

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

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

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

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico



# ECUADOR DEBATE



# 32

Quito-Ecuador, agosto de 1994

## EDITORIAL

### COYUNTURA

Coyuntura económica en el primer semestre de 1994 / 6 - 22

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Coyuntura internacional: Globalización y regionalización en un contexto de recesión / 23 - 34

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Corrupción pública e indicadores de pobreza / 35 - 43

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

Aspectos políticos de la coyuntura en el primer semestre de 1994 / 44 - 51

EQUIPO DE COYUNTURA CAAP

### TEMA CENTRAL

Las imágenes contradictorias de Abdalá: Discursos y culturas políticas en las elecciones de 1992 / 54 - 64

CARLOS DE LA TORRE ESPINOSA

La política sin "Centro" y el Centro sin sociedad: mayo 1994 / 65 - 75

JOSE SANCHEZ PARGA

El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio / 76 - 89

JORGE LEON

Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo de 1994 / 90 - 100

HERNAN IBARRA

Desregulación de la política y elecciones / 101 - 109

FRANCISCO BEDOYA

Cuando las mujeres son concejales / 110 - 122

PATRICIA PALACIOS

928526

## **PUBLICACIONES RECIBIDAS**

### **DEBATE AGRARIO**

La ley de desarrollo agrario y la modernización / 126 - 133

ERNESTO LOPEZ

Neoliberalismo y economía campesina / 134 - 145

ENRIQUE MAYER

La ley de modernización agraria o "la guillotina sobre la economía campesina"  
/ 146 - 151

JORGE VERDAGUER

### **ANALISIS**

"Tigres" neoliberales ...¿La receta única?

JEANNETTE SANCHEZ / 154 - 174

Las dimensiones sociales de la reconversión militar en el Ecuador / 175 - 186

BERTHA GARCIA GAJLEGOS

### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Elecciones y política económica en el Ecuador 1983 - 1994 / 187 - 191

JÜRGEN SCHULDT - COMENTARIOS DE CARLOS LARREA

# Editorial

El Tema Central de éste número lo dedicamos a tratar la formación del discurso político durante los procesos electorales últimos que ha vivido el país. Carlos de la Torre Espinosa nos ofrece un estudio sobre el "líder de los pobres": Abdalá Bucaram Ortiz; su figura encarna el fin de la pobreza y de la oligarquía. Algunas élites económicas, periodistas, políticos e intelectuales ven en Abdalá al "repugnante otro" que atenta contra los valores más altos de la cultura nacional. Las concentraciones Roldosistas y en general la campaña electoral de este grupo, son a la par carnavales y actos de transgresión social en las que el líder y sus seguidores cuestionan las diferencias y jerarquías para reafirmar, con su práctica, valores del orden existente. José Sánchez Parga, basado en los resultados de las elecciones de mayo 94, pone de relieve un fenómeno que ya venía cuajando durante la última mitad de la década pasada: una transformación de la política en cuanto práctica institucional, y de lo político en cuanto comportamientos, relaciones y valoraciones sociales. Según él, estaríamos asistiendo al surgimiento de una original combinación de cultura democrática con movimientos marginales, una forma política de contenidos modernos en superficies populistas, y de contenidos populistas bajo formas modernas. Jorge León, aborda las últimas elecciones como el fin de un ciclo político donde la participación y la democracia eran sus paradigmas y el regreso junto con las élites tradicionales a la apatía y el inmovilismo. Hernán Ibarra, en un trabajo coincidente con el de Jorge León, analiza las tendencias sociales y políticas que se expresaron en las elecciones de mayo, las mismas que revelan el fin de un período iniciado en 1978 y la presencia de nuevos ejes de identidad y acción política: la confrontación entre mercado y estado y a partir de allí, la reconstrucción de identidades. El trabajo que presenta Francisco Bedoya, toma a las elecciones como el **momento fuerte** de lo político donde el proceso electoral presenta un desencadenamiento de imaginarios, discursos e intereses que revelan la forma como hoy se hace política: secuestrando las sensibilidades sociales, privatizando los campos de expresión de los anhelos, manipulando el interés y la conciencia ciudadana, desde los televisores y conspirando contra la búsqueda legítima de ciudadanía y democracia. Patricia Palacios presenta un original trabajo sobre la participación de las mujeres en las concejalías municipales: la presencia de la mujer en los municipios es un factor democratizante en la política local, dado el contexto segregacionista que allí existe y porque introducen "diversidad genérica" en el ejercicio del poder y en la planificación de políticas públicas.

Nuestra acostumbrada sección de coyuntura hace una evaluación del primer semestre económico de 1994. Retoma la discusión de la Coyuntura Internacional marcada por la globalización y regionalización de la economía en un contexto de recesión aparentemente indetenible. Continuamos con nuestra investigación sobre la corrupción del sector público, contrastándola ésta vez con los indicadores de pobreza, de lo que resulta el retraso en el desarrollo institucional y democrático de la sociedad, la distracción de fondos, el incremento de costos en la gestión pública y la reducción de la calidad de las inversiones del estado. El modelo macroeconómico, obsesivamente orientado al control de la inflación, la reducción del déficit fiscal y el pago de la deuda externa se constituyen en escenario ideal para mantener e incluso incrementar, los niveles de corrupción. Concluye nuestra sección de Coyuntura, con una revisión de los aspectos políticos más destacados en el primer semestre de 1994.

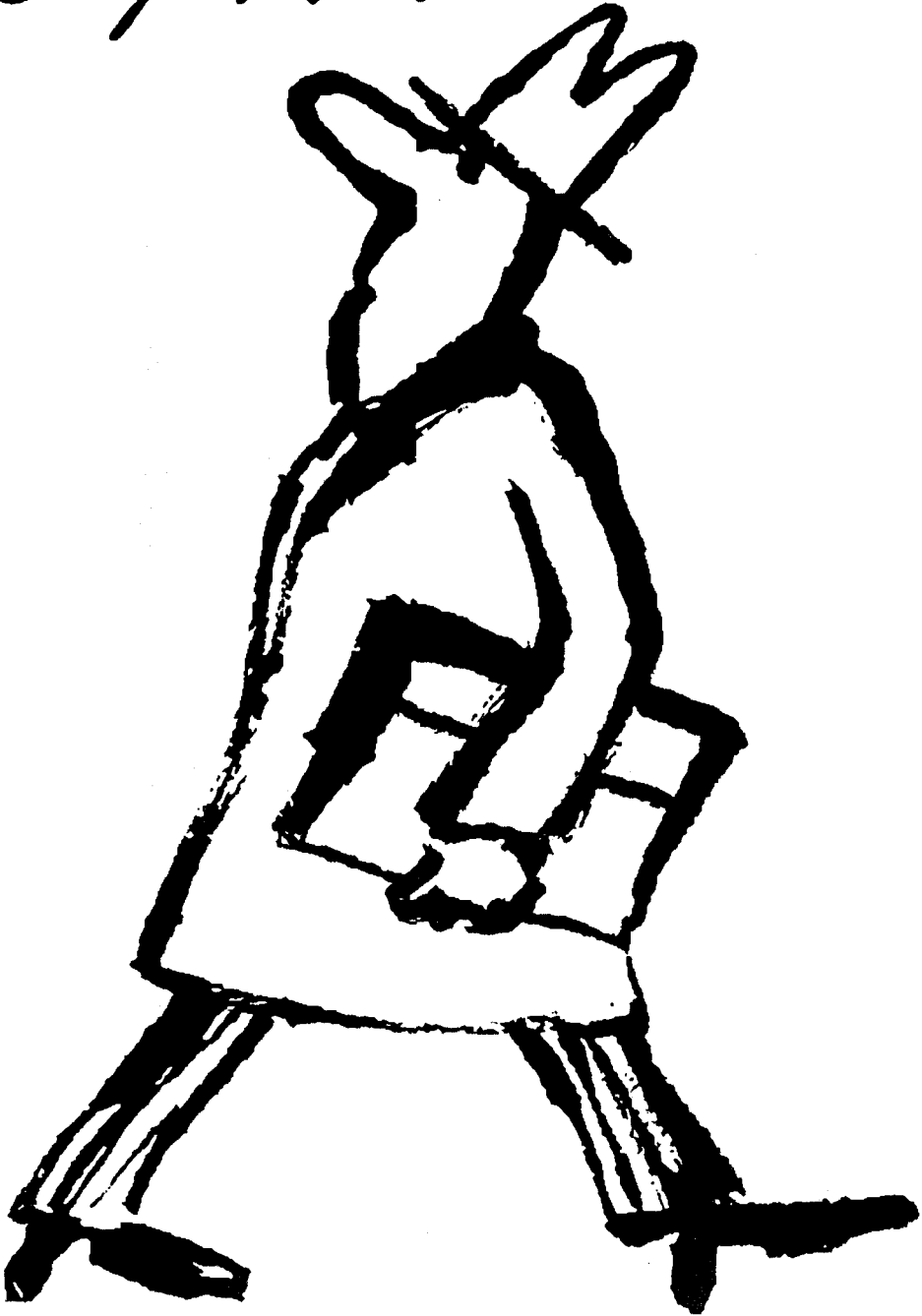
Nuestra sección de Debate Agrario, trae un trabajo de Ernesto López, en el que se cuestiona de manera rigurosa la última Ley de Desarrollo Agrario y se defiende con objetividad lo que es rescatable de todo el proceso de reforma agraria tan fustigado por nuestros modernizadores. Enrique Mayer aborda la situación de la economía campesina en el contexto neoliberal; los campesinos ya han llevado a cabo -según él- una reforma en la tenencia de la tierra mucho más eficaz de la que se plantean los teóricos agrarios; hay que conceder por ello el derecho a las comunidades campesinas de manejar las relaciones de propiedad y tenencia y controlar su propio catastro rural como uno de los pasos claves de la modernización agraria. Jorge Verdaguer, presenta un ataque frontal a la nueva Ley Agraria porque restringe no solo las posibilidades de participación del campesinado, sino porque impide iniciativas que definen las reglas de juego en el sector agrario considerando el costo social, los problemas de la pobreza rural y el abastecimiento del mercado interno, cuestiones en las que mucho tienen que decir los campesinos del país.

Entregamos en Análisis, un trabajo de Jeannette Sánchez, quien sostiene la importancia de discutir la experiencia de los países de sud-este asiáticos, ubicando los mitos en la interpretación de su realidad y los límites de una superficial extrapolación al medio latinoamericano, cuestiones de las que tanto de ufana el sueño neoliberal. Completamos esta sección con un artículo de Bertha García G., quien aborda las actuales transformaciones de las fuerzas armadas en América Latina, como un resultado no solo de las tendencias hacia la racionalización y conversión del estado, provocadas por las necesidades del Ajuste Económico transnacional, sino también y, sobre todo, por sus propios cambios internos.

No falta en éste número una breve reseña de las publicaciones recibidas por nuestra biblioteca y una Crítica al libro de Jürgen Schuldt "Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994", realizada por Carlos Larrea.

*JUAN CARLOS RIBADENEIRA*  
*EDITOR*

Coyuntura



# COYUNTURA ECONOMICA EN EL PRIMER SEMESTRE DE 1994

Equipo de Coyuntura -CAAP- <sup>o</sup>

## INTRODUCCION

**E**n el primer semestre de 1994, la coyuntura económica estuvo marcada fundamentalmente por tres procesos: la firma de una nueva Carta de Intención entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional; el acuerdo preliminar logrado con el comité de gestión que representa a la banca privada internacional acreedora del Ecuador, respecto de la renegociación del segmento de la deuda con dichos bancos; y, la reactivación del proceso de privatización que pretende imprimir el Gobierno.

Los tres aspectos mencionados significan según sus impulsores, elementos cruciales de las denominadas “reformas estructurales”, que complementan el esquema de ajuste neoliberal adoptado por el gobierno, en tardía imitación del paradigma que predomina en América Latina.

Todo apunta, entonces, hacia una profundización del modelo adoptado, cuyas contradicciones internas, así como los efectos que se derivan de su aplicación, en términos tanto de la estructura económica, como de la polarización de la distribución del ingreso y en la pauperización y marginalidad de un segmento creciente de la población, ya han sido analizados en anteriores entregas de Ecuador Debate.

En esta oportunidad vamos a centrar el análisis, en primer lugar en algunas evidencias empíricas que corroboran nuestra tesis de que la política económica aplicada tiende a consolidar una “reprimarización modernizada” de la estructura económica del país y, en consecuencia, una particular, subordinada y vulnerable articulación con la economía mundial.

En segundo término, analizaremos las características fundamentales de los tres elementos de reforma estructural antes mencionados, su grado de aplicación efecti-

---

(\*) Los miembros del Equipo de Coyuntura del -CAAP- responsables del contenido de ésta sección son: Dr. Jürgen Schuldt, Ec. Wilma Salgado, Ec. Marco Romero, Ec. Milton Maya, Dr. Hernán Ibarra. Agradecemos los aportes y comentarios del Ec. Alberto Acosta, María Caridad Araujo y Lcd. Francisco Rhoá Dávila.

va y sus impactos previsible, tanto sobre la evolución de la economía ecuatoriana, como sobre las condiciones de vida de la población.

A continuación abordaremos los aspectos más relevantes de la evolución macroeconómica en el primer semestre del año, en base al análisis de los indicadores económicos disponibles, así como las tendencias fundamentales previsible para el resto del año.

Estas tendencias y procesos se desarrollan en el marco de una victoria electoral social cristiana y de una nueva y mayor dispersión partidaria en el próximo Congreso; así como de la convocatoria presidencial a una consulta popular con la que pretende legitimar una Asamblea Constitucional, que reformaría la Constitución de 1978, consolidando la preeminencia derechista y consagrando los principios neoliberales. Dichos procesos permiten prever un conflictivo panorama político, agravado por el creciente deterioro de la confianza de la población en las instituciones y una conciencia cada vez mayor de la magnitud del problema de la corrupción.

## **1. REPRIMARIZACION MODERNIZADA DE LA ECONOMIA ECUATORIANA**

La instrumentación del esquema neo-liberal de política económica en América Latina, en general, y, por ende en el caso ecuatoriano, reorienta la estructura de nuestras economías, reduciendo la participación de la industria manufacturera en la generación del producto nacional y reafirmando el peso preponderante de las actividades primarias, como la agricultura y, en el mejor de los casos, la agroindustria.

Definimos, en consecuencia, como reprimarización al proceso por el cual las actividades agrícolas y mineras tienden a readquirir una participación muy importante dentro del PIB y las exportaciones, similar a la vigente en el modelo primario exportador.

Su carácter modernizado está dado tanto por el nuevo contexto jurídico e institucional en el que se produce, como por el hecho de que este fenómeno implica también el surgimiento de nuevos rubros de producción primaria (hortalizas, frutas tropicales y flores, entre otros), muy dinámicos (al menos coyunturalmente) y orientados hacia el mercado mundial. El surgimiento y desarrollo de estos rubros ha sido impulsado en todos los países latinoamericanos, lo que permite prever en el mediano plazo, la repetición del clásico ciclo de los productos primarios: actividad rentable-dinamismo exportador-generalización de su producción-sobreoferta y elevada competencia-caída de las cotizaciones en el mercado mundial; de esta manera, tales rubros terminarán incorporándose al proceso de deterioro de los términos de intercambio.

Efectivamente, el desmantelamiento de toda la batería de estímulos y protecciones establecidos en décadas anteriores, dentro del esquema de sustitución de impor-



taciones, propicia la salida del mercado, la reducción de los niveles de producción y/o la reorientación de las empresas manufactureras.

La precipitada, unilateral y sin beneficio de inventario apertura arancelaria emprendida por el anterior y el presente gobierno, elimina un elemento clave de la protección efectiva establecida para la producción industrial local<sup>1</sup>.

En la medida en que, las exportaciones con mayor valor agregado son las que menos se ven afectadas por el deterioro de los términos de intercambio característico del comercio de productos primarios, de origen fundamentalmente agrícola o minero, los países industrializados y los países en desarrollo que mantienen políticas consistentes de defensa de sus propios intereses, conceden el mayor impulso a las exportaciones de productos manufactureros y a la vigorización del sector industrial.

## ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

### CUADRO No. 1

**PIB por clase de actividad económica**  
(Estructura porcentual a precios de 1975)

Rama de Actividad	1976	1980	1986	1992
Agricultura	16.9	14.3	15.8	18.0
Petróleo	12.9	10.3	14.6	12.4
Manufactura 1/	16.3	18.0	16.7	15.2
Electricidad	0.8	0.8	1.3	1.5
Construcción	5.5	4.7	4.0	2.7
Comercio	15.3	16.8	14.6	15.0
Transporte y Comunicac.	5.9	6.8	7.5	8.8
Resto elementos PIB 2/	26.4	28.3	25.5	26.4

1/ No incluye la actividad de refinación.

2/ A partir de 1990, incluye Impuesto al valor agregado IVA.

FUENTE: BCE: Información Estadística mensual No.1707 y Cuentas Nacionales No. 15, 1992.

1. Cabe considerar igualmente la falta de oportunidad e inconsistencia de dicho desarme arancelario, en forma previa a la solicitud de admisión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), instancia multilateral en la que, como se conoce, hay que hacer concesiones previas al ingreso como país signatario del Acuerdo.

Desde 1980, el sector agrícola aumenta paulatinamente su participación en la generación del producto, acercándose a un quinto del PIB; por su parte el petróleo tiende a mantener el mismo peso que a mediados de la década del setenta, luego de la elevada participación alcanzada en 1986.

En lo que respecta a la industria manufacturera, su participación en el PIB se incrementó desde que los nuevos y crecientes recursos de la explotación petrolera y el endeudamiento externo, permitieron financiar los costos del proyecto sustitutivo, en la segunda mitad de los años setenta y a comienzos de los ochenta. El estallido de la crisis de la deuda y la aplicación de un esquema fundamentalmente similar de política económica y procesos de ajuste, por los gobiernos que se han sucedido en el poder, determinan un importante deterioro de su participación en el producto; igual tendencia se presenta en la rama de la construcción.

En lo que respecta al otro indicador de esta reprimarización, el peso preponderante de los productos primarios en las exportaciones ecuatorianas, cabe señalar que históricamente las ventas externas de tales productos representaron alrededor del 85% de las exportaciones totales hasta antes de la época petrolera; dicha participación se redujo hasta menos del 75% en 1980, a medida que las exportaciones de productos industrializados (básicamente alimentos: azúcar y elaborados de cacao y productos del mar; y, derivados de petróleo), crecían en importancia, para posteriormente en el transcurso de los años ochenta, aumentar progresivamente su participación, situándose en un promedio de 87% entre 1989 y 1992.

Sólo en 1993, gracias a la reactivación de las exportaciones de elaborados de productos del mar y de vehículos, y en menor medida de los derivados de petróleo y de productos químicos y farmacéuticos, por el impulso inicial del proceso de integración subregional, se recupera levemente la participación de las exportaciones de productos industrializados, que llega al 17% del total. Sin embargo, si aislamos las exportaciones agroindustriales, como las de elaborados de café y cacao, esa participación se reduce al 15.3%; si excluimos adicionalmente las exportaciones de harina de pescado y elaborados de productos del mar, cuyo grado de elaboración es muy elemental, las exportaciones de productos industrializados representarían en 1993, el 12.6% del total.

Por otro lado, entre las exportaciones de productos primarios cabe destacar la pérdida de peso relativo de rubros "históricos" como el café y el cacao; unida al rápido dinamismo de nuevos productos como las flores (cuyo valor exportado se ha multiplicado más de doce veces en los últimos 6 años, pasando de 2.3 millones de dólares en 1988 a 29.1 millones en 1993), algunas hortalizas y frutas tropicales y en menor medida madera.

En la medida en que estos nuevos rubros de exportación son relativamente menos generadores de empleo que los tradicionales; así como el deterioro del ya limitado aporte de empleos de la industria manufacturera y la reducción de la

actividad constructora, tanto pública como privada, el problema del empleo y la informalización creciente de amplios sectores de la población, son otras tantas expresiones de la reprimarización modernizada.

La estadística disponible subvalora el desempleo abierto y no es muy apta para captar el proceso de expansión del sector informal de la economía. No obstante, una simple observación de las principales ciudades del país muestra la multiplicación de pequeños productores y comerciantes informales, que han adoptado esa estrategia de supervivencia, al verse marginalizados de las actividades "modernas". La consecuente polarización de la distribución del ingreso y la segmentación de los mercados que se derivan de dicha tendencia, establecen características específicas que distan mucho de tomarse en cuenta para el surgimiento y desarrollo de un sector manufacturero vigoroso, puesto que las empresas se orientan a satisfacer la demanda de los estratos de mayores ingresos, cuando dicha demanda no es satisfecha directamente con importaciones.

En consecuencia, la reprimarización modernizada aparece como una característica básica de la economía ecuatoriana luego de los sucesivos tratamientos de estabilización y ajuste a que se ha visto sometida. Bajo dicho patrón, se consolida la articulación del Ecuador a la economía mundial como productor y exportador de bienes primarios, e importador de bienes de consumo, materias primas y bienes de capital. Tal esquema de división internacional de trabajo equivale al viejo patrón primario exportador, a pesar de la retórica de la "reinserción" y de la "globalización".

Como entonces, en este proceso, el capital extranjero está llamado a jugar un rol fundamental, en calidad de dinamizador de la reactivación económica, por la vía de la inversión extranjera directa, que generaría empleo y traería el capital escaso. Sin embargo, como se ha podido constatar en la mayor parte de experiencias latinoamericanas, y en el caso ecuatoriano, la gran mayoría de los capitales que han venido ha sido de carácter financiero, de corto plazo, marcadamente especulativos y con elevada volatilidad; extremadamente sensibles a las modificaciones del diferencial de tasas de interés, respecto de los mercados internacionales, así como a las expectativas de modificación cambiaria. Sólo en forma relativamente marginal y focalizada en las economías de mayor tamaño, se presenta un incremento de la inversión extranjera directa.

## **2. LA CARTA DE INTENCION CON EL FMI**

A fines de marzo de 1993, el gobierno ecuatoriano solicitó al Fondo Monetario Internacional un acuerdo stand-by por un monto de 130 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG) (equivalentes a 180 millones de dólares), hasta marzo de 1996, se incluyen asignaciones para operaciones de reducción de deuda, por el

equivalente al 25% de cada compra. Igualmente, se anticipa la intención gubernamental de solicitar recursos adicionales para las operaciones de reducción de la deuda y su servicio, establecidas dentro de las políticas del FMI.

Para obtener el aval del Fondo para proceder a la renegociación de la deuda externa con la banca privada internacional y con los acreedores oficiales bilaterales agrupados en el Club de París, se establecieron metas trimestrales en las variables económicas claves en 1994 y metas anuales (por el momento), para 1995.

El documento publicado en la prensa nacional <sup>2</sup>, destaca inicialmente la evaluación del programa económico aplicado desde septiembre de 1992 por el gobierno y los que considera como los logros alcanzados.

Detalla las leyes introducidas dentro de la política de cambios estructurales, entre otras: las del Mercado de Valores, de Modernización, de Régimen Tributario y las Reformas a la Ley de Hidrocarburos.

Posteriormente se plantean los aspectos centrales del programa económico para 1994-1995, lo que resulta fundamental para el discernimiento de la política económica que se aplicará en el futuro inmediato.

En la Carta de Intención, el gobierno se propone "consolidar las condiciones para el crecimiento sostenido", mediante una reducción adicional de la inflación; los medios para lograrlo serían la "regularización de las relaciones crediticias del país", con la renegociación del capital y de los intereses no pagados a los acreedores externos, y la "profundización de la reforma estructural, en particular con la "modernización del estado".

Las metas globales explícitadas en la Carta que fuera publicada señalan una tasa inflacionaria de 20%, a fines de 1994 y de 15%, a fines de 1995. En cuanto al crecimiento de PIB, se prevé una tasa de 3% en 1994 y de 4% en 1995; creando las condiciones para un crecimiento de 5% anual en el producto no petrolero en el mediano plazo.

En el sector externo, se prevé un mayor deterioro de la cuenta corriente, debido al significativo incremento de las importaciones previsto para este año, en razón de las inversiones en exploración y explotación petroleras, por parte de las empresas extranjeras beneficiarias de la séptima ronda de adjudicación de bloques en la región oriental.

Sin embargo, esa tendencia sería contrapesada, en la cuenta de capitales, ya que el menor ingreso de capitales de corto plazo sería cubierto por el incremento de la inversión extranjera directa, en empresas privadas; y, por mayores desembolsos para el sector público, con metas trimestrales para el endeudamiento, y sublímites para el de corto plazo.

---

2. Ver periódicos del 6 de abril de 1994.

Como era de esperarse, en el ámbito fiscal se concentra el mayor número de acciones y reformas previstas en la Carta de Intención. Se pretende “consolidar el ajuste de las finanzas públicas”, fijando una meta de un déficit del sector público de 0.5% del PIB en 1994 (incluyendo gastos por el 0.6% del PIB para la reducción de personal). Ello se lograría con un estricto control del gasto fiscal y una estricta austeridad en el gasto corriente, gastos de capital por 7.3% del PIB (lejos del 9% y del 8.5% deseados por el Presidente).

En todo caso, las medidas orientadas a incrementar los ingresos fiscales son las más importantes, e incluyen como variable clave al nuevo sistema de fijación de los precios internos de los combustibles, de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos vigente. Así, se reconoce que los ingresos por ventas internas de combustibles se habrían duplicado, pasando de 1.7% del PIB en 1991 y 1992, a 3.4% en 1993, gracias a las esporádicas subidas de sus precios. Para este año se prevé un incremento adicional de 0.5% del PIB, en este rubro, con el mecanismo de revisión mensual establecido.

Igualmente se ha previsto incrementar los ingresos no petroleros del gobierno, mediante la aplicación de la Ley de Reforma Tributaria, en lo que respecta a: ampliar la base impositiva, reducir la evasión del impuesto a la renta, el cobro de un anticipo mínimo de 1% de los activos empresariales; y el fortalecimiento de la administración tributaria, con auditorías, un seguimiento estrecho de los pagos de grandes contribuyentes y el cobro de intereses en pagos atrasados, entre otras medidas administrativas. También se prevé para 1994 una reducción de 20.000 servidores públicos más, que se suman a los 21.000 que se retiraron en 1993.

Sin embargo, el énfasis fundamental de la Carta de Intención se centra en las reformas del sector público, agrupadas bajo el denominador de “modernización del estado”, conceptualizada casi exclusivamente como la privatización de empresas y servicios (excluyendo la desreglamentación y desburocratización, ya iniciadas por el gobierno). Dentro de la misma se consideran como pasos principales, la aprobación de la Ley de Modernización y, posteriormente, la conformación de los cuadros directivos del Consejo Nacional de Modernización (CONAM).

En el documento analizado se señalan como sectores prioritarios para este proceso, a las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía eléctrica, los hidrocarburos y la seguridad social. Se menciona igualmente la venta de activos fijos (especialmente bienes inmuebles), y la desinversión, con venta de acciones, por parte de varias entidades financieras del sector público.

La implementación de este proceso asumirá tanto la forma de inversiones por parte del sector privado, como la venta de acciones y las concesiones directas a empresas privadas.

En lo que respecta a la política social del presente gobierno, la Carta de Intención plantea que los sectores de bajos ingresos serán beneficiados por la reducción

de la inflación y por las oportunidades de empleo debido a la reactivación económica. Por ello, la política social se centra en los proyectos emergentes que pueda impulsar el FISE, y en el mejoramiento de los servicios básicos que puedan impulsar los municipios y otros gobiernos locales, con recursos financieros del BEDE.

La política anti-inflacionaria del gobierno seguirá centrada en dos ejes adicionales a los relacionados con el manejo monetario: el control del crecimiento de los salarios, de los sectores público y privado; y, la regulación del tipo de cambio, mediante la intervención del Banco Central, con el fin de lograr las metas de inflación y de reserva internacional neta (que se espera suba hasta el nivel equivalente a 4.3 meses de importaciones en 1994 y 1995), establecidas en el programa económico 1994-1995.

En el ámbito externo finalmente, se asigna una importancia crucial tanto a la profundización de la liberalización de los regímenes comercial y cambiario; como a la regularización de las relaciones con la banca acreedora internacional mediante una reestructuración global de la deuda y de su servicio, y la renegociación de las deudas y el servicio atrasados con el Club de París.

La carta de intención ecuatoriana fue aprobada por el Directorio del FMI, el 11 de mayo de 1994.

La Carta de Intención busca profundizar el esquema de política económica establecido en septiembre de 1993, y que viene manteniéndose con diferencias de intensidad desde 1982, consagrando definitivamente el paso de activos y empresas de manos estatales al sector privado, presentando al control de la inflación como una política social frente a la ausencia de iniciativas al respecto, confiando en la venida del capital privado extranjero y el regreso de los préstamos externos, por la renegociación de la deuda y el servicio pendiente con la banca privada, lo que supuestamente volvería a dar acceso a Ecuador, a los mercados financieros internacionales y confiando finalmente en que la política anti-inflacionaria y la privatización estimularían en forma automática el crecimiento económico.

Las metas establecidas son, al parecer muy ambiciosas y muy difíciles de lograr. En primer lugar, en cuanto al crecimiento: cabe recordar que a principios de 1994, las autoridades esperaban lograr una tasa de 3.5% la misma que fue reducida hasta el 2.5%, debido a la pérdida de ingresos fiscales por la caída de los precios del petróleo en los primeros meses del año y al rechazo por parte del Congreso, de los nuevos impuestos planteados por el gobierno en diciembre de 1993. Por lo demás las inciertas perspectivas de la actividad petrolera y de la evolución de los precios del crudo en el mercado mundial, no permiten vislumbrar cual podría ser el sector dinamizador del crecimiento, peor aún si varios analistas prevén que en este año las empresas industriales sentirán en mayor magnitud el impacto de la apertura subregional.

Para enfrentar esa reducción de los ingresos fiscales previstos, las autoridades echaron mano de los precios de los combustibles para el consumo interno, mediante un reglamento construido de tal forma que asegura mayores ingresos para el fisco mes a mes. Los factores considerados en dicho sistema son: los precios de los derivados (2 tipos de gasolinas) en el mercado mundial, la cotización del dólar en el mercado, y los precios de exportación del crudo ecuatoriano (promedio recibido por el Ministerio de Finanzas en el trimestre anterior); a los cuales se agregan dos aranceles: uno ad-valorem (IVA) y otro específico. Este mecanismo, aplicado desde febrero, se ha convertido en el principal instrumento para retirar recursos de la población, redistribuyéndolos hacia el sector financiero vía disminución del encaje legal. Mientras la austeridad continúa deprimiendo los ingresos reales de la población, la liberalización financiera reconcentra esos recursos en el sistema financiero y en sus empresas relacionadas.

Es preciso recordar que desde agosto de 1992, hasta junio de 1994, el precio de la gasolina extra ha tenido un incremento de 432%, situándola por sobre el precio de dicho derivado en el mercado norteamericano.

Buena parte de los recursos obtenidos serán asignados al pago de la deuda externa; y, por otro lado, este mecanismo también sirve al gobierno como instrumento para retirar circulante, esterilizando parte del incremento de la base monetaria, derivado del ingreso de capitales privados de origen externo, fundamentalmente atraídos por la diferencia de tasas de interés y la estabilidad del tipo de cambio, alimentada en parte por el mismo ingreso de capitales.

El impacto inflacionario de estas revisiones de precios, se reduce debido a la limitada ponderación de este rubro en la canasta de bienes y servicios utilizada para el cálculo del índice de precios al consumidor <sup>3</sup>; y, por el mantenimiento del subsidio a las tarifas del transporte urbano.

Por otro lado, la meta de inflación fijada para 1994 (20%), parece igualmente difícil de alcanzar, si se considera que en los seis primeros meses del año se acumula un incremento de los precios superior al 15%. Lo más probable es que a diciembre la inflación se sitúe entre 25 y 30% considerando los siguientes factores: la vigencia del mecanismo de ajuste mensual de los precios internos de los combustibles, que asegura desde ya un crecimiento importante; el represamiento de algunos precios y tarifas (transporte y productos industrializados fundamentalmente), que está generando crecientes presiones alcistas, las cuales no pueden sostenerse indefinidamente; las previsiones respecto de la evolución de la producción de ciertos productos agrícolas; las tensiones que podrían afectar a la cotización del dólar en el segundo semestre, como resultado de la disminución del diferencial entre las tasas de interés internas e internacionales; y, por último, la revisión salarial de julio.

---

3. Vale recordar que la canasta de ponderaciones utilizada por el INEC data de 1978.

En lo que respecta a las metas de reserva monetaria internacional y del déficit fiscal, las dificultades de algunos rubros exportables como el banano, el camarón y el petróleo, entre otros; unidas a la pérdida de dinamismo de la demanda agregada, derivada de la reducción de la inversión estatal y de la reducción del consumo de los hogares, tanto por las transferencias que han realizado al fisco, como por la reducción del poder adquisitivo de las remuneraciones, permiten prever problemas para lograrlas.

De cualquier manera, la presentación de esta carta de intención abrió el camino para que los representantes del gobierno logren un acuerdo preliminar con el comité de gestión de la banca privada acreedora y pueda avanzarse en las negociaciones con el Club de París. A continuación analizaremos los términos de la renegociación de la deuda bancaria.

### **3. ACUERDO INICIAL CON LA BANCA PRIVADA**

A comienzos de mayo, las autoridades económicas del país informaron alborozadas, que habían logrado un acuerdo con el comité de gestión, que representa a más de 400 bancos privados acreedores del Ecuador, para la renegociación del capital (4471 millones de dólares), intereses atrasados (2283 millones) e intereses de mora (825 millones), por un total de 7580 millones de dólares.

El acuerdo logrado, se enmarca dentro de la iniciativa Brady, en la medida en que se reconocería que el problema de la deuda ecuatoriana no es sólo de liquidez, sino de solvencia; y, en consecuencia, es imprescindible aliviar la carga del servicio, mediante la reducción del monto adecuado y/o de las tasas de interés.

Se trataría entonces de sustituir los anteriores compromisos de deuda, por nuevos, que el país esté en condiciones de servir oportunamente; se trataría de títulos de deuda completamente negociables, garantizados con bonos del Tesoro de los Estados Unidos, adquiridos con recursos del país y créditos especiales de organismos multilaterales.

En lo que se refiere al capital, existen dos alternativas: bonos de descuento y bonos a la par, entre las cuales pueden escoger los bancos acreedores. La primera, implica un descuento nominal del 45%, con títulos que tienen una tasa libor de 180 días más 13/16, flotante, 30 años de plazo y pagaderos al vencimiento. Esta alternativa tiene la ventaja del descuento, pero es incierta en cuanto a los flujos requeridos para el pago de intereses, en razón de la tasa flotante. Además existen costos derivados de la compra de los bonos de garantía.

La segunda, los bonos a la par, no incluye descuento, pero sí tasas de interés fijas y bajas (comienzan con 3% y llegan a 5% a partir del año 11), a 30 años plazo y pagaderos al vencimiento. Igualmente existen costos por la colateralización (garantías) del capital y de los intereses.



Respecto de los intereses atrasados y de mora, que representan más del 40% de la deuda bancaria total, se plantea la reducción de dicho saldo, mediante el recálculo de intereses atrasados, con tasas inferiores a las contractuales, procedimiento que determinaría una reducción de 21.4%. El resto se canjeará, en parte (191 millones) con bonos IE (con tasa Libor de 6 meses +13/16, 10 años de plazo, sin gracia); la mayor parte (2.424 millones), se canjeará con bonos PDI (20 años de plazo, 10 de gracia y tasa Libor+13/16; pero en los 6 primeros años podrá pagarse tasas muy bajas (entre 3 y 3.75%) y capitalizar la diferencia con la tasa antes mencionada.

Este constituye el primer paso de un largo proceso, que continuará con la aceptación por parte de todos los bancos y la selección de la opción que les parezca más conveniente. Por lo tanto ahora sólo se pueden hacer hipótesis sobre dicha selección y sus implicaciones, en términos del costo que implica para el país y de los flujos de caja para el servicio de la deuda renegociada.<sup>4</sup>

El acuerdo alcanzado fue saludado por los bancos privados norteamericanos como favorable, considerándolo menos "generoso" que el concedido a Polonia. Los negociadores ecuatorianos, por su parte, destacaban que se había obtenido una reducción mayor que la lograda por otros países, que el servicio de la deuda establecido es manejable, y que la renegociación permite una reestructuración más razonable de la deuda vencida.

El triunfalismo del anuncio del gobierno, fue enfriado por una serie de críticas que señalaban, entre otros criterios: que las obligaciones aceptadas rebasan la capacidad de pago del país, que se estaban hipotecando las posibilidades de desarrollo y las condiciones de vida de las futuras generaciones, que los únicos beneficiados son los tenedores ecuatorianos de papeles de deuda y que se habrían aceptado las condiciones de la banca acreedora.

Más aún entre las condiciones del Acuerdo, aparece un punto curioso e indignante como es la inclusión de un bono por 190 millones de dólares, pagadero a 10 años plazo y sin período de gracia, a través del cual, aunque parezca mentira, el país compensaría al Citibank y a los otros acreedores por no haber pagado intereses a raíz del débito arbitrario de 80 millones de dólares hecho por dicho banco en mayo de 1989.

Según el acuerdo alcanzado, y en un escenario optimista de crecimiento de la economía ecuatoriana, (tasa cercana al 5%, en los 10 primeros años), los pagos anuales representarían entre el 1.5 y el 1.8% del PIB; entre 1 y 1.2% para todo el período. De acuerdo a los negociadores, en valores absolutos, durante los siete primeros años se cancelarían montos de alrededor de 230 millones anuales; ellos

---

4. En MULTIPLICA, "Ecuador: Reporte Macroeconómico", de mayo de 1994, se encuentra un análisis detallado de diferentes alternativas y la conclusión de que una selección equitativa entre las diferentes opciones es probable.

subirían entre 400 y 450 millones, entre los años 2.001 y 2.004; en ese año pasaría a 550 ó 580 millones; en el 2.008 estarían entre 600 y 630 millones, con un pico máximo de 700 millones en el año 2 011.

Desde 1982 hasta 1993 el Ecuador pagó 24.500 millones de dólares por concepto de servicio de la deuda externa y recibió 21.100 millones de dólares como nuevos préstamos. Mientras que, a pesar de haber transferido (pagado) en términos netos más de 3.300 millones de dólares, el saldo de la deuda aumentó de 6.633 a 12.800 millones de dólares en dicho período.

Es evidente que las condiciones establecidas en el acuerdo, para el servicio, se vuelven crecientemente más duras, e implican un esfuerzo cada vez mayor, en términos del porcentaje del PIB o de los ingresos por exportaciones que deberá destinarse al pago de la deuda. En ello radica quizá la diferencia principal de la oposición, con el gobierno y sus voceros: el marcado optimismo del gobierno, respecto de la evolución de la economía, en base a una inusitada esperanza depositada en la venida del capital extranjero atraído por las privatizaciones (también comprometidas en la Carta de Intención), retomando el proverbial optimismo (poquísimas veces corroborado por la realidad) del FMI.

El gobierno se ha preocupado de comprometerse a pagos menores durante su administración, no obstante lo cual desde ya serán necesarias varias medidas como la revisión mensual de los precios de los combustibles, o la desviación de los ya exigüos fondos asignados a rubros de inversión, o a partidas como salud, educación y desarrollo rural, por ejemplo, para destinarlos al servicio de los acreedores externos. Aunque, como se conoce, algunos ecuatorianos poseen papeles de la deuda, que adquirieron para completar el gran negocio iniciado con el endeudamiento externo, continuado con la sucretización de la deuda a costa del Estado, con la adquisición de dichos papeles en el mercado secundario por debajo del 20%, haciendo un magnífico negocio con el incremento de su cotización a más del 50%, cuya valorización estaba garantizada con la renegociación, una vez más, pagada por las restricciones y la reducción del nivel de vida de los ecuatorianos.

#### **4. LINEAS FUNDAMENTALES DE LA PRIVATIZACION**

El gobierno actual manifestó, desde su posesión en agosto de 1992, que la modernización del país y la reducción del tamaño del Estado eran objetivos básicos de su administración. Sin embargo, no parecía tener una definición clara, que rebase el simplismo privatizador, ni la decisión de impulsar, en forma coherente, las decisiones necesarias para lograrlo.

Peor aún, en forma sistemática, por acción u omisión, agravada por sus proverbiales dubitaciones y demoras, ha propiciado la degradación y prácticamente la quiebra de varias empresas destinadas a pasar a manos privadas; los casos de Ecuatoriana de Aviación y de Aztra resultan paradigmáticos.

Sin embargo, cerca de cumplir la mitad de su mandato; y, bajo las presiones del propio FMI, de otros organismos financieros multilaterales y de la banca privada internacional, expresadas en la Carta de Intención, el gobierno parece decidido a impulsar el proceso de modernización del Estado.

El Director del CONAM definió como áreas prioritarias para su acción, la seguridad social, las telecomunicaciones, los puertos marítimos, el registro civil, los aeropuertos y las aduanas.

Es evidente, sin embargo, que las privatizaciones, eje destacado por el FMI y otros voceros externos, se centrarán en las áreas señaladas explícitamente en la Carta de Intención con el FMI: hidrocarburos, telecomunicaciones, energía eléctrica y la seguridad social. Básicamente se trata de reducir el número de empresas estatales y eliminar los trámites innecesarios.

Paralelamente se desarrollarán otras actividades tendientes a racionalizar, desreglamentar, modernizar y agilizar el funcionamiento del Estado. Los empresarios privados, cuyos representantes más conspicuos integran las comisiones o grupos constituidos para impulsar las diferentes áreas de acción del CONAM, han orientado el trabajo de este organismo a aquellos temas en los cuales tienen mayor consenso para actuar e inciden sobre aspectos sensibles para todo los sectores empresariales: aduanas, aeropuertos, puertos marítimos y telecomunicaciones.

La modalidad más utilizada será la de las concesiones, unida a los procesos de desinversión y desmonopolización, con creciente participación de empresas extranjeras, como consultoras o beneficiarias directas de dichas concesiones.

La experiencia de las privatizaciones en América Latina, estudiada por varios analistas, ha permitido establecer la necesidad de considerar tres aspectos problemáticos en el proceso: una adecuada valoración de los activos a privatizarse, que lleve a establecer el justo precio; la transparencia que debe prevalecer en el proceso, a fin de que la sociedad lo apoye; y, el dar el destino más adecuado a los recursos obtenidos.

En cuanto al destino de los recursos a conseguirse, el gobierno ha planteado que los mismos servirían para gastos de inversión social y de infraestructura, no pudiendo destinarse de ninguna manera a gasto corriente.

Si bien es cierto que existen contratos colectivos sumamente onerosos y una elevada ineficiencia en la producción o distribución de varios bienes y servicios públicos; también debe recalarse que los sucesivos gobiernos han convertido en botón político a varias entidades o empresas públicas, acumulando personal redundante que agrava las ineficiencias y la mala calidad de los servicios; y, han limitado las posibilidades reales de desarrollo, innovación e inversión de tales empresas, con el manejo político de sus precios y tarifas, así como del conjunto de su gestión. Finalmente, es evidente que la sociedad no ganaría absolutamente nada con la sustitución de un monopolio público por un privado.

La modernización de la economía ecuatoriana no puede estar divorciada de la democratización de la sociedad y de la política nacional, procesos que no pueden darse sin una amplia participación de la población, con amplios espacios para la descentralización de la toma de decisiones, a todo nivel. Ello implica, desde luego, una concepción que supere el estrecho marco del contraste entre propiedad y administración pública o privada, abordando globalmente los problemas económicos, sociales y políticos del Ecuador, dentro del contexto internacional que lo atraviesa.

## 5. OTROS ASPECTOS DE LA COYUNTURA

En lo que respecta a la evolución de los sectores productivos, cabe destacar que las ventas externas de petróleo crudo, en volumen, registran un crecimiento de 9%, en el primer trimestre de 1994, frente al de igual período de 1993; pese a ello, cae el valor de exportación, debido al deterioro de 27% en el precio promedio obtenido (11.59 dólares por barril frente a 15.91, en el período enero-marzo de 1994 y 1993, respectivamente). El gobierno sigue empeñado en bombear la mayor cantidad de crudo, como importante mecanismo para obtener mayores ingresos y generar cierta recuperación económica. Incluso está decidido a impulsar la ampliación del oleoducto, sin tener ninguna evidencia de si existen o no niveles de producción adicional por obtenerse.

El sector agrícola presenta una evolución dispar; la información disponible <sup>5</sup>, permite afirmar que las condiciones climáticas desfavorables, caracterizadas por el exceso de lluvias, habrían afectado principalmente, en la costa, a cultivos de consumo interno como los de tomate, fréjol y, en menor medida, arroz; y a los de materias primas como el algodón; en consecuencia, en este año agrícola, se registrarían menores niveles de producción de tales productos.

Los cultivos de maíz, duro en la costa y suave en la sierra, muy importantes por tratarse de cultivos ampliamente extendidos entre los productores medianos y pequeños, como materia prima básicamente para la avicultura el primero, y bien básico de consumo interno el segundo; registrarían en cambio aumentos de sus niveles de producción, estimados en alrededor de 10%. La situación de los productores sería, por lo tanto, muy favorable, en el caso de los productos de la sierra.

En cuanto a los tradicionales cultivos de exportación, ha mejorado relativamente la situación de los productores de café y cacao, gracias a la recuperación de sus ingresos, por el incremento de la cotización de estos productos en el mercado mundial (una pequeña parte de la cual llega a los productores), al aplicar nuevos

---

5. Resultados de la Encuesta de Coyuntura Agropecuaria No. 76, elaborada por el CONADE y el Banco Central, del primer trimestre de 1994, correspondiente al período de siembras.

sistemas o mejorar los existentes, para la regulación de la oferta, por parte de los principales países productores.

Finalmente, aún no ha podido superarse la plaga que afecta a un segmento de las camarónicas de las provincias de Guayas y El Oro, provocando una elevada mortandad del crustáceo, lo que deriva en una disminución de las ventas externas (el valor de las exportaciones de camarón en el primer trimestre de 1994 disminuiría en 10.6%, frente al de igual lapso de 1993, tendencia que se explica por la caída del volumen exportado).

La industria manufacturera en su conjunto, presenta, según los resultados de la Encuesta de Coyuntura n. 76 de abril de 1994 <sup>6</sup>, una situación predominantemente normal, como resultado de la evolución diferenciada de las empresas que pertenecen a las ramas que producen bienes de capital y de consumo durable, cuyos volúmenes de producción y ventas aumentarían.

Cabe anotar que, en el caso de las que producen bienes de consumo durable, la percepción que tienen las empresas de su situación es claramente negativa, debido fundamentalmente al deterioro de la demanda, aspecto que todas las empresas salvo las del grupo de bienes de capital (que incluye principalmente el ensamblaje de automotores), señalan como el principal problema que enfrenta su actividad (para el 65% de las respuestas). El impacto recesivo del ajuste, por la vía de la reducción del nivel de ingreso, y, por ende de la absorción, es evidenciado por los empresarios del sector industrial. A nivel de ramas específicas, las más afectadas por la reducción de la demanda serían: la de cacao y confitería, productos eléctricos, caucho y plástico, molinería y panadería, aceites y grasas, confección textil y calzado, y la de textiles y cuero.

Las empresas manufactureras que producen bienes de consumo no duradero y de uso intermedio, cuya demanda está, por lo tanto, determinada por la evolución del ingreso real de los estratos medios y bajos, presentan una situación negativa, debido básicamente a la reducción de su demanda. No obstante, sus previsiones para el conjunto del año 1994, son incluso más optimistas que las de los dos grupos antes analizados.

Finalmente, es interesante destacar que más del 50% de las empresas que respondieron a la encuesta, prevé incrementar sus precios, corroborando el componente inercial de la inflación.

En lo que respecta a la evolución de las transacciones externas, en el primer trimestre del año, para el que se dispone de la información necesaria, se registra una reducción del valor exportado (en algo menos del 5%) y un incremento del valor de las compras externas (superior al 22%). La combinación de estas dos tendencias no llega a generar, sin embargo, una balanza comercial negativa (que se calcula en

---

6. Ver Programa de Encuestas de Coyuntura CONADE-BCE, Mayo 19 de 1994.

términos FOB, excluyendo el costo de flete y seguros de los bienes importados), en razón del bajo nivel de importaciones registrado, en los dos primeros meses de 1993, con los que se compara.

La disminución del valor de las exportaciones de productos primarios explica prácticamente toda la tendencia; son particularmente significativos la disminución del valor exportado de petróleo crudo (20.5%), debido a la caída del precio en el mercado mundial; de las exportaciones de banano (7%), por el impacto de las restricciones europeas y del surgimiento de nuevos competidores; y la reducción de las ventas de camarón, al disminuir la oferta exportable disponible.

Al persistir el estímulo importador de la subvaloración relativa del dólar frente al sucre; la reactivación muy limitada de algunas actividades; pero sobre todo la "normalización" de las importaciones, luego de la acumulación de existencias registrada en 1992, determinarían el incremento de las importaciones.

La propia Carta de Intención con el FMI prevé el deterioro de la balanza en cuenta corriente (incluyendo transacciones en servicios) para este año, debido a las masivas importaciones que se requerirían para las actividades petroleras que han sido adjudicadas en la séptima ronda petrolera.

Las tendencias antes analizadas agudizarían ese deterioro, con lo cual se registraría en el Ecuador la evolución observada en todos los casos de estabilización y ajuste en América Latina, que dista de ser una evolución de carácter temporal. La apertura y la liberalización provocan un incremento sostenido de las importaciones, principalmente de bienes de consumo, cubiertas por los flujos de capitales de corto plazo y, en menor medida, por los ingresos de inversión extranjera.

En efecto, en el primer trimestre de 1994, se han incrementado las importaciones de bienes de consumo en 19.6% (básicamente por que el enorme incremento de las compras de bienes de consumo duradero 57%, más que compensa la disminución de las correspondientes a bienes de consumo no duradero -14.3%); las importaciones de materias primas aumentan en 26%, básicamente por las compras de materias primas para la industria (27.2%), debido a su necesidad de recomponer existencias y a la reactivación de las empresas productoras de bienes de capital, y, en menor medida, de las de bienes de consumo durable, las importaciones de materias primas para la agricultura aumentan 10.7%.

Finalmente, las importaciones de bienes de capital registran un aumento de 18.4%, que se explica fundamentalmente por las importaciones de equipos de transporte, que suben 54%, mientras las compras externas de bienes de capital para la agricultura crecen 14.7%. Las importaciones de bienes de capital para la industria permanecen prácticamente estancadas (crecen en 2.4%), lo que ratifica tanto el impacto de la apertura sobre el sector, como la falta de un ambiente macroeconómico que estimule la inversión, debido a la persistencia de elevadas y muy inestables tasas de interés activas.

La prolongación de la evolución antes señalada, en las corrientes de importación y exportación, en el resto del año, llevaría a registrar una balanza comercial negativa (aún previamente a los ajustes de balanza de pagos), por primera vez en los últimos 6 años.

Respecto a la política monetaria, la mayor restricción se ha conseguido vía acumulación de depósitos del sector público en el Banco Central, mientras se han canalizado mayores recursos hacia el sector financiero. Así, las autoridades económicas han reducido el nivel de encaje en dos oportunidades, desde agosto de 1992. Adicionalmente, a comienzos de junio de 1994, la Junta Monetaria decidió establecer un encaje marginal único, sobre los depósitos y otras captaciones adicionales del sistema financiero, con respecto al saldo promedio de depósitos y captaciones de la semana correspondiente al 18 de mayo. Este encaje marginal tendrá un carácter temporal, hasta el 4 de agosto de este año, en que se unificará el encaje legal en 12%, lo que significa una reducción promedio del 16% frente a los niveles vigentes.

Esta medida implica liberar 60 mil millones según los voceros oficiales. El impacto inicial de esa masa de recursos será la reducción de las tasas de interés, tanto activas como pasivas y generar un incremento de la liquidez, que puede repercutir sobre el ritmo inflacionario, más aún en situaciones de reducida oferta.

No obstante, dicha medida podría impactar igualmente sobre el tipo de cambio, en la medida en que la reducción del diferencial entre las tasas internas y las internacionales (peor aún cuando estas últimas están elevándose en los mercados financieros norteamericanos), con el riesgo de salida de los capitales de corto plazo, de carácter especulativo (los capitales golondrina), que han alimentado la reserva monetaria internacional. Inevitablemente estos movimientos provocarán presiones devaluatorias insostenibles, cuyo impacto inflacionario será muy importante, dificultando aún más el logro de la meta de inflación fijada para 1994.

No queda ya ninguna duda respecto de que la fracción empresarial que controla el poder político en el Ecuador, es la vinculada al capital financiero, altamente transnacionalizado. Mientras se impone austeridad y control de los incrementos salariales a la gran mayoría de la población; cuando se somete a una apertura brutal e indiscriminada a los sectores productivos del país, al mismo tiempo se entrega a los sectores financieros, una enorme masa de recursos adicionales, que no disminuirá en absoluto su carácter rentista, que se expresa en la magnitud de los márgenes de intermediación que aplican, evidencia inequívoca de su ineficiencia.

## COYUNTURA INTERNACIONAL

### GLOBALIZACION Y REGIONALIZACION EN UN CONTEXTO DE RECESION

Equipo de Coyuntura -CAAP-

**L**a última información disponible sobre la actividad económica de los países industrializados <sup>1</sup>, muestra que la recuperación económica prevista para 1993, a una tasa del 3.1%, no se concretó. El PNB de los países de la Organización de Desarrollo y Cooperación Económica -OCDE-, creció en promedio al 1.1%, cifra que equivale apenas a la tercera parte del 3.1% de crecimiento previsto en Octubre de 1992. A pesar de esos pobres resultados económicos, los expertos de los organismos competentes renuevan sus esperanzas de que la recuperación económica se concrete en 1994, aún cuando su optimismo se ha moderado y esta vez esperan un crecimiento económico del 2.1%, esto es los dos tercios de la previsión originalmente realizada para 1993 -3.1%-.

#### WALL STREET SE PREPARA PARA PEORES TIEMPOS

El crecimiento del mercado de valores, considerado uno de los signos de los buenos tiempos en la economía norteamericana, está a punto de cambiar de dirección, a juicio de los más importantes directivos de las firmas de Wall Street.

El impulso fundamental de los mercados de valores en los últimos tres años, provino de las bajas tasas de interés. La tendencia al aumento de dichas tasas en Estados Unidos desde febrero de 1994, ha obligado a los profesionales de Wall Street a prepararse para una caída de las utilidades en 1994. El 4 de febrero de 1994, la Reserva Federal aumentó la tasa de sus fondos federales de 3% a 3.25%, su primer aumento desde 1989. En los siguientes meses, los aumentos de la tasa de descuento y de la tasa federal de fondos interbancarios, decididas por la Reserva

---

1. Ver OECD. OECD Economic Outlook, N- 54, December 1993.



Federal, por sus temores frente a una posible aceleración de la inflación, han impulsado el aumento de las demás tasas. Así, el prime rate se colocó en 7.25% a mediados de mayo del año en curso, después de haber permanecido en 6% desde julio de 1992 hasta febrero de 1994 en que empezó su tendencia ascendente.

Las firmas de valores reportaron beneficios espectaculares en los últimos años. Así, una importante firma: Merrill Lynch declaró utilidades en 1993, por US\$ 1395 mil millones, esto es 7.265 veces el valor de sus utilidades declaradas en 1990, US\$ 192 millones. En general, las utilidades de las firmas en 1993, por lo menos se duplicaron frente a sus utilidades obtenidas en 1990.<sup>2</sup>

El auge del mercado de valores de New York, permitió la creación de 17.433 puestos de corredores. Su número total -91.139-, no logró sin embargo igualar el nivel de 96.583 corredores, registrado a fines de septiembre de 1987, en vísperas del crash de octubre de ese año.

A pesar de la influencia negativa que el alza de las tasas de interés en Estados Unidos, tendrá sobre las actividades bursátiles en 1994 en ese país, las firmas norteamericanas confían en que sus inversiones en el exterior les compensarán la posible caída de sus utilidades en el mercado norteamericano. En diferentes proporciones, todas las firmas tienen inversiones en Europa, Asia y América Latina. La diversificación de sus portafolios, no solamente significa la diversificación de sus mercados, esto es la realización de inversiones en mercados de diferentes países y regiones, incluidos los mercados emergentes, sino también en diferentes productos financieros.

La mayoría de las firmas consideran que las tasas de interés en Europa continuarán en descenso, mientras esos países no logren superar la recesión. En consecuencia, confían en que el negocio bursátil continuará en auge. De igual manera, consideran que las operaciones en los mercados de valores locales en América Latina y en Asia, serán cada vez más importantes, en particular la comercialización de instrumentos de deuda y productos en divisas en América Latina.

Su optimismo, no les impide sin embargo, alertar sobre un problema potencial que podría afectar a todos los mercados de valores del mundo, si los inversores norteamericanos en valores extranjeros, decidieran retirar liquidez también de esos mercados, y no únicamente del mercado de valores norteamericano. La tendencia al aumento de las tasas de interés en Estados Unidos, conlleva en consecuencia, riesgos para los mercados de valores de todo el mundo.

La diversificación de portafolios no solamente en diferentes productos financieros, sino también en los mercados financieros de todo el mundo, muestra que la tendencia a la globalización de los mercados financieros continúa progresando.

---

2. Lee, Peter. "Wall Street bosses prepare for leaner times". EUROMONEY, March 1994, p. 32.

Mientras los mercados financieros han tendido a globalizarse, integrándose cada vez más entre ellos, como lo demuestra la diversificación de portafolios en diferentes productos financieros y en diferentes mercados, el crecimiento económico desigual entre los diferentes países y regiones ha dado lugar a una creciente diferenciación y aún a la tendencia a la marginalización de ciertos países y regiones, contribuyendo al proceso de profunda reestructuración de la economía mundial, en curso.

## PROFUNDA REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL

El lento crecimiento económico y aún la recesión registrada por los países industrializados en los últimos cinco años, que continuará durante 1994, contrasta con el elevado ritmo de crecimiento económico registrado en ciertas regiones de países en desarrollo, en particular el sudeste asiático y China. Este contraste entre virtual estancamiento en los países industrializados y dinámico crecimiento en ciertas regiones de países en desarrollo, muestra que la drástica reestructuración de los espacios geográficos que tradicionalmente conformaban el NORTE desarrollado (países de la Organización de Cooperación y Desarrollo OCDE), el Este (o Segundo mundo) y el SUR (o Tercer Mundo), continúa.

La reestructuración de la economía mundial en curso, ha tendido a profundizarse en el transcurso del último período de crecimiento lento y/o recesión de los países industrializados, iniciado en 1989, pero es un proceso que ya se viene registrando desde fines de los años sesenta, época que en realidad inició la etapa de crecimiento lento con recesiones recurrentes en los países industrializados, creciente desempleo y tendencia a la inflación -fenómeno de la estanflación, estancamiento con inflación-, considerados la manifestación de una nueva "gran crisis" económica por numerosos autores. Así, el crecimiento promedio de los países en desarrollo de Asia entre 1975 y 1983, fue del 6.3%, esto es más del doble del crecimiento promedio de los países industrializados en el mismo período, que fue del 2.5%. Los países en desarrollo del Medio Este y Europa crecieron al 3.6% en el mismo período, los países de América Latina lo hicieron al 3.2%, mientras los países en desarrollo de Africa, crecieron al 2.3%, esto es a un ritmo ligeramente inferior al que registraron los países industrializados.

Para 1994, el Fondo Monetario Internacional, FMI, prevé una recuperación de los países industrializados -crecimiento del 2.2%, frente al 1.1% en 1993-, manteniéndose muy por debajo del crecimiento previsto para los países en desarrollo, en particular del Asia -7.1% para 1994, frente al 8.7% en 1993; y, aún de América Latina, que registraría un crecimiento similar al de 1993 -3.5% frente al 3.4%-.

Como resultado de ese proceso, una parte de los países del SUR, concretamente los del sudeste asiático y China se aproximan al NORTE, mientras que los países de Europa Central y Europa del Este parecen aproximarse al SUR.

## **Diferenciación del tercer mundo**

La reestructuración de la economía mundial en curso ha dado lugar a una profunda diferenciación al interior de los países en desarrollo. El Tercer Mundo se ha diluido en países y regiones cuya distancia mutua es cada vez mayor. El Sur registra por lo menos tres tendencias: la de los países en desarrollo de Asia, que tuvieron un ritmo de crecimiento promedio del 8.7% en 1993 <sup>3</sup>, esto es ocho veces más que el crecimiento promedio que registraron los países industrializados (1.1%); la de los países en desarrollo del Medio Este y Europa, así como de América Latina, que registraron un crecimiento promedio del 3.4%; y, la de los países en desarrollo de Africa, que registraron un crecimiento promedio del 1.6% en 1993, sólo ligeramente superior al promedio del crecimiento de los países industrializados.

Tomando en cuenta que, aún dentro de estas regiones se registran enormes diferencias en el comportamiento de las economías de los diferentes países, podemos afirmar que en realidad entre los países del Tercer Mundo, las economías evolucionan por lo menos a tres velocidades. Un grupo de economías de reciente industrialización, como China, el Sudeste asiático -Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán-; los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático -ANSEA-: Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, e incluso una minoría de países de América Latina -Brasil y México- con avances y retrocesos, que se acercan a diferentes velocidades hacia el Norte industrializado. Hay un segundo grupo de países que atraviesan por un proceso de reprimarización -por desindustrialización-, entre los que se incluyen la mayoría de países de América Latina; y, hay un tercer grupo de países fundamentalmente africanos, que se encuentran en franco proceso de marginalización, sin que ello signifique su desconexión de la dinámica de la economía mundial.

## **Fricciones entre los países industrializados**

La diferenciación del Tercer Mundo, se registra en condiciones de cambios profundos también en la posición relativa de los países industrializados y de aumento de las fricciones entre ellos. La transformación de Estados Unidos en el más grande país deudor del mundo, en 1985, por primera vez desde 1914; y, la transformación de Japón y Alemania en sus principales acreedores; los profundos desequilibrios comerciales y financieros internacionales, y las dificultades en corregirlos, en particular el déficit comercial norteamericano y el superávit de Japón y los nuevos países industrializados de Asia, el proceso de reunificación alemana y las

---

3. Ver Cuadro N- 1, anexo

contradicciones entre los objetivos internos de Alemania y su posición de líder en Europa, han profundizado las fricciones entre los países industrializados dificultando la puesta en práctica de sus mecanismos convencionales de coordinación, lo cual ha dificultado el avance de las negociaciones comerciales multilaterales y ha dado lugar a una mayor inestabilidad en los mercados financieros y en los mercados de divisas.

La última recesión y el crecimiento lento en los países industrializados, cuyo peor efecto es el ascenso del desempleo, han estimulado los sentimientos nacionalistas. Los enfrentamientos comerciales entre Estados Unidos y Japón se han exacerbado, mientras en Europa han proliferado las divergencias entre los países miembros de la Comunidad Europea, dificultando el proceso de integración europea.

### **Enfrentamientos comerciales USA- Japón**

Las dificultades que enfrenta Estados Unidos para corregir su déficit comercial con Japón, (en 1992 representó aproximadamente el 50% del déficit comercial total de Estados Unidos), han dado lugar a una tensa relación comercial entre estos dos países y a la propuesta norteamericana de establecer un nuevo esquema de negociaciones comerciales bilaterales, denominado "Marco para una nueva asociación económica" ("Framework for a New Economic Partnership"), en el cual Estados Unidos pretende establecer un "comercio de resultados", mediante el establecimiento de objetivos numéricos a ser alcanzados, respecto a la magnitud del superávit en cuenta corriente japonés y a su volumen de importaciones, además de todos los temas en los que se mantendrán negociaciones bilaterales, que se añaden a los catorce acuerdos comerciales adicionales que regulan el comercio entre los dos países.<sup>4</sup>

El comercio entre Estados Unidos y Japón es, en consecuencia, cada vez más un comercio administrado y en el que las relaciones bilaterales tienden a reemplazar a las negociaciones multilaterales, a pesar del apoyo norteamericano y japonés a las mismas.<sup>5</sup>

### **Diferencias comerciales Estados Unidos- Comunidad Europea**

Estados Unidos tiene también importantes diferencias comerciales con Europa, como se constató en el transcurso de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay, en especial en torno a la Política Agrícola Común (PAC).

---

4. Para mayor detalle sobre este tema, ver Equipo de Coyuntura CAAP. "COYUNTURA INTERNACIONAL". En ECUADOR DEBATE, N- 30, Diciembre de 1993, pp.31 a 33.

5. Ver: De la Cámara, Manuel. "La confrontación comercial entre Estados Unidos y Japón", BOLETIN ECONOMICO DE ICE, N- 2406, del 21 al 27 de marzo de 1994, pp. 785 a 789.

La PAC está constituida por un conjunto de medidas de apoyo concedidas por los países miembros de la Comunidad Europea a sus agricultores, que incluye el establecimiento de precios de apoyo para estimular los cultivos, impuestos y limitaciones a las importaciones de productos similares para eliminar la competencia externa en su mercado interno; y, concesión de subsidios a las exportaciones para colocar los excedentes agrícolas de la CE en los mercados internacionales.

La magnitud de la ayuda oficial a la agricultura concedida por la Comunidad Europea (155.9 mil millones de dólares en 1992), llegó a superar a la concedida por Estados Unidos a sus agricultores (91.1 mil millones de dólares en el mismo año)<sup>6</sup>, razón por la cual, Europa tendió a desplazar del mercado mundial de productos agrícolas, en particular de cereales, no solamente a los países subdesarrollados que evidentemente no pueden competir con los productos subsidiados procedentes de los países industrializados, dada la magnitud de los subsidios concedidos, sino incluso a Estados Unidos. Las dificultades registradas por Estados Unidos para corregir su déficit fiscal, más aún frente a la última recesión, le impidieron continuar aumentando el monto de los subsidios, como si lo hizo la Comunidad Europea.

### **Conflictos comerciales reflejan reestructuración en curso**

Los conflictos comerciales en el seno del GATT, en consecuencia, tuvieron una configuración distinta a la tradicional norte/ sur, reflejando la reestructuración de la economía mundial en curso. Así, el tradicional enfrentamiento en torno a la política agrícola entre el norte y el sur, fue reemplazado por un enfrentamiento norte/norte entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, mientras surgieron diferencias sur/ sur en torno a la liberalización de los servicios, al desmantelamiento del Acuerdo Multifibras y aún, respecto a la eliminación de los subsidios a la agricultura.

Mientras los países en desarrollo exportadores de servicios, como Corea, Hong Kong, Singapur y México, apoyaron la liberalización de los servicios, sin las restricciones incluidas por Estados Unidos -al transporte naval- y la Comunidad Europea -a los audiovisuales-, servicios que finalmente fueron excluidos de la liberalización; un grupo de 10 países en desarrollo, liderados por India y Brasil, estuvieron en contra de dicha liberalización. Dicho grupo conformado además de India y Brasil, por Argentina, Cuba, Egipto, Nicaragua, Nigeria, Perú, Tanzania y Yugoslavia, fué perdiendo fuerza en el transcurso de las negociaciones, por la neutralidad que asumieron algunos de sus miembros, como Argentina y Egipto.

---

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

Los países en desarrollo que tienen un acceso privilegiado al mercado de los países industrializados, como resultado del Acuerdo Multifibras, fueron hostiles a su eliminación; así como los países en desarrollo importadores de productos alimenticios, en particular africanos, objetaron la eliminación de los subsidios a la agricultura, por el encarecimiento que registrarán a futuro, los precios de sus importaciones de productos alimenticios. Todo ello, a pesar de que los acuerdos alcanzados en el transcurso de la Ronda Uruguay incluyen plazos relativamente largos para su entrada en vigencia, más allá del año 2.000.

La ruptura de las viejas alianzas no solamente entre países en desarrollo, sino también entre países desarrollados, así como su fraccionamiento y el surgimiento de nuevas alianzas, se evidenció en el transcurso de la Ronda Uruguay.

### **Diferencias entre países miembros de la Comunidad Europea**

En Europa, los compromisos para la creación del espacio económico europeo (en mayo de 1992, que reagrupa los 12 de la Comunidad Económica Europea y los 7 de la Asociación Europea de Libre Comercio), la entrada en vigor del mercado común (1 de Enero de 1993), la ratificación del Tratado de Maastricht (terminada en el transcurso de 1993), que conducen a la creación de la Unión Económica y Monetaria, son tentativas de avanzar con el proceso de integración europea, por lo menos a nivel institucional.

Sin embargo, en el transcurso de la última recesión, las diferencias entre los países miembros de la Comunidad Europea, se han profundizado. El punto de mayor fricción, es posiblemente el manejo de las tasas de interés, por la incompatibilidad entre los objetivos internos de Alemania, país líder del Sistema Monetario Europeo; y, el objetivo comunitario de reducir dichas tasas, para estimular la economía de los países miembros sumidos en la recesión.

La decisión alemana de conceder prioridad al control de la inflación, manteniendo elevadas las tasas de interés, obedece al crecimiento registrado por el déficit fiscal, como consecuencia del financiamiento de la reunificación y al crecimiento considerado elevado de la masa monetaria, alimentada por el masivo ingreso de capitales atraídos por las mayores tasas de interés internas.

Los conflictos de intereses entre los países miembros de la Comunidad Europea que se reflejan en sus divergencias respecto al manejo de las tasas de interés y de los tipos de cambio desembocaron en verdaderas tormentas monetarias desde septiembre de 1992<sup>7</sup>; y, en Agosto de 1993, colocaron al borde del colapso, sino es que lo liquidaron, al Mecanismo Europeo de Paridades Cambiarias, considerado un

---

7. Ver: Calvo, Antonia. "Las lecciones de la crisis monetaria europea". *Boletín ICE Económico*, N-2373, del 14 al 20 de junio de 1993, Madrid, España.

elemento central del Sistema Monetario Europeo y del proyecto de establecimiento de una moneda única, obligando a los Ministros de Finanzas de la CE a ampliar la banda de fluctuación de las monedas al 15%, porcentaje que equivale a casi siete veces el 2.25% de fluctuación vigente hasta entonces, porcentaje que fué establecido en diciembre de 1971 <sup>8</sup>, esto es que estuvo vigente por aproximadamente 22 años.

El Mecanismo Europeo de Paridades Cambiarias, elemento central del Sistema Monetario Europeo y de la Unión Europea, ha sufrido así serios problemas en el transcurso de la última recesión en Europa.

Aún cuando las divergencias entre los países miembros de la CE han sido particularmente importantes en el campo monetario y financiero, se han registrado también importantes divergencias en el campo comercial. El proteccionismo francés se ha enfrentado con el librecambismo de los demás países miembros, en particular de Gran Bretaña y Alemania, lo cual fué evidente en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre la agricultura y las diferencias en torno al Acuerdo denominado "Blair House" <sup>9</sup>, que amenazaron con hacer fracasar las negociaciones de la Ronda Uruguay y las mantuvieron estancadas por un importante período.

Finalmente, los criterios de convergencia, definidos en Maastricht son inalcanzables en las circunstancias actuales de los países afectados por la recesión económica, en razón de la magnitud de sus déficit fiscales.

## FUERZAS QUE DETIENEN EL AVANCE DE LA GLOBALIZACION

Los desequilibrios financieros y comerciales internacionales, la recesión económica y el crecimiento lento están dificultando el avance del proceso de globalización de la economía mundial, en curso <sup>10</sup>, registrándose tendencias contradictorias. Por un lado, avanza la globalización de los mercados, en particular de los mercados financieros, pero por otro lado se observa una renovación del nacionalismo y del regionalismo.

Hay un conflicto entre la operación de las fuerzas del mercado con la presencia de empresas y bancos transnacionales y la tendencia a la liberalización financiera, que conducen a la globalización de la economía, por una parte; y, por otra parte, la

---

8. Ver: Flouzat, Denise. *Economie Contemporaine. Les phénomènes monétaires*, Presses universitaires de France, París, Francia, 1977, p. 251.

9. Ver: Bonet, Alfredo. "El Acuerdo de Blair House sobre el conflicto de oleaginosas entre Estados Unidos y la CE", *Boletín ICE Económico*, n- 2376, del 5 al 11 de julio de 1993, pp. 1975 y 1976.

10. Por **globalización** se entiende la tendencia de las economías nacionales a ser integradas en una sola economía mundial, en la cual el Estado y los límites nacionales van perdiendo sentido. A juicio de la OCDE, la **globalización** se define como la puesta en funcionamiento de redes mundiales de producción y de información. Ver: DOSSIER LA GLOBALIZATION, *Le Monde*, 22 juin 1993, p. 36.

tendencia a la constitución de espacios socio- político- económicos regulados a nivel regional, con profundas divergencias entre los países participantes, que muestra el resurgimiento del nacionalismo.

El mundo se encuentra, en consecuencia, en un proceso de profunda recomposición, en el que se confunden tendencias a la regionalización y a la globalización, a la conformación de bloques regionales, al nacionalismo pero también al multilateralismo.

## LA TENDENCIA A LA REGIONALIZACION

Mientras el número de países participantes en el GATT ha crecido en forma espectacular en especial en la última década, ascendiendo a 117 partes contratantes en diciembre de 1993 <sup>11</sup>, frente a 23 al inicio de sus actividades en enero de 1948 <sup>12</sup>, mostrando el creciente interés de los países en las negociaciones comerciales multilaterales que allí se desarrollan, han proliferado los acuerdos comerciales subregionales o regionales.

La regionalización no constituye un fenómeno nuevo. De hecho, la existencia de lazos históricos entre ciertos países obligó al GATT a establecer regímenes preferenciales desde su entrada en vigor, el 1 de enero de 1948. Sin embargo, el regionalismo en curso ha adquirido nuevas dimensiones en los últimos años, con la continua profundización y ampliación del programa de un Mercado Común en Europa; los acuerdos entre la Comunidad Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio y algunos países de Europa del Este; el Acuerdo de Libre Comercio de Norte América, que incluye a Canadá, Estados Unidos y México, y su posible extensión al resto de América en el marco de la Iniciativa de las Américas; los nuevos acuerdos surgidos entre países latinoamericanos que se añaden a los viejos esquemas de integración existentes; los acuerdos entre países del Asia Oriental; y los acuerdos de cooperación de la Cuenca del Pacífico.

El nuevo regionalismo agrupa a países de similar nivel de desarrollo, como el que se registra en Europa, dando lugar a una regionalización horizontal; a países de diferente nivel de desarrollo, como el que se registra entre Estados Unidos y México, dando lugar a una regionalización vertical; y también a países industrializados con los nuevos países industrializados de Asia y de América Latina, así como con los países de Europa del Este (como los Acuerdos de libre comercio vigentes entre

---

11. Fuente: GATT. FOCUS, *Boletín de Información*, N- 104, Diciembre de 1993, p. 16.

12. Fuente: Salgado, Wilma. **EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO, SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES Y SUS PROBLEMAS, FRENTE AL SISTEMA MUNDIAL DE COMERCIO -la opción del Ecuador frente al GATT-**. BancoCentral del Ecuador, 1991, p. 11.



los países de Europa Occidental con los de Europa del Este), dando lugar a la denominada "regionalización diagonal".<sup>13</sup>

En esas condiciones, el debate entre la compatibilidad del regionalismo con el multilateralismo se ha vuelto a colocar en la mesa de discusiones. Los acuerdos comerciales regionales, son considerados por algunos analistas, una expresión del comercio administrado, en la medida en que otorgan derechos especiales a algunos países y niegan a otros<sup>14</sup>, pero el GATT desde su creación en 1948, acepta las preferencias comerciales entre países limítrofes, uniones aduaneras y zonas de libre comercio. En ese sentido, a juicio del GATT, los acuerdos comerciales regionales, aún cuando deben someterse a su examen, son considerados compatibles con el multilateralismo e incluso convenientes, al agrupar a varios países y disminuir el número de interlocutores en las mesas de negociación (como el caso de la Comunidad Europea, que negocia como grupo en el seno del GATT). Lo que el GATT considera incompatible con sus principios básicos es el "comercio dirigido", considerado "la antítesis de un sistema multilateral abierto".<sup>15</sup>

La regionalización está adquiriendo nuevas dimensiones, en la medida en que las negociaciones sobrepasan los temas exclusivamente comerciales, para incursionar en otros campos de la política económica interna de los países participantes, incluso antes de que existan normas sobre esos temas en el GATT, como fue el caso del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica, respecto a las políticas laborales, la legislación financiera y la legislación sobre medio ambiente en los países involucrados en el acuerdo, esto es Canadá, Estados Unidos y México.

## A MANERA DE CONCLUSION

Los indicadores disponibles sobre la economía mundial muestran que en 1994, continuará registrándose un crecimiento lento en la economía de los países industrializados, mientras el crecimiento en los países en desarrollo de Asia triplicará el de los países industrializados, mostrando que el proceso de reestructuración de la economía mundial continuará.

Las diferencias entre los países del Sur subdesarrollado serán cada vez mayores, mostrando las diferentes formas de inserción en la economía mundial que asumen

---

13. Ver: Hugon, Philippe. "L'EUROPE ET LE TIERS MONDE: ENTRE LA MONDIALISATION ET LA REGIONALISATION", EN *Revue Tiers Monde*, t. XXXIV, n- 136, octobre-décembre 1993, p.726.

14. Ver: "Conferencia internacional sobre asuntos monetarios y comerciales", en *Boletín del FMI*, Volumen 19, número 20, 5 de noviembre de 1990, p.322.

15. Ver: Sutherland, Peter. "COMERCIO MUNDIAL: EL PROXIMO RETO". En *GATT FOCUS, Boletín de información*, N- 105, Enero- Febrero de 1994, p.5.

los diferentes países y regiones, así como las diferencias en el avance del proceso de globalización en el campo financiero frente al campo comercial.

La tendencia hacia la globalización avanza en forma particularmente evidente en el campo financiero. Los mercados financieros tienden a globalizarse, integrándose cada vez más entre ellos, bajo el impulso de las innovaciones tecnológicas en particular en telecomunicaciones y electrónica; y, los amplios procesos de desregulación y liberalización financieras.

La globalización de los mercados de bienes y servicios avanza con mayor dificultad que la globalización financiera. Mientras la libertad de circulación de capitales a nivel internacional es cada vez mayor, la "libertad" de circulación de mercancías enfrenta serias dificultades, como lo demuestran los enfrentamientos comerciales entre Estados Unidos y Japón, entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, al interior de la propia Comunidad Europea; y, las crecientes limitaciones que establecen los países industrializados en general, al ingreso de productos procedentes de los países en desarrollo,<sup>16</sup> a pesar de la liberalización unilateral de sus mercados implementada en el marco de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en los últimos años, en especial en los países de América Latina.

La libertad de circulación de capitales y los avances y retrocesos en la libertad de circulación de mercancías no han estado acompañadas de mayor libertad en la circulación de mano de obra. Las leyes migratorias en los países industrializados se han endurecido contra el ingreso de trabajadores procedentes de los países en desarrollo, mientras la apertura comercial de América Latina ha posibilitado la relocalización del desempleo de los países exportadores de bienes y servicios hacia los importadores, sin necesidad de migraciones internacionales de sus trabajadores.

La tendencia a la globalización financiera y a la conformación de bloques regionales, no impiden la marginalización relativa de ciertos países y el estancamiento de otros, sino que pueden incluso alimentarla, al ser globalizados a nivel financiero pero marginalizados a nivel productivo. La globalización financiera y la inclusión de la legislación financiera de los países en las negociaciones internacionales dan lugar a la pérdida de capacidad del Estado nacional, para diseñar políticas económicas independientes, como ha sido el caso de los países que se han industrializado en las décadas pasadas.

América Latina, en la era de la globalización, corre el riesgo de ser integrada a la economía mundial en cuanto consumidora de productos importados y en cuanto mercado financiero para actividades especulativas, pero ser marginalizada en cuan-

---

16. Mayor información consultar en: International Monetary Fund. *Issues and Developments in International Trade Policy*, Occasional Paper N- 63, Washington D.C., December 1988.

to productora, lo que significa convertirse en una de las regiones subdesarrolladas en las que se acumulan las peores lacras del capitalismo mundial: especulación y desempleo.

América Latina enfrenta el riesgo de caer en una crisis más profunda que la de los años ochenta, cuando al efecto negativo de la recesión en los países industrializados que se traduce en el deterioro de los términos de intercambio por la caída de los precios de sus productos de exportación y el lento crecimiento de la demanda en los países industrializados, se añade una salida de capitales por cambios de las tasas de interés internacionales decidida por los países industrializados en función de sus intereses económicos.

La próxima crisis de la deuda será entonces, con los Organismos Multilaterales que están repitiendo el mismo error que antes criticaron a los acreedores bancarios y a los países endeudados, de no destinar la deuda a proyectos que puedan autoseruirse mediante la generación o el ahorro de divisas.

Mientras América Latina no mejore su capacidad productiva, para aumentar sus ingresos por exportaciones o disminuir sus pagos por importaciones, logrando un superávit comercial que le permita cumplir con los compromisos internacionales ya adquiridos, servicio de la deuda y de la inversión extranjera, su situación es extremadamente vulnerable a los cambios de dirección de las corrientes de capital, además de que el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos -Reserva Monetaria Internacional más alta, estabilidad del dólar, disminución de la tasa de inflación y del déficit fiscal-, no se traduce en mejores condiciones de vida de la población, porque el desempleo y el subempleo continúan creciendo mientras América Latina fomenta la conservación de empleos en los países proveedores de las importaciones.

# CORRUPCION PUBLICA E INDICADORES DE POBREZA

Equipo de Coyuntura -CAAP-

## INTRODUCCION

**E**n el anterior informe de coyuntura <sup>1</sup>, se hizo una aproximación cuantitativa a la magnitud de la corrupción dentro del sector público y privado, siendo el Presupuesto del Estado, el principal instrumento para medirla.

El presente informe, intenta aproximarse en forma tentativa y desde el análisis del sector público<sup>2</sup>, a algunas de las posibles causas y consecuencias de esta **enfermedad de moda**, la que consideramos, no es coyuntural sino estructural, provocando retraso en el desarrollo de la institucionalidad y de la democracia; produciendo a propósito de la distracción de fondos, incremento en los costos de la gestión pública, reducción de la calidad de las inversiones y en última instancia, perjuicio a la gran masa empobrecida que no puede acceder a los servicios públicos.

Es evidente que los déficit existentes en materia de servicios sociales, se originan, entre otras razones, por la poca probidad con la que se manejan los recursos estatales y la forma en que la planificación, antes que obedecer a prioridades de todos los sectores, se orienta por criterios de clientelismo y posibilidad de usufructuar económica y socialmente de la gestión pública.

## 1. EL GRAN ESCENARIO PARA EL FOMENTO DE LA CORRUPCION

El modelo macroeconómico obsesivamente orientado al control de la inflación, la reducción del déficit fiscal y el cumplimiento del servicio de la deuda externa,

---

1. Véase: Revista Ecuador Debate No.31

2. La corrupción no es exclusiva de la burocracia. Esta variedad de delincuencia se ejerce con mayor medida en el sector privado, incluso gran parte de la corrupción pública es incentivada por el sector privado. (Maya y Schuldt, 1994). Ultimamente se han denunciado actos de corrupción en la cúpula de la Policía y de los altos ejecutivos del Banco de los Andes por lavado de narcodólares. Este último, según el Ministro Fiscal de Pichincha, se ha extendido a otras financieras del país. En 1993 se estima que en Ecuador se lavó cerca de 1.200 millones de dólares. (El Comercio; 13.06.94; pp: C-11)

constituye el escenario en el que se mantienen e incrementan los niveles de corrupción. En efecto, el abandono de las políticas sociales, el deterioro de los ingresos de los trabajadores, la ausencia de propuestas redistributivas y la reducción de las oportunidades de empleo, hacen que la gestión pública se desenvuelva en un ambiente en el que quienes la integran, especialmente en los espacios marginales, vean en ella, la oportunidad de enriquecimiento fácil y/o de sobrevivencia emergente. Es decir, los actos de corrupción, se convierten cada vez más en una parte vital del engranaje de la economía, donde se combina un voluminoso aparato estatal con una pobreza endémica y una desigual distribución del ingreso, ingredientes básicos para que se consagre la corrupción<sup>3</sup>. Es necesario señalar que las medidas incorporadas a los programas de ajuste estructural, como la liberalización financiera, la apertura comercial y las privatizaciones (a precio de remate, como el caso de Aztra o sin destino específico de los recursos), legalizan actos normalmente fraudulentos, dando lugar a la profundización de la concentración del ingreso y la marginalidad social. El margen excesivo entre tasas activas y pasivas de interés constituye de hecho una “usura legalizada” y la apertura comercial, legaliza el contrabando. Ello sin mencionar la evasión tributaria.

## **2. APROXIMACION A LAS CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCION EN EL SECTOR GUBERNAMENTAL**

Las prácticas corruptas, en el manejo del Presupuesto General del Estado, están convirtiéndose para determinados sectores políticos, económicos y sociales, en instrumento clave, no solo para el enriquecimiento ilícito, sino también para copar espacios de influencia política. El itinerario de la corrupción sigue un tránsito similar al de la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto estatal. La etapa de elaboración, instrumento central de orientación del gasto e inversión pública, acusa en primera instancia la ausencia de la opinión pública en su estructuración. Las prioridades y metas son establecidas bajo una matriz que privilegia el favor político y la posibilidad de compensar y equilibrar el “desgaste” gubernamental; más bien, son de excepción las definiciones que hacen referencia a las posibilidades de potenciar las estructuras productivas conjugándolas con la consolidación de la democracia. En la etapa de **aprobación**, nuevamente se ponen como referentes, las negociaciones políticas y las posibilidades de consolidar imágenes en el siguiente proceso electoral. En estas dos etapas es donde se **planea el atraco** y también donde los “beneficiarios” -en teoría- del accionar público, son los grandes

---

3. A más de la corrupción, la delincuencia y el narcotráfico se han ido constituyéndose en alternativas extremas para enfrentar la crisis. Es incuestionable el crecimiento acelerado de los casos de: secuestros, homicidios, sobornos, robos, saqueos y lavado de dólares (narcocorrupción). Véase: Los informes de coyuntura sobre violencia social en Ecuador Debate Nos. 28 y 31.

ausentes en la toma de decisiones. En la **ejecución del presupuesto**, es cuando se **consume el atraco** y a despecho de leyes y mecanismos de control, lo único que funciona eficientemente, es la “comisión”, “la coima”, “la suplantación documental”, “la adjudicación ilegal”, en definitiva, el arte del engaño.

En lo que sigue, se hace una primera aproximación a algunas de las causas que mantienen y fomentan los niveles de corrupción en el manejo del Presupuesto General del Estado.

## 2.1 Estructura de gestión del sector gubernamental

Una visión a la estructura organizativa de cualquiera de las instituciones hace concluir que estas se caracterizan por dos elementos: por un lado, la dispersión orgánica y funcional; y por otro, el altísimo grado de concentración en la toma de decisiones. Mas allá de que tales características, limitan de facto la eficiencia y la eficacia, se constituyen además en espacios apropiados para el desarrollo de la corrupción. En efecto, la máxima autoridad institucional está “aureolada” por todas las atribuciones, pero a la vez, eximida de casi todas las responsabilidades, como consecuencia, el peso de la ley recae, a su momento en las estructuras de base.

### CUADRO N° 1

#### NIVELES DE RESPONSABILIDAD EN EL SECTOR PUBLICO

Período: Ultimos 5 años -porcentajes promedio-

NIVEL JERARQUICO	TIPO DE RESPONSABILIDAD		
	Administ.	Civil	Penal
Ministros	0,24	0,63	0,19
Asesor Ministro	0,24	0,54	0,00
Subsecretarios	1,19	1,79	1,00
Directores	33,36	20,81	23,52
Jefes Depart.	39,84	48,51	53,96
Técnicos	11,75	11,00	3,57
Comité Adjudica.	5,98	2,71	1,81
Otros	7,40	14,02	15,95
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Se puede notar que del total de responsabilidades<sup>4</sup> a las máximas autoridades únicamente se les atribuye el 2%; en cambio, las bases de la organicidad asumen el 94,5%; y, los comités el 3,5%. De lo dicho se infiere que la verticalidad en la organización, permite que los directivos den las disposiciones centrales respecto a la gestión, pero no asuman ninguna responsabilidad al momento de la determinación de sanciones.

El cuadro habla por sí sólo, pero vale la pena resaltar lo siguiente. El 82% de las sanciones recaen sobre los empleados de **Nivel Operativo-Auxiliar** que corresponde a: Directores, técnicos, contadores y tesoreros (funcionarios de carrera); el 3.5% a los **Comités de Adjudicaciones** que son cuerpos colegiados; mientras que el **Nivel Directivo** que incluye: Ministros, asesores y subsecretarios (cargos políticos), casi no tienen sanción<sup>5</sup>.

Debe anotarse además que una característica central de la gestión pública, es su tajante alejamiento de la sociedad. Ello construye espacios grises en donde lo público es percibido como ajeno a la sociedad y como un negocio privado (en el mal sentido), para quienes lo gestionan. Por otro lado, también es conocido que más allá de las estructuras formales, funcionan mecanismos informales. Generalmente los altos jefes, desarrollan sus funciones rodeados de un espeso “**ejército de asesores**”, quienes asumen, a título de confianza y amistad con la cúpula, tareas definitivas en procesos de contratación de toda índole; sin embargo, en tanto no son funcionarios oficiales, tampoco son sujetos de culpa, a pesar de que se les conoce como correas de transmisión de decisiones y como martillos para impulsarlas.

De lo dicho se infiere que el principio del “**pez gordo**”<sup>6</sup>, no se cumple en la gestión pública. Este tipo de configuración de los niveles de autoridad y decisiones, donde se neutralizan y diluyen los grados de responsabilidad, beneficia a la cúpula burocrática y a su equipo de asesores y les exime de responder por sus actos.

Realmente, en este punto, si no se incorporan modificaciones sustantivas en la estructura de la gestión pública, poco se ganará al reducir su personal. No se trata entonces de restringir la discusión sobre el concepto de modernización de la institucionalidad del sector público, únicamente al número del personal que la compone,

---

4. La Contraloría General del Estado establece tres tipos de responsabilidades: Civil (expedición de glosas), **Administrativa** (multas o destitución de funcionarios); y, **Penal** (establecida por los jueces competentes).

5. La Constitución Política (Art.39), señala que: No hay autoridad exenta de responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

6. Véase: Klitgaard, Robert; “El principio del pez gordo: usos y limitaciones” en: Guía del Control-Programa Anticorrupción; 1994; No.15, pp.26-30. Durante nuestra reciente vida democrática, pocos han sido los “peces gordos” denunciados por perjuicios económicos: La importación de 20 mil Tm. de arroz; caso Fokker; la vía B.endez-Morona; la Perimetral; la comercialización de 60 mil Tm. de sorgo; los recolectores de basura; y, los diferentes casos ocurridos en la Municipalidad de Guayaquil.

sino sobre todo, poner en cuestión los “residuos feudales” que la caracterizan y que son caldo de cultivo para perennizar todo orden de corrupción, hasta hacer de ella una virtual forma de vida. Elemento adicional a considerarse es el referido a la estructura salarial del sector público, la misma que garantiza la ubicación en la organicidad y no la competencia y profesionalidad. De esta manera, dicha estructura por sí misma se convierte en un botón donde unos tratan de redondear el salario y otros de enriquecerse en el menor tiempo posible.

### **3. ESTRUCTURA LEGAL ENMARAÑADA E INSUFICIENTES MECANISMOS DE CONTROL**

Otro de los elementos que motivan la corrupción tiene relación con una estructura legal abundante y enmarañada pero contradictoria e insuficiente. En correspondencia con ello los mecanismos de control generalmente son estériles y de poca cobertura.

Las deficiencias anotadas, pueden mirarse en las características del **sistema normativo** del país, donde existe una avalancha de leyes, decretos, resoluciones, reglamentos, contradictorios entre sí. Estas leyes no necesariamente emanan del Congreso -el cual cumple cada vez menos la función de legislar- sino del Ejecutivo con la emisión de **decretos de emergencia**.

Los diferentes decretos, acuerdos, dictados por los ministerios muchas veces no contemplan el bien de todos los ciudadanos, sino que favorecen intereses particulares o sectoriales, a menudo de los círculos más influyentes. Por otra parte, las leyes suelen redactarse en forma apresurada sin que el texto sea analizado a profundidad. Un exagerado formulismo vuelve al derecho, ambiguo para la mayoría de la población y hacen que los actos de corrupción no sean sancionados simplemente por no haber observado un detalle formal de menor importancia.

Nuestras actuales normas jurídicas en el ámbito del sistema político son claramente disfuncionales y favorecen la corrupción en el mismo. Esta última afirmación no implica la ingenuidad de sostener que con el cambio de legislación o la incorporación de nuevas normas (**Ley anticorrupción**), desaparecerán estas prácticas.

En cuanto al insuficiente e inoportuno control de la corrupción, la conclusión más general que se puede extraer es que la mayor parte de los estudios “objetivos” (exámenes especiales, auditorías), son practicados con varios años de retraso (tres-cuatro años). Por otra parte, los montos económicos puestos en cuestión por Contraloría, son poco representativos con respecto al presupuesto del Estado.

Los exámenes de Contraloría están concentrados en la Sierra, mientras que en la Costa y más aún en el Oriente se realizan exámenes sobre un porcentaje mínimo del gasto público.



Para los dos últimos años<sup>7</sup>, el 86,5% de los recursos examinados son practicados en la Sierra, el 13,1% en la Costa y el 0,3% en el Oriente. Por provincias, Pichincha llega al 81,1%, le siguen muy distante Guayas (7,6%), Cotopaxi (2,7%), Esmeraldas (2,2%), Los Ríos (1,9%). Las demás provincias se sitúan por debajo del 1%. En el Oriente casi no existe control.

Respecto al número de exámenes practicados, la Sierra tiene el 63,5%; la Costa el 28,6%; el Oriente y Galápagos el 7,9%. Por provincias, Pichincha cubre el 21,1%, le siguen Chimborazo 8%, Azuay 7,9%, Guayas 7,8% y Manabí 6,2%.

En la Sierra en promedio, los recursos indagados fueron de S/ 14.731 millones por examen aprobado (auditorías, exámenes especiales); en la Costa fue de S/ 4.949 millones (tres veces menos que la Sierra). Pichincha llega a S/ 41.811 millones, le sigue Guayas con S/ 10.550,6 millones (cuatro veces menos que Pichincha).

De lo señalado se puede concluir que factores como, una ineficiente estructura de gestión, la sobrevaloración de la autoridad, la carencia de leyes actualizadas, el ineficiente e inoportuno sistema de control y la falta de voluntad para realizar cambios profundos <sup>8</sup>, trae como consecuencia que todos busquen lucrar de los recursos del Estado, especialmente aquellos que hicieron sus "inversiones" en las campañas políticas y que se incorporan como directivos en la administración pública.

#### **4. CORRUPCION PUBLICA E INDICADORES DE POBREZA**

Una deficiente gestión pública puede coartar la ejecución de las obras de beneficio social, ocasionando pérdidas de recursos y disminución del patrimonio estatal por una parte; y, por otra, la reducción en la prestación de los servicios básicos (cantidad y calidad), lo cual perjudica sustantivamente a los sectores más pobres, quienes no logran acceder a los mismos. Sin embargo, en algunos casos, las obras no se concretan, no por falta de recursos asignados a los programas, sino por un manejo irresponsable de los mismos.

---

7. Fuente: Informes del Contralor General del Estado (informes de auditoría y exámenes especiales aprobados según regiones-provincias). No se incluye los análisis en moneda extranjera por no existir información completa.

8. El Contralor General del Estado, en sus diferentes declaraciones, ha manifestado dos aspectos que realmente preocupan y que debe ser motivo de reflexión de todos los ecuatorianos. Uno, que el país, es el más corrupto del mundo y, algo más grave todavía, la falta de voluntad política para combatir la corrupción.

#### 4.1 Glosas confirmadas y niveles de pobreza<sup>9</sup>

Según la información disponible, el monto de glosas confirmadas representa el 6%, del monto de corrupción estimado en el aparato estatal. Esto demuestra en cierta medida que los sistemas formales de control, no logran detectar en forma efectiva los eficientes esquemas de corrupción burocrática.

##### CUADRO N° 2

##### GLOSAS CONFIRMADAS A NIVEL NACIONAL

Período: Enero 1988 - Febrero 1994\* - Porcentajes-

PROVINCIA	% Glosas Confirmadas	Porcentaje Pobres Crónicos Urbanos	Glosa por Pobres Crónicos Urbanos
SUCUMBIOS	0,14	52	2.138,25
ESMERALDAS	0,26	52	500,85
Z.CHINCHIPE	0,08	48	1.055,13
LOS RIOS	0,18	47	267,92
NAPO	0,02	46	300,98
CAÑAR	0,00	46	6,16
M. SANTIAGO	0,01	45	144,84
EL ORO	0,59	43	778,03
MANABI	0,34	43	269,38
GUAYAS	94,44	43	19.146,92
PASTAZA	0,02	40	334,54
IMBABURA	0,16	37	483,15
COTOPAXI	0,02	36	108,56
BOLIVAR	0,02	36	224,95
LOJA	0,02	34	55,52
CARCHI	0,01	34	62,06
GALAPAGOS	0,02	34	1.560,78
TUNGURAHUA	0,04	30	126,92
PICHINCHA	3,57	30	1.544,15
CHIMBORAZO	0,05	29	226,19
AZUAY	0,03	27	84,75
TOTAL	100,00	38	7.744,50

\* Datos provisionales / Fuente: Banco de Datos -CAAP-

9. Hemos considerado las glosas confirmadas (datos preliminares). Si bien las glosas constituyen una presunción de responsabilidad son un indicador adecuado para evaluar lo afirmado; Mapa de pobreza urbana, que utiliza como elementos centrales -al igual que otros mapas- el acceso a los servicios básicos y el ingreso que cubre las necesidades nutricionales.

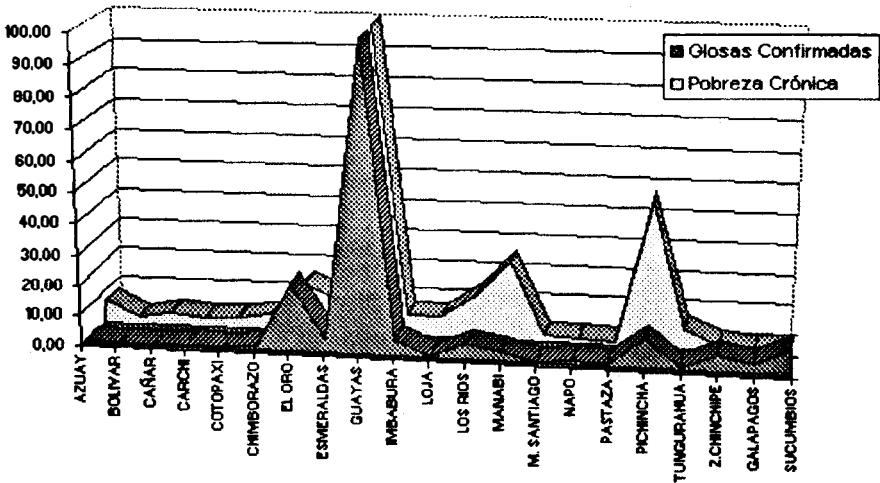
Según el Cuadro No.2, el 95,8%, de las glosas se encuentran localizadas en la Costa, siendo la provincia del Guayas la que presenta el porcentaje más preocupante a nivel nacional con el 94,4%. Le sigue la Sierra con el 3,9%, el Oriente y Galápagos con el 0,3%.

Se estima que por cada 1.000 pobres crónicos PC, el desfilarro de recursos llega a S/ 7'7 millones, (S/ 1'3 anual). A nivel de provincias, Guayas muestra el índice más alto de desaprovechamiento de recursos S/ 19'1 millones ( 65,1% del total); seguido por Sucumbíos S/ 2'1, Galápagos S/ 1'5, Pichincha S/ 1'5, Zamora Chunchipe S/ 1'1, El Oro S/ 778 mil, Esmeraldas S/ 500,9 mil, Imbabura S/ 483,2 mil. El resto de provincias han dilapidado recursos por debajo de los S/. 400 mil sucres en el mencionado período.

La conclusión más importante que podríamos sacar de todo lo anterior, sería que por falta de una eficiente y efectiva gestión pública (municipios, consejos, prefecturas, etc), los recursos del Estado tienden a desaprovecharse en mayor medida en las provincias donde existen mayores necesidades de infraestructura básica, como sería el caso de la mayor parte de las provincias del Oriente, parte de la Costa y otras de la Sierra. El gráfico N°.1 permite afinar el análisis anterior.

**GRAFICO No.1**  
**GLOSAS Y MAPA DE POBREZA**

**INDICES DE POBREZA Y GLOSAS CONFIRMADAS**  
**en relación al Guayas=100%**



A pesar de que hay provincias que presentan los mayores déficits en la provisión de servicios básicos: agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, educación y salud (Sucumbíos, Esmeraldas, Los Ríos, Cañar, etc), hay una enorme concentración de las asignaciones del Presupuesto del Estado a los Organismos Seccionales de Quito y Guayaquil. Incluso entre los dos grandes municipios, se registran diferencias profundas: Guayaquil obtuvo en 1993 S/ 188.651 millones del gobierno y Quito S/ 30.914 millones; es decir, cerca del 16,4% de lo que recibió Guayas,<sup>10</sup>. Sin embargo, Guayas tiene el monto mayor de glosas, a pesar de que los niveles de control son poco relevantes. Esto sugiere que de aumentar la cobertura de supervisión, la posibilidad de encontrar desvíos de fondos, serían mayores, afectando por tanto a los sectores populares en la dotación y equipamiento de servicios básicos.

Vale señalar que en la Sierra y concretamente en Pichincha, los esquemas de seguimiento y control han hecho, que los esfuerzos de los administradores se concentren fundamentalmente en el perfeccionamiento del cumplimiento de los requisitos que hay que presentar a los órganos de control (fraude legalizado), descuidando aspectos sustantivos como la calidad de la gestión, la pertinencia y oportunidad del gasto, etc., aspectos que deberían primar en toda la administración pública.

Finalmente, la corrupción no es la causa sino la consecuencia de la crisis que vive el país en todos sus aspectos. El gobierno ha confundido causa con efecto al querer combatir la corrupción de manera aislada, sin intentar resolver la causa que subyace a este problema; peor aún, ha querido reducir la corrupción burocrática aumentando al mismo tiempo la pobreza y la desigual distribución del ingreso.

El país debe ajustar su institucionalidad centralizada a una de característica **descentralizada**<sup>11</sup>, siendo importante la participación concertada de la sociedad y demás sectores en todas las fases de la planeación.

Reducir la corrupción en el aparato estatal, significa reducir el monopolio del poder, limitar la discrecionalidad oficial e intensificar la transparencia en las decisiones. Es necesario profundas reformas en los esquemas organizativos y de control. Esto significa además, reducir las excesivas regulaciones que han generado cuellos de botella en beneficio de los infractores, sin por ello legalizar la corrupción. El control de los recursos del Estado debe ser preventivo midiendo eficiencia y efectividad, asegurando información oportuna y confiable a todos los niveles. Tal sistema podría incluir un organismo auditor que asesore a la gerencia en cuanto a lo adecuado de los métodos delineados y de su cumplimiento, es decir, un aporte cualitativo que sustituya en parte a las verificaciones de carácter cuantitativo de sumas y restas.

---

10. Incluye municipios y consejos provinciales; Fuente: "El Comercio", B-6; 23.09.93; La Hora; pág:5; 10.02.94.

11. Curiosamente, casi la totalidad de las glosas confirmadas se encuentran asentadas en los gobiernos seccionales, entidades autónomas, empresas públicas no financieras, con presupuesto especial. De allí que en el proceso de descentralización administrativa y deconcentración funcional debe primar los criterios de eficiencia, efectividad y economía en beneficio de las regiones y localidades.

# ASPECTOS POLITICOS DE LA COYUNTURA EN EL PRIMER SEMESTRE DE 1994

Equipo de Coyuntura -CAAP-

## 1. CRISIS DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO Y RESISTENCIAS SOCIALES AL AJUSTE ESTRUCTURAL

Los acontecimientos ocurridos en el primer semestre de este año, muestran un panorama complejo, marcado por la crisis política constante, las acciones de protesta ante la continuidad de las medidas de ajuste, y un creciente deterioro de la institucionalidad estatal.

Todos estos sucesos tienen una dimensión estructural y otra coyuntural. La primera atañe a la transformación del estado y a las modificaciones de la estructura social. La segunda, al cierre del ciclo de modernización del sistema político inaugurado en 1978. Sin embargo esta circunstancia coyuntural ha puesto en crisis a los partidos políticos y las formas reconocidas de hacer política. Se siente una modificación decisiva de los referentes sociales y políticos de identidad al ponerse el mercado en el centro de la vida social.

¿Cómo entender la crisis política que vive el Ecuador?. Una mirada hacia el escenario gubernamental, encuentra mecanismos grupales y personalizados en la toma de decisiones, lo que promueve una ausencia de racionalidad en la organización del gobierno. Se trata de un permanente riesgo de crisis en las "alturas", derivado de los estilos patrimonialistas de gobernar. La coalición gobernante tiene en Sixto Durán y Alberto Dahik, las cabezas que en una división del trabajo, no siempre aparecen evidentes.

Se vive una **crisis de legitimidad del Estado**, puesto que al declinar agudamente su capacidad de ejecutar políticas sociales, y disminuir el gasto se anulan los mecanismos de integración social. Asediado y presionado por intereses sectoriales y corporativos, pierde canales de mediación y su autonomía queda cuestionada. La propuesta neoliberal de reducción del Estado empuja hacia la pérdida de la capacidad de intervención en la economía y al recorte de la burocracia estatal, lo que ha terminado por producir en lo inmediato una caída de la capacidad administrativa y de calidad de los servicios públicos.

La confrontación con los sectores sociales opuestos al ajuste enfrenta resistencias desde las capas medias asalariadas y otros sectores populares. Los paros y acciones colectivas de protesta, tienen su propio ciclo y carecen de canales de negociación, por lo que de acuerdo a su particular intensidad o eficacia movilizadora, tienden a perder validez y a diluirse en el tiempo. Son acciones reactivas frente al avance del ajuste. Con auges y recesos en estas acciones colectivas, las reformas estructurales no se hallan cuestionadas. El campo de disputa, realmente compete al ritmo del ajuste, siendo difícil el retorno a medidas gradualistas que sustituyan a los traumáticos shocks.

La crisis política ocurrida entre febrero y marzo, con signos y manifestaciones tales como la pérdida de credibilidad del gobierno, cuestionamientos desde los gremios empresariales, rumores de golpe de Estado, amenazas de paros de municipios y consejos provinciales, son hechos que fueron detonados con el alza del precio de los combustibles decretada a fines de enero. Tanto la huelga del FUT como las acciones de la CONAIE en febrero, canalizaron la protesta urbana y rural.

La desactivación de esta crisis política y su diferimiento en el tiempo, ocurrió con la convocatoria a plebiscito en los primeros días de marzo, con el objeto de que se efectúe conjuntamente con las elecciones de mayo. Esto permitió un respiro para redefinir la situación de alianzas y dispersar el campo de oposiciones al régimen. Una paradoja fue el apoyo de Osvaldo Hurtado y Febres Cordero a esta convocatoria.

Se cierne en el horizonte una próxima **desregulación de la participación electoral**, proclamada por el partido Socialcristiano como bloque mayoritario del parlamento, así como a su enfoque -compartido por lo demás con el PUR y el Partido Conservador- de llevar adelante una participación de los independientes como candidatos sin el auspicio de partidos, lo que implantaría una abierta oferta de empresas electorales sustentadas en el poder de la televisión.

Esta desregulación del acceso a la escena política, supone pasar del monopolio de la representación política mediante partidos a la competencia entre empresas electorales, lo que implicará la consolidación de los grupos económicos en la definición de la escena electoral.

## **2. EL JUEGO DE LOS SOCIALCRISTIANOS**

El partido socialcristiano, dispone de varios recursos de poder que le permite jugar un rol básico en la definición de la escena política, desde posiciones regionales, que expresan una confrontación con el Estado central.

El paro nacional anunciado por el Consorcio de Consejos Provinciales para el 9 de marzo, presionando por las asignaciones presupuestarias, no se llevó a efecto por un acuerdo con el gobierno. El juego de este conflicto del CONCOPE con el

gobierno, se inscribió en las modalidades de presión que ejercen los socialcristianos. Se tradujo en la obtención de recursos durante una campaña electoral, reforzando las candidaturas locales del PSC. De esta manera, el uso de fondos públicos, tuvo un manejo que favorecía al PSC, produciendo un efecto derivado del conocido mecanismo del ciclo político en la economía<sup>1</sup>.

Otro hecho que afirma un conflicto institucional, fue el ataque frontal que a comienzos de marzo, León Febres Cordero realizó al Ministro de Defensa, por su negativa a sacar al ejército para desalojar a los informales que han avanzado en la "Bahía" de Guayaquil. Esta fue la segunda ocasión en que el Ministro de Defensa se negó a intervenir en tareas represivas.

Por otra parte, el conflicto del Municipio guayaquileño con la Cemento Nacional, planteó la cuestión de atribuciones del ayuntamiento frente al catastro y gestión de recursos. En el caso de los informales, se trata de darle al Estado central un rol de represión, y en el conflicto con la Cemento Nacional, de fortalecer la competencia municipal en la gestión de recursos. Resulta una actitud práctica de definición del municipio como expresión de una nueva fuerza local.

Si bien la campaña electoral para las elecciones de mayo, hizo concentrarse a las fuerzas políticas en su interés de modificar el parlamento y los juegos locales de poder, en tanto se aplazaba el plebiscito por un conflicto con el Tribunal Supremo Electoral, está en el ambiente una redefinición de la institucionalidad estatal y del sistema político.

### 3. LA PRESION PARA PRIVATIZAR

El nombramiento de Marcel Laniado de Wind en abril, como Presidente del CONAM (Consejo Nacional de Modernización), implicó la presencia del representante de uno de los grupos financieros más fuertes del país. Su propuesta de privatización está dirigida hacia EMETEL, INECCEL, el IESS y otras empresas del Estado como primeros objetivos privatizadores.

Desde abril, se constituyó el "Frente por la Defensa de la Soberanía y contra las Privatizaciones", formado por los principales gremios del sector público, los afiliados al Seguro Campesino y la CONAIE como una coalición que tendría que sustentar posiciones en torno a la defensa de los trabajadores del sector público y las propuestas de la CONAIE<sup>2</sup>.

---

1. Jürgen Schuldt, *Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994*, ILDIS-CAAP-CELA, Quito, 1994.

2. La incorporación de la CONAIE desde 1993 como parte del bloque social opositor a las privatizaciones, sin embargo está pautada por un estilo propio. Se eligen las movilizaciones locales y zonales, presentando pliegos peticionarios a autoridades locales, reeditando un estilo de las acciones que estuvieron presentes antes y después del levantamiento de junio de 1990.

Al producirse en mayo un intento por reemplazar al Director del IESS y dar pasos para cambiar esta institución, simultáneamente a la intención de procesar la Ley Agraria, se movilizó esta alianza, difiriéndose temporalmente los cambios en el Seguro Social. Ante la posición de los sindicatos del IESS en torno a que el Estado reconozca su cuantiosa deuda con el Seguro Social, el gobierno puso como condición una reducción del personal vía compra de renuncias de 4.000 empleados y trabajadores.

El diagnóstico más divulgado sobre la Seguridad Social ecuatoriana, plantea la existencia de serios problemas financieros en la administración del IESS, el desfinanciamiento de programas, la presencia de grupos de afiliados privilegiados sobre otros, la baja cobertura de la población, la inexistencia de contabilidad y balances actuariales, exceso de personal, etc., lo que se une al creciente deterioro de los servicios<sup>3</sup>. No existe ninguna decisión clara sobre el futuro del IESS, y se baraja una salida al estilo chileno, con la privatización del área de pensiones que se entregaría a empresas financieras, o un sistema mixto, que incluiría una privatización parcial de las pensiones y sistemas de atención de salud.

#### 4. LAS ELECCIONES DE MAYO

Las elecciones de mayo de 1994 revelaron circunstancias que evidencian el fin de un período iniciado en 1978. Los ejes de la acción política como nunca antes, están definidos en la confrontación entre el Estado y el mercado. Así, los escenarios políticos futuros anuncian la formación de otros referentes sociales y políticos de la identidad y participación política.

Se evidencia así mismo una inflexión de lo que fue el espectro político desarrollado en la pasada década, al producirse un quiebre del centro político, un avance de la derecha, una permanencia del populismo y una presencia todavía importante de la izquierda.

Se ha gastado una inversión de los términos de la formación del campo político general. Mientras el tema de la solidaridad fue un recurso al que apelaron históricamente las ideologías de izquierda, y el tema de la diferencia social correspondía a las ideologías de derecha, se procesa un cambio, cuando el espacio ideológico de la solidaridad ha sido absorbido por la derecha. La formulación del tema de la solidaridad, tuvo la intención de ser apropiado por el centro político a partir de la redefinición ideológica de la Democracia Popular en 1993. El contenido invocado, promovía la formación de una nueva alianza social que incluya los empresarios, sectores étnicos e informales.

---

3. Carmelo Mesa-Lago, *Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Evaluación económica y opciones para reforma*, INCAE-PROGRESEC. Quito, 1993.



La incorporación del tema de la solidaridad por el Partido Socialcristiano, tiene como sus componentes una solidaridad vertical entre empresarios e informales, la formulación de un imaginario multiétnico y la conversión de símbolos de identidad colectiva en factores de movilización política.

La campaña electoral para las elecciones de mayo/94, donde se eligieron diputadas provinciales y se renovaron minorías de Consejos Provinciales y Concejos Municipales, consolidó la utilización de los medios de comunicación audiovisuales en medio de una amplia desmovilización y apatía ciudadanas. Los resultados electorales, sin embargo, revelan que más allá de la propuesta de candidatos “electrónicos”, existe otros medios de canalización del voto que consolidan tendencias previas ya existentes.

La condición ideológica general de las elecciones fue el tema del mercado como eje de la lucha política. A diferencia de elecciones anteriores, cuando el mercado era un mero enunciado de concreción todavía difuso, y los sustentos sociales no eran muy evidentes, luego de 1992, se produce un ascenso del mercado como condicionante global de los discursos y propuestas políticas, junto a un descrédito del Estado.

**El incremento de la abstención y el voto nulo**, son hechos muy destacados de las elecciones de mayo. La abstención, llegó al 43.4%, el voto nulo al 25.3% de la votación y los votos blancos alcanzaron solo el 6.1%.

Es obvio que se requiere distinguir la abstención y el voto nulo en su significado. La negativa a concurrir a las urnas, revela una progresiva **marginalidad** de la población respecto a la participación electoral. La acción de votar nulo, expresa una actitud de **rechazo** al sistema político. Por ello, el comportamiento de la población, estaría manifestando signos de deslegitimación del sistema político.

## **5. LEY AGRARIA Y NUEVO LEVANTAMIENTO INDIGENA**

La Cámara de Agricultura de la I Zona, junto con el Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA) iniciaron desde 1992 una activa campaña por definir una nueva legislación agraria que identificó como problema central la seguridad de la tenencia de la tierra. El punto de partida fue un estudio sobre tenencia de la tierra de dudoso valor y resultados, que sin embargo ha sido eficaz en alimentar un argumento acerca de las comunidades campesinas como los nuevos terratenientes, exagerando los cambios en la tenencia de la tierra<sup>4</sup>. La propuesta inicial de un

---

4. Carlos Camacho, *Evaluación del proceso de cambio en la tenencia de la tierra en la Sierra norte y central (1964-1991)*, Instituto de Estrategias Agropecuarias, Quito, 1991 (mimeo).

Hay que recordar que el argumento de que las comunas son latifundistas ya estuvo presente en las discusiones sobre el agro en la década del veinte de este siglo.

proyecto de ley elaborado por IDEA, tenía como sus aspectos más destacados la terminación de la reforma agraria, permitiendo la operación del mercado de tierras y privatizando las áreas comunales obtenidas tras la reforma agraria.

Tales aspectos generales de la propuesta inicial de IDEA, han sido conservados en el proyecto que presentó el ejecutivo al congreso en abril. Fue cuestionado por los socialcristianos, quienes introdujeron algunas reformas, que no modificaron mayormente el proyecto original. De este modo, surgió en junio un proyecto definitivamente aprobado en el congreso y sancionado por el ejecutivo. Tras esta ley, se han agrupado la mayoría de gremios de empresarios agrícolas de la sierra, incluyendo el apoyo de gremios industriales y los nuevos empresarios de exportaciones no tradicionales.

Discrepa de este bloque la Cámara de Agricultura de la II Zona, que agrupa a medianos y pequeños propietarios, tanto de aquellos vinculados al mercado externo, la agroindustria y el mercado interno en la costa, quienes demandan políticas específicas y han establecido desde febrero un acuerdo puntual con la CONAIE.

Cuando se presentó simultáneamente en mayo la cuestión del IESS y la ley agraria, se había complicado el camino a seguir en las privatizaciones. La aprobación de la ley agraria en junio, tenía la intención de despejar el camino, al concentrar la acción de la CONAIE en sus propias demandas, y quebrar la alianza que había con los sindicatos del sector público, fragmentando el frente contra las privatizaciones.

La Ley de Desarrollo Agrario sancionada el 12 de junio por la Presidencia, tiene como prioridad la tenencia de la tierra, con una insistencia en los mecanismos represivos constantes en la Ley de Fomento Agropecuario. Los socialcristianos, introdujeron la especificación de montubios, indios y afroecuatorianos como los sujetos que se encuentran alrededor de la figura de productor agropecuario.

El contenido de la ley, apunta a una nueva definición del papel del Estado en la tenencia de la tierra, mediante cambios institucionales que tienen que ver con la supresión del IERAC en su papel de mediador en los procesos de compra venta de tierras. El espíritu de la ley apunta a situar un rol central del mercado en el agro.

Los aspectos básicos de la ley son los siguientes:

1) Se limitan drásticamente las causales de afectación de tierras. Solo queda en pie la causal anterior de relaciones precarias, tierras que no hayan sido explotadas por tres años, o que atenten contra la conservación de recursos. Queda derogada la Ley de Reforma Agraria de 1973.

2) Se crean mecanismos para la división de tierras comunales afectando la organización de comunidades, y se promueve su cambio a otras formas de organización o asociación.

- 3) Se propone desarrollar el mercado de tierras
- 4) Se suprime el IERAC y se crea el Instituto de Desarrollo Agrario.
- 5) Se transfieren los conflictos de tierras al fuero civil.
- 6) Se reconocen las tierras hasta adjudicadas a los grupos étnicos de la amazonía.

La confrontación alrededor del reordenamiento del agro serrano, se ha polarizado en dos posiciones: del lado de la Cámara de Agricultura de la I Zona, que parte de una suposición de grandes áreas comunales sin utilización y donde rige la propiedad colectiva, mientras que del lado de la CONAIE, se pone el acento en una imagen de concentración de la tierra en manos de terratenientes. Las dos visiones, parecen limitadas, en la medida de que en distintas zonas donde existen tierras comunales, se han producido parcelaciones, mientras que las zonas de agua concentración de la tierra, han disminuido, tanto por efecto de la reforma agraria como por la intervención del campesinado en los mercados de tierras.

La intención clave de la ley, es la de quebrar a la CONAIE en su papel de representación del mundo indígena, afectando su base organizativa de primer nivel.

La CONAIE, respondió con una activa movilización en las provincias de Cañar, Bolívar, Chimborazo, Tungurahua y Cotopaxi. La Sierra central volvió a ser por casi dos semanas así el escenario de movilizaciones locales y cierres de carreteras, tal como en el levantamiento de junio de 1990.

El levantamiento de 1990 tuvo las demandas étnicas y agrarias como conflictos que al destaparse, configuraron a la CONAIE como un nuevo actor político, que pasó a centrarse en el tema agrario. De este modo, si bien el levantamiento de junio de este año está dirigido a la derogatoria de la nueva ley agraria, evidenció a nivel local y regional las demandas hacia el Estado y los conflictos interétnicos que estuvieron presentes en junio de 1990.

En la perspectiva del tema agrario, se trata de un momento dentro del período iniciado con la expedición de la Ley de Fomento Agropecuario en 1979. Por eso, en la década del ochenta coexistió una decreciente intervención del IERAC en términos de afectación de tierras, y cumpliendo más un papel regulador del conflicto agrario y abriendo progresivamente las puertas al mercado de tierras. Se ha producido una clara ampliación de la economía campesina en la sierra, junto a la presencia de empresas agrícolas situadas en las tierras de mejor aptitud productiva. De modo que la coalición que trata de imponer la nueva ley agraria fuera de negociaciones y consensos, al incorporar conceptos neoliberales a sus propuestas, hacen que la desregulación y la imposición del mercado, tenga también un significado simbólico: el reconocimiento del patrón como la figura clave del agro.

## 6. EL PLEBISCITO ENCASQUILLADO

Sixto Durán, convoca a plebiscito por segunda vez en junio, pero introduciendo una pregunta controversial alrededor de la convocatoria de una Asamblea Constitucional, que sería el mecanismo para definir una nueva Constitución del Estado. Salvo esta pregunta, el espíritu de esta segunda convocatoria, mantuvo la lógica del fallido llamado de marzo, con una mayor precisión en las preguntas.

Las implicaciones del plebiscito tienen un cuello de botella en los mecanismos de procesamiento de reformas constitucionales y consiguientemente el diseño de algún nuevo tipo de institucionalidad. La consulta volvió a ser bloqueada por el Tribunal Supremo Electoral, opuesto a la convocatoria que implicaría la Consulta Constitucional.

Finalmente, la convocatoria del ejecutivo a Consulta para el 28 de agosto, dirigida a encauzar el diseño de una nueva Constitución del Estado y reforma al sistema político, define un período en el que la iniciativa de la derecha política, tendrá un rol central en la orientación de la reforma constitucional del Estado.

Año 11

45

Diciembre '93

### MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION

#### PROBLEMATICA URBANA EN AMERICA LATINA Homenaje a Jorge Enrique Hardoy

Teotihuacán. Jorge Enrique Hardoy / La pobreza en el Area Metropolitana de Buenos Aires (1974-1991). Marcos Novaro y Pablo Perelman / Desarrollo humano y política educativa en la ciudad latinoamericana. José Luis Coraggio / Los recursos para la ciudad futura. David Satterthwaite / El marco institucional del Area Metropolitana de Montevideo. Juan Rial / Según el cristal con que se mira. Definiciones de niñez y su aplicación al niño de la calle. Silvia Blitzer Golombek / Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México. Martha Scheingart / Tutelaje, higiene y prevención. Una ciudad modelo para la Argentina de comienzos de siglo. Diego Armus / Sobre el "agotamiento" de la universidad latinoamericana del siglo XVIII. Gregorio Weinberg / Jorge Enrique Hardoy y la preservación patrimonial. Daniel Schávelzon / El pasto de Jorge Enrique Hardoy por la presidencia de SIAP. Luis E. Camacho / CEUR: una experiencia imaginativa y desafiante. Alejandro Rofman / Una vida dedicada a la investigación / Jorge Enrique Hardoy, una bibliografía. Horacio E. Caride y Elena Schubert.

Suscripción Annual (cuatro números): Argentina \$ 30 /Límitrofes y Perú U\$S 30 / Resto de A. Latina U\$S 35 / Resto del Mundo U\$S 50.- Pagos a nombre de Ana N. de Hardoy, en Argentina: cheques sobre plaza Bs. As. o giro postal. En el exterior: cheques sobre plaza EEUU. Corrientes 2835, 6to. piso B, Cpo. A. 1193, Buenos Aires, Argentina.

**HIED - AL**

**“Usos tradicionales de las especies forestales nativas en el Ecuador”. — Tomo III (Usos medicinales).** — Quito: CESA, 1993. 256 p.: fotos., cuadros. - Idioma: Español. - *CONTIENE*: Resultados de investigación sobre la situación de salud en el País. — El proceso de salud/enfermedad en el medio andino. — La fitoterapia como práctica curativa fundamental de la materia médica andina. — Indicaciones terapéuticas de 117 especies vegetales nativas. — Resumen de las enfermedades prevalentes en el medio campesino que se tratan con las especies vegetales nativas.

**“Explotación de bosques campesinos con herramientas manuales”. — Tomo I (Técnicas de tala y trozado de árboles, transformación de la madera con sierras manuales).** — Quito: CESA, 1992. 191 p.: fotos., cuadros. - Idioma: Español. - *CONTIENE*: Situación actual de la explotación forestal en comunidades campesinas de la sierra ecuatoriana. — La explotación forestal de bosques campesinos con herramientas manuales. — Comparación de la tala de árboles con hacha o con sierra trozadora. — La transformación de la madera con la sierra de viento. — Comercialización de los productos del bosque.

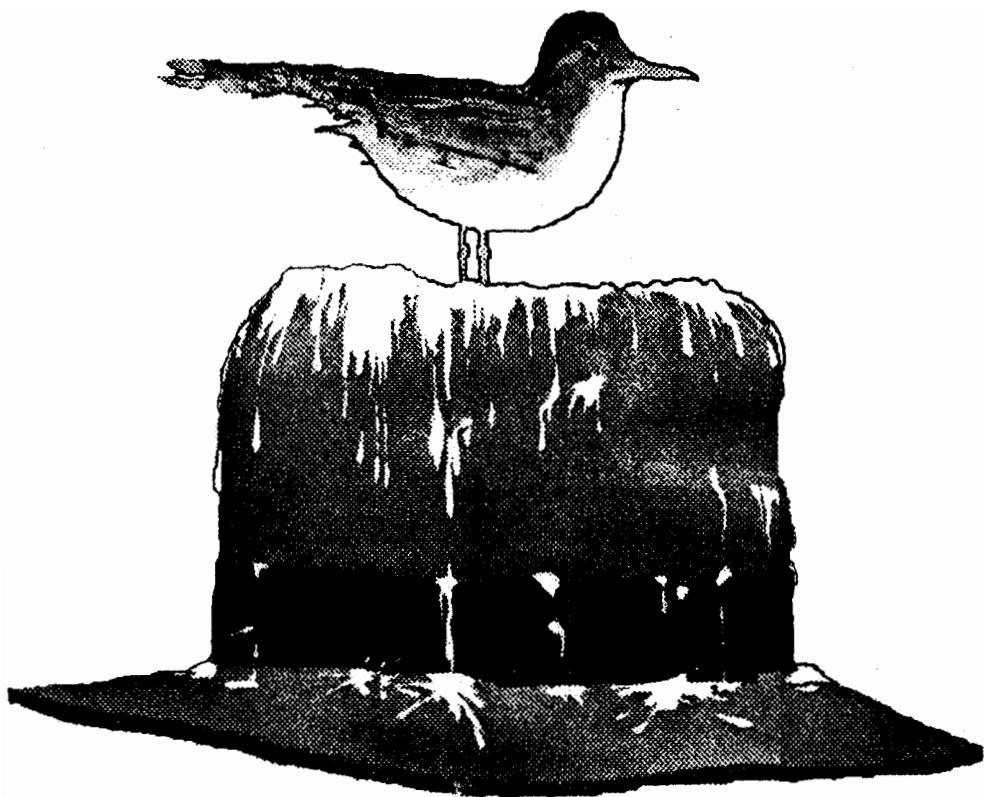
**“Explotación de bosques campesinos con herramientas manuales”. — Tomo II (Mantenimiento de herramientas manuales para la explotación forestal).** — Quito: CESA, 1992. 134 p.: fotos., cuadros. Idioma: Español. - *CONTIENE*: Instrumentos o materiales necesarios para el mantenimiento de las diferentes herramientas manuales utilizadas en la explotación forestal. — El mantenimiento de las herramientas. — Confeccionamiento de mangos de hacha. — Conservación de las herramientas en general.

**“Estudio preliminar de las propiedades físicas y mecánicas de la madera de 10 especies de la sierra del Ecuador”. — 2 ed. — Quito: CESA, 1992. 18 p.: cuadros. Idioma: Español. - *CONTIENE*: Resultados de la investigación tecnológica de 10 especies forestales nativas de la sierra ecuatoriana que son consideradas promisorias dentro de los planes de reforestación. — Análisis comparativo de las propiedades físicas y mecánicas. — Recomendaciones para probables usos.**

**“El deterioro de los bosques naturales del callejón interandino del Ecuador”. — Quito: CESA, 1992. 133 p.: fotos., cuadros. Idioma: Español. - *CONTIENE*: El problema de la deforestación a nivel global y nacional. Las consecuencias de la deforestación y la importancia de los bosques andinos. — Formaciones ecológicas del Ecuador sobre los 2000 msnm. Soluciones para conservar los bosques naturales andinos en el futuro. Primeros resultados concretos de conservación y de manejo de bosques naturales en comunidades campesinas pertenecientes a 4 provincias de la sierra ecuatoriana.**

# *Tema Central*

**discurso político y elecciones**



# LAS IMAGENES CONTRADICTORIAS DE ABDALA: DISCURSOS Y CULTURAS POLITICAS EN LAS ELECCIONES DE 1992

Carlos de la Torre Espinosa <sup>1</sup>

*Su figura, encarna el fin de la pobreza y de la oligarquía. Algunas élites económicas, periodistas, políticos e intelectuales ven en Abdalá al "repugnante otro" que atenta contra los valores más altos de la cultura nacional. Las concentraciones Roldosistas son carnavales y actos de transgresión en los que el líder y sus seguidores cuestionan las jerarquías sociales, pero reafirman, a su vez valores del orden existente.*

Las elecciones presidenciales con sus concentraciones públicas, mítines, caravanas motorizadas, debates, propaganda electoral, canciones, pintadas y banderas constituyen rituales y "actos de efervescencia colectiva" en los que se construyen, manifiestan y regeneran las identidades políticas. Estos rituales, sin embargo, no sólo integran y reconstruyen la sociedad legitimando el orden existente, pueden también expresar y conformar diferencias, cuestionando ese

mismo orden. Es así que partidos políticos, clases y grupos sociales reafirman sus características colectivas, manifiestan su diversidad y oposición. <sup>2</sup>

Este artículo analiza la figura de Abdalá Bucaram en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1992, como catalizador de imágenes y sentimientos antagónicos. Según Bucaram su figura encarna el fin de la pobreza y de la oligarquía. Algunas elites económicas, periodísticas, políticos e intelectuales ven en Abdalá el "repugnante otro"

---

1. Profesor de Sociología en la Drew University. Agradezco a Ricardo Muratorio por sus sugerencias.  
2. Bruce Lincoln, *Discourse and the Construction of Society*, Oxford University Press, 1989, p. 103.

que atenta contra los valores más altos de la cultura nacional. Por último, las concentraciones Roldosista son carnavales y actos de transgresión en los que líder y seguidores cuestionan las jerarquías sociales, pero reafirman, a su vez, valores del orden existente. Este análisis, de las imágenes contradictorias de Abdalá y del discurso político en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1992, también aporta elementos para el estudio de las culturas políticas del Ecuador actual.

### “El Líder de los Pobres”

Los actores sociales -especialmente las figuras públicas- cuidadosamente presentan aspectos de su personalidad para manufacturar una imagen y dirigir las impresiones que los demás se forman de ellos. ¿Quién es Abdalá? ¿Cómo actúa y “presenta sus actividades y persona ante los demás? ¿Cómo guía y controla las impresiones que otros se hacen de él?”<sup>3</sup>

Pese a que Abdalá retornara espectacularmente de su exilio en Panamá al suburbio de Guayaquil el 7 de octubre de 1990 y de que con anterioridad denunciara al Banco del Pichincha por malos manejos de la Reserva Monetaria, su última campaña arranca con una larga intervención televisiva el 22 de enero de 1992, en la cual acusó al ex-presi-

dente León Febres Cordero y al General Manuel Antonio Noriega de colocar en 1986, en Panamá, un kilo de cocaína en su automóvil.

En esta presentación, junto a su familia, Abdalá mostraba la imagen de abogado profesional, serio y respetable. La imagen de la familia Bucaram Pulley era de la dignidad de quienes, pese a sus orígenes sociales no oligárquicos han llegado al tope de la sociedad, se han superado y han triunfado. Tal vez ese afán de demostrar su origen humilde y su ascenso social contribuía a que, con excepción del padre de familia, todos parezcan estar algo incómodos, posando para ese tipo de foto que documenta los rituales importantes de la vida familiar tales como bodas, primeras comuniones, etc.. La familia Bucaram Pulley también evidenciaba su carácter patriarcal. Mientras Abdalá habló por alrededor de una hora, su mujer e hijos guardaron silencio, interrumpido a veces, por las lágrimas de Doña Rosa y por las de su hijo mayor Jacobo, reprimidas por su padre.

Para reafirmar la imagen de los Bucaram como gente del pueblo que se ha superado, Abdalá narró su historia familiar. Destacó, como en tres intervenciones públicas, su procedencia de humildes inmigrantes libaneses, el trabajo de su madre hasta la madrugada haciendo escarpines y los méritos de la familia

---

3. Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*, New York: Anchor Books, 1959, p.xi.



Bucaram al progresar y llegar a ser profesionales, prósperos comerciantes, industriales y agricultores.

A través de estas imágenes familiares, Abdalá demostró su diferencia, su "distinción," de la oligarquía y su status de hombre de pueblo que ha triunfado. El status social es un "estilo de vida;... la totalidad de prácticas culturales tales como vestimenta, habla, aspecto y disposición corporal."<sup>4</sup>

Diferentes clases sociales tienen diversos estilos de vida, etiqueta y definición de lo que es "buen gusto". En esta forma adquieren, en parte, sus identidades colectivas, marcan los límites entre ellas y mantienen la endogamia: nos relacionamos y casamos con gente que comparte nuestro estilo de vida.<sup>5</sup> El status no oligárquico presentado por Abdalá buscaba la identificación con gente de su misma condición: Abdalá es uno de los nuestros y demostraba a los sectores populares que, pese a ser de ese origen social, es diferente, pues ha triunfado y ellos también pueden progresar y salir adelante con su ayuda y ejemplo. Al mismo tiempo, su vestimenta, su rostro y su expresión corporal horrorizan a las clases altas que con su característico temor a la chusma, se preguntan: "¿cómo

una familia así nos puede representar en el exterior?"

En esta intervención televisiva, así como en varias entrevistas, Abdalá se ha referido a su "cultura" cuestionando a quienes le tachan de patán y poco culto. Para Abdalá, hablar de "Cultura" es ejercer una forma de dominación y opresión clasista, pues "la oligarquía prepotente hace patán al culto y culto al patán." Denunció la "falsa cultura de los que se visten de frac y de frases serenas para encubrir el crimen diario con el insulto de la pobreza y la miseria que reparten, eso sí, con fina cortesía." Pese a cuestionar el carácter clasista de la Cultura, Abdalá comparte con la clase media su ambigüedad ante la Cultura de las clases altas a las que tratan, desesperada e infructuosamente, de emular en su afán de diferenciarse de los sectores populares que, a su parecer, carecen de la Cultura.<sup>7</sup>

Cómo explicar si no, las constantes referencias de Abdalá a su cultura, al hecho de que es un profesional y hombre de negocios que es tachado de inculto por aquellos oligarcas inmorales que pretenden mantener sus injustos privilegios, quienes para no tomarlo en serio y estigmatizarlo, lo tachan, como a

---

4. B.S. Turner, Status, en Richard Jenkins, Pierre Bourdieu, New York: Routledge, p.130.

5. Richard Jenkins, Pierre Bourdieu, capítulo 6.

6. Se puede diferenciar Cultura -con mayúscula- como alta cultura en las letras, artes y buenos modales definida por expertos; de cultura o culturas -con mayúscula- como formas de vida.

7. También evidencia la doble faz del populismo: el orgullo de ser pueblo y la vergüenza de serlo. José Álvarez Junco, *El Emperador del Paralelo. Lerroux y la Demagogia Populista*, Madrid: Alianza Editorial, 1990, p. 50.

Cristo, Montalvo y San Pablo, de “loco”. Término con el que le tratan con cariño sus seguidores y que el mismo Abdalá usa para referirse a sí mismo en sus concentraciones populares.

Habló de su sufrimiento y dolor: “nuestra vida fue un martirio, hemos tenido una siniestra soledad, hemos llorado nuestra desventura.” La persecución, el exilio y las falsas acusaciones al líder populista llegan al climax al final de la intervención cuando muestra una foto suya, en la que aparece demacrado y fichado luego de ser detenido en Panamá, a su familia y a las cámaras de televisión y concluyen gritando: “éste es vuestro padre, miradme ecuatorianos, este es el futuro Presidente del Ecuador, miradme la desgracia en el rostro”.

Abdalá se presentó como el Redentor. Al igual que el pueblo ecuatoriano, él ha sufrido, ha sido perseguido por la falsa y clasista justicia que controlada por los oligarcas premia a “los delinquentes con corbata” mientras atropella injustamente a ciudadanos honestos y sencillos. En una de sus canciones electorales Victor Miranda, cantante del PRE, pregunta: “quien ha sido desterrado, quien entiende tu sufrimiento;” a lo que un coro femenino responde “Abdalá”. Por haber sido perseguido, Abdalá comprende el sufrimiento del pueblo ecuatoriano, es así que este spot publicitario termina con la foto de Abdalá fichado en Panamá y la frase: “mi histo-

ria es tu propia historia pueblo ecuatoriano”. Abdalá en su afán de liberar al pueblo está dispuesto al martirio y a entregar su propia vida. “Yo no desestimo la posibilidad de que algún día me maten... Yo se que mi muerte va a ser trágica. Estoy seguro de eso”.<sup>8</sup> Al presentarse como un ser de capacidad moral superior que ha sido injustamente perseguido evoca la devoción de los mártires.

### Personalismo, Insulto y Redención

Como la mayoría de políticos ecuatorianos, Abdalá personalizó la política presentando su figura como la única capaz de salvar al país. Sixto apareció también como un redentor. Pero a diferencia de los otros candidatos es un hombre sereno, trabajador, apolítico, injustamente marginado del Partido Socialcristiano, que ha hecho obra en el país y llegó tan lejos como para decir: “la Presidencia me busca”.<sup>9</sup> Jaime Nebot dio un tinte más populista a su campaña electoral. Busca la Presidencia pues redimirá al país de la pobreza. Una de sus canciones repetía: “eres fuerza, eres bien de los que sufren, eres la esperanza del pueblo que está junto a tí”.

Este personalismo-redencionista de la cultura política del Ecuador actual expresa también un profundo misogenismo y homofobia. Lo que a ojos de los “inmorales oligarcas” es falta de cultu-

8. *Las Verdades de Abdalá*, Quito: Editorial El Duende, 1990, p.

9. Consultese el análisis de Felipe Burbano, “Sixtomanía”, Ecuador Debate N° 23, junio de 1991.

ra, para Abdalá es virilidad. Constantemente se burla de la poca hombría de los oligarcas, de los niños ricos y afe-minados. En la campaña presidencial de 1988 manifestó "yo tengo los huevos más gruesos que los de Febres. Mejor dicho, yo tengo huevos y Febres no los tiene".<sup>10</sup> El machismo de Abdalá al autoreferirse como el único político viril y con agallas para terminar con la oligarquía y atacar a sus rivales políticos feminizándolos y por lo tanto ridiculizando sus cualidades de gobernantes, es una constante del debate político ecuatoriano. Por ejemplo, el Presidente Rodrigo Borja se refirió al ex-presidente León Febres Cordero como "el lloroncito de Taura, cobarde por naturaleza... que sólo es hombre cuando está borracho".<sup>11</sup> El ex-vicepresidente y candidato socialista León Roldos desafió a Bucaram a debatir calificándolo de "tipo matón, bocón, a quien en otras circunstancias le tiemblan las piernas". A lo que Abdalá respondió que no debate con homosexuales.<sup>12</sup>

Esta personalización de la política y con constantes insultos entre los contendores demuestra que la lucha no es de rivales sino entre enemigos. "Los enemigos son caracterizados por una serie de atributos inherentes que los marca

como malignos, inmorales, desviados, patológicos sin importar lo que hagan, o si ganen o pierdan una pelca".<sup>13</sup> Este carácter maniqueo o moralista del debate político va de la mano con la búsqueda de redentores que salven al pueblo de su miseria actual y restituyan un pasado feliz o construyan un futuro donde las fuerzas del mal no estén presentes. Como lo han anotado algunos investigadores, esta construcción de la política, como lucha a muerte entre el bien y el mal encarnados en figuras públicas, dificulta la construcción de un orden democrático que garantice el derecho a la diferencia, a la disensión y al debate pues el enemigo, representante del mal, debe ser destruido a toda costa.<sup>14</sup>

Los enemigos de la redención del pueblo son para Abdalá, por supuesto, la oligarquía. En una entrevista publicada en mayo de 1990 la define en términos morales y difusos, a la vez que presenta su figura como la única con la "hombría" como para "hacer una circuncisión moral al país".

*"La oligarquía es un ente amorfo, un sistema insensible, explotador, un sistema anticristiano....Yo creo que la oligarquía genera las grandes diferencias sociales, porque es la germi-*

---

10. Entrevista de *El país* a Abdalá, en Iván Fernández y Gonzalo Ortiz, *¿La Agonía del Populismo?*, Quito: Editorial Plaza Grande, 1988, p. 159.

11. *Hoy*, 2 de diciembre de 1991.

12. *Vistazo*. N° 593, mayo 7 de 1992.

13. Murray Edelman, *Constructing the Political Spectacle*, Chicago: The University of Chicago Press, 1988, p. 67.

14. Consúltese el trabajo de Felipe Burbano y el de Carlos de la Torre Espinosa en Juan Paz y Miño, ed., *Populismo*, Quito: ILDIS, 1992.

*nadora de la injusticia...Creo que la oligarquía está en todos lados. Creo que hay una gran oligarquía en la Iglesia...en las Fuerzas Armadas...en la empresa privada y creo que hay una gran oligarquía estatal.* <sup>15</sup>

Este ser amorfo, omnipresente e in-moral, sin embargo, fue personificado. La primera encarnación de la oligarquía fueron los altos ejecutivos del Banco del Pichincha a quienes acusó el 5 de enero de 1992, sin fundamento, de haber usado los fondos de la Reserva Monetaria para su enriquecimiento ilícito. Una segunda -y su favorita- encarnación de la oligarquía son los socialcristianos. En particular, el grupo de Febres Cordero, Sixto Durán Ballén ó Alberto Dahik.

Pese a esta elaboración más clasista de oligarquía, Abdalá se aparta de planteamientos contestatarios al sistema. El video de su himno electoral empieza con la siguiente aclaración: "no es un llamado a la sublevación popular. Es un canto rebelde en defensa de los derechos de los que no tienen que comer, de los pobres y menesterosos de la patria". Abdalá no impugna el carácter clasista del sistema sino la inmoralidad de determinados grupos económicos y políticos como el de Febres Cordero. Por lo tanto, su propuesta económica apunta a terminar con los monopolios que son una forma de competencia desleal e inmo-

ral. Además, lejos de promover la auto-constitución de sujetos populares que luchan por sus reivindicaciones, pide que confíen en él, que depositen sus esperanzas en el líder de los pobres que los redimirá. Por esto sus spots preguntan "¿qué te han dado otros políticos?" para concluir presentando su figura como la única capaz de "dar" algo al pueblo. Esta constante referencia de Abdalá, y de otros políticos, a su propia obra no asombra en un país en que el clientelismo es la forma principal en que los sectores populares se relacionan con el sistema político. <sup>16</sup>

### **El Repugante Otro**

Como lo anota Murray Edelman, los políticos no sólo presentan su subjetividad y su imagen, también son símbolos para otros observadores. "Representan ideologías, valores o posturas morales y se convierten en modelos, estandartes o símbolos de amenaza o del mal". <sup>17</sup> Ante la intimidación, los grupos amenazados reafirman su identidad.

Abdalá Bucaram fue satanizado en la campaña presidencial de 1992. Políticos, intelectuales y periodistas modernizantes vieron en Abdalá la negación de la modernidad y de la racionalidad que tratan de construir en el Ecuador.

Abdalá fue excluido de los únicos debates presidenciales -los organizados

---

15. **Las Verdades de Abdalá**, p. 24

16. Consúltese el análisis del clientelismo como cultura política de Amparo Menéndez-Carrión, **La Conquista del Voto**, Quito: Corporación Editora Nacional, 1986.

17. Edelman, **Constructing...**, p.2.

por la Cámara de Industriales de Pichincha el 28 de febrero de 1992 y el 17 de abril por la Cámara de la Construcción de Quito-. Los medios de comunicación no sólo marginan a Abdalá, sino que, a veces, tergiversan sus palabras. Por ejemplo, para dar la impresión de regionalismo el Periódico *Hoy* del 9 de febrero de 1992 citó, fuera de contexto para luego corregir la cita en una edición posterior, una de sus frases en el discurso en que se proclamó su candidatura en Guayaquil: "*Presidente peruano antes que serrano, dijo Bucaram*". Las imágenes de Abdalá de la mayoría de editorialistas son de dos tipos. Las más burdas apelan a prejuicios racistas anti-árabes calificando a Bucaram como violento por naturaleza.<sup>18</sup> Otros, más sofisticados, hacen eco de interpretaciones sociológicas del populismo para equiparar a Bucaram con marginalidad, suburbio y guasmo.<sup>19</sup>

Esta estigmatización de Abdalá como la anti-razón y la antimodernidad ayuda a la opinión pública, a intelectuales y políticos modernizantes a formar imágenes de lo que debería ser el sujeto político moderno. Este deberá comportarse de manera contraria a Abdalá y sus seguidores votando por ideologías y

no por personalidades, debatiendo propuestas, moderando sus intervenciones públicas y, tal vez, razonando su voto frente a la pantalla de televisión en lugar de estar en la plaza pública vociferando junto a un demagogo.<sup>20</sup>

Para algunas elites económicas y sociales las acusaciones de Bucaram no sólo fueron motivo de rechazo sino que también la ocasión para, a través de actos públicos, reafirmar su identidad de guías morales del Ecuador.

Abdalá denunció el mal manejo de la Reserva Monetaria Internacional por personalidades del gobierno socialdemócrata y por la familia Acosta y el Banco del Pichincha. Los achaques de Bucaram llegaron tan lejos como para denunciar que la familia Acosta y el Sr. Fidel Egas, alto ejecutivo del banco y de Dinners, planeaban contratar sicarios colombianos para asesinarlo.

Pese a que las acusaciones resultaron infundadas y que con el tiempo Abdalá dejó de referirse a este episodio, personalidades de la alta sociedad ecuatoriana organizaron un "*Homenaje Nacional de Admiración y Desagravio*" a la familia Acosta. Se publicaron suplementos especiales en varios periódicos del país con cientos de firmas de quie-

---

18. Por ejemplo Rodrigo Fierro Benitez en *El Comercio*, 29 de enero, 1992 se refiere a los Bucaram como dinastías y reinos de califas y a Abdalá como no equilibrado.

19. Véase los editoriales a propósito del retorno de Abdalá de Benjamín Ortiz y de Diego Araujo en *Hoy*, 8 de octubre, 1992. Para una crítica a las visiones modernizantes del populismo consúltese la Introducción de Felipe Burbano y Carlos de la Torre en *Populismo en el Ecuador. Antología de Textos*, Quito: ILDIS, 1989.

20. Para una análisis de cómo se constituyen sujetos modernos estigmatizando al otro, véase Susan Harding, "*Representing Fundamentalism: The problem of the Repugnant Cultural Other*", *Social Research*, Vol 58, N°2, Summer, 1991.

nes se solidarizaron con este acto a favor de Jaime Acosta Velasco y su familia "víctimas de irresponsables ataques". La Casa de la Cultura Ecuatoriana de Quito contó para el acto con la presencia de casi dos mil personas. Asistieron personajes ilustres tales como el Cardenal Pablo Muñoz Vega, varios Arzobispos y Obispos, el ex-presidente Oswaldo Hurtado, varios ex-vicepresidentes de la República, el alcalde de Quito, candidatos presidenciales, banqueros, empresarios, etc., en una palabra la crema de la sociedad.<sup>21</sup>

Es interesante que Abdalá haya escogido como blanco de sus ataques a Jaime Acosta Velasco, encarnación de los valores morales y cristianos de las élites quiteñas. Su víctima es Director del Movimiento Familiar Cristiano, condecorado por el Papa con la Encomienda de San Gregorio Magno, Gerente y luego Presidente del Banco del Pichincha reconocido por su cristianismo, manifiesto en la estampa de la Virgen Dolorosa en cada sucursal bancaria. Sociológicamente lo que más llama la atención en este "acto de desagravio" es que los ataques de Abdalá sirvieron de catalizador para que las élites y la gente de "buena sociedad" se den cita en un acto donde se exprese quienes son los "verdaderos ciudadanos honestos", quienes tienen derecho a dirigir y guiar el país

por su alta condición moral. Este acto, a su vez, demostró la calidad de "outsider" de Abdalá quien se vanagloria de ser odiado por la oligarquía y logró atemorizar a la crema de la sociedad de tal manera que se congregaron para expresar su identidad encarnada en Jaime Acosta como baluarte de "moralidad", "honor", "hidalguía", y "virtud".<sup>22</sup>

### El Carnaval Roldosista

Cualquiera que haya asistido a un discurso público de Abdalá puede atestiguar el carácter festivo de estas representaciones. En Guayaquil, sobre todo, la gente asiste con banderas, pitos, camisetas y pancartas para celebrar las palabras de Abdalá. También llaman la atención las expresiones de arte popular en los retratos de Abdalá y de Jaime Roldós, la decoración del "Abdalamóvil" y la ornamentación de camionetas y buses, con serpentinas y globos, como carros alegóricos. El ambiente jocoso y de fiesta es auspiciado por los organizadores de estos eventos que transmiten canciones del PRE con ritmos tropicales.

Luego de los cortos discursos del candidato a la vicepresidencia y de alguna otra dignidad local se prepara el escenario para la entrada de Abdalá. Víctor Miranda canta el himno de la cam-

---

21. Por supuesto que muchos de quienes se adhirieron y asistieron al acto son de condición más humilde.

22. En palabras del "intelectual orgánico" de las élites quiteñas Jorge Salvador Lara, *El Comercio*, 20 de marzo, 1992.

pañá que es acompañado por los gritos: “Abdalá, Abdalá”. El set está listo para el arribo del “candidato de los pobres”.

Abdalá vestido de pantalón negro y guayabera en la costa, de terno y corbata en la sierra interrumpe la música y comienza su oración. Usa tres tonos de voz: uno jocosos y de burla para crear un ambiente de familiaridad, de jolgorio y burlarse de sus opositores; una entonación viril, apasionada, en la que gesticula, grita, se enfurece y se sofoca al denunciar los atropellos de la oligarquía; y un tono de voz suave, dulce, que a veces, se le quiebra y le salen falsetos al referirse a su sufrimiento, al de su familia y al del pueblo.

Empieza creando un aire de familiaridad con el pueblo a través de bromas, usando un lenguaje popular, pidiendo que griten por la diez, que bajen pancartas, o que se callen para poder oírle. Se identifica con el pueblo burlándose de la oligarquía a la que denota con una serie de referencias a sus costumbres y forma de ser. Usa voz amanerada y se parte al referirse a los candidatos de la oligarquía. Se diferencia de los oligarcas que usan apellidos compuestos como Febres Cordero que se llama “León Priscilo Francisco Julián Esteban de las Mercedes Febres Cordero Ribadeneira Thiler”, cuando él como cualquier hombre común tiene un sólo nombre y apellido: Abdalá Bucaram. Siguiendo a Don Buca, expresa su distinción de los oligarcas por su manera de comer. Mientras estos comen “pepinito, camaroncito, quesitos, filet mignon”, como al pueblo a él le

gusta “el bolón de verde y el arroz con pollo”.

Luego de diferenciarse de la oligarquía y de afirmar sus raíces populares, identifica a la oligarquía en la figura de sus opositores como la fuente de todos los males del Ecuador.

Distingue sus ofertas de las que no las cumplieron pues él por su integridad moral, sacrificio y martirio garantiza la verdadera redención popular.

En todo el ritual cuenta con la participación popular. Hace preguntas que, por supuesto, son respondidas. Cuando los asistentes insultan a sus opositores, pide respeto a sus adversarios. Hace que los asistentes canten, griten, posen para la foto y para el video. Todos son uno en él en esta gran concentración por la dignidad popular.

Sus actos terminan ofreciendo su amistad y pidiendo votos a cambio del cual dará una serie de obras y servicios: “Tú me das tu voto yo te doy una escuela; tú me das tu voto yo te doy libertad; tú me das tu voto yo te doy salud, tú me das tu voto yo te doy comprensión”.

Las concentraciones Roldosista tienen varios significados. Para los curiosos son un espectáculo, una fiesta, en un país donde es difícil y muy caro salir a divertirse. Para los Roldosista son la ocasión para reafirmar su identidad colectiva y reconocerse en el líder. Para Abdalá constituye un mecanismo para ganar votos, adeptos y cuestionar a los encuestadores que le asignan una proporción muy baja de posibles electores.

La mayoría de observadores políticos ven estos actos como manipulación de sentimientos, vulgaridad, en resumen, la negación de lo que debería ser la "política moderna". Sociológicamente estas concentraciones son eventos en los que simbólicamente se cuestiona y se transgrede el orden social. Por un momento el mundo aparece al revés: los que nada tienen encarnan la verdadera ecuatorianidad y los que todo tienen son oligarcas afeminados, ladrones y corruptos. Estos mítines dan la dignidad simbólica de seres humanos y ciudadanos a los excluidos de la sociedad. Pero este mundo patas arriba no cuestiona y termina legitimando las jerarquías existentes. Abdalá es un político más que pide que le deleguen el poder para "darle" obra y servicios al pueblo. No se cuestiona la división entre élites y pueblo sino que se la reafirma en la búsqueda de una nueva clase dirigente. Además, se pide la confianza en un líder que encarna las peores cualidades de la cultura ecuatoriana: el machismo, la homofobia, la intransigencia y la falta de respeto a los derechos del otro a existir.

## Conclusiones

Este análisis de las imágenes contradictorias de Abdalá ha demostrado como su figura lleva a varios sectores a afirmar sus identidades colectivas marcando distancias y diferencias entre las clases y grupos sociales. Es así que, ante

los ataques de Bucaram las élites quiteñas organizaron un homenaje público para reconocerse en la figura de una familia que, a sus ojos, encarna los valores más altos de honestidad y moralidad. Intelectuales y políticos modernizantes, al ver en Abdalá la representación de la antirazón y de la antimodernidad, forman sus imágenes de lo que debe ser el sujeto político moderno. Bucaram se distanció de las élites identificándose con el pueblo en su lenguaje; gustos gastronómicos; etiquetas -que valora más la sinceridad que aparentar educación y cultura-; y expresión corporal popular que suda, grita y se exalta en su lucha por la dignidad y justicia. Para concluir analizo algunas características de los discursos políticos y de las culturas políticas del Ecuador actual.

Los discursos políticos son articulados desde una perspectiva moral. Abdalá al igual que los otros políticos que alcanzaron el mayor número de votos como Sixto y Nebot y las élites quiteñas que se dieron cita en el homenaje a los Acosta, comparten una visión moral de lo político. En un trabajo anterior demostré el éxito del liderazgo de Velasco Ibarra en los años cuarenta por la existencia de un marco discursivo moralista.<sup>23</sup> Parecería que este tipo de discurso moralista sigue vigente en el Ecuador cuarenta años después, con la diferencia de que Abdalá ha incorporado demandas clasistas en su discurso populista. La oligarquía aparece como un grupo

---

23. Carlos de la Torre Espinosa, *La Seducción Velasquista*, Quito: FLACSO y Libri Mundi, 1993.



antinacional e inmoral, dueño de los monopolios económicos y políticos que marginan al resto de la sociedad -al pueblo- de la riqueza.

La lucha política, como en los años cuarenta, es entre enemigos -encarnados por personalidades- que deben ser destruidos para el bienestar futuro. La democracia sigue siendo un concepto retórico compartido que no implica la aceptación de las reglas de juego democrático, ni el respeto para los derechos del otro a diferir. Todavía se busca un redentor que salve a los pobres y menesterosos de la miseria. Pero el lenguaje político, siguiendo el análisis de Agustín Cueva, se ha lumpenizado.<sup>24</sup> Ahora abundan los insultos burdos, machistas y homofóbicos.

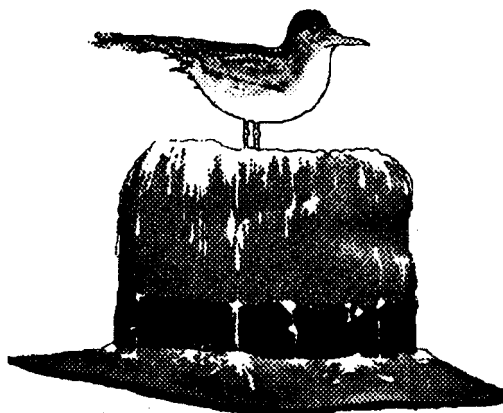
Dado que desde los años cincuenta el clientelismo es una práctica común de hacer política, abundan los ofrecimientos de obras a cambio de votos y la ostentación de que en política no vale sólo hablar sino también las obras y acciones concretas.

Como en los años cuarenta y pese a las grandes movilizaciones indígenas de un estado pluricultural, la transgresión de Abdalá apunta a reivindicar los valores mestizos del pueblo frente a la supesta blancura y finura de las elites.

Por último, los mítines populistas siguen siendo uno de los pocos mecanismos para cuestionar y transgredir simbólicamente el orden social, para terminar, sin embargo, legitimizando las reglas de juego del sistema.

---

24. **El Proceso de Dominación Política en el Ecuador**, Quito: Editorial Planeta, 1988, p. 115-127.



## LA POLITICA SIN “CENTRO” Y EL CENTRO SIN SOCIEDAD: MAYO 1994

José Sánchez Parga

*Estariamos asistiendo al surgimiento de una original combinación de cultura democrática y de movimientos marginales, lo que da lugar a una fenomenología política de contenidos modernos en formas populistas, y de contenidos populistas bajo formas modernas.*

Las elecciones de mayo 94 con sus diferentes resultados (altos porcentajes de abstencionismo y votos nulos, decline de los partidos del “centro político”, la casi extinción de la izquierda, la consolidación de la derecha y del “neopopulismo”, el caso MPD y la presencia de nuevos espontáneos políticos), todo ello ha puesto de relieve un fenómeno que ya venía diseñándose durante la última mitad de la década pasada, que supone una transformación de la política (en cuanto práctica institucional) y de lo político (en cuanto comportamientos, formas, relaciones y valoraciones) <sup>1</sup>.

Aunque dicho fenómeno de transformación de la política y lo político tiene un carácter generalizado, en el Ecuador presenta singulares particularidades, debido a la débil institucionalidad de la democracia, a un sistema político tan polarizado como inestable y consecuentemente a procesos de cambio muy forzosos y deformados.

Para comprender y explicar tales transformaciones y la reconfiguración de los nuevos escenarios y fuerzas políticas será necesario, en primer lugar, una caracterización de los cambios operados y sus tendencias; y en segundo lugar, un análisis de aquellos factores princi-

---

1. “La doble transformación de la propia política” (N. Lechner, “Los nuevos perfiles de la política: Un bosquejo”, *Nueva Sociedad*, n. 130, 1994:35).

pales, que han incidido en la actual situación y que van a marcar el próximo futuro político del país.

Con este objetivo centraremos el presente estudio en un triángulo situacional diseñado por las elecciones de mayo 94: el **descentramiento político**, con el reducido porcentaje de votos que obtuvieron los “partidos de compromiso”; el elevado voto nulo con su plural significación política; y la emergencia o consolidación de otras fuerzas políticas en la arena nacional. Los tres fenómenos además de estrechamente relacionados reflejan los procesos de cambio operados en el régimen y sistema políticos en el Ecuador actual.

#### **La semántica de la impugnación o el voto nulo**

Aunque el voto nulo no sea una novedad en los comportamientos y proce-

sos electorales de los últimos quince años de democracia, nunca había causado tanta sorpresa su elevado porcentaje (superior al 20%) como en las elecciones de mayo de 1994; en parte, por su asociación a los otros dos fenómenos políticos señalados. Quizás por esto mismo, también se desestimó el análisis y significación políticos del voto nulo, distintos del voto en blanco y de las abstenciones. Muy lejos de la indiferencia política, el voto nulo traduce un explícito rechazo político hacia las opciones electorales en general, pero de manera más particular hacia aquellos partidos que en los resultados de las elecciones ven sensiblemente disminuido el apoyo y sobre todo contrariadas sus expectativas de voto. (cfr. J. Sánchez-Parga, “Fuga Política y Voto nulo: elecciones mayo 94”, en Perfiles de Opinión, N° 1, 1994.

#### **VOTO NULO Y ELECCIONES GENERALES**

<b>Elecciones</b>	<b>1978/79</b>	<b>1984</b>	<b>1988</b>	<b>1992</b>
<b>% Promedio</b>	5,7	8,1	8,6	10,4

FUENTE: Tribunal Supremo Electoral

La tasa constante de crecimiento del voto nulo desde 1978 responde a un progresivo desencanto y frustración de las expectativas cifradas en la democracia, aunque haya también que decodificar en él un muy generalizado fenómeno de despolitización inherente a los procesos de consolidación democrática.

Sin embargo, el rechazo cifrado en el voto nulo presenta diferencias muy plásticas tanto regionales como en referencia a los distintos procesos y opciones electorales. En primer lugar, mientras que el voto nulo es superior en la Sierra que en la Costa, el voto blanco y las abstenciones son siempre mayores en la Costa que en la Sierra.

En segundo lugar, el voto nulo se presenta siempre más elevado para los Diputados al Congreso que para los Presidentes de la República, y también el voto nulo es superior en la elección de Concejales municipales y Consejeros provinciales que para Alcaldes y Prefectos; aunque también es menor el voto nulo para Alcaldes y Concejales municipales que para Prefectos y Consejeros provinciales.

Tal comportamiento político del voto nulo, mucho más preciso y constante que el del voto blanco y las abstenciones, además de significar una clara definición política refleja un mayor rechazo respecto de los organismos colegiados de representación (Congreso, Municipios, Prefecturas), y una mayor identificación con las candidaturas más personales de Presidente, Alcaldes y Prefectos.

En este mismo sentido, los menores porcentajes de voto nulo en la elección de Alcaldes y Concejales demuestra una mayor identidad política con los poderes y autoridades locales, municipales, que con aquellos de carácter más provincial y administrativo representados por las prefecturas.

Estas fisonomías del voto nulo permiten explicar sus mayores porcentajes en las elecciones del bienio intermedio o período de renovación de representantes provinciales, donde no se da el “efecto arrastre” que sobre los comportamientos electorales tiene siempre la votación del Presidente de la República, Alcaldes y Prefectos.

#### VOTO NULO ENTRE PERIODOS ELECTORALES (%)

Doble Período	1978/1980	1984/1986	1988/1990	1992/1994
Promedio Vot.	4,6 10,9	6,0 10,9	8,9 13,0	9,9 20,6

FUENTE: Tribunal Supremo Electoral

Según esto, en las elecciones de mayo del 94, el elevado porcentaje de votos nulos, además de responder a una tasa constante de crecimiento, supuso un rechazo a las opciones electorales que ofrecía la particular coyuntura política. En este sentido, anulando el voto, amplios sectores del electorado rehusaron votar por los tradicionales partidos del centro y de la izquierda, aunque tampoco quisieron hipotecar este rechazo, votando por las alternativas que presentaban otras opciones electorales (el MPD, APRE, e incluso el populismo del PRE).

Aunque el clima generado por una propuesta de reforma constitucional, que dejaría libre el ejercicio del voto (actualmente obligatorio), pudo haber incluido más en los votos blancos y abstenciones, indirectamente también pudo haber contribuido a sancionar la anulación del voto.

En cualquier caso, el voto nulo de mayo del 94 con su elevado porcentaje, constituye un pronóstico reservado para su ulterior definición en las próximas elecciones generales del 96.

### **La crisis del centro político**

Aunque el precedente diagnóstico del voto nulo propone una delimitación de los partidos del "centro" político, lo ocurrido con estos "partidos del compromiso" responde sobre todo a factores de índole más compleja. Más aun, orientamos nuestro análisis hacia la demostración de que la crisis de "el centro" es un síntoma de la crisis de "la política", y de manera más particular de la misma democracia.

Según una antigua leyenda, narrada por Herodoto, y que sirvió de mito fundador de la democracia griega, al morir Polícrates, último tirano de Samos en el siglo VI a. de C., Maiandros, designado para sucederle, arrojó el cetro símbolo del poder "al centro" de la plaza pública, "en medio" de la Asamblea de todo el pueblo, rehusando gobernar sobre quienes eran sus "iguales" conciudadanos. Desde entonces, el poder político reside "en el centro", accesible a la participación de todos los ciudadanos, que serían elegidos o se turnarían para administrar el poder público.

También desde entonces "el centro político" se convirtió en un concepto clave para comprender y explicar las vicisitudes de la democracia. Cuanto más amplio y sólido fuera "el centro", menos posibilidades habría de que un grupo dominara otro, más fáciles serían las deliberaciones y negociaciones, los acuerdos y las alianzas, y en definitiva también más fácil el gobierno de una sociedad. En cambio, cuanto más estrecho y débil fuera "el centro", más amplios, distantes y fuertes serían los extremos políticos, mayores serían los enfrentamientos, más irreconciliables los intereses, más encarnizados los conflictos, más difíciles los consensos, más ingobernable la sociedad.

Sin embargo, ya Aristóteles dejó bien demostrado que "el centro político" en una democracia no hace más que reflejar su "centro social". Cuanto más igualitaria es una sociedad, cuanto más amplias e influyentes son sus clases medias, mejor se equilibrarán sus fuerzas e

intereses, mayores las condiciones de paz. Así, cuanto más centrada es una sociedad, mayor será la centralidad de sus sistemas políticos, el cual a su vez mejor podrá actuar sobre la centralización de todas las clases y sectores de ella.

En el transcurso de la última década la sociedad ecuatoriana se ha ido dualizando de manera creciente. Su empobrecimiento ha ido polarizando las clases, sectores y grupos, fracturando internamente cada uno de ellos, y ensanchando las brechas de las desigualdades.

Nada tiene de extraño que la aparición de tantos extremos, el aumento de las marginalizaciones, se traduzcan en un nuevo extremismo político, y en vacío del centro de la política nacional.

Ya no cabe seguir pensando, con una mentalidad mecánica muy simplista, que los pobres engrosarían las filas de los partidos de izquierda, y que los ricos se apiñarían en el polo opuesto de la derecha. Hoy menos que nunca funciona así el ajedrez de la política. Muy por el contrario, una desintegración de la sociedad donde las clases y grupos se fracturan y quedan a la deriva, da lugar a un escenario político errático y dominado por otras fuerzas, otras corrientes y otros discursos.

Prescindiendo del caso de los partidos de izquierda, cuyos déficits electorales deberían haber beneficiado la votación de los partidos del "centro", notamos en estos un irregular pero constante decline en el transcurso de las elecciones de la última década.

#### EVOLUCION DEL VOTO PARTIDOS DEL CENTRO (%)

Elecc.	1978/80	1984	1986	1988	1990	1992
Partid.	DP ID	DP ID	DP ID	DP ID	DP ID	DP ID
Presid.		4,7 28,7		11,5 24,4		1,8 8,4
Dipt. N.	18,4	6,4 19,4		8,1 16,6		4,2 7,7
Dipt. P.	14,7	7,3 20,0	9,3 14,4	8,4 17,6	10,0 13,0	9,6 7,7
Alcalde	10,8	4,0 14,2		15,8 22,7		24,5 8,8*
Prefec.	10,4	6,9 22,6		13,0 28,1		10,0 12,1
Concej.	15,9 14,4	7,0 20,2	8,6 16,1	11,6 22,4	10,6 13,1	8,4 9,6
Consej.	16,2 13,7	6,7 21,0	8,9 16,1	11,2 23,4	10,1 13,2	7,8 9,5

FUENTE: Tribunal Supremo Electoral

(\*) Del 24,5% de la votación para Alcalde de la DP el 67,2% pertenece a la elección del Alcalde de Quito.

La DP que fue gobierno en el período de 1979-84 mantiene y aun aumenta sus cuotas de voto hasta el período de gobierno de la ID en 1988, participando en un proceso de consolidación del centro político, y como una alternativa de oposición al gobierno de la derecha (PSC) entre 1984 y 1988.

Pero ya a partir de 1990, y después en las elecciones generales de 1992, ambos partidos del “centro” comienzan a decaer visiblemente no sólo como opciones de gobierno, al no participar la DP y la ID por vez primera en una segunda vuelta presidencial, sino también como fuerzas representativas en los gobiernos seccionales como en la oposición legislativa en el Congreso.

La representación y discurso políticos de los partidos del “centro” serán capitalizados, o bien por las corrientes de derecha, el tradicional PSC ya mayoritario en la oposición desde el Congreso, el partido de gobierno (PUR), o bien por los neo-populismos de izquierda representados en el MPD y APRE.

Tras esta nueva configuración del escenario político nacional es necesario identificar dos fenómenos, que han afectado sustantivamente la sociedad ecuatoriana de los últimos años. En primer lugar, la profunda crisis económica por la que atraviesa toda la sociedad en general, pero que concierne de manera muy particular a esas clases medias capaces de expresar un proyecto más ampliamente compartido de sociedad. Por su parte, y en esta misma línea, los partidos del “centro”, que fueron gobierno en 1979-84 y 1988-92 tampoco fueron capaces

de liderar un proyecto de cambio, de reformas y de modernización, que se apropió la derecha.

En segundo lugar, en esta disolución del “centro” político ha jugado un papel decisivo no sólo el desgaste de un modelo de Estado precisamente orientado hasta la mitad de los años 80 hacia el fortalecimiento de las centralidades sociales, la consolidación de las clases medias, sino también la **descentralidad** (no la descentralización) del Estado respecto de la misma sociedad, al dejar de ser el Estado el centro de la política realizada.

**Los partidos del “centro”, más que los de izquierda y de derecha, han sido por su ideología y proyecto de sociedad partidos de Estado, para los que el Estado era sobre todo productor de sociedad y organizador de la política.** A ello ha contribuido la ideología profundamente democrática y democratizadora de los “partidos del compromiso” tendiente a organizar desde el Estado las solidaridades sociales y un desarrollo del capital con un componente redistributivo. Y en tal sentido el **Estado-benefactor** Keynesiano se convertiría en el principal instrumento de gobierno y de la acción del “centro político”.

Hubo sin embargo un factor adicional que influyó simultáneamente en la crisis del Estado, y de aquellos partidos del centro, que mejor hubieran podido capitalizar un equilibrio del sistema político: se trata de la difícil transformación del Estado nacional en un Estado democrático, la cual no se ha operado satisfactoriamente durante quince años

de régimen democrático, y con las inevitables consecuencias para el sistema político.

### **Crisis del Estado benefactor y su descentramiento societal**

Tanto la sociología, la política y la economía como la filosofía práctica coinciden en la crisis del Estado de bienestar, sosteniendo la necesidad de su transformación por un nuevo modelo de Estado más acorde con los contextos y necesidades de una modernidad postcapitalista.

En cuanto a la dimensión ética del problema se ha diagnosticado también el fracaso de la **solidaridad institucionalizada** en el Ecuador keynesiano, proponiendo que la salida de la crisis al amparo de los vientos neo-liberales pasa por un “sano egoísmo” (Macpherson lo llamó “neoindividualismo posesivo”), el desarrollo de lo privado y la libre competencia, todo ello bajo la dominante ideológica del mercado. Y la razón aducida es que si bien la solidaridad es una necesaria virtud social cuando la practican los individuos, cuando la asume el Estado como programa político, el gobierno se traduce en paternalismos e intervencionismos, que a la larga socavan los mismos fundamentos del Estado democrático. Es lo que ha dado lugar al **Megaestado**, o al **Estado fiscal** que no tiene límites económicos para cobrar impuestos y tampoco para gastarlos. Aunque, a excepción de los fundamentalismos neoliberales, un acuerdo generalizado sigue considerando que hay una

dimensión del Estado de bienestar, que **nadie está dispuesto a tirar por la borda de la historia.**

El **Estado social de derecho**, ideal del moderno Estado democrático, tiene la **justicia** como fundamento, pero no el **bienestar**. La justicia es un derecho inalienable de los ciudadanos, que **legítima** la función del Estado; no el bienestar. Aunque cuando el término “bienestar” aparece de forma poco afortunada en el art. 25 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** de 1948, ni el bienestar ni la solidaridad pueden ser estatalmente institucionalizados. Sin embargo, sólo una sociedad civil solidaria logra hacer realmente posible un Estado social de Derecho.

Según esto, el pivote de la problemática deja de ser el Estado para trasladarse a la sociedad civil. Y es este traslado lo que ni comprendieron ni protagonizaron quienes estaban en mejores condiciones para ello: los partidos del “centro”.

Aquí surge la diferencia y tensión entre el **Estado keynesiano**, orientado a fomentar el consumo para mantener la acumulación capitalista, y el **Estado social de derecho**, que responde a exigencias ético-políticas, y se funda en los derechos fundamentales que, además de las libertades clásicas, incluyen los derechos sociales, económicos y culturales. En cualquier caso el Estado social de derecho no puede funcionar como un Estado de bienestar, ya que **pierde legitimidad** al no cumplir con las competencias propias del Estado social de derecho, y **pierde credibilidad** porque la



sociedad se percata del engaño. En consecuencia, es preciso sanear las patologías del Estado de bienestar con cambios que no lesionen las exigencias ético-políticas del Estado social de derecho<sup>2</sup>.

El fracaso de gobierno de los dos partidos del "centro" (DP e ID en 1979-84 y 1988-92) y su consecuente deserción electoral, el crecimiento resentimiento contra la política y los políticos, y aun el desencanto que ha cundido respecto de la misma democracia tienen como base este grave equívoco, en el que incurrió tanto el Estado como la sociedad ecuatoriana en la década de los 80. Y el problema es que tal equívoco, que en el fondo es un espejismo del imaginario estatal, subyace y se prolonga en el inconsciente político del país. Ello constituye el principal filón explotado por el neo-populismo, al que nos referimos más adelante; y también sería muy largo desarrollar aquí por qué no sólo el fracaso del Estado-benefactor sino también el fracaso de su equívoca gestión por los partidos del "centro", beneficia a la derecha.

El Estado de bienestar ha confundido la protección de los derechos básicos con la satisfacción de necesidades ilimitadas, medidas en términos de "mayor

bienestar para el mayor número". Aunque nunca será fácil establecer para cada sociedad lo que es una exigencia de justicia y hasta donde llega el "mínimo decente" de satisfacción o el "máximo" soportable de desigualdad".

Esta circunvalación en torno a la actual problemática del Estado es pertinente porque involucra el eje ideológico de los "partidos de compromiso", y porque a nuestro parecer este problema fundamental en la transformación del Estado sigue atrapando e inmovilizando las definiciones del "centro político". Se trata de un serio desafío que no sólo concierne al sistema político ecuatoriano, pero que en Ecuador se agrava por un segundo factor, que se aborda a continuación.

En el país, quince años de democracia han logrado muy pocos éxitos en la democratización del Estado, y entre las limitaciones más acusadas, y con peores consecuencias para el sistema político, es el mantenimiento del centralismo del Estado. Dicho centralismo afecta directamente la política o régimen político con toda su institucionalidad, e indirectamente lo político, las fuerzas políticas con sus formas de expresión y de participación.

---

2. Adela Cortina, en su provocativo artículo "Del Estado de bienestar al Estado de Justicia", *Claves de la Razón Práctica*, n.41 abril 1994, sostiene que "los mínimos de justicia son cosa de los Estados, mientras que el bienestar págueselo cada quien con su peculio" (p.19); cfr su obra *Ética aplicada y democracia* (Technos, Madrid, 1993). Por otro lado, el bienestar ya desde Aristóteles (*Ética a Nicómaco*, I,4, 1055) se ha considerado siempre como un objeto de la imaginación y no de la razón, por ello según I. Kant la felicidad o bienestar no puede ser un fin de la razón práctica, "ya que nadie puede obligarme a ser feliz a su modo, sino que es lícito buscar cada uno su felicidad por el camino que le parezca, siempre y cuando no perjudique la libertad ajena" (*Gemeinsprache*, VIII, 290).

Este Estado centralista (cruzado con el modelo del Estado interventor de bienestar), en la medida que centraliza, acumula y monopoliza poder y capacidad de acción sobre la sociedad, representa el principal obstáculo para la democracia, la cual precisamente sólo se constituye y se desarrolla en cuanto descentralización, distribución y rotación de poder.

Este centralismo del Estado genera un doble fenómeno. Por un lado, restringe los espacios y formas de participación y representación sociales. Por otro lado, establece un doble y estructural conflicto entre el centro y los perímetros estatales, y entre la democracia gobernante y la democracia gobernada. Ambas situaciones afectan la consolidación del sistema de partidos, ya que estos no poseen competencias y eficacias en los organismos estatales de representación política, encontrándose así alejados de sus "bases"; y además el conflicto como principio organizador de la política conduce a una constante de divisiones y fracturas.

De estas situaciones son los "partidos de compromiso" los más perjudicados. En primer lugar, porque por su misma ideología de "centro" tenderían a establecer relaciones más orgánicas entre política y sociedad, precisamente en los espacios de participación y representación. En segundo lugar, el clima de confrontación y conflicto del régimen y sistema políticos es poco propicio para los consensos, acuerdos y alianzas, los cuales pudieran contribuir a la consolidación de una centralidad de la política y de los partidos del "centro".

Contrariamente a una tendencia generalizada en las democracias de latitudes más diversas, donde el bipartidismo globaliza y equilibra la política, incluso en un escenario poblado por otros partidos minoritarios, que contribuyen a estabilizar las mismas oscilaciones políticas, en el Ecuador (y las elecciones de mayo 94 son ilustrativas) encontramos un fenómeno diferente. Una derecha muy consolidada, y que se mantiene siempre como la opción política potencial, una abdicación o deserción de la izquierda, el ya tratado achicamiento del "centro político", y otras fuerzas opcionales que, o permanecen, o emergen con mayor o menor coyunturalidad en el mapa político.

Una caracterización global y quizás demasiado convencional de esta situación recurre ya sea al substrato "populista" de la política ecuatoriana, que atravesaría muchas de las corrientes partidarias, ya sea a la vena populista que inspira nuevas fuerzas políticas.

### **El tópico neo-populista**

Los resultados de las elecciones de Mayo 94 pusieron de manifiesto un fenómeno con morfologías distintas: el populismo tradicional de raigambre guayaquileña, liderado por Bucaram; el populismo coyuntural que protagonizó Vargas Pazos, y el populismo gremial que interpretó el MPD.

Los tres neo-populismos parecen ostentar rasgos comunes. En primer lugar, aglutina la contestación contra el régimen y sistema políticos, contra los partidos clásicos que representan la política

ca y en particular contra la derecha y más directamente contra el gobierno.

En segundo lugar, dicha contestación se cataliza y hasta personaliza en un liderazgo agresivo y rebelde: en la controvertida figura de Abdalá Bucaram, una suerte de "lumpen de la política" pero capaz de suscitar las más amplias e intensas identificaciones sociales; en el militar golpista, que se enfrentó con el presidencialismo autoritario de Febres Cordero en 1986; y en la dirigencia gremial de la UNE, victoriosa de una de las más espectaculares huelgas del magisterio en la última década, y que al mismo tiempo simboliza el enfrentamiento de todos los gremios del sector público afectados por los planes de desburocratización y privatización estatales.

Además del substrato socio-cultural del fenómeno político, el capital electoral del PRE responde a una razón específica. Mientras que, como se mostraba más arriba, el voto nulo en la Sierra es siempre muy superior que en la Costa, el comportamiento de rechazo al sistema político y a las opciones electorales expresado en el voto nulo, se traduce en gran medida en el voto del PRE, al representar este partido y su líder Bucaram dicho rechazo al sistema político y a todas las otras opciones electorales.

Este preciso significado del voto del PRE, según las elecciones de Mayo 94, tiende a generalizarse más allá de su área de origen costero, y comienza a ser adoptado también por electores de la Sierra. No es casual que por primera vez el PRE consiga en las últimas elecciones un Diputado en Pichincha. Esto indicaría que

en las actuales condiciones socio-económicas, con el creciente antigobierismo entre toda la población y el aumento del descrédito del sistema político y de todos los partidos que ya han pasado por el gobierno, no sería temerario prever que en las próximas elecciones una gran parte de votos nulos y de votos a la deriva entre otras opciones apostarán o incluso se arriesgarán por el PRE y su candidato Bucaram.

Lo que se ha conceptualizado como populismo tuvo su momento histórico en la fase de transición de la sociedad tradicional a una sociedad moderna e institucionalizada, que se distinguió por una incorporación de las masas a los nuevos escenarios sociales a través de una inicial participación política. Dicho fenómeno, muy contextualizado por los procesos electorales, por la aparición de nuevas formas de hacer política personalizadas en los líderes, dió lugar a singulares modelos de discursos y de actuaciones públicas, que coincidieron con el surgimiento de las primeras burguesías, las primeras expresiones organizadas de las clases obreras, el primer proceso de articulación de intereses sociales.

Aun concediendo que muchos de estos factores (frágil desarrollo político de las burguesías nacionales y de las instituciones del Estado, débil organización clasista, una formación todavía poco definida de la sociedad civil) persisten en la sociedad ecuatoriana, y pueden seguir contribuyendo a perfilar la fenomenología política sobre todo electoral, todas las nuevas manifestaciones de ca-

rácter populista o neo-populista responden a otros factores que en parte contestan la institucionalidad democrática y en parte bloquean su desarrollo.

El caso Bucarám como opción política, de la misma manera que la emergencia de Vargas Pazos y el crecimiento del MPD, representan la **alternativa límite**, analoga a la protagonizada por Fujimori en Perú o González de Losada en Bolivia; como si la solución extrema sólo pudiera venir de afuera del sistema político y de los partidos tradicionales, o del pasado político como el caso Menen en Argentina.

En lo que podríamos aceptar en llamar "neo-populismo" han influido una serie de factores. En primer lugar, la extensión del mercado a ámbitos no económicos como es el político, y en particular referencia a la democracia convertida por asimilación en un mercado político, donde se intercambian bienes (protección y servicios contra lealtades y votos), facilita la comprensión de ciertos procesos políticos en su dimensión clientelar.

Al ser las mayorías marginadas, e incluso los sectores medios, los que más se resienten del decline del Estado-benefactor y de las limitaciones que ofrece un nuevo modelo de Estado, se comprende la atracción que sobre dichos sectores ejercen las propuestas entre ácratas y extremas, que identifican la toma del poder con la toma del Estado.

Así mismo las decepciones generadas por la misma experiencia democrática dinamizan las nostalgias y los movimientos en busca de la comunidad perdida, cifrando las expectativas de una suerte de "solución final" a la crisis en un cambio sin formas precisas y coherentes.

En conclusión, estaríamos asistiendo al surgimiento de una original combinación de cultura democrática y de movimientos marginales al Estado, al régimen y sistema políticos, al sector urbano-moderno, todo lo cual da lugar a una fenomenología política de "contenidos modernos en formas populistas y de contenidos populistas bajo formas modernas"<sup>3</sup>.

---

3. C. Franco, "Populismo y Modernidad", en *Pretextos*, n.2, DESCO, abril, 1994.

# EL FIN DE UN CICLO POLITICO ELECTORAL: EL REGRESO DE LAS ELITES TRADICIONALES, APATIA Y CAMBIO

Jorge León T.

*El juego político, reducido a negociar control inmediato de poder y éste, a legitimizar estrategias económicas que favorecen a los centros de acumulación, no puede generar cambios. Ecuador no tiene un proyecto nacional, peor aún sustentos internos de renovación política.*

## UN CICLO DE POLITICOS Y DE CIUDADANOS

La vida política, en particular electoral, regresa al punto de salida de su ciclo. En 1978 inicia con el predominio de la derecha, en 1992, 14 años luego, regresa a ella, mientras las elecciones de 1994 si bien mantienen el predominio de esta tendencia, tiende a declinar.

La vida política tiene su dinámica, inicios, subidas, bajadas y regresos; los comportamientos de políticos, instituciones y ciudadanos cada cual tienen su

ciclo. Se hace frecuentemente, afirmaciones sobre la vida política como el paso de una etapa a otra, una evolución en un camino marcado por hitos que eliminan los anteriores y sin derecho a regresos. La vida política es más compleja que esta fatídica evolución. La idea del ciclo quiere precisamente revelar esa dinámica, sin que signifique el regreso a algún pasado<sup>1</sup>.

No debería sorprender por consiguiente, que un momento ulterior del ciclo, las otras tendencias recuperen luego su preeminencia acompañadas de otras ideas, propuestas y contextos. En-

---

1. Mayores detalles sobre la noción y sobre otros ámbitos de la vida política en "Cambios estructurales y escena política en Ecuador, 1978-1988. Un ciclo político." (1989), et. al. **Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos.** Lima, IEP, IFEA, 1993. ip. p. 205-242.

tre tanto, electores y elegidos cambian sus comportamientos en el agetreo electoral.

Es revelador de ello el contraste entre el presente y lo vivido en los últimos 15 años en el Ecuador, en algunos aspectos del juego electoral.

### **Descontento, rechazo y apatía**

Más en la Sierra que en la Costa, la lfd electoral ha perdido su vigor. Las paredes, antes disputadas, sin espacio libre, inclusive repintadas más de una vez en una misma madrugada, muestran ahora descoloridos nombres y consignas de campañas anteriores. Como siempre, las paredes dicen mucho de la vida política. Ahora, apenas aparecen en ellas los Social Cristianos y el P. Conservador, los más favorecidos según las encuestas electorales y los resultados; los más presentes en la TV, los portadores de las ideas predominantes.

Paralelamente, se puede ver en las paredes escritos de descontento y otro modo de expresar posiciones sociales o políticas: "Dios viene en American Airlines", o "Dios está en los cursos de creatividad del SECAP". Crítica a la Iglesia y a la religión, como hay sobre otros aspectos de instituciones diversas que han perdido credibilidad o reconocimiento, tal la política oficial, de los diputados o el Congreso o el Ejecutivo: "Di PUTA: dos", "Al abuelito <sup>2</sup> le durmió Dahik y le despertó una geisha".

Es decir, la expresión pública social y política no se define frente a las tendencias y posiciones de los partidos y políticos. Es una protesta fuera del juego oficial, está al margen, en la burla, no tiene propuesta, convoca al rechazo simple de lo que los políticos hacen o de lo establecido. La política de los políticos no es la de los ciudadanos. Sin embargo, no suscita descontento organizado sino apatía y abandono de responsabilidades públicas. A ese punto parece inútil el esfuerzo de participación; en la boca de muchos se repite el viejo adagio conformista: más se cambia más es igual.

Los ochenta, sobretodo a su inicio, se caracterizan por un marcado interés por las elecciones, una fuerte participación en los actos públicos y de propaganda, en los debates y preocupaciones. El debate es parte del enfrentamiento de tendencias. Hay una euforia de promesas y de espectativas. Ahora; el juego político no convoca. Pero este comportamiento no es el fruto de la institucionalización del juego político como en las sociedades en que todo parece siempre definido. Se trata de una crisis de participación política ante el modo como se ejerce la política y las políticas predominantes. Se ha desvalorizado la política por el juego de guerra entre legislativo y ejecutivo, entre partidos y líderes; por las promesas execivas de soluciones y justicia sin consecuencia, por que se han borrado las diferencias ideo-

---

2. Término utilizado popularmente para identificar al presidente de la República Durán Ballén.

lógicas al llegar todos a similares posiciones o comportamientos, por ejemplo entre diputados de diversas tendencias que terminan en un mismo comportamiento al poner un precio y cotizar sus actos. No tienen identidad en sus prácticas y posiciones y reclaman ser diferentes. La credibilidad y la promesa pierden sentido. La redención esperada del político, ante la pobreza o con la renovación está en desuso. Estos hechos forman un recorrido, un ciclo. En nuestro

continente, este es corto; la llegada a este estado es la antesala de la renovación institucional y política.

La votación por tendencias revela igualmente el recorrido.

### Las tendencias electorales desde 1978

Mientras la votación por partidos es completamente cambiante, las tendencias indican una relativa estabilidad al interior.

### Elecciones de Concejales, Concejales, Diputados y Presidentes por Tendencias. 1978-94 (porcentajes)<sup>3</sup>

Concejales	1978	1980	1984	1986	1988	1990	1992	1994
Derecha	45	19	18	18	12	25	36	28
Populismo	23	25	20	22	25	23	20	21
Centro	10	30	28	23	28	20	14	14
Izquierda	8	8	10	13	10	15	8	11
N+B	15	18	24	24	24	18	21	26
	100	100	100	100	100	100	100	101
<b>Diput. Prov.</b>								
Derecha	33		20	19	14	27	38	29
Populismo	30		20	22	27	23	19	23
Centro	13		27	22	28	19	13	14
Izquierda	10		10	14	10	15	9	11
N+B	15		23	23	22	17	21	23
	100		100	100	100	100	100	100

Sigue cuadro...

3. No disponemos todavía de los datos oficiales sobre los últimos comicios. Los datos para 1994 corresponden a los datos de prensa. No disponemos de los datos de la elección de concejales, pero por lo general siguen la misma evolución que la de concejales. Agradezco, una vez más, la ayuda generosa de Juan B. León para la realización de los cuadros.

**Elecciones de Diputados y Presidentes por Tendencias. 1978-92 (porcentajes)**

<b>Diputados Nacionales 78-92</b>								
<b>Tendencias</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1984</b>	<b>1986</b>	<b>1988</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>
Derecha		40,9		28,2		22,5		48,7
Populismo		30,9		24,7		29,9		24,4
Centro		20,3		35,0		35,8		15,0
Izquierda		7,9		12,0		11,9		11,9
<b>Tendencias Primeras vueltas</b>								
<b>Presidenciales</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1984</b>	<b>1986</b>	<b>1988</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>
Derecha	46,5			27,2		17,4		57,9
Populismo	36,7			20,3		41,5		26,8
Centro	12,0			40,1		36,1		10,3
Izquierda	4,6			12,4		5,0		5,0
<b>Tendencias Segundas vueltas</b>								
<b>Presidenciales</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1984</b>	<b>1986</b>	<b>1988</b>	<b>1990</b>	<b>1992</b>
Derecha		31,5		51,5				100,0
Populismo		68,5				46,0		
Centro				48,5		54,0		
Izquierda								

La votación al nivel seccional, local o regional, de Municipios Cantonales y de Consejos Provinciales, en el transcurso de 8 elecciones, tiene las mismas tendencias, no así con la votación al nivel nacional de diputados. En cambio,

desde el medio del ciclo se constata una creciente uniformización de la votación por tendencias, a todos los niveles. Las excepciones se relacionan precisamente con el creciente peso del "personalismo" (la mayor importancia acordada a



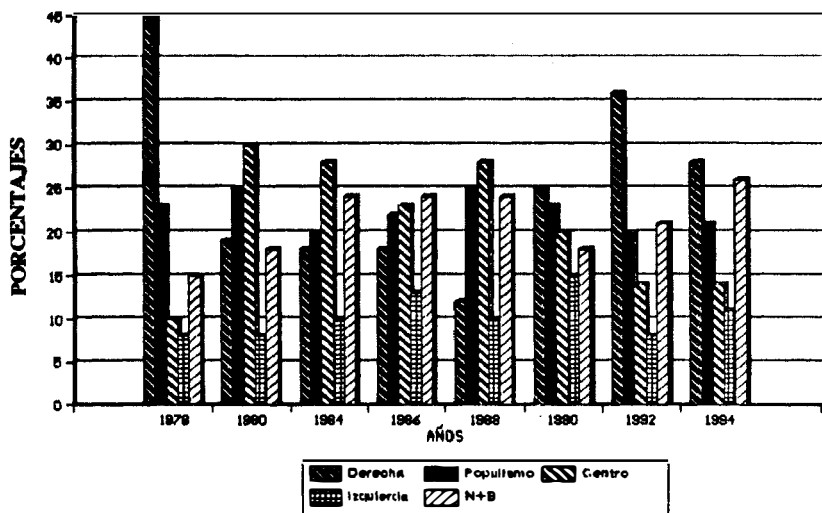
la persona sobre el partido o las ideas), y avanzado el ciclo (en particular al nivel de alcaldes y concejales).

De un predominio marcado de la derecha y en un segundo lugar del populismo, a todos los niveles, al inicio del ciclo, se pasa a un relativo equilibrio de las tres tendencias principales, centro, populismo y derecha, con un predominio del centro en la mayoría de las elecciones y una constante reducción del voto para la derecha. Al fin del período, en cambio, vuelve a emerger la derecha. Al nivel electoral sería el reinicio del ciclo. Las últimas elecciones revelan ya una ligera declinación de esta tendencia, lo cual puede ser un indicador suplementario de este nuevo inicio. La derecha ve reducir su crecimiento anterior en beneficio de la tendencia populista.

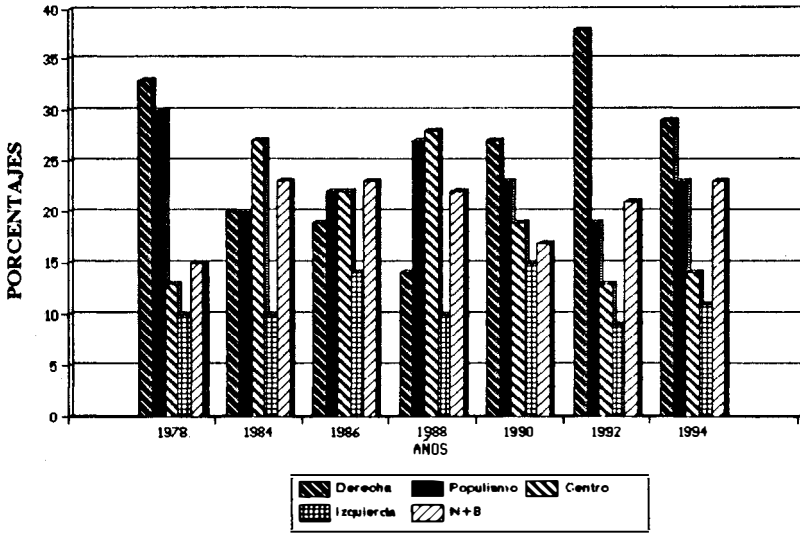
La izquierda evoluciona en sentido contrario de la derecha. Sin embargo, en la votación en los dos niveles seccionales, en la izquierda igual que en las otras tendencias, se nota la presencia de "líderes" o de caciques regionales, que rebasan su propia tendencia. La tendencia se mantendría a la baja, pero estos líderes la reducen, en el caso de la izquierda.

Al inicio del ciclo, candidatos desconocidos recibían similar votación, era la tendencia y sus posiciones que predominaban. Esta situación indica claramente la evolución general del ciclo, en que todos se "derechizan", o dicho en otros términos, en que predomina el pragmatismo inmediato y las personas a detrimento de las posiciones orgánicas y los programas.

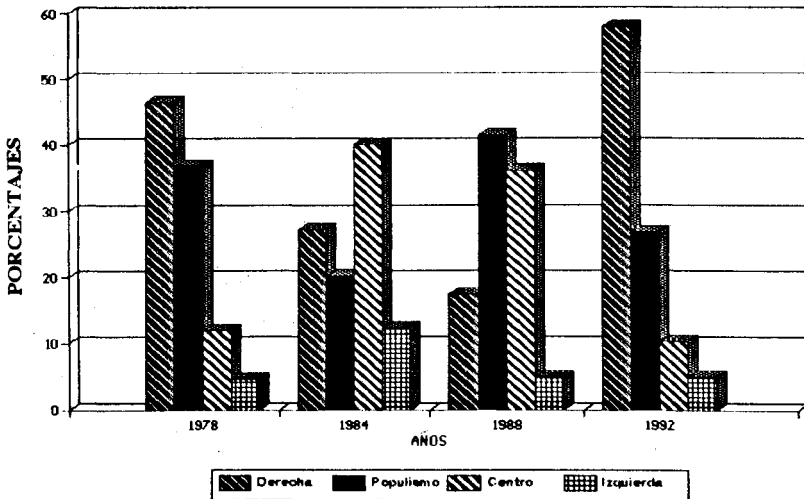
#### CONCEJALES



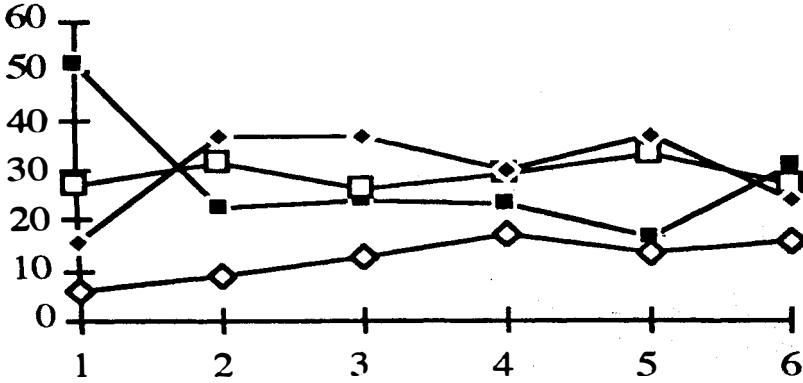
### DIPUTADOS



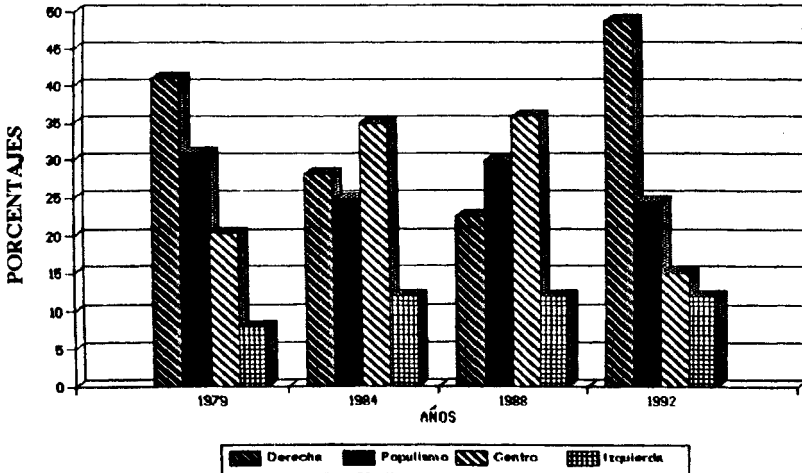
### TENDENCIAS PRESIDENCIALES 78-92



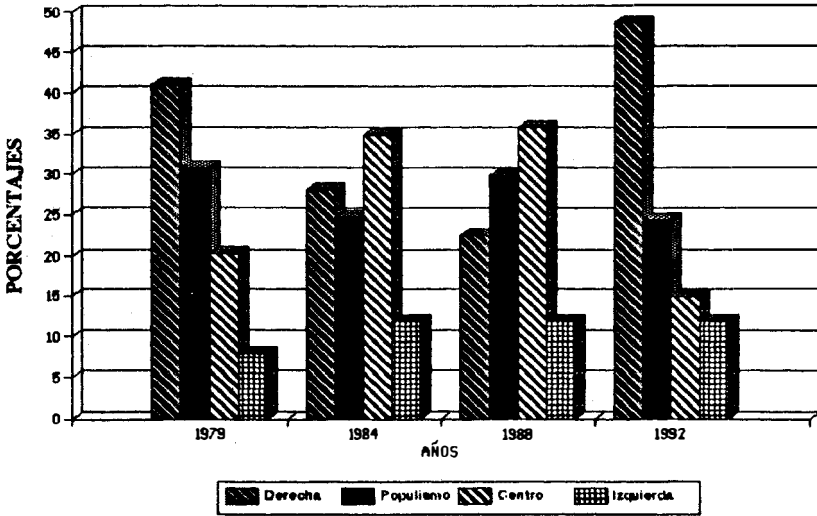
## Tendencias. Elecciones Consejeros 1978-90



DIPUTADOS NACIONALES  
TENDENCIAS 79-92



DIPUTADOS NACIONALES  
TENDENCIAS 79-92



- Los diseños adjuntos revelan ese punto de salida y de llegada electoral (predominio de derecha y en segundo lugar del populismo) indistinguibles en los dos gráficos que van hasta 1992 (presidenciales y Diputados Nacionales). En el intervalo, hay un predominio del centro al cual se junta un crecimiento de la izquierda. En los datos de la segunda vuelta electoral de 1992, la derecha termina completamente exitosa (100% del voto) a detrimento del centro y luego del populismo.

En todas las elecciones, los partidos populistas en su conjunto, ocupan sino el primer lugar, al menos el segundo,

(el 30% en promedio), cualquiera de las otras tendencias predomina (el centro o la derecha). Es la tendencia más estable en el porcentaje de votos aunque el peso de los partidos populistas cambie. Si bien las diferencias regionales son marcadas, la transferencia de votos mayor se da entre el centro y la derecha, las pérdidas de la tendencia populista son inferiores, salvo en Guayaquil.

**La derechización de la sociedad y de la política**

Ahora, la derechización es generalizada y llega junto con el desinterés por

el juego político. Varias fases han transcurrido para ello. Lo que quedaba de la izquierda en propuestas de política social y las ideas de crecimiento económico del centro fueron captadas por todos, la derecha incluida. Así, primero la izquierda se quedó sin discurso, luego el centro, la derecha los captó. Las identidades se confundían. Se integraron la izquierda, la derecha y el centro. Igualmente, en la práctica, el conjunto de partidos y políticos se convirtieron en populistas por su manera de realizar la política: promesas de distribución de la riqueza y valoración de los individuos a detrimento de los partidos y de los programas. Remozada la derecha con ideas de otros orígenes y con las prácticas populistas que representa Febres Cordero, adquiere presencia, gana espacio. En Guayaquil, cuando la derecha gana los votos, los populistas pierden.

1990 es un año gravitante para definir el cambio de posiciones, un encuentro entre los niveles adquiridos por el centro y la derecha en puntos equidistantes de sus mejores niveles (ver cuadro). Es un año de confluencia de posiciones, revelador de la desorientación y anomía del momento. Es la derecha finalmente que, luego, a partir de posiciones primordiales señala el reinicio de redefiniciones. La confluencia primera hacia el Centro y con éste hacia la Derecha está graficada en las tendencias electorales (ver los acercamientos de las tendencias en 1990) antes que la derecha predomine en 1992.

La derecha, de su votación imprevisionante al inicio del ciclo, bajó a un

promedio de 20% de la votación en el desarrollo del ciclo. Su tendencia a la baja es marcada, junto a la desaparición de varios partidos de la tendencia, pero la evolución del ciclo hacia una derechización lo favorece, junto a una reade-cuación de la derecha, de ahí su repunte final.

La crisis económica y del sistema refuerzan el proceso. En general, la crisis incita al conservadorismo. Pero en la política ecuatoriana además, se da un vacío de propuestas que las llena la derecha. Con la crisis pierden las ideas del centro y de la izquierda. En el Ecuador estas no se redefinen. La crisis se administra en el país únicamente con las ideas del Banco Mundial y del FMI defendidas por la derecha. El que-hacer político así se ha modificado y se ha convertido principalmente, en un acto de gerencia de crisis y en ella todos convergen en la actualidad. Sin embargo, las fuerzas políticas del centro o de la izquierda no asumieron íntegramente este proceso globalmente definido en la lógica del ajuste, en los procesos impuestos de privatización y de realineamiento del comercio internacional. Los cambios en curso están así, sólo identificados con la derecha, aunque todos se encuentran tras de la misma locomotora. En otros países, tanto estas ideas como otras de gerenciar la crisis las han digerido, transformado y realizado socialistas y social demócratas. Estos han permanecido en el poder o como fuerzas políticas mayoritarias. Es decir, estas fuerzas han redefinido sus posiciones y han mantenido o recuperado su espacio. Se adapta-

ron a la dinámica del momento o aún más, le dieron sentido y lograron entonces legitimar su nueva imagen.

En Ecuador la derecha se volvió la referencia de acción predominante. Todas las fuerzas políticas en consecuencia, en oposición a lo que acontecía a inicio del ciclo, se derechizaron, llegaron a similares posiciones que la derecha.

En las elecciones actuales se ha dado un paso más, los líderes políticos regionales o locales del centro e inclusive de la izquierda han ingresado a las filas de la derecha y con ellos han llevado parte del electorado; han agigantado la derechización.

### Los votos nulos y blancos

Los votos nulos (11%) y en blanco (13%), hasta antes de 1994, no parecen tener ni la misma evolución ni significado. Además, persiste en un 18% y 20% la población abstencionista. Si consideramos los votos escrutados y no sólo los válidos se puede constatar que en las elecciones pluripersonales (consejeros, concejales, diputados nacionales o provinciales) los "nulos y blancos" representan casi un cuarto de los votos. Y desde 1984 forman un porcentaje que supera a los que obtiene cualquier partido. En las elecciones presidenciales se reducen, los votantes se definen más. Los votos nulos y blancos cambian de peso y de significado según el sector social al que se pertenece, la región, posiblemente la etnia y va de sí según el contexto de cada elección.

Existen constantes, pero la variación adquiere su importancia como en esta ocasión, en que los votos nulos y blancos forman un porcentaje envidiable para cualquier partido ganador.

Siempre existe un porcentaje de votantes que ignoran todo o mucho de la vida política y que simplemente cumplen una obligación con un voto que puede ser en blanco o nulo. Otro sector es indeciso, o es apático o aún más, de tradición conservadora según la cual nada cambia con el voto. En fin hay los que expresan un rechazo y descontento en blanco o anulando el voto al escribir por ejemplo una consigna en la papeleta. Así, hasta antes de 1994, los votos nulos aumentan al nivel local en las elecciones intermedias a las presidenciales, mientras los votos en blanco aumentan en los niveles seccionales, al momento de las presidenciales. Los votos nulos se reducen cuando la Derecha crece, ella los capta. Los votos en Blanco, que salvo excepción son más numerosos que los nulos, en cambio, bajan cuando crece el centro. La importancia de este sector es grande en el comportamiento electoral e indica un momento de la evolución del ciclo. Los partidos del centro y de izquierda tienden a ampliar su votación buscando esta población constitutivamente opuesta a cambios o posiciones radicales. El conjunto de fuerzas políticas reducen sus posiciones para ganarlos y terminan acercándose a similares posiciones, en un paso hacia un centro-derecha que termina siendo propicio a la derecha, al polarizar, marcando diferencias con todos, frente a las cuales

se definen los demás. La iniciativa la adquiere la derecha. Esta dinámica en el juego político es decisiva en la evolución del ciclo.

Para 1994, estas posiciones se han aumentado pero se vislumbra una modificación de su significado. Juntos, estos tres tipos de expresión política, los votos nulos, blancos y abstención, forman la mayoría de los electores. La apatía predominante antes de las elecciones y sondeos previos indicaban que estos porcentajes mayoritarios de posiciones serían aún más significativos. Definiciones de último momento en favor de un sector populista, en particular en Pichincha, con el APRE, liderado por un militar, Vargas Passos, modificaron los resultados. El crecimiento de los votos nulos trasluce un voto de protesta ante la derechización y la ausencia de diferencias políticas, o de identidades. La apatía empieza a convertirse en rechazo y búsqueda de alternativas, es la otra fase de un fin del ciclo o del inicio de otro.

### **¿Hacia un nuevo sistema político?**

La descomposición de las tendencias es decir de pérdida de una identidad partidaria, facilita la emergencia de bloques que van conformando nuevas tendencias. Así, aparece el nuevo bloque de derecha cuando hasta hace poco, por ejemplo liberales y conservadores se encontraban en oposición o al menos los liberales no se situaban en la derecha. Igualmente, nos encontramos con un centro en el que la Democracia Cristiana y un partido relacionado a la Internacional

Socialista se encuentran en el mismo espacio. ¿Está el Ecuador acercándose al partidismo estilo centroamericano, con hegemonía de un partido de derecha?

- En el pasado la competitividad entre el ejecutivo y el legislativo; o aún la fuerte competencia entre partidos, deslegitimaba el juego democrático y político en general favoreciendo su inestabilidad y el regreso a regímenes de facto. Al contrario, en la actualidad encontramos que a pesar de un contexto de crisis económica que normalmente acelera la competitividad política y pérdida de capacidad de acción del Estado, aún más desestabilizadores, se conoce ahora permanencia institucional, la búsqueda de alianzas y negociaciones que favorecen una mayor institucionalización del juego político.

- No se trata de un regreso de la derecha existente, sino también de su reordenamiento y redefinición, cambian sus posiciones y orientaciones. En contraposición al pasado, este regreso de la derecha al gobierno coincide con una fase de reformas, que modifica las características de los ciclos anteriores. El empate actual entre derecha y cambios económicos y del Estado, coincide con el agotamiento de la izquierda.

### **Sectores sociales y derechización**

La apatía, el descontento o la adhesión políticas tendrían entonces significados diferentes, según el momento del ciclo, aún más al conocer un fuerte crecimiento, siguiendo las diferencias de los sectores sociales o de otro tipo de perte-

nencia que influencia en la vida política. La situación social, la región, la pertenencia étnica, el género y la edad influyen al conjunto de comportamientos políticos.

Una encuesta realizada en Cuenca<sup>4</sup> nos revela precisamente que, mientras ahora los sectores ricos casi no cuentan indecisos entre ellos y se identifican plenamente con los sectores de derecha; en los sectores medios, en cambio, los blancos casi no cuentan, pero predomina el voto nulo (42%) que revela el rechazo al orden político actual. En comparación al pasado, este es un cambio de talla. La clase media definió en el pasado el juego electoral por sus acciones y participación electoral, ahora no se identifica con el juego político. Igual que en varias elecciones, los decididos de estos sectores medios se reparten por igual entre la derecha y el centro 14%, la izquierda un 5%, el populismo no logra sino 1%. Se vuelve indispensable, en las elecciones venideras, ganar a los votantes nulos de clase media para triunfar en las elecciones.

Los sectores de bajos ingresos a su vez, expresan el rechazo o descontento con las posiciones políticas actuales con un 27% de nulos, que puede igualmente ser perceptible con el 26,1% de los indecisos. Estas dos posiciones hacen mayoría. El electorado en su mayoría, no tendría, por la primera vez, una opción por uno de los partidos o políticos.

Esta situación de los sectores medios y bajos se volcó en último momen-

to en la votación significativa hacia el voto populista (APRE), en una de las provincias más orgánicas del Ecuador como es la de Pichincha, con predominio de clase media en el juego político. El voto en favor de Vargas puede ser visto como un voto de protesta, al canalizar entre otros sectores al de izquierda, hacia un partido y candidatos que no se han identificado con la gerencia de la crisis actual. No es un voto "positivo", en favor de lo que proponen, sino más bien "negativo", expresa un rechazo hacia los demás a través de este partido y líder. Un fenómeno similar se da con el crecimiento del voto del Partido Movimiento Popular Democrático, que canaliza a amplios sectores populares y medios, relacionados a la educación en fuerte proceso de empobrecimiento. El "populismo radical" de estos partidos permite una identificación con la protesta y esta adhesión electoral por la "negativa".

El descontento, la apatía de un buen porcentaje de la población, que percibimos antes de las elecciones y que se reflejan en los resultados, como podemos ver, tienen fuerte correlación con el crecimiento de la derecha. El fenómeno podría tener un cierto tiempo de duración si consideramos que en contraste con el pasado, son entre los jóvenes que se encuentra un buen porcentaje de los nuevos adherentes de la derecha, a menos que también la derecha actual "falle" como lo hizo el centro social demócrata (I.D.) en el cometido de

---

4. - Por el equipo de Alejandro Guillén.



realizar reformas y con ellas lograr legitimación y reconocimiento de larga duración.

### **La política de las minorías**

Los partidos han seguido ese camino de la institucionalización de las influencias particulares a detrimento de los programas y sus militantes. En este momento del ciclo, está en desuso el hecho de militar en un partido, la vida política se vuelve una cuestión de núcleos reducidos.

En el curso del ciclo se ha pasado de la máxima participación al nivel electoral de diversos sectores sociales, populares o no, como simples electores o como candidatos, al predominio cada vez más pronunciado de una élite, sobre todo adinerada. Es el regreso a las redes sociales y familiares tradicionales que han gobernado el país. Obsérvese los nombres, no sólo de candidatos claves sino igualmente de los que deciden en los ministerios entre ministros y subsecretarios de Estado.

Al fin del ciclo, la clase, el parentesco y la etnia tenderán a parcialmente volver a tomar su incidencia anterior. El inicio del ciclo significó una apertura de la escena política para incorporar otros sectores sociales, mientras al fin se regresa a un nuevo fenómeno de exclusión.

Los mecanismos del juego electoral definen la selección de este personal político. Los costos electorales, en efecto, son marcadamente altos. Desde Febres Cordero se impuso un juego electoral,

con shows públicos, empresas publicitarias, asalariados para el rol de difusión y sobretodo la TV. Se calcula por ejemplo, que para ser diputado en Pichincha se requiere más de 800 millones de sucres o al rededor de medio millón de dolares, lo que no puede disponer sino una minoría extrema. Lentamente el juego político ha pasado al mundo de los que tienen plata, de las finanzas, son ellas las que definen los candidatos. En consecuencia, el Estado se convierte en el principal instrumento para recuperar esta inversión.

Apatía y regreso al pasado están conjugándose, como ha acontecido antes, en vísperas de los grandes sacudones que no necesariamente siguen las pautas de lo institucional o formal y vuelven a favorecer la participación política.

### **Lo que está en juego**

La gran diferencia con el pasado es que la crisis política no engendra desestabilidad del gobierno. La democracia se consolida con la ausencia de participación política. La redefinición del Estado y del juego político se hace fuera de la participación política. No garantiza continuidad ni necesariamente legitimidad.

La apatía acumulada, en otros sitios, permitió la reivindicación de la ética y la moral por personas probas, inclusive de fuera del juego político. Aquí, en Ecuador, no se llegó a ninguna radicalidad en ninguno de los momentos de este ciclo. La sociedad ecuatoriana no tiene la descomposición ni social ni política

al grado extremo de las otras sociedades del continente que han podido entonces legitimar una redefinición del orden. El juego político que debería avanzarse a los hechos no logra legitimar ninguna propuesta de las transformaciones, no da valor al cambio de instituciones.

El juego político reducido a esa acción en los negocios y de negocios y a la gerencia de reformas impuestas desde lo más alto del sistema internacional, no convoca ni legitima el cambio. Ecuador no tiene un proyecto nacional, no adhiere a una causa reconocida como necesaria.

Grandes decisiones y cambios políticos o socio-económicos están en juego. Es el paso de una época a la otra, acaso es la fase final de un ciclo o el comienzo de un nuevo. Ante la desvalorización de los políticos y el vacío que deja la ausencia del Estado en sus responsabilidades anteriores, las entidades locales adquieren credibilidad e impor-

tancia para asumir tareas indispensables, como el desarrollo, los servicios o las políticas sociales. Es un cambio de control social. ¿Podrán entonces, los entes de la sociedad civil engendrar alternativas de acción y de visión para lograr reconocimiento y legitimidad? ¿Presionar para realizar los cambios en curso con reconocimiento y acuerdo mayoritario, en otro rumbo, o cambiar luego la escena política? Varios escenarios se perciben. Entre otros, un cambio generacional de políticos o que el descontento engendre lo que ha hecho en otros lugares, forjar movimientos civiles, morales y éticos que desplazan a los políticos y prácticas existentes. En espera de ese inicio de otro ciclo, algunos sectores se reagrupan al exterior de los partidos o forman nuevas facciones. Se estructuran nuevos actores y de construyen nuevos espacios, las propuestas o ideas para entonces son menos perceptibles.

18

DEBATE  
AGRARIO

Lea DEBATE AGRARIO y manténgase actualizado acerca de la situación del agro peruano y latinoamericano.

**En este número:** La actual legislación de aguas, *L. del Castillo*. Irrigación y conflictos de clases en la sierra, *P. Trawick*. Organizaciones de riego en comunidades cusqueñas, *A. Cavassa*. Gestión de cuencas en América Latina y el Caribe, *A. Dourojeanni*.

**Además:** Patentes y control del algodón transgénico, *H. Shand*. Incluidos y excluidos en la reestructuración del agro latinoamericano, *M. Murmis*. Paisajes de la posguerra centroamericana, *J. L. Rénique*.

**Valor de la suscripción por cuatro números:** Latinoamérica US\$ 38, Norteamérica y Europa US\$ 40, Asia y Africa US\$ 42 / **Pedidos y giros:** a nombre de CEPES Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú. Teléfono: 336610/ Fax: 331744

## TENDENCIAS SOCIALES Y POLITICAS EN LAS ELECCIONES DE MAYO DE 1994

Hernán Ibarra C.

*Las elecciones de mayo de 1994 revelan el fin de un período iniciado en 1978. Los ejes de la acción política son otros: se alinean en la confrontación entre Estado y mercado y a partir de allí, reconstruyen sus identidades.*

**L**as elecciones de mayo de 1994 revelaron circunstancias que evidencian el fin de un período iniciado en 1978. En efecto, la instauración de la democracia, estuvo acompañada por una acentuada crisis económica, transformaciones sociales y cambios políticos. Los ejes de la política como nunca antes, se han definido por la confrontación entre el Estado y el mercado, dando lugar a la formación de otros referentes sociales de la identidad y participación ciudadana.

### **Cambios sociales y redefinición de identidades**

Los cambios más perceptibles en nuestra sociedad podríamos agregarlos así: el declive de las clases medias asalariadas vinculadas al empleo estatal, el crecimiento de los sectores informales de

las clases populares urbanas, y una nueva presencia del tema étnico, aunque sin una adecuada representación política.

En los grupos populares, deben diferenciarse los impactos de los procesos de urbanización y desarrollo industrial que incidieron en la conformación de identidades sociales urbanas, y en los cambios agrarios que transformaron las antiguas condiciones del campesinado sometido al sistema de hacienda.

Entre 1960 y 1980, se produjo un importante crecimiento de los sectores asalariados urbanos y rurales, sujetos sin embargo por una proletarización parcial y la irrupción de un amplio sector informal. La crisis de los años ochenta, limita y luego estanca el desarrollo industrial; se asiste a una nueva expansión del sector terciario, y al florecimiento de actividades productivas en pequeña escala.

A consecuencia de las reformas agrarias de 1964 y 1973, así como de la intervención en los mercados de tierras, surge un amplio sector de campesinos minifundistas con una escala muy diversa de viabilidad económica. Los procesos de asalariamiento en el agro, después de 1980 se han detenido, aumentando con mayor intensidad el segmento minifundista y de campesinos sin tierra.<sup>1</sup>

El crecimiento de clases medias urbanas, encontró sustento en el Estado, vía de ensanche de estos grupos, y canal de movilidad social. Paralelo a ello, caen las barreras de ingreso a la educación superior

Con la disminución del Estado, cambia el peso del empleo público. La inversión de las indemnizaciones obtenidas por la reducción del Estado, han hecho que profesionales y ex-empleados públicos, se hallen ahora vinculados al transporte o a los pequeños negocios.

Tales cambios han consolidado formas individuales de participación y una creciente pérdida de referentes colectivos de identidad que nunca fueron demasiado consistentes en la sociedad ecuatoriana. Es obvio que la erosión de las formas de participación y organización popular, afectan principalmente la representación política de la izquierda, parcialmente al centro y no afectan en absoluto a la derecha.

En una situación en la que la estructura social y las identidades étnicas

se modifican, contrasta con la poca capacidad de intervención de estos factores en la representación política y en la escena electoral, algo que no corresponde a su enorme capacidad de interpelación ideológica. Al respecto, es posible que la oposición entre pueblo y “pelucos” que plantea el PRE, llegue a encubrir una oposición étnica implícita. Esto en general alude a que en la sociedad ecuatoriana existe una dificultad por movilizar componentes étnicos de modo expreso.

Se evidencia así mismo una inflexión de lo que fue el espectro político desarrollado en la pasada década.

Durante la década del ochenta, se produjo un intento de modernización del sistema político por el rol asignado a los partidos. Se esperaba que adquirieran primacía los de centro, junto a la existencia controlada de la derecha e izquierda. Esto tuvo como claros obstáculos, la vigencia de formas corporativas de representación y gestión de intereses sectoriales; la existencia de formas locales de ejercicio del poder que mediatizan, condicionan o precarizan las formas partidarias bajo redes clientelares; el desencuentro entre los partidos y fuerzas sociales específicas, y su funcionamiento como círculos de poder poco permeables a la participación democrática.

De esta manera, se produjo una recuperación de la derecha, que llegó al poder durante los ochenta, y que permanece exitosa en la escena política.

---

1. Luciano Martínez, El empleo rural en el Ecuador, ILDIS-INEM, Quito, 1992.

Se ha producido una inversión de los términos de la formación del campo político general: mientras el tema de la solidaridad fue un recurso al que apeló la izquierda, se procesa un cambio, cuando el espacio ideológico de la solidaridad ha sido absorbido por la derecha. Este tema intentó ser recuperado por el centro a partir de la redefinición ideológica de la Democracia Popular en 1993. El contenido invocado, promovía la formación de una nueva alianza social que incluya a empresarios, sectores étnicos e informales.

La incorporación del tema de la solidaridad por el Partido Socialcristiano, propone una solidaridad vertical entre empresarios e informales, la formulación de un imaginario multiétnico y la conversión de símbolos de identidad colectiva en factores de movilización política. Este ha sido el caso del Club de Fútbol Barcelona, que aparece muy vinculado a una corriente socialcristiana.<sup>2</sup>

### **La campaña electoral del 94**

La campaña electoral para las elecciones de mayo/1994, donde se eligieron diputados provinciales y se renovaron minorías de Consejos Provinciales y Concejos Municipales, consolidó la

utilización de los medios de comunicación audiovisuales. Las calles y plazas como lugares de contacto entre candidatos y electores pasaron notablemente a segundo plano, tanto por la desmovilización y apatía ciudadanas como por el privilegio de los mecanismos del marketing político. Los resultados electorales, sin embargo, revelan que más que la propuesta de candidatos "electrónicos", existen otros medios de canalización del voto, que consolidan tendencias previas ya existentes.<sup>3</sup>

Los candidatos fueron presentados como en una oferta mercantil. Los videos y cuñas radiales, utilizaron ampliamente singles que no pertenecían al repertorio nacional precisamente. Prácticamente todos los partidos pusieron el acento en la capacidad de efectuar obras. A propósito de esto, recordemos que la "realización de obras", se volvió lugar común de toda la Campaña Electoral.

Los spots populistas, incluyeron la gestualidad y el uso de la TV como un espacio de confrontación. El lenguaje callejero y los gestos, construyen una imagen del macho y el desafío personal desde una postura del pobre frente al oligarca. Por otra parte, se define una imagen de un Estado redistribuidor más que benefactor o interventor.<sup>4</sup> Sobre todo, se

---

2. Carlos Luis Morales, el ex-arquero de Barcelona declaró ser simpatizante del PSC (As Deportivo. El Comercio, 9-V-94), algo que no es nada extraño. Lo que llama la atención es que describe al PSC como si fuera un equipo de fútbol en competencia.

3. La participación de la Unidad Popular Latinoamericana (UPL), ha resultado inútil, en vista de los resultados obtenidos. La campaña, tenía como eje la TV, con la imagen de Hugo Caicedo como empresario de la construcción, la defensa del petróleo y los empleados públicos. Esto sería un ejemplo de que no basta construirse electrónicamente, sino socialmente.

4. Si se piensa en el caso de los célebres "pipones" del Municipio de Guayaquil, se trata más que de una lucha por empleo, el de un subsidio entregado a cierta clientela política.

defiende su capacidad por intervenir puntualmente en el consumo colectivo, de algunos segmentos de la sociedad.

Los mensajes socialcristianos se dirigieron a proponer un nuevo imaginario centrado en el futuro, en la orientación del cambio social y en un componente multicultural de la nación. Si bien no fue general, algunos candidatos socialcristianos, pusieron su acento en la crítica a los políticos. De este modo, se hace política renegando de su ejercicio y de la clase política.

La condición ideológica general de las elecciones fue el tema del mercado como eje de la lucha política. A diferencia de elecciones anteriores, cuando el mercado era un mero enunciado de

concreción todavía difuso, y los sustentos sociales no eran muy evidentes.

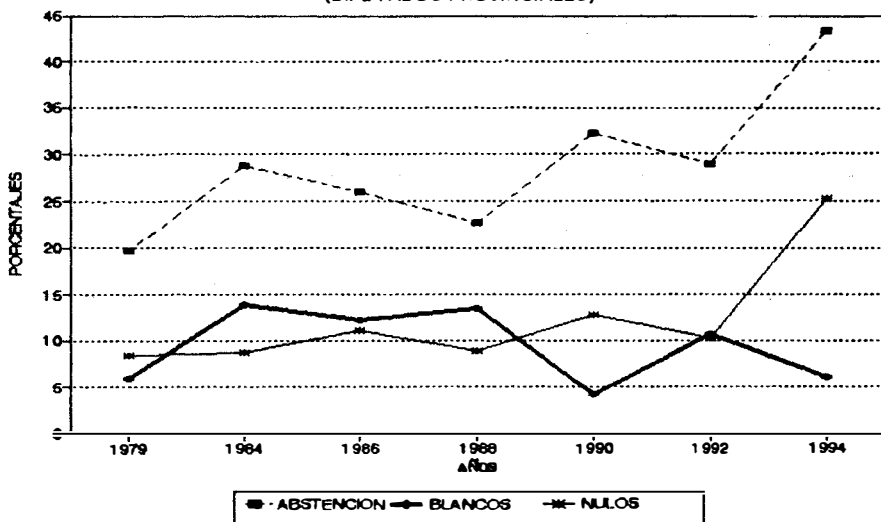
Desde la campaña del 92, se produce un ascenso del mercado como condicionante de los discursos y propuestas políticas, junto a un descrédito del Estado.

### Creciente marginalidad y rechazo al sistema político

El incremento de la abstención y el voto nulo, son hechos muy destacados de las elecciones de mayo. Mientras la abstención, viene creciendo durante la década pasada, el voto nulo ha mostrado un aumento que ha variado en las distintas consultas electorales.

Gráfico N° 1

EVOLUCION DE ABSTENCION, VOTOS BLANCOS Y VOTOS NULOS 1979 - 1994  
(DIPUTADOS PROVINCIALES)



La evolución de la abstención, votos blancos y nulos entre 1979 y 1994, muestra en términos generales una tendencia ascendente de la abstención y el voto nulo, con una declinación del voto blanco.

La abstención, considerada como población empadronada que no concurre a sufragar, ha tenido un crecimiento y ampliación con altibajos. De un 19.6% de los electores en 1979, llega a su mayor incremento en 1990 con el 32.3%; declina ligeramente en 1992 y crece ampliamente en 1994 al representar el 43.4% del electorado.

Una idea que puede asociarse a la abstención, sería la de que al avanzar la informalidad, amplios sectores de la población ya se hallan fuera de la institucionalidad oficial, y no requieren participar. Más allá de los errores o fallas en los padrones, también sería necesario observar que al crecer la proporción de población alfabetizada, y por tanto la población disponible para la participación electoral, la abstención se mantuvo en los mismos niveles durante la década del ochenta.

Los votos nulos, se mantuvieron en cifras alrededor del 10% durante la década del ochenta. La máxima incidencia ocurrió en 1990 con el 12.8%. Su crecimiento al 25.32% en 1994 de la votación, plantea algo nuevo. Proviene de todos los sectores del espectro electoral, y no tendría un signo de protesta, sino de rechazo a la participación electoral

con las actuales reglas de juego. Sería una forma de participación electoral que abarca diversos tipos de electores: desde los desentendidos de la política a los muy vinculados, con diversos grados y motivaciones de rechazo al sistema político. El espectacular crecimiento del voto nulo, evidencia también una "fatiga" cívica resultante de la creencia de que la democracia no resuelve sus problemas.<sup>5</sup> En tanto que los votos en blanco, que tendieron a crecer en la década pasada, llegando a un máximo del 13.5% en 1988, declinan absolutamente en 1994 con el 6.1%, un porcentaje similar a 1979.

Es obvio que se requiere distinguir la abstención y el voto nulo en su significado. La negativa a concurrir a las urnas, revela una progresiva marginalidad de la población respecto a la participación electoral. La acción de votar nulo, expresa una actitud de rechazo al sistema político. Por ello, el comportamiento de la población, estaría manifestando signos de deslegitimación del sistema político.

### Distribución de la votación en partidos

Los resultados electorales en la elección de diputados provinciales según partidos entre 1979 y 1994, muestran una tendencia de crecimiento lento del PSC durante la década del ochenta y un salto en 1990 con el 24.1% de los votos

---

5. José Nun, "A democracia e a modernizacáo trinta anos depois", Lua Nova, No 27, 1992, Sao Paulo, pp. 32-55.

y 26.4% en 1994. El PRE llegó a una alta cifra en 1988 con el 16.3% de los votos; sufrió un pequeño descenso en 1990 y 1992, y ha llegado a su mayor votación en 1994 con el 16.9% de los votos. La ID obtuvo su máxima votación en 1988 con el 22.7% de los votos. Viene luego una acentuada caída en 1990 con el 13.3% y 1992 con el 9.4%. Mientras que en 1994, capta el 10% del electorado. La DP llegó a su mayor expresión en 1988 con el 10.9% para descender en las siguientes elecciones. Del 10.3% en 1990, a un precario 5.5% en 1992, se llega al 8.2% en 1994. El MPD tuvo una presencia con altibajos durante las elecciones de la década del ochenta. Su más alto resultado ocurrió en 1986 con el 7.3% de los votos. Su crecimiento al 8.2 % en 1994 le ubican en una importancia similar a la Democracia Popular (Cf. Cuadro No. 1 y Gráfico No.2).

### **Origen regional de la votación partidaria**

El sistema político surgido en 1979, tiene como su fundamento el rol de representación principal atribuido a los partidos políticos, como ejes de organización del parlamento y los poderes locales. Combinado con las modalidades corporativas de representación y gestión de intereses que se organizan como grupos de presión frente al estado.

Se forzó a la formación de partidos políticos "nacionales", lo que en realidad implicaba siempre una representación regional inicial como punto de partida.

Tomando comparativamente las elecciones de diputados provinciales entre 1984 y 1994, se puede observar una progresiva costeñización del espectro electoral, cuando se analiza el origen regional de la votación por partidos.

En 1984, el PSC, obtenía el 45.6% de sus votos en la costa y el 53% en la sierra. Al producirse un crecimiento del electorado socialcristiano en 1990, las proporciones variaron notablemente con un 75.6% del electorado obtenido en la costa, frente a un 23.7% en la sierra. Para las elecciones de 1994, las proporciones no varían sustancialmente: el 74.5% de la votación corresponde a la costa y el 24.5% a la sierra.

El PRE ha mantenido en su trayectoria una mayor dependencia del voto costeño, con el 83.9% en 1984, un crecimiento al 91.9% en 1986, frente a un descenso al 70.2% en 1990 y 68.9 % en 1992, cuando se produce una importante penetración en la sierra con un 29% de su votación. En 1994, asciende nuevamente la importancia de la costa para el roldocismo con el 74.5% y un ligero descenso en la sierra con el 24.5%.

El fenómeno inverso se produce con los partidos de centro que reclutan su electorado en la sierra y tienen serias dificultades en penetrar en la costa. La ID, tenía en 1984 al 67% de sus electores en la sierra, frente a un 29% originado en la costa. Se produjo un pequeño crecimiento del electorado costeño en 1986 y 1988 con el 32% y 32.8% respectivamente. En 1992, desciende la importancia del voto costeño al 31.5% y en 1994 al 29.1%, en una situación de



caída de la votación absoluta por la ID en sierra y costa.

La Democracia Popular tiene una composición regional del voto muy parecida a la ID. Exceptuando las legislativas de 1984, cuando la DP obtuvo el 42% de su votación en la costa, se produce un descenso de importancia entre 1986 y 1990, con el 30% y 24.8% respectivamente. Sin embargo, se reproduce una recuperación del electorado cos-

teño de la DP en 1992 y 1994, con el 29.8% y 33.6% de los votantes.

Esta visión del peso regional de la votación de los partidos mencionados, permite apreciar que la importancia de la costa como fuente de captación de votos para el PSC y el PRE, ha mantenido un claro predominio, con un incremento del peso relativo de la costa y una disminución relativa de la sierra en el cuerpo electoral del Ecuador.

## CUADRONº 1

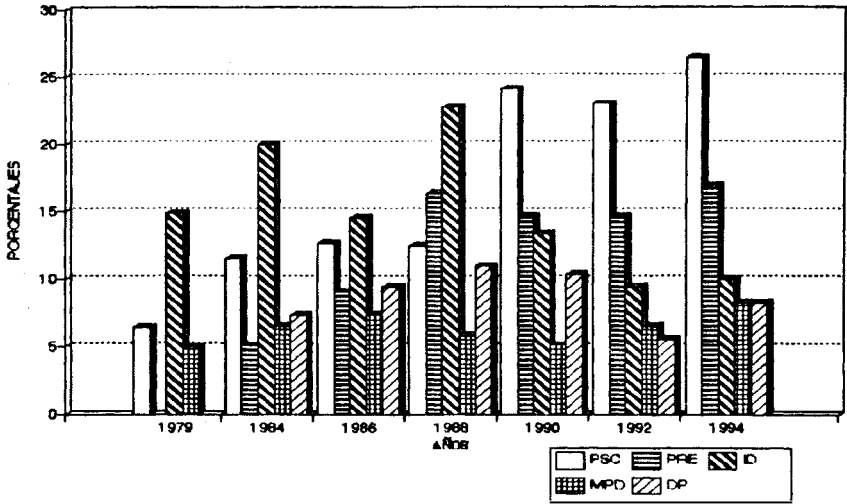
### ELECCIONES LEGISLATIVAS

#### % DE VOTOS VALIDOS EN ELECCIONES PARA DIPUTADOS PROVINCIALES POR PARTIDO

NOMBRE PARTIDO	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994
PSC	6,4	11,5	12,6	12,4	24,1	23,0	26,4
PRE		5,1	9,0	16,3	14,6	14,6	16,9
ID	14,8	20,0	14,5	22,7	13,3	9,4	10,0
MPD	4,9	6,5	7,3	5,8	5,1	6,5	8,2
DP		7,3	9,4	10,9	10,3	5,5	8,2
APRE	3,0	0,2	2,4	4,3	2,2	1,5	6,0
PCE	8,9	3,5	1,4	2,0	4,3	6,5	5,6
FRA		8,8	5,7	3,9	4,3	3,5	4,7
PUR						18,4	3,9
PSE	2,6	1,8	4,4	4,3	8,9	4,2	3,1
CFP	31,7	9,0	9,4	8,1	4,4	3,2	2,1
PLR	9,7	6,0	8,5	2,7	2,7	1,2	2,0
FADI	4,5	5,1	6,1	2,4	2,2	1,0	1,0
LN					1,8	0,9	0,9
UPL							0,6
PCD		2,7	2,3	1,2	0,9	0,7	0,4
PAB							0,9
OTROS	13,5	12,5	7,2	3,0	1,0		
TOTAL	100,0	100,0	100,2	100,0	100,1	100,1	100,9

**GRAFICONº 2**

**ELECCIONES LEGISLATIVAS PROVINCIALES  
1979 - 1994**



**Votación por tendencias políticas**

Tomando en cuenta la clasificación de votación por tendencias políticas, en derecha, populismo, centro izquierda e izquierda, se puede considerar que desde 1979, se ha producido un claro crecimiento de la derecha. Desde un 30.9% en 1979, pasando por una declinación en 1984 con el 26.7% y la máxima disminución en 1988 con el 21.6% en las votaciones para diputados provinciales, ocurre una recuperación en 1990 con 36.2% y una máxima representación en 1992 con el 51.9%. En 1994, la participación baja al 42.5% de los electores. Sin embargo, esto ocurre con el fortalecimiento absoluto del PSC como parti-

do líder de la tendencia, y la declinación de otros partidos de derecha.

El populismo, tuvo un 37.3% de los votos en 1979, para menguar en 1984 con el 24.8% y 1986 con el 25.4%; se evidencia una recuperación en 1988 con el 27.9% para caer nuevamente en 1990 al 20.8%. Tanto en 1992 como en 1994, se ha mantenido con una disminución leve con el 19.5% y 19.4%. Así mismo, en la corriente populista se ha producido una simplificación de los partidos de la tendencia. Hay un predominio absoluto del PRE.

El centro izquierda, tuvo un modesto inicio en 1979 con el 14.8% y una etapa de crecimiento en la década del ochenta, llegando al 33.6% en 1988.

Desde 1990 empieza un agudo declive con el 23.1%, y su máxima caída en 1992 con el 16.3%. En 1994, se produciría una leve recuperación con el 19.3%. El hecho más notorio, ha sido la declinación de la ID, y la mantención de la DP en su rol de segundo partido de la tendencia.

No deja de ser importante que la agrupación de la votación de izquierda, se haya mantenido con oscilaciones desde 1979 con el 17% en 1979, para su máximo crecimiento al 22% en 1986. Se produce una disminución en 1988 con el 16.8% y una recuperación nuevamente en 1990 con el 19.9%. La máxima caída de la izquierda, ocurre en 1992 con el 11.9%, y nuevamente una recuperación en 1994 con el 19.3%. Debe advertirse en esto, la importancia de un voto personalista o caudillista, así como la fragmentación del voto y la emergencia del MPD como la estructura dominante de la tendencia.

En realidad, esta clasificación entre corrientes político electorales, tiene que ser matizada con el hecho de que en la cultura política ecuatoriana, los recursos políticos populistas, forman parte del estilo de hacer política. Subsiste una tradición caudillista y personalista, y el electorado se orienta sobre una valoración de atributos personales de los candidatos y sigue pesando la imagen mesiánica y salvadora de los mismos.

La votación alcanzada por Frank Vargas, con el 23.1% de los votos para diputados en Pichincha, responde a varios tipos de votantes. Se ha constatado la obtención de votos en zonas semi-

urbanas, muy ligadas a Quito, donde el tejido de relaciones sociales, se halla muy vinculado a las FFAA. Se trata de un tipo de población, donde la identidad partidaria es difusa, y las formas de participación social, se hallan relacionadas a clubes deportivos. Son ambientes en los que las organizaciones barriales o territoriales de la población no tienen mayor importancia. Por otra parte, ha captado un segmento del electorado de centro e izquierda.

Frank Vargas se asume con un perfil de izquierda, según su propia definición. "Yo he sido un humanista, nacionalista y ecologista. Lo que quiere decir que me reconozco más en la izquierda." (El Comercio, 3-V-94)

La votación obtenida por el MPD, fue muy alta en Imbabura con el 35.9% de los votos; Chimborazo con el 22.6% y Cañar con el 18.7%. Esta votación del MPD, ocurre justamente en provincias que han tenido una débil modernización, revelando la persistencia de estructuras sociales de mucha tradicionalidad. Son así mismo provincias de importante concentración indígena.

### **Guayaquil como escenario político**

Se debe tener en cuenta la amplia informalidad vigente en Guayaquil. La existencia de una multitud de pequeños empresarios y trabajadores informales, es el fundamento de una mentalidad centrada en la actividad libre y autónoma, que crea puentes con el discurso empresarial.

Así mismo, la configuración de la sociedad guayaquileña, tiene una espe-

cificidad, donde la empresa privada como eje organizador de la sociedad, ha determinado una tonalidad que permea todas las instituciones junto a una clase media de otro tipo, más dependiente del comercio y la relación con la empresa privada.

Hay por ello una diferencia muy importante con Quito, donde la sociedad civil, se halla muy vinculada al Estado, y en general una red organizativa de la población y de las clases medias asalariadas ha dispuesto de mayor influencia. Aunque esto es ahora más relativo por el declive del rol del Estado en una ciudad tan dependiente de este.

En el viejo populismo, desde Velasco Ibarra y Bucaram hasta Roldós, fue central el conflicto en torno a la apropiación del suelo, con la formación de los suburbios. Conflicto que enfrentaba al liderazgo populista con los terratenientes vinculados a la oligarquía guayaquileña y la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Este conflicto por la apropiación del suelo fue importante hasta mediados de la década del ochenta, cuando pierde intensidad. Por ello, el conflicto central en torno al suelo urbano, ha sido desplazado al tema de los servicios. Se torna central la capacidad de proporcionar servicios colectivos y solucionar la dotación de agua potable. Por eso, la presencia de Febres Cordero en la alcaldía de Guayaquil, pone fin a una larga época de predominio populista.

Es interesante constatar la cerrada lucha por posiciones entre el PSC y el PRE en la provincia del Guayas. En la votación para concejales en la provincia del Guayas, el PSC obtiene el 79.8% de su votación en el cantón Guayaquil, mientras que el PRE logra el 63.2% de su votos en ese cantón. Esto indica la mayor penetración urbana del PSC en la ciudad de Guayaquil, y el mayor arraigo relativo del PRE en otros cantones de Guayas, donde triunfaron sus listas. En estos cantones existe un importante peso de la mediana propiedad agraria y ciudades intermedias, tales como Milagro, Yaguachi, Naranjal, Balao y Daule.

El PRE ha avanzado de su localización estrictamente guayaquileña hacia otras regiones y zonas de captación del voto. En la costa está reclutando su voto en ciudades intermedias y zonas de desarrollo del capitalismo agrario. Desde hace algunos años, se nota el ascenso electoral del PRE en la sierra central.<sup>6</sup> Esto es el resultado del “descongelamiento” de la sociedad rural en distintos grupos sociales que no responden estrictamente al arquetipo de la separación étnico-cultural. La penetración de un populismo costeño en la sierra, es posible por que en términos generales, hay una base social mestiza e indígena identificada con el PRE. En el caso de Ambato, el apoyo se origina en los pequeños comerciantes y la población de los alrededores de la ciudad. La vota-

---

6. En las elecciones de concejales de 1992, la votación por el PRE en diversos cantones de Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo, estuvo con porcentajes que variaron entre el 10 y 20% de los electores.

ción rural del PRE, proviene de lugares donde tiene menos peso la organización comunal. Así mismo, en la primera etapa de penetración del roldocismo, fue importante la referencia a Roldós como imagen. Hay que atribuir la migración rural e indígena a la costa y Guayaquil como los factores de contacto con el populismo. Cuando estos migrantes regresaban a sus lugares de origen, influían para una votación por el PRE.

En comparación con Santo Domingo de los Colorados, donde Ramiro Gallo (electo Alcalde en 1992), organizó una base social sustentada en los informales. Sobre el hecho de haberles dotado de terrenos para vivienda y un puesto para ocupar la vía pública, construyó un apoyo en una ciudad donde casi todo tiende a ser informal. Es un ambiente de presencia estatal pequeña, y donde no hay una estructura social anterior que la gente la vea o la sienta opresiva. Sin embargo, una solución política populista de nivel local, puede tener un importante componente de identidad social popular.

### **El panorama futuro**

Con una incrementada apatía cívica y deslegitimación creciente del sistema político, el futuro de los partidos, se hallaría configurado en las siguientes tendencias:

a) Consolidación de la derecha política, sustentada en nuevos referentes de identidad colectiva. Hay un espacio político donde confluye la crítica empresarial al Estado y una crítica popular que tiene otras motivaciones. Este espacio

puede ser cultivado por la cooptación de masas populares con un manejo de políticas clientelares.

b) Declive relativo del centro político, al perder sustento en las capas medias asalariadas y los segmentos populares organizados. Se evidencian dificultades en producir un discurso político que defina un rol nuevo al Estado, en generar estructuras organizativas y un liderazgo adaptado a nuevas maneras de hacer política.

c) El populismo mantendrá su presencia, pero difícilmente se traducirá en una expresión mayoritaria. Serán por tanto fenómenos urbanos locales y regionales con algún grado de incidencia en la población rural. Las condiciones para la vigencia del populismo, se hallan dadas por la desarticulación social y el espacio de la informalidad que no puede ser captado por la derecha o el centro.

d) La izquierda, al ocupar un espacio múltiple que implica las resistencias al ajuste estructural, presencias regionales cautivas y posturas corporativas, se sitúa en una visión que tiene una mirada dirigida al pasado antes que al futuro. Una nueva orientación, debería estar en capacidad de proponer políticas de concertación social, lo que supondría reformular su discurso y sobre todo disputar espacios locales y regionales de poder con propuestas innovadas de participación.<sup>7</sup> La democracia, tendría que ser concebida e imaginada como un campo de conflicto y una construcción al que la tradición de izquierda puede aportar con elementos activos de participación social y política.

7. Jorge Castañeda, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, Ed. Tercer Mundo, Santafé de Bogotá, 1994.

## DESREGULACION DE LA POLITICA Y ELECCIONES

Francisco Bedoya J.

*La forma de hacer política hoy, secuestrando los imaginarios y sensibilidades sociales, privatizando los campos de expresión de los anhelos, manipulando el interés y la conciencia desde los televisores, corrompe la política y conspira contra la búsqueda de ciudadanía y democracia.*

**L**a época de elecciones no es solamente un episodio temporal o un momento político importante que tiene su culminación con el voto de los ciudadanos en las urnas, constituye además el instante fuerte de la política, en regímenes donde la democracia representativa hace de las elecciones su momento privilegiado.

El proceso electoral presenta un desencadenamiento de imaginarios, discursos políticos, fuerzas e intereses distintos; es decir, genera política, puesto que se convierte en el lugar de confrontación de las fuerzas sociales en disputa por el Poder. Es el momento en que la política emerge a lo público y atraviesa la sociedad; las diferencias entre grupos sociales, estratos, fracciones, evidencian un marcado antagonismo, sin embargo,

la política se traduce también en alianzas, pactos y convergencias entre una similar comunidad de intereses.

En dicho período las formas de politicidad tienden a ampliarse y se observa una eclosión de discursividad. Toda la sociedad se politiza en una producción de discursos que no solo provienen de los partidos políticos sino también de aquellos actores sociales que reciben y perciben activamente los mensajes.

En el Ecuador, el retorno al régimen democrático, trajo consigo una particular forma de hacer política. Se registra desde entonces una “reducción” constante de los espacios públicos y una “mayor politización” de actores y campos que tradicionalmente se encontraban relativamente alejados del ámbito político; tal es el caso de los medios de co-

municación, las Cámaras de la Producción, grupos étnicos, asociaciones de género, etc.

La desregulación de la política supone un proceso de cambio y transformación en las maneras de hacer política en el país. En las elecciones del 92, este proceso conlleva la privatización de los espacios públicos, la eliminación de los mega-sujetos, el estilo mediático-comercial de esta campaña ha reducido a los sujetos sociales, de ciudadanos, a "simples consumidores" de ofertas electorales. Esto evidencia una profunda crisis en el sistema político ecuatoriano caracterizada por la pérdida de referentes colectivos en favor de alternativas particulares y sobre todo privadas. En ese sentido, a nivel del discurso político el efecto inmediato de dicha "desregulación" se manifiesta a partir de la desagregación del discurso que deviene en diversas discursividades en beneficio de una mayor expresividad, la cual acusa una carencia de propuestas ideológicas y gramáticas definidas.

## **LAS FUERZAS POLITICAS Y LA PRE-CAMPAÑA**

La precampaña electoral, es un momento en el que los candidatos no dirigen aún su movimiento político hacia el pueblo, sino a los sectores de poder que financian las campañas. En esta fase pre-electoral hay una carencia y ausencia de discursos políticos; es una etapa "oscura", "silenciosa", de "secretos", llena de encubrimientos, incierta en su tiempo de duración, ya que no conviene dar a co-

nocer el juego de intereses que se lleva a cabo. En definitiva no hay una participación directa del conjunto de la sociedad aunque existe una percepción de ésta respecto de la importancia de ese momento (el proceso electoral). La precampaña tiene mucho de sigilosa y de clandestina: amarres y componendas, frente a la discursividad "abierta" de la campaña.

De allí que un proceso electoral tenga sentido en una Democracia pues en él se plasma la "conurrencia libre" y la participación de la población en la escena política. Sin embargo existen grados diversos de participación e incluso puede no haberla; la dominación de uno o varios grupos de poder no es absoluta, es necesaria por tanto una precampaña para acordar los límites de participación, las alianzas, las negociaciones y la distribución del poder entre fracciones y grupos dominantes; además de las pequeñas concesiones que deben hacerse a los otros sectores de la población. Una vez definido el "contexto político", entonces la campaña adquiere su sentido de "lucha" pese a que las posiciones y las apuestas ya están establecidas en el juego del poder.

La precampaña electoral del 92 no se caracterizó precisamente por el surgimiento de nuevos líderes y dirigentes; los protagonistas son los mismos que habían gravitado en la política nacional en los últimos años de vida democrática; así, por ejemplo se aprecia que de los doce aspirantes a la Presidencia no abundan los candidatos jóvenes; por el contrario predominó el tipo de candida-

to “maduro”, conocido; aunque, paradójicamente, éstos tengan muy poco poder de convocatoria para atraer a las masas. Además, la dispersión y la fragmentación de las fuerzas políticas se mostró como tendencia predominante en contraposición a la formación de alianzas pluripartidistas; ahora cada agrupación política se siente por sí sola con capacidad suficiente para alcanzar el Poder.

Ello podría explicarse por la Ley de Elecciones que exige la presencia de un candidato para que un partido exista como tal; sin embargo las razones de este aislamiento político deben buscarse en la estructura socio-cultural del país que no da opciones para lealtades más amplias y en las que predomina un verdadero culto a la “personalidad” del candidato.

Las relaciones políticas tienen como parámetro de conducta la discrepancia y la violencia discursiva, por tanto más que imputar a algunos pueblos inmadurez política, debe considerarse que éstos no han sido educados en una cultura política de la negociación y la tolerancia del adversario y la propuesta de soluciones definidas y claras a los problemas sociales. De ahí que la violencia y el conflicto político sean parte fundamental de la estrategia de campaña de la mayoría de los candidatos.

Debe tomarse en cuenta que los procesos electorales no han supuesto el surgimiento de actores políticos distintos. De hecho, los candidatos triunfantes desde Roldós hasta Sixto no han “salido del pueblo” pertenecen por nombre, es-

trato y grupo a grupos prominentes del país y han sido educados y formados dentro del “familismo” que ha gobernado al Ecuador desde la Independencia.

Dicho fenómeno social ha dejado poco espacio para la participación ciudadana y democrática; son grupos, familias y estratos los que pretenden el Poder. El sistema de democracia participativa, tan sólo provee el orden y la libertad de movimiento de dichos grupos fuertes y la suficiente restricción de los estratos populares.

Ahora bien, cabría preguntarse por qué la conformación de las fuerzas políticas y la estructuración particular de las precampañas ha generado un tipo de proceso electoral como el que hemos venido observando en los últimos años. Si se propone en primera instancia una nueva forma de comportamiento político, ello debe insertarse dentro de una “civilización de la imagen”, en el sentido de que no es solamente el consumo masivo de imágenes el principal motor de dicha civilización, cuanto el uso del imaginario mercantil en una población ávida de “discursos en movimiento”. Sin embargo, el espacio que este tipo de cultura encuentra en la sociedad ecuatoriana, supone su legitimación a partir del sistema político-social en el cual no existe un proyecto político nacionalmente definido. De ahí se desprende que, a la carencia de una práctica ciudadana efectiva, se contraponga la eficacia del marketing político generador de líderes y gobernantes, adecuado a los gustos y preferencias del consumidor popular más desprotegido, en el marco de un sistema



social y político excluyente y concentrador.

## LAS DISCURSIVIDADES DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

A diferencia de lo que ocurría en las campañas políticas de hace medio siglo, las cuales tenían el poder de transformar en forma momentánea la vida de las personas, con una gran participación de las mismas en movilizaciones y concentraciones masivas de respaldo a sus candidatos, las campañas presidenciales de hoy se caracterizan por ser ni tan ruidosas ni tan espectaculares, y presentan una serie de condicionamientos al discurso político. Se ha hecho evidente la producción de discursividades que suponen otro tipo de codificación de la política en términos de mensajes y comunicaciones.

Se entiende por discursividad una categoría de análisis más amplia que pretende explicar ciertas formas peculiares con las que se manifiesta el discurso político. Esas formas del discurso adquieren contenido y eficacia bajo determinadas condiciones sociales, políticas y económicas. Dichas particularidades socio-políticas alcanzan su nivel más crítico en el momento en que el proceso de la precampaña electoral marca el inicio de una nueva realidad política y económica; entonces el discurso político se constriñe, estalla, genera nuevos contenidos, pero se “desregula” en múltiples discursividades.

No se puede hablar de diferencias entre el discurso y las discursividades,

sino más bien de distinciones puesto que éstas (las discursividades) constituyen otras formas con las que el discurso se expresa.

Las campañas electorales están inmersas dentro de un proceso de despolitización de la política; es decir, se descentra el discurso político de su soporte ideológico porque las propuestas tradicionales de los partidos han generado el desencanto de una población que presiona cada vez más por acciones concretas y efectivas.

En una sociedad como la ecuatoriana, los efectos de una profunda crisis económica y social como la que se vive desde 1980, produce rupturas a nivel de las instancias e instituciones civiles. Es decir, la representatividad de los partidos es sustituida por nuevos elementos de apoyo ideológico tales como el marketing, la publicidad, el comercio de símbolos y códigos, el uso de imaginarios políticos, etc. Ello ha supuesto la “privatización del espacio público” y la creación de nuevas identidades colectivas (entre la población y los nuevos líderes políticos).

Las discursividades, si bien ya han estado presentes anteriormente, en la actualidad han sido objeto de innovaciones en la política electoral otorgando un tono sui generis a las campañas, lo cual forma parte de una transformación tanto de lo político como de lo social. Respecto del cambio en el ámbito político. Las últimas campañas electorales no han concentrado grandes masas, por el contrario ha registrado una reducida y escasa participación de multitudes. Hoy se

hacen campañas puerta a puerta, puesto que la política ha dejado las plazas. Esto se debe a que lo político entendido como lo público pierde espacio frente a un proceso de privatización de la sociedad.

En cuanto a lo social, la política se vuelve también más privada e individual debido a que en el país están cambiando los hábitos políticos de la población a causa de fenómenos como la urbanización y el desarrollo de medios de comunicación cada vez más extendidos, como la radio y la televisión. De ahí que se evidencia desgana y apatía debido al descontento generalizado de la gente que desconfía cada vez más de los políticos y de los partidos que éstos representan. Por otro lado, los años de vida democrática no han supuesto en la práctica más que ofrecimientos y promesas incumplidas por aquellos, generando de esa forma la metabolización de falsas expectativas y la frustración en la conciencia de la población.

Los medios de comunicación han sido utilizados como instrumentos que suplen la incapacidad de vinculación de los políticos con el electorado, de allí se desprende el hecho de que las campañas son “predominantemente televisivas”, registrándose cambios en la forma de establecer el diálogo con el elector-receptor a partir de los diferentes spots publicitarios. Estos obedecen a estrategias elaboradas por los partidos y empresas de publicidad contratadas.

La importancia de la televisión en las campañas, convierte a lid electoral y el hecho político en una “guerra de imágenes”. En esa guerra se emplean las

mejores técnicas con el fin de atraer al electorado a favor de la propuesta de un candidato determinado. La propaganda política aparece así como un elemento esencial de la estrategia ofensiva y defensiva convirtiéndose en un “arma racional” servida por las técnicas más modernas, y de una eficacia temible. La campaña como marketing político intenta orientar a la opinión pública y persuadir a la gran mayoría de que delegue el Poder a tal o cual candidato; de esa manera la propaganda se convierte en un medio para conquistar las instancias de decisión política y económica del Estado.

Las campañas son eminentemente publicistas: la mercancía-producto son los diversos candidatos, produciéndose una suerte de “consumo político” por parte del electorado. Parecería que las ideologías ya no importan, importan los candidatos, lo que concuerda plenamente con el modelo democrático en el que vivimos puesto que es un modelo “Presidencialista” donde la figura del candidato importa más que su ideología.

Paralelamente se ha constatado una creciente inversión de capitales y apoyo financiero en las campañas electorales, puesto que para conseguir partidarios y adeptos se requiere de ingentes recursos que proyecten la imagen del candidato a nivel nacional. Cabe indicar que el costo de las campañas se ha convertido en un tema de debate político entre los candidatos para desacreditar a sus oponentes, no obstante que el dinero empleado en una campaña ya no constituye en sí mismo un factor de reproche moral pues-

to que “gastar dinero” en elecciones se ha vuelto algo “natural”.

### **El Spot Publicitario**

El spot o comercial es la forma más usual de pieza publicitaria en la televisión; suele tener un ritmo más rápido, es de corta duración (entre 30 segundos y 1 minuto) y con predominio de la imagen. En las pasadas campañas el spot ha tenido un rol protagónico debido al cambio introducido: las imágenes han reemplazado a los actores sociales como elementos articuladores del lenguaje político, es decir se ha registrado el predominio de un “discurso de imágenes” en detrimento de un discurso retórico.

Cabe destacar que los candidatos no escatiman recursos para lograr la eficacia del “marketing de la pobreza” al extremo de llegar a utilizar escenas e imágenes crudas y hasta obscenas de miseria humana, de allí se comprende que imágenes “tercer mundistas” logren producir líderes e incluso Presidentes en potencia. En ese sentido, el spot publicitario ha devenido en un instrumento de reproducción y expansión del discurso populista; es decir, no sólo ha atravesado el escenario político sino que también se ha constituido en un factor de demanda política de la población hacia sus posibles líderes. De hecho la imagen populista confronta al individuo con una realidad excesivamente cruda que urge a la acción inmediata en el momento en que éste prende el televisor: el populismo, ahora se vive en casa, ya no en la plaza.

### **El Slogan**

Las campañas presentan, como ya señaláramos, una considerable disminución de discursos debido a la privatización de lo público; en este contexto adquiere una mayor importancia el slogan porque aparece como alternativa al problema enunciado como déficit de discurso político. Además de que ha sido uno de los instrumentos más utilizados dentro de la publicidad electoral. Se entiende al slogan como un artefacto político al que se puede comprender desde dos dimensiones: el slogan como condensado discursivo y el slogan como objeto. En cuanto al primero, el slogan vendría a operar como escamoteo del discurso político, ya que al ser algo así como un comprimido de éste, tiene como objetivo principal sintetizar todo un plan de gobierno en dos o tres palabras; de allí que el slogan apele más al efectivo que a la racionalidad. Aparece así el slogan como un concentrado del discurso, como un “comprimido de pensamiento” el cual activa un simplismo sistemático ya que transmite un mínimo de información y una especie de visión sintética en una fórmula clara, concisa y accesible a todos; de esa manera el slogan no crea participación de discursos, recurre por el contrario a la metáfora y a la metonimia.

En cuanto al slogan como dimensión del objeto, éste también tiene una gran facilidad de difusión, manipulación y uso a través de diversos medios de expresión: la televisión, la radio y la prensa escrita; así como pinturas en muros de

las principales avenidas de las ciudades, árboles, empleando afiches, stickers y posters.

### **La Imagen del Candidato**

Nuestro modelo presidencialista atraviesa a la política de manera que concentra las actuaciones políticas alrededor de la figura del Presidente. Ello genera una marcada personalización de lo político, por tanto no sorprende que surja un discurso de imágenes en las que la figura del posible presidente se depura y construye a partir de símbolos e imaginarios creados en función de su solo protagonismo.

El “look” o la imagen de los candidatos a la presidencia es elaborada cuidadosamente tras estudios de mercadeo para adecuarla a las demandas de los electores. Para que un candidato llegue a ocupar la Presidencia ya no son suficientes los multitudinarios discursos públicos sino solo saber “venderse” como un producto que debe llegar al mercado de electores. Este proceso ha generado un formidable movimiento empresarial y publicitario que incluye los mass-media, productoras, agencias de publicidad y por supuesto los sponsors o auspiciadores comerciales que han convertido a la política en un negocio rentable en la que accionistas e inversores de los “grupos de presión” construyen a su candidato según catálogo.

### **La Música**

Ninguna sociedad está tan invadida por la música como la actual, vivimos

en una época de superabundancia musical y su uso se ha extendido a la política electoral. Su fácil divulgación y su eficacia radica en que se la puede oír sin prestar mayor atención, distraídamente, por tanto penetra en la conciencia de las personas produciendo un efecto estimulante, tranquilizador y agradable. Sin embargo, por lo general la música provoca reacciones más concretas; crea un estado intensamente emocional y por consiguiente suscita entusiasmos, que por otro lado, pueden ser asociados con un partido o con un candidato.

Es un lenguaje universal que posee una eficacia subliminal, sutil para atraer y “encantar” a la gente. La música como objeto de uso en la política se ha convertido en un elemento de gran valor porque crea una mayor efectividad, aceptación, receptividad en el individuo que escucha y que influye eficazmente para enfatizar el discurso debido al ritmo, a la melodía y la armonía; además genera identidades colectivas. La música puede ser entendida en la política como una de las “inmersiones colectivas”: la gente canta y asocia un tema musical con un partido o con un candidato, ahí radica su eficacia.

Ha sido evidente el empleo de la música en los diversos spots publicitarios, en las caravanas y concentraciones como un elemento de fondo imprescindible para identificar la tonalidad musical con las diversas fuerzas políticas.

### **Las Caravanas**

Es necesario indicar que si bien no se ha dado una gran participación ciu-

dadana, la ciudad sigue siendo de distinta forma el espacio de acción de la política: fue copándose poco a poco de publicidad electoral así como de caravanas motorizadas especialmente en la parte final de las campañas. Tanto las caravanas como las visitas han sido las actuaciones más empleadas por los políticos y se han caracterizado por utilizar un simbolismo de tipo religioso, mesiánico que induce en las mentes de los asistentes a crear el imaginario del “que llega”, “el esperado”.

Vale la pena destacar que los integrantes de las caravanas se manifestaban en forma espontánea vitoreando a su candidato, de manera similar a un evento deportivo, en términos de “barras deportivas”. Las personas visten camisetas y emblemas con los colores respectivos de cada fuerza política.

Ese es el caso del partido Socialcristiano cuyo color distintivo es el amarillo al igual que el color del equipo de fútbol más popular de Guayaquil. Simpatizantes socialcristianos tanto en caravanas motorizadas como en manifestaciones llevan banderas barcelonistas al tiempo que entonan cantos alusivos al ídolo.

Otro caso evidente es el del partido Unidad Republicana que utilizó como símbolo el color blanco propio de un equipo de fútbol de la sierra el cual tiene muchos seguidores: “Liga Deportiva Universitaria de Quito”. Ciertos colores tienen un valor simbólico, así el amarillo es considerado como un color cálido (sol y fuego), mientras tanto que el blanco simboliza pureza, castidad y felici-

dad. En este contexto, la utilización del color por parte de los grupos políticos tiene la finalidad de proyectar un mensaje subliminal y crear identidades políticas en la gente y de esta forma relacionarse con el pueblo. Cabe indicar que los eventos futbolísticos en una sociedad como la ecuatoriana, pueden generar procesos de identificación colectiva con ciertos símbolos predominantemente regionales. Ello obedece a que la sociedad política en tanto superestructura no ha sabido consolidar un sistema de ciudadanía, y si existe, está deficientemente diseñado.

Esta particular práctica política, parece mostrar un proceso de despolitización social; se ha reducido, si es que ya no es inexistente, el nexo entre candidato-partido político-ideología-identidad social de un grupo de individuos. El pueblo ya no es la “masa” que se reúne a las pocas concentraciones públicas de los partidos, su esencia se ha dispersado en un montón de individuos que acuden a presenciar un espectáculo político; la rápida conformación del PUR como partido político es muestra de ello. El individuo tiene identidad social dentro de un grupo, sea este gremio, cámara, barrio, asociación o equipo deportivo; de ahí que un partido de fútbol entre Liga y Barcelona genere prácticas y discursos sociales más definidos que los partidos políticos vacíos de contenido discursivo propio.

El fútbol al igual que la música actúan como “catalizadores de la política”, es decir suponen compensaciones a una realidad social y política que tiene

dificultades en proveer al individuo de elementos efectivos de incidencia y sobre todo de socialización, sin que recurra a instancias o grupos que lo constituyan en ciudadano capaz de elegir y ser elegido. Se asiste, en ese sentido, a una "informalización" de la actuación política, por tanto no es casual que la política recurra al uso de música, spots publicitarios, eventos futbolísticos, marketing, etc.

Finalmente, las distintas discursividades muestran las distorsiones del sistema político, al extremo de que un par-

tido político deba recurrir a simbolismos deportivos o regionales para legitimizar su acción y presencia en la sociedad, por tanto, el supuesto desarrollo del sistema político de un país como el Ecuador, revestido de "modernidad" y democracia no tiene relación con las prácticas políticas de los sujetos.

Se vive una "democracia fantasma" en la que la regionalización y fragmentación de las actuaciones socio-políticas generan cada una un tipo de democracia "participativa" y un tipo peculiar de "ciudadanía".

Número 19  
Enero-Junio 1993  
SUMARIO

# SINTEISIS

PROLOGO a cargo de Adrián Piera / PRESENTACION

EL SISTEMA GLOBAL, EL DESARROLLO LATINOAMERICANO, SU INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACION REGIONAL

El régimen comercial internacional: GATT, cooperación regional y confrontación bilateral, *Gary Hufbauer* y *Anup Malani*. Exigencias económicas y desafíos a la política económica en América Latina en los años noventa, *Klaus Esser*. América Latina en un eventual mundo de bloques económicos, *Patricio Meller*. Mercosur: experiencia y estrategia para el futuro, *Félix Peña*.

AMERICA LATINA EN LA ECONOMIA INTERNACIONAL: CASOS NACIONALES

**Argentina:** Inserción internacional, estabilidad y crecimiento, *Aldo Ferrer*. **Brasil:** "Global trader" ou "Regional Trader": o dilema de política de internacionalização da economia brasileira, *Vera Thorstensen*. La política comercial de **Colombia** ante la transición de la economía mundial y regional, *Mauricio Reina*. El futuro de la inserción internacional de **Chile**: elementos para un debate, *Eduardo Aninat*. La política exterior de **México** frente al proceso mundial de integración comercial, *Rosa Isabel Gaytán Guzmán*.

AMERICA LATINA FRENTE A OTRAS REGIONES Y PAISES

La **Unión Europea** en transición: temas para una agenda da económica con América Latina, *Rosario Santa Gadea*. El papel de **España** en las relaciones de Iberoamérica y Europa, *Adrián Piera*. Libre comercio en las **Américas**. Una perspectiva latinoamericana, *José Manuel Salazar* y *Eduardo Lizano*. **América Latina** y **Japón**: relaciones económicas y potencial de cooperación, *Carlos Moneta*. **La cuenca del Pacífico** y América Latina, *Dae Won Choi*.

RESEÑAS

Dirección: Claudio Coello 101 - Bajo izda. / Madrid 28006 - España. Teléfono: (34-1) 577-0640.

Fax: (34-1) 576-3070

# CUANDO LAS MUJERES SON CONCEJALAS

Patricia Palacios J.<sup>1</sup>

*La presencia de mujeres en los Municipios, es un factor democratizante en la política local, dado el contexto segregacionista y por introducir la "diversidad genérica" en el ejercicio del poder y en la planificación de políticas públicas.*

## 1. LOS MUNICIPIOS EN EL CONTEXTO NACIONAL

La concepción más generalizada sobre el municipio en el Ecuador, se enmarca dentro de un enfoque institucional-juridicista<sup>2</sup> que lo define como una "sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de cada jurisdicción"<sup>3</sup>. Cabe indicar que, dentro de este mismo enfoque, el municipio viene a ser, tam-

bién, una parte del gobierno local ya que existen otras entidades estatales que rigen sobre su jurisdicción pero que se diferencian del municipio básicamente por que no se accede a ellas por elección popular sino por designación.

En 1979, el país contaba con 117 cantones y, por ende, concejos municipales. Hacia 1992, la cantidad de municipios ascendió a 177 con un incremento del 33.9% respecto a 1979, constituyéndose éste en efecto del auge de institucionalización político - democrática que tuvo lugar en el período.

Los personeros electos para la gestión municipal son, en primer lugar, el alcalde y/o presidente de concejo y, en

1. Arquitecta. Funcionaria de IULA/CELCADEL, Quito.

2. Víctor Hugo Torres, *Municipio y poder local. Reiteraciones y vacíos en el discurso andino*, Tesis de Maestría, FLACSO, Quito, 1991, p.26

3. Cfr. Título 1, Capítulo 1, Sección 1a. de la LEY DE REGIMEN MUNICIPAL, Ed. CEP, Abril 1989, Quito.

segundo lugar, los **concejales** cuyo número varía según la cantidad de habitantes de la localidad. "La función del concejal es, obligatoria e irrenunciable...", y no perciben sueldo por el desempeño de sus funciones aunque reciben dietas por cada sesión ordinaria a la que asisten.

El número de concejales que se eligieron, entre 1988 y 1990, a nivel nacional es de aproximadamente 1250, de los cuales sólo 85 son mujeres, es decir el 6,7%. Dos de estas mujeres llegaron en calidad de presidentas de concejo.

En este mismo período y por primera vez a nivel nacional, una mujer llegó a la alcaldía de Guayaquil, la ciudad más grande de Ecuador, aunque luego de dos años de controversial gestión y cuando los problemas de la ciudad tocaron fondo, la alcaldesa se vió obligada a renunciar acosada por fuertes presiones políticas.

Como se advierte, la participación de la mujer en política formal-electoral en Ecuador es, cuantitativamente, aún muy reducida; sin embargo, nuestro interés consiste en estudiarla a través de las vivencias de las concejalas e intentar un análisis más global que de pautas para establecer las características de la participación femenina en los municipios.<sup>4</sup>

Con este antecedente, resulta interesante y procedemos a conocer, en primer lugar, quiénes son estas mujeres que

han participado electoralmente en pos del poder local.

## 2. ¿QUIENES ACCEDIERON AL PODER LOCAL?

Varias son las características que, en política, se demanda o se espera de un candidato o de un dirigente político; sin embargo, consideramos que cuando se trata de candidatar a una mujer y consecuentemente de que ella ejerza un cargo público, especialmente en el ámbito local, los requerimientos y las posibilidades varían de alguna manera.

Para despejar esta inquietud indagamos en tres sentidos y encontramos: 1. en relación a su **grado de escolaridad y/o preparación**, que si bien la situación mayoritaria de las concejalas entrevistadas es haber adquirido el nivel secundario-bachillerato (86.1%), aún existen aquellas que sin haber accedido a este nivel desempeñan las mismas funciones o han tenido similar aceptación pública (6.8%). Esto nos remite por un lado a entender que la baja escolaridad y el analfabetismo femeninos son parte de las reales condiciones en las que se ejerce el liderazgo político especialmente en áreas rurales y, por otro, a plantear que aquella situación no impide que las mujeres adquieran cierta conciencia sobre la problemática que enfrentan, las soluciones a plantarse y lo que serían sus derechos civiles y políticos.

---

4. La información proviene de una encuesta aplicada a 29 de 45 concejalas electas en 1990 y en ejercicio de sus funciones, como parte del proyecto MUJER Y DESARROLLO LOCAL, que se ejecuta en IULA/ CELCADEL con auspicio de USAID.



2. Otra característica importante de las mujeres-concejales ecuatorianas tiene que ver con sus **ocupaciones anteriores y paralelas al ejercicio de sus funciones**. El 34.48% de ellas señalan habersedesempeñado como maestras antes de ser concejales. Un porcentaje menor advierte haber ejercido cierta variedad de cargos, la mayoría de los cuales tienen que ver con instancias de poder como: Jefe Político, Jefe del Registro Civil, miembro de la Junta Parroquial, Directora de Educación o, en otro caso, dirigentes de organizaciones populares, lo que supondría que estas mujeres tienen adquirida alguna experiencia de participación política.

A aquellas actividades que estas mujeres ya desempeñaban a nivel público, hay que sumar 17.24% de mujeres que consideran como "privada" la actividad de **liderar** grupos de acción social y cívica como: comités de voluntariado, comités de padres de familia, comités de festejos, religiosos, etc., sin embargo de lo cual el 41.37% de las encuestadas señalan no haber desarrollado ninguna actividad privada "fuera de las de su hogar".

En síntesis, los datos indican que independientemente de que estas mujeres consideren ciertas actividades públicas como privadas, el grueso de su accionar se ha enmarcado dentro de lo que se asume como el **triple rol** de las mujeres cual es el de la "gestión comunal".<sup>5</sup>

3. Por último, indagamos sobre la **filiación ideológica** de las mujeres que llegaron a ser concejales en el último período 1990, y obtuvimos que: el 15.89% fue candidatizada dentro de la derecha política, el 28.98% por el populismo, el 18.83% por el centro y el 15.89% por la izquierda. Se declaran independientes luego de haber sido electas a través de afiliación partidaria, el 2.89% y se desconoce esta información en 17.39% de los casos.

El partido que ha ubicado más concejales en términos absolutos es el Partido Roldosista Ecuatoriano con el 17.39% de las mismas y no queremos pasar por alto esta constatación porque nos interpela en varios sentidos, que deben quedar planteados, por ejemplo: a. ¿es quizá esta corriente la que maneja con mayor éxito el voto femenino, en general o la que recoge, efectivamente, el liderazgo femenino barrial?, b. ¿acaso es en esta corriente donde las mujeres ven cristalizadas sus expectativas?, c. ¿tal vez la participación misma en las filas del populismo permita mayor autonomía de gestión a la mujer?, o, por último, d. ¿cuán poderosos resultan el "carisma" y la imagen patriarcal del líder, frente a una población femenina sufre y desprotegida?.

Se advirtió también que en la región de la Costa hay una proporción mayor de concejales, lo cual podría ser simplemente correspondiente a la cantidad

---

5. Categoría introducida por Caroline Moser para la investigación de género.

Cfr. "Planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género", mimeo, s.l.

de población o una mayor tradición de participación política de las mujeres de la región, pero que además coincide con que la Costa es la casa y cuna de la tendencia política mencionada anteriormente.

Una vez establecidas ciertas características consideradas como relevantes del conjunto de las concejales ecuatorianas entrevistadas, intentaremos resumir lo que ellas han podido establecer a partir de su protagonismo al interior del municipio y de la dinámica política local.

### 3. EL ROL DEL MUNICIPIO FRENTE A LA COMUNIDAD

La preocupación primera fue establecer si las concejales creían que el municipio cumplía o no un rol de desarrollo frente a la comunidad, en relación a lo cual se produjo una amplia mayoría de respuestas afirmativas (82.75%), pero repartidas en dos corrientes de interpretación: La primera que concuerda absolutamente con lo establecido, es decir, el municipio es el administrador y regidor de los intereses cantonales con competencias relativas a servicios e infraestructura urbanas, y la otra, más ideológica que lo conciben como un eje de dinámica social, con incidencia relativa en el desarrollo de la comunidad, y susceptible de ser reformulado y/o construido. Se habla por ejemplo de una "in-

tegración de los habitantes al quehacer municipal".

Fue interesante descubrir entre la minoría de concejales que no consideraba al municipio como un ente de desarrollo, posiciones críticas en dos sentidos: por un lado, sobre la incapacidad municipal para planificar el desarrollo en base a las necesidades prioritarias y consensuales de la comunidad, y por otro, la percepción de la existencia de una especie de boicot o anulación del poder local provocada por la desatención e indiferencia por parte del estado central.

Sin embargo, la percepción más clara y extendida respecto al municipio es, hasta cierto punto, paradójica ya que al mismo tiempo que se lo considera como el portador de la esperanza ciudadana para el desarrollo y el bienestar social, se le reconocen los límites que tiene para lograr sus objetivos. En definitiva, "el municipio hace lo que puede".

Una percepción parecida manifestó Jeanine Anderson en su reflexión sobre una característica generalizada en los gobiernos municipales peruanos: "el intento municipal de eludir la toma de decisiones hasta donde no tengan alternativa", cuestión que ella atribuye más que nada a dos circunstancias: a. la ubicación del municipio en el nivel más bajo en la estructura de gobierno y de poder y, b. la poca claridad que hay en el mandato de los municipios.<sup>6</sup>

---

6. Cfr. Intervención de Jeanine Anderson en el Seminario-Taller Internacional METODOS DE INVESTIGACION DE GENERO Y FORMULACION DE POLITICAS MUNICIPALES DIRIGIDAS A MUJERES, organizado por el Proyecto MUJER Y DESARROLLO LOCAL DE IULA-CELCADEL, en Quito-ECUADOR, en agosto de 1991.

#### 4. LA RELACION MUNICIPIO-COMUNIDAD

Tres vías de relacionamiento entre el Municipio y la comunidad han sido identificadas, por las concejales como las más importantes: 1. la valoración y apoyo a la autogestión comunitaria que en buena parte de los casos son otorgados a cambio de mano de obra gratuita para obras municipales; 2. la convocatoria a eventos socio-culturales y la provisión de servicios públicos no tradicionales para el municipio como guarderías, escuelas, bibliotecas, y por último, 3. el recurrir a ciertos grupos o personalidades “notables” de la ciudadanía, para gestionar o presionar ante el gobierno central por tal o cual recurso de interés para el cantón.<sup>7</sup>

La actividad antes señalada contrasta con aquella que apunta una concejala relativa al “envío, por parte del municipio, de promotores sociales con el objetivo de organizar y capacitar a la comunidad o a grupos ciudadanos para la elaboración de proyectos de desarrollo”. De todo lo cual es posible señalar que el tinte que caracteriza con mayor frecuencia a la relación municipio-comunidad, es de corte clientelar donde todavía están vigentes mecanismos de mediación política agrario-tradicionales,

como el prebendalismo y el personalismo.<sup>8</sup>

#### 5. PERCEPCION SOBRE EL ROL DE LA MUJER EN LA COMUNIDAD LOCAL

¿Cuál se ha ido perfilando como el rol específico de la mujer, al interior de la relación municipio-comunidad? es la pregunta obvia, frente a la cual las concejales responden: “**la mujer es el agente privilegiado de integración comunitaria**” porque ella percibe a cabalidad cuáles son los problemas de las familias y de la comunidad y, ésta última, confía en que intentará resolverlos con criterios de pluralismo, justicia y equidad. La mujer apela y convoca a los diversos sectores ciudadanos para la resolución de los problemas. Se podría decir que ella garantiza además “pluralismo” en el ejercicio político.

Sin embargo, la mayoría de las mujeres ecuatorianas que han llegado a ostentar el cargo de concejala admite haberlo hecho sin tener muy clara su conciencia de género. Antes bien, al estar convencidas de que su rol, en tanto mujeres, es el de trabajar en lo que son las necesidades básicas de la población desprotegida, no se han producido demasiados cuestionamientos al asumir res-

---

7. Intentando responder a estos interrogantes se podría decir que la legitimación del poder local se asienta, además del respaldo ciudadano, en la capacidad de salir airoso de las negociaciones con el poder central y en una especie de aval otorgado públicamente por castas prestigiadas en el ámbito local en este tipo de actividades de colaboración. Los “notables” vienen a constituirse en los intermediarios y garantes de las buenas relaciones entre los dos niveles de poder, central-local.

8. Terminología usada por TORRES, V.H. Op. Cit., pág. 15

ponsabilidades de política social. La necesidad de diferenciar demandas y, en el otro sentido, la demostración de igualdad de capacidades respecto al hombre no ha sido manifestado como apremiante.

En todo caso, a pesar de que se pueda concluir que el papel jugado por las mujeres en el contexto municipio-comunidad local es muy tradicional, no se puede dejar de coincidir con ellas cuando anotan como experiencia el que la presencia de la mujer en los municipios, sí ha logrado evidenciar hacia la ciudadanía la poca importancia o relegamiento conferidos a sus potencialidades en política local y “ha obligado a los varones a compartir responsabilidades en la conducción del municipio”.

## 6. OBSTACULOS ENCONTRADOS POR LAS MUJERES EN EL QUEHACER POLITICO LOCAL

Entre las encuestadas un 10.3% empiezan negando la presencia de obstáculos en su experiencia política, pero paulatinamente, conforme se desarrolló la encuesta, fueron encontrando los mismos que señalan sus colegas y que se resumen como sigue: el 1er. lugar como obstáculo lo ostenta **la familia y el machismo en el hogar**. El marido y los hijos ahondan el sentimiento de culpabilidad por el supuesto “abandono de hogar” ejercido por estas mujeres desde que están en la política. Un buen porcentaje señala la oposición inicial de sus maridos a que ellas sean “objeto electoral”, ya que hay un desprestigio intrín-

seco de la imagen de la mujer cuando esta se vuelve “pública”, políticamente hablando, pues se convierte en el blanco de toda suerte de comentarios; también hay las que señalan que en la propia familia se subestimaban sus capacidades al punto de considerar que “la mujer es utilizada solo por sus cualidades femeninas”; les dijeron además, que seguramente serían manipuladas en sus decisiones o que, a la final, ser concejala no implica mayor trabajo.

A renglón seguido se ubica el “**machismo**”, extendido en toda la **sociedad**. Hay burla y subestimación de lo que una mujer es capaz de hacer. Se dice que la participación de la mujer en política equivale a mayores problemas sociales. El respaldo que a la postre ellas han logrado, no se da sino concomitantemente o de manera posterior al ejercicio de la concejalía, siempre como producto de una ardua labor y sacrificio desplegados por ellas. Antes de todo esto, siempre hay la “duda” por ser mujeres, aseguran.

Contrariamente a lo que se piensa, **el propio partido y las mismas mujeres**, individualmente o como grupo, llegan a ser un obstáculo para las concejalas. En relación al partido se señala primero que hay una fuerte lucha interna y rivalidad con otros líderes al momento de ser candidatas, luego que no hay ningún respaldo económico para la campaña y, posteriormente, cuando ya ejercen de concejalas, no hay suficiente respeto, respaldo ni seguimiento a sus labores.

En relación al obstáculo generado por las otras mujeres de la comunidad, se

señala la resistencia de éstas a involucrarse en política aunque, eso sí, ejercen la crítica permanente a toda labor emprendida.

Respecto de los principales problemas que afrontan las mujeres en los cabildos se recogió lo siguiente: “**estar en minoría**” de género es, sin duda, el mayor problema que enfrentan. (Ser minoría político-partidaria también les afecta enormemente). Esta situación se complejiza aun más cuando, como producto de la señalada poca sensibilidad y conocimiento sobre la condición femenina por parte de sus colegas y personal administrativo, **no se confía a la mujer responsabilidades importantes ni se le otorga poder de decisión suficiente** al interior de las estructuras municipales. Mientras que para aquellas que, de alguna manera, han logrado imponer una imagen de trabajo, esta situación es considerada relativamente amenazante: “que yo sea alcalde ocasional, es complejo para los varones”.

**La poca disponibilidad de tiempo para la gestión municipal** es otro pro-

blema serio que las mujeres enfrentan en los concejos.

Hay ocupaciones profesionales y las del hogar que merman la dedicación que, según ellas, es necesario otorgar al ejercicio político local.

## 7. LAS MUJERES Y LAS COMISIONES MUNICIPALES

Las comisiones municipales, como se sabe, son instancias de estudio y consultivas especializadas en diferentes campos de intervención municipal, conformadas por concejales electos o designados, cuya obligación es informar al Concejo a fin de que éste oriente su política pública.

Al indagar sobre la jerarquía y tipo de Comisiones Municipales que las concejales integran, hemos elaborado los siguientes cuadros donde solo constan las variables mayoritarias. También es necesario tomar en cuenta que una sola persona participa en varias comisiones y que inclusive hubo quien declaró “no tener comisión”.

**CUADRO 1.  
PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS CONCEJALAS SEGUN  
CARGO DIRECTIVO DENTRO DEL CONCEJO**

CARGO	% de un total de 85
Presidenta de Concejo	2.35 (por elección popular)
Vice-presidenta de Concejo	6.89 (por elección interna)
Presidenta Ocasional	10.34 (Ibid)

Fuente: Listas facilitadas por la oficina de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno del Ecuador, 1992, y Encuesta a 29 concejales IULA-INFODEM, Quito, 1991. (Elaboración propia).

**CUADRO 2.**  
**PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS CONCEJALAS SEGUN TIPO DE COMISION**  
**QUE INTEGRAN Y SEGUN CARGO DIRECTIVO EN LAS MISMAS**

TIPO DE COMISION	% de un total de 29	% Presidentas de Comisión
Educación, Cultura, Asuntos Sociales y Promoción Comunitaria (1)	51.74	40.00 %
Finanzas y/o asuntos económicos(2)	48.27	42.85 %
Obras públicas (2)	17.24	20.00 %
Higiene (1)	17.24	20.00 %
Festejos (1)	13.79	50.00 %

Fuente: Encuesta a 29 concejales, IULA-INFODEM, Quito, 1991. (Elaboración propia)

El cuadro anterior muestra fundamentalmente que las mujeres están ubicadas, de forma mayoritaria, en lo que la Ley de Régimen Municipal califica como Servicios Sociales (señalado con No.1) frente a lo cual, alrededor del 40% de ellas, desempeñan responsabilidades directivas; sin embargo no es desestimable la participación de mujeres en lo que atañe a Servicios Financieros y/o Económicos (véase con el No. 2) donde también se halló un porcentaje similar de concejales presidiendo la Comisión.

Esta especie de equidad puede darnos la pauta para establecer que existe una suerte de contradicción entre el relegamiento sentido por las concejales en relación a su participación en las decisiones municipales y, su real potencial de intervención. O, en otro sentido, esta equivalencia podría estar marcando el cambio en el comportamiento político local y ratificando aquello de que las

mujeres pueden ejercer la política con criterios de justeza y equidad, o que "son buenas administradoras", motivo por el cual, a pesar de ser pocas, se les confía responsabilidades económico-administrativas.

## **8. POLITICAS MUNICIPALES PARA LA MUJER**

En este punto surge la inquietud en relación a si ¿el municipio ecuatoriano está en condiciones de entender y atender a la mujer ciudadana como grupo específico y reconocer su calidad de sujeto social y político activo?.

Frente a lo cual más que pruebas se aportan ideas en varios sentidos: 1. el más frecuente consistente en crear instancias, proyectos, políticas municipales que reconozcan, apoyen, capaciten y asistan específicamente a la mujer y sus organizaciones; 2. uno divergente que

señala el hecho de que si el municipio involucra a las organizaciones de mujeres al interior de su dinámica política, éstas pueden resultar "alienadas" por el primero o, lo que es lo mismo, hay el riesgo de atentar contra la autonomía y/o autodeterminación de las organizaciones de mujeres.

Ahora bien, a pesar de que la mayoría de concejales reconocen que el municipio debe dar un tratamiento específico a la mujer, varias señalan que el sentido inverso de la demanda tampoco se ha mostrado muy explícito: "las mujeres, como grupo, nunca se han hecho presentes ante el municipio" lo cual confirma la existencia de uno de los problemas más generalizados en el accionar de las organizaciones de mujeres en el Ecuador: el de traducir demandas concretas hacia la sociedad y el sistema político.

Sin que se haya definido cuáles exactamente son las demandas de las mujeres, las concejales encuestadas afirman que sus municipios -aún sin tener la conciencia o la intención necesaria, sí han hecho algo en relación a la mujer, y en varios sentidos.

Principalmente, se anota al Patronato Municipal que es considerado como el bastión conferido a la mujer. Aquí las mujeres definen y ejecutan, con cierto aval del concejo lo que consideran pro-

gramas de interés "social". De las actividades que se anotan como propias a esta instancia para municipal (beneficencia, servicios, festejos, reinados, etc.), se entiende que en su política hay una mezcla de dos concepciones sobre lo social: de un lado estaría la preocupación y tratamiento a las necesidades básicas de la población pobre y por otro, lo social en tanto relaciones cortesananas entre los sectores de la sociedad.

Sin embargo es menester tomar en cuenta -en relación a quienes ejercen la política del Patronato Municipal- es que, por más que la responsabilidad esté asumida por mujeres, esto no quiere decir que aquella esté orientada al sector femenino específicamente y, por otro, que las mujeres actuantes en esta instancia no han sido electas directamente por la ciudadanía, sino que la circunstancia de estar ligadas familiarmente con las máximas autoridades locales las llevaron a ello.<sup>9</sup>

Otras actuaciones municipales en relación a la mujer van en el sentido de: Apoyar materialmente las iniciativas de las mujeres en política social; generar empleo femenino en guarderías, escuelas y demás dependencias municipales; capacitándola en carreras técnicas de mujeres y por último, reconociendo públicamente la valía y aporte cívicos de algunas mujeres de la localidad.

---

9. Hipótesis sobre el despunte político de las esposas y familiares de las autoridades locales a partir de su actuación en el Patronato Municipal cuando el interés primero era aportar a la legitimación de la práctica política de sus varones, han sido planteadas no sólo al interior de este trabajo, sino por la investigadora Magdalena León del Instituto de Estudios del Ecuador, sin embargo no las desarrollaremos porque creemos que ameritan un estudio particularizado que está por realizarse.

## 9. ACCIONES DE LAS CONCEJALAS POR LA MUJER DE SU CANTON

El período para el cual son electas las concejales es de 4 años. Al momento de la encuesta, la totalidad de ellas llevaba menos de un año en ejercicio de sus funciones como autoridad lo que significó que las respuestas hacían alusión a iniciativas planteadas por ellas, pero que estaban en la fase de formulación más que de concreción.

De todas maneras las orientaciones básicas de aquellas iniciativas van, en primer lugar, al interior de la **beneficiencia más pura**; en segundo lugar, hacia la creación de **instancias municipales de atención a la mujer** y, en tercer lugar, hacia la **organización de mujeres municipalistas** o vinculadas con la actividad del municipio.

Estas iniciativas tienen como correlato o justificativo, la necesidad sentida por las concejales de facilitar y ayudar a liberar la carga, así como el tiempo de sus congéneres en la pesada y diaria lucha por la vida; se supone que así las mujeres podrán dedicarse a pensar en sí mismas o a trabajar por ello.

En el otro lado de la balanza de actividades de las concejales se anota las que ellas desarrollan en beneficio de la población indiferenciada. Aquí, el común denominador encontrado tiene que ver con el grado de carestía de los sectores sociales calificados como "necesitados".

En reiteradas oportunidades son las concejales las que llevan la luz o el agua

a tal comunidad, las que alientan planes de vivienda, las que consiguen, caminos vecinales o aulas escolares, las que realizan programaciones culturales, etc. lo cual indica que la característica de trabajar para la población en su conjunto, en realidad no compete sino que complementa o refuerza la desarrollada en beneficio específico de la mujer.

## 10. LOGROS Y OBSTACULOS FRENTE A UNA POLITICA MUNICIPAL PARA LA MUJER

Frente a los logros y obstáculos presentados para la concreción de sus iniciativas en favor de la mujer, las concejales señalaron más las dificultades que los éxitos.

- La poca organización de la mujer para plantear demandas, la dispersión de los grupos de mujeres que impide optimizar recursos y servicios, la falta de financiamiento para sus proyectos, se agudizan con la persistencia del machismo expresado a nivel comunitario cuando casi no hay mujeres liderando movimientos sociales bigenéricos y a nivel municipal con la incredulidad de los concejales en relación al movimiento de mujeres, son los obstáculos señalados de manera recurrente por las concejales.

Algunas advierten con detalle la lucha política interna en el municipio ya sea con los directivos (el alcalde o presidente no me escucha, tengo poca comunicación con él) o con concejales opositores políticos que obstaculizan su labor como mujer y en favor de la mu-



jer. La circunstancia de estar en minoría imposibilita permanentemente la acción de las concejales.

En el otro sentido, el logro más importante, independientemente de ésta o aquella obra material, es la concientización sobre la realidad de las mujeres que empieza a generarse no sólo al interior de la institución municipal sino, además, en el conjunto de la sociedad local.

## 11. NECESIDADES DE LAS CONCEJALAS ECUATORIANAS

Hay una especie de contradicción entre la autovaloración expresada por varias concejales en frases como “yo debería ser alcalde”, “yo tengo experiencia política y administrativa”, “yo he sido líder en muchas oportunidades” y las necesidades de capacitación y formación sentida por la mayoría de ellas cuando están en ejercicio de sus funciones.

El que muchas hayan señalado que necesitan capacitarse “en todo”, no muestra necesariamente que este grupo se considere francamente inútil, sino que el ejercicio político local y contemporáneo les exige rebasar los límites de la voluntad de trabajo que ellas demuestran llevándoles a reconocer la necesidad de alcanzar eficiencia y eficacia en sus acciones.

Sin embargo hay ramas de actividad o temáticas a tratarse, que se perfilan como prioritarias e impostergables, cuando el objetivo es potenciar su actuación en tanto concejala: la de administración y gestión de recursos municipales, la de

planificación y desarrollo locales, la de formación y destreza política para incidir en la toma de decisiones son, en su orden, las principales anotadas por ellas. Una vez adquiridas estas capacidades, se considera que la mujer concejala estará en reales condiciones de enfrentar el reto político local.

En todo caso, se demanda como inminente la implementación de mecanismos de comunicación entre concejales a fin de convertirse en grupo de presión al interior del municipalismo ecuatoriano.

## 12. CONCLUSIONES

- La presencia numérica de mujeres en los municipios en calidad de concejales, aunque ha crecido, es aún incipiente, sin embargo de lo cual significa un elemento democratizante de la política local en la medida en la que su actividad logra evidenciar la persistencia de políticas y comportamientos segregacionistas, pero al mismo tiempo porque introduce la variable “diversidad genérica” en el ejercicio del poder y acaso en la planificación de política pública.

- Los municipios o gobiernos locales son percibidos por las concejales mucho más allá de la sola institucionalidad. Es sensible para ellas, el juego de fuerzas e intereses que están de por medio. Expresiones como “se trabaja con y para los coidearios del alcalde”, ó “yo organizo a la población para que vayan a reclamar al alcalde cuando él no me atiende”, dicen mucho del carácter político de la administración local. Las mu-

eres que intervienen en este nivel del gobierno, se sienten en situación de desventaja, dada su minoría, de allí que propender a elevar el porcentaje de concejales podría significar una real posibilidad de incidir sustantivamente en la dinámica política ecuatoriana.

- Los municipios entendidos como microsistemas de poder aparecen como los espacios decisionales de mayor accesibilidad para las mujeres ecuatorianas, preferentemente cuando la actividad de éstas se encausa o desenvuelve dentro de los roles que tradicional o culturalmente les han sido asignados. La sociedad local y su gobierno se manifiesta como difícilmente permeable por nuevos comportamientos genéricos. La presencia pública de las mujeres aún incomoda y subvierte, de alguna manera, el orden establecido. La autoridad masculina mantiene en el ámbito local, un amplio margen de aceptación comparado con el de la mujer.

- El municipio, si bien se propone como articulador y representante de las fuerzas socio-políticas locales, conocidas también como "fuerzas vivas", no logra mantener una fluída comunicación con la ciudadanía, subestima y manipula las potencialidades de cada sector, entre los cuales está el femenino. No se advierte que algún municipio esté haciendo lo necesario para invertir esta tendencia.

Las mujeres ecuatorianas, por su lado, debido quizá a lo embrionario de su organización y planteamientos, tampoco han logrado constituirse en sujetos sociales propositivos y no han encontra-

do en el municipio un interlocutor válido, aunque sea puntual, para orientar sus demandas, como sucede en otros lugares.

Se advierte, por tanto, un mutuo desconocimiento de las potencialidades de cada cual, el mantenimiento de distancias supuestamente "convenientes" tanto para las autoridades como para la sociedad civil, llevándonos a creer que la preocupación por avanzar en el proceso de ciudadanía, o lo que es lo mismo, de democratización y/o ampliación de las capacidades y derechos civiles, por parte del conjunto social y en su interior, los sectores femeninos, no está realmente planteado o es casi imperceptible en la política local ecuatoriana.

- Existe una práctica atomizada en el accionar político de las mujeres, constituyéndose en su mayor debilidad. La mayoría de las organizaciones de mujeres desdeñan el involucramiento de mujeres en política formal y en instancias de gobierno. Por lo que se ha podido constatar, las concejales llegan a ostentar tal dignidad sin un buen desarrollo de su conciencia de género y sin un respaldo formal de los sectores femeninos de la sociedad. Para las concejales, el movimiento social de mujeres tampoco les es, un referente para pulir sus comportamientos en tanto mujeres políticas.

Por otro lado tampoco se advierte, sino en rarísimas excepciones, una articulación entre concejales y lideresas comunitarias, cuestión que teórica e idealmente, aportaría y garantizaría fluidez y consecuencia en la formulación de políticas públicas de género.

Sin embargo, la experiencia adquirida por las concejales ecuatorianas al interior de un ambiente político "costumbrista"- por calificarlo de alguna manera- como es el local, hace que ellas se

concienticen en torno a su propia situación, despertándose de algún modo hacia las problemáticas del género y el poder, con mayor conocimiento de causa, lo que es sin duda, un buen comienzo.

---

**LA DEUDA ETERNA** / Alberto Acosta - Colección Ensayo - LIBRESA. Cuarta edición, Quito, abril de 1994.



"La Deuda Eterna" último libro de Alberto Acosta escrito a base de una impresionante documentación... aborda con franqueza y pasión un tema íntimamente vinculado con la historia política, social y económica y con el desenvolvimiento institucional de la República del Ecuador. El autor, lleva al lector por dramáticos y desconcertantes vericuetos de la vida nacional para hacerle chocar con verdades amargas y dolorosas, piadosamente enterradas por el oportunismo y la mala fe. (Carlos de la Torre Reyes - Hoy). El libro de Alberto Acosta es valiosísimo, pues prácticamente es una historia, con opinión y fuerza, de todo el desenvolvimiento de la deuda externa en el Ecuador. (Eduardo Larrea Stacey - El Comercio).

# Publicaciones Recibidas

Stemper, David M. **La Persistencia de los Cacicazgos Prehispánicos en el Río Daule, Costa del Ecuador.** University of Pittsburgh. Department of Anthropology Pittsburgh. Quito - Ecuador.

IAEN-ILDIS. Memorias del Seminario, **El Ecuador del siglo XXI. "Perspectivas económicas del Ecuador en el siglo XXI"**. Agosto 1992, Quito-Ecuador.

Barrera, Cristina. Dávila, Oswaldo. Meinardus, Marc. **Integración y burocracia "Trabas no arancelarias"**, Integración Andina N° 2. Fundación Friedrich Ebert - Editorial Nueva Sociedad. 1991, Venezuela.

Pacheco Prado, Lucas. **La Universidad Ecuatoriana "Crisis Académica y Conflicto Político"**. ILDIS. Noviembre 1991, Quito-Ecuador.

Paco Coronel, Delfina. Martínez P., Juan Luis. **Bibliografía especializada sobre: Lecto-Escritura de Bolivia y Latinoamérica (1955-1992)**. 1992, La Paz-Bolivia.

ULRICH KARPEN, Fundación Konrad Adenauer. **Serie de publicaciones sobre Política, Economía, Derecho. "Condiciones de la eficiencia del Es-**

**tado de derecho, especialmente en los países en desarrollo y en despegue"**. 1994, Quito-Ecuador.

Cori Castro, Wilfredo. **Demanda de insumos tecnológicos y desarrollo de la economía campesina.** Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. IIUR-Instituto de Investigación Universidad y Región. Diciembre 1993, Cusco-Perú.

DICCA-Dirección de Información, Comunicación, Capacitación y Asuntos Institucionales. **Bases para una estrategia de capacitación para la modernización de la agricultura en el Ecuador.** División de Capacitación. Marzo 1994. San José-Costa Rica.

Creamer, Claudio. **Logros y dificultades de la ley de fomento industrial. Ecuador: 1972-1986.** ILDIS. Agosto 1993. Ecuador.

Urquieta, Debora. **De campesino a Ciudadano "Aproximación Jurídica"**. Centro de Estudios Regionales Andinos. Bartolomé de las Casas. Agosto 1993. Cusco-Perú.

Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas. **Tablas de insumo producto de la región INKA en**

**base a las tablas de insumo producto.** Octubre 1993. Cusco-Perú.

Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas. **Tradición y Modernidad en los Andes.** Diciembre 1992. Cusco-Perú.

FAUS/FESCOL. **Sistemas tributarios y ajustes por inflación en América Latina.** Editorial Nueva Sociedad. 1991, Venezuela.

Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. Instituto de Investigación Universidad y Región IIUR. **Demanda de insumos tecnológicos y desarrollo de la economía campesina.** Diciembre 1993. Cusco-Perú.

Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. Instituto de Investigación Universidad y Región-IIUR. **Proyecto: Sistemas campesino y medio ambiente.** Informe Final. Abril 1994. Cusco-Perú.

Ortiz, Pablo. Paez, Alexei. Sánchez Paraga, José. **Viabilidad de la democracia "Enfoques Teóricos".** FEUCE-ADES. Marzo 1994. Quito-Ecuador.

Bock, Marie S. **Guayaquil "Arquitectura, espacio y sociedad 1900-1940".** Abril 1992. Quito-Ecuador.

Grupo P.M.C. Revista. Ekos "Economía" **¿Cuánto vale Emetel? 8 preguntas y 11 millones de dudas. Como negociar en Asia. Calidad de los Ban-**

**cos: El Cliente Opina. El calendario de las privatizaciones.** Marzo 1994. Ecuador.

ALOP-Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. **ONG's y proyectos productivos "Taller Sub-regional Andino".** Febrero 1994. Ríobamba-Ecuador.

Roldos Aguilera, León. **Banca y Crédito.** Febrero 1988, Guayaquil-Ecuador.

ILDIS. **Corrección monetaria: un imperativo.** Aportes N° 15. Agosto 1993. Quito-Ecuador.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Alimentación, nutrición y agricultura N° 7. **Estrategias para combatir las carencias de micronutrientes.** 1993. Italia.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Alimentación, nutrición y Agricultura N°8-9. **Participación de los consumidores en el control de los alimentos.** 1993. Italia.

Sainz, J.P. Pérez. **Ciudad, Subsistencia e informalidad. "Tres estudios sobre el área metropolitana de Guatemala".** FLACSO. 1990. Guatemala.

Amores Terán, Orlando. **Derecho Ecológico Ecuatoriano.** Serie Estudios Jurídicos. Volumen 5. Corporación Editora Nacional, 1991, Quito-Ecuador.



Debate  
Agrario.

# LA LEY DE DESARROLLO AGRARIO Y LA MODERNIZACION

Ernesto López F. (\*)

*Si se pretende que al cortar la reforma agraria se va a incrementar la paz social, hay una profunda equivocación, porque la paz social devendrá de la solución de los problemas en el campo y no por su ocultamiento.*

## LOS ANTECEDENTES MEDIATOS

Los primeros meses de la ejecución del proceso de reforma agraria (iniciado con la Ley expedida en julio de 1964) se limitaron a dos grandes objetivos: eliminar los huasipungos y tomar control sobre las tierras de propiedad fiscal, parte del patrimonio de entidades de derecho público y de corporaciones de derecho privado con finalidad social y pública, predios en los que abundaban los huasipungueros, arrendatarios, partidarios y yanaperos.

Esto que fue más bien una limitación, se sumó a la ausencia de disposiciones que permitiesen acabar con las formas precarias de tenencia y que impulsasen la entrega de la propiedad de

la tierra en favor del precarista, generó pronto gran insatisfacción en el campesinado del país. Además el procedimiento para expropiar y revertir es harto complejo, con una instancia administrativa (ante el consejo directivo del IERAC) y con dos instancias jurisdiccionales (ante los jueces de tierras y ante la sala especializada de la Corte Suprema de Justicia).

Las dificultades en la aplicación de la Ley indujeron al IERAC a la búsqueda de salidas menos arduas, como adquirir por compra tierras con problemas de tenencia o inexploradas, e incentivar las parcelaciones surgidas por iniciativa privada.

Pronto el campesinado exigió reformas radicales, y, no obstante la oposición del presidente Arosemena Gómez,

---

(\*) Doctor en Jurisprudencia, especialista en Legislación Agraria.

logró que tres años más tarde del inicio del proceso de reforma agraria, la Asamblea Nacional Constituyente expida la ley # 155, que modificaba la casi totalidad de la Ley pero, a la par que dilataba las sanciones a los propietarios que no cumplieren con la función social de la tierra agraria, estableció contradictoriamente procedimientos que no permitían la aplicación práctica de las normas de expropiación y reversión.

La crisis bananera, la sequía que asoló el país entre 1967-1969, la lentitud del IERAC para asumir sus obligaciones más conflictivas <sup>1</sup>, dieron lugar a más reformas: en agosto de 1969, en marzo de 1970 y, luego ya en la dictadura velasquista, se expide la famosa Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura (septiembre de 1970) y la Ley # 1001, de abolición de las formas precarias de trabajo en las haciendas arroceras (diciembre de 1970), las más radicales que ha conocido el país en la materia. A estas se añaden el decreto # 70, de enero de 1971, que posibilita expropiaciones para los programas de CEDEGÉ y la Ley de Procedimiento Agrario (junio de 1971).

Entre la Ley de Reforma Agraria y Colonización de julio de 1964 y la Ley de Reforma Agraria de octubre de 1973, que sustituye a la primera, hay una readecuación constante de la norma escrita, con lo cual el Estado pretende atender las presiones de los diversos estamentos que conforman el sector rural,

de tal manera que no menos de treinta leyes y reglamentos se expiden en el corto lapso de nueve años. El movimiento social en el sector rural se intensificó a partir de 1970, lo cual se revela en el apareamiento de organizaciones campesinas de primer y segundo grados e, incluso, de tercero (URCIMA, ACAL, ECUARRUNARI).

## LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS

La Ley de Reforma Agraria de octubre de 1973 intentó recoger los logros habidos en el campo de las transformaciones agrarias acaecidas en la década anterior, tanto nacionales como internacionales, tratando de evitar ciertos "errores": los surgidos de la práctica chilena alrededor del comunitarismo y de la autogestión promovidos por la democracia cristiana, apoyados luego por los movimientos socialistas que llevaron a Allende al poder; del nacionalismo peruano que introduce profundas transformaciones en la estructura de tenencia y de propiedad de la tierra rural; de la continua lucha entre la sociedad civil boliviana y el poder militar, todavía más profunda en el campo que en las urbes, rezago de los procesos revolucionarios de la década del cincuenta; de la revolución cubana, de la cual las leyes de eliminación del precarismo son sus directas herederas; de la violencia desatada por los propietarios de la tierra, con el fin de evitar los procesos expropiatorios

---

1. A fines de la década, se puede encontrar una sola gran expropiación, la de la hacienda Villanueva, en Naranjal, de 18.000 hectáreas.



iniciados al amparo de las leyes de eliminación de precarismo, particularmente en la cuenca del Guayas, lo cual, a su vez, determinó una reacción campesina cuasi irrefrenable; de los procesos de colonización espontánea y semidirigido, que afectó principalmente a campesinos manabitas, lojanos, azuayos y cañarejos a quienes la sequía, la ineficacia de la reforma agraria y las fuerzas armadas interesadas en consolidar fronteras vivas, ya para enfrentar futuros conflictos limítrofes, ya para precautelar los recursos hidrocarbúrricos y minerales que se habían detectado, los lanzó a las soledades amazónicas; y por último, de los procedimientos administrativos de expropiación que permitieron la intervención del IERAC en no menos de trescientas haciendas arroceras, con un apoyo y movilización campesinos jamás experimentados anteriormente.

Dentro de ese contexto debe examinarse la Ley de Reforma Agraria de octubre de 1973, pues a la par que pretendió una radicalización del proceso de reforma, impuso severas penas a quienes mantenían la tierra explotada o inexplorada fuera del contexto de función social, particularmente respecto de los pagos indemnizatorios, los cuales, en ciertos casos, constituían verdaderas confiscaciones. El Estado aparece así no solo como el ente que responde a las necesidades campesinas, sino también como aquel que conduce los hilos de las relaciones y no permite que el campesinado haga de la reforma agraria el campo de sus aspiraciones, pues es

más seguro estar a lo que la superioridad ordena, que permitir el desate de los apetitos insatisfechos.

Esta Ley floreció hasta que Rodríguez Lara es depuesto en Enero de 1976. En este corto lapso los mejores logros en la reforma agraria derivan de los rezagos y continuada aplicación del decreto # 1001, aunque se dieron ciertas afectaciones, propias del nuevo proceso principalmente en la Costa.

La expedición de la Ley en octubre de 1973 generó graves reacciones de los sectores terratenientes; por ello son depuestos el Ministro de Agricultura y Ganadería y el Director Ejecutivo del IERAC y se elabora un reglamento a todas luces contrario al cuerpo legal (septiembre de 1974), con el cual se limitaba la posibilidad de radicalizar el proceso. Esta práctica de atar la Ley a través de los reglamentos, se da de manera frecuente en los años siguientes, no obstante que se trata de una práctica inconstitucional: en agosto de 1982 y en octubre de 1987 se dictan reglamentos con los cuales los procedimientos administrativos de afectación se tornan en procesos jurisdiccionales de duración infinita, cambios que, en el primer caso, los impone la Cámara de Agricultura de la Primera Zona, y, en el segundo caso, el mismo Gobierno que decide mantenerlos, contra un dictamen del Tribunal de Garantías Constitucionales.

De esta forma simultáneamente se dictan actos contradictorios fundamentales: en julio de 1987, el Tribunal de Garantías Constitucionales suspende la totalidad del Reglamento por inconsti-

tucional; en octubre siguiente, el Gobierno expide uno nuevo, con reiteración de algunas normas que fueron calificadas de inconstitucionales; en enero de 1989, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resuelve no conocer demandas de impugnación de los actos que se dictan en ejecución de la Ley de Reforma Agraria, bajo la apreciación de que son jurisdiccionales; en julio de 1990, el Tribunal de Garantías Constitucionales suspende esta resolución por inconstitucional; en octubre de 1991, el Tribunal de Garantías Constitucionales suspende aproximadamente la mitad de las normas del Reglamento General de la Ley de Reforma Agraria.

A diferencia de lo que acontece entre julio de 1964 y octubre de 1973, lapso en el cual las leyes agrarias son objeto de reiteradas reformas, con posterioridad a esta última fecha no se producen rectificaciones legales importantes (solo pueden citarse las introducidas en las Leyes de Fomento y Desarrollo Agropecuario -marzo de 1979- y Forestal y de Conservación de Areas Naturales y de Vida Silvestre -febrero de 1983-) y más bien se acude a procedimientos extralegales, paralegales e ilegales, incluso inconstitucionales, para acomodar la norma a las pretensiones. En ese juego colabora el IERAC, en la vorágine de las prácticas inmorales, de la coima, del soborno y del cohecho, que norma y naturalmente favorecen a quienes más tie-

nen y más dan en perjuicio de quienes menos tienen y que por ello menos pueden dar.

## LA NECESIDAD DE REFORMAR LA REFORMA

El advenimiento de gobiernos democráticos, abre toda posibilidad de reformar ágilmente la Ley (pues para ello se deben seguir los procedimientos constitucionales), lo cual se torna imperioso cuando la inflación empieza a minimizar los valores indemnizatorios de las expropiaciones, de sí ya exiguos; cuando la corrupción campea hasta en los estratos directivos, con las excepciones que confirman la regla; cuando el proceso de reforma agraria se inmoviliza a casi la inanición total; cuando los gobiernos contribuyen al caos al dejar hacer y al dejar pasar todo aquello que dimana del IERAC, incluso las corruptelas más evidentes, bajo los viejos y respetados principios de que "lagarto no come a lagarto" y que en "boca cerrada no entran moscas"; cuando los trámites demoran decenios; cuando las afectaciones o las inafectabilidades favorecen o perjudican de acuerdo con las posturas y no con los hechos, pero siempre bajo la premisa de que quien más tiene más da <sup>2</sup>.

El clamor ciudadano se intensificó mientras avanza la década del ochenta y cuando advienen los noventa, el neoli-

2. El autor en el corto lapso de tres meses conoció denuncias contra los miembros de uno de los Comités Regionales, por haber recibido ilegalmente en el breve espacio de cuatro meses, cerca de cincuenta millones de sucres; uno de esos vocales continuó en el desempeño de sus funciones en el actual régimen; hace dos meses el Presidente lo cesó, conjuntamente con otros dos, por inmoralidades cometidas, luego de haber estado en funciones cerca de cuatro años.

beralismo y la modernización exigen que se reforme la reforma. Sin embargo, dos criterios se afianzan de a poco: hay que liberar el mercado de tierras y se deben pagar valores más justos por las expropiaciones. Nadie está de acuerdo que signifiquen la estabilidad en la tenencia de la tierra y la defensa de la integridad de los predios rústicos, que se procuran como metas de la modernización, pero cuyos conceptos se difuminan según la ideología de quien las define.

El Tribunal de Garantías Constitucionales pretende satisfacer los requerimientos de los actores sociales: en marzo de 1992 suspende por inconstitucionales las normas de la Ley de Reforma Agraria que implican pagos reducidos por las expropiaciones o que prohíben el pago. Sorprendentemente, los sectores campesinos no condenan la decisión ni las cámaras de agricultura aplauden la medida. ¿Qué puede haber sucedido? Se intenta una respuesta: hace años que la determinación de los valores indemnizatorios por la tierra expropiada o afectada, ha dejado de estar supeditada a la aplicación de tal o cual norma legal; solo depende de la decisión arbitraria y gratuita de los funcionarios -en lo cual la Contraloría coparticipa por omisión- sin el deber de rendir cuentas, con el libertinaje que propicia el manejo irresponsable de los recursos públicos. En este campo de Agramante, ¿qué sentido tiene que el Tribunal de Garantías Constitucionales suspenda una cuantas disposiciones legales? Ninguno.

## ¿QUE MODERNIZA LA LEY DE DESARROLLO AGRARIO?

Es evidente que la primera prioridad de quienes auspiciaron el proyecto de Ley Agraria, radica en maniatar el proceso de reforma agraria, eliminar al Estado como un interventor-regulador en las relaciones de tenencia, desaparecer la entidad pública que les había sometido a exacciones como una indispensable medida de moralización del Estado y marginar los movimientos campesino-indígenas.

En la actual ley se conservan tres causas de expropiación de la tierra rural que no cumple con su función social; cuando se explota la tierra a través de formas precarias; cuando se la mantiene inexplorada por más de tres años; y cuando en su explotación se emplean prácticas o tecnologías que atentan contra la conservación de los recursos naturales.

Estas tres causas son herencia de las leyes anteriores, con modificaciones; pero desaparecen otras tres que fueron de la esencia del proceso: la expropiación por deficiencia en el cultivo, por existir gran presión demográfica y cuando la explotación la realizan poseedores no precaristas, no propietarios de la tierra que cultivan.

Además, en el procedimiento no se permite la participación de quienes podrían ser beneficiarios de las expropiaciones, lo cual implica que ni siquiera los precaristas podrán intervenir en los trámites.

Está claro que el proceso de reforma agraria se debilitará y perderá dinamismo, lo cual aunado a la marginación que se hace de los campesinos e indígenas, clausura toda posibilidad de incrementar las acciones y limita la organización rural. Los Gobiernos permanecerán inertes en estas materias, pues no solo que el precarismo casi ha desaparecido y no hay necesidad ya de eliminarlo, sino también las tierras totalmente abandonadas, razón por la cual el INDA interviene únicamente en los más evidentes casos de depredación ambiental y de los recursos naturales, un quehacer escaso de todas maneras.

La desaparición paralela del IERAC eliminaría la corrupción del pasado e inauguraría un futuro pulcro y aséptico.

Es propósito constante de los proyectos presentados con el auspicio de los sectores gubernamentales, la liberación de las transferencias tanto de predios en su integridad cuanto de las fracciones de ellos, así como de las tierras adjudicadas por el IERAC, para que el mercado de tierras deje de estar sujeto a las aprobaciones gubernamentales. Se debe resaltar que en este campo de las autorizaciones la corrupción del IERAC fue general.

Esta pretensión no es muy cuestionada por las organizaciones campesinas, aunque la CONAIE en determinado momento intenta oponerse a esa apertura.

Sin embargo, al presentarse el último proyecto, aquel que sirve de base final para la discusión y elaboración final de la Ley, con sorpresa se advierte que consta una norma que supedita los

fraccionamientos prediales a la autorización que debe dar la entidad pública encargada al efecto, lo cual contradice las posturas anteriores. Al final inútil disposición que obliga a informar a la entidad pública de las transferencias que implican fraccionamientos prediales. Para completar el objetivo, a esta norma se añade otra que reitera la posibilidad de que las tierras comunales pueden repartirse en favor de quienes integran la corporación, previo acuerdo mayoritario, lo cual no es novedad alguna, previo que al enfatizársela evidencia de que se pretende la eliminación de las formas comunitarias de propiedad y de organización, antes que facilitar el acceso al dominio de la tierra en que trabaja el comunero.

La verdad es que aquellas normas que constaban en la Ley de Reforma Agraria y Colonización y en la Ley de Reforma Agraria, que exigen autorizaciones previas para las transferencias de fracciones prediales o de minifundios en su integridad, se habían transformado en la letra muerta, nunca sirvieron más que para enriquecer a los funcionarios encargados de tramitar y autorizar las transferencias, así como a los notarios y registradores de la propiedad de cantones perdidos. Es suficiente dar un ejemplo: en 1990, en el cantón Salcedo se contabilizaron mil ochocientas transferencias de tierras rurales, de las cuales aproximadamente mil debían contar con autorización del IERAC; si ese cantón fuese representativo para obtener una media nacional, se debería concluir que el IERAC debía proporcionar ciento setenta

mil autorizaciones anuales; en ese año no emitió más de cuatro mil.

Otro gran propósito de la modernización, se reitera, es cambiar los sistemas de determinación de las indemnizaciones y de pago de las expropiaciones. Hay un giro total al respecto, pues ahora se dispone el pago de conformidad con el avalúo comercial actualizado practicado por la DINAC (anteriormente, solo en dos casos, de un total de catorce formas de afectación, se indemniza de esta manera). En el caso de inconformidad del afectado, la controversia sobre el valor se puede llevar a decisión de los jueces comunes. Adviértase que solo **“si el afectado estuviere en desacuerdo”**, de lo cual devienen dos funestas consecuencias: la DINAC -una de los órganos del Estado más incompetentes- se convierte en centro único de decisión y el Estado no puede impugnar civilmente los valores que ese órgano le obligue a pagar. En suma, la reforma agraria habría pasado a ser un proceso disfrazado de compra de tierras.

No habiendo casi proceso de reforma agraria, aparece inútil un análisis de los procedimientos para la expropiación, otro caballo de batalla de los modernizantes. Con todo, hay que enfatizar ciertos rasgos del pasado, para deducir las conclusiones del presente.

Particularmente desde la expedición de la Ley de Reforma Agraria de octubre de 1973, el procedimiento previsto en ella es permanente campo de discordia, pues se castran los procedimientos administrativos previstos y se los torna en cuasi jurisdiccionales. A través de los

reglamentos y de las interpretaciones antojadizas, siempre defendidos por las cámaras de agricultura y otros cenáculos de los propietarios, los funcionarios del IERAC que deben decidir si hay lugar o no a una expropiación, se convierten en jueces, con todas las prerrogativas y peligros que eso entraña, que deben decidir a través de largos juicios y que se creen a resguardo de toda supervisión administrativa o judicial. Estos procedimientos desembocan en ciénegas jurídicas, en marañas desentrañables, en cámaras oscuras kaffianas donde todo se pierde y se pervierte y, en donde se niegan las afectaciones de tierras.

Esta posición procesal, servirá más tarde para que los impulsores de la nueva ley demuestren contra los órganos que aplicaron esos sistemas y reclaman los cambios adecuados. Algo así como los creadores de Frankenstein quejándose de los placeres antropofágicos de su monstruo.

La Ley de Desarrollo Agrario solo precisa dos normas de procedimiento: los actos son administrativos y, por lo tanto, no son jurisdiccionales y en los trámites pueden intervenir únicamente los propietarios de las tierras. Se debe entender que lo demás será materia de un reglamento, que necesariamente será inconstitucional, por cuanto un reglamento no puede suplir aquello que la ley no lo dice. Hay tres temas más que la modernización persigue: eficiencia, estabilidad y tranquilidad para el propietario de la tierra.

La eficiencia pretende conseguirse con disposiciones sobre capacitación,

mercadeo y crédito agrícola, las cuales constituyen el 25% de la Ley, pero pecan de generales, de tal manera que no mandan, ni prohíben, ni permiten una actividad específica y no pasan de ser letra muerta, parte de las normas de toda ley que sirven de engañosos.

Si ser deficiente en el cultivo de la tierra fuese punible, habría habido la necesidad de mantener una causal de expropiación que sancionase la ineptitud. Al eliminarse esa posibilidad se protege la deficiencia, remarcable en el sector agropecuario.

No se percibe fácilmente qué debe entenderse por estabilidad en el campo, por lo cual hay que creer que se traduce de sinónimo de tranquilidad para la empresa agropecuaria, supuestamente en situación precaria desde que se expidieron las leyes de reforma agraria. Desde esa

perspectiva, habría que concluir que la inestabilidad sería sinónimo de reforma agraria; así, antes de 1964, habría habido tranquilidad y paz en el sector rural, lo cual ni siquiera es menester desmentir, por lo rudimentario de la elucubración.

Si se pretende que al coartar la reforma agraria se va a incrementar la paz social, hay una profunda equivocación, porque la paz social devendrá por la solución de los problemas, no por el ocultamiento que se haga de ellos. Sin que la reforma agraria en el Ecuador haya alcanzado cotas de eficiencia, el campesinado y el indigenado han visto de las leyes de reforma agraria la posibilidad de adquirir tierras; si se cierran esas vías, prosperarán las invasiones de predios y aumentará el clima de intranquilidad. El remedio corre el peligro de que sea peor que la enfermedad.



## NUEVA SOCIEDAD

MAYO-JUNIO 1994

N° 131

Director: Heidulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: Oscar Fernández, Costa Rica. La reafirmación del bipartidismo. Luis Salamanca, Venezuela. La crisis del rentismo. APORTES: H.C.F. Masilla, Derechos humanos, universalismo y nacionalismos. Apollinar Díaz Callejas, Derechos humanos, democracia e intervencionismo. Anthony Gogues, Soberanía política y desarrollo independiente. La experiencia jamaicana. TEMA CENTRAL: POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES. Karin Stahl, Política social en América Latina. La privatización de la crisis. Sonia Arellano-López / James Petras, La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia. Néstor López / Alberto Minujín, Nueva pobreza y exclusión. El caso argentino. Pedro Jacobi, La politización del hambre. Brasil tras la década perdida. José Luis Coraggio, Del sector informal a la economía popular. Alternativas populares de desarrollo social. Fabián Repetto, La política social entre la democracia y el desarrollo. Elena Azaola, Pobreza, infancia y delincuencia. Hacia una política para los menores infractores. Ana Cristina Laurell, Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza. LIBROS: Isabel Licha, El desafío de las políticas sociales. Suscripciones (Incluido flete aéreo).- ANUAL (6 N°) BIENAL (12 N°) - América Latina (A) US\$50, (B) US\$85 - Resto del mundo (A) US\$80, (B) US\$140 - Venezuela (A) Bs. 1.900, (B) Bs. 3.500 / PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Direc.: Apart. 61.712 - Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela.

## NEOLIBERALISMO Y ECONOMIA CAMPESINA

Enrique Mayer (\*)

*Los campesinos ya han llevado a cabo una reforma de tenencia mucho más eficaz que la que se plantean los teóricos. Hay que conceder a las comunidades campesinas el derecho de manejar las relaciones de propiedad y tenencia y controlar su propio catastro rural. Así lo hace el país más archi liberal y capitalista conocido: Suiza donde las comunas controlan sus recursos admirablemente y ecológicamente sustentable.*

**E**n la presente década concluirán los grandes proyectos de desarrollo rural y no creo que vuelvan a surgir, por lo menos en los mismos términos. Se han criticado demasiado a los proyectos de desarrollo rural, los estados han cambiado de orientación, obligados por las crisis fiscales han decidido casi "abandonar el campo".

El abandono va acompañado de nuevas teorías de corte liberal que pretende dejarlo todo a las fuerzas ordenadoras del mercado libre y a la sana competencia que oportunamente recompensa la innovación y el esfuerzo individual. Este

reacomodo exige con urgencia una re-evaluación de la teoría sobre la economía campesina. Recordemos algunos de los temas, que tan vivamente se trataban en los cursos universitarios de la década de los años 70 y 80 sobre la economía campesina: Articulación de modos de producción; diferenciación campesina; interrogantes sobre si el carácter de las economías era -a pesar de todo- predominantemente capitalista.

Desde México se irradió un debate sobre si los campesinos eran en realidad proletarios y no-campesinos, posición que tomaba Roger Bartra y Hector Díaz Polanco, y que refutaban Arturo War-

---

(\*) Antropólogo, Profesor de la Universidad de Illinois en Urbana Champaign.

man, y Gustavo Esteva Fabregat. En Ecuador y en Perú este debate lo retomaron Oswaldo Barsky, Andrés Guerrero, David Lehman, Eduardo Archetti, Rodrigo Sánchez, Rodrigo Montoya, y que ahora curiosamente recién entra en los círculos académicos de los Estados Unidos con Alain de Janvri y Carmen Diana Deere. Otro debate de esa época se preguntaba sobre la posible desaparición del campesinado en América Latina. Ya sea vía proletarianización de la mayoría, por la migración a las ciudades y al extranjero, y la conversión de los que se quedaban en “farmers” eficientes e integrados a la economía nacional. Por algunas décadas se fundó esperanzas en modelos cooperativos para llevar a cabo esta gran transformación; sin embargo el modelo sufrió un profundo fracaso, no sólo por los problemas de organización interna, sino también por la desatención del estado en cuanto a políticas macro-económicas que apoyasen a un sector agrícola pujante e importante.

Existen evidencias para afirmar que las economías campesinas no van a desaparecer tan rápido en nuestros países Andinos. Las nuevas tecnologías agrícolas tienen impactos desiguales y hay muchas tierras “marginales” y “frágiles” en laderas y en alturas frente a las cuales la moderna agricultura no tiene respuesta, y es este el espacio que ocupan y seguirán ocupando las economías campesinas. Estas tierras frágiles de la ladera a los que hago referencia, son menos productivas y menos rentables por lo que la estrategia campesina de cultivar extensivamente y con intensiva participa-

ción de mano de obra es y será la estrategia prioritaria de ocupación de ese espacio.

Así llegamos a las décadas de los ‘80 y ‘90 en un contexto de reestructuración mundial de la economía y el triunfo del liberalismo. Estamos de regreso a lo que fue el primer texto de antropología económica que leí y cuyo título es “Capitalismo del Centavo” escrito por **Sol Tax** en los años ‘50, en el que decía que los campesinos Guatemaltecos ahorran, invierten, se esforzaban por ganar unos centavitos por aquí y por allá, tema que retoman teóricos economistas como **Theodore Schultz** (“pobres pero eficientes”) con ecos en el Perú en los trabajos de **Adolfo Figueroa** y **Efraín González de Olarte**, y con mayor rimbombancia politiquera -aunque en contextos urbanos- por **Hernando de Soto** con sus cantaleas sobre la economía informal, según las cuales, los campesinos de antaño son los “micro-empresarios” de hoy.

Si los campesinos ahora son “micro-empresarios”, ¿cuál de los aspectos de teoría micro-económica son válidos e importantes para entender la economía campesina?

Primero: La empresa familiar campesina busca la diversidad de actividades económicas — en contraste con la especialización de la micro empresa de los libros de texto. Adolfo Figueroa lo describe como “el portafolio de actividades”, y concluye que no sólo la diversidad de los recursos sino también la necesidad de distribuir mejor el riesgo dan cuenta de esta diversidad. -Fonseca



**Mayer** y otros agregan que la diversidad también resulta de la necesidad de cubrir las necesidades de consumo, y de la lógica ecológica del reciclaje, es decir, de las condiciones biológicas de la producción y de las necesidades de alimentación.

**Segundo:** La integración al mercado monetario nacional es importante. Como lo señala **Adolfo Figueroa**, hay una profunda penetración en la economía campesina de las fuerzas del mercado nacional y monetario. Conceptos como "economía natural" o "economía moral" o "étnica" son poco útiles.

Pero el mercado monetario no se presenta en las economías campesinas como lo aseguran los libros de texto, y por lo tanto el mercado libre - no necesariamente cumple las importantes funciones de asignar todos los recursos "eficientemente". Frente a este planteamiento hay dos posiciones.

La primera es que el mercado aún no se ha desarrollado completamente. Con mejores carreteras, con mayor intercomunicación etc., se integrará el mercado de productos, mientras que, el mercado de tierras y el mercado de trabajo, todavía no se ha desarrollado debido a trabas institucionales, las que las políticas neoliberales se encargarán de remover. Las acciones del estado deben encaminarse a crear las condiciones para que se desarrollen estos mercados. La reciente legislación Mexicana que abre el camino a la disolución de los ejidos es un ejemplo contundente de la aplicación de esta posición teórica.

La segunda - y es la que asumo aquí - y la que podríamos llamar la posición bi-sectorial de la economía campesina en la que flujos y reflujos biológicos - no contabilizables de igual manera - que en la economía de mercado - y que llamaremos autosubsistencia, juegan un papel importante en la determinación de los ingresos de la empresa campesina. Si son contabilizados en calorías - sí resultan rentables y funcionan como un apoyo al sector de la economía monetizada. (Por cada caloría invertida en trabajos agropecuarios, los campesinos pueden sacar hasta 10 a y veces 100 calorías).

Consecuentemente tenemos que la moneda nacional juega en estas economías un papel similar al que juegan las divisas extranjeras en nuestras economías nacionales. Cada "empresa" campesina tiene su sector interno y su sector externo de importaciones y exportaciones. Al dinero en una economía campesina rural conviene considerarlo como análogo a las divisas extranjeras en la economía de un país. Las "divisas" las usan para consumir productos del mercado nacional tales como ropa, licores, alimentos e insumos para la producción. Para obtenerlas tienen que "exportar" productos agrícolas u otros recursos. En intentos desesperados por "exportar" mercancías constantemente devalúan los elementos de su propia economía. La crisis, entonces, se manifiesta cuando los precios de sus exportaciones bajan, la de sus importaciones aumentan, y para seguir operando hay que vender por de-

bajo de los costos de producción y absorber la diferencia en casa.

Esto no es muy diferente a la crisis que caracteriza a los países del tercer mundo respecto a las metrópolis. Las soluciones que se discuten a nivel de país son también válidas para los campesinos. A corto plazo una mejora en los precios de sus productos tiene impactos positivos importantes. A mediano plazo disminuir los costos de producción mediante mejoras en la productividad y/o la reducción de la dependencia de insumos importados son las propuestas vigentes. A largo plazo hay que diversificar la producción y afianzar el sector de autosubsistencia de la economía campesina.

Análogamente a los países, los campesinos, sin embargo, no encaminan las acciones necesarias para resolver sus problemas. Los campesinos no forman su OPEC de productores para negociar precios, continúan devaluando su economía para seguir compitiendo y buscan aumentar la producción para compensar la caída de precios, estrategias que agravan la crisis. Algunos ejemplos:

La producción de autosubsistencia - la que no se vende y la que sirve para consumo interno tiene un componente de costos en "divisas" monetarias del 65%, algo así como la dependencia de la industria nacional para consumo interno de insumos importados que corre por porcentajes más o menos iguales.

La producción para exportación campesina (la destinada al mercado) también tiene subsidios fuertes del sector

"doméstico" - principalmente la mano de obra familiar no "cobrada" al esfuerzo exportador, no muy diferente a las exportaciones de ropa hecha al exterior basadas también en mano de obra barata con la que compiten los países del tercer mundo con las economías de los Estados Unidos y Europa. En el estudio de comercialización de papas que acabó de publicar (Mayer y Glave), este subsidio varía entre un 50% y 30% según el grado de "dolarización" (es decir de monetarización de la economía interna de la zona que estudiamos).

Antes de que se me acuse de haber resucitado el viejo teorema del dualismo (funcional o no según de Janvri) quiero aclarar que no propongo tal cosa, sino más bien aclaro que los aspectos que se estudian en economía internacional - tales como tasas de cambio entre moneda nacional y las divisas, y las discusiones en torno al efecto multiplicador que juegan las exportaciones en torno a la dinamización del sector doméstico son importantes aspectos no tocados hasta hoy en la teoría de las economías campesinas. Cualquier texto introductorio de economía internacional comienza con la teoría de la ventaja comparativa.

Propongo que los campesinos tienen la ventaja comparativa en la producción de alimentos para el mercado nacional, y que hacia allí deben encaminarse las políticas de apoyo. La gran industria agrícola de las buenas tierras y las posibilidades de economías de escala deben buscar su papel en la economía de exportación.

## ¿QUIEN SUBSIDIA A QUIEN?

¿Cómo interpretar el hecho que los recursos propios no son valorizados por los campesinos en sus cálculos? ¿Es un subsidio del campesino al sector urbano, o significa que los campesinos asumen estos costos y al perder dinero empobrecen?

Suele afirmarse que al no incorporar los costos asumidos, los campesinos venden más barato y por ello transfieren beneficios al sector urbano en forma de alimentos baratos. En este sentido se dice que hay un subsidio campesino que se traduce en un costo rebajado de la fuerza de trabajo en los sectores urbanos, pues permite jornales más bajos. La mano de obra barata beneficiaría, según este argumento, a los sectores industriales. Este argumento sería correcto si los campesinos tuviesen incidencia en la formación de los precios de los productos agrícolas.

En la actualidad, ésta situación ya no existe para los Andes. En el caso de mi estudio de la papa el segmento campesino representa una pequeña proporción de la producción total de papa, y son los medianos y grandes agricultores los que producen el grueso de la producción de papa de consumo de Lima y por ello juegan el papel preponderante en la formación de precios. Las mejores condiciones ecológicas y técnicas, el impacto de economías de escala y menor distancia al mercado benefician a estos productores comerciales que les permiten márgenes de ganancia aún a precios más bajos.

No son los grandes productores los que tienen que competir con el sector campesino, sino al revés. Son los campesinos que tienen que vender por debajo de sus costos para poder competir. Por lo tanto el subsidio campesino no se traduce directamente en una rebaja urbana en los precios de papa. Más bien es un síntoma de una competencia entre grandes productores industrializados y pequeños productores marginales con bajo potencial productivo. Los campesinos asumen el subsidio y, para seguir en el mercado, lo "internalizan".

En la teoría ricardiana sobre la renta diferencial de la tierra, en un país homogéneo en el que los sectores productivos tienen igual influencia sobre los mecanismos de formación de precios, el costo del productor marginal, que en las tierras más pobres y más lejanas produce el último saco de papas necesario para la alimentación del país, es el que determina el precio del producto. Para los demás productores, cuyos costos son naturalmente menores, hay mayores ganancias. Pareciera, en cambio, que en el Perú, Bolivia y en el Ecuador el dualismo sierra/costa, mestizo/indígena, agricultor/campesino crea situaciones en las que los postulados teóricos de David Ricardo no se aplican.

Los grandes productores, mejor dotados de recursos naturales, capital y tecnología, mejor integrados políticamente al sistema social, y que capturan el grueso del flujo al mercado influyen la determinación de los precios de tal manera que cubren sus costos de producción industrializada. Si los precios caen

por debajo de sus mínimos, ellos si tienen la capacidad (mediante mejoras en la productividad, protestas y/o disminución de producción) de hacer reaccionar al mercado y al gobierno para obtener un reajuste de precios, pero ésta capacidad no la tienen los productores campesinos marginados.

Por otro lado los campesinos que pueden sobrevivir aún con precios adversos, no se retiran del mercado cuando la producción ya no es rentable. Siguen exportando por necesidad de divisas. Por ser comuneros indígenas tampoco negocian eficazmente con el estado, y por lo tanto tienen que competir con las condiciones de precios que son aceptables a los grandes productores. Un elemento que falta a los campesinos es su capacidad de organización política para exigir que el estado atienda sus necesidades. En los países modernos como Estados Unidos, Europa y Japón los agricultores se movilizan políticamente para mantener precios viables para sus productos. Este paso será también necesario para los campesinos productores de alimentos.

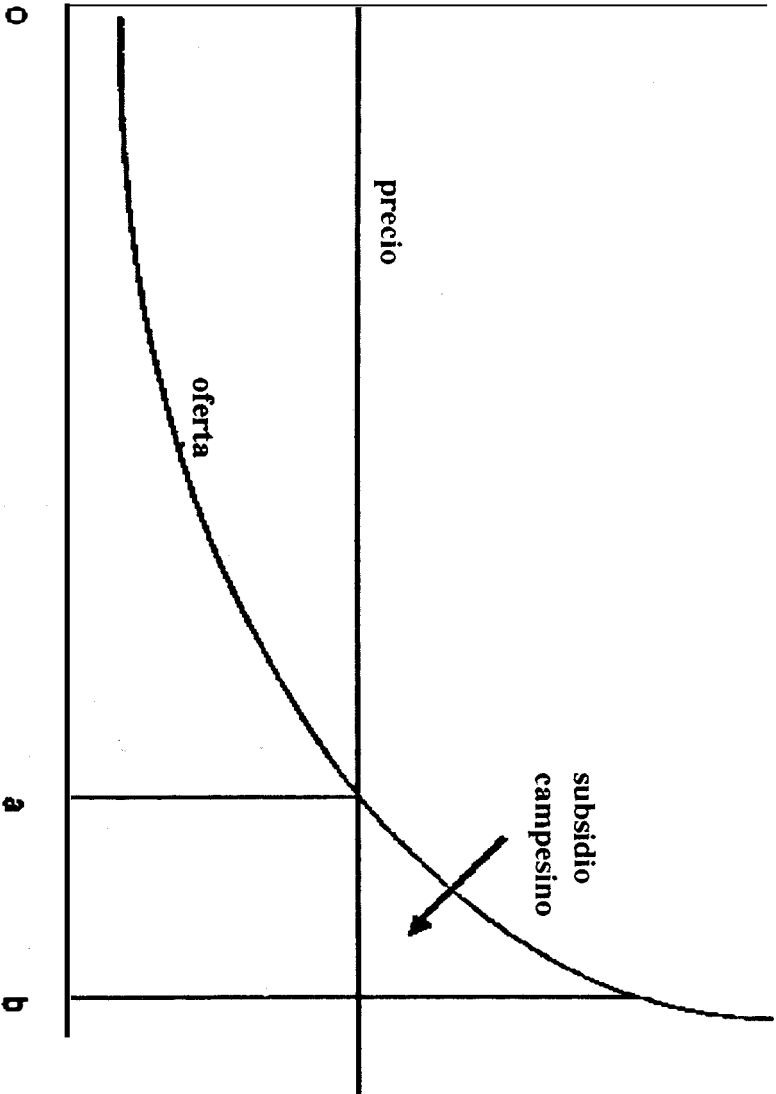
La producción mercantil en tierras marginales es, como afirman **Gudeman y Rivera**, a pérdida: “la unidad campesina sólo puede entrar al mercado pagando una renta a la tierra negativa, o mediante un subsidio en todo lo que produce para el mercado”. La única manera en la que la unidad doméstica puede competir en el mercado es “cuando transforma costos en dinero por gastos provenientes de recursos propios. A mayores gastos imputados, menores los costos monetarios de producción”.

Estos gastos imputados sólo pueden ser provistos si la familia campesina tiene un sector de producción para el autoconsumo viable y fuerte. La tragedia es que a la larga, los cuantiosos subsidios de recursos del sector de autosubsistencia al sector comercial erosionan las mismas “bases” de la economía familiar y la empobrecen, pues, en términos de **Gudeman y Rivera**, estos subsidios “se esfuman en el mercado” y no benefician a nadie.

La estrategia exportadora o de integración al mercado puede dinamizar a la economía campesina cuando las condiciones macro-económicas y el entorno de estabilidad y seguridad frente al mercado se cumplan. El estado sigue jugando un papel fundamental mediante políticas adecuadas de precio, de estabilidad y de garantía, igual como lo exigen los sectores exportadores. Con mejores precios se benefician más eficientemente y rápidamente a muchos más campesinos que con proyectos de desarrollo.

Quizás está bien que el estado se haya reiterado de la compleja tarea de llevar a cabo el desarrollo rural como empresa caritativa de donaciones a poblaciones marginales. Pero debe cumplir con su papel neo-liberal de proveer infra-estructura, seguridad, y condiciones macro-económicas de incentivo para la venta de productos agropocuarios al creciente mercado interno de productos agrícolas.

¿Qué deben exigir ahora los campesinos? Precios realistas que sean rentables. Si es necesaria una política alimen



taria que subsidie la agricultura marginal, deberá ser el consumidor el que debe asumir en gran medida los precios reales de producción de los alimentos en el país, y que los subsidios que el estado otorga, si fuesen necesarios, deben dirigirse más al productor que al consumidor. El subsidio al productor genera utilidades y empleo que se convierte en aumentos en la demanda de productos nacionales y tiene efectos multiplicadores. El subsidio al consumidor mantiene niveles de ingreso sin generar empleo<sup>1</sup>.

El alimento importado compite con los productos alimenticios que el país puede producir, y que ciertas formas de desincentivar el consumo de carbohidratos procedentes del trigo importado a favor de productos campesinos, generarán mayor empleo en el sector rural, que es el que menos oportunidad ha tenido de beneficiarse del desarrollo.

Hay políticas basadas en perspectivas de la teoría de ventajas comparativas, que se pueden encaminar para que aseguren un papel a los productores campesinos. Los grandes productores en zonas favorecidas tienen una ventaja absoluta sobre los productores campesinos en tierras de ladera. Las buenas tierras pueden producir otros productos agrícolas y dejar espacio a la producción campesina de alimentos en la que ellos sí tienen la ventaja comparativa. Según esta teoría si se centra el esfuerzo en perseguir las ventajas comparativas y no sólo

las absolutas, se aumenta la producción total y hay mayor beneficio para todos.

A medida que las mejores tierras de los países Andinos produzcan bienes de exportación, o productos que no se pueden producir en condiciones campesinas, y disminuyan su producción de productos campesinos, se dejará espacio económico a los campesinos agricultores y una forma viable a que ellos participen en la economía nacional. Esto implica una política de incentivar a los medianos y grandes productores a cambiar cultivos mediante la promoción de otros, tales como trigo, soya, mijo, jojoba, flores, algodón y productos agro-industriales, en las que los pequeños campesinos no pueden competir.

A largo plazo los países Andinos tienen que recuperar en gran medida su autosuficiencia alimentaria que si bien implicaría aumentos en los precios a los consumidores también generará empleo y oportunidades para un gran número de personas para quienes hay cada vez menos oportunidades de participación efectiva en la economía del país.

Si a los campesinos se les instó integrarse al mercado para que se desarrollen, es también importante que las políticas nacionales integren en formas menos discriminatorias al sector rural con el urbano. Esta propuesta es de beneficio nacional y campesino.

Por último, un tema que también se presenta en el argumento neo-liberal

---

1. Figueroa (1980) calculó para el año 1980 una duplicación de los precios en chacra para los productores, implicaría que el costo de alimentación para los consumidores urbanos aumentaría en 36% (que no es tanto, dada la alta proporción de alimentos importados). Para los estratos urbanos más pobres este aumento significaría una pérdida de ingreso de solo 18%.

como política "campesina". Como sabemos, los neoliberales le tienen terror a los aspectos de producción y manejo colectivo de los recursos. Ponen como precondition la libre asignación de los recursos al agente económico y su expresión en el caso campesino, es la descolectivización de la tierra allí donde todavía existiese. Sus argumentos se basan en que la privatización lleva a una asignación eficiente de recursos, a una reducción de externalidades, y la posibilidad de beneficiarse de los productos de la inversión.

Existen varios estudios que niegan o modifican esta afirmación tan contundente y nítida de la posición neo-liberal. Primero: Enfatizamos que los campesinos Andinos eficientemente asignan el manejo de los recursos entre opciones privadas y colectivas según las condiciones agro-ecológicas y técnicas del caso. No es que los campesinos no hayan ya pensado en las ventajas de la propiedad privada. Al contrario, lo han pensado con mucho más cuidado que nuestros teóricos de la economía. Allí donde el costo de reducción de externalidades vía la privatización es mayor que las ventajas, los campesinos optan todavía por el manejo más colectivo de los recursos. Allí donde las ventajas de reducción de externalidades se presentan nítidamente, se privatiza la tierra. (Mayer 1980).

En términos de la geografía de los Andes, donde las condiciones ecológicas permiten un uso intensivo de la tierra, ésta ya está privatizada, y allí donde el uso de la tierra es extensivo se mani-

fiestan numerosas instancias de manejo colectivo. En los planteamientos neo-liberales no se toma en cuenta las condiciones tecnológicas del uso de tierras marginales, que muchas veces son mejor explotadas en formas colectivas.

La conclusión que vale la pena enfatizar, es que los campesinos ya han llevado a cabo una reforma de tenencia mucho más eficaz que la que se plantean los teóricos. Por lo tanto reformar lo que ya está reformado no ha de producir más que caos político y administrativo.

Un segundo aspecto es la práctica misma de esa teoría. Detrás del planteamiento teórico, es la seguridad de tenencia la que está en juego, y con ello la garantía de la propiedad privada que el título en el registro de propiedades debería otorgar. En la práctica, el atraso y la ineficiencia de los catastros rurales en zonas campesinas — y el complejo y engorroso sistema jurídico de litigio sobre derechos de propiedad hacen que esto sea un efecto contra-productente.

Pecan nuevamente los formalismos. Igual que Hernando de Soto, lo que se propone es regalarle a los informales un papelito, mientras de lo que se trata es asegurar la propiedad.

Propongo como política estatal conceder a las comunidades campesinas el derecho de manejar las relaciones de propiedad y tenencia — y más importante aún — el manejo de su propio catastro rural a su manera y compatible con las leyes nacionales. Es decir, el estado reconoce, delimita y concede títulos a las comunidades en te-

rritorios globales. Las autoridades internas serán las que reconocen - con igual derecho que el registro de propiedades - las posesiones internas a cada campesino. Las autoridades internas serán las que se encargan de mantenerlo al día - anotar los cambios por herencia y por compra venta - y las autoridades locales son las que impondrán condiciones de uso y restricciones en cada caso de acuerdo con las condiciones locales. Los mecanismos de resolución de conflicto que existen en las comunas son mucho más eficaces y justas que el estado nacional en cuestión de litigios sobre tenencia de tierra. Serán ellas las que podrán decidir si se puede vender a extranjeros o no, en respeto a sus proyectos étnicos que también habrá que tomar en consideración. Serán ellas las que pueden decidir si es hipotecable la propiedad y a quién. Será la comunidad la que pueda garantizar el préstamo que un campesino solicite al banco.

¿Qué impacto tendrían estas reformas?

- Afianzar la propiedad campesina, en lugar de debilitarla.

- Adecuar el uso de la tierra a las condiciones ecológicas locales. Regular la carga de animales que pueden pastorear en terrenos comunales, cobrar impuestos internos para obras de infraestructura como canales de riego, etc.

- Reforzar la autoridad campesina, ya que el manejo de los recursos se afianza el verdadero liderazgo comunal.

- Permite la introducción de programas de conservación y mejora del ma-

nejo ecológico adecuado a las condiciones locales.

- Al mismo tiempo, estas propuestas se aprovechan de las ventajas que la seguridad de tenencia y la privatización ofrecen en teoría y en la práctica, allí donde es adecuada su situación.

- El estado, aún centralizado, no puede con eficacia dedicarse al micro-manejo de la diversidad ecológica en la que se encuentran las comunidades campesinas de la sierra, costa y selva.

**Así lo hace el país más archi-liberal y capitalista conocido: Suiza. Las comunas campesinas suizas manejan comunalmente sus recursos en una forma muy admirable y ecológicamente sustentable. El poco deterioro ecológico de los Alpes Suizos - estudiado por Mc.Netting en un espacio de 5 siglos - se debe al estricto control de quienes son miembros de la comuna, qué obligaciones y qué privilegios tienen y cómo se asigna membresía a sus miembros, y qué usos de la tierra se permiten y cuáles se prohíben.**

En conclusión: he propuesto algunos temas viejos - y otros nuevos que permiten un debate — académico — con las propuestas del modelo neo-liberal con el cual tendremos que lidiar bastante en los años venideros. Al confrontar la teoría que ellos mismos manejan con las experiencias Andinas de las economías campesinas creo que lograremos un diálogo fértil y productivo que redunde en políticas prácticas y eficaces, y no tanto en una confrontación ideológica que poco beneficio trae.



Para terminar, la única manera de entender los procesos de cambio en nuestros países en vía el trabajo interdisciplinario. Los aportes de los que me he valido para este artículo provienen de la antropología, de la sociología, de la historia, de la política y de la economía. Si nos encerramos cada uno en nuestro cas-

tillo disciplinario poco habremos de avanzar. La tarea de reajuste a las propuestas neo-liberales sobre el campesino en los Andes es urgente, ya que se trata de un segmento grande de nuestras poblaciones, a quienes — si no hacemos nada — las reformas neoliberales han de dejar completamente marginadas.

### **REFERENCIAS CITADAS**

Figuro, Adolfo, 1981, *La economía campesina de la sierra del Perú*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú. 1980 "Política de precios agropecuarios e ingresos rurales en el Perú" en CIC (editor) *Realidad del campo Peruano después de la Reforma Agraria: 10 Ensayos Críticos*, Lima, Centro de Investigaciones y Capacitación (CIC), pp 269-292.

Fonseca César y Enrique Mayer, 1988, *Comunidad y producción en la Agricultura Andina*, Lima, Asociación Peruana para el Fomento de las Ciencias Sociales (FOMCIENCIAS).

González de Olarte, Efraín, 1984, *Economía de la comunidad campesina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos. 1987 *Inflación y campesinado*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Gudeman, Stephen and Alberto Rivera, 1990, *Conversations in Colombia: The domestic economy in life and text*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mayer, Enrique, 1988, "Tenencia y control comunal de la tierra: caso de Laraos" en Fonseca César y Enrique Mayer *Comunidad y Producción en la Agricultura Andina*, Lima, Asociación Peruana para el Fomento de las Ciencias Sociales (FOMCIENCIAS).

Mayer, Enrique y Manuel Glave, 1990, "Papas regaladas y paras regalo: Rentabilidad, costos e inversión". en Alberto Chirif, Nelson Manrique, Benjamín Quijandría (eds) *Perú: El problema agrario en debate SEPIA III*, Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas y Seminario Permanente de Investigación Agraria, Cusco, Perú, pp 87-120. 1992 *La Chacra papas: Economía y ecología*, Centro Peruano de Investigación Social (CEPES), Lima.

Schultz Theodore, 1964, **Transforming Traditional Agriculture**. New Haven, Yale University Press.

Soto de, Hernando, 1986, **El Otro Sendero: La revolución informal**. Lima, Instituto Libertad y Democracia.

## ediciones

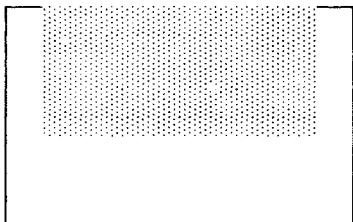
---

caap

**DIALOGOS / Ecuador: estrategias para una política de Comercio Exterior / Autor: Jürgen Schuldt / Comentarios de: Mauricio Pinto, Pablo Lucio Paredes, Oswaldo Dávila y Zonia Palán**

### DIALOGOS

**Ecuador: estrategias para una política de Comercio Exterior**  
**Jürgen Schuldt**  
**Comentarios de Mauricio Pinto,**  
**Pablo Lucio Paredes, Oswaldo Dávila y**  
**Zonia Palán**



 caap

Cómo implementar una política coherente y de largo plazo para el comercio exterior, más allá de intereses específicos y de acciones puntuales de beneficio para ciertos grupos o para determinadas y muy cortas coyunturas, parece ser el reto que debemos asumir como país, y poner en práctica ese cada vez más demagógico discurso: "... en favor de los altos intereses nacionales..." Conciliar entre lo coyuntural y lo estructural, en la búsqueda de definir un modelo de desarrollo, nuestro, adecuado a nuestras posibilidades, que nos permitan incluir a todos los sectores económicos, productivos y sociales, es nuestra permanente necesidad.

# LA LEY DE MODERNIZACION AGRARIA O “LA GUILLOTINA SOBRE LA ECONOMIA CAMPESENA”

Jorge Verdaguer

*Las posibilidades de participación en la “política moderna”, además de la resistencia campesina, implica desarrollar iniciativas para definir las reglas del juego en el sector agrario, considerando sobre todo “el costo social”, los problemas de pobreza y el abastecimiento del mercado interno. En esta arena tienen mucho que decir los campesinos e indígenas y el gobierno tiene mucho que escuchar si en definitiva se quiere evitar el conflicto social presente en el umbral de nuestras sociedades.*

## 1. INTRODUCCION

**E**l Ecuador se encuentra de lleno en el camino de la modernización bajo el enfoque neoliberal. Ningún sector puede escapar a esta tendencia y menos el agrario. Era evidente que se necesitaba con premura eliminar todos los obstáculos para despejar el “camino” a este tipo de modernización, sin considerar ningún costo social. El aperturismo, la privatización y la desregularización son los instrumentos utilizados para homogeneizar desde el “modelo” vigente, a la sociedad ecuatoriana.

Los parámetros modernizantes están dados desde hace tiempo: predominio del libre mercado en todos los sectores de la economía, incluido el agrario (tierra, agua, mano de obra, capitales, etc), orientación de la producción hacia afuera (es decir hacia la exportación), eliminación definitiva de la reforma agraria (inclusive del mismo término), franco apoyo a la gran propiedad (que son los beneficiarios directos de esta ley). En este artículo se pondrá énfasis en el proceso de “desregulación” del sector agrario en que se encuentra empeñado el equipo económico del gobierno, las resistencias de los grupos organizados del

campo y las perspectivas para la economía campesina.

## 2. EL SIGNIFICADO DE LA “DESREGULACION AGRARIA”

Si uno observa con detenimiento los diversos proyectos de ley presentados tanto por el ejecutivo (4-V-94), el Partido Social Cristiano (17-V-94) y el aprobado por el Congreso Nacional (26-V-94), todos tienen el mismo denominador común: hacer desaparecer del escenario de la legislación agraria nacional todo lo que tenga relación con la Reforma Agraria. Y es que a pesar de que a lo largo de 30 años de la expedición de esta controvertida ley y a los sucesivos procesos de amputamiento de la misma, todavía significaba una “pesadilla” legal que no dejaba dormir a nuestros propietarios de la tierra, ahora denominados “empresarios agrarios”. Las declaraciones de los representantes de las Cámaras retomaban el viejo estribillo de “falta de seguridad” y ahora inclusive de que las comunidades de indios son los terratenientes modernos. Esta última tesis avalada, “pseudo-científicamente”, por estudios muy parciales de instituciones asesoras del actual gobierno. En casi ninguna de estas intervenciones muy favorecidas por los medios de comunicación se insistía sobre la necesidad de la modernización en relación a la eficiencia, a la productividad y a la competitividad, razones más actuales para justificar una desregulación. Y es que nuestros empresarios, lo menos que pueden argumentar es el ser modernos en el

sentido económico del término y por lo mismo esgrimen tesis viejas para justificar una ley moderna.

Refiriéndonos a los artículos de la mencionada ley modernizadora, se encuentran definiciones muy vagas sobre, por ejemplo, el concepto de “función social” de la propiedad de la tierra. Así, se menciona que un predio cumple su función social cuando está en “producción y explotación”, sin mencionar cuáles son los niveles de producción mínimos ni qué porcentaje de la tierra debería encontrarse en explotación. Si lo que se busca es la eficiencia hay que señalar taxativamente los parámetros de aquella. Al contrario, parecería ser que se busca consagrar la ineficiencia empresarial, cuando en el primer proyecto enviado por el ejecutivo se consideraba como expropiables los predios que durante 5 años consecutivos no hayan sido explotados. Ahora se ha bajado este límite a 3 años, pero sigue sin definirse en que consiste el que un predio esté explotado o no. ¿Bastaría con que un gran propietario cultive una hectárea de las 500 que posee, para considerar que está bien explotado? No es coherente para la modernización que nuestros empresarios sean tan ineficientes manejando tierras fértiles en forma extensiva. Es por ello que no estamos preparados para competir con la producción empresarial ni siquiera del Pacto Andino.

Un segundo objetivo de esta “desregulación” es la homogeneización del sector agrario. Sobre todo, existe ciertamente un desconocimiento de las características de este sector y de la presencia de

la economía campesina a la que se la quiere meter en el “mismo saco” conjuntamente con la empresarial capitalista. Ahora bien, la ley de modernización no considera “ni de lejos” la especificidad de la primera. No es lo mismo si se produce en una economía de escala, con tecnología moderna y para el mercado externo que si se produce en pequeñas superficies con tecnología tradicional y para el mercado interno. En el primer caso además, utilizará muy poca mano de obra, en el segundo se utilizará intensivamente este recurso. Pero el asunto no es meramente económico, sino que implica toda una “forma de vida, una cultura, una tradición, una forma específica de relacionarse con la tierra” que a los legisladores neoliberales les importa un pepino, pero a los campesinos mucho.

Un tercer objetivo es la creación de un libre mercado de tierras. Para ello, se levantan las pocas barreras existentes a la mercantilización de este recurso en las comunidades indígenas. De ahora en adelante, se permite que al interior de las comunidades se pueda fraccionar legalmente las tierras entre sus miembros (basta, con que la mayoría de miembros estén de acuerdo). Ahora bien, ¿qué significa esto? Simplemente que las tierras en manos de campesinos pobres podrán pasar sin ningún obstáculo jurídico a manos del mejor postor. En las actuales condiciones de crisis y pobreza reinantes en las comunidades, no es de extrañar que los campesinos pobres se queden sin tierra y se genere un lento proceso de recomposición de unidades gran-

des en beneficio del capital agrario y extra agrario. En el futuro es de esperarse un proceso de concentración de tierras en manos de quienes poseen el capital, mientras los campesinos pobres se quedarán definitivamente sin tierras. Las consecuencias sociales de este proceso son imprevisibles, pues la economía no podrá absorber una avalancha de campesinos desposeídos de sus recursos. La pregunta es: ¿vale la pena desatar este proceso? O no será mejor tratar de retener a la población campesina a través del mejoramiento de las condiciones de producción o a través de la creación de empleos en el mismo medio rural?

Por otro lado, esto significa un atropello a los sistemas de tenencia tradicionales, a la cultura y formas de organización social de las comunidades. Únicamente sirve la propiedad privada, sujeta a las leyes del mercado a pesar de que teóricamente se reconoce otros tipos de propiedad (autogestionaria, comunitaria), sin definirlos y sin darlos un tratamiento específico.

Lo mismo sucede con el agua, considerada como un bien de capital sin ninguna función social. Si bien en el actual proyecto aprobado se plantea que el “agua es un bien nacional público”, su aprovechamiento se realiza bajo una lógica privada y empresarial. En realidad se institucionaliza el mercado libre del agua con muy pocas restricciones. Al igual que con la tierra, esto puede dar paso a situaciones de monopolización de este recurso tan vital en algunas zonas de la sierra central, donde a corto plazo se incrementarán los conflictos so-

ciales, justamente porque el criterio del mercado no considera sino las ventajas personales y el rédito en el menor tiempo posible.

Un cuarto objetivo lógico debería ser el desarrollo de un mercado de trabajo “moderno” bajo la perspectiva empresarial, donde la fuerza de trabajo se relacione con los propietarios de los medios de producción a través del salario y se fortalezcan las relaciones salariales en el campo. Pero este aspecto brilla por su ausencia. Al contrario, se consagra una variedad de formas de trabajo entre las cuales se encuentra incluso “la aparcería”, disfrazada bajo el membrete de “sociedades de cuentas en participación”, en las que “dos o más partes intervinientes aportan con tierra, capital, trabajo, insumos y tecnología necesarios para la actividad agrícola” (sic). De ahora en adelante se instaura y se legaliza la función “rentista” del propietario de la tierra que no ha demostrado ni eficiencia, ni manejo adecuado de los recursos y únicamente justifica la monopolización de un recurso que bien podría ser manejado por quienes lo trabajan directamente.

Un quinto objetivo de esta ley es aprovechar ciertas reivindicaciones campesinas para generalizarlas a todos los productores agrarios. Es cierto que los campesinos requieren de capacitación, de crédito, de una política de precios, de mercados seguros, etc. Pero de allí a que todos los productores requieran lo mismo, sin especificar lo que es prioritario para los campesinos, hay mucha distancia.

La ley contempla algunos principios de “política agraria” como por ejemplo la capacitación pero solo desde una perspectiva empresarial. De allí que serán las empresas del sector privado las que lleven la capacitación al campesino. Seguramente se buscará con ello dar capacitación empresarial a las comunidades indígenas para que conviertan en comunas empresariales. ¿Cuáles empresas privadas están en capacidad de capacitar a las economías campesinas? ¿Existe en el país una preocupación por investigar y conocer las especificidades de los campesinos? Lo que se busca es meter a los campesinos forzadamente en una lógica empresarial para la cual no están preparados. Se llega incluso a condicionar a que los campesinos reciban la “capacitación empresarial” como requisito para obtener un crédito agrícola. Lo que se puede colegir es que este sistema de capacitación diseñado para los empresarios agrícolas, pretende ser la panacea del campo porque simplemente se han incluido las palabras “indígena, montubio y campesino” sin entender que ellos necesitan otro sistema de capacitación más adecuado a sus necesidades y prioridades.

Al no diferenciar entre políticas destinadas a los productores no mercantiles y aquellas para productores mercantiles se ha discriminado a una gran porción de productores que en este momento todavía viven en el medio rural. ¿Qué pasa con los campesinos sin tierra que actualmente representan el 40% de los hogares rurales? ¿Cuál es la política agraria de capacitación, crédito, comerciali-

zación, precios, etc., que les beneficiará? En todo el proyecto no hay una letra sobre estos sujetos sociales, los más tocados por la pobreza rural.

Fuera de la buena intención capitalista, hay que pensar en el sector rural más allá de lo estrictamente agrario, pues si se elimina la posibilidad de ser campesino -dado que no hay acceso a más tierra- hay que crear las condiciones de trabajo (empleo) para esta masa de pobres que de lo contrario los tendremos irremediabilmente condenados a la informalidad urbana declarada.

El único limitante que aparece claramente delineado en esta ley es la protección ambiental, como si no existirían sujetos sociales en el proceso de producción.

Así por ejemplo, se permite la libre importación de insumos, siempre y cuando no atenten contra el medio ambiental. Se olvida que son los campesinos y trabajadores rurales los más afectados por la utilización indiscriminada de pesticidas muchos de ellos prohibidos en otros países. Actualmente es la gran propiedad empresarial capitalista, la que más atenta no sólo contra el medio ambiente (caso de las plantaciones bananeras, azucareras, camaroneras, etc), sino también contra la salud de los trabajadores (caso de las floricultoras, bananeras, etc.).

Al contrario, los campesinos han demostrado ser los mejores ecologistas mucho antes de que este término se pusiera de moda.

## 2. LAS RESISTENCIAS CAMPESINAS E INDIGENAS

Todo proyecto de reestructuración social incuba necesariamente conflictos sociales. En el caso de ley agraria aprobada por el gobierno Durán Ballén, no se trata simplemente de un descontento social de los actores perjudicados por ella, sino además de una constatación de que la "democracia" no funciona sino en relación a los intereses económicos de los grupos sociales más poderosos. A nivel rural la contraparte de los empresarios agrupados en la I Cámara de Agricultura de la Sierra ha sido la CONAIE, que se preocupó de recoger criterios para presentar su propio proyecto de ley. Lamentablemente, sus propuestas básicas no han sido recogidas en la actual ley, y no podrían serlo desde la perspectiva de la desregulación. No es el momento para analizar las perspectivas y limitaciones de este proyecto alternativo, pero si es cierto que el espacio para los campesinos e indígenas es cada vez más reducido.

En un primer momento, frente al proyecto de ley presentado por el ejecutivo (4-V-94), el rechazo fue además acompañado por jornadas de movilización desde el 12 al 17 de Mayo de 1994. El manejo oportunista de la política en los corredores del Congreso, jugó temporalmente a favor de los campesinos al concentrarse una oposición muy formal y no real del Partido Social Cristiano al proyecto del ejecutivo. En su segundo

momento, este mismo partido se apresuró a enviar su proyecto que fue amalgamado al del ejecutivo para presentar un proyecto de ley que finalmente fue aprobado por el Congreso el 27-V-94. Era evidente que este último proyecto iba a ser ratificado por el ejecutivo el 13 de junio de 1994, puesto que no existía ninguna contradicción básica con el proyecto enviado originalmente: sobre el proyecto original se copiaron textualmente algunas partes del proyecto social-cristiano.

Llama la atención las iniciativas regionales tomadas por los dirigentes indígenas en la sierra central a raíz de la aprobación de la ley, frente a la posición más cautelosa tanto de la CONAIE como de otras centrales campesinas. No obstante, la aprobación de la ley por parte del ejecutivo ha causado un gran malestar entre los campesinos del país y nuevamente se anuncian medidas de hecho por parte de los campesinos organizados en la II Cámara de Agricultura (costa) en coordinación con la CONAIE y el frente de solidaridad.

Más allá de las resistencias coyunturales, es importante anotar que en torno a esta ley se ha desatado toda la discusión importante sobre la cuestión agraria y campesina en el país. El nuevo rol que sobre la cuestión agraria y campesina en el país. El nuevo rol que juega el sector rural en el proceso del ajuste, la "reprimarización" de la economía y las resistencias de los actores sociales conforman el telón de fondo de un proceso de transformación que no escaseará en conflictividad social.

### 3. LAS LECCIONES DEL PROCESO

En primer lugar, la iniciativa de desregulación lamentablemente no ha significado la elaboración de una "contra-propuesta" proveniente de los sectores sociales perjudicados. A excepción de la CONAIE, las otras centrales campesinas no tuvieron "ni voz ni voto" en este proceso, lo que indica que no hay espacios para compartir los problemas ni tampoco para llegar a acuerdos consensuales. La velocidad de los acontecimientos no permitió tampoco presentar una alternativa "viable" de oposición efectiva a la ley. La pregunta que se impone es ¿existen todavía espacios dentro de la ley para desarrollar una lucha que signifiquen reales avances desde el lado campesino? La respuesta implica desde ya estudiar esta posibilidad al menos de dos niveles: en la elaboración del reglamento de la ley y, en la modificación o ampliación de algunos aspectos de la misma.

Esto exige indudablemente una reflexión a fondo de cuáles son las demandas prioritarias de los campesinos aglutinados en las centrales y en la CONAIE, amén de aquellos representados por la II Cámara de Agricultura.

Esta última alianza, indica que un sector de campesinos mercantiles no está de acuerdo con la ley en aspectos puntuales como la orientación del crédito, asistencia técnica, precios y mercados. Esto muestra que un importante sector de productores rurales no acepta un tratamiento idéntico al de los empresarios capitalistas.





### EL COLERA:

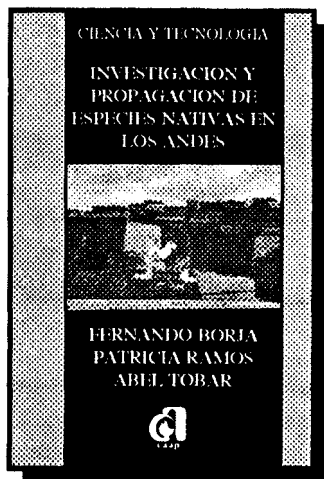
**Una respuesta desde la Comunidad Andina / Mauro Cifuentes, José H. Sola / CAAP - CELCO**

Uno de los más importantes logros del Programa de lucha contra el Cólera se debe a su capacidad de organizar y potenciar todas las formas de respuesta y combate al Cólera presentes en las regiones de su acción, así como cuadrar a una mejor participación de las diversas instancias estatales de salud. La lectura y discusión de este espectro de reacciones y comportamientos alimentan nuestra visión favorable a una urgente descentralización (y no solo de congestión) de las políticas y de la administración en salud.

### **Investigación y Propagación de Especies Nativas en los Andes** **Fernando Borja, Patricia Ramos, Abel Tobar / CAAP**

Es urgente la producción de nuestra propia reserva tecnológica que involucre los recursos productivos y vitales de las tradiciones y ecosistemas nacionales.

Las acciones de forestación, como respuesta tecnológica concreta a las necesidades de preservación de recursos, deben incorporar decididamente nuestras especies nativas, sus usos y bondades.





*Análisis*

## “TIGRES” NEOLIBERALES

### ...¿LA RECETA UNICA?

Jeannette Sánchez (\*)

*Es importante discutir la experiencia de los países del sudeste asiático, ubicando los mitos en la interpretación de su realidad y los límites de una superficial extrapolación al medio latinoamericano, de la que tanto se ufana el sueño neoliberal.*

**L**os “tigres” del Sudeste Asiático han pasado a formar parte importante de la discusión económica y política actual, por su espectacular surgimiento, dinamismo económico y arremetida en el mercado mundial. Este sería un espejo en el que, de acuerdo con los organismos internacionales, Latinoamérica debe mirarse. En el fondo cabe un análisis: el contraste entre lo que sería el triunfo de la apertura y la liberalización económica manifiesto en los tigres asiáticos, frente al fracaso de las políticas de sustitución de importaciones o del crecimiento hacia adentro de las economías latinoamericanas.

En el debate académico se ha impuesto el paradigma de los NICs (Nuevos Países Industrializados), y a nivel de la política en América Latina, este fenómeno ha comenzado a poner su marca en los horizontes y perspectivas económicas. Es por ello importante discutir la experiencia de los países del Sudeste Asiático, a fin de ubicar los mitos en la interpretación de su realidad, y los límites de una superficial extrapolación al medio latinoamericano.

Ubicaremos la estrategia de desarrollo seguida por los “tigres asiáticos”, principalmente Corea y Taiwan, países con una interesante transición de una economía basada en el sector primario a

---

(\*) Economista. Investigadora del CAAP. Alumna de la Maestría en Economía de FLACSO.

la industrialización de exportación. Tanto Singapur como Hong Kong -los otros "tigres"- son realmente ciudades-estado, con características muy singulares que serán abordados solo lateralmente, pues el interés es evidenciar elementos contrastables para el caso latinoamericano; al respecto se considerará sólo algunos países, que presentan ciertas tendencias de lo ocurrido en la región, como son México, Brasil y Ecuador.

## 1. RAPIDA COMPARACION DEL DESEMPEÑO "MACRO" ENTRE EL SUD-ESTE ASIATICO Y AMERICA LATINA

### Algunos indicadores

Comparando los países escogidos de América Latina con los del Sudeste Asiático, resalta lo reducido de la superficie y población de Corea y Taiwan, respecto a México, Brasil, y en menor medida Ecuador (ver anexo 1). Sólo Ecuador, el más pequeño de los países considerados, tiene una superficie tres veces mayor que la de Corea, el país más grande del Sudeste Asiático, mientras que, en términos de población, Brasil triplica a Corea del Sur y México es cuatro veces más grande que Taiwan.

Resulta interesante observar como estos países, de recursos naturales tan limitados frente a la riqueza natural de países como el nuestro, han alcanzado niveles tan importantes de crecimiento,

llegando a tener altos niveles de ingresos per cápita: 6.330 y 5.550 dólares para Corea del Sur y Taiwan en 1991 y 1987 respectivamente, en contraste con los US \$ 1.000 de ingreso per cápita considerado para el Ecuador en 1991, si bien todavía menores a los de los países desarrollados (EE.UU en 1991 tuvo un PNB per cápita del orden de US \$ 22.240).

Bien lo reconoce Fajnzylber, parecería existir cierta correlación positiva entre recursos escasos y nivel de competitividad en el sector industrial <sup>1</sup>.

Observando las tasas de crecimiento del PIB per cápita (ver gráfico 1), resulta paradójico notar que, durante el período 65-80, Ecuador creció a un ritmo parecido al de los tigres, con tasas de crecimiento superiores al 8%. Igualmente notables son las tasas de crecimiento de la industria y manufactura para la misma época. Es en los años 80 donde se plantea la diferencia en los ritmos de dinamismo: el Sudeste Asiático continúa con crecimientos importantes en la producción y en la industria, mientras América Latina entra en una complicada crisis, los niveles de crecimiento son muy bajos, y considerando el ritmo de crecimiento de la población, incluso negativos.

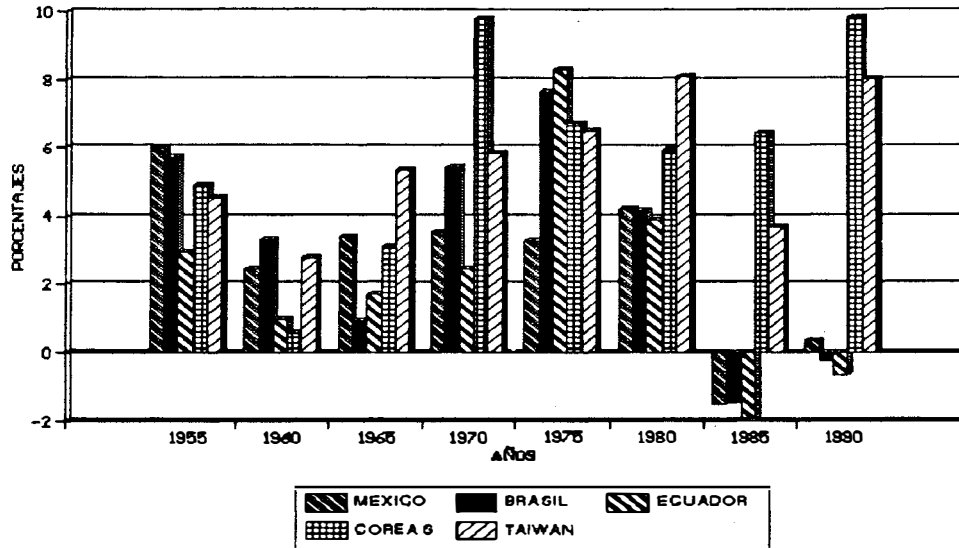
El ritmo de crecimiento tanto de las importaciones como de las exportaciones es dinámico para el período 1965-80, en general, tanto para México, Brasil, Ecuador como para Corea, pero es

---

1. FAJNZYLBBER, Fernando; "Competitividad internacional: evolución y lecciones", en Revista de la CEPAL, No.36, dic.-1988.

**GRAFICO N°. 1**

**TASAS DE CRECIMIENTO  
PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA  
REAL EN DOLARES CONSTANTES (1985)**



FUENTE: "PENN WORLD TABLE"; UNIVERSITY DE PENNSYLVANIA, 1993.

impactante el caso del crecimiento de las exportaciones coreanas que bordea el 25% promedio anual. Para el siguiente período 1980-90, Corea conserva altas tasas de crecimiento en su comercio, mientras que, sobre todo para México y Ecuador, la situación se complica, con tasas de crecimiento negativas en el caso de las importaciones y un crecimiento mucho más bajo de las exportaciones.

Lo dicho refleja el proceso de apertura económica (considerando el peso relativo de las exportaciones más importaciones respecto al PIB), que para el caso de Taiwan y Corea cobra importancia recién en los años 70 (Taiwan alcanza en 1990 casi un 90%, y Corea del Sur supera en 1989 el 60%). Es notable apreciar que Ecuador, también tiene un importante grado de apertura económica, consolidado en las dos últimas décadas (más del 50% para 1990). Apertura relativa a su producción interna (importante peso de exportación petrolera y bananera), mayor a la de México y Brasil, que, sin embargo, no ha traído buenos resultados económicos, peor sociales y de desarrollo. Aquí cabría tomar en cuenta la importancia del tamaño de los mercados internos, sobre todo en el caso de México y Brasil, lo que permite la dinamización de los otros sectores económicos, siendo, por ello, el peso de la apertura relativamente menor en esos países.

Por otra parte, el comercio que realizan ambas regiones tiene diferencias cualitativas entre los países del Sudeste Asiático y América Latina.

Mientras América Latina sigue siendo un exportador de productos primarios (para 1980, éstos constituyen más del 80% de las exportaciones totales, y para 1989 son más del 60%), en el Sudeste Asiático, son las exportaciones manufactureras las más importantes, sobre todo, maquinarias y equipo de transporte, textiles y ropas y otras manufacturas (64% de las exportaciones totales en 1989)<sup>2</sup>. Es pues evidente la distinta estrategia.

Auscultando el comportamiento inflacionario, éste es, en el caso de Corea, bastante manejable, para el período 1980-91, la tasa promedio de inflación asciende a 5.6 % promedio anual, lo que contrasta con las duras experiencias inflacionarias de la mayoría de países de América Latina (ver anexo 1).

De otro lado, cabe señalar, que es común a todos el peso del sector servicios en el PIB, que para el caso de México, Brasil y Ecuador supera el 50%, lo cual parece ser una tendencia mundial. Finalmente, es evidente un mayor peso de la industria en el PIB en Corea y Taiwan (alrededor del 40% en 1991) respecto a los países considerados de América Latina.

---

2. Handbook of International Trade and Development Statics 1991, UNCTAD, Geneva, Appendixes 2-13, citado en UGARTECHE, Oscar: "Export development: Some questions on economic growth and global integration. A biased overview of Latin America towards the XXI century", 1993, Anexo 2.

## ESTRATEGIAS DE INDUSTRIALIZACION

Para hacer un análisis comparativo de las vías de industrialización seguidas

por las dos regiones, resulta conveniente apelar al siguiente esquema, recogido en lo fundamental de la propuesta de Gereffi<sup>3</sup>.

### ESQUEMA 1

#### VIAS DE INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA Y EL SUDESTE ASIATICO

México y Brasil 1880-1930	México y Brasil 1930-1955	México: 1955-1970 Brasil: 1955-1968	México: 1970 hasta hoy Brasil: 1968 hasta hoy
Exportaciones de productos primarios	ISI Primaria	ISI Secundaria	Promoción de exportaciones diversificadas y continuación del ISI secundaria
	SEA	IOE primaria	ISI secundaria e IOE secundaria
Taiwan: 1985-1945 Corea: 1910-1945	Taiwan: 1950-1959 Corea del S.: 1953-60	Taiwan: 1960-1972 Corea del S.: 1961-72	Taiwan y Corea del Sur desde 1973 hasta la actualidad
Exportación productos primarios	ISI primaria	(petróleo) ISI primaria	Exportación productos primarios (escasa diversific.)
Ecuador: Siglo XIX-1960	inicio leve 1957	1970-1980	viene desde los '70, se consolida como prioridad en los '80 hasta hoy

NOTAS: -ISI= Industrialización sustitutiva de importaciones  
-IOE= Industrialización orientada a las exportaciones

3. GEREFFI, Gary; "Los Nuevos Desafíos de la Industrialización: Observaciones sobre el Sudeste Asiático y Latinoamérica", en Pensamiento Iberoamericano, núm. 16, 1990.

Esta esquemática contrastación sugiere algunas reflexiones importantes:

- La industrialización sustitutiva de importaciones primaria <sup>4</sup> ha sido un punto de partida obligatorio para todos, tanto para seguir el modelo con industrialización sustitutiva de importaciones secundaria <sup>5</sup> y luego diversificar exportaciones, como es el caso de América Latina; como para continuar con una estrategia de industrialización orientada a las exportaciones <sup>6</sup>, como en el Sudeste Asiático.

- Queda demostrada la falacia que plantea la dicotomía modelo hacia afuera vs. modelo hacia adentro. Lo que se observa son vías mixtas y complementarias que persiguen objetivos comunes.

- La promoción de exportaciones, o una industrialización orientada a las exportaciones pero con industrialización sustitutiva de importaciones secundaria, observada en el Sudeste Asiático intenta llenar espacios tecnológicos que permitan alcanzar con un esfuerzo endógeno los nichos planteados en el mercado.

Los dos caminos llevan al encuentro de una fase con Estado fuerte y con capacidad de planear, proponer y cumplir una estrategia de largo plazo, y burguesías con **proyecto nacional** que permitan la viabilidad de este proceso.

- La industrialización sustitutiva de importaciones empieza en momentos

históricos muy distintos: América Latina empieza con la depresión de los años 30 para sus países de industrialización temprana y a partir de los años 60, para los otros países. Todos coinciden con crisis en su comercio de agroexportación. En el caso del Sudeste Asiático, la industrialización sustitutiva de importaciones emerge durante una etapa de dinamismo en la economía mundial, surgiendo más tarde que en América Latina.

- Queda claro que ni las vías de industrialización orientadas hacia el interior ni las orientadas hacia el exterior representan patrones de desarrollo autosuficientes, ambos son vulnerables.

## 2. LA RETORICA NEOLIBERAL EN EL CASO DEL SUDESTE ASIATICO

Mucho se ha hablado y discutido respecto al "milagro" de los tigres del Sudeste Asiático. Los teóricos del neoliberalismo han pretendido comprobar su teoría en esta experiencia. La libre competencia, "los precios correctos", la apertura, entre otros, serían la real clave del éxito, válida incluso para los países "en desarrollo", que pueden ver en ellos un ejemplo.

Pero muy a su pesar, resulta interesante evidenciar que la industrialización de Taiwan y Corea, ya en los sesenta,

---

4. La industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) primaria hace referencia a la sustitución de bienes finales de consumo básico.

5. La industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) secundaria, contempla productos con mayor valor agregado, que requieren otra tecnología más intensiva en capital.

6. Dentro de la industrialización orientada a las exportaciones (IOE), se considera: la IOE primaria, que se refiere a productos que usan intensivamente mano de obra; y la IOE secundaria, producción que involucra bienes duraderos, productos intermedios y bienes de capital.



se caracteriza por una importante intervención estatal, que contaba con el apoyo de una clase media fuerte. De acuerdo a Deyo <sup>7</sup>, uno de los puntales sobre el que se basó el desarrollo de los tigres fue el uso intensivo de mano de obra barata, su recurso más importante, dado que la naturaleza de sus regiones no es tan pródiga como en América Latina.

En Corea del Sur, elementos importantes de su desarrollo industrial han sido, el avance del sistema educativo, así como la adaptación e innovación tecnológica. Por otra parte, existió un Estado "conductor" de la economía.

Hubo una fuerte monopolización de la economía, con la conformación de grandes "conglomerados" (chaebols) nacionales, que si bien tienen asociado con capital externo, el mando ejerce la burguesía nacional, bajo la conducción altamente jerarquizada y centralizada del Estado.

En el segundo quinquenio de los años 60, en Corea, el Estado controló todo el sistema bancario y discriminó las líneas de crédito estratégicamente. Ello ayudó a mantener el control sobre la burguesía industrial, apoyando principalmente a la industria dirigida hacia la exportación. Igual apoyo se dio a través de la política fiscal, con exoneraciones de impuestos, tasas preferenciales, etc.

Posteriormente, los serios shocks externos de los años 70 (subida del precio

del petróleo, aumento de la competencia externa), y el paulatino incremento en la intensidad del uso de capital, trajeron problemas. El estado contrajo una fuerte deuda externa para apoyar el proceso sustitutivo, lo que, acompañado de un proceso inflacionario en aumento, complicó el panorama de Corea. A comienzos de los años 80 ya se da una grave crisis política entre grandes sectores industriales y el estado, buscando romper el intervencionismo y dar marcha a un modelo más liberal. Esto, junto a presiones del FMI, la banca mundial y los grandes grupos financieros, hacen que se abandone la política sustitutiva de importaciones y se priorice el mercado internacional. Ello provoca una baja en los niveles salariales a fin de que gane competitividad la industria de exportación. Empieza así una ola de desmantelamiento del Estado en su intervención en la economía.

De acuerdo a la versión optimista de Hyun Sook, en el último período (desde 1979 a la fecha)...

"El proceso de liberación de la economía interna está bien encaminado. Se espera que, de seguir aplicándose la actual política, el incremento de las importaciones les lleve a los niveles prevalecientes en los países avanzados" <sup>8</sup>.

---

7. DEYO, FEDERIC; "State and Labor: Modes of Political Exclusion in East Asian Development"; en DEYO, Federic (ed.); "The Political Economy the New Asian Industrialism", ed. Cornell University, Londres-1987.

8. Hyun Sook Lee Kim: "Diversidad de los Procesos de Crecimiento Económico de los cuatro Tigres Asiáticos" en "Comercio Exterior, vol. 42, núm. 2, México, febrero de 1992, pág. 178.

Esto contrastaría con la posición más pesimista de Evans <sup>9</sup> y principalmente Deyo, quienes, si bien reconocen los éxitos económicos de estos países, ubican límites políticos dados por la exclusión de la sociedad civil, aspecto que parece, no daría al modelo mucho sustento en el largo plazo. Tampoco parece coincidir con la postura de Castells <sup>10</sup>, quien más bien ve un límite dado por la división internacional del trabajo, que deja siempre la tecnología de punta y los nichos más rentables y de más largo plazo a los países altamente industrializados. También contrastaría con la posición de Jean Philippe Peemans <sup>11</sup>, que plantea que hoy, en el Sudeste Asiático como en América Latina, se dictan medidas aperturistas y liberales, surgidas, ya no por sus reales necesidades estratégicas, si no por las recomendaciones del FMI, dado el peso de su deuda externa y una inflación que ya se empieza a sentir.

Al igual que en Corea, en **Taiwan**, existió también un estado “conductor”, pero su forma fue distinta. En Taiwan, el papel de los grandes “chaebols” coreanos ha asumido la empresa pública, existiendo menos concentración a nivel del sector privado. El gobierno de Taiwan confió más en empresas públicas, o en organizaciones de servicios e investigación públicas, para aplicar cam-

bios e impulsar industrias estratégicas, importantes en el proyecto de largo plazo planteado por el gobierno.

El estado ha intervenido sobre todo en el desarrollo de infraestructura y de la industria pesada, estimulando más bien la presencia de las pequeñas y medianas empresas en la fabricación, sobre todo de bienes de consumo. Es importante mencionar que hay una importante presencia de capital norteamericano y japonés.

La estrategia comercial de Taiwan ha estado guiada por la apertura al comercio exterior junto a un desarrollo tecnológico y aprovechamiento de mano de obra mediante la maquila. Hoy, ha ingresado en nuevas actividades industriales como la biotecnología y la sustitución de materiales, que le permiten insertarse menos dependientemente en el comercio internacional.

Taiwan, frente a los shocks externos de los 70, se planteó una diversificación industrial, pasando a una segunda fase de sustitución de importaciones mediante el sostenimiento de la actividad siderúrgica y de la producción eléctrica, impulsando sectores tradicionales como la confección. Para ello el estado creó empresas públicas para abastecer de bienes intermedios a la industria. Resulta clave además la posibilidad de movili-

---

9. EVANS, Peter; “Class, State, and Dependence in East Asia: Lessons for Latin Americanists”, citado en; DEYO, F; “The Political Economy of the New Asian Industrialism”, ed. Cornell University, Londres-1988.

10. CASTELLS, Manuel; “The informational Economy and the New International Division of Labor”, copias.

11. PEEMANS, Jean Philippe; “El Sudeste Asiático. Entre el mito y la realidad”, en; “Cuadernos de Colombia”, Universidad de Colombia, No.12.

ción del ahorro que ha tenido Taiwan incluso para atraerlo de Hong Kong, Singapur y en general del Sudeste Asiático.

En general, y como bien concluye el trabajo de Wade <sup>12</sup>, el rol del gobierno, en estos países ha ido mucho más allá de ser regulador y proveedor de bienes públicos, como plantean los neoclásicos, y, más allá de las prácticas de los gobiernos Anglo-Americanos, se ha tratado de una intervención más “conductora” que “seguidora” del mercado, pese a tener estilos de conducción distintos, como ya se anotó.

Conductora en el sentido de ...

“..Una política industrial selectiva que conduce al mercado, que involucra: 1) iniciativas del gobierno sobre qué producir y qué tecnologías deberían ser adoptadas; 2) recursos públicos o influencia sobre recursos privados para concretar esas iniciativas; 3) un largo plan o estrategia general”<sup>13</sup>.

El estado ha ejercido una importante protección sobre el sector externo para alentar el desarrollo de industrias estratégicas. La industria apoya la política, y el estado realiza grandes inversiones en sectores industriales de base, como en energía eléctrica, a fin de apoyar a la industria con energía barata.

El surgimiento de complicaciones, como las ya anotadas (deuda, inflación, etc), en general, han provocado un deterioro en el nivel de vida de los trabajadores de la pequeña y mediana industria orientada al mercado interno, desatándose una tensión social aún no resuelta. Lo que hace pensar que hoy existiría una situación, si no parecida, menos lejana, a la de América Latina, al menos en términos de ciertos problemas y opciones de política económica, inmersos en un modelo de desarrollo cada vez más aperturista.

Por otra parte, y, como se ha observado, es un hecho que existen diferencias macroeconómicas importantes entre el Sudeste Asiático y América Latina, así como diferencias en los senderos seguidos por las mismas. Resulta conveniente en este punto, para entender con mayor claridad estas diferencias, ubicar el contexto histórico sobre todo del Sudeste Asiático que nos es menos conocido, para terminar ubicando las fuerzas sociales y políticas inmersas que han permitido una orientación u otra tanto en América Latina como en el Sudeste Asiático.

### 3. ACOTACIONES RELEVANTES DE LA HISTORIA DEL SUDESTE ASIATICO

No se puede entender las políticas de los años 70 que determinaron la es-

---

12. WADE, Robert; “Manufacturing Miracles: Industrial Policy in East Asia: Does It Lead or Follow the Market?”, en GEREFFY, G. and WYMAN, Donald; “Paths of Industrialization in Latin America and East Asia”, ed. Princeton University, New Jersey-1990.

13. Ibid. pag. 239.

trategia de los “tigres”, sin antes entender al menos algunos elementos históricos del proceso.

Todos los tigres del Sudeste Asiático tienen en común haber sido, en su momento, invadidos por Japón. Es el fin de la 2da. Guerra Mundial (GM) y la derrota del Japón. Prontamente Estados Unidos coparía la atención sobre estas regiones, interesado en reprimir cualquier brote de insurgencia. Es muy importante relieves este factor, pues marcó una base de apoyo material clave para la implementación de los modelos de desarrollo. En el caso de Hong Kong, su situación fue distinta por ser colonia británica desde fines del siglo pasado excepto durante la invasión japonesa ocurrida durante la 2da GM.

En lo que respecta a Corea y Taiwan, éstos eran países eminentemente agrícolas a inicios del siglo XX. La presencia de Japón en sus territorios hubo de marcar la transición a la industria: los procesos internos de la economía de la potencia, involucraron también a las colonias.

El sector agrícola se subordinó funcionalmente a la industria la cual, lejos de desarticularse, como en el caso de las colonias latinoamericanas, fue robustecida. Por otra parte, y luego de una seria crisis agrícola a fines del siglo XIX, Japón delegó a sus países vecinos, vía colonización, la producción de bienes agrícolas que escaseaban. De esta manera se dio un desarrollo vigoroso en la agricultura tradicional tanto de Taiwan como de Corea. Esto presionó la modernización del agro que incorporó cier-

tos procesos de industrialización de bienes de consumo. En Corea condujo incluso a la producción de maquinaria, así como bienes intermedios, que serían exportados a Japón.

En general la política de colonización japonesa tuvo consecuencias estructurales importantes en la realidad socio-económica de sus colonias. En Taiwan como en Corea, hasta los pequeños campesinos tuvieron que tecnificarse para elevar su producción y sobrevivir, incluyendo un uso intensivo de mano de obra barata.

El fin de la 2da. GM y la salida del Japón de estos territorios, permitieron, con el apoyo político y económico norteamericano, la conformación de regímenes autoritarios, que se plantearon una estrategia de largo plazo, sin intereses particulares de fracciones de capital, sino del **capital en general**. Entre las reformas planteadas, una de las más importantes, fue la reforma agraria de principios de los años 50, que modificó sustancialmente la estructura de propiedad vigente, y distribuyó más equitativamente la tierra, formando una base importante de pequeños propietarios campesinos.

#### **4. LAS FUERZAS SOCIALES Y POLITICAS, Y LA CONCRECION ECONOMICA: UN ANALISIS COMPARATIVO**

La matriz histórica del Sudeste Asiático permite entender los fenómenos sociales y políticos experimentados en la región que marcan una opción econó-

mica y una estrategia en general distinta a la experimentada en América Latina. A continuación se observan algunos de los hechos socio-políticos así como económicos diferenciales en las dos regiones.

## ASPECTOS POLITICOS

El interés geopolítico que mereció esta zona del mundo, es un punto importante de considerarse. Ello involucró un voluminoso aporte económico de los EE.UU, que financió, en parte, un aparato militar fuerte, y en parte la oxigenación económica suficiente para un desarrollo futuro.

Se expandió la capacidad de demanda de bienes de consumo de la clase media perteneciente a la burocracia estatal y al aparato militar, lo que permitió la política de sustitución de importaciones

Con esta base material, los estados aludidos emergieron "independientes", como estados autoritarios, basados en la doctrina de la seguridad nacional, ejerciéndose un control social muy fuerte, con proscripción de sindicatos, prohibición de huelgas, etc.

Otro elemento sumamente importante de ser discutido es la particular relación entre el estado, el capital transnacional y el capital local (la burguesía local), que se dio en los países del Sudeste Asiático. Evans reconoce en ello una triple alianza.

En América Latina, esa alianza estaba dominada por el capital transnacional en asocio con el capital nacional, el

estado era una especie de instrumento que operativizaba la consecución de los intereses y objetivos de los primeros. En el Sudeste Asiático, en cambio, la relación era al revés, el estado sirve a los intereses del capital nacional, pero con un interés a largo plazo. La relativa autonomía del estado hace que el capital transnacional entre subordinado a las ramas que éste plantea, y en los términos que éste dispone. Por otra parte el manejo del crédito por parte del estado, hace que la burguesía nacional tenga que subordinarse a aquellos proyectos que al estado le interesa que se desarrollen.

Adicionalmente, la manufactura intensiva permitió la rápida industrialización del Sudeste Asiático durante los años 60 y comienzos de los años 70. El éxito de la estrategia de desarrollo dependió de dos factores importantes: el trabajo local barato y disciplinado con tecnología internacional, capital y mercados. La disciplina laboral ha requerido su exclusión política, siendo el más importante recurso nacional.

Este es el caso de Taiwan y Hong Kong. En Corea del Sur y Singapur, la manufactura intensiva en trabajo para el mercado mundial ha sido asociada con la imposición o intensificación de controles despóticos de trabajo. Tales controles contrastan con los regímenes corporatistas desde el primer cuarto del siglo XX dado en los países de América Latina.

Hoy, si bien la mano de obra barata ya no es más su ventaja comparativa pues se ha creado una nueva ventaja que sería la tecnología especializada en ge-

neral la importancia del control laboral persiste,

“... la escasa distorsión del mercado laboral en Corea del Sur Y Taiwan, es de hecho un índice de represión, no un factor de la eficiencia del mercado”<sup>14</sup>.

En América Latina todavía sigue contando el recurso de la mano de obra barata, sobre todo para el caso del Ecuador, donde el salario mínimo vital alcanza un promedio de apenas 60 dólares mensuales (incluidas bonificaciones).

#### ASPECTOS ECONOMICOS

Existen factores económicos, por cierto nada desvinculados de los políticos, que merecen ser tomados en cuenta, para ubicar mejor las cercanías y las grandes distancias entre la estrategia de desarrollo del Sudeste Asiático y de América Latina. Los factores aquí considerados pretenden enriquecer la reflexión iniciada, pero, de ninguna manera agotan el tema:

A diferencia de la industrialización latinoamericana, fuertemente penetrada por el capital central (centros industriales) en los “tigres” hay desde un inicio una desconexión virtual sólo superada cuando la industrialización en ellos deviene en un éxito. Primero en las ramas

primario-extractivas y luego en ramas industriales líderes, en particular las de bienes de consumo duradero.

La industrialización en el Sudeste Asiático fue mucho más tardía, y la inversión extranjera desde fines de la 2da GM hasta la segunda mitad de los años 60 fue casi nula. En 1967 la inversión extranjera en Corea era el 2% de la del Brasil, y representaba solo el 12% del promedio de 103 países en desarrollo. Aunque en las últimas décadas los flujos de la inversión extranjera crecieron significativamente en el Sudeste Asiático, entre el 79 y el 82 nunca excedieron los US \$ 60 millones al año, frente a los 2.200 millones y 1.500 millones promedio de Brasil y México.

No solo los agregados difieren: mientras en Corea solo el 6% de las subsidiarias extranjeras eran propiedad total de transnacionales, y en la mayoría de empresas mixtas el capital foráneo era minoritario (fines de los años 70), en Brasil, el 60%, y en México, el 50% de las subsidiarias eran totalmente propiedad de extranjeros.

Si bien la inversión externa no fue tan importante en el Sudeste Asiático como lo fue en América Latina, el capital externo vino como ayuda y préstamos, principalmente en la etapa de la posguerra. Los Estados Unidos dieron importante ayuda financiera a Corea y Taiwan. En Corea del Sur esta ayuda

---

14. JENKINS, Rhys O; “La experiencia de Corea del Sur Y Taiwan, Ejemplo para América Latina?; en Comercio Exterior, vol. 42, núm 12, México-1992, pág. 27.

significó el 80% de la formación bruta de capital fijo, entre 1953-62, financiándose 2 tercios de las importaciones.

Pasada esta etapa, mientras América Latina continuaba haciendo usocreciente del capital externo (en los años 70), en el Sudeste Asiático, el rol del ahorro externo declinó, y tanto Corea como Taiwan iniciaron un proceso de pago, lo que incrementó la capacidad de los gobiernos del Sudeste Asiático para manejar la dependencia y conducir la ayuda externa en un contexto estratégico, intentando hacer de su influencia un hecho positivo.

Si bien hay que reconocer que las condiciones de pago, incluyendo las tasas de interés, fueron más favorables para los países del Sudeste Asiático que para América Latina, también hay que recordar que en el Sudeste Asiático existió, por una lado, una menor necesidad de capital externo, así como una mayor habilidad para controlarlo, por lo que el rol del capital externo fue más favorable que en América Latina.

Otro elemento fundamental a ser considerado es la existencia de una cierta autonomía de los regímenes autoritarios burocráticos, que representan los intereses del capital nacional en una visión de largo plazo.

A diferencia de lo que ocurrió en América Latina, la ayuda de Estados Unidos no iba comprometida a fortalecer las élites retardatarias, socios menores del capital transnacional. En el Sudeste Asiático interesaba un estado contra-insurgente eficiente, el estado no se compromete con intereses específicos,

si no con el capital en su conjunto. Sólo así se puede entender como se favorecieron reformas radicales como la agraria, que debilitó fuertemente a los señores de la tierra, fracciones tradicionalmente retardatarias.

En estos países hubo un control nacional sobre el desarrollo de las fuerzas productivas, la apertura jamás fue un dogma. Desde el principio hubo interés por desarrollar industrias dedicadas a la exportación, para ello se introdujeron medidas proteccionistas. Por otra parte, la promoción de exportaciones se dio con un respaldo agrícola, producción basada en pequeños propietarios con una distribución relativamente equitativa, que gozaban de crédito y asistencia técnica subsidiada.

Haciendo un análisis comparativo entre el peso de la Inversión, el Gasto y el Consumo en el PIB, para los 5 países analizados, entre 1960, 1980 y 1990, resulta muy curioso evidenciar (ver anexo 1), que, el cambio más notable se da en el caso de Corea y Taiwan, y es respecto al peso del consumo en el PIB, el cual cae de 1960 a 1990 sustancialmente, mientras el peso de la inversión aumenta, pasando de ser, en Corea, para 1960, apenas el 7.8 %, al 38.03 % en 1989.

Ello da cuenta de una mayor propensión al ahorro respecto a los países analizados de América Latina, virtud similar a las características de la política japonesa, siendo ésta fruto de una política totalmente dirigida, más que de una actitud cultural, como se ha pretendido interpretar.

En el caso de México, Brasil y Ecuador, si bien hay un cambio en el peso de los componentes de consumo, inversión y gasto (público), sobre todo para 1980, cabe anotar que para los años 90, el peso de las inversiones baja, marcando una nueva tendencia a un mayor peso del consumo, que supera el 60% del PIB en todos los casos.

Siguiendo a Fajnzylber, los diversos patrones de desarrollo se derivan de diferentes interpretaciones e internalizaciones de la experiencia de Estados Unidos. Al igual que Japón, Corea ha adaptado la experiencia de Estados Unidos en la maximización de las potencialidades económicas internas y en el cumplimiento de objetivos societales internamente definidos: sobre esa base ha desplegado una estrategia para lograr una participación creciente en los mercados mundiales, en particular dentro de los propios Estados Unidos. Respecto a la "american way of life", se ha estructurado una **modernidad endógena**. Latinoamérica, por el contrario, se planteó metas más ambiciosas que las asiáticas, buscando replicar el modelo de consumo norteamericano en los segmentos más acomodados y restringidos de la sociedad: **modernidad de vitrina**, en la que, los proyectos nacionales estuvieron ausentes, o se evidencian muy débiles <sup>15</sup>.

Finalmente, y para corroborar lo dicho, considerando un esquema analítico de Fajnzylber <sup>16</sup>, las "cometas", que ayudan a orientar el análisis comparativo sobre la distribución, la dinamización de la economía a largo plazo, el patrón de consumo y la competencia internacional, y considerando la información de Wade para este fin sobre Corea del Sur, Taiwan y México e incorporando algunas aproximaciones para el caso de Ecuador, se tiene:

Como se observa, por un lado, existe una mayor distribución del ingreso en el caso de Corea y principalmente Taiwan. En el caso de México, y particularmente de Ecuador hay un nivel de concentración mucho mayor, dado por las pequeñas puntas superiores de la cometa, que relacionan el ingreso del 40% más pobre con el ingreso del 10% más rico.

Esta situación hay que ubicarla en el contexto geopolítico y en el carácter de las transformaciones agrarias que se venían dando en ambos lados. La supervivencia del latifundio y minifundio en América Latina siempre significó un elemento central en el mantenimiento de las condiciones de desigualdad: Brasil por una reforma agraria inacabada, al igual que el Ecuador, México por la constitución de una nueva élite agraria después de la reforma agraria que se dio al calor de la revolución (1910-20).

---

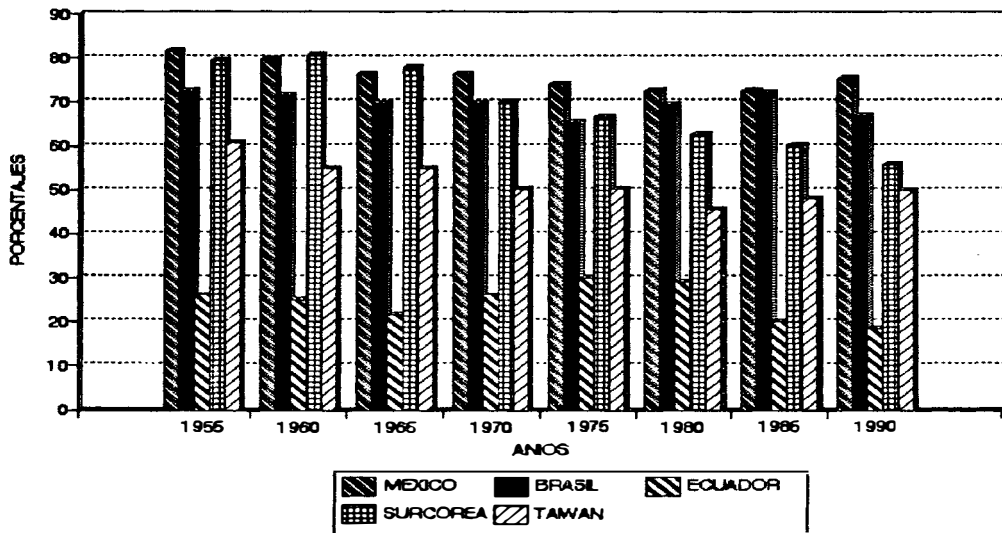
15. FAJNZYLIBER, Fernando: "Los Estados Unidos y Japón ...", op cit.

16. FAJNZYLIBER, Fernando: "Los Estados Unidos y Japón como modelos de industrialización", en GEREFFY, Gary; y WYMAN, Donald; "El milagro manufacturero: Vías de industrialización en América Latina y el Este de Asia", ed. Princenton University, New Jersey-1990.



**GRAFICO N° 2**

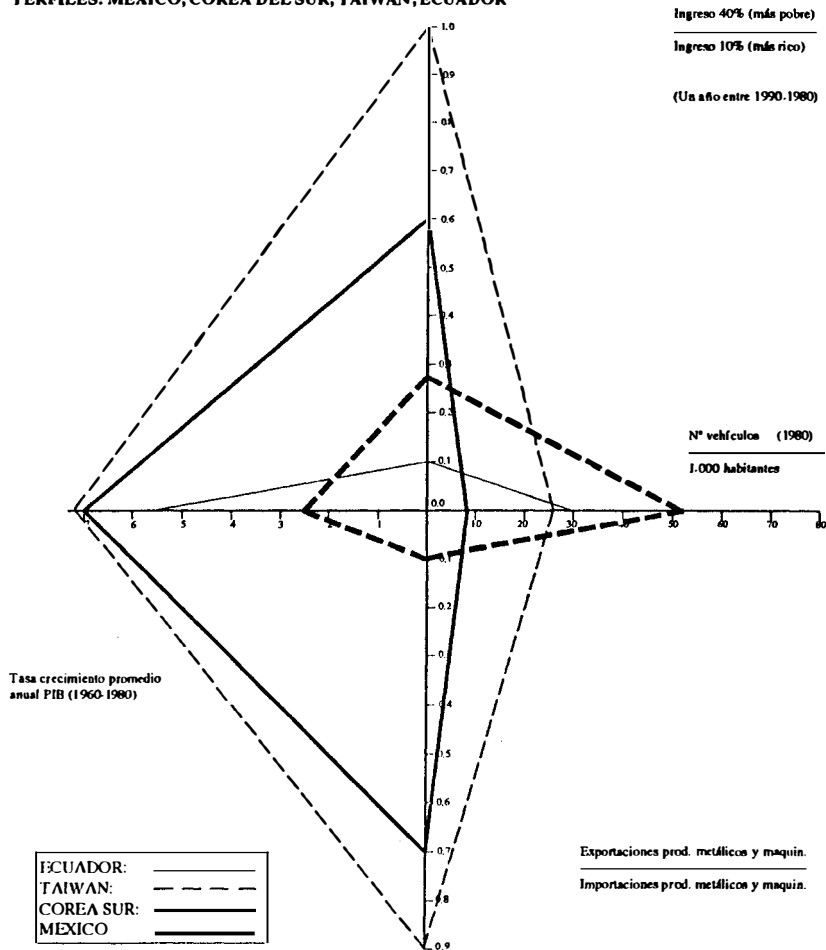
**PARTICIPACION DEL CONSUMO EN EL PIB  
(%) 1955-90**



FUENTE: "PENN WORLD TABLE", UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA, 1993

**GRAFICON°3**

**PERFILES: MEXICO, COREA DEL SUR, TAIWAN, ECUADOR**



FUENTE: FAJNZYLIBER, Fernando 1986: DGBAS 1985: Statistical Year Book, DGBAS 1981: Report on the survey of personal income distribution, citado en: WADE, Robert "Government in EAST Asian Industrialization", ed. Princeton University, New Jersey-1990.  
 BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Cuentas Nacionales N°13.  
 INEC: Estadísticas de Transporte 1983.  
 LUZURIAGA, y ZUVEKAS: "Distribución del ingreso y pobreza en las áreas rurales", ed. BCE, Quito, s/f.

La eficacia o no de una reforma agraria es importante porque plantea la posibilidad de que los trabajadores puedan tener mayores condiciones de negociación. De hecho, lo ocurrido en el Sudeste Asiático, que permitió a la población contar con un respaldo en su pedazo de tierra, hizo mayor el costo de oportunidad del trabajo industrial o urbano, y por tanto mantuvo un límite inferior que no podía ser rebasado. Por otro lado, había, en general, un clima de reivindicaciones, al que la política estatal dio cauce.

Observando, esta vez, el eje de la derecha de la cometa, se ubica que el nivel de consumo (suntuario) es mayor en América Latina, siendo notable para el caso de México, considerando el indicador número de autos por cada 1.000 personas.

Respecto a la competitividad, evaluada de acuerdo a la razón de las exportaciones sobre las importaciones de productos metálicos y maquinarias, se observa un indicador muy bajo para México y prácticamente nulo para Ecuador, dado su insignificante nivel de exportación de estos productos. Es importante, en cambio, el nivel de competitividad que, de acuerdo a ello, alcanzarían Taiwan y Corea del Sur.

Considerando el dinamismo a largo plazo, mostrado en el eje izquierdo de la cometa, nuevamente, éste es más notable en el caso de Taiwan y Corea. Si bien, Ecuador registra también una alta tasa de crecimiento promedio anual del PIB, entre 1960-80, mayor a México, en el período posterior, la situación se

vuelve bastante más dramática, tendiendo a desaparecer la cometa del Ecuador bajo esos indicadores en los años 80 y años 90, por una seria crisis sumada a una mayor tendencia a la concentración.

#### 4. ALGUNAS IDEAS FINALES

El papel de la agricultura, y la temprana industrialización orientada al exterior, ciertamente han sido importantes en el proceso económico del Sudeste Asiático. En todo ello, la presencia del estado interventor, la existencia de una más equitativa distribución económica, de una estrategia a largo plazo con un proyecto nacional autónomo han tenido mucho que ver. Cuenta también su contexto histórico e interés geopolítico que permitió el flujo de ingentes ayudas principalmente norteamericanas.

Tanto en Corea del Sur como en Taiwan, no ha habido una apertura indiscriminada como se pretende plantear, sino, más bien, una protección selectiva, flexible que ha ido cediendo cuando las condiciones externas e internas han sido adecuadas. Por tanto, para considerar el Sudeste Asiático y América Latina, no es posible hacer una diferenciación simplista entre modelos orientados hacia afuera y modelos orientados hacia adentro, ni entre liberalismo y proteccionismo respectivamente. Hay mucho trecho entre esas dicotomías, como se ha visto, que implican puntos comunes y distintivos.

Su experiencia plantea que, ni la industrialización sustitutiva de importaciones, ni la industrialización orientada a

la exportación, son modelos de crecimiento autosuficientes; solos, son vulnerables en el largo plazo.

Sin desmerecer el desempeño de esas economías, convendría relativizar su éxito. Parecería que la dinámica económica va encontrando complicaciones no muy ligeras. Si bien, esos países han alcanzado una posición relativamente más importante en el comercio mundial, no se puede pensar que puedan seguir en el camino del desarrollo para "alcanzar" a los grandes, sus limitaciones son varias: una deuda externa importante, que sobre todo, en el caso de Corea, es significativa, al punto de tener que sujetarse a ajustes y "recomendaciones" duras como en el caso de América Latina. Por otro lado, el vigor tecnológico parece no tener suficiente asidero, si bien logran captar nichos, éstos de ninguna manera son, ni serán, los que marquen el desarrollo tecnológico futuro, pues su estrategia va respondiendo a intersticios dentro de las necesidades del mercado mundial. Pero qué tanto más se podrá esperar, cuando surgen a la competencia, en su misma zona, países con características parecidas disputando nichos parecidos, como son China y los "dragones" (Malasia, Tailandia, etc.)?

Por otra parte, hay que recordar que existe una sociedad muy marginalizada política y socialmente, y existe un importante control laboral directo o indirecto, que si bien ha podido mantenerse por el impresionante auge, queda por verse su sostenimiento y legitimación en períodos menos dinámicos.

En América Latina, por cierto, la situación es mucho más complicada, y más lo es para los países pequeños y pobres como el Ecuador, y el resto de países del área andina sobre todo Perú y Bolivia. Pues, dejando a un lado los males conocidos (problema de la deuda, desequilibrios externos e internos, altas tasas de inflación, alto nivel de subempleo, etc.), es conveniente considerar el problema del surgimiento de importantes competidores o potenciales competidores para América Latina.

De hecho, América Latina va disminuyendo su aporte en el Comercio Mundial, siendo apenas el 3.6% del comercio del mundo en 1990, un aporte mucho menor respecto a 1970 que tenía el 5.6%.

En este sentido, la integración parece no ser una utopía, pese a los tropiezos que se han venido dando, si no una necesidad de supervivencia, que debe estar acompañada de sendas estrategias de desarrollo, que evidentemente no deben plantear una liberalidad a ultranza que, ni ha sido el caso del Sudeste Asiático, ni es el caso de los países desarrollados, ni puede serlo de un país con intenciones serias de avanzar.

Surge como requisito fundamental una nueva estrategia de distribución, pues no hay crecimiento que calce en las condiciones de desigualdad, incertidumbre y violencia que América Latina presenta (en especial en el área andina) y que no auspician la maduración de inversiones productivas. Pero cambiar las condiciones, dar más confianza, estabilidad, y certidumbre no sólo requie-

re un marco legal e institucional adecuado de incentivos; requiere, bajar el grado de tensión social y concentración económica.

De hecho, las posibilidades de una "feliz" inserción de nuestro país en el mercado mundial son bastante limitadas como limitada es también la replicabilidad de la experiencia del Sudeste Asiático, como exhaustivamente ya lo han demostrado varios analistas.

Queda además, inmersa en el análisis otra moraleja para los "economistas": rápidos crecimientos del ingreso per cápita no han sido incompatibles con equidad del ingreso!.

Por último cabe recalcar que de ninguna manera se puede pretender una

emulación acrítica del Sudeste Asiático con una historia muy distinta. América Latina requiere formular su propio modelo de desarrollo, ciertamente acopiando la ventaja de las experiencias exitosas en otros países, que siempre permiten enriquecer la discusión, pero que jamás evitan la necesidad de moverse sobre la propia realidad, que es política, que es social y que es económica. Un momento importante se presenta para América Latina de dejar atrás la reproducción poco reflexiva de otras realidades y de crear y recrear sus propias opciones en el marco de un mundo internacional cada vez más complejo que nos atrae y expulsa al mismo tiempo.

**ANEXO 1:  
INDICADORES GENERALES**

PAIS	POBLACION mill. hab. 1991	SUPERFICIE miles de Km2:1991	PNB per cápita US \$. 1991	Tasa media de inflación anual (%)		PIB MILL.US \$	
				1965-80	1980-91	1965	1991
MEXICO	83,3	1958	3030	13	66,5	21640	282526
BRASIL	151,4	8512	2940	31,3	327,6	19470	414061
ECUADOR	10,8	284	1000	10,9	38	1150	11595
COREA S.	43,3	99	6330	18,4	5,6	3000	282970
TAIWAN *	19,7	36	5550			2800	105750

173

FUENTE: BANCO MUNDIAL: "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993: Invertir en Salud", ed. BM Washington-1993

FUENTE: World Bank y CEPD para el dato de Taiwan, citado en GEREFFI, Gary: "Vía de industrialización: una revisión", en GEREFFI, Gary, y WYMAN, Donald; "Vías de Industrialización en América Latina y el Sudeste Asiático", copias, 1990; pag. 9.

(\*) Para el caso de Taiwan las cifras corresponden a 1987 en lugar de 1991.

**ANEXO 2:**

**PARTICIPACION DEL CONSUMO, INVERSION Y GASTO PUBLICO EN EL PIB (%)**

AÑO	MEXICO			BRASIL			ECUADOR			COREA DEL SUR			TAIWAN		
	C	I	G	C	I	G	C	I	G	C	I	G	C	I	G
1950	84,37	12,05	4,57	72,33	20,35	11,19	69,28	18	15,49						
1955	81,46	14,83	4,44	72,56	19,33	11,32	64,73	26,16	13,42	79,45	9,32	15,75	60,98	10,59	31,64
1960	79,78	15,53	5,12	71,53	20,5	12,6	62,59	25,02	14,23	80,77	7,8	15,05	55,03	15,67	32,84
1965	76,15	18,15	5,94	69,59	20,59	11,12	65,95	21,49	14,75	77,92	11,8	12,54	54,81	18,99	28,53
1970	76,15	18,95	6,12	69,79	21,48	10,47	65,97	26,12	13,06	70,05	23,94	11,45	50,14	24,35	27,89
1975	73,97	20,54	7,44	65,46	27,94	9,82	55,9	29,85	15,5	66,56	25,44	11,09	50,24	29,22	22,46
1980	72,59	22,98	7,38	69,39	23,74	8,29	57,2	29,07	16,75	62,64	30,39	10,24	45,67	32,48	21,27
1985	72,35	16,51	8,89	72,26	16,92	8,68	62,66	20,14	14,52	60,14	30,91	8,28	47,92	22,7	21,69
1990	75,39	16,06	8,03	67,12	16,59	14,68	63,9	18,51	13,45	55,8*	38,03*	7,6*	49,84	26,27	21,48

174

FUENTE: "PENN WORLD TABLE" UNIVERSITY DE PENNSYLVANIA

1993.

NOTAS: C=Consumo I= Inversión G= Gasto Público

(\*) Corresponde a 1989.

# LAS DIMENSIONES SOCIETALES DE LA RECONVERSION MILITAR EN EL ECUADOR

Bertha García Gallegos (\*)

*Las actuales transformaciones de las Fuerzas Armadas en América Latina, son un resultado no solo de las tendencias hacia la racionalización y conversión del estado, provocadas por las necesidades del ajuste económico transnacional, sino también y, sobre todo, por sus propios cambios internos.*

## 1. INTRODUCCION

**E**n las últimas décadas ha sido inevitable asociar el análisis del fenómeno militar, como hecho político, a la acción y destino del Estado en América Latina, especialmente del papel jugado por esta fuerza en las transformaciones sociales. Pese a la variedad del fenómeno, en casi todos los casos, las últimas intervenciones milita-

res en América Latina (década de los setenta) representaron una presión aplicada desde el interior del Estado para reordenar las relaciones de la sociedad y adecuarlas a las nuevas exigencias de la economía transnacional <sup>1</sup>.

Esta función, cumplida en la mayoría de los casos con no pocas ambivalencias y contradicciones, asumió, distintas formas imputables a las situaciones específicas de la historia económica

---

(\*) Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador -PUCE-

1. Esta dimensión es reconocida por autores como Hugo Zémelman, especialmente para el caso chileno, generalizado a los autoritarismos del Cono Sur. Nosotros hemos reconocido una variante de esta relación al postular que, el tipo de militarismo reformista, no necesariamente represivo que apareció en algunos países del subcontinente como Ecuador (Rodríguez Lara) Velasco Alvarado en Perú, Panamá (Torrijos), desempeñó, de todos modos un papel equivalente en la modernización de sus respectivas economías. En este caso se trató de una acción aplicada a la abolición de las relaciones económicas atrasadas.



y política de nuestros países. En contraste con el tono acentuadamente represivo de los militarismos del Cono Sur, en Ecuador, los reformismos militares, (forma generalizada de la intervención o influencia militar en este país), cumplieron más bien un papel democratizador y modernizador de la sociedad y de las instituciones políticas. Se puede hablar en este caso de una relectura, una adecuación de las doctrinas del enemigo interno que integraron la ideología y acción de los militarismos latinoamericanos desde la segunda guerra mundial<sup>2</sup>.

Cualquiera que haya sido la versión del Estado en América Latina, los militares desarrollaron una lógica afín a la lógica del Estado, ya sea para modernizar economías atrasadas, ya sea para facilitar los nexos entre las economías nacionales y las tendencias internacionalizantes. De una u otra forma, y por las características propias de una economía dependiente, desempeñaron el papel de fuerzas políticas y, en algunos casos, de fracciones de la burguesía empeñadas en empujar los procesos de modernización hacia estadios tecnológicos más avanzados<sup>3</sup>. Adquirieron así un enorme ascendiente sobre estados, gobiernos y sociedades latinoamericanas. No pocas de las distorsiones y aberraciones de su

poder, pudieron provenir de los mismos privilegios que obtuvieron en estas situaciones.

Sin embargo, los cambios en los esquemas políticos y económicos internacionales, nos colocan ante situaciones que debemos enfrentar con nuevos parámetros analíticos. El debilitamiento de la imagen del Estado interventor, los esfuerzos por estabilizar las economías afectadas por la deuda externa, la ruptura del bloque socialista y el aparente enfriamiento de la guerra ideológica Este-Oeste, además del brote de los nuevos pluralismos nacionalistas y de nuevas opciones en el campo político, nos hacen entender que no solo nuestras interpretaciones sobre los fenómenos sino los fenómenos mismos de la realidad han experimentado grandes rupturas.

En este trabajo se trata de argumentar que las actuales transformaciones de las Fuerzas Armadas en América Latina, son un resultado no solo de las tendencias generalizadas hacia la reconversión y racionalización del Estado, provocadas por las necesidades del ajuste económico transnacional, sino también, y sobre todo, por las presiones internas de sus procesos de cambio. Nos proponemos, muy especialmente, explorar esta segunda línea de reflexiones: buscar en qué medida el

---

2. Debido a la permanencia de las relaciones oligárquicas, hasta más allá de la primera mitad del siglo XX, el enemigo interno fue interpretado por los militares ecuatorianos como el analfabetismo, la insalubridad, la permanencia de relaciones económicas atrasadas en el sector agrario, la debilidad de las burguesías nacionales y otros elementos proveedores, de una u otra manera, de potenciales situaciones de subversión.

3. Desde los años sesenta, los militares latinoamericanos han incursionado en el campo productivo, especialmente en torno a los complejos industriales bélicos.

acercamiento de las Fuerzas Armadas a la Sociedad en estos últimos años, en diversos campos y a través de un conjunto de elementos que analizaremos más adelante, habrían determinado nuevas dimensiones en sus propias representaciones como sujetos institucionales y, a partir de allí, nuevas posibilidades de expresión de sus funciones en el campo de la seguridad y del desarrollo.

## 2. LA SOCIEDAD QUE MODERNIZAN LOS MILITARES

En varios trabajos anteriores <sup>4</sup>, hemos sostenido que la vigencia del fenómeno militar en el Ecuador, se debió en gran parte a la ausencia de proyectos civiles alternativos, con la suficiente fuerza como para imponerlos a la sociedad. En ese caso el proyecto militar modernizante que se impuso en los años setenta, fue quizá el único mecanismo que permitió superar la situación oligárquica vigente hasta fines de la década de los sesenta. Estos procesos, inducidos desde arriba, por el “grupo revolucionario” que tomó el poder en febrero de 1972 e instaló el último (hasta hoy) período militar y el más largo de la historia del país (nueve años), tuvo como eje la explotación de un nuevo recurso, el petróleo, que desde esos años empujó una rápida industrialización, que alcanzó entre 1973 y 1975 uno de los índices más altos de crecimiento en Amé-

rica Latina. Convirtiendo al Estado en su punto de apoyo, tratando de inducir rápidas transformaciones en el aparato productivo, a través de una política petrolera de orientación nacionalista que ayudó a capitalizar el Estado para inyectar, desde allí, recursos hacia los sectores considerados prioritarios, como la industria y la agricultura. El gasto estatal en el desarrollo, las políticas crediticias, de promoción estatal de nuevas empresas y la promoción y diversificación de las exportaciones, fueron algunos de esos mecanismos ensayados con relativo éxito.

Otro campo de acción tuvo, posiblemente, un significado mayor: el relativo a la readecuación administrativa e institucional del Estado. Había que crear, sobre la marcha, nuevos mecanismos burocráticos, nuevas instituciones especialmente en el campo financiero, para permitir el flujo de recursos hacia los sectores productivos. El antiguo aparato institucional burocrático y financiero afín a la economía agroexportadora de la oligarquía, era totalmente obsoleto para contener y manejar los recursos que proveían las divisas aumentadas súbitamente por la coyuntura petrolera mundial (de los primeros años setenta) y por las presiones de la OPEP, a la cual había accedido, con extrema facilidad, este pequeño y novato productor petrolero.

De todos modos, el nuevo juego político, centrado en la alianza tecnocracia - militares, reinterpretó a su modo los

---

4. El Estado y las Fuerzas Armadas. *Ecuador Debate* N° 24, Dic. 1991.

El proceso de autonomía y permanencia de los proyectos político-militares. *Estudios Sociológicos, Revista de El Colegio de México*, Vol. IX, N° 27, septiembre-diciembre de 1991.

intereses de una sociedad que también cambió rápidamente. Se reveló muy pronto que la mediación militar era más bien concerniente al campo económico y no al político, y produjo o acentuó, en los dos casos una serie de problemas que tienen que ver en la actualidad con gran parte de los lastres del desarrollo ecuatoriano.

Efectivamente, el crecimiento de activos en las empresas ocurrió en base al endeudamiento. No pudo ser corregida la centralización industrial, en Quito y Guayaquil. Incluso el fuerte proteccionismo estatal, ensayado a través de la política fiscal, no tuvo correspondencia con el crecimiento efectivo de las empresas, pues las empresas menos protegidas tendieron a estabilizarse más. La industria nacional no empató ni con las necesidades del mercado interno (al orientarse hacia una clientela selectiva) ni con las expectativas del incipiente proceso de integración (el Pacto Andino) y continuó, en la práctica, dependiendo de la importación de materias primas.

En cuanto a lo político, hay que reconocer que los cambios mencionados indujeron la presencia de nuevos actores preocupados por un desarrollo más moderno que los antiguos grupos oligárquicos. El debilitamiento del régimen militar, por las contradicciones entre facciones militares de distinto signo (“duros” y “blandos”, “continuistas” e “institucionalistas”) a mediados de la década,

fue el caldo de cultivo de las nuevas tendencias políticas que se empeñaron en reconstruir la democracia.

El nacimiento de la “nueva democracia” (desde agosto 1979) coincidió con la decadencia de los precios internacionales del petróleo. Esta circunstancia gravitó negativamente sobre la posibilidad de desarrollar los respectivos proyectos de sociedad, por parte de las tendencias centristas y de la derecha empresarial que han gobernado el país desde entonces<sup>5</sup>. Se puso en evidencia que el discurso político que ensayaron durante los años setenta y en el difícil proceso de democratización, era más teórico que fincado en la realidad de las tendencias económicas y las presiones internacionales dentro de las cuales ya había entrado el país.

Ninguna de esas tendencias, pudo escapar de los mismos males: el endeudamiento, el clientelismo, la ambivalencia en la política económica, la timidez en la política social, el extrañamiento con respecto a las nuevas fuerzas populares.

Efectivamente el discurso ideológico no coincidió con las estrategias económicas, en la década pasada. Si reconstruimos las líneas generales de las diversas estrategias puestas en juego en la década de los ochenta, para enfrentar las tendencias recesivas de la economía en esos años, vemos que populistas y centristas, al igual que la nueva derecha empresarial, no hicieron otra cosa que po-

---

5. Gobierno Roldós-Hurtado, entre 1979-1984 (alianza populista-Democracia Cristiana), Febres Cordero (alianza derechista 84-88, Partido Social Cristiano, Conservadores y afines); Rodrigo Borja (Izquierda Democrática) 88-92. Sixto Durán Ballén (Unidad Republicana - Partido Conservador, tributario del Proyecto de la nueva Derecha).

nerse a tono con las exigencias del reordenamiento económico internacional. La economía neoliberal se impuso como un **hecho natural** imposible de resistir y no como una ideología.

**Súbitamente**, una derecha empresarial escindida y sofocada por personalismos y caudillismos subyacentes, que no cae en cuenta de que es la misma y única fuerza, impuesta por los signos de los tiempos antes que por su propio desenvolvimiento histórico y conciencia de sujeto social, constituida en una fuerza continuadora, aunque posiblemente más clara en sus propósitos neoliberales que los mismos grupos políticos a los que cree oponer, propuso desde el 3 de septiembre de 1992, su programa de economía de mercado.

En efecto, el núcleo central de la nueva política económica se refiere a la solución del déficit fiscal y a la reforma del Estado. El nuevo tema de la reforma del Estado ha sido propuesta anteriormente, de modo poco convincente, por el régimen de la Izquierda Democrática. Sin embargo, para el régimen actual, cuya indefinición ideológica y partidista es tan clara como su definición económica, éste es el caballo de batalla. La reforma del Estado, a su vez, trae como eje la propuesta de la disminución del gasto fiscal y la privatización de las empresas estatales. Desde cualquier perspectiva, estos dos elementos afectan directamente a las Fuerzas Armadas.

### **3. EL NUEVO ROSTRO DE LAS FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS**

Durante la etapa democrática inaugurada en 1979, en ningún momento las

Fuerzas Armadas perdieron su ascendiente e influencia sobre los gobiernos civiles, de distintas tendencias políticas. Es más, los militares ecuatorianos, entregaron el poder sin sufrir el desgaste de otros ejércitos latinoamericanos sobre sus sociedades.

Un espacio, tácito o expreso, de negociación (no accesible enteramente a observadores y analistas) entre las Fuerzas Armadas y las fuerzas civiles, habría facilitado la transición del régimen militar al constitucional. Ese espacio apuntaba a relaciones no exentas de conflictividad, por las que las Fuerzas Armadas se aseguraron un papel arbitral en los procesos económicos y políticos subsiguientes. Este papel se manifestó claramente en algunas ocasiones como la rebelión del Gral. Frank Vargas Pazos (1986) contra el gobierno Social Cristiano de León Febres Cordero. Con gran apoyo ciudadano, el Gral. denunció las prácticas anticonstitucionalistas y autoritarias de ese gobierno, además de algunos actos de corrupción.

La conformación de ese espacio arbitral, hasta cierto punto sacralizado por las propias percepciones políticas y sociales, permitió, como hemos mencionado en trabajos anteriores, una suerte de autonomía militar sobre la sociedad y facilitó, entre otras cosas, la sustantiva transformación de las Fuerzas Armadas ecuatorianas y su acceso a otros campos civiles, educación, industrias, sin provocar perceptiblemente, reacciones conflictivas.

En muchos aspectos, la situación actual de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, su configuración y funciones, dista

mucho de la correspondiente a los años sesenta, cuando se iniciaba su modernización con el establecimiento de los institutos militares superiores (las Academias de Guerra) que reemplazaron sustantivamente la especialización de los oficiales ecuatorianos en las escuelas militares de los Estados Unidos y el Brasil.

El examen de los datos proporcionados por el Primer Censo de las Fuerzas Armadas (1989) aplicado a unas 29.404 personas (inclusive familiares) nos permite adentrarnos en las características de esta nueva realidad y en las posibles implicaciones para nuestro análisis <sup>6</sup>.

Relativamente pequeño, concentrado en las dos ciudades principales, Quito y Guayaquil y zonas fronterizas del Norte (con Colombia) y el Sur (con el Perú), se destaca que el 47,5% concierne a las fuerzas terrestres (ejército), el 16,4% a las navales y el 10,5% a la Fuerza Aérea. El 26% restante pertenece a los Comandos Conjuntos y áreas administrativas. Se advierte que el 75% del personal de las Fuerzas Armadas es militar y el 25% civil. En cuanto a la distribución por grados militares, el 66,3% del personal es tropa y el 8,3% son oficiales. El personal civil tiene una distribución equilibrada en las tres fuerzas y en la Comandancia Conjunta.

Es importante observar la paulatina incursión de la mujer en las Fuerzas Ar-

madas. El censo determina que el 90,3% del personal que integra las Fuerzas Armadas son hombres y el 9,7% mujeres. Si bien la presencia predominantemente masculina, en una proporción de casi 9 a 1 parecería excluir a la mujer, hay que considerar que la presencia femenina era casi inexistente antes de los años setenta. El máximo nivel de participación de la mujer se alcanza a nivel de Comando Conjunto y Fuerza Naval. En lo que se refiere al personal civil, la mujer ocupa un número mayor de posiciones en otras actividades, distribuidas en todas las ramas de las Fuerzas Armadas <sup>7</sup>. La estructura por edad, demuestra que la Fuerza Armada militar es relativamente joven, si se considera que, aproximadamente el 84% de su personal se encuentra comprendido entre las edades de 19 a 39 años, concentrándose más de un tercio en el grupo de edad entre 24 y 29 años.

Vale poner atención en los datos relativos a los niveles de educación y profesionalización no estrictamente militar. Las cifras relativas a las Fuerzas Armadas en su conjunto, advierten que el 67% del personal ha realizado estudios secundarios; un 21% ha cursado estudios superiores y el 1%, postgrado. El personal que solo tiene estudios primarios representa un 12%. En todas las fuerzas es el personal militar el que ostenta grados más altos de educación, en contras-

---

6. "Informe General del Primer Censo de las Fuerzas Armadas". Febrero de 1992, Ministerio de Defensa Nacional. Dirección de Bienestar Social.

El documento aclara que aunque se cubrió la mayor parte de la población militar, distintos factores no permitieron el acceso a una parte de ella. Los datos son, pues, indicativos, no exactos.

7. Ob. Cit. pág. 20 y ss.

te con el civil. Si nos atenemos a la oficialidad únicamente, tenemos que el 80% ha cursado estudios superiores entre 3 y 6 años; adicionalmente, otro 4% han realizado estudios de postgrado.

Del total de las personas con estudios universitarios, las carreras más comunes, dentro de las Fuerzas Armadas, son en su orden: administración de empresas (11%); profesores de secundaria (10%), médicos (9%); contadores y abogados (4,3); enfermeros y economistas (4,1% cada uno), con valores cercanos al 4% aparecen las ingenierías industriales y civil<sup>8</sup>. Los datos demuestran también que un total de 5.372 personas han obtenido carreras técnicas intermedias, de los cuales los mayores porcentajes corresponden a las siguientes: electrónica en general (5%) y conductores (4%). Los datos demuestran que los niveles de vida y de ingresos más altos estarían en las Fuerzas Navales, siendo los de las Fuerzas Terrestres ostensiblemente más bajos. El informe censal ensaya algunas recomendaciones para mejorar la situación de las Fuerzas Armadas en los campos de capacitación técnica y profesional; de prevención de riesgos y accidentes, acceso a la vivienda y movilización para el personal militar y sus familias.

Gran parte de estas recomendaciones tomaron forma en el Proyecto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, especialmente las que se refieren al rubro de bienestar y salud. Pro-

yecto que fue silenciosamente aprobado por el Congreso Nacional entre agosto y septiembre de 1991. Las otras demandas y necesidades se canalizaron en el Proyecto de creación del **Instituto Técnico de Capacitación** para viabilizar recursos internos y externos (provenientes de la OMS, ONU, FAO, UNESCO) destinados a la capacitación en campos como la "administración de empresas" y "relaciones humanas". Otros aspectos mencionados en el Capítulo de Recomendaciones<sup>9</sup>, son "artes manuales", "comercio", "microempresas", "educación escolar y media", "implementación de campamentos", "colonias vacacionales", "clubes deportivos".

Detrás del carácter descriptivo de los datos censales se adivina una nueva situación a nivel de demandas de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, cuya diferencia con los años 60 no podemos precisar por no tener datos comparativos. Sin embargo se reconoce que, uno de los ejes del gobierno militar estuvo centrado en el apoyo a los procesos de industrialización, induciendo desde el Estado los mecanismos organizativos, financieros y políticos. La política de promoción de las empresas (incluyendo la formación de empresarios) llevó a la participación directa de los militares en empresas destinadas, en un primer momento, a reducir su dependencia de las importaciones de equipo, municiones y vestido militar. Poco después el desarrollo de la vocación empresarial, los llevó a

---

8. Ob. cit. págs. 34 y ss.

9. Ob. cit. págs. 151 y ss.

incursionar en sectores industriales de tecnología más alta, orientados al mercado andino.

Las actividades empresariales militares se desarrollaron bajo la coordinación de DINE (Dirección Nacional de Industrias del Ejército) organizada en 1973. La Marina tuvo a su cargo la conformación de FLOPEC, Flota Mercante que transporta no solo la totalidad del petróleo ecuatoriano a los distintos puertos, sino también el 90% de toda la carga exportable del país. La Fuerza Aérea, por su parte, había iniciado servicios de comunicación, en 1954, a las zonas más apartadas del país, región Amazónica e Islas Galápagos. En los años 60 incursionó en el campo empresarial con TAME (Transportes Aéreos Militares Ecuatorianos) y con participaciones accionarias en Ecuatoriana de Aviación (internacional).

En la actualidad otras empresas se han añadido a las anteriores. Las Fuerzas Navales cuentan con ASTINAVE (Empresa de reparación de la flota naval, pesquera y de transporte), el Ejército con otras de diverso signo, incluyendo la fabricación de artículos de primera necesidad, productos agroindustriales, materia de construcción, cemento y otras. En suma, al decir de sus personeros, las Fuerzas Armadas cuentan con uno de los complejos industriales de mayor prestigio y rentabilidad del país, que otorga trabajo a una porción considerable de personal civil. En los últimos años, las Fuerzas Armadas alcanzaron su autonomía financiera con el Banco

General Rumiñahui de cobertura nacional.

Paralelamente se instauraron las instituciones educativas superiores: la Escuela de Altos Estudios Militares, la Politécnica del Ejército (con un número mayor de estudiantes civiles), los Institutos Tecnológicos Superiores del Ejército, el Centro Militar de Aprendizaje Industrial (CEMAI).

A partir de esta plataforma industrial, educativa e institucional, las Fuerzas Armadas se han proyectado a la sociedad con un conjunto de programas que cubren sus propias necesidades de formación tecno-militar y desde su perspectiva, las necesidades de diversos sectores sociales e institucionales, a través de las operaciones de Acción Cívica (en la Costa y el Oriente especialmente), construcción de carreteras, ayuda a la población marginal y damnificada de riesgos naturales, forestación, comunicaciones, preservación ecológica, conscripción agraria, educación rural, educación militar para alumnos de segunda enseñanza.

Desde 1989, con ocasión de la insurgencia del movimiento indígena, las Fuerzas Armadas, especialmente la Fuerza Terrestre, en las provincias de Cotacachi y Chimborazo, de mayor concentración indígena del país, desarrolla un amplio programa de ayuda social: capacitación agrícola, alfabetización, capacitación técnica y artesanal.

El programa económico del gobierno ha puesto a las Fuerzas Armadas en la mira de las políticas de austeridad fis-

cal y de la privatización. Aparte de la dificultad de cuantificar los presupuestos militares (inscritos en su mayor parte en las cuentas especiales y estratégicas), los militares defienden su complejo empresarial como un aporte a la Seguridad del país traducida como lucha contra el subdesarrollo.

#### 4. TENDENCIAS DE CAMBIO. LA RECONVERSION MILITAR COMO PARTE DE UN PROCESO DE RECONVERSION INSTITUCIONAL

El problema de la reconversión militar se inscribe dentro de un amplio espectro de cambios institucionales en el mundo, pero también de cambios en el eje de los conflictos. El aparente fin de la Guerra fría, descubre otros campos de guerra en las luchas nacionalistas y religioso-políticas. La imposición mundial de la economía de mercado tiene como contrapartida el aumento de la desocupación y las luchas xenofóbicas. Los antiguos enemigos ideológicos están en búsqueda de alianzas estratégicas, justamente por el control de los conflictos y de las pequeñas potencias nucleares al margen de los procesos de desarme. Los límites de los estados nacionales se están rompiendo en vías de redefinición. El tema de la Seguridad Nacional se desplaza paulatinamente hacia otros ámbitos como el de la protección del medio ambiente, las estrategias comerciales, la significativa acumulación de la información en núcleos cada vez más cerrados, los vertiginosos cambios en los sistemas de comunicación que hacen impo-

sible mantener "espacios privados", para gobiernos y ciudadanos. Tanto las instituciones militares, sus antiguas bases económicas y tecnológicas, los fundamentos ideológicos y estratégicos, están cambiando hacia núcleos más estrechos y altamente especializados.

Estos cambios están llegando a América Latina y permeando las relaciones internas de los ejércitos nacionales. A un plazo más o menos largo los cambios se acentuaron a modo de tendencias generales, enmarcadas dentro de las condiciones externas más que en las internas. Las relaciones establecidas entre los militares y sus sociedades serán muy importantes dentro de estas tendencias.

Por otra parte, recordemos que el modelo de relaciones cívico-militares vigentes en el mundo moderno no tienen por qué permanecer indefinidamente. Este modelo ha sido solamente parte de un modelo teórico propio de un tipo de sociedad industrial que se está transformando velozmente. Algunos autores han ido más lejos al afirmar que **las armas** y las relaciones sociales en torno a ellas, han llegado a ser disfuncionales en el mundo de la post-guerra fría. Lo son desde la perspectiva económica puesto que la carrera armamentista generalizada en el mundo después de la Segunda Guerra Mundial ha quebrado las economías de los países desarrollados y constituye un freno al desarrollo de los más atrasados. La ineficiencia social se demuestra en la transmisión de valores antidemocráticos especialmente en los países donde se agudizó la represión militar sobre la sociedad. Desde el punto de



vista político, "las armas han dejado de ser la continuación de la política por otros medios, al pasar de ser las servidoras de la política a ser sus dominadoras, por tanto expresan el fracaso de la política". La transferencia tecnológica desde las armas hacia el sector productivo es relativamente escaso en comparación con los recursos invertidos (lo cual ocurre especialmente en las grandes potencias). Por último, y lo que es peor, han dejado de ser **militarmente eficaces** puesto que ninguno de los conflictos bélicos en las últimas décadas ha tenido vencedores estrictamente. Hasta aquí la referencia a Peter Drucker <sup>10</sup>.

A pesar del carácter futurista de las notas anteriores, éstas podrían ser pertinentes, en algunos sentidos para América Latina, especialmente desde el punto de vista económico y político. Además del peso, en las respectivas arcas nacionales, del mantenimiento de Fuerzas Armadas suficientemente "disuasivas", para nadie es desconocida la dificultad de los ejércitos nacionales para sofocar los movimientos guerrilleros en algunos de nuestros países y la necesidad de enfrentarlos, en algunos casos, con nuevas formas de negociación que son, esencialmente políticas. La pérdida de legitimidad del Estado como detentador del monopolio de las armas y el surgimiento de "ejércitos privados", hacen pensar que hemos llegado al límite de relaciones cívico-militares que fueron más per-

tinentes al modelo "nacional" del Estado liberal que al tipo de instituciones políticas que deben regular la vida moderna transnacionalizada. También en este sentido podemos decir que los procesos de "reconversión militar" son parte de un proceso más amplio de "reconversión institucional" dentro de las relaciones del Estado y de la Sociedad.

Ciertamente, nos hemos acostumbrado a analizar el tema de los militares como estrictamente ligado al Estado, y a los militares como sujetos de él, cuyas percepciones de lo social han estado redefinidas por las dimensiones institucionales de su inserción en el campo estatal. Cuando se ha tratado la relación militares-sociedad, casi siempre ha sido para destacar las funciones coercitivas de los primeros sobre la segunda y la subordinación derivada de éstas relaciones. Igualmente, cuando algunos autores han planteado el impacto de las dimensiones societales sobre los militares lo han hecho en referencia al origen de clase de los sujetos militares. Esto explicaría, según ellos, la inclinación de los militares en las situaciones de conflictividad social o su adscripción a los intereses de las burguesías en los procesos de modernización económica <sup>11</sup>.

Desechando esa hipótesis, por su simplicidad, ahora podríamos pensar que las influencias societales pueden ser importantes para entender los cambios que podamos esperar dentro de los roles mi-

10. Drucker, Peter. *Las nuevas realidades; en el Estado y la política, en la economía y los negocios; en la sociedad y en la imagen del mundo*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1992.

11. Entre los trabajos más importantes dentro de esta concepción destacan: Brasil, los militares y la política, Alfred Stepan, Buenos Aires, Amorrortu.

litares. Estas influencias pueden ser traducidas como **necesidad de la sociedad** que reclaman un nuevo rol de la institución militar. La eficacia de estos nuevos roles estaría en la aplicación de la tecnología militar a la solución de esas necesidades derivadas de las situaciones de subdesarrollo. El caso ecuatoriano podría ilustrar en cierto sentido esta nueva dirección del problema militares-sociedad.

En el Ecuador, en estos momentos, falta una discusión explícita sobre estos problemas. Esta carencia se hace evidente en muchos ámbitos: en el propio gobierno y las Fuerzas Armadas, en los sectores políticos y sociales más influyentes. Si bien los militares ecuatorianos, han acentuado las dimensiones sobre el desarrollo de su concepto de Seguridad Nacional, ellos perciben que el conjunto de la Sociedad tiene una idea equivocada de este tema o se desentende de él <sup>12</sup>. Pero es posible que las propias Fuerzas Armadas hayan manejado el problema de una manera no accesible al ciudadano común. La idea de Seguridad ha estado siempre asociado a una política internacional represiva o a una especie de “secreto de Estado” que en la mayoría de las veces ha suscitado una serie de suspicacias no solo entre los ciudadanos sino también entre los analistas.

La discusión sobre el tema de la reconversión militar debe hacerse necesariamente en el marco de una discusión mayor sobre los problemas de la institucionalización política y social en nuestros países.

En el Ecuador este proceso es incipiente y ha estado presente solo en círculos reducidos, intelectuales y políticos. El peso considerable que ha tenido en nuestro país el movimiento indígena en los últimos años, sus planteamientos y exigencias sobre el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica en las propias estructuras del Estado, ha sido el único factor que ha permitido poner el tema en discusión. Los militares han tenido al respecto una respuesta ambivalente, aunque al momento prima el reconocimiento de que en los conflictos étnicos se encuentra un problema de subordinación económica y cultural, padecida por las comunidades indígenas, con respecto al orden social vigente, y de que sus demandas son legítimas <sup>13</sup>.

Por último, y con respecto a una aceptación social de los nuevos roles militares, no se puede desconocer que algunos sectores, especialmente políticos e intelectuales, temen por la permanencia de lo que puede ser una especie de círculo vicioso provocado por el “control militar” sobre nuestros procesos políticos y sociales. Una suerte de tutelaje

---

12. “Algunas consideraciones sobre Seguridad Nacional”, *Revista Tarqui*, Ejército, abril de 1991.

13. Entrevista al Coronel Norton Narváez, Oficial de Operaciones de la Brigada Galápagos. Entrevista realizada por Fidel Falconí. MS en Ciencias Políticas.

(que encierra un velado paternalismo) entre instituciones políticas débiles e intervención militar, que ha sofocado tácticamente la posibilidad de construir una estructura institucional más autónoma-

mente civil. Este mismo temor lleva a pensar que igual resultado podría derivar de la incursión de los militares en los planes más específicos de desarrollo social <sup>14</sup>.

---

14. Entrevista al Padre Agustín Bravo Muñoz. Vicario de la Diócesis de Riobamba. Realizada por Fidel Falconí, mayo de 1991.

El Sacerdote católico opina que la ayuda social de los militares a las comunidades indígenas de la Provincia de Chimborazo (con una considerable población indígena), puede ocasionar el debilitamiento de las organizaciones indígenas como la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) y además acostumbra a los indígenas "a ser víctimas, a veces inconscientes del asistencialismo oportunista, del paternalismo barato". "Así no madurarán en su crecimiento, en la tarea de ir haciéndose agentes de su propio desarrollo, de su propia liberación".

## cántaro

CUESTIONES SOBRE DESARROLLO EN EL AUSTRO

Nº 6

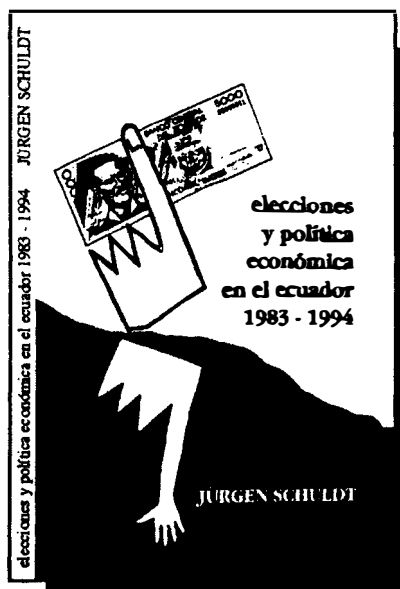
Enero - febrero - marzo, 1994

EDITORIAL: La pobreza como discurso. CARTAS: Correo de la paz. La crisis del liderazgo, *Fredy Zarichta*. REPORTAJE GRAFICO: "Una gran Señora", *Sandra López*. POLITICAS DE LA POBREZA: Del ajuste estructural a la lucha contra la pobreza: la terquedad arruinadora del FMI., *Michel Chossudovski*. Lo prometido es deuda, (*UNICEF*). Niveles de pobreza y políticas sociales en Ecuador: *Janeth Molina*. ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA MISERIA: Memoria del Foro "Encuentros para el desarrollo". Relatoria general, *Iván González*. Estrategias de desarrollo en economías populares, *Hernán Rodas*. El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y estrategias de desarrollo en economías populares, *Dr. Diego Peñaherrera Román*. La Coordinadora Provincial de Organizaciones Campesinas del Azuay (CPOCA) frente al desarrollo en lo económico productivo en los sectores campesinos y populares, *César Cabrera*. REALIDADES Y PROCESOS: La minería en el Azuay, *Asunción Shumi*. Oro en Pucará, *Alberto Rodríguez Centeno*. Arcilla en San Juan, *Asunción Shumi*. EXPERIENCIAS EN LA CRISIS: Ahora exportamos nosotros mismos, *Beti Tola*. AMERICA LATINA: Algunas reflexiones sobre desempleo y pobreza en América Latina, *Guillermo Enríquez Aste*. MUJER: Mujeres y derechos reproductivos, *María Cuvi*. San Miguel de Rañas: Una aproximación a la realidad de sus mujeres, *Rocío Salgado*. ECOLOGIA: América Latina: Basurero Nuclear, *Nueva Sociedad* (Nº 122 pág. 219). Petro-dólares de pocos, son Petro-dolores de muchos, *Ananarúa Varea*. SALUD: Píldoras para enfermedades de la miseria, (*A.I.S.*). BIBLIOGRAFIA: Ojeando, *Ximena Carrasco A.* La esquina del comentario: El libro del trimestre, *Marcelo León*. Dirección: Luis Cordero 7-63 (tercer piso). Teléfono: 839346. Fax: (07) 839346. Casilla Postal: 01-01-999.

# Crítica Bibliográfica

## *Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994*

*Comentarios de Carlos Larrea*



"Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994" / Jürgen Schuldt / Fundación ESQUEL. Centro de Estudios Latinoamericanos CELA-PUCE. Centro Andino de Acción Popular -CAAP-. Fundación Ecuatoriana para la Democracia. ILDIS. Quito, 1994.

La democracia ecuatoriana, restaurada desde 1979, no ha logrado superar su carácter meramente formal. La crisis económica, el prolongado -y hasta el momento infructuoso- proceso de ajuste estructural, y la falta de participación real, han conducido a un persistente deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población.

El libro *Elecciones y Política Económica en el Ecuador: 1983-1994*, de Jürgen Schuldt, ofrece un interesante análisis específico sobre los límites y debilidades de nuestro sistema democrático. El autor estudia, por primera vez en el Ecuador, los ciclos políticos de la economía, esto es, las fluctuaciones económicas derivadas de la aplicación de políticas distintas en períodos pre y post-eleccionarios. En períodos post-eleccionarios los gobiernos han tendido a aplicar, como respuesta a la crisis, políticas de ajuste estructural y estabilización, con efectos negativos sobre el empleo, la distribución del ingresos y la capacidad ad-

quisitiva de la población. Luego, durante las fases pre-electorales, los gobiernos intentan revertir esta tendencia o neutralizarla, con el objeto de captar mayor votación.

Según el autor, esta tendencia cíclica de los gobiernos a “alucinar” al electorado con políticas populistas de último momento en los períodos de campaña, ha repercutido negativamente sobre la economía. El ciclo político, por otra parte, es una de las expresiones que caracterizan en el Ecuador a un régimen político sin participación, con instituciones débiles, y con un carácter democrático meramente nominal.

El libro de Schuldt es un aporte significativo entre los distintos estudios sobre las limitaciones de la democracia en el Ecuador y América Latina. Desde una perspectiva amplia, el trabajo adopta la visión de O'Donnell sobre la “democracia delegativa” en América Latina, y coincide en muchos aspectos con el enfoque de Agustín Cueva sobre las “democracias restringidas” en la región.

Schuldt coincide también con estudios que, desde la perspectiva de las ciencias políticas, han presentado una visión crítica sobre la debilidad de la democracia en el Ecuador, como el trabajo teórico reciente de Amparo Menéndez-Carrión sobre la débil constitución de la “ciudadanía” en la región andina, y su libro anterior sobre el populismo en el Ecuador. El libro refuerza y enriquece también estudios específicos sobre el proceso de ajuste estructural en el Ecuador, como los de Catherine Conaghan, Francisco Thoumi y Marilee Grindle.

En contraste con los estudios de carácter panorámico mencionados, Schuldt nos ofrece un análisis específico y focalizado en un aspecto particular del sistema democrático: los ciclos políticos de la economía. El tema es analizado en profundidad, sin perder de vista el contexto amplio de la problemática en la que se inserta.

El ciclo político de la economía, aplicado al contexto ecuatoriano reciente, consta de dos fases claramente diferenciadas. Durante la primera de ellas, los gobiernos implementan políticas macroeconómicas de ajuste estructural y estabilización, cuyos efectos son, al menos en el corto plazo, recesivos en lo económico, y perjudiciales respecto al empleo, los ingresos del trabajo, y las condiciones de vida de los sectores medios y populares. Estas políticas precipitan un rápido desgaste del ejecutivo. Durante la segunda fase del ciclo, en períodos pre-electorales, las élites gobernantes buscan mermar su impopularidad y conservar al máximo su participación electoral. Para obtener estos fines, revierten las políticas macroeconómicas, suspendiendo temporalmente el ajuste, y favoreciendo medidas expansivas destinadas a mejorar, al menos temporalmente, los niveles de empleo y de ingresos populares.

Entre los múltiples instrumentos al alcance del gobierno, se destacan las políticas fiscal, monetaria, y de ingresos. El análisis empírico de Schuldt se concentra principalmente en el control del gasto público, el crédito y el tipo de cambio, las políticas salariales y de precios.

El autor encuentra una tendencia recurrente a la aplicación de paquetes económicos, devaluaciones y políticas restrictivas en los períodos post-electorales, y una reversión de las políticas tanto en las campañas legislativas como en las presidenciales. En estas segundas fases, por lo general, se presentan alzas salariales, crecen el gasto fiscal y el déficit público, se congelan los precios de los servicios públicos, y no se producen devaluaciones de magnitud. Aunque estas políticas expansivas generan un efecto inflacionario, éste es asumido como un costo menor por las élites gobernantes, en su esfuerzo por recobrar su popularidad.

Utilizando series de tiempo sobre el tipo de cambio, inflación, crédito público, salarios mínimos, remuneraciones del trabajo, y precios de los combustibles y del transporte, el autor presenta una evidencia relativamente sólida sobre la existencia y magnitud de los ciclos políticos en los gobiernos de Hurtado, Febres Cordero, Borja y Durán Ballén. Los datos sobre las fechas de los "paquetes económicos" y los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional corroboran el análisis. Entre los gobiernos mencionados, el que más profundamente aplicó el ciclo político fue el de Febres Cordero, quien virtualmente abandonó sus políticas neo-liberales al final de su gobierno, para tomarse en un político populista. Contrariamente, el gobierno de Borja habría recurrido en forma limitada a políticas expansivas en períodos de campaña electoral, y en el caso de Durán Ballén, no se encuentra evidencia

del ciclo político en la última campaña legislativa.

Pese al recurso al ciclo político, ninguno de los gobiernos estudiados logró éxito en sus campañas, y los resultados electorales favorecieron siempre a la oposición, evidenciando el profundo deterioro de la popularidad de los partidos dominantes como resultado de las políticas de ajuste estructural. El comportamiento electoral ha sido entonces pendular entre partidos de derecha y de centro, prevaleciendo una actitud de "castigo" a los gobiernos por sus políticas impopulares.

Además del ciclo político, Schuldt explora otros elementos, como el "efecto monumento", destinado a mejorar la imagen personal del presidente saliente después del fracaso de su partido en la segunda vuelta presidencial, y el "efecto funeraria", orientado a entorpecer la gestión del próximo gobierno de oposición. En ambos casos ha sido Febres Cordero quien ha recurrido más intensamente a su empleo.

El ciclo político y sus efectos adicionales no solamente frenan el crecimiento económico, sino también constituyen obstáculos para la consolidación de una democracia institucionalizada en el Ecuador. Ante la debilidad o ausencia de mecanismos de participación efectiva y de instituciones representativas, el sistema político prevaleciente tiene un carácter delegativo, en el cual el poder se concentra en el ejecutivo, y las políticas económicas son ejecutadas por un grupo reducido de tecnócratas, que se aísla de la sociedad civil, y las ejecuta

en forma autoritaria y excluyente. El ciclo político es, en definitiva, una manifestación sintomática de un sistema político electoral, mas no participativo, democrático en su forma pero autoritario en su contenido.

El resultado conjunto del ciclo político, y los efectos monumento y funeraria, es perjudicial para la economía, para los sectores populares, y para el funcionamiento de la democracia.

Schuldt presenta sugerencias para la consolidación de una democracia participativa en el Ecuador, que permitan superar el ciclo político en el mediano o largo plazo. Sólo el desarrollo de una verdadera participación ciudadana en el quehacer político, y la consolidación de las instituciones que la canalicen, permitirán la construcción de una sociedad realmente democrática en el futuro.

En síntesis, el libro de Schuldt es una contribución importante al análisis crítico del sistema político en el Ecuador, al estudio de sus límites, y a la búsqueda de alternativas reales para convertirlo en una democracia participativa. El trabajo contribuye también a la crítica de la estrategia de desarrollo que actualmente sigue el Ecuador -el modelo de promoción de exportaciones- y de la concepción neo-liberal que la fundamenta. Este modelo de desarrollo es difícilmente compatible con un sistema realmente democrático.

El libro está escrito en un estilo apasionado, pero objetivo. Su lectura es amena y su contenido penetrante. Constituye una lectura indispensable para los estudiosos de la política y sociedad en

el Ecuador, y para quienes comparan un interés por profundizar la democracia en el país.

Pese a su gran calidad, el estudio presenta algunas limitaciones. El análisis empírico de la información, basado únicamente en la presentación de gráficos y en el uso de estadígrafos descriptivos, es intuitivamente sugestivo y fácilmente comprensible. Sin embargo, deja la impresión de un tratamiento superficial de la información, y limita el potencial explicativo del estudio. El análisis de series de tiempo con variables de intervención, y el empleo de técnicas autoregresivas como los modelos ARIMA, permitiría sin duda arribar a conclusiones más significativas y consistentes, e interpretar más profundamente las políticas económicas de los distintos gobiernos.

La presentación de los datos empíricos es, por otra parte, fragmentaria. No se encuentran en el libro las series empleadas para los gráficos, ni otros datos utilizados en la investigación. En más de una ocasión se remite al lector a cuadros o anexos inexistentes.

Por otra parte, quedan muchos interrogantes abiertos sobre las relaciones entre el uso del ciclo político y los distintos gobiernos estudiados. ¿Porqué Febres Cordero recurrió tan intensamente al ciclo político, desmantelando virtualmente, en la segunda fase de su mandato, las políticas que implementó durante los dos primeros años? ¿Tiene este fenómeno relación con los grupos económicos que representaba su gobierno, u obedece únicamente a la personalidad

del mandatario, o a elementos coyunturales? ¿Porqué Borja recurrió menos intensamente al ciclo político?

Aunque estos y otros interrogantes dejan abiertos caminos para la investigación futura, hubiera sido deseable encontrar en el libro elementos para su análisis.

En síntesis, Schuldt nos proporciona un estudio serio, penetrante y novedoso

sobre los límites de la democracia en el Ecuador. Su libro no solo constituye un gran paso para el conocimiento crítico de nuestro sistema político, sino que abre caminos para la profundización de la democracia y para la búsqueda de alternativas frente a un modelo de desarrollo cuya viabilidad económica es incierta, y cuyos efectos sociales y políticos han sido excluyentes.

## ediciones

caap

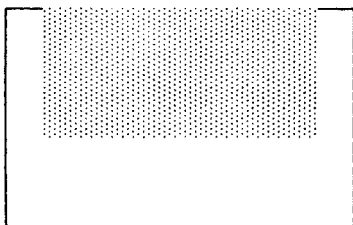
**DIALOGOS / América Latina: entre la polarización del mercado mundial y la apertura / Autor: Wolfgang Schmidt / Comentarios de: Marco Romero y Jürgen Schuldt**

### DIALOGOS

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

**Wolfgang Schmidt**

**Comentarios de Marco Romero y Jürgen 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 sociales 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".



## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Coyuntura económica en el primer semestre de 1994**

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

**Coyuntura internacional: Globalización y regionalización en un contexto de recesión**

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

**Corrupción pública e indicadores de pobreza**

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

**Aspectos políticos de la coyuntura en el primer semestre de 1994**

EQUIPO DE COYUNTURA, "CAAP"

### TEMA CENTRAL

**Las imágenes contradictorias de Abdalá: Discursos y culturas políticas en las elecciones de 1992**

CARLOS DE LA TORRE ESPINOSA

**La política sin "Centro" y el Centro sin sociedad: mayo 1994**

JOSE SANCHEZ PARGA

**El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio**

JORGE LEON

**Tendencias sociales y políticas en las elecciones de mayo 1994**

HERNAN IBARRA

**Desregulación de la política y elecciones**

FRANCISCO BEDOYA

**Cuando las mujeres son concejales**

PATRICIA PALACIOS

### PUBLICACIONES RECIBIDAS

#### DEBATE AGRARIO

**La ley de desarrollo agrario y la modernización**

ERNESTO LOPEZ

**Neoliberalismo y economía campesina**

ENRIQUE MAYER

**La ley de modernización agraria o "la guillotina sobre la economía campesina"**

JORGE VERDAGUER

#### ANALISIS

**"Tigres" neoliberales ... ¿La receta única?**

JEANNETTE SANCHEZ

**Las dimensiones societales de la reconversión militar en el Ecuador**

BERTHA GARCIA GALLEGOS

#### CRITICA BIBLIOGRAFICA

**Elecciones y política económica en el Ecuador**

1983-1994

JÜRGEN SCHULDT - COMENTARIOS DE CARLOS LARREA