aparcería contemporánea en el oriente de Cundinamarca. En F. Bernal (ed). "El campesinado Contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos". Bogotá: CEREC-FESCOL. Tercer Mundo Editores. Estudios Rurales Latinoamericanos.
- CIDA. 1965. "Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola" (Ecuador), Washington: Unión Panamericana.
- Chiriboga, Manuel. 1984. Campesinado andino y estrategias de empleo: el caso de Salcedo. En varios autores, "Estrategias de supervivencia en la comunidad andina". Quito: CAAP.
- Durán V, Esteban. 1985. "La mediería de tierras en una localidad de Ñuble". Santiago de Chile: Grupo de Investigaciones Agrarias. Academia de Humanismo Cristiano. Doc. de Trabajo 24.
- Guerrero, Andrés. 1991. De apegado a huasipunguero: Cayambe. En "De la Economía a las mentalidades. Conflicto rural y cambio agrario en el Ecuador". Quito: El Conejo.
- Hobsbawn, Eric. 1977. Ocupaciones campesinas de tierras en el Perú. En "Análisis". # 2-3. Lima.
- Ibarra, Hernán y Pablo Ospina. 1993. "Cambios agrarios, comunidades campesinas y mercado de tierras en Cotopaxi". Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos. Informe final de investigación.
- Jordán, Rosa. 1986. "La comercialización agrícola en dos comunidades campesinas del cantón Salcedo: estudio descriptivo", Quito: Tesis de Licenciatura Dpto. de Antropología, PUCE.

Lehman, David. 1986. La mediería y la transición capitalista en la agricultura: una investigación en la sierra ecuatoriana. En "Estudios Rurales Latinoamericanos". vol. 9. # 3. Bogotá.

Martínez, Luciano. 1990. Iniciativas campesinas frente a las presiones del mercado. En F. Bernal (ed.). "El campesinado Contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos". Bogotá: CEREC-FESCOL. Tercer Mundo Editores. Estudios Rurales Latinoamericanos.

Rodríguez, Gonzalo. 1990. La aparcería en la agroindustria panelera (estudio de caso en la hoya del río Suarez). En F. Bernal (ed.). "El campesinado Contemporáneo. Cambios recientes en los países andinos". Bogotá: CEREC-FESCOL. Tercer Mundo Editores. Estudios Rurales Latinoamericanos.

PUCE-ILDIS. 1983. "La aparcería. Documentos para la discusión". Quito: PUCE. Departamento de Ciencias Sociales y Políticas. Serie "Polémica" 1.

Sánchez Parga, José. 1986. "La trama de poder en la comunidad andina". Quito: CAAP.

Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación
Editada por CIESPAL

Director

Asdrúbal de la Torre

Editor

Gino Lofredo

Video y TV: Colombia: TV Mito y Video Tabú, *Ricardo Gómez*. Argentina: Utopía y Difusión, *Susane Vellegia y Octavio Getino*. Chile: Video-Animación, *Yéssica Ulloa*. Gustos Jóvenes, *Bradley Greenberg*. TV en México D.F, *Delia Covi*. España: La doma del negocio salvaje, *Daniel Jones*. Brasil: Video en las favelas, *Denise Cogo*. Uruguay: El auge del video independiente, *Kintto Lucas*. El Salvador: Hacer la guerra transparente, *Richard Luers*. **Telenovelas:** Creer, llorar y reír, *Nora Mazziotti*. Los gestos del hechizo, *Aluizio Trinta y Mónica Rector*. Ficción, placer y desarrollo, *Everett Rogers*. **Entrevistas** José Sacristán: Las puertas abiertas de América Latina, *Jesús Milla y Consuelo Benítez*. Daniel Prieto Castillo y la utopía pedagógica, *Kintto Lucas*. Juan Acevedo: Salvo la ilusión todo es poder, *Antonio Cisneros*. **Ecocrisis y periodismo** Brasil: Ciencia para muchos, *Manuel Chaparro*. Vértigo Compacto, *Antonio Pasquali*. Cousteau: Ciencia, moral y medios. Comunicación y medioambiente, *Maudie Kunst y Niske Willox*. Televisión y Ecocrisis, *Ricardo Potts*. **Comunicación alternativa** Del afiche y el megáfono a las redes planetarias. Comunicación, Democracia y desarrollo social. Medios alternativos en El Salvador, Bolivia, Chile, Costa Rica y Venezuela. Los errores cometidos, *José Martínez Terrero*. *La tercera dimensión*, *Oswaldo León*. Relaciones Públicas y cambio social, *Cicilia Krohling*.

Tarifas de suscripción

4 número (por año)	A.Latina	USA, Europa	Ecuador
1 año	US\$20	US\$40	S/.25.000
2 años	US\$36	US\$72	S/.40.000
3 años	US\$48	US\$96	S/.60.000

Envíe su cheque contra 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: Teléfono (593-2) 506-149 Fax (593-2) 502-487 Correo electrónico distrib@chasqui.ec

LA DIVERSIFICACION DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS: EL CASO DEL MANGO (*)

Luis Rosero (**)

Los nuevos productos agrícolas están adquiriendo importancia e incidiendo en la generación de cambios en el sector agrícola. Aunque todavía poco perceptibles.

La inestabilidad de las exportaciones primarias y la política estatal, han incentivado el proceso de diversificación de exportaciones a través de los llamados productos no tradicionales, lo que ha permitido mostrar un comportamiento dinámico en el período 1985-92. Dentro de este tipo de exportaciones, los nuevos productos agrícolas están adquiriendo importancia e incidiendo en la generación de cambios en el sector agrícola. Aunque todavía poco perceptibles, esta diversificación de las exportaciones estaría inserta en el proceso de modernización de la agricultura e implica el uso

de tecnología moderna, alta productividad y eficiencia, con ello se estaría gestando el desarrollo de microregiones y distintas nuevas formas de organización de los productores, impulsando además la agroindustria alimentaria orientada a la exportación.

Este proceso de diversificación de la producción agrícola se ha desarrollado tanto en la sierra como en la costa, centrándose en la floricultura y horti-fruticultura. En el litoral, los nuevos cultivos se han orientado principalmente a frutas tropicales, de las que trataremos el caso del mango para la exportación. El trabajo pretende apuntar ciertas ten-

(*) Agradezco los comentarios del señor Leonard Field, que contribuyeron a dar una visión más amplia a la última parte del ensayo.

(**) Profesor de la Universidad Católica de Guayaquil.

dencias en el cultivo de esta fruta, relacionadas con el creciente empleo de tecnología moderna en su explotación, en la definición de una nueva organicidad de los productores y las posibles dificultades que enfrentaría la comercialización de la fruta en su estado natural.

El ensayo se ha dividido en seis partes. En la primera, se presenta un marco general del cultivo actual del mango, en el contexto de la diversificación y evolución dinámica de los productos agrícolas no tradicionales y el impulso a la agroindustria alimentaria orientada al mercado externo.

En la segunda parte, se analizan algunas características de la producción de la fruta, relacionadas con una particular estructura de propiedad, adecuada a la modernización agrícola y que conlleva el uso de técnicas modernas en la explotación y administración agrícola.

En la tercera parte, se relaciona el proceso de modernización agrícola con una nueva forma de organización de los productores, que apoya su gestión técnica y la comercialización de sus productos.

En la cuarta parte, se efectúa una estimación de la producción en los próximos años, en la que se proyecta un fuerte crecimiento de la oferta exportable de la fruta.

En la quinta parte se analiza, brevemente, la comercialización interna y externa en la que se prevee ciertas dificultades de colocación de la fruta en fresco para finalmente presentar algunas conclusiones del ensayo.

1. La diversificación de las exportaciones agrícolas

Las continuas crisis del modelo agro-minero exportador debido a los cambios dados en las condiciones del mercado internacional (precios y demanda) así como la crisis de producción de los productos primarios y, dentro de ellos los tradicionales agrícolas (banano café y cacao), generan fluctuaciones en el nivel de actividad económica con impactos serios sobre el producto, empleo e ingreso nacional y, a nivel microeconómico, sobre la situación específica de exportadores, productores y trabajadores agrícolas. Así mismo, los cambios de las políticas comerciales de los países desarrollados, tienden a provocar iguales efectos, como sucede actualmente con las cuotas del banano establecidas por el CEE a partir de julio de 1993.

Dada tal inestabilidad en las condiciones de producción de dichos rubros, se incentivó su industrialización, gestándose un proceso de diversificación en unos casos y de surgimiento de productos no tradicionales de origen agrícola (industrializados) que inicialmente se orientaron al mercado interno, excepto banano, para posteriormente enfocarse hacia el exterior.

Con este proceso se dio impulso a la agroindustria alimentaria y al fomento de las exportaciones con mayor valor agregado. Así, en 1992 las exportaciones de elaborados de banano, cacao y café alcanzaron los 65.4 millones de dólares, lo que significó el 8.4% de las

exportaciones no petroleras. En ese año, las exportaciones de cacao elaborado superaron a las del producto en pepa y las de café industrializado representaron el 6.5% de las exportaciones de café en grano.

A mediados de la década de los ochenta, se inicia la explotación de una gran parte de nuevos productos agrícolas orientados hacia la exportación, procedentes de la floricultura y horti-fruticultura. El incremento de la demanda de los países desarrollados, por efecto de una sustitución hacia productos naturales explotados por el descubrimiento de las bondades de las vitaminas y de elementos que contribuyen a reducir el riesgo contra algunas enfermedades y, por otro lado, los gustos y preferencias de los inmigrantes que residen en países desarrollados (ej. del mango), así como el mayor nivel de ingreso de los consumidores, las causas ecológicas, la promoción, la atracción de consumir productos exóticos y tropicales, etc. son, entre otros factores, los que inducen a un crecimiento dinámico y potencial de los cultivos de los productos agrícolas no tradicionales.

Así, en el período 1985-92 las exportaciones de dichos productos se sextuplicaron mostrando un mayor dinamismo que las exportaciones tradicionales agrícolas. De 7 millones de dólares en 1985 llegaron a 45 millones de dólares en 1992 (excepto banano elaborado), representando, en el último año, el 6% de las exportaciones tradicionales agrícolas y el 2.4% de las exportaciones no petroleras.

Los principales rubros de exportación de los productos agrícolas no tradicionales son flores, frutas enteras y preparados de legumbres o frutas. Las primeras representaron en 1992 el 54.2% y las frutas el 31.3% del valor total de este tipo de exportaciones (Cuadro 1).

Una característica importante de estas exportaciones es que cerca de un tercio (32.4% en 1992) son industrializadas, lo que contrasta apenas con el 8.4% de elaborados de los productos agrícolas tradicionales (banano, café y cacao). A diferencia de éstas últimas, casi desde su surgimiento, los productos agrícolas no tradicionales están generando mayor valor agregado y como productos elaborados, están sujetos a menos vaivenes en el mercado internacional.

Se ha generado con los no tradicionales agrícolas un impulso a la agroindustria alimentaria con encadenamientos hacia atrás y adelante provocando efectos multiplicadores en la economía mediante la demanda de bienes intermedios, materias primas y servicios. Incluso los productos agrícolas no tradicionales exportados en fresco requieren material de embalaje y empaque, lo que adiciona más impulso a este proceso. Complementariamente, se propicia una demanda de mano de obra calificada, técnicas y especialistas de la industria alimenticia, profesionales agrícolas así como también mano de obra no calificada (trabajadores y jornaleros agrícolas).

Esta diversificación de la producción agrícola está generando un desarrollo microregional tanto en la costa como en

Cuadro No. 1
EXPORTACIONES AGRICOLAS NO TRADICIONALES 1992
(Miles de dólares)

FRUTAS				
Frescas		3.086,8		6,8
Industrializadas				
Conserva	448,6			
Juegos	7.661,7			
Comestibles	3.933,6	11.043,9		24,5
			14.130,7	
LEGUMBRES				
Frescas o congeladas		1.269,4		2,8
Industrializadas				
Conserva o preparados		3.587,5		7,9
			4.856,9	
FLORES NATUR.			24.437,4	54,2
OTROS			1.650,5	3,6
TOTAL			45.075,5	100,0

Fuente: Exportaciones ecuatorianas de productos agrícolas no tradicionales y agroindustriales, FEDEXPORT, 1993□

N. del E.: Los cuadros expuestos no muy claramente, corresponden a los originales enviados por el autor

la sierra. En la primera, se ha desarrollado principalmente el cultivo de frutas (melón, maracuyá, piña y mango) y elaborados de frutas y legumbres (maracuyá, piña, naranja, fréjol gandul y palmito) mientras que en la segunda la producción se ha centrado en flores y legumbres frescas (espárragos, brócoli) Ver (Cuadro 2).

Sin embargo, hay una importante diferencia en los efectos de la diversificación. Así, en la sierra la exportación agrí-

cola no tradicional es realizada en estado natural y con poca elaboración, o sea con escaso procesamiento y consecuentemente con reducido valor agregado. Sin embargo, la participación de esta región representa el 57% del valor de las exportaciones agrícolas no tradicionales de 1992, pero concentrada en pocos productos (flores, brócoli y espárragos).

En cambio, en la costa la producción está más diversificada, teniendo la mayor parte de este tipo de exportacio-

Cuadro No. 2**EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AGRICOLAS NO TRADICIONALES POR BIENES PRINCIPALES EN 1985 Y 1992 (Miles de dólares)**

	1985	1992
LEGUMBRES FRESCAS O CONGELADAS	6,7	1.269,4
Espárragos frescos (1987)		387,6
Brócoli congelado (1990)		716,9
LEGUMBRES PREPARADAS O EN CONSERVAS	77,4	3.587,5
Palmito en conserva (1985)	77,4	608,5
Fréjol palo verde enlatado (1989)		740,5
Fréjol palo seco enlatado (1990)		204,0
FRUTAS FRESCAS	1.342,9	3.086,8
Limonos (1985)	146,1	25,8
Maracuya fresco (1990)		395,6
Melones (1985)	610,1	1.021,1
Piñas frescas (1985)	120,2	427,5
Mangos (1986)		291,5
Fresas frescas (1985)	391,7	232,0
FRUTAS EN CONSERVA	52,2	448,6
Fresas congeladas (1987)		131,4
Piñas en conservas (1987)		358,8
JUGOS DE FRUTAS	1.006,3	7.661,7
Jugo de maracuyá (1985)	934,1	2.448,1
Jugo varios sabores (1985)	70,3	827,5
Jugo de manzana (1987)		95,5
PREPARADOS COMESTIBLES DE FRUTAS	3.745,1	3.933,6
Concentrado de maracuyá (1987)	180,1	2.460,3
Concentrado de naranja (1988)	8,0	497,6
Concentrado de piña (1988)		385,9
Concentrado de agua tónica (1998)		323,5
FLORES NATURALES	525,7	24.437,4

Fuente: Exportaciones ecuatorianas de productos agrícolas no tradicionales y agroindustriales, FEDEXPORT, 1993.

Nota: Año que está entre paréntesis, significa inicio exportación.

nes, mayor grado de elaboración y, consecuentemente, más efecto multiplicador por el desarrollo de la agroindustria alimenticia de exportación. Así, del 42.2% que aportó la costa, el 32.4% son industrializados (frutas 24.5% y 7.9% legumbres) y sólo el 6.8% correspondió a fruta fresca, en 1992.

Otro de los cambios importantes de la producción no tradicional es el haberse insertado en la modernización agrícola. En efecto, un segmento de los productores son empresarios agrícolas que utilizan tecnología moderna de producción que les permite obtener altos rendimientos y, por tanto, altas tasas de rentabilidad. En muchos casos, las inversiones agrícolas son tan altas (flores, melón, mango, etc) que sólo pueden ser explotados por grandes propietarios y, para los pequeños y medianos productores, quedan sólo ciertos cultivos (maracuyá, piña). Actualmente estos productos se están convirtiendo en una alternativa frente a la crisis de los productos agrícolas tradicionales, especialmente del banano.

En el proceso de diversificación de la producción agrícola juegan un papel importante en las condiciones agroclimáticas, la opción de nuevas áreas de inversión, la diversificación del riesgo empresarial, la alternativa a productos tradicionales, el impulso de las asociaciones, la rentabilidad de la inversión, el espíritu empresarial, etc. Estos factores, entre otros, determinan la posibilidad de explotación de ciertos productos, como por ejemplo en la costa, el caso del mango.

2. Características y evolución de la producción de mango

El mango es uno de los productos agrícolas no tradicionales de exportación de reciente data. Las ventas de la fruta al exterior se inician en 1986, lo que indicaría que su producción, con fines comerciales, comenzó en 1982. Por ser una fruta tropical se cultiva en la costa. En 1993, el 90% de las áreas sembradas se encontraba en la provincia del Guayas, seguido por los Ríos y, en menor escala en El Oro y Manabí.

La mayor área cultivada en 1993 en la provincia del Guayas, se encuentra en la carretera Daule-Balzar (1882 Has.), en la vía Guayaquil-Salinas (747 Has.), Boliche-Taura (254 Has.). En el cuadro 3, se presenta la distribución del área cultivada por provincias.

La primera zona del Guayas ha sido tradicionalmente productora de arroz, frutas y vegetales de consumo interno. Con el mango, alguno de estos productos serían sustituidos. Uno de los impactos iniciales de la producción de mango ha sido la revalorización de la tierra en la zona. Por otro lado, otro efecto es la generación de nuevos productos como limón, guanábana, mamey, maracuyá, productos de ciclo corto, tomate, algunos de los cuales son combinados con el mango, pero con destino a la exportación. Esto ha generado un desarrollo microregional en estas dos zonas y los nuevos cultivos están fomentando una reorientación de la producción hacia la exportación, lo que sin duda se consolidará cuando empiece a operar la presa Daule-Peripa.

Cuadro No.3

GUAYAS		3.362	90,4
- Vía a Daule	1.882		
Balzar	826		
Sta. Lucía	227		
Lomas Sargentillo	221		
Isidro Ayora	379		
Pedro Carbo	229		
- Vía a la Costa	747		
Chongón	354		
Crucita	379		
Otros	14		
- Boliche-Taura	254		
- Puná	232		
- Otros	247		
LOS RIOS		259	6,8
Palestina-Vinces	225		
Babahoyo-Vinces	34		
EL ORO		69	1,8
MANABI		37	1,0
TOTAL		3.727	100,0%

Fuente: MAG e investigación propia.

N. del E.: Los cuadros expuestos no muy claramente, corresponden a los originales enviados por el autor.

Por ser un cultivo nuevo, el área sembrada de la fruta está en continua expansión. A mayo de 1993 existían 3.727 Has. (registradas). Según el segundo censo del mango (MAG-Litoral) se encuentran plantas en viveros

que serán injertadas y sembradas, lo que aumentaría el área en 1.000 Has. en el año 1993.

El área sembrada tiene una distribución por tamaño de las unidades productivas con la siguiente estructura:

Cuadro No. 4

Estructura de la exportación del mango por tamaño de UPA.

Tamaño (Has.)	No. de predios	No. Has..	%
0-10	27	171	4,6
11-30	38	769	20,6
31-60	27	1.285	34,5
61-90	5	320	8,6
91 o más	7	1.180	31,7
	104	3.725	100,0

Fuente: El Censo del Mango-MAG. Mayo 1993. e información complementaria

Los datos muestran que existen pocas unidades productivas a mayo de 1993. Sin embargo, dado el incentivo de la rentabilidad se están estableciendo nuevas unidades, desarrollando nuevas áreas de cultivo. La extensión media de la unidad agrícola es de 35.8 Has.. El cultivo tiene una estructura de la propiedad en la que predomina la mediana y gran propiedad. Las unidades productivas de 31 Has. o más, representan las tres cuartas partes del área cultivada y, las de 91 o más, cerca de un tercio de la extensión cultivada. Los pequeños agricultores tendrían sólo una cuarta parte del área cultivada.

Cabe señalar que los pequeños agricultores son definidos sólo por la extensión de su unidad productiva, ya que desde el punto de vista de la capacidad económica no lo serían, pues cada hectárea de mango tiene un costo US\$ 5.000. El costo financiero del cultivo, el

capital de trabajo y la tecnología que requiere, determina que sean empresarios agrícolas los que puedan explotar la fruta.

Dada la alta productividad, que se requiere, la tecnología que se utiliza determina los resultados de la inversión. Los cultivos tecnificados se caracterizan por tener semillas y yemas importadas, riego por medios mecánicos, insumos de calidad y técnicos especializados que manejan los cultivos para obtener calidad y rendimiento y evitar plagas y enfermedades (mosca de la fruta) que garantizan una buena rentabilidad del cultivo.

No hay suficiente información para determinar el tipo de tecnología (moderna, semitecnificada) que predomina, pero algunos datos nos pueden dar indicios de la tendencia.

Así, la mayoría del área sembrada tiene semillas de variedades importadas

(Edwards, 33%; Atkins, 30%; Haden, 14%) que asegura un buen rendimiento y son adecuadas a la demanda del mercado mundial.

En cuanto al riego, el cuadro No. 5 muestra el tipo de riego del área cultivada.

De acuerdo con los datos del cuadro anterior, cerca de la mitad del área cultivada (44%) posee riego mecánico y el resto aplica riego manual, que provee agua a través de tanques rodantes. Esto es posible dado que algunos cultivos están cercanos a ríos (ej. vía a Daule-Balzar). En el primer tipo de riego predomina el por goteo que representa un tercio de la superficie cultivada. De aquí, si consideramos el riego, cerca de la mitad de los cultivos estarían empleando tecnología moderna, aunque esto depende de la ubicación de la propiedad y el ahorro que significa la no instalación del equipo de riego cuando hay fuentes cercanas de agua.

Otro aspecto de la tecnología, es el manejo post-cosecha, que requiere de técnicas específicas. Se necesita empacadoras en la finca que se encarga de la selección, lavado y empaque basado en un estricto control de calidad que asegure la mejor fruta en cuanto a color, tamaño y calidad. Esto hace necesario contar con personal especializado en estas actividades. De las visitas realizadas se constató que buena parte de los empresarios agrícolas tiene empacadoras. Después, la fruta, previa a su exportación requiere de un tratamiento hidrotérmico que elimina la posibilidad de enfermedades por efecto de la mosca de la fruta.

La tecnología utilizada en los cultivos determina el rendimiento y la producción. La destinada a la exportación ha venido aumentando aceleradamente pasando de 36.5 TM. en 1986 a 605.3 TM en 1992, lo que significa un incremento de 16.5 veces en el lapso de 6

Cuadro No. 5
Tipo de riego del cultivo del Mango

	Aspersión	Microaspersión	Goteo	Manual	Total
Superficie (Has.)	102	271	1.250	2.104	3.727
Unidades	3	4	33	64	104
%	2,8	7,3	33,5	56,4	100

Fuente: II Censo del Mango. MAG-Litoral y datos complementarios.

años (Cuadro No. 6). Sin embargo, la producción se estancó en 1988 y 1990, en relación al año anterior, respectivamente lo que se explica por factores climáticos y de mercado.

En el año de 1992 la producción creció en 31.7% debido a que nuevas plantaciones entraron en cosecha y por el aumento del rendimiento del cultivo a mayor edad de la planta. Tal es así, que en el primer año de cosecha el rendimiento es de 2 TM y el séptimo de 25 TM / Hás. Esta característica determina que en los próximos años la producción crezca considerablemente, aumente multiplicadamente la oferta exportable y se genere la posibilidad de agroindustria de exportación del mango.

El uso de la tecnología moderna, en la explotación del cultivo se asocia con el tipo de agricultor y forma de organización gremial. Los empresarios agrícolas requieren de una nueva modalidad de organización que les sirva de apoyo.

3. Organización de los productores

El proceso de modernización de la agricultura en el Ecuador también se refleja en el caso del mango. Como resultado de este proceso está surgiendo un empresariado agrícola que utiliza tecnología moderna de explotación y administración de unidades agrícolas. Esto conlleva una nueva forma de organización de los productores que, en el caso del mango, los apoye en la gestión productiva, la asistencia técnica, comercialización externa, control de calidad, asesoría en control sanitario para acceder a

los mercados externos, tratamiento de la fruta previo a su exportación, etc.

De los 102 productores detectados a mayo de 1993, 70 están asociados en dos agrupaciones (69%) y el resto no están organizados (31%). La asociación más importante es AGRIPRODUCT (con 65 socios a julio de 1993) que contaba con el 61% de la superficie cultivada (38 socios con cultivo). Sus asociados reciben asistencia técnica en sus fincas, apoyo en la comercialización, capacitación agropecuaria, transferencia de tecnología, etc. Actualmente está en proceso de instalación de un complejo agroindustrial que incluye una planta de tratamiento hidrotérmico (a fines de 1993) y un centro de acopio y procesamiento de la fruta que abre la posibilidad de la exportación del mango y otras frutas o legumbres con mayor grado de elaboración.

De acuerdo con el II censo del Mango, los socios de AGRIPRODUCT tenían el 53% de sus cultivos con riego mecánico, predominando el riego por goteo. De acuerdo a visitas realizadas a las plantaciones, buena parte de las unidades productivas tiene un administrador y un técnico agrícola residente además de la asesoría que reciben de expertos extranjeros y de AGRIPRODUCT. Esto es que predomina un manejo gerencial de la unidad agrícola que asegura una buena administración, control y eficiencia en el uso de los recursos.

En síntesis, se trata de empresarios agrícolas que emplean tecnología moderna, manejo técnico post-cosecha,

Cuadro No. 6

Producción y exportación de mango

Año	Producción Estimada	Exportación TM	Valor (miles US\$)	Precio Promedio US\$
1986	36,5	28,1	22,2	790
1987	55,6	45,8	35,9	784
1988	58,2	44,8	56,4	1.259
1989	107,1	82,4	39,2	476
1990	104,0	80,0	33,3	416
1991	190,8	146,8	75,3	513
1992	605,3	465,6	291,5	626

Fuente: Exportaciones ecuatorianas de productos agrícolas no tradicionales y agroindustriales, FEDEXPORT, 1992.

Nota: La producción ha sido estimada en función de las exportaciones.

mantenimiento de la plantación y administración empresarial de las unidades agrícolas que les asegura una alta rentabilidad. En AGRIPRODUCT están asociados empresarios como Juan Vilaseca, Cristóbal Orrantía, Juan Pons, Estuardo Quirola, Adolfo Rodríguez, etc.

Este tipo de organización de los productores tiene que ver con la tendencia señalada por Manuel Chiriboga (Ecuador Debate No. 28) de la articulación de los empresarios agrícolas con complejos industriales que en este caso permitirá la exportación en fresco y en forma de elaborados.

En ASOFRUT (32 socios con cultivos) se agrupan los productores pioneros, pero con menor grado de organización y escasa asistencia técnica a sus afiliados (información técnica), experiencia y difusión sobre comercialización externa. Controlan el 20% de la superficie cultivada y, a pesar de ser los primeros productores cuentan con menor avance tecnológico. En esta entidad, sin embargo hay empresarios agrícolas y grupos económicos que están incurriendo en el cultivo de la fruta como Mario Quiñonez, Milton Jaramillo, Gustavo Dassum, La Cemento Nacional, Grupo Noboa, etc.

Hay otro grupo de productores que no están organizados ni afiliados a asociación alguna de productores. De acuerdo con el II Censo del mango y visitas hay 32 productores que representan el 19% de la superficie cultivada y el 27% de ésta, tiene riego mecánico lo que da indicios de un menor nivel tecnológico. Entre los productores independientes están empresarios como Hugo Borja (Machala), Joaquin Orrantía (Guayaquil). Algunos de estos productores actúan independientemente por las restricciones para el ingreso que establecen las dos agrupaciones existentes.

De acuerdo con los datos anteriores, predomina la tendencia de un empresario agrícola con tecnología moderna con un nuevo tipo de organización y la incursión de grupos económicos (Noboa, Reybanpac) en la explotación de la fruta con miras a la exportación.

4. La oferta exportable

La oferta exportable de la fruta depende del nivel de producción alcanzado, lo que a su vez está en función del área en cosecha, estructura por edad del cultivo y rendimiento. Actualmente, en 1993 sólo 483 Has. de las 3.727 están en cosecha.

De acuerdo con los datos del cuadro No. 7 se estima que en el período 1993-97 la producción crecerá en 16.9% pasando de 1.809 a 30.616 TM en ese lapso. Este crecimiento explosivo se explica por el aumento del rendimiento a mayor edad de la planta y la incorporación de nuevas plantaciones a la cosecha.

Debido a este crecimiento de la producción, la oferta explotable proyectada aumenta considerablemente en 17 veces en el período 1993-1997 pasando de 1.266 a 21.432 TM en ese lapso. Para dicha estimación se ha supuesto que un 30% de la producción se rechaza por control de calidad y sobre tratamiento hidrotérmico, lo que daría incentivo a un mayor consumo interno y surgimiento de la agroindustria de elaborados con mango de exportación, a partir del año 1994 (Cuadro No. 7).

El fuerte crecimiento de la oferta exportable proyectada, en un período tan corto, puede generar dificultades en el proceso de comercialización externa de la fruta.

5. Comercialización interna y externa

Como en el caso de otras frutas de exportación, la comercialización interna es realizada por empresas que compran el mango a los productores locales, las que a su vez la exportan. Del total de 102 productores sólo existen 5 principales exportadores: DURAEXPORT, Adolfo Ruiz, Bell Sooll, Filangieri y Quicornac. De estos sólo los dos primeros son productores de la fruta.

Desde 1992 el Ecuador exporta principalmente a Estados Unidos. Para dicho mercado las ventas externas requieren que la fruta reciba un tratamiento hidrotérmico, para eliminar la posibilidad de enfermedades por efecto de la mosca de la fruta.

Actualmente, dicho tratamiento es ofrecido por una sola planta: DURAEX-

Cuadro No. 7

ESTIMACION DE LA PRODUCCION Y OFERTA EXPORTABLE -Período 1993-97

AÑO REND. PRODUC. TM	1993	1994		1995		1996		1997			
		HAS	PROD.	HAS	PROD.	HAS	PROD.	HAS	PROD.		
1	3	253	759	422	1.266	1.260	3.700	-829	2.487	893	2.679
2	5	230	1.150	253	1.265	422	2.110	-1.260	6.300	-829	4.145
3	8			230	1.840	253	2.024	422	3.376	-1.260	10.080
4	12					230	2.760	230	3.036	422	5.064
5	16							230	3.680	253	4.048
6	20									230	4.600
Producción (TM)		1.809		4.371		10.594		18.879		30.616	
Oferta Exportable		1.266		3.060		7.416		13.215		21.431	

Fuente: II. Censo del Mango. MAG-Litoral e investigación propia.

PORT, la que a su vez es una comercializadora, que exporta a consignación cobrándole a los productores por el tratamiento y una comisión por comercialización. Los otros exportadores compran la fruta a los productores en las condiciones que ellos establecen. Dado el problema técnico del tratamiento hidrotérmico, que resulta caro y la falta de apoyo gubernamental, los productores no pueden exportar directamente, viéndose obligados a vender su fruta en esta estructura oligopólica de comercialización. Si bien esto indica cierta racionalización y optimización de recursos atenta contra el excedente de los productores más pequeños. La instalación de una nueva planta de tratamiento y complejo agroindustrial de AGRIPRODUCT en 1993 posibilitaría la competencia y la comer-

cialización y el procesamiento de la fruta para el mercado externo.

El país tiene que competir en el mercado internacional. En este, la producción mundial de mango en 1992 llegó a 19 millones de toneladas, habiendo oscilado en 18 millones de toneladas en 1990 y 1991 (FAO, Anuarios de producción). El principal el productor en 1992 fue India con 10 millones de toneladas seguido por México con 1.120 toneladas.

Sin embargo, la mayor parte de la fruta se la comercializa en forma industrializada (jugos, néctares, concentrados, etc.), siendo pequeña la proporción negociada en fruta fresca. En 1986 se estimó (Ginocchio, 1993) en 130,000 toneladas la fruta comercializada en fresco. Pero con el incremento de la produc-

ción mundial, la comercialización de la fruta en estado natural ha aumentado en los años 90. Así las importaciones de Estados Unidos han pasado de 128.800 TM. en 1987 a 133.300 y 203.400 TM en 1990 y 1991 respectivamente (PRO-EXANT, informativo No. 16), mientras que las proyecciones históricas de las importaciones de la fruta por parte de Europa estarían entre 40.000 y 50.000 TM. en los dos últimos años (PRO-EXANT, Informativo No. 22). Esto es que, en 1991 se habría comercializado en fruta fresca alrededor de 250.000 TM. por parte de los dos principales importadores: Estados Unidos y Europa.

La participación del Ecuador en el mercado mundial del mango, en fruta

fresca, ha venido creciendo aportando actualmente menos el 1% de la producción mundial. Así, las exportaciones se han incrementado paulatinamente de tal forma que en el período 1986-92 pasaron de 22.2 miles de dólares (28.1 TM) a 291.5 miles de dólares (465.6 TM). En el año de 1990, el mayor mercado fue Europa (71%) siendo el principal comprador Francia; en 1991 la estructura geográfica de las ventas cambia adquiriendo importancia América del Norte (Canadá y Estados Unidos 43.6%), continuando en primer lugar Europa. Sin embargo, en 1993 la situación se invierte siendo las exportaciones hechas a EE.UU. más del 90% del total (Cuadro N°8).

Cuadro No. 8

EXPORTACIONES DE MANGO SEGUN PAISES (Miles de dólares)

	1990		1991		1992	
	TM	FOB	TM	FOB	TM	FOB
Canadá	22.2	7.4	68.9	26.9	8.0	3.2
Estados Unidos	7.5	2.3	17.7	5.3	436.2	254.2
Alemania F.	5.3	2.4	18.8	16.3	14.6	17.9
Bélgica	2.4	0.3			0.7	0.2
Finlandia	6.0	0.4	1.0	0.3	0.4	0.1
Francia	32.7	14.9	26.2	18.4		0.2
Holanda	6.1	3.7	14.2	8.3	0.8	0.5
Inglaterra	1.3	0.6				
Suiza	2.0	1.5				
Colombia						3.5
España						0.5
TOTAL	80.1	33.5	146.8	75.5	465.6	280.3

Fuente: Estadísticas de Exportación del Banco Central y FEDEXPORT.

La oferta mundial del mango es estacional y segmentada. Los países del hemisferio Norte producen de Mayo a Agosto y los del hemisferio Sur, en el que está incluido el Ecuador, de Octubre a Enero. En este hemisferio, los principales países competidores del país son Kenia, Madagascar, Australia, Brasil, Perú y Colombia, siendo los mayores productores Madagascar y Brasil.

Dado que a partir de 1992, el Ecuador reorientó su mercado a EE.UU. tiene que competir además con los abastecedores del sur de Florida y los países centroamericanos. Con Colombia y Perú, el país está en desventaja por su poca experiencia y, por otro lado, debido a las dificultades encontradas por el rechazo del mango ecuatoriano por importadores de EE.UU. en 1992 y 1993. Los problemas se han originado por un inadecuado manejo de post-cosecha y por pureza varietal, que se manifestaron en una madurez excesiva y variedades que no son las que apetece dicho mercado (La Siembra N° 228). Por otro lado, Europa está estableciendo para sus importaciones de frutas y hortalizas requisitos más estrictos exigiendo certificados de calidad vegetal, sanidad y adecuado manejo de postcosecha (El Universo Mayo, 11 de 1993).

Los expertos estiman que hasta fines de siglo, el consumo del mango en fresco aumentará. En EE.UU las estimaciones proyectan un aumento del consumo per-cápita de frutas tropicales de 36.4 kilos en 1980 a 45.4 kilos en 1990, o sea un promedio anual de 0.9 kilos (PROEXANT, Informativo N° 22). La

información histórica de las importaciones de mango de EE.UU., estableció un crecimiento promedio anual de 4.1% en el período 1987-1991 lo que aparentemente establece perspectivas para la colocación del mango ecuatoriano en dicho mercado. Si proyectamos el crecimiento de las importaciones de mango en EE.UU. tendríamos que en 1997, ésta serían aproximadamente de 253.436 TM de la fruta en fresco. De acuerdo con las proyecciones del Cuadro N° 7, la tasa de crecimiento de la oferta exportable estimada de mango del país aumentaría una tasa promedio de 423% anual en el período 1993-1997, llegando a alcanzar las 21.431 TM en el último año. Este nivel representaría el 8.4% del mercado americano en el año de 1987.

El crecimiento explosivo de la producción, en período tan corto, podría generar dificultades en la colocación de la fruta en fresco en dicho mercado. Estas se originarían por el volumen de comercialización y por los antecedentes ya señalados de falta de pureza varietal. El boom del mango y las posibles restricciones de la venta externa en fruta fresca podría ocasionar una crisis de la actividad en los años 1996 y 1997.

Sin embargo, dada la estructura de comercialización internacional de la fruta, la alternativa en las ventas externas sería en forma industrializada, lo que demandaría el desarrollo de la agroindustria nacional del mango, pero con nuevas plantas, ya que por problemas técnicos se requieren de equipos especiales de procesamiento de la fruta. Las inversiones en nuevos equipos son elevados,

lo que hace predecibles que sólo grandes empresarios puedan acometer esta actividad. La otra posibilidad, es que empresas extranjeras se instalen en el país para exportar este rubro.

El riesgo de la colocación en fruta fresca, se atenúa aún más, con la aprobación y vigencia para el Ecuador de la ley de preferencias andinas que exonera de impuestos a los productos exportados por EE.UU. desde los países andinos, lo que podría, vía precios, incentivar el consumo del mango en ese país y paliar parcialmente las dificultades de poder colocar la fruta en fresco en ese mercado por un exceso de oferta exportable.

Otras alternativas que disminuyen el riesgo de crisis en las ventas externas serían el desarrollo de nuevas formas de diferenciación del producto como mango deshidratado, pickles, etc., lo que requiere de implementación de procesos tecnológicos de producción.

Si bien el riesgo de la crisis de la actividad está presente, las distintas alternativas señaladas disminuyen dicha posibilidad, pero ello requiere que se cumplan determinadas situaciones y se den incentivos al sector privado y se establezca una estrecha colaboración entre los dos sectores.

6. Conclusiones

En los últimos años la exportación de productos agrícolas no tradicionales ha adquirido mucho dinamismo. El desarrollo en la costa está basado en frutas y vegetales, entre los que se encuentra

una de las principales: el mango de exportación. Es un cultivo promisorio, exportado por empresarios agrícolas medianos y grandes que están insertos en un proceso de modernización agrícola que implica el uso de técnicas avanzadas que incrementa el rendimiento y la rentabilidad. Para apoyar la gestión productiva y la comercialización, se requiere de una nueva organización de los productores que se están gestando al rededor del grupo de productores organizados.

Dado el incremento no planificado de las plantaciones, alentados por la alta rentabilidad y las características técnicas del cultivo se prevee el boom de la actividad de 1996-1997 con un fuerte incremento de la oferta exportable, que por crecer tan rápidamente en un corto período puede tener dificultades de colocarse en el mercado americano lo que podría ocasionar una crisis de la actividad en esos años. Sin embargo, dada la estructura de comercialización internacional de la fruta, podría colocarse en forma procesada, lo que requiere del desarrollo de la agroindustria local del mango.

Sin embargo, el riesgo persiste, de ahí la necesidad de políticas de promoción de nuevos mercados, incentivo al sector agroindustrial, desarrollo de las nuevas formas del producto, impulso a procesos técnicos para la diferenciación del producto, etc. Para ello, es fundamental la colaboración del sector público y privado. Las tendencias señaladas pueden ser alteradas por cambios climáticos y factores externos.

Analysis



HACIA UNA PROPUESTA DE UNIFICACION SALARIAL EN EL PAIS

Milton Maya, CAAP(*)

Cerca del 50% del total de la remuneración anual de un trabajador se concentra en el último cuatrimestre, agravando las irregularidades en la asignación del gasto.

Uno de los más graves problemas que enfrenta el país es la estructura actual de los salarios, considerada caótica e irracional, por algunos sectores. Frente a esta situación uno de los principales temas que cobra actualidad es el nuevo esquema salarial que el Ejecutivo viene planteando en forma de un proyecto de "unificación", que ha generado polémica entre los diferentes sectores sociales, políticos y económicos del país.

Si bien es necesario la identificación de los problemas y limitaciones más importantes, tal como han surgido del debate público, no se mencionan propuestas de política derivadas de los diagnósticos y cuestionamientos planteados. Por

lo que, consideramos que es válido y necesario plantear una nueva opción de unificación salarial que intente encontrar en el manejo técnico-administrativo eficiente y efectivo una alternativa de solución a este problema.

El objetivo primordial de esta propuesta es el intento de simplificar y racionalizar la estructura actual de los salarios¹, de tal manera que su administración y funcionamiento sea sencillo, ágil y transparente. Con lo que, tanto empleadores como trabajadores tendrían un conocimiento claro de las remuneraciones que deben ser pagadas o cobradas, evitando la evasión y el incumplimiento de las disposiciones legales inherentes a esta materia. Esto podría con-

(*) Economista, Investigador adjunto al equipo de Coyuntura del CAAP.

1. En el sistema actual, cerca del 50% del total de la remuneración anual del trabajador se concentra en el último cuatrimestre; de donde se tiene que una irregular estructura de los ingresos mensuales a lo largo del año, lleva también a un irregular sistema de asignación del gasto.

tribuir, por una parte, para que el trabajador adquiera madurez, disciplina y responsabilidad en la administración de sus ingresos y por otra, para buscar alternativas que incentiven la inversión en el país ².

1. El esquema de Unificación Salarial propuesto ³

La propuesta consiste en agrupar los ocho componentes que actualmente conforman el salario total del trabajador ⁴, a un máximo de tres componentes, los mismos que están definidos de la siguiente manera:

SALARIO UNIFICADO (SU): Constituye la sumatoria del salario mínimo vital, la compensación al incremento del costo de la vida y la bonificación complementaria.

BONIFICACION ADICIONAL (BA): Corresponde a la sumatoria del décimotercero, décimocuarto, décimoquinto y décimosexto sueldos. La bonificación adicional tiene relación con el salario unificado, como veremos más adelante.

COMPENSACION TRANSPORTE (CT): No forma parte ni tiene relación con el salario unificado. Es una compensación al costo del transporte y se pagaría a todos los trabajadores del país. Se ajustará en forma automática en función del costo del pasaje del transporte urbano.

Por lo tanto, el **SALARIO TOTAL DEL TRABAJADOR (ST)** resulta de la sumatoria del Salario Unificado (SU), la bonificación adicional (BA) y la compensación al costo del transporte (CT). El gráfico N° 1, presenta la nueva estructura salarial del trabajador.

2. Esquema de Funcionamiento de la Propuesta de Unificación Salarial

En esta sección compararemos los tres sistemas salariales, el actualmente vigente, el propuesto por el Ministerio de Trabajo y el sugerido por nosotros en la sección anterior. El Cuadro N° 1 establece la comparación cualitativa y cuantitativa de tales esquemas, cuyo análisis nos permite comentar lo siguiente ⁵:

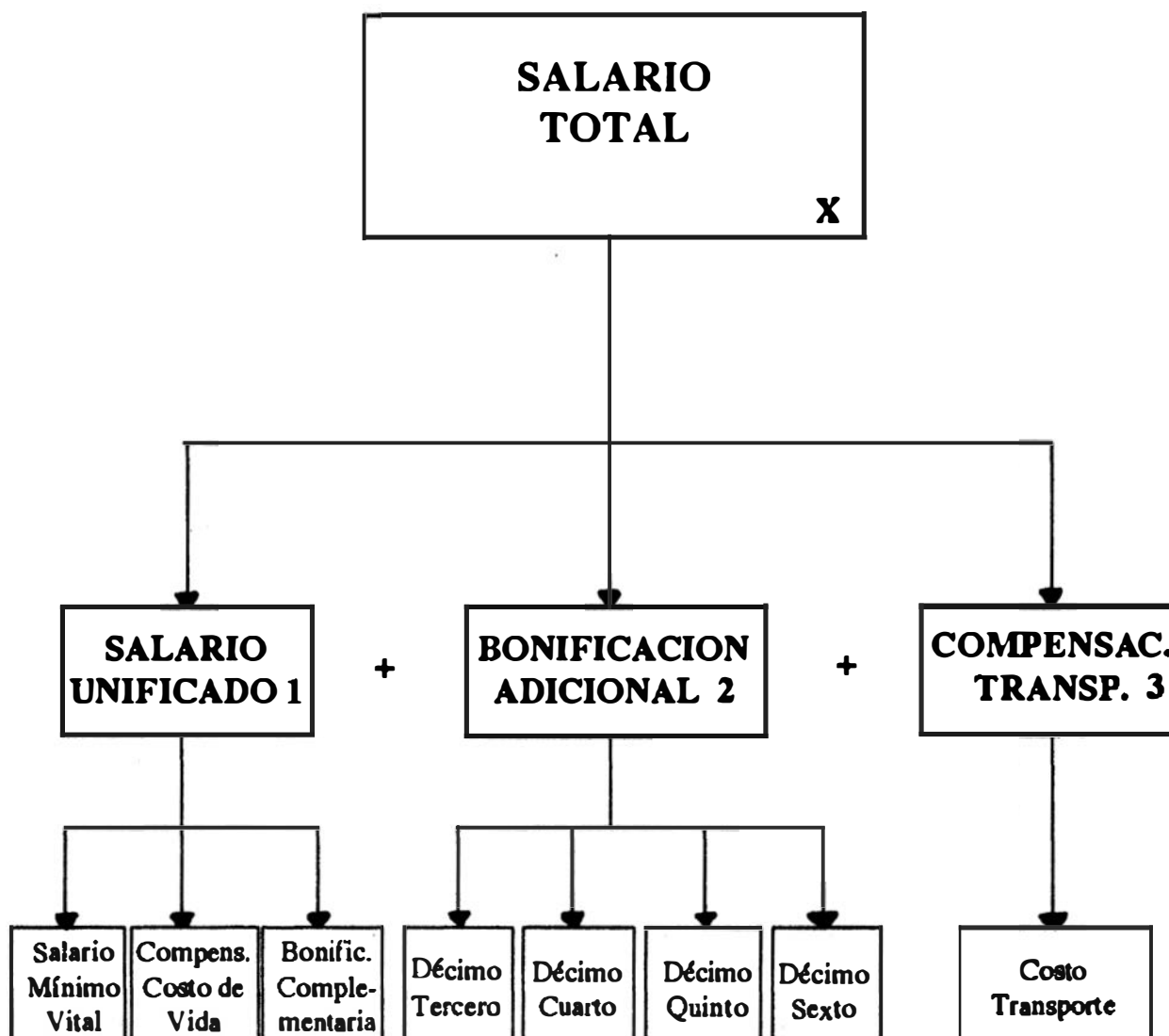
2. En este sentido, coincidimos plenamente con los objetivos que plantea el Ejecutivo en su Proyecto de Unificación Salarial (Ver: "Proyecto de Unificación Salarial"; Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos), no así con sus mecanismos de implementación y formas de unificación.

3. En este proyecto se excluye otros beneficios o remuneraciones pactadas en contratos colectivos o convenios con el empleador como son: subsidios, bonos, aguinaldos, sobresueldos, etc. Estos beneficios que disponen determinadas instituciones, especialmente del sector público, podrían integrarse en un solo rubro denominado "bonificación institucional". Este concepto no podrá estar indexado al salario unificado. El monto será fijo, y será sujeto de cálculo de impuesto a la renta.

4. Entendido como la remuneración total resultante de sumar los siguientes rubros: Salario Mínimo Vital (SMV); compensación costo de vida, bonificación complementaria, compensación transporte; décimotercero, cuarto, quinto y sexto sueldos. A los que hay que añadir el fondo de reserva y el aporte a la seguridad social.

5. En este ejercicio inicial, nos limitamos al estudio de las remuneraciones correspondientes a la más baja escala de pago (es decir, de quienes perciben un salario mínimo vital). Más adelante se generalizará y detallará el tratamiento de las diversas propuestas y escalas salariales.

PROPUESTA DE UNIFICACION SALARIAL



X.- El salario total se pagaría mensualmente.

1.- El cálculo sobre el aporte al IESS, impuesto a la renta y fondo de reserva, se aplicaría sobre el salario unificado.

2.- La bonificación adicional no estaría sujeta de pago de impuesto a la renta.

3.- Se ajustaría automáticamente de acuerdo a la norma establecida.

a) El esquema de unificación salarial planteado por el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos (MTRH) hace referencia a numerosas escalas, en las que los porcentajes varían en forma creciente y en relación al salario unificado para el cálculo de sus diversos componentes: los fondos de reserva, los aportes al seguro social, el impuesto a la renta, el décimo tercer sueldo, etc. Esto conlleva complicaciones para el sistema que se quiere implementar: de un lado, el manejo administrativo se vuelve nuevamente lento y su aplicación confusa y de otra parte, se pierde claridad sobre la forma como se deben liquidar las remuneraciones. Por el contrario, la fórmula de cálculo que proponemos para el manejo salarial, está basada exclusivamente en el salario unificado.

b) El MTRH reduce los **ocho** rubros salariales existentes actualmente a **cuatro**, proponiendo unificar el salario mínimo vital, la compensación por costo de vida, la bonificación complementaria, el décimoquinto y el décimosexto sueldos. El salario unificado será por tanto de S/ 149.167. En esa propuesta, no se consolidaría el décimotercero y el décimocuarto sueldos en ese rubro, sino que ellos mantienen diferente forma de

cálculo, aplicación y fecha de pago ⁶. Tampoco formaría parte de la unificación salarial, al igual que en nuestra propia propuesta, la compensación por transporte, el fondo de reserva y otros beneficios adicionales a los que el trabajador tiene derecho.

En contraposición, nuestro proyecto considera la globalización de todo el salario a un máximo de tres conceptos (ver, esquema de unificación), los mismos que deben ser distribuidos en su totalidad en proporciones iguales durante todos los meses del año. De esta manera su manejo será más sencillo. Además, se dará mayor capacidad adquisitiva al trabajador y perspectivas de organizar su presupuesto de gasto en términos más realistas. El salario unificado ascendería a 134.000 sucres.

c) En términos del ingreso nominal del trabajador, la fórmula de cálculo que planteamos, permite al trabajador tener un ingreso de 4.079 sucres más a lo propuesto por el MTRH y de 5.667 sucres a lo establecido actualmente. En términos efectivos, descontando las obligaciones de ley, la diferencia aumenta a 10.299 sucres. Esto se debe básicamente, a que en nuestra propuesta sugerimos que el trabajador de bajos

6. A pesar de que el proyecto del MTRH y otros sectores políticos y sociales señalan como aspecto positivo la mantención del décimotercero y décimocuarto sueldos para cubrir obligaciones existentes en épocas de navidad y de matrículas escolares (Ver: prensa de julio-noviembre), sin embargo, en estos meses existen adicionalmente, otros compromisos como son los feriados y puentes vacacionales que implican gastos "extra" para la población, en fechas tales como el 9 y 12 de octubre, 2 y 3 de noviembre y 6 de diciembre. Es precisamente en estos meses cuando las compras son realizadas con poca planificación; inclusive, en muchos de los casos, los trabajadores tienen que sobreendeudarse para cumplir compromisos no necesariamente indispensables, desajustando el presupuesto familiar en el futuro inmediato.

ingresos sea exonerado de la aportación al IESS ⁷.

d) Bajo la misma consideración, señalada en el literal anterior, el costo para el empresario debería ser de 188.834 sucres. Es decir, 4.004 sucres menos de lo planteado por el MTRH ⁸. El costo actual con relación a la nueva propuesta del MTRH es menor en 1.652 sucres.

e) Considerando los dos literales anteriores y frente a la crisis en la que está sumergido el país, con altos niveles de desempleo y subempleo, este criterio de exoneración en el pago a la seguridad social, tanto del trabajador de bajos ingresos, como del empleador que incorpora mano de obra poco calificada, podría convertirse en una política que incentive entre otros el ahorro e inversión internas y el empleo productivo masivo, cuyo efecto a corto plazo estaría dado por una cierta estabilidad económica y social ⁹, mecanismo que no contempla el MTRH, cuando uno de los aspectos positivos de su proyecto dice relación con la atracción de inversión extranjera.

2.1. Condiciones básicas para el funcionamiento de la Unificación Salarial

Para que este proyecto de unificación tenga una correcta aplicación es ne-

cesario plantear las siguientes consideraciones:

- El salario unificado se constituye en la base de cualquier revisión salarial e imposiciones de ley (tributarias, aportes, etc.), prohibiéndose a futuro la incorporación de nuevos conceptos o categorías dentro de esta nueva estructura salarial.

- La bonificación adicional deberá ser ajustada en forma automática en relación a las variaciones que vaya experimentando el salario unificado. El porcentaje de incremento de la bonificación deberá ser inversamente proporcional al monto de los salarios unificados. Es decir, cuanto mayor sea el monto del salario unificado de un trabajador, menor será el porcentaje de incremento de la bonificación adicional (BA). El factor o porcentaje de aumento en la BA estaría situado en el orden del 14 al 24% ¹⁰. La base de cálculo será la sumatoria de todos los décimos que conforman esta BA (ver, gráfico 1).

Esta bonificación estaría exenta de cualquier pago o imposición legal existente o por promulgarse.

- En la compensación al transporte, su revisión será automática. La base de cálculo será la que rige por las actuales normas legales.

7. Si consideramos para el pago del aporte personal el monto que actualmente está vigente (6.171 sucres), el ingreso del trabajador seguirá teniendo una diferencia a su favor de 4.128 sucres, con relación al planteamiento del MTRH.

8. Manteniéndose el monto de aportación patronal vigente (8.019 sucres), el costo para el empresario será de 4.015 sucres más a lo estipulado por el MTRH.

9. Si realmente se quiere trabajar con propuestas concretas en beneficio de los sectores más pobres del país, esta propuesta de exoneración podría reemplazar, en parte, el anunciado "bono de la pobreza" que ha sido promocionado con mucho énfasis y que hasta la actualidad no se ha concretado.

10. La escala porcentual, ha sido diseñada en base a la relación porcentual de la bonificación adicional con respecto del salario unificado, el mismo que va de 134.000 sucres a 1'500.000 sucres.

- La revisión del salario unificado deberá darse en períodos cuatrimestrales ¹¹. Se deberá considerar variables de carácter económico y social como: inflación, niveles de empleo, de productividad y otros datos relevantes que deberían conformar la base para la fijación de un salario técnicamente equilibrado y justo.

- La disponibilidad de información oportuna y confiable constituye un elemento clave para cualquier tipo de decisión al respecto (Índices de Precios al Consumidor; costos reales de los servicios públicos y privados; tasas de desempleo; niveles de productividad; etc.), para lo cual, tanto instituciones públicas como privadas deberán aportar y proporcionar la información oportuna y confiable que se requiera, con la finalidad de que las decisiones se puedan adoptar técnicamente y sean lo más justas posibles.

2.2. Rol de Pago de los Trabajadores

. Varios sectores sociales y políticos argumentan que el problema de los salarios no está en la forma, sino en el

bajo ingreso de los trabajadores. En lo relacionado a los ingresos reales bajos, tienen absoluta razón. Sin embargo, la forma de liquidación actual en cierta medida ha perjudicado sistemáticamente al trabajador en términos de gestión y administración de sus ingresos. Proponemos que una distribución equilibrada de sus remuneraciones puede tener impacto positivo en el ingreso del trabajador y de su forma de organizar administrativamente sus activos.

La manera como se viene liquidando al trabajador mensualmente y la propuesta de manejo del rol de pagos, se presenta en el siguiente Cuadro No.2

Como podemos observar, la manera como se remunera al trabajador actualmente, presenta síntomas de obsolescencia y poca funcionalidad. El 21,9% de la remuneración mensual la recibe en la primera quincena y el resto (78,1%) a fines de mes ¹². Esta incongruencia en la forma de pago lleva a que el peso de los gastos recaigan al final de cada mes, quitándole al trabajador posibilidades de mejorar, en términos de eficiencia y efectividad, la administración de su ingreso.

11. Esto no quiere necesariamente decir que cada cuatro meses los salarios tengan que ser aumentados; sino que será una comisión técnica, altamente calificada y estable, integrada por representantes de los diferentes sectores económicos y sociales los que definan la conveniencia de un aumento salarial. Es por lo tanto necesario que el Consejo Nacional de Salarios, CONADES (instancia ejecutora y asesora de la política salarial del país), deba ser revisado en su estructura orgánica y funcional con la finalidad de que al interior de la misma, todos los sectores tengan igualdad de oportunidades y de votos.

En la actualidad el CONADES, está conformada por un representante del Ministerio de Trabajo, uno del Ministerio de Finanzas, uno del CONADE, uno del IEES, uno de los empresarios y uno de los trabajadores.

12. Actualmente existen empresas que pagan a sus trabajadores en la primera quincena el 40% del salario mínimo vital, con lo que el margen de distorsión en el pago aumenta.

CUADRO Nº 1
SITUACION ACTUAL Y PROPUESTAS DE UNIFICACION SALARIAL
(INGRESO PROMEDIO MENSUAL)

ESTRUCTURA SALARIAL ACTUAL	VALOR MENSUAL	PROYECTO DE UNIFICACION MINISTERIO DE TRABAJO *	VALOR MENSUAL	PROYECTO DE UNIFICACION AUTOR	VALOR MENSUAL
<i>A. INC. NOMINAL TRABAJADOR (1+2+3+4)</i>	183.167	<i>A1. INC. NOMINAL TRABAJADOR (1+2+3+4+5)</i>	184.755	<i>A2. INC. NOMINAL TRABAJADOR (1+2+3+4)</i>	188.834
1. SALARIO MINIMO VITAL	66.000	1. SALARIO UNIFICADO (1)	149.167	1. SALARIO UNIFICADO (2)	134.000
2. COMPENSACION ADICIONAL	80.000				
2.1 Compen. Costo Vida	67.000				
2.2 Bonif. Complement.	1.000				
2.3 Compensación Transporte	12.000	2. COMPENSACION TRANSPORTE	12.000	2. COMPENSACION TRANSPORTE	12.000
3. REMUNERACIONES COMPLEMENTARIAS	31.667			3. BONIFICACION ADICIONAL (3)	31.667
3.1 Décimo tercero	5.500	3. DECIMO TERCERO	5.544		
3.2 Décimo cuarto	11.000	4. DECIMO CUARTO	12.500		
3.3 Décimo quinto	4.167				
3.4 Décimo sexto	11.000				
4. FONDO DE RESERVA	5.500	5. FONDO DE RESERVA	5.544	4. FONDO DE RESERVA	11.167
<i>B. APTE PERSONAL (9,35%)</i>	6.171	<i>B1. APTE PERSONAL (9,35%)</i>	6.220	<i>B2 APTE PERSONAL (4)</i>	
<i>C. APTE PATRONAL (12,15%)</i>	8.019	<i>C1. APTE PATRONAL (12,15%)</i>	8.083	<i>C2 APTE PATRONAL (4)</i>	
<i>D. INGRESO EFECTIVO TRABAJADOR (A+B)</i>	176.996	<i>D1. INGRESO EFECTIVO TRABAJADOR (A1-B1)</i>	178.535	<i>D2. INGRESO EFECTIVO TRABAJADOR (A2-B2)</i>	188.834
<i>E. COSTO TOTAL EMPRESA (A+C)</i>	191.186	<i>E1. COSTO TOTAL EMPRESA (A1+C1)</i>	192.838	<i>E2 COSTO TOTAL EMPRESA (A2+C2)</i>	188.834

(*) Todos los calculos han sido realizados en base a la escala preparado por el Ministerio de Trabajo

(1) Es el resultado de sumar los siguientes rubros salario mínimo vital, bonificación costo de vida, bonificación complementaria, décimo quinto y sexto sueldos.

(2) Corresponde a la sumatoria de los siguientes rubros salario mínimo vital, compensación costo de vida, bonificación complementaria.

(3) Definida como la suma de los siguientes rubros décimo tercero, cuarto, quinto y sexto sueldos.

(4) Están exonerados del aporte patronal y personal, empresas que tienen trabajadores que ganan hasta dos salarios unificados (S/268.000)

CUADRO No 2
 ROL DE PAGOS DEL TRABAJADOR ACTUAL Y PROPUESTA
 (Mensual)

	SALARIO UNIFICADO	BONIFICACION ADICIONAL	BONIFICACION TRANSPORTE	TOTAL NOMINAL	APORTE PERSONAL	IMPUESTO RENTA	LIQUIDO A PAGAR	1 ERA QUINCENA	2DA QUINCENA
ACTUAL	1 66,000	2 79,000 *	3 12,000	4=1+2+3 157,000	5=1x9.35 6,171	6=1xB.I. 0	7=4-5-6 150,829	8=1x0.5 33,000	9=7-8 117,829
PROPUESTA	1 134,000	2 31,667 **	3 12,000	4=1+2+3 177,667	5=1x9.35 0	6=1xB.I. 0	7=4-5-6 177,667	8=4x0.5 88,834	9=7-8 88,834

(*) Incluye: Bonificación costo de vida, Bonificación complementaria y Décimo sexto sueldo

(**) Incluye: Décimo tercero, cuarto, quinto y sexto sueldos

Pensamos que toda la remuneración (salario unificado, bonificación adicional y compensación al transporte), se debe pagar al trabajador en términos proporcionalmente iguales en las dos quincenas; ésto es, 50% en la primera y el resto en la segunda. Lo que significa, además, que el trabajador deberá renunciar al cobro de los “apetecidos décimos” en determinados meses del año, como lo establece el proyecto del MTRH, cobrándolos más bien a lo largo del año.

El trabajador debe darle verdadera importancia a la administración del ingreso adelantado, ya que sus ganancias en términos reales pueden ser mayores; especialmente, porque los flujos de ingreso ya no están tan concentrados hacia fines de año. A modo de ejemplo, si partimos del supuesto de que la bonificación adicional es depositada en una institución financiera ganando un interés del 24%, el trabajador podría disponer -al cabo de un año- de un ingreso adicional de aproximadamente 50.000 sucres, que equivalen a un 39,4% de un sueldo unificado. Por otra parte, se estaría incentivando a los sectores mayoritarios pobres para que desarrollen mecanismos eficaces de defensa frente a uno de los problemas graves del país como es la inflación. Lógicamente, todo depende de la capacidad de autogestión del trabajador.

2.3. Tratamiento de la aportación social y tributaria y el Fondo de Reserva

Algunos de los puntos claves que deben ser analizados en este proceso de unificación salarial se refieren, sin lugar a dudas, al tratamiento que se debe dar a futuro a los aportes al Seguro Social (personal y patronal), al pago de Impuesto a la Renta y al manejo del Fondo de Reserva, así como de ciertos aspectos administrativo-contables.

2.3.1. Aportación a la Seguridad Social

Es de mucha importancia que el Estado a través de sus diferentes políticas sociales busque algún mecanismo que exonere, tanto al empleador como a los empleados y trabajadores de bajos ingresos, del pago de aportes al IESS, toda vez que difícilmente podrían cumplir con dicha obligación ¹³. En ese sentido se señala que: “el aporte salarial total en el sistema general es de 20,5% [de las remuneraciones totales], el décimo más elevado entre 30 países de América Latina y el Caribe en 1989/1990” ¹⁴. El sistema es deficiente porque quienes tienen sueldos bajos aportan sobre todos sus ingresos y los que tienen ingresos altos cotizan sólo sobre una parte de ellos ¹⁵.

13. Gran parte de los conflictos laborales en el sector privado se deben al incumplimiento precisamente de las obligaciones que el empresario debe realizar al IESS.

14. Véase: ILDIS, Informe de Coyuntura Social, 1993; pág 66

15. Los que perciben ingresos altos generalmente no aportan sobre ingreso “extra”, tales como bonificaciones por responsabilidad, subsidio de antigüedad, gastos de representación, etc.

Esta política de incentivos hacia estos sectores puede influir positivamente en aspectos distributivos; tanto porque atrae inversión extranjera y privada nacional, como porque aumentaría las remuneraciones promedio de los empleados. Esta exoneración podría ser orientada a los trabajadores que ganan hasta dos salarios unificados (268.000 sucres)¹⁶.

Para los demás trabajadores, los que perciben ingresos superiores a los dos salarios unificados, se deberá buscar alternativas como la reducción de las tasas de aportes personales, o que los costos de aportación sean compartidos por los dos sectores (empleador-trabajador). Consideramos que no es válida una doble aportación para un mismo objetivo. Esta tasa de aportación compartida podría situarse en el orden del 15% del salario unificado.

El esquema del MTRH no considera la exoneración en el pago al IESS para ningún sector. Por el contrario trabajador y empleador deberán pagar una cantidad ligeramente mayor a la que actualmente aportan por este concepto.

2.3.2. Impuesto a la Renta

Sin la unificación salarial los trabajadores que perciben ingresos gravables

de hasta 7'152.000 sucres anuales, esto es, unos 596 mil sucres mensuales no pagan impuesto a la renta. No obstante, el proyecto de unificación del MTRH incorpora en forma implícita a la renta gravable los rubros de los décimos que en la actualidad están exentos de todo tributo, lo que significa, que muchos trabajadores superarán el tope de exoneración y, por lo tanto, tendrán que empezar a tributar a pesar de que los ingresos nominales anuales seguirán siendo los mismos. En consecuencia, resulta una unificación contraria a los intereses de los trabajadores.

Vale señalar, que el gobierno está tramitando una nueva reforma tributaria. En lo fundamental el proyecto establece la reducción de la base imponible, debiendo, por lo tanto, tributar los sectores con menor capacidad económica. En consecuencia los trabajadores y empleados que perciban ingresos sobre los 330.000 sucres mensuales se verían obligados a tributar. Mientras que los de ingresos más altos tributarían menos de lo que venían haciendo por concepto de impuesto a la renta.

El pago del impuesto a la renta debe ser calculado en base al total del salario unificado y en base a la tabla que rige actualmente¹⁷. De ninguna manera se incorporará a la renta gravable la boni-

16. Actualmente, un alto porcentaje de los trabajadores percibe una remuneración inferior al salario mínimo vital. En 1991 el 11% de la población recibía ingresos inferiores al salario mínimo y un 23% adicional tenía remuneraciones entre uno y dos salarios mínimos vitales (ILDIS, Informe de Coyuntura Social, 1993; p.47)

17. Véase: Acuerdo Ministerial N° 26, publicado en el R.O N° 118, del 29.01.93

ficación adicional, la compensación al costo del transporte y el fondo de reserva ¹⁸.

Sin embargo, cualquier propuesta de reforma tributaria debe ser discutida y concertada con todos los sectores sociales a fin de que la unificación salarial no implique incrementos en los pagos por este concepto.

2.3.3. Fondo de Reserva

Es obvio que deben emplearse opciones que hagan atractivo el proyecto de unificación salarial para el sector laboral, como por ejemplo, ofreciendo la posibilidad de que los ingresos promedios mensuales sean incrementados con el nuevo esquema. Esto lleva a que al trabajador se le reconozca por concepto de Fondo de Reserva el 100% del salario unificado. Este fondo experimenta un incremento del 102% en comparación al fondo actual y la nueva propuesta del MTRH.

Todo trabajador deberá tener derecho al Fondo de Reserva incluso para quienes prestan sus servicios en forma temporal y por períodos menores a un año.

El IEES deberá garantizar la capitalización del fondo a tasas de rentabili-

dad reales positivas. Por ningún concepto se permitirá que se erosionen los fondos por la colocación a rentabilidades menores a la inflación como viene sucediendo actualmente ¹⁹.

2.3.4. Simplificación del manejo administrativo-contable

La unificación salarial tiene sus ventajas, no sólo por la simplificación de procedimientos administrativos, sino en cuanto a su forma de liquidar como es: fechas de pagos (todo el salario se paga mensualmente); manejo contable (se reduce de ocho a tres cuentas); reducción en los costos de operación y optimización de los recursos materiales, financieros y humanos, tanto para empleados como para trabajadores; etc.

En el caso del sector público no se requerirá realizar trámites burocráticos para obtener los fondos y poder cubrir estos beneficios. Se eliminarán procedimientos y normas administrativas complicadas que han venido funcionando como base de control interno y seguimiento contable, que han ocasionado pérdidas de tiempo y de recursos en todo este proceso.

Finalmente favorecerá a que los recursos no permanezcan inactivos y ocio-

18. Quienes proponen la unificación absoluta de todos los componentes del salario actual caerían en esta limitación, ya que el impuesto efectivo a la renta ascendería a niveles muy elevados, sobre todo para los estratos de bajos ingresos.

19. Por depositar el Fondo de Reserva en el IEES, la institución reconoce a sus afiliados un interés anual del 15%. Por otra parte, los valores son reintegrados a los trabajadores pasados los tres o cuatro años. Esto significa, que el fondo que recibe el trabajador se encuentra prácticamente deteriorado, tanto por la inflación, como por la baja tasa de interés. Es necesario que el IEES, en el futuro inmediato, actualice los procedimientos administrativos que permitan otorgarle una mayor eficacia a su gestión en beneficio de todos los afiliados.

sos en cuentas corrientes de las instituciones públicas. En este aspecto, las instituciones que realizan el control del manejo de los fondos públicos deberán flexibilizar el manejo de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (I.OAFYC), con el propósito de que se tenga otro esquema de funcionamiento acorde a las condiciones actuales.

Un aspecto de mucha importancia que habrá que considerar es el impacto que podría tener esta propuesta sobre el sector laboral al percibir sus salarios bajo esta modalidad. El manejo de los ingresos podría ser de difícil adaptación; la mayoría de trabajadores no le prestan mucha atención a la capacidad administrativa mínima con la que debe contar cualquier unidad familiar. No hay esfuerzos reales tendientes a diseñar modelos simples de contabilidad y de costos familiares, lo que este sistema favorecería.

Esta situación requiere cambios profundos en el comportamiento del propio trabajador y de las organizaciones sindicales que deben adquirir conciencia y asumir con seriedad y responsabilidad este reto de administración y manejo del nuevo salario unificado y de pago anticipado. No puede ser, que en estos momentos de cambios acelerados en la economía y en la sociedad misma, se siga argumentado en forma paternalista señalando que el trabajador no tiene capacidad de administrar eficiente y racionalmente su propio ingreso ²⁰.

3. Reflexiones y Perspectivas Finales

Es importante la búsqueda, en consenso, de una unificación salarial a fin de eliminar el desorden que impera a ese respecto en el país, a causa de políticas erradas, aplicadas por los diversos gobiernos de turno, que han respondido más bien a coyunturas políticas y presiones sociales de distinta índole antes que a estudios serios sobre esta materia.

No es posible que se profundicen estas distorsiones por lo que urge una reforma en el ámbito salarial, ya que esta área es fundamental en el desenvolvimiento armonioso del país, pues, un eficiente sistema salarial puede constituirse en el verdadero termómetro que evidencie síntomas de justicia social y estabilidad económica.

Para dar sustento a la propuesta de unificación se requerirá de un marco jurídico legal que inscriba un conjunto de reformas legales, ya que existe una multiplicidad de instrumentos normativos que tienen relación con el SMV, concepto que tiene que desaparecer con la aprobación del nuevo proyecto. Eliminando de esta manera mecanismos de indexación existentes especialmente en el Sector Público y Fuerzas Armadas, en donde gran parte de las “remuneraciones y bonificaciones institucionales”, tienen relación con el SMV.

Una racionalización en el manejo de los ingresos de los trabajadores del país debe ser parte del proceso de moderni-

20. Las críticas al proyecto de unificación salarial provienen principalmente de los sectores y organizaciones sindicales, cuando bien podrían ser beneficiarias de ella, cuando menos en la propuesta aquí presentada.

zación. Es necesario que, paralelamente a la unificación salarial, se diseñen e implementen programas de capacitación y formación a todo nivel. En este aspecto, las organizaciones sindicales deben tener una alta participación, convirtiéndose en verdaderos centros que promuevan y motiven la actualización de conocimientos en todos los aspectos y a todo nivel dentro de la organización.

Sin embargo, no pensamos que la unificación salarial resolverá todos los problemas; por lo tanto, su manejo y los resultados a ser alcanzados deberán ser transparentes, tanto para empleadores como trabajadores y en general para el país, sentando las bases de un amplio acuerdo que, más allá de la coyuntura, se encamine a resolver los problemas de fondo existentes en el país.

El Sector Público y Fuerzas Armadas también deben propender a unificar criterios en busca de una unificación salarial que se ajuste a las reales disponibilidades fiscales y tenga coherencia con las características del sector privado. No pueden haber instituciones privilegiadas que -argumentando tener "fondos propios"- creen sus propias "bonificaciones", las mismas que son financiadas con los impuestos que directamente recaen sobre la ya empobrecida población.

Es necesario, que el Sistema de Seguridad Social del país sea revisado en su forma de financiamiento y en la pres-

tación de servicios. El costo de las aportaciones no pueden ser oneroso, ni tampoco el servicio ser limitado y de baja calidad. Los trabajadores a través de sus organizaciones deben sugerir propuestas viables de solución. Una posible solución a futuro podría ser, que la aportación no sea indexada al salario, sino que su valor sea fijo (en función del ingreso), el mismo que deberá ser revisado de acuerdo a la calidad de los servicios que preste y las condiciones sociales y económicas del país.

Finalmente, aunque este modelo demuestra un relativo éxito, esto no quiere decir que no existan dificultades en la implementación del mismo. Aún falta recabar información detallada y hacer el análisis respecto de la ecuación de unificación salarial. A todo ello falta definir lineamientos precisos de carácter legal que le permitan dar sustento a esta propuesta de unificación.

En tal sentido, nuestra propuesta sólo busca ilustrar una posibilidad, de las tantas que pueden existir, más que proponer un modelo totalmente definido y cerrado al debate público. Lo importante, por tanto, es disponer de una alternativa que responda a las necesidades de una política salarial coherente atendiendo a estrategias tanto económicas, políticas como sociales que beneficien especialmente a los sectores de menores ingresos en el país.

LAS CAMARAS DE LA PRODUCCION Y LA POLITICA: ECUADOR 1980-1990 (*)

Alexis Naranjo

Un sistema político deficiente lleva a los grupos más fuertes hacia una participación no mediada por los partidos y sin un anclaje orgánico con la sociedad, gremializando la política.

Dentro del proceso de democratización que se vive en el país a partir del 10 de Agosto de 1979, surge paralelamente una realidad en la que se evidencian nuevos actores sociales, que si bien ya existían no lograban incidir suficientemente en la sociedad, ni tenían el espacio adecuado para devenir en actores políticos. Algunos de esos actores, como las agrupaciones políticas y los empresarios comienzan a adquirir un rol protagónico en la nueva realidad planteada, ya que los espacios que ocupaban marginalmente durante las dictaduras militares anteriores no se conformaban con una estructura de poder autoritario, mientras

que se desenvolvían mejor en la escena democrática recién establecida.

El sector Empresarial y el Poder

En una sociedad tan heterogénea como la ecuatoriana, la estructura de clases no está diseñada de una forma definida o bien, se presenta muy difusa; por tanto se conforman y surgen grupos, fracciones, asociaciones, dentro de un conjunto social articulado peculiarmente, que establece un tipo particular de relaciones sociales.

Un contexto social con tales características, propone una realidad compleja y diversa para la investigación, pues

(*) Resumen de una Investigación realizada en el Taller de Política Dpto. de Sociología/PUCE.

la articulación de grupos e individuos diferentes genera un tipo de práctica política que obedece a racionalidades y sentidos de acción que no siempre pueden reducirse a la confrontación o al antagonismo tradicional de clases económicamente contrapuestas. Es necesario, por tanto, enfatizar la particularidad social y cultural de la región, el grupo, el contexto, etc, en el cual se generan ciertos fenómenos políticos, que no establecen una relación estrecha con el desarrollo del sistema político propiamente dicho en el país.

De allí que, tal supuesto pueda extenderse también a la estructuración de los partidos políticos y sobre todo a su actuación en la sociedad. No puede, entonces, dejarse de lado elementos de tipo subjetivo, regionales y de socialización de valores de ciudadanía en un país como el Ecuador, puesto que no se han extendido hacia toda la población y por el contrario, se advierten rupturas, barreras y lenguajes socio-políticos que tienen legitimación tan solo en la región o comunidad en que se originan. La política no se expresa necesariamente por el desarrollo más o menos constante del sistema político de un país; la mecánica de representación parece mostrar un desfase entre economía y política.

Debido a la heterogeneidad social, política y cultural de la nación, la sociedad resulta difícilmente representable en una estructura de partidos; por otro lado tampoco éstos surgen ideológica y organizativamente como instancias adecuadas de dicha sociedad. La crisis de representatividad dentro del sistema po-

lítico que se supone democrático, induce a un comportamiento político jerárquico y hasta autoritario, si se consideran las connotaciones y símbolos con que se rodea a la figura del presidente de la nación. Lo que él representa, sobredimensiona su función y lo convierte en protagonista directo de la política; surge una grotesca imagen de personificación de la democracia y la consiguiente mitificación de su símbolo.

Así estructurado, el sistema político, ha obligado a las fracciones dominantes a hacer política a través de múltiples formas de participación-representación al margen de partidos políticos sin relación orgánica de base. Más, en especiales condiciones político-sociales, esas fracciones lograrán representación a partir de sus gremios (gobierno de Febres Cordero, transición del gobierno de Borja al régimen de Sixto Durán Ballén). De ello se deduce que el gobierno que establece su relación con los sectores productivos sin intermedio de los partidos políticos o de la fórmula democrática de participación, se convierte en factor de politización creciente de los gremios y su cada vez más protagónico rol en los gobiernos que proponen la lógica del mercado y la privatización del espacio político.

Se produce, entonces, la fragmentación o gremialización de la sociedad, ya que la práctica antes señalada, no genera acciones societales ni de constitución de ciudadanías. La gremialización económica parece sustituir la falta de una identificación clasista del individuo, puesto que para ser tal, éste debería con-

formar o pertenecer a un grupo o un cuerpo socio-económico y político para realizar su socialización.

Ciertos sectores económicos que están constituidos por una estructura de intereses comunes, adquieren poder al generalizarse, sin embargo, no hay un solo grupo de interés que tenga poder de presión absoluto sobre todos los sectores productivos; el juego político regula el comportamiento de estos grupos otorgando poder de veto a las decisiones (políticas, económicas y sociales) que proceda de grupos rivales.

Las elites o grupos económicos se encuentran situados en diversos sectores del aparato productivo, de allí su importancia como fuerzas de presión política. El sistema económico y político permite a éstos imponerse en proporción inversa a las demandas de poder y participación que surgen de otras áreas de población. Ello demuestra un alto índice de influencia política, que se acrecienta en determinados períodos, y con cierta frecuencia en épocas de elecciones. En esos momentos, las Cámaras de la Producción actúan como verdaderas fuerzas políticas y su eficacia radica en que no se conducen públicamente, sino que accionan políticas metaelectorales. Como grupos de presión, su participación política está respaldada tácitamente por el hecho de que no están organizados como un partido político, y por

tanto actúan directamente en el Estado o en las instituciones que dirigen y orientan la política económica.¹

Dado que en el país, el Estado es el productor de sociedad y ciudadanía y además promueve el “desarrollo”, ciertos grupos se ven obligados a cubrir los vacíos societales de la acción estatal, constituyéndose en fuerzas de presión o de “puente” entre el Estado y la sociedad civil. Así mismo, la vinculación de la economía agro-exportadora de la Costa al mercado mundial, ha impuesto una direccionalidad característica a las Cámaras regionales y esto ha influido en su incidencia como fuerzas políticas y grupos de presión en el Estado. Sin embargo, la debilidad y poca eficiencia estatal como factor de cohesión social, ha generado una profusión de servicios públicos dando lugar a que la “rivalidad” Costa-Sierra se mueva en fusión de captar puestos claves en los aparatos estatales y en las fuentes de recursos políticos y económicos.

La década de los 80 constituyó en el país una época de transición, prueba y consolidación del sistema democrático recién instalado, siendo las Cámaras las que registraron una actuación decisiva en el nuevo orden societal, creando menos relaciones de poder y fuerza que fueron desplazando a los militares, de la acción política, económica y pública del país.

1. Se entiende como grupo de presión un conjunto articulado o agrupación social que sin tener una génesis y organización como la de un partido político sin embargo, como éstos, tiene capacidad de presión e incidencia política en el Estado y la sociedad.

La actuación de las Cámaras de la Producción durante la década de los 80

En este período, las Cámaras de la Producción muestran una tendencia constante de actuación (gráficos A, B.), aunque irregular, pues responde a los condicionamientos de una economía en crisis. De allí se deduce que la inestabilidad económica afecte fundamentalmente al sector productivo, lo que tiene relación con la capacidad de presión del gremio empresarial, pues las frecuencias de esa actuación se acentúan o reducen, según la habilidad de los gobiernos para tratar la crisis.

Considerando el comportamiento de las cámaras por campos de actuación, se observa una fuerte capacidad de presión respecto de la política de precios, las alzas salariales, la demanda de reformulación de un Código Laboral menos rígido con la iniciativa privada y más estricto con los pedidos de los trabajadores. La cuestión de la Reforma Agraria y su aplicación, se orientó hacia la consolidación de formas empresariales capitalistas más modernas, conservando la propiedad privada y añadiendo las demandas campesinas y comunales; de hecho la entrega de tierras supuso el impulso de una lógica de pequeña unidad productiva ligada a los circuitos comerciales nacionales.

Dentro de las áreas de actuación empresarial puede observarse que esto adquiere rasgos particulares según sea el período de gobierno. En ese sentido, el cuadro 1 correspondiente al período

1980-1984, registra un número de actuaciones en política económica mayor que los otros campos discursivos, una situación que se presenta como tendencia común durante la década (véase cuadro 4). Le sigue en importancia de actuación el campo de la política (240), el discurso antiestatista (154) y el campo de las relaciones entre Cámaras y Gobierno (141). El gobierno de Roldós y Hurtado se caracteriza por un discurso marcadamente antiestatista a cargo de las Cámaras, que se expresa en el considerable número de actuaciones políticas registradas. Este tipo de actuación coincide con el período de regreso al sistema democrático, durante los primeros meses de 1980. Según el cuadro 4, solo el período socialdemócrata (1988-1992) presenta una distribución de actuaciones similar, si bien el discurso antiestatista es mayor incluso al campo de la política, ello obedece a la influencia de las corrientes neo-liberales que empiezan a acentuarse, precisamente en los últimos años de la década.

El comportamiento irregular de los grupos empresariales se vuelve evidente a partir del período 1984-1988, en el que, la tendencia presentada en los dos períodos extremos, se invierte: esto es, el discurso antiestatista ocupa un relativo segundo plano frente al campo de las relaciones entre Cámaras y gobierno, con un margen de 28 actuaciones sobre el discurso antiestatista (Cuadro N° 4). Se podría deducir de ello la peculiar estructuración del bloque empresarial en el poder, bajo el liderazgo de Febres Cordero, momento en el que se pretendió

GRAFICO A
FRECUENCIAS DE ACTUACION DE LAS CAMARAS
DE LA PRODUCCION DECADA 1980 - 1990

AÑOS	FRECUENCIA
1980	67
1981	50
1982	54
1983	27
1984	31
1985	17
1986	12
1987	17
1988	38
1989	32
1990	22
1991	42
1992	12

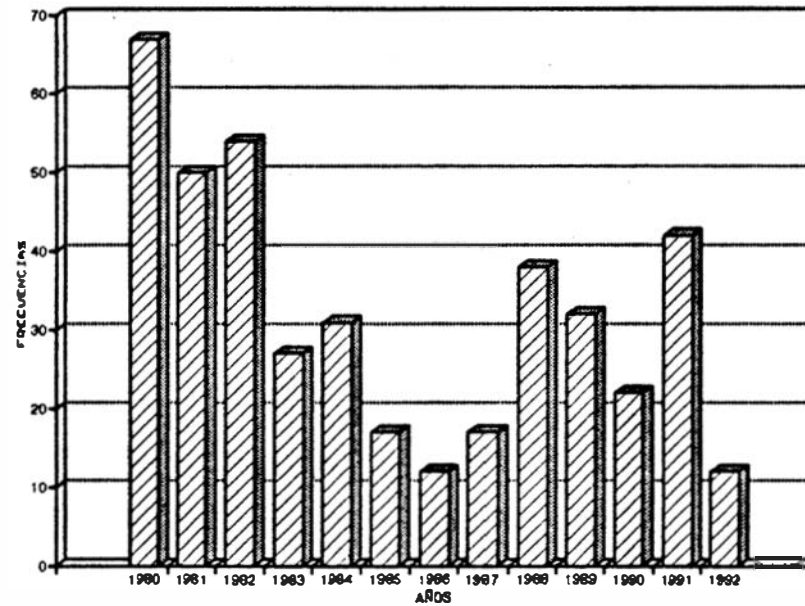


GRAFICO B
FRECUENCIAS DE ACTUACION DE LAS CAMARAS
DE LA PRODUCCION POR PERIODOS DE GOBIERNO
1980 - 1990

PERIODO	FRECUENCIA ACTUACION
1980 - 84	222
1984 - 88	76
1988 - 92	123

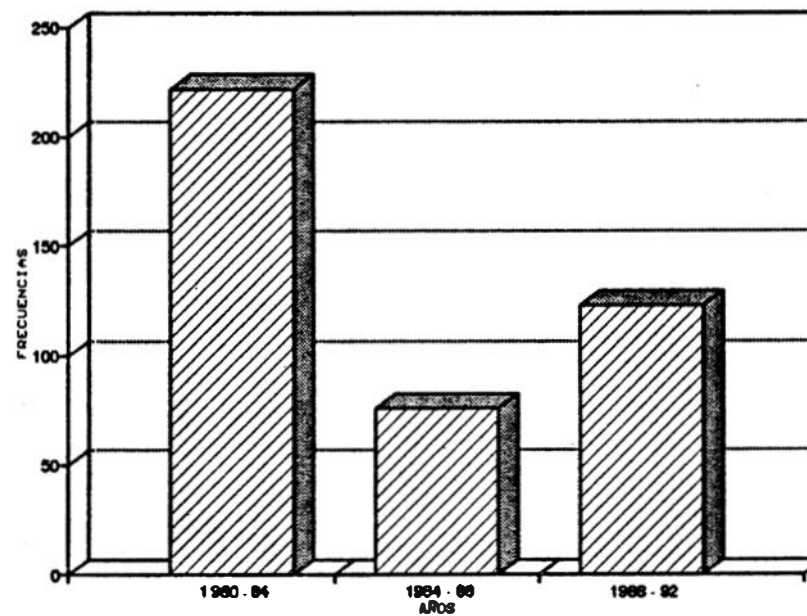
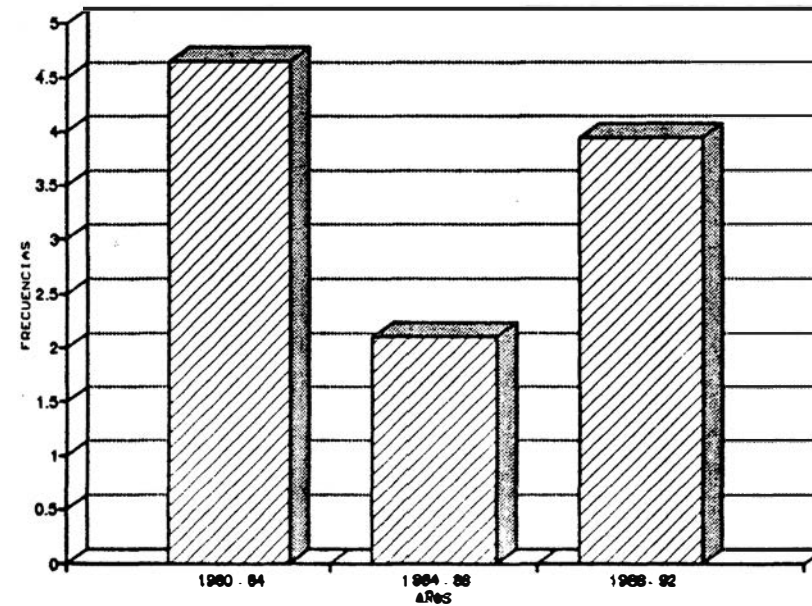


GRAFICO B1
PROMEDIO DE ACTUACIONES DE LAS CAMARAS
DE LA PRODUCCION POR PERIODOS DE GOBIERNO
1980 - 1990

PERIODO	FRECUENCIA ACTUACION
1980 - 84	4.64
1984 - 88	2.1
1988 - 92	3.94



CUADRO 1: FRECUENCIAS DE ACTUACION CAMARAS DE LA PRODUCCION/CAMPOS DE ACCION: GLOBAL PERIODO 1980 - 1984

CAMARA DE	POLITICA ECONOMICA	POLITICA	CAMARAS/ GOBIERNO	DISCURSO ANTIESTATAL
INDUSTRIAS QUITO	71-22.75%	49-20.42%	22-15.60%	27-17.53%
COMERCIO GUAYAQUIL	39-12.15%	21-8.75%	18-12.77%	22-14.29%
LA PRODUCCION QUITO	37-11.85%	19-7.92%	20-14.18%	16-10.39%
FEDERACION INDUSTRIAS	35-11.22%	23-9.58%	13-9.22%	15-9.74%
COMERCIO QUITO	13-4.17%	32-13.33%	9-6.38%	19-12.34%
INDUSTRIAS GUAYAQUIL	22-7.05%	11-4.58%	6-4.26%	16-10.39%
OTROS GREMIOS	95-30.45%	85-35.42%	53-37.59%	39-25.32%
LA PRODUCCION NACIONAL	312	240	141	154

instaurar un régimen de tipo empresarial con mínima participación estatal y máximo protagonismo del sector privado. No obstante, este gobierno se caracterizó por aguzar un creciente conflicto con las Cámaras de Industrias y Comercio de Guayaquil y de Comercio de Quito; algo curioso, puesto que es el sector productivo de la Costa el que más apoyó al gobierno de Febres Cordero. Así, la Cámara de Industrias de Guayaquil presenta un porcentaje de 14,56% del total del campo político, un notable 28,13% en la Cámaras-Gobierno y un 8,33% de incidencia en la producción de un discurso antiestatista. La Cámara de Comercio de esa ciudad registra un 30,39% a nivel de presión política, 14,06% en el campo de relación Cámaras-Gobierno y un 19,44% de participación en un discurso antiestatista. La Cámara de la Pequeña Industria de Quito presenta una tendencia similar, siendo el porcentaje del campo de relaciones Cámaras-Gobierno (4,69%) mayor respecto del total de dicha área de acción, que los porcentajes de los otros campos discursivos (véase cuadros 2 y 4); dentro de este período cabe mencionar la actuación atípica de la Cámara de Comercio de Quito, puesto que registra un porcentaje de 27,78% en relación al total del campo antiestatista, siendo mayor respecto de los porcentajes de actuación registrados en los otros campos discursivos.

Este tipo de actuación sugiere un apoyo tácito del sector productivo de la costa hacia Febres Cordero; de allí que sea este mismo sector, el que mayores

conflictos presente con ese gobierno, una vez comprobado la imposibilidad de las cámaras de manejar las instancias estatales en beneficio del gremio, a causa de los problemas de corrupción y malversación de fondos públicos en los que se involucran los principales funcionarios del régimen.

El cuadro 4 muestra también la incidencia de cada una de las más representativas Cámaras sobre las otras organizaciones gremiales del mismo marco a nivel nacional: así por ejemplo, durante el período 1980-1984 dominan el campo de actuaciones empresariales las Cámaras de Industrias de Quito y la de Comercio de Guayaquil. La primera registra un 22,75% de actuación sobre política económica, 20,42% sobre política general, 15,6% de presencia en el campo de relaciones Cámaras-Gobierno y 17,53% de participación en un discurso antiestatista; la Cámara de Comercio guayaquileña presenta una tendencia similar: 12,5% política económica, 8,75% política, 12.777 de las relaciones Cámaras-Gobierno y 14.295 de discurso antiestatista. Esta distribución de actuaciones resume el patrón general de comportamiento y proporciona la característica principal al período, el mismo que iniciará la propuesta por una menor intervención del Estado en la Economía.

El período 1984-1988 muestra el conjunto de actuaciones empresariales, dominadas por las Cámaras de Industrias y Comercio de Guayaquil; muestra además los porcentajes de actuaciones de la cámara de la Pequeña Industria de Quito en relación a los totales de los

CUADRO 2: FRECUENCIAS DE ACTUACION CAMARAS DE LA PRODUCCION/CAMPOS DE ACCION: GLOBAL PERIODO 1984 - 1988

CAMARA DE	POLITICA ECONOMICA	POLITICA	CAMARAS/ GOBIERNO	DISCURSO ANTIESTATAL
INDUSTRIAS GUAYAQUIL	26-15.95%	15-14.56%	18-28.13%	3-8.33%
COMERCIO QUITO	17-10.43%	19-18.45%	5-7.81%	10-27.78%
COMERCIO GUAYAQUIL	36-22.09%	21-20.39%	9-14.06%	7-19.44%
LA PRODUCCION QUITO	4-2.45%	5-4.85%	3-4.69%	3-8.33%
PEQUEÑA INDUSTRIA QUITO	6-3.68%	4-3.88%	3-4.69%	1-2.78%
OTROS GREMIOS	74-45.39%	39-37.86%	26-40.63%	12-33.33%
LA PRODUCCION NACIONAL	163	103	64	36

campos de acción, datos que le otorgan protagonismo junto a las tendencias predominantes que registran las Cámaras mayores. El período 1988-1992 presenta por oposición, un predominio notorio en la actuación del sector productivo quiteño, siendo una época en la que la ola neoliberal, ha impulsado el comercio por sobre los intentos de industrialización expansiva; en este período es la Cámara de Comercio de Quito la que muestra un número mayor de actuaciones respecto a los totales por campo discursivo, seguida de las Cámaras de la Producción de Quito y la de Industrias de la misma ciudad.

Los porcentajes registrados en cada uno de los campos discursivos (cuadro 3 - 4) por cada Cámara, muestran la tendencia general de las actuaciones empresariales durante el período, mostrando una acentuada incidencia del sector respecto de la intervención del Estado; de ello se deduce que a diferencia de los períodos anteriores, las Cámaras de la Producción han iniciado acciones efectivas para reformar el funcionamiento del Estado vía privatizaciones y modernización (cuadros 3 - 4). Debe remarcar que los elementos considerados para caracterizar un período de gobierno, toman en cuenta la variación de los campos de relaciones Cámaras-Gobierno y la producción de un discurso antiestatista en la década, pues las Cámaras se moverán siempre desde la política económica, su dominio principal, hacia el campo político. Por tanto, esa estrategia de actuación se verá reflejada en las relaciones de las Cámaras con

los gobiernos y en el sentido y significación que otorgan al discurso antiestatista modernizante.

Sin embargo, no se podría afirmar que ha habido un patrón de actuación común al sector empresarial en el que ha predominado la línea liberal; por el contrario, existen ciertos sectores dentro del gremio, que demandan una mayor y más efectiva intervención del Estado. Estos grupos constituyen los sectores menos fuertes del sistema productivo (pequeños industriales, comerciantes y agricultores medianos, etc), es decir aquellos que necesitan recursos, créditos, apoyo financiero y otros que provengan desde el Estado para poder insertarse en el sistema productivo de cobertura nacional e internacional. Por otro lado, las Cámaras de la Producción han debido actuar según la política económica impuesta que ellas han incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo; ello explica la irregularidad con que las Cámaras actúan en cada año de la década de 1980, presentando puntos altos y bajos de acuerdo al proceso político-económico del momento (tal y como lo muestra el gráfico A).

Pese a que el patrón de incidencia política de las Cámaras es la presión económica, el discurso de estas rechaza toda calificación de **grupos de presión** o alguna imputación de mostrar "posturas políticas", lo cual evidencia el lugar donde radica la eficacia de estos grupos, al aparecer como agentes neutrales que asesoran la política económica implementada por los gobiernos. De allí que el accionar político de las Cámaras sea me-

CUADRO 3: FRECUENCIAS DE ACTUACION CAMARAS DE LA PRODUCCION/CAMPOS DE ACCION: GLOBAL PERIODO 1988 - 1992

CAMARA DE	POLITICA ECONOMICA	POLITICA	CAMARAS/ GOBIERNO	DISCURSO ANTIESTATAL
INDUSTRIAS QUITO	35-13.36%	20-18.52%	14-14.29%	24-11.6%
INDUSTRIAS GUAYAQUIL	20-7.63%	6-5.56%	6-6.12%	29-14.-%
COMERCIO QUITO	47-17.94%	24-22.22%	4-4.08%	52-25.12%
COMERCIO GUAYAQUIL	23-8.78%	8-7.41%	11-11.22%	13-6.28%
LA PRODUCCION QUITO	36-13.74%	24-22.22%	15-15.31%	23-11.11%
LA PRODUCCION GUAYAQUIL	18-6.87%	4-7.70%	9-9.18%	10-4.83%
OTROS GREMIOS	83-31.68%	22-20.37%	39-39.8%	56-27.1%
LA PRODUCCION NACIONAL	262	108	98	207

CUADRO 4: FRECUENCIAS DE ACTUACION CAMARAS DE LA PRODUCCION/CAMPOS DE ACCION: GLOBAL PERIODO 1980 - 1990

CAMARA DE	PERIODO 1980 - 1984				PERIODO 1984 - 1988				PERIODO 1988 - 1992			
	P. ECO	POLIT	CAM/GOB	D.ANTI.ESTA.	P. ECO	POLIT	CAM/GOB	D.ANTI.ESTA.	P. ECO	POLIT	CAM/GOB	D.ANTI.ESTA.
INDUSTRIAS QUITO	71-22.75%	49-20.42%	22-15.60%	27-17.53%	35-21.47%	22-21.36%	10-15.63%	6-16.67%	36-13.36%	20-18.52%	14-14.29%	24-11.6%
INDUSTRIAS GUAYAQUIL	22-7.05%	11-4.58%	6-4.26%	16-10.39%	26-15.95%	15-14.56%	18-28.13%	3-8.33%	20-7.63%	6-6.56%	6-8.12%	29-14.-%
COMERCIO QUITO	13-14.17%	32-13.33%	9-8.38%	19-12.34%	17-10.43%	19-18.45%	5-7.8%	10-27.78%	47-17.94%	24-22.22%	4-4.08%	52-25.12%
COMERCIO GUAYAQUIL	39-12.5%	21-8.75%	18-12.77%	22-14.29%	36-22.09%	21-20.39%	9-14.06%	7-19.44%	23-8.78%	8-7.41%	11-11.22%	13-6.28%
PEQUEÑA INDUSTRIA QUITO					6-6.36%	4-3.88%	3-4.69%	1-2.78%				
FEDERACION INDUSTRIAS	35-11.22%	23-9.58%	13-9.22%	15-9.74%								
LA PRODUCCION QUITO	37-11.85%	19-7.92%	20-14.18%	16-10.39%	4-2.45%	5-4.85%	3-4.69%	3-8.33%	36-13.74%	24-22.22%	15-15.31%	23-11.11%
LA PRODUCCION GUAYAQUIL									18-6.87%	4-3.70%	9-9.18%	10-4.83%
OTROS GREMIOS	95-30.45%	85-35.42%	53.-37.59%	39-25.32%	74-45.39%	39-37.86%	26-40.63%	12-33.33%	83-31.68%	22-20.37%	39-39.8%	56-27.1%
LA PRODUCCION NACIONAL	312	240	141	154	163	103	64	36	262	108	98	207

taelectoral; se basa en un discurso sugerente y persuasivo, matizado por ejercicios de presión hacia instancias fundamentales de decisión político-social.

Los dirigentes de las Cámaras actúan como representantes legítimos de los intereses empresariales de acuerdo al sector productivo y la actividad a la que pertenecen; y puesto que se mueven en un espacio conflictivo en el que se juegan múltiples intereses desde otros actores sociales, los representantes empresariales se ven “involuntariamente” inmersos en el proceso político. El discurso empresarial jamás adoptará una posición política de facto, salvo excepciones como el evidente apoyo de las Cámaras al gobierno de Febres Cordero; expondrán, por el contrario, el principio de “defensa de los intereses nacionales”. La estrategia que les permite presionar e incidir eficientemente en el Estado impone la no alineación explícita con la política de un régimen en particular.

El contenido discursivo de los empresarios, durante la década, se ha dirigido especialmente a atacar al Estado y al sector público argumentando la ineficacia, obstruccionismo e intervencionismo del Estado en las actividades productivas privadas. El calificativo de ineficiencia estatal, sin embargo, no considera la actuación del Estado como órgano que ha subvencionado generalmente empresas privadas improductivas y a punto de quebrar. En este aspecto, se observa una contradicción profunda, pues se demanda la reducción del tamaño del Estado y la disminución de su intervención al tiempo que se pide mayores subsidios, protecciones y estímulos al sector privado. No

obstante, ello puede explicarse si se toma en cuenta que el discurso empresarial no ataca al Estado como estructura sino a la funcionalidad que le otorgan los diversos gobiernos. Finalmente, el proceso político del país requerirá siempre de las contribuciones de los grupos económicos más influyentes de Guayaquil para el financiamiento de una campaña electoral. El poder económico de Guayaquil otorga a los empresarios de esa ciudad la posibilidad de considerar como inversión recuperable el eventual apoyo de las Cámaras a las fuerzas políticas. El apoyo monetario que financia una campaña es recuperado a través del control de políticas económicas específicas y el derecho de nombrar un ministro o conducir, para el caso actual, el proceso integracionista, la privatización de la economía o la política aperturista.

En los últimos años se ha fortalecido la órbita del poder político y económico de las dos ciudades más grandes e influyentes del país; el sector empresarial del Azuay registra una fluctuación entre los intereses de la capital y los del puerto principal según las condiciones de su economía y la ubicación del sector artesanal y de la mediana y pequeña industria azuaya, en la dinámica impuesta por el área hegemónica de la economía que lidera el circuito bipolar Quito-Guayaquil.

El proceso de politización de las Cámaras de la Producción ha supuesto que la vinculación de fuerzas políticas internas, como la de los empresarios, con el capital transnacional haya reforzado y consolidado un importante bloque en el poder regido por el capital financiero y el creciente poder del sector privado.

¡DE HACER A SER!

Michel Van Aerde (*)

Después de la revolución industrial, estamos llegando a una nueva era. La era del tiempo disponible: liberado o perdido; de la repartición o de la exclusión; de la creatividad o de la criminalidad por desesperación.

Todos somos judíos polacos se decía en los años setenta..., lo que expresaba un compromiso con el fin de la segregación. De la misma manera, proponemos “todos asistidos” para reconocer una nueva realidad social que estamos iniciando.

“Todos asistidos”: desde los limeños, quienes comen productos alimenticios donados o rematados por los países en sobreproducción, hasta los mismos productores de esos países desarrollados - se sabe que el francés criador de ovejas recibe el 70% de sus ingresos bajo forma de subsidio-. De hecho, es la sociedad en su conjunto la que produce la riqueza por repartir.

El problema ya no es la escasez de productos básicos sino la organización

social para producirlos, y sobre todo para repartirlos. Se vuelve imposible atribuir y cuantificar monetariamente a tal o cual individuo la producción de un bien social determinado. Ya no se puede identificar a la persona por su trabajo porque éste hace parte de una actividad colectiva. Más aún, la parte de trabajo humano dentro de la producción es cada vez menor, con una productividad cada vez mayor, debido a la automatización.

La retribución “justa”: “a cada uno de acuerdo a lo que produce” y “el que no trabaja no come”, ya no se aplica. Los que ganan más en este mundo son los que producen menos. ¿Qué decir de Madona o Maradona? Sin hablar de los narcotraficantes o los productores de armas que podríamos clasificar dentro de

(*) Miembro del Centro Bartolomé de las Casas, Cusco, Perú.

los delincuentes. ¿Qué decir de los verdaderos artistas, creadores, así como Van Gogh, cuyos cuadros son hoy los más cotizados del mundo cuando no logró vender ni uno durante su vida, siendo asistido por su hermano Leo?

Los famosos sectores de punta, en los que se perciben los sueldos más altos, son efímeros. Al producir más dejan de ser "de punta" una vez saturado el nuevo mercado.

Insistimos: la producción proviene de todo el cuerpo social, actual y pasado. ¿Quién hace más para el Qospo: Saqsaywaman, Machupicchu, Pachakutek nuevo o la Cervecería?

La idea de asistencialismo supone que unos asistan a otros. Pero nadie puede identificar claramente quién produce y quién recibe. Bajo la palabra despectiva de "asistencialismo", no hay sino la repartición de esta riqueza global.

¿Fueron "asistidos" los agricultores europeos cuando recibieron la papa y el maíz, los africanos la yuca, los españoles el oro?

Hoy en día el campesino andino es el más adaptado al mercado internacional, mientras el europeo o el norteamericano, sin hablar del japonés, no podría resistir ni un mes dentro de la misma situación, es decir sin protección ni subsidios.

El campesino andino es el más adaptado en el país menos adaptado, por no contar con una organización a nivel nacional de repartición de los riesgos y de la riqueza social.

EL DESEMPLEO: UN FENOMENO IRREVERSIBLE

En los países desarrollados sí existen mecanismos de compensación, por ejemplo, en 1990 la PAC (política agrícola común) absorbió el 64% del presupuesto de la Comunidad Europea.

El problema actual número uno es el desempleo. Los datos de la OIT para 1993 traducen el proceso: 3.1 millones de nuevos desocupados para el año 92 en la OCDE, lo cual conduce a un total de 32.3 millones. El Canciller Helmut Schmidt decía "*Las ganancias de hoy son las inversiones de mañana y los empleos de pasado mañana*". Sin embargo, pese a todos los slogans de los políticos: "vamos a reactivar la economía, ser más competitivos y así generar nuevos empleos", en realidad el crecimiento económico reduce el empleo en lugar de favorecerlo. Por ejemplo en Bélgica, en 1985 la siderurgia producía 10.6 millones de toneladas con 39.200 obreros mientras en 1990 produce 11.5 millones de toneladas, con 21.200 obreros, es decir un 10% de aumento de producción con casi 50% menos obreros. Hay que reconocerlo: el crecimiento del desempleo no es un accidente coyuntural sino un fenómeno estructural, irreversible dentro del marco actual.

En la década del 80, la economía francesa incrementó en 30% su producción anual de riqueza, reduciendo simultáneamente en 12% sus requerimientos de trabajo.

El problema social, por cierto, no sería tan notorio y objeto de escándalo si no hubiese alcanzado hasta a los ejecutivos. Este año en Francia, hubo un incremento de 23,5% en el desempleo de los cuadros. Los niños de papá ¡de golpe sobran, están descalificados! en una sociedad donde la persona vale por su oficio... ¡asistidos! Imposible, pues. Y si no hay como cambiar la realidad, entonces hay que cambiar la forma de presentarla.

Realmente, estamos nada menos que en los albores de una nueva civilización. Una civilización donde el trabajo ya no es la referencia definitoria. Después de la revolución industrial, estamos llegando a una nueva era. La era del tiempo disponible: liberado o perdido; de la repartición o de la exclusión; de la creatividad o de la criminalidad por desesperación.

En los países desarrollados se da una cierta compensación social, de alto costo: 90.000 millones de dólares al año para Francia, de los cuales 27.000 millones son asignados al seguro de desempleo. En el mismo país, el 34% de los ingresos de los hogares provienen de subsidios (apoyo al alojamiento, a los menores de edad, etc.). Es importante recalcar que son compensaciones atribuidas a las personas debido a situaciones determinadas y no por el cambio de un trabajo.

PROPUESTAS

Este es un camino a seguir: la repartición de la riqueza socialmente produ-

cida, no por ser trabajador sino por el mero hecho (y derecho) de ser ciudadano. Hay varias posibilidades.

Primero, buscar una óptima utilización de los fondos actualmente atribuidos a los desempleados. René Passet enfatiza que el problema no es decidir si se comparte o no, sino saber si las modalidades actuales nos convienen. Luego, él propone crear nuevos empleos con este mismo dinero, lo que es una solución más bien tradicional.

Segundo, Jean Paul Marechal propone un ingreso mínimo garantizado o "ingreso de existencia", "ingreso de ciudadanía", "subsidio universal", etc. independiente del trabajo, al cual podría agregarse un ingreso por concepto de actividad laboral.

Tercero, Guy Aznar propone un "segundo cheque", como indemnización al trabajo compartido, al aceptar la reducción de su actividad laboral. En el mismo sentido, Bernard Delplanque sugiere una tasación a los detentores de un empleo de tiempo completo, a los que siguen trabajando después de la edad de jubilación y a las parejas con dos empleos.

Como lo recalca André Gorz: "*Se trata de una política de conjunto, de largo plazo. Deberá constar de un ingreso bipartido: ingreso del trabajo por un lado, que puede disminuir con la duración del trabajo e ingreso social por otro lado, cuya importancia relativa aumenta en proporción de la disminución del sueldo directo y la duración del trabajo. Sólo las horas efectivamente trabajadas quedan a cargo de las empre-*

sas. Así sus costos de producción no serán afectados”.

Cuarto, ya se están dando varias modalidades para compartir el empleo sin reducción del ingreso, como lo temen los sindicatos. Lo que demuestra que no se trata de una utopía. La reducción del trabajo puede producirse a nivel diario, semanal, mensual, anual; derecho al año sabático o, como en Canadá, un año libre cada cinco años; un permiso extenso para los padres y no sólo para la madre, luego del nacimiento de un hijo (36 meses en la ex-Checoslovaquia, de 12 a 15 meses en Suecia), manteniendo entre el 70 ó 90% del último sueldo; derecho a un permiso individual de formación (en Francia, 24 meses de estudios pagados con 70% del último sueldo); derecho a un permiso pagado para cuidar uno de los padres o un hijo enfermo (Suecia), etc.

¿Cómo no alegrarnos de la libertad así ganada para actividades culturales, sociales, caritativas...? Dice Peter Glotz: *“La oportunidad histórica que se nos ofrece nunca se presentó antes en la humanidad: hacer que el tiempo disponible para la búsqueda del sentido sea mayor que el tiempo necesario para el trabajo, el recreo y el descanso. Si la izquierda ya no tiene meta, he aquí una que ya es el reto de las luchas sociales. Debería ser posible tener como objetivo principal la reducción sistemática del trabajo sin pérdida de ingreso”.*

Surge la pregunta: “¿Ya no tendremos en qué ocuparnos?” Al contrario, liberados de tareas repetitivas con más ganas nos dedicaríamos a una búsqueda

creativa, alas para la mente, ya sea en los sectores de arte como también de producción porque la gente emprendedora e ingeniosa no va a detenerse, sino más bien despertarse. ¡En campos como la investigación, el arte y el genio empresarial, siempre estará abierto el espacio!.

¿Inalcanzable para el Sur?

Visto desde el Perú, todo esto puede parecer muy lejano, utópico, hasta metaeconómico. ¿Acaso no fue lo mismo con la ecología? De todas maneras subsiste la pregunta: ¿Cómo quedan afectados los países pobres por las mutaciones de los países ricos? Aún si, como dicen algunos, no han de seguir el mismo camino que los países desarrollados, de todas maneras los países del tercer mundo van a conocer repercusiones, debido a la mundialización de la economía.

Además, se está sospechando que los países pobres no son tan pobres. El mismo F.M.I. propone revisar completamente su evaluación de la producción, teniendo en cuenta el poder adquisitivo y no solamente las tasas de cambio. Así, China se vuelve la cuarta potencia mundial; la ex-URSS ya estaría pasando frente a Japón y Alemania, y Brasil a Canadá. El corte de pelo en China cuesta quizás cien veces menos que en EEUU (parece que el de Clinton vale US\$200...), pero sigue siendo el mismo servicio. ¿El valor mercantil se acercaría al valor de uso? De pronto, gente considerada como indigente y por eso olvidada, se revela

escandalosamente viva, lo que no sería posible sin ninguna riqueza. Existe una **riqueza oculta** que debe reconocerse y por ende evaluarse en cifras porque corresponde a dinero. No hemos hablado de individuos sino de países: se trata de riquezas nacionales, y la percepción reciente de este hecho va a implicar cambios en la evaluación de la producción de los pueblos, es decir de sus monedas y quizás también de sus deudas respectivas.

Volvamos a lo que decíamos líneas arriba: la riqueza es una producción social y el problema es organizarla y repartirla.

Países como el Perú necesitan todavía aumentar su producción. Los años de guerra contra la subversión no permitieron las inversiones necesarias. La organización del trabajo es muy especial. Se creó la palabra “informal” para calificar a lo que precisamente le “falta forma”, también se habla de “ocupación” para distinguir la profesión del trabajo real, lo que no existe en los países desarrollados donde la gente trabaja según su calificación. Ya sea en el campo o en la calle, la productividad es bajísima. La extrema pobreza en los asentamientos humanos, así como en el campo en general generó la creación de numerosas ONG's ante la deficiencia del Estado. Se está haciendo un esfuerzo para ayudar, un asistencialismo de emergencia. Sin embargo, los fondos se orientan desde ahora hacia actividades de inversión productiva: construcción de carreteras, redes de alcantarillado, de almacenes y otras obras de infraestructura,

con obras de conservación de suelos. Esto es una forma de repartir socialmente los recursos plasmando el futuro. La solidaridad se desempeña a nivel de núcleos como barrios, comunidades campesinas..., pero todavía tiene muchas dificultades en generalizarse a nivel nacional. La corrupción y el burocratismo son los frenos mayores a una organización más amplia del tejido social. La nueva efectivización de los impuestos mediante la SUNAT ¿permitirá o no el surgimiento del Estado?

En el caso de un liberalismo total no hay Estado ni tampoco nación ¿Cuál podría ser el sujeto del desarrollo? ¿Las empresas? Sin ninguna protección, sin la existencia de un sistema de producción: investigación, servicios técnicos, información, comercialización, transportes, las empresas son muy frágiles cuando existen y tampoco pueden surgir en un desierto.

DE TRABAJADOR A CIUDADANO: CAMBIO DE CIVILIZACIÓN

A pesar de todos los discursos ya pasados del neoliberalismo, los países desarrollados se caracterizaron siempre por un Estado estable y fuerte. La libre empresa es favorecida pero el Estado es quién maneja las reglas de juego. Existe una planificación cuidadosamente fundamentada por una información veraz (lo que falta en el Perú donde este instituto fue suprimido). Además encontramos seguro social, apoyo a los ancianos, a los minusválidos y, más que todo, una protección vía subsidio de los sec-

tores no inmediatamente rentables tales como la investigación fundamental, la educación, etc. Todo esto con una gran estabilidad pese a cambios políticos. No parece posible tampoco para los países pobres prescindir de un Estado. En contra de todos los vaticinadores el adelgazamiento del Estado éste debe volverse más fuerte, condición necesaria para el desarrollo de la economía.

El salto de trabajador a ciudadano supone una entidad social y la conciencia de pertenecer a ésta, supone una identidad. El problema en América Latina es justamente este problema de identidad, de raíces culturales y de coherencia nacional. Esta identidad no resulta

de la pertenencia a una empresa y menos por ser trabajador informal, es decir, no proviene de ningún trabajo, sino del tejido social constituido por todas las relaciones y no sólo por las laborales. Para que el Estado pueda establecer una repartición y compensación económica, el cuerpo social debe responder como un organismo vivo. Se habla más de "asistencialismo" cuando la sociedad es percibida como heterogénea, de "compensación" cuando hay homogeneidad. Esto supone una unidad, un interés común, una historia compartida, una solidaridad, una cultura, una civilización.

Este es el reto que queríamos develar.

Bibliografía:

"Le monde Diplomatique" Mars 93

"Etudes", enero, abril 93

World Labor Report O.I.T. 93

DEBATE AGRARIO

16

Agricultura peruana y política de estabilización, 1990-1992 **WALDO MENDOZA**. Ajuste y pobreza campesina: Análisis de algunas propuestas para América Latina **MIGUEL MURMIS**

Especial: El crédito rural en América Latina

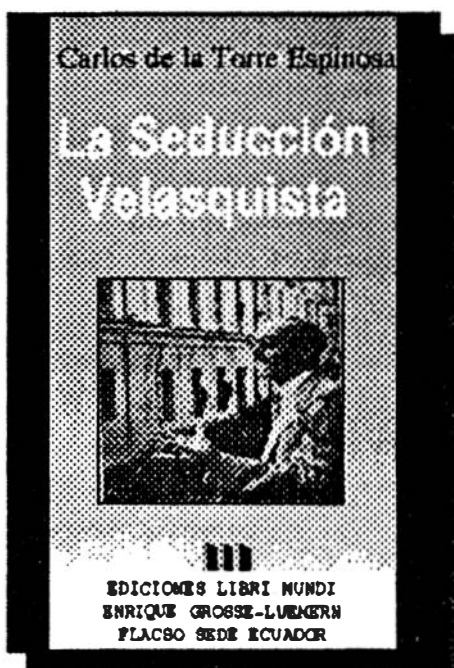
Financiamiento rural en Bolivia **HUGO RIVAS**. La experiencia del crédito rural en Colombia **ABSALON MACHADO**. La reforma del sistema de crédito rural en México **GUSTAVO GORDILLO**. Cajas rurales y fondos rotatorios: Soluciones o mitos para el financiamiento rural en el Perú **JAVIER ALVARADO**. La política crediticia en la agricultura venezolana **FERNANDO LARIOS, JORGE CARO, LINO CLEMENTE**

Pedidos a CEPES. Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú. Tel.: 336610. Fax: 331744

Crítica Bibliográfica

VELASCO IBARRA COMO SEDUCTOR POLITICO

Comentarios de Hernán Ibarra (*)



José María Velasco Ibarra (1893-1979), fue una figura dominante en la escena política por cuatro décadas. La muerte del profeta y la

desaparición del velasquismo, han convertido tanto a él como al movimiento que dió origen, en un objeto de conocimiento histórico. Tan es así, que el análisis del velasquismo, puede llevar a una comprensión de los cambios y continuidades ocurridos en los actuales populismos.

El libro de Carlos de la Torre Espinoza, *La Seducción Velasquista* (Ed. Libri Mundi-FLACSO, 1993, Quito, 261p.), toma en consideración el velasquismo de la década del cuarenta, centrandó su análisis en la coyuntura de la revolución de 1944 (la "gloriosa") que dió lugar al segundo gobierno velasquista. El tiempo histórico en que se sitúa el estudio, es el período 1925-1944, que fue una etapa de modernización social y política del Ecuador. Según el autor, su libro es una nueva aproximación al "liderazgo de los movimientos políticos personalistas". Para ello, propone:

(*) Investigador adjunto al equipo de Coyuntura-CAAP

“...1) la manera en que los líderes son socialmente generados, a partir del análisis, en coyunturas específicas, de las condiciones socioeconómicas, los marcos discursivos disponibles y los patrones de acción colectiva; y, 2) la forma en que los líderes se autoproducen como las figuras claves de estas coyunturas, para lo que se analizan sus biografías, obras intelectuales, estrategias electorales y discursos políticos. Es en este sentido en que la seducción velasquista fue mutua: el líder fue seducido por sus seguidores y estos, a su vez, por el líder” (p.12).

El argumento central, por tanto, se halla en la intención de situar las relaciones entre las bases sociales, el liderazgo y los discursos generados en un proceso político. El enfoque teórico se encuentra dentro de lo que puede llamarse el neomarxismo, como una corriente que trata de articular la acción social y los discursos como ejes problemáticos, desde la situación de los actores sociales y políticos. Sin embargo en el libro no se observa la manera en que fue recibido el mensaje velasquista por las masas que le dieron su apoyo, sugiriendo el autor que en el futuro se hagan historias orales para reconstruir el significado dado por el velasquista “de base” al discurso con el que fue seducido.

La coyuntura de la revolución de 1944, es la vía de entrada a la reconstrucción histórica (Cap. I). Esta coyuntura combinó de una manera simultánea, el tema nacional por la derrota del Ecuador en la guerra de 1941 con el

Perú, el cuestionamiento de la dominación liberal, y un fuerte proceso inflacionario, al cual el autor sin embargo no le atribuye ningún mérito como causa de la revolución, en la medida que la inflación y el alto costo de la vida, “no fueron causas directas de la revuelta, pues lo económico era considerado como resultado de lo político; es decir, de la ineptitud y deshonestidad del gobierno” (p.37). El conjunto de actos de violencia presentes en este acontecimiento, son vistos como parte de los repertorios de acción colectiva de la población.

Luego de este recuento de la revolución del 28 de mayo de 1944, se trata de identificar sus causas y se analiza el contexto socioeconómico de las décadas del treinta y cuarenta (Cap. II), donde una de las cosas que llama la atención, son los datos sobre las estructuras ocupacionales de la década del treinta, advirtiéndose el peso adquirido hacia la época por las clases medias, que p.e. en Quito hacia 1936, agregando empleados del Estado y empleados privados, llevaban a un 25 % de la población activa, y así mismo destaca el peso del servicio doméstico con un 22 %, frente a un escaso 4,6 % de trabajadores industriales, y un 23,5 % de trabajadores independientes (p. 67). En todo caso, junto a los datos disponibles para otras ciudades, se puede observar el peso considerable del sector terciario durante la urbanización de los años treinta.

El Cap. III, enfoca lo que el autor llama los marcos compartidos del discurso en la época, en el sentido de que los contenidos del discurso, podían ser

un campo de disputa entre las diversas fuerzas políticas. De este modo, el autor enfoca la presencia del lenguaje clasista entre los sectores organizados de las clases populares, y un lenguaje de "reforma moral" como eje del discurso de Velasco Ibarra y otros sectores políticos de izquierda y derecha. Mientras el lenguaje de clase, estaría predominando en la costa; en la sierra, la matriz del lenguaje político, sería la reforma moral (pp.109-110).

Como De la Torre argumenta alrededor de la conformación de estos lenguajes, es necesario algunas puntualizaciones.

Respecto a los contenidos morales de la política, habría que mencionar que ello es algo inherente al discurso político ecuatoriano por lo menos desde la época de García Moreno, donde se eleva a un discurso estatal; luego, en la época liberal la beneficencia y las políticas estatales de trato hacia las clases populares, re-introducen un fuerte contenido moral a la acción estatal. Los gremios de artesanos, también compartían un enfoque moralizante de sus actos.

El contenido moral del discurso velasquista en las propuestas de redención y otros rasgos de ética cristiana, ya fueron reconocido por Agustín Cueva en su ensayo sobre el velasquismo.¹

Por otra parte, en cuanto a los lenguajes de clase, es necesario considerar que estos se presentan como racionalizaciones que actúan sobre la formación de demandas, y como conceptos afines al surgimiento de movimientos sociales de la clase trabajadora.²

En el Ecuador, donde las clases se hallaban inmersas en un horizonte estatal y de castas, sería necesario saber hasta que punto el lenguaje de clase, primaba sobre el lenguaje de castas; o en todo caso, ¿cómo se produjo la yuxtaposición de estos lenguajes?. Nuestras propias indagaciones, nos han llevado a constatar la vigencia actual del lenguaje de castas -(como una herencia colonial de mentalidades que colocaban a los individuos y las colectividades en posiciones de las cuales era difícil escapar)- que se entremezcló con una estructura de clases moderna, dando lugar a un híbrido de clases sociales atrapadas en castas de naturaleza colonial.³

La configuración específica del discurso de Velasco Ibarra, tanto dentro de sus aspectos más elaborados como producción escrita, o sus discursos en la acción política, conducen en el Cap. IV, a una breve revisión biográfica del caudillo y del contexto de sus discursos, para mostrar a continuación una amalgama ideológica, en la que coexisten el

1. Agustín Cueva, *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Ed. Planeta, Quito, 1988, pp. 150-151. (1ª ed. 1972).

2. Gareth Stedman Jones, *Languages of class, Studies in English working class history 1832-1982*, Cambridge University Press, Oxford, 1989, (reprint), pp. 101-105.

3. Expuse esto sintéticamente en H. Ibarra, "Los orígenes sociales y étnicos de las clases populares", *Ciudad Alternativa*, No. 5, 1991, Quito, pp. 24-28. La fundamentación más amplia, puede verse en *Indios y cholos. Orígenes de la clase trabajadora ecuatoriana*, Ed. El Conejo, Colección 4 Suyus, Quito, 1992.

liberalismo individualista, una moralidad de inspiración católica y una suerte de socialismo que el autor define como "visión católica-elitista de la caridad a los pobres" (p.133).

La campaña electoral de 1939-1940, es tratada en el Cap. V, para mostrar el estilo electoral de Velasco Ibarra. En contraposición con los candidatos liberales y conservadores, se produjo una innovación en las campañas políticas, al recorrer intensamente el país y, mediante la presencia popular, democratizar los espacios públicos. "En el Ecuador, al igual que en otros países latinoamericanos, la plaza pública era el lugar de reunión de los ciudadanos, que a finales de los años treinta y principios de los cuarenta se limitaban a élites reducidos. Al ocupar simbólicamente los espacios públicos restringidos, Velasco Ibarra y sus seguidores extendían la definición de ciudadanía. Pese a que esta democratización fue más simbólica que real, pues la mayoría de la población seguía excluida del derecho al voto, la ampliación de los espacios públicos y la consecuente expansión de la política desde los cafés y salones de las élites y las oficinas de la alta burocracia fue entusiastamente apreciada por sus seguidores" (p.168).

Sin embargo, el punto nodal de esta etapa es la manera en que Velasco Iba-

rra organizó su propia conceptualización del pueblo, y como lo fue descubriendo.⁴ Su identificación del pueblo como un conjunto de sectores sociales correspondientes a aquellos que habían sido incorporados a una estructura corporativa de representación tales como los artesanos y los obreros, así como a los que carecían de esa representación, dio a la noción de pueblo una consistencia que tenía su opuesto: la oligarquía (Cap. VI, pp. 201-203).

De ahí que la oposición pueblo-oligarquía como conflicto social dominante y el eje movilizador de la acción política, se presente globalizando las contradicciones sociales y étnicas de la sociedad ecuatoriana. Podría por tanto postularse que Velasco Ibarra contribuyó en la definición de una identidad nueva, disolviendo, o subsumiendo los lenguajes de castas y clases en una identidad genérica de pueblo.

El epílogo de la obra de, De la Torre Espinoza, plantea el modo en que se fractura la Alianza Democrática Ecuatoriana que llevó a Velasco Ibarra al poder; el golpe de Estado de 1946, y finalmente su caída en 1947 protagonizada por los militares.

En las conclusiones se recapitula e insiste sobre la argumentación contenida en el libro, y se introduce un debate acerca del carácter de la revolución de

4. Las notas inéditas de Velasco Ibarra sobre Guayaquil, consignadas en su diario el 19 de Julio de 1931, revelan su singular percepción del mundo popular: "En Guayaquil hay mucha pobreza, la clase trabajadora es miserable, sus viviendas son el colmo del desaseo y de la ruindad. El lujo de Guayaquil es de contadas calles y plazas. Este progreso fofo, a saltos, sin graduación, que tolera la miseria general al lado de islotes de elegancia, es peligroso, provoca el odio de los humildes y acusa la irracionalidad de municipios y gobiernos, "Mi viaje a París", notas e impresiones", *El Comercio*, 4-IV-1993, B-3.

1944 tratando el tema de la democracia como un hecho social limitado en la época.

Mencionemos brevemente el tema del populismo en América Latina. En su síntesis comparativa de los populismos latinoamericanos, Ianni estableció que los regímenes populistas fueron el resultado de una crisis del Estado oligárquico, al producirse importantes procesos de urbanización y quiebre de las sociedades estamentales.⁵ Todo ello con particularismos nacionales y locales. De modo que el populismo fue una vía de incorporación de las masas excluidas del sistema político, al otorgar ciudadanía a segmentos populares.

Cada vez que se vuelva sobre el velasquismo, estará rondando los argumentos de Agustín Cueva. Porque si bien sus planteamientos e hipótesis surgidas en una época previa a la actual investigación social, puedan ser relativizados, fueron sin embargo importantes para la inicial comprensión del velasquismo. Las ideas básicas de Cueva sobre el velasquismo, son que fue una fórmula de dominación política surgida sobre la base de una crisis de hegemonía oligárquica,

donde una prédica moral y los actos rituales y simbólicos de esa política, se sustentaron en un "subproletariado", constituido por los sectores populares no incorporados al desarrollo capitalista. Por lo mismo, el velasquismo fue un productor de ciudadanía y cuestionador de las barreras estamentales de la sociedad ecuatoriana.⁶

Con los conocimientos disponibles, se puede pasar de la noción de "subproletariado" a la de clases populares, para entender la compleja constitución de los sectores populares, y se podría así mismo, profundizar en la larga duración de los discursos morales como formas del discurso político.

Carlos de la Torre Espinoza, nos parece que al situarse en los límites de la historia y la sociología, ha producido un renovado acercamiento metodológico al proponer una interrelación entre los discursos y sus condiciones sociales de producción. La utilización de un amplio repertorio de fuentes, también revela un soporte documental adecuado. Pero queda para futuras investigaciones el impacto y recepción de los discursos populistas en las clases populares.

5. Octavio Ianni, *La formación del Estado populista en América Latina*, Ed. ERA, México D.F., 1975, pp. 163-168.

6. Agustín Cueva, *op. cit.*, pp. 129-157.

ALBAZUL OFFSET

Diego Utreras 600, Quito

ECUADOR

Debate

Quito-Ecuador, diciembre de 1993

30

EDITORIAL

COYUNTURA

Aspectos de la coyuntura ecuatoriana a fines de 1993.

Coyuntura internacional

EQUIPO COYUNTURA "CAAP"

TEMA CENTRAL

Menos Estado y más Gobierno

JOSE SANCHEZ PARGA

¿Basta la Gobernabilidad...?

MARIO DOS SANTOS Y MARCELA NATALICCHIO

El gobierno estatal de la Gobernabilidad:

Entrevista a Mario Ribadeneira y a Pablo Lucio Paredes

ENTREVISTA

Tres apuntes acerca del desinterés ciudadano

por la política en los Andes

PABLO ORTIZ

Gobernabilidad y educación

NILA VELAZQUEZ

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Apuntes sobre la parcela agrícola en la sierra ecuatoriana:

Observaciones sobre la provincia de Cotopaxi

PABLO OSPINA

La diversificación de las exportaciones agrícolas: el caso del mango

LUIS ROSERO

ANALISIS

Hacia una propuesta de unificación salarial en el país

MILTON MAYA

Las cámaras de la producción y la política:

Ecuador 1980-1990

ALEXIS NARANJO

¡De hacer a ser!

MICHEL VAN AERDE

CRITICA BIBLIOGRAFICA

La Seducción Velasquista

Hernán Ibarra