

28

ECUADOR

Debate

Quito-Ecuador abril de 1993

**la reforma
del estado**



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/. 13.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 4.500

ECUADOR DEBATE

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

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

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

PORTADA

Tomada de "Posters Glasnost & Perestroika"



\$ 5,00

ECUADOR DEBATE

28

Quito-Ecuador, Abril de 1993

EDITORIAL

COYUNTURA Y CRISIS

Evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-1993 / 9-46

Equipo de Coyuntura, CAAP

Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador 1974-1992 / 47-65

Equipo de Coyuntura, CAAP

Los derechos humanos en el Ecuador: Una aproximación cuantitativa / 67-78

Equipo de Coyuntura, CAAP

TEMA CENTRAL

“Agenda para el desarrollo” del Ecuador: Plan de acción del gobierno y reforma del Estado, 1993-1996 / 81-116

Equipo de Coyuntura, CAAP

Cinco pasos para un Estado solidario, democrático y eficiente / 118-136

Alberto Acosta

Modernización del Estado: Justificativos, orientaciones y contenido / 137-162

Pablo Lucio Paredes

La descentralización en la reforma del Estado / 164-183

José Sánchez Parga

El marco constitucional y la descentralización con referencia al proyecto de ley de modernización del Estado / 185-195

José V. Troya

La privatización en la modernización del Estado / 197-215

Juan B. León

Cuestiones del Estado / 217-229

Alberto Graña

LIBROS / 231-232

ANALISIS

América Latina: Todavía en el laberinto / 235-254

Germánico Salgado

La usura escondida tras los cálculos financieros y bancarios / 255-265

Germán Rojas / Francisco Lara

DEBATE AGRARIO

El desarrollo rural de América Latina en los 90 / 269-291

Manuel Chiriboga

Voluntad de Dios: Los campesinos y la producción de banano / 293-302

Rafael Guerrero

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Sobre populismos y economías / 303-313

Pedro Páez

BIBLIOTECA



FLACSO
ECUADOR

EDITORIAL

FLACSO - Biblioteca

A partir del presente número de “Ecuador Debate” en la sección de Coyuntura, incluiremos una serie de análisis elaborados por nuestro recientemente constituido Equipo de “Coyuntura y Crisis” (CYC), encaminados a analizar problemas nacionales e internacionales de actualidad, desde una perspectiva histórico-estructural.

En cada caso se tratará de trabajos seleccionados que resultan de una síntesis de algunos de los temas centrales que se vienen tratando en el CAAP desde este año y publicados en los informes cuatrimestrales (internos) de “CYC”. En éstos se abarca, cuantitativamente y en profundidad, los principales indicadores de la más variada índole económica, social y política, incluyendo tanto diagnósticos y causas, como sugerencias y propuestas de solución a los principales problemas del país, enfatizando en los requerimientos de los sectores populares. Este énfasis viene condicionado por nuestra creencia que, hoy en día, es necesario reconstruir la sociedad civil, tanto porque el Estado no posee los recursos requeridos para cubrir sus satisfactores esenciales, como porque no existe la voluntad política para otorgarle los espacios que le corresponden.

Aparte de la información mencionada iremos realizando encuestas representativas y periódicas a familias de segmentos populares para detectar los niveles y tendencias de los patrones de consumo, fuentes de ingreso, de la variada inserción en el mercado de trabajo, de la distribución del tiempo familiar, de sus expectativas. Así mismo intentaremos realizar encuestas de opinión a representantes de los sectores productivos, organizaciones gremiales y populares, en función de las problemáticas más urgentes que vayan presentándose en cada coyuntura.

Las sugerencias son bienvenidas en esta primera fase del trabajo, a fin de asegurar una marcha adecuada de este proyecto que esperamos contribuya en la construcción de una sociedad más solidaria.

La Reforma del Estado, más allá de la actual propuesta del gobierno al Congreso, constituye uno de los temas claves para el futuro del país. No se trata solamente de mejorar las técnicas y formas de gestión, existen cuestiones de fondo que tienen relación con la construcción de la Nación, aceptando sus diversidades sociales, étnicas y regionales; con la definición de la función misma del Estado, de la que dependerá si aceptamos un estado excluyente, autoritario, o si se trata de un estado democrático en el que todos podemos confiar, participar y obligarnos con su destino. Hay muchas más preguntas y aparentemente pocas respuestas, o quizá carecemos de una concertación para el debate que

permita consensos políticos. Es ésta la problemática asumida en nuestro tema central.

Incluye colaboraciones importantes del equipo de coyuntura del CAAP sobre la Agenda de Desarrollo preparada por el CONADE. Se suma a ello artículos de Pablo Lucio Paredes, Alberto Acosta, José Sánchez-Parga, José Vicente Troya con una revisión de los aspectos jurídicos de la Ley de Modernización; Juan Bernardo León desde el punto de vista del CONAM y desde la perspectiva internacional, un sugerente aporte de Alberto Graña.

La sección análisis cuenta con la colaboración de un valioso diagnóstico de la realidad continental tratado con la solvencia y fluidez que caracteriza a Germánico Salgado, verdadera autoridad en materia de economía latinoamericana. En la misma sección, Germán Rojas y Francisco Lara, Decano y Docente de la Facultad de Ciencias de la Politécnica Nacional, trazan una valiente síntesis de una investigación mayor conducida a demostrar el manejo poco claro que los bancos y entidades financieras hacen de los cálculos de interés, tanto con los ahorristas como con los demandantes de crédito.

Debate Agrario incorpora dos importantes trabajos. Rafael Guerrero aporta con un análisis de los efectos de la "crisis del banano" sobre los campesinos productores, desde un estudio de caso, el de la Cooperativa Voluntad de Dios

Será ésta la Voluntad de Dios? Manuel Chiriboga, desde un documento presentado en importantes foros, reflexiona sobre las realidades y perspectivas del Desarrollo Rural, que aparece olvidado en las actuales políticas de ajuste-modernización.

Nuevamente la importancia del tema como la calidad de los aportes aquí presentados, nos han obligado a extendernos en el número de páginas de esta edición; ésto, más el constante aumento en los costos de edición e impresión, nos forzan a elevar el precio de cada ejemplar, aunque consideramos que su actual precio es aún acequible. Esperamos que ésto no ahuyente a nuestros lectores suficientemente golpeados por los vientos del ajuste y la recesión.

J.C.Ribadeneira
EDITOR

coyuntura y crisis



- **evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-93**

- **delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria**

- **los derechos humanos: una aproximación cuantitativa**



Ni la performance económica de 1992 fue aceptable, ni se están creando las condiciones para ofrecer perspectivas reconfortantes para 1993 y un promisorio futuro de mediano plazo



EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE LA POLITICA ECONOMICA, 1992-1993

Equipo de Coyuntura, CAAP¹

A juzgar por las declaraciones gubernamentales, el desempeño de la economía durante 1992 podría ser considerado "satisfactorio", como consecuencia de las medidas de estabilización adoptadas. Los indicadores que fundamentarían ese optimismo serían la relativa disminución de las tasas mensuales de inflación y de interés durante los

últimos seis meses (desde noviembre), la ganancia de más de US\$ 550 millones de la reserva monetaria internacional durante los últimos cuatro meses del año, el saneamiento de las cuentas fiscales y la sustantiva tasa de crecimiento económico lograda el año pasado, entre otros. En esa perspectiva, gracias a la coherencia de la política económica y del programa de reformas estructurales, se estarían sentando los cimientos de un proceso de “desarrollo” sostenido a partir de 1994. Incluso los más acérrimos críticos iniciales de las medidas se han retirado a sus cuarteles de invierno o han redirigido sus baterías hacia el impacto social de las medidas.

Un análisis algo más puntual de esos supuestos éxitos, sin embargo, al margen de los traumáticos efectos que el ajuste viene ejerciendo en los sectores populares y medios, nos muestra que ni la performance económica de 1992 fue aceptable y, mucho menos, que se vienen creando las condiciones para ofrecer perspectivas reconfortantes para 1993 y un promisorio futuro de mediano plazo.

Los últimos siete meses de “ajuste” apenas representan la fase más sencilla de la estabilización y su transición hacia el crecimiento.

1. LAS TENDENCIAS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO

De acuerdo, tanto a cifras oficiales (BCE, 1993c), como a las declaraciones de los voceros gubernamentales, el PIB habría crecido en un no desdeñable 3,7% durante 1992. Si bien algo menor a 1991, en que se expandió al 4,4%, resultó inesperada y significativamente superior al 0,3% y 2,3% de 1989 y 1990, respectivamente. Con lo que, considerando un crecimiento demográfico anual del 2,2%, la producción por habitante habríase incrementando en casi 1,5% el año pasado, como en las buenas épocas de bonanza.

1.1. Crecimiento moderado y malestar generalizado

Esas cifras, sin embargo, deben ser revisadas sustancialmente hacia abajo, ya que implican que durante el último trimestre se habría crecido al 2,1%, lo que significaría una tasa anual de crecimiento económico del 8,7% durante el último trimestre de 1992².

Más aún, si los datos oficiales fueran correctos, tendríamos la irrefutable prueba que -contra la opinión común- un choque neoliberal sí estaría en condiciones de contribuir en el corto plazo, a la vez, a sanear las cuentas macroeconómicas, a reducir la inflación y, sobre todo, a estimular el crecimiento económico³. Ya que ni los miembros del gobierno han resaltado este aspecto, sino que han reconocido realistamente que una recesión es “inevitable” como consecuencia del ajuste neoliberal⁴, parece que en buena medida las cifras sobrevalúan el crecimiento del año pasado⁵.

Abundando en nuestra hipótesis, lo anterior puede ser verificado también⁶, por las cifras de “demanda de trabajo” preparadas por CONADE, y de acuerdo a las cuales durante el último trimestre de 1992 ella ascendió a un 360 promedio mensual (IV-92), lo que se compara negativamente con los tres trimestres previos, que llegaron a 461 en el primero de 1992, 499 en el segundo y 435 en el tercero, y aún con el primer trimestre de 1993, en que ascendió a 425. Comparando este último con el del mismo período de 1992, sin embargo, se observa un marcado descenso del 7,8%; con lo que resulta incontestable la recesión que estamos atravesando.

En añadidura, limitándonos al sector manufacturero de la economía, que viene descendiendo consistentemente desde el cuarto trimestre de 1991, la Encuesta Industrial No. 71 del CONADE señala que ha continuado su descenso durante el último trimestre⁷ (y el actual), mientras que de acuerdo al BCE -al haber crecido la industria al 4,6%

durante 1992- durante ese trimestre tendría que haberse expandido al 3,9% (sic).

De manera que por donde se le mire, el cuarto trimestre de 1992 parecería ser uno de los de peor desempeño entre los cinco trimestres considerados⁹.

Por otra parte, si las cifras fuesen de fiar, a pesar de ese crecimiento moderado, el malestar general de la población -de ese 75% de familias que ocupan la base alarmantemente pauperizada de la pirámide de ingresos durante los años ochenta- ha ido in crescendo, implicando que no solo los ingresos reales, sino también la distribución funcional (y personal) del Ingreso Nacional se han deteriorado aún más durante 1992⁹, a costa de la participación de las remuneraciones y los ingresos de independientes (y a favor de las ganancias)¹⁰.

De acuerdo a encuestas realizadas a principios del año en curso en las principales ciudades del país, las opiniones sobre la situación del país en 1992, reflejan que solo un 3,6% de la población consideró que mejoró, mientras que el 23,2% dijo que siguió igual y, muy significativamente, la gran mayoría, el 72,2% (84% en Cuenca, 78,8% en Quito y 70,9% en Guayaquil) estimó que había empeorado. En cuanto a los principales problemas, el 73,1% opinó que estaban ligados a la economía (45,1% a la carestía de la vida, el 16,9% al manejo de la política económica y el 11,1% al desempleo), mientras el resto consideraba que derivaban de la mala administración burocrática (5,7%), la falta de servicios básicos (5,4%), la delincuencia-violencia-drogas (4,2%)¹¹ y los malos políticos (3,1%)¹².

1.2. Por sectores económicos

Yendo más a fondo, desagregando la producción en términos sectoriales, se observa -véase el Cuadro I- que el proceso de reprimarización

de la economía ha continuado a marcha forzada también en 1992, representando los sectores agropecuario-forestal (18%) y petrolero-minero (12,4%) el 30,4% del PIB, lo que implica una ganancia de algo más de cinco puntos porcentuales respecto a 1981 (en que explicaban el 14,8%, 10,4% y 25,2%, respectivamente), cuando se inicia el proceso "estabilizador". Durante el último quinquenio (de 1988 en adelante) los segmentos primarios han crecido al 28,7% (5,2% anual), muy por encima del PIB (22,8% y 4,2%, en cada caso).

El sector secundario de la economía se situó en 18% en 1992 (industria manufacturera 15,3%, construcción 2,7% y electricidad-gas-agua 0%), comprimiendo así en más de seis puntos porcentuales desde el 24,4% que ostentaba en 1981

(cuando la industria explicaba el 19%, la construcción el 4,7% y la energía el 0,7%). Durante el quinquenio pasado (1988-92), la industria se expandió al 3,7% (0,73% anual) y la construcción se comprimió en -25% (anual: -4,6%), con su correspondiente impacto sobre el desempleo y subempleo, que -de acuerdo a nuestros estimados y las tendencias señaladas por el INEM durante el trienio anterior- debe estar en torno al 9,5% y al 54% de la fuerza laboral en 1992, respectivamente¹³.



El restante 45,2% del PIB corresponde al sector terciario (cuyos componentes principales son: comercio y hoteles, 22,7%; transporte y comunicaciones 8,6% y establecimientos financieros y de bienes inmuebles, 7,1%), que prácticamente ha mantenido su participación desde 1981, si bien su estructura interna ha cambiado significativamente, aumentando la participación del comercio en impresionantes 6,4 puntos porcentuales (p.p.) y de transportes y comunicaciones en 1,7 p.p.. Este proceso de terciarización se mostrará más claramente en los próximos años, incluido el presente. Desafortunadamente ese es un desarrollo basado en la actividad financiera, de servicios variados

y comercial-importadora, más que en las dedicadas propiamente a la transformación. Así, 1992 fue un año de fruición para las actividades propiamente especulativas.

Acompaña a ese proceso reprimarizador (y de terciarización y “comercialización”) uno de apertura creciente de la economía⁴, en que la producción y las importaciones tienden a privilegiar la satisfacción de los mercados externos frente a la demanda interna, así como la deuda externa frente a la interna o “social”. Así, en primer lugar, en los sectores primarios destaca el sustancial crecimiento de la producción dirigida al mercado externo (considerando solo banano, café y cacao, y a pesar de la crisis por la que atraviesan) durante el último lustro (1988-92): 67,5% en el quinquenio y casi al 11% anual. En contraposición, la producción primaria dirigida al mercado interno fue marcadamente inferior: aunque la de productos agrícolas aumentó en un aceptable 30,5% (anual: 5,5%), la pecuaria lo hizo en un insuficiente 4,7% (anual: 0,92%; es decir, sustancialmente inferior al crecimiento poblacional).

En cuanto al sector secundario, ya hemos visto la declinación del sector construcción; desde la industria manufacturera, por el contrario, las exportaciones han ido declinando sustantivamente en términos relativos durante los últimos años. En efecto, en términos absolutos, las exportaciones “industriales” se han mantenido relativamente constantes en los últimos años (en torno a los US\$ 350 millones nominales durante el quinquenio 1988-92), después de haberse desplomado en 36% desde un promedio de US\$ 550 millones anuales (a que llegó en el trienio 1979-81). De otra parte, su participación en el total de exportaciones ha ido declinando paulatinamente a menos de la mitad, desde un 24,3% del trienio 1979-81⁵ a un 11,9% en 1992 (1988: 15,2%; 1989: 13,9; 1990: 13,6; 1991).

Esto comprueba, una vez más, que la apertura, si bien establece estímulos para exportar productos manufacturados al comprimir los mercados internos para productos industriales, al mismo tiempo le recorta esas posibilidades de exportación, por la recesión productiva a que da lugar en el sector; como consecuencia de la devaluación, del alza de las tasas de interés y de los impuestos indirectos a que da lugar aquella. Contra la opinión dominante, estimamos que un mercado doméstico amplio y en permanente expansión es una precondition para la exportación manufacturera; las experiencias del Sudeste Asiático son representativas de este fenómeno aparentemente paradójico.

CUADRO I:**PRODUCTO BRUTO INTERNO POR SECTORES ECONOMICOS, 1991-92**
(En miles de millones de sucres de 1975)

SECTORES Y RAMAS ECONOMICAS	1 9 9 1			1 9 9 2		
	VALOR	%	TCA	VALOR	%	TCA
1. Agropecuario	33,1	17,6	6,6	35,2	18,0	6,2
2. Petróleo y Minas	22,6	12,0	4,8	24,3	12,4	7,5
3. Industria Manufacturera	28,5	15,2	3,7	29,8	15,3	4,6
4. Electricidad, Gas y Agua	3,1	1,6	6,1	2,9	1,5	-7,2
5. Construcc. y Obras Públ.	5,2	2,8	-3,2	5,3	2,7	0,6
6. Comercio y Hoteles	28,4	15,1	4,4	29,6	15,2	4,0
7. Transporte y Comunicacs.	16,4	8,7	3,9	17,1	8,8	4,3
8. Instituciones Financieras	20,6	11,0	4,8	21,7	11,1	5,3
9. Servicios a los Hogares	10,9	5,8	3,7	11,5	5,9	5,7
10. Servs. Bancros. Imptados	-5,5	-2,9	12,6	-5,7	-2,9	-4,4
11. Otros Servicios	17,1	9,1	1,7	16,4	8,4	-4,0
VALOR AGREGADO BRUTO	180,4	95,9	4,0	189,1	96,9	4,8
12. Otros elementos del PIB	7,6	4,1	13,8	6,5	3,3	-15,2
PRODUCTO INTERNO BRUTO (p.c.)	188,0	100,0	4,4	195,1	100,0	3,7

Fuente: BCE (1993c).

Por el lado de las importaciones, en segundo lugar, ese proceso de apertura neoliberal -en contraposición a las aperturas selectivas- viene dando lugar a una tendencia cada vez más notoria a importar bienes de consumo, más que de materias primas y equipo de capital para la agricultura y la industria dirigidas al mercado interno. En 1992 las importaciones decrecieron de US\$ 2.200' a 2.030'. Pero, mientras los bienes de consumo lo hicieron en 83,4%, pasando abruptamente de US\$ 250' a 460', los lubricantes y combustibles, los bienes de capital y las materias primas -sobre todo éstas- decrecieron.

En todos los casos se observa una marcada marginación de la agricultura, por un lado, cuyas importaciones de bienes de capital se comprimen en 11% (pasando de US\$ 23' a 20')¹⁶ y de materias primas en -0,9% (de US\$ 115' a 114'), así como -en menor medida- de la industria, por el otro, que reduce sus importaciones de materias primas en 15,6% (de US\$ 989' a 835'), pero que incrementa levemente las de bienes de capital en 3,3% (de 500' a 517' de US\$).

A ello acompaña, en tercera instancia, la prioridad que ha ido adquiriendo el servicio de la deuda externa y la repatriación de utilidades al exterior, que en el trienio 1979-81 representaban el 4% del PIB y que, desde 1982 en adelante se sitúan en torno al 8%, proporción medida a partir de la diferencia entre el PIB y el Producto Nacional Bruto.

Este retorno al modelo primario-exportador no tiene, sin embargo, nada de despreciable en sí mismo (artículo de fé que surgió con la "teoría de la dependencia" en América Latina), ya que muchos países en el mundo iniciaron su proceso de desarrollo capitalista de esta manera. Sin embargo, contra lo que ha sucedido siempre en el Ecuador, en que el carácter del modelo determinó una extrema volatilidad de la balanza de pagos y una muy desigual distribución del ingreso y del poder, esas sociedades se autocentraron sobre la base de estructuras económicas y sociopolíticas internas muy distintas a las nuestras (y

sin aplicar políticas neoliberales a ultranza), que finalmente llevaron a una endogeneización del proceso de acumulación capitalista, esca-bullendo así la “presión de periferización” de la que nosotros no hemos podido apartarnos (y en la que seguimos insistiendo en función a intereses “nacionales” minoritarios)¹⁷.

1.3. Componentes de demanda

Desde otra perspectiva, considerando la oferta y el uso final de bienes y servicios, la tendencia y composición del PIB en 1992 nos lleva a las siguientes conclusiones (Véase Cuadro II).

**CUADRO II:
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR COMPONENTES DE DEMANDA,
1991-1992**

	Valor(1)		Crecimnto.		Proporción		Cápita(2)	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Producto Interno Bruto	188,0	195,1	4,4	3,7	100	100	17,0	17,1
1. Consumo Final	147,3	150,3	2,5	2,1	78,3	77,0		
-Admin. Públ.	22,0	22,5	2,5	2,0	11,7	11,5	1,9	2,0
-Hogares	125,3	127,8	2,4	2,1	66,6	65,5	11,0	11,2
2. Formación Bruta de Capital Fijo	24,6	25,8	7,8	5,1	13,1	13,2		
-Admin. Públicas	5,3	5,3	1,7	-0,2	2,8	2,7	0,5	0,5
-Otros Agentes	19,3	20,5	9,6	6,6	10,3	10,5	1,7	1,8
3. Variación de Existencias	6,6	10,4	131	56,9 ^m	3,5	5,3		
4. Exportaciones	54,2	56,9	10,5	5,2	28,8	29,2	4,8	5,0
5. Importaciones	44,5	48,3	16,7	8,5	23,7	24,8	3,9	4,2

(1) Miles de millones de sucres de 1975

(2) Miles de sucres de 1975 por habitante. Se asume un crecimiento demográfico del 2,75%, según el BCE (1992: 35); con lo que la población -en 1992- habría ascendido a 11,389 millones.

Fuente: BCE (1992) y (1993c).

En primer lugar, en 1992 ha continuado la compresión gradual pero persistente (iniciada en 1982) de las administraciones públicas (gobiernos central y seccionales), tanto de su consumo, como de su inversión, de modo que su participación en el PIB cayó de 14,5% a 14,2% (el consumo gubernamental decrece de 11,7 a 11,5%, y su inversión de 2,8 a 2,7%). Si comparamos esta proporción con la que ostentaban a principios de los ochenta, se revela nuevamente el absurdo de plantear el problema del Estado en términos de su exagerado "tamaño". En efecto, durante el trienio 1980-82 su cuota en el PIB era de 21,7%, casi 53% superior a lo que es ahora (consumo: 16%; e inversión: 5,7%). En ese período el consumo corriente del gobierno cae en 28%, mientras que la inversión lo hace en 53% (he aquí el principal absurdo), en relación al PIB; en términos absolutos (sucres de 1975) decrecen, respectivamente, en 7,6% y 33%, entre 1982 y 1992. Primero se desmantela el aparato gubernamental, luego se dice que es ineficiente.

C
y crisis
coyuntura

El consumo de los hogares, por su parte, continúa su declive relativo. Si bien aumentó en 2,1% en términos absolutos, respecto al PIB se comprimió en algo más de un punto porcentual en 1992, bajando a 65,5% (frente al 68,5% que ostentaba en el trienio inicial de la década pasada). En valores per cápita se observa un imperceptible incremento, durante 1992, de 0,2 puntos porcentuales (y, respecto a 1982 se revela una empinada caída del 9,2%).

En tercer lugar, uno de los elementos cruciales para asegurar un crecimiento estable futuro, la inversión, muestra una saludable tasa de crecimiento del 5,1% (si bien inferior al notable 7,8% en 1991), aún cuando la inversión sigue representando apenas un 13,2% del PIB (administración pública: 2,7%; y resto de agentes: 10,5%), nivel hasta donde ha caído paulatinamente desde el 21,1% a que ascendía en 1981. Esto significa que, si se mantiene ese cociente, asumiendo una

relación capital-producto (RICAP) de 4,56^o, la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía podría alcanzar un ritmo máximo de 2,9% anual. En cambio, de alcanzarse una cuota de inversión del 18% a 1996, reduciendo la RICAP a un guarismo “normal” de 3, el crecimiento del PIB potencial podría alcanzar una apreciable tasa de 6% anual. Ello requiere, sin embargo, no solo despertar los “espíritus animales” de los empresarios, sino sobre todo asegurar los equilibrios macroeconómicos básicos y reactivar la economía para estimular el ahorro y fortalecer el mercado interno.

En cuanto a las exportaciones de bienes y servicios, éstas crecieron 5,2% en 1992 y las importaciones en 8,5%. Con ello, en 1992 la “apertura” de la economía pasó de 52,5% (1991) a 54% (en 1981 esta cifra era de 48%).

En cuanto a las perspectivas para 1993, nuestros estimados -véase Cuadro III- son marcadamente pesimistas en cuanto al crecimiento económico, que no habrá de sobrepasar el 2%, en la previsión más optimista. Pensamos que el PIB se expandirá en torno al 1,2% a lo largo del año en curso.

Ello responde, como veremos más adelante, al leve crecimiento del consumo de hogares (porque la inflación rebasará las metas del gobierno y los salarios se mantendrán congelados en lo que resta del año), a la disminución del consumo de las administraciones públicas (como consecuencia de la política fiscal extremadamente restringida²⁰), a la compresión de la inversión (por acción del efecto acelerador, la incertidumbre reinante en torno a la renegociación de la deuda externa, la compresión del mercado interno y la sobrevaluación del tipo de cambio) y, sobre todo, por la caída de las existencias (que aumentaron exageradamente en 1991 y 1992, en 131% y 60%, respectivamente) y de las exportaciones (por los problemas que afrontan los principales rubros: banano²¹, camarón y petróleo, en ese orden).

**CUADRO III:
PROYECCIONES DEL PIB, 1993
(En miles de millones de sucres de 1975)**

	Valor		Crecimiento	
	1991	1993	1992	1993
Producto Interno Bruto	195,1	197,5	3,7	1,2
1. Consumo Final	150,3	151,6	2,1	0,9
-Admin. Públ.	22,5	22,3	2,0	-1,0
-Hogares	127,8	129,3	2,1	1,4
2. Formación Bruta de Capital Fijo	25,8	26,6	5,1	3,1
-Admin. Públicas	5,3	5,3	-0,2	0
-Otros Agentes	20,5	21,3	6,6	4,1
3. Variación de Existencias	10,4	11,5	56,9	10,2
4. Exportaciones	56,9	57,5	5,2	2,0
5. Importaciones	48,3	50,5	8,5	4,6

Fuente: Banco de Datos "Coyuntura y Crisis", CAAP.

2. GESTION ECONOMICA E INFLACION

El más importante logro del presente gobierno -reconocido aparentemente por todo el espectro político- consistiría en la reducción de la inflación, cuando menos durante los meses que van noviembre de 1992 a marzo de 1993; período durante el cual alcanzó una tasa promedio mensual de solo 2%, respecto al 4,2% que mostró durante los siete meses previos al cambio de gobierno.

2.1. Algunos aspectos meritorios del programa

A pesar de la imagen que podemos haber dado hasta aquí, debemos reconocer que la gestión económica tiene algunos méritos, como con-

secuencia de su peculiar concepción neoliberal “heterodoxa” de la estabilización ², que no se sustentó únicamente en el manejo convencional de una política monetaria (y fiscal) a ultranza. Varios aspectos son dignos de resaltar en ese sentido.

En primer lugar, su diagnóstico de la inflación es bastante más realista y sofisticado que los modelos provenientes de la ortodoxia monetarista o fondomonetarista. Son muy claros en señalar que, aparte de la expansión “exagerada” de la masa monetaria, contribuyeron a gestarla y propagarla, cuando menos, los siguientes factores³:

a. Por el lado de la demanda, por una “política monetaria incoherente de adaptación pasiva a los desequilibrios fiscales”, en que éstos derivarían del “excesivo crecimiento del aparato fiscal y del empleo público, por el incremento del servicio de la deuda externa, por las transferencias no presupuestales a los gobiernos seccionales y por los subsidios y ventajas concedidos a ciertos sectores”, a lo que se añade el “déficit cuasifiscal del Banco Central por subsidios implícitos y explícitos”⁴ y, en general, por la “excesiva y errática intervención del Estado en la economía”, situación agravada por la “fuga de capitales”, al no reciclarse el ahorro interno hacia la inversión productiva;

b. por el lado de la oferta, radicaría en la presencia de una “economía sobreprotegida y la falta de competencia interna y externa”, así como por la “insuficiente infraestructura para la comercialización agrícola, que dificulta la competencia y eleva el margen de comercialización”; y

c. finalmente, en cuanto a los efectos propagadores de la inflación, resaltan la “falta de confianza y credibilidad en el gobierno por el incumplimiento de metas: expectativas desfavorables, especulación” y la “tendencia a indexar contratos, salarios y precios”.

Aparte de las componentes ortodoxo-monetaristas, incluyen así también algunos procesos resaltados por los neoestructuralistas.

Segundo, consistentemente con su diagnóstico de la inflación, el equipo económico ha aplicado una política anti-inflacionaria multifacética, cuyo eje radica en asignarle el rol de “ancla” al tipo de cambio. Ello ha contribuido consistentemente a romper la inercia del sistema y a calmar las expectativas; cuando menos, hasta el mes de marzo de este año, tendencia que puede revertirse inesperadamente durante los próximos meses.

Tercero, nuevos instrumentos de política monetaria, tales como la mesa de dinero (papeles fiduciarios) y la subasta (de pólizas de acumulación) merecen aplauso, al otorgarle al Banco Central mecanismos poderosos para el manejo de la emisión primaria. A ello se añade la nueva Ley de Presupuesto que flexibiliza el manejo fiscal y asegura un mejor control del gasto desde el Ministerio de Finanzas (aunque ahí pueda atorarse, al convertir a su titular en un Superministro). En materia fiscal aseguraron inteligentemente un ingreso masivo de divisas a las arcas gubernamentales, al exigirle a las empresas públicas exportadoras (Petroecuador) la venta de sus divisas a \$ 1.700 dólares y las compras para importación a \$ 2.000; también el impuesto a los activos (de entre 2 y 7 %), por una sola vez, permitió recaudar alrededor de \$ 60.000 millones.

En cuarto lugar, el ajuste salarial de enero de este año (y el décimo sexto sueldo), contra todo pronóstico, permitió una leve recuperación del poder adquisitivo de un segmento de la población, a pesar de lo cual se mantiene aún muy por debajo de los requerimientos de una “canasta mínima”²⁵, con lo que podrá ejercer efectos multiplicadores importantes (sobre todo para la pequeña y mediana empresa²⁶).

Quinto: gracias a esa política de estabilización, se ha evitado en algo del enorme costo social que habría implicado la aplicación de una política ortodoxamente monetarista (aunque ello, como es evidente, no significa que en el futuro no sea aún mayor).

2.2. Perspectivas de inflación

Uno de los mayores éxitos de la actual gestión económica habría sido, así, la implacable lucha contra la inflación. A primera vista ésto no parece un logro, si se observa que en los siete meses de gestión se ha alcanzado una tasa acumulada de inflación (entre septiembre de 1992 y marzo de 1993) del 29,6% (es decir, un promedio mensual de 3,8%), que -anualizada- nos llevaría a una inflación de 56,4%. Sin embargo, claramente el gobierno ha logrado desacelerar el ritmo inflacionario, el que -de no haber los ajustes de tarifas y la devaluación referidas arriba- se podría ubicar fácilmente a una tasa promedio mensual del 2,21% durante 1993, con lo que se alcanzaría la ansiada meta del 30% a diciembre.

En relación a 1993, durante el primer trimestre, la tasa mensual ha sido del 2,4%; de mantenerse ésta, llevaría la inflación anual a un satisfactorio 33%. En cambio, para llegar al 30%, la inflación promedio mensual -en los nueve meses que restan del año- tendría que ser del 2,15% (con ello, la inflación anual promedio²⁷ ascendería al 42,1% en 1993).



Ese logro, sin embargo, está lejos de alcanzarse, por varios motivos que están a la mano. En primer lugar, la oferta monetaria (entendida en el sentido estrecho, como "medio circulante") sigue creciendo a un ritmo desalentador, algo superior al 48% anual²⁸. Dado que el crecimiento económico ascendería a 2% en 1993, ello equivaldría -si se quiere reducir la inflación al 30% y dada la velocidad de circulación del dinero- a la necesidad de bajar su crecimiento en unos 20 puntos

porcentuales, al 28% anual como máximo²⁹ (siguiendo, por supuesto, los esquemas de cálculo del FMI). Eso es algo que difícilmente podrá alcanzar el Banco Central (y el Ministerio de Finanzas), en la medida en que -a pesar de haber aumentado su capacidad de control de la oferta monetaria y del gasto público- vienen actuando una serie de fuerzas endógenas al proceso, que tenderán a expandir, independientemente de la “energía” de las autoridades monetarias, el déficit fiscal no financiado “orgánicamente”.

Segundo, en la medida en que una recesión relativa marcará este año (un máximo de 2% en 1993, frente al supuesto 3,7% de 1992), las empresas oligopólicas del segmento “moderno” de la economía -como lo hicieran ya el año pasado³⁰- incrementarán sus márgenes unitarios de ganancia, con lo que llevarán los precios más allá de la inflación-meta del gobierno, ajustándolos además a la inflación esperada por ellos³¹, con el objeto, tanto de autofinanciarse (en presencia de tasas de interés activas reales muy elevadas), como para recuperar siquiera parcialmente la masa de ganancias que perderían por las menores ventas.

El proceso anterior se agravará aún más, en tercera instancia, por los inevitables ajustes en los precios básicos de la economía -que el gobierno tendrá que emprender tarde o temprano, con o sin presiones del FMI- en el transcurso del año (tipo de cambio, electricidad, combustibles y, con mucha menor probabilidad, salarios³²). Si bien sus efectos no serán tan traumáticos como los de septiembre de 1992, seguramente llevarán la inflación -según el momento en que se adopten los reajustes-, por espacio de dos o tres meses, al 4-5%³³). Como se verá más adelante, hay una creciente distorsión de los precios relativos básicos de la economía (que supuestamente se “alinearon” en septiembre de 1992), lo que impulsará crecientemente el conflicto distributivo en lo que resta de 1993.

Además, esta situación se complica por el hecho que, tal como se viene filtrando incluso a los medios de comunicación, al interior del Gabinete vienen abriéndose zanjias aparentemente irreconciliables entre sus miembros, que afectan negativamente las “expectativas” de los agentes económicos³⁴.

En cuarto lugar, es evidente que los desastres naturales vienen ejerciendo un efecto nocivo, tanto en la costa (donde ha impactado al sector agrícola), como en el Azuay (cuyo efecto sobre la infraestructura, agricultura y ganadería, entre otros, resulta aún incalculable). Ambos fenómenos, fuera del control del gobierno, tendrán repercusiones aún imprevisibles, pero que se materializarán en menor producción, más importaciones, mayor gasto público e incrementados precios durante el segundo y el tercer trimestres del año, afectando el rubro más delicado del Índice de Precios al Consumidor, como es “Alimentos”; cuya alza podrá seguir aumentado por la emigración de mercancías hacia los países vecinos. Los preocupantes efectos sobre el déficit fiscal y la balanza de pagos también son evidentes.

Quinto, el fenómeno antedicho también vendrá acompañado por una serie de otros factores exógenos externos, que impactarán negativamente sobre la producción y los precios, destacándose obviamente la reducción de las compras europeas del banano ecuatoriano, por las dificultades que atraviesa la rama camaronera y, probablemente, por la caída de los precios del petróleo; en ambos casos, a partir del tercer trimestre del año (aunque su efecto inflacionario ciertamente sería compensado, aunque solo en parte, por el lado de la demanda, por la menor monetización de la RMI).

Finalmente, las expectativas inflacionarias aún no se calman, como lo ilustra -entre otros factores- la reciente encuesta de CEDATOS, de acuerdo a la cual 55% de la población cree que la inflación sigue siendo el principal problema del país³⁵. Es decir, la programación de

gastos e ingresos, así como la determinación de precios, por parte de los agentes económicos, quienes aún no internalizan la inflación-meta del 30%.

Debido a todo lo anterior, según nuestro estimado más optimista, la inflación a fines de este año alcanzaría el 50%, con más o menos tres o cuatro puntos por debajo o por encima de esa tasa. Ello llevaría, irremediablemente, a una tanda recurrente de “paquetes” económicos (a partir de 1994), que -en presencia de niveles crecientes de inercia y conflicto*- impedirían reducir la inflación por debajo de ese nivel y, peor aún, que gestarían las condiciones para azuzar una espiral inflacionaria que podría desembocar en tasas de tres dígitos de 1995 en adelante³⁷.

La política de estabilización de “choque ortodoxo” está entrando a una fase delicada -y, por tanto, decisiva- en estos momentos. Hasta aquí resultó relativamente fácil enfrentar la inflación con un tipo de cambio prácticamente fijo. Todo conduce a pensar que podrá fracasar -paradójicamente- por las mismas razones que llevarán al derrumbe -en otros países- de los “choques heterodoxos”, dada la tremenda distorsión de precios relativos que puede atestigüarse en este momento. Si no se establece, desde este momento, una institucionalidad sería para la concertación entre los agentes económicos, podremos esperar lo peor.

3. OTROS EXITOS APARENTES

Por lo demás, toda la repetitiva e insistente parafernalia de éxitos aparentes, que nos inculcan incesantemente -y con bastante éxito- los miembros del gobierno³⁸, debe ser relativizada, en cada uno de sus resultados (y, sobre todo, a medida que avanza el programa), tales como (en adición a la optimista expectativa de inflación): que las tasas de interés nominales han descendido dramáticamente; que se ha

recuperado la reserva monetaria internacional; que se tiene bajo control el déficit fiscal; que están sentadas las bases para la recuperación económica; etc.

3.1. Tasas de interés y reserva monetaria internacional

Cuando se afirma que las tasas de interés han descendido, se olvida señalar cuál es su valor **real**, tanto para las pasivas, como sobre todo para las activas. Es hacia la baja nominal que apunta la propaganda del gobierno; lo que no significa nada si no se toman en cuenta, por una parte, las tasas de inflación y, por el otro, el diferencial entre tasas pasivas y activas.

Y, en efecto, las tasas activas **nominales** han descendido paulatina y consistentemente un buen trecho (de un máximo de 99% en julio de 1992 a 49% en marzo de este año); pero, lo que interesa al prestatario es la tasa activa **real**, que se mantiene a niveles extremadamente elevados, en torno al 26% a lo largo del primer trimestre de 1993, frente al 13% del primer trimestre de 1992. Igualmente, al ahorrista sólo **debería** interesarle la tasa de interés pasiva **real**, que es levemente negativa (con lo que subsidia a los bancos).

De otra parte, el diferencial entre las tasas activas y pasivas (que ascendió a treinta puntos porcentuales en julio de 1992) ha ido cayendo, pero solo levemente en -términos absolutos- a 24 puntos porcentuales durante el primer trimestre de este año; en términos porcentuales, sin embargo, ¡el diferencial se mantiene en 90%! (al igual que durante el primer semestre de 1992). En un inicio ésto tenía su explicación en el hecho que la banca había contratado ahorros a tasas nominales relativamente elevadas y, ya que casi no prestaron dinero, se impuso una brecha elevada para asegurar sus ganancias. Hoy en día, sin embargo, ésto ya no tiene justificación alguna y sólo puede

atribuírse a la necesidad de elevar el margen de ganancia de las instituciones financieras en ausencia de préstamos. La cuenta la pagan, finalmente, los ahorristas -que pierden, en términos reales por la existencia de tasas pasivas reales negativas- y los pocos prestatarios -que también pagan los créditos con sobrecargos, al margen de la existencia de tasas reales positivas elevadas-. Conviene, pues, hoy en día y como siempre, poseer una institución financiera, considerando además que -como decía Bertold Brecht- es más fácil fundar un banco que robarlo^o.

En cuanto a la recuperación espectacular de la Reserva Monetaria Internacional, cabe señalar que se incrementó de magros US\$ 224 millones (en su punto más bajo a fines de agosto de 1992) a US\$ 850 millones (febrero 1993) en solo siete meses (representando un incremento de casi 280%). Este valor, sin embargo, apenas cubre 4,2 meses de importaciones (el límite mínimo es de 3 meses), casi igual a la situación de diciembre de 1991 (en que la RMI de US\$ 760 millones cubría 4,1 meses de las importaciones de 1992).

Por otra parte, tampoco cabe el triunfalismo que denota



el gobierno, si tenemos presente que este año, y solo si llegara a buen término la rene-

gociación de la deuda externa (tanto con la banca comercial, como con el Club de París) se ganarían apenas US\$ 200 millones de RMI, según los estimados de Balanza de Pagos que se presentan más adelante (Ver Cuadro V). Pero, si consideramos que la banca privada exige el pago de intereses atrasados por entre 400 y 600 millones de

dólares para este año, es evidente que para la quema del Año Viejo, la RMI también podría reducirse a cenizas. Se comprende así, que en este hecho radica uno de los principales conflictos del equipo económico con la banca privada internacional. El gobierno por ningún motivo podrá permitir -so pena de socavar lo avanzado hasta aquí por el "Plan Macroeconómico"- que la RMI descienda por debajo de US\$ 540 millones (que equivalen a tres meses del total de importaciones de bienes en 1993, estimadas en US\$ 2.150 millones).

Si reflexionamos sobre los "méritos" de la recuperación de reservas, veremos que se deben a "trucos" que un buen gobierno neoliberal no debería realizar (como el de no servir la deuda externa) y a la "buena suerte" a la que todos tienen derecho: que se habían adelantado masivamente importaciones antes del cambio de gobierno (lo que permitió reducirlas después de la devaluación); que regresó capital previamente fugado o que ingresó en forma de "golondrina", por las enormes tasas de ganancia que prometía un tipo de cambio fijo y rendimientos financieros en suces elevados (es decir, se trata de flujos financieros que no han ingresado para fortalecer el aparato productivo, sino el "sistema especulativo").

Pero, se entiende también el peligro que esto encierra, dado el alto grado de volatilidad que caracteriza a esos capitales, que en cualquier momento vuelven a alzar vuelo, migrando a zonas más rentables. Desde la perspectiva del gobierno, por el contrario, se da a entender que esa recuperación se debe al ingreso masivo de capital extranjero interesado en quedarse en el país (la Balanza de Pagos, sin embargo, consigna sumas irrisorias por este concepto: US\$ 95 millones durante 1992 y, eventualmente, US\$ 105 millones para 1993). En nuestro concepto, no están dadas las condiciones económicas (y, menos aún, las sociopolíticas) para estimular el ingreso de capital foráneo, a pesar de todas las facilidades -sobre todo, legales- que se le han venido dando durante el presente gobierno.

3.2. La política fiscal restrictiva

Las pretensiones y prioridades reales de un gobierno -más allá de Programas, Agendas y Promesas- pueden detectarse con precisión a partir de la estructura y tendencias de su política fiscal efectiva (y, más específicamente, de la proforma presupuestal), que permite, yendo más allá del discurso para las graderías, a las intenciones reales de un proyecto político. El Cuadro IV presenta las cuentas para 1993, ya "suavizadas" por el Congreso.

CUADRO IV:
PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO, 1992-93
 (En miles de millones de sucres corrientes y de 1975)

	1992				1993			
	Nomin.	Real	%	TCA	Nomin.	Real	%	TCA
TOTALES	2.951	49,546	100,0	19,4	3.950	46,551	100,0	- 5,8
Servs. Grls.	783	13,154	26,6	26,6	803	9,481	20,3	-27,9
Educación	508	8,528	17,2	-13,9	714	8,439	18,1	- 1,0
Bien. Social	79	1,319	2,7	45,1	85	1,008	2,2	-23,6
Salud y Ds.Com.	188	3,153	6,4	17,1	194	2,287	4,9	-27,5
Agropecuario	124	2,077	4,2	12,3	116	1,367	2,9	-34,2
Energía y Min.	21	0,345	0,7	77,4	20	0,234	0,5	-32,2
Industrias	23	0,390	0,8	24,8	16	0,191	0,4	-51,0
Transportes	241	4,050	8,2	40,6	429	5,069	10,9	25,2
Deuda Pública	737	12,370	25,0	13,8	1.257	14,847	31,8	20,0
Interna					399	4,708	10,1	
Externa					858	10,138	21,7	
Asigns. Glob.	248	4,159	8,4	177,7	317	3,739	8,0	-10,1

Fuente: Congreso Nacional.

TCA=Cambio porcentual real respecto al año pasado.

El Congreso modificó **todas** las partidas de la Proforma del Ejecutivo, sin cuestionar el monto total asignado. Probablemente se consideró, dado que en -términos nominales- el total presupuestado crecía en 33,8%, es decir por encima de la inflación esperada de 30%, ello permitía algún incremento real del gasto (de 3,8 puntos porcentuales). Al margen que pueda no cumplirse la meta de inflación, no se percataron, sin embargo, que la inflación pertinente para esa medición debió ser la tasa **promedio** anual. De ahí que, para la construcción del Cuadro anterior, hayamos deflactando los valores corrientes por el Índice de Precios al Consumidor **promedio** (y no la acumulada a fin de año, que no permite un cálculo preciso del deterioro real) de cada año.

Para el caso de 1993 hemos asumido que se cumplirá el optimista 30% de inflación a diciembre, lo que determinaría una inflación **promedio** de 42,1%. Con ello los resultados llevan a percibir un recorte real drástico, respecto del año pasado, de casi 6% del Presupuesto General del Estado. Las consecuencias son fácilmente previsibles, aunque se observarán recién hacia fines del tercer trimestre de este año. El Cuadro V habla por sí solo, pero no podemos reprimir algunos comentarios.

En primer lugar, a pesar de la cantaleta sobre la importancia de otorgar “compensaciones sociales” a los sectores más golpeados por el ajuste económico, observamos que los “sectores sociales” del gobierno (Educación y Cultura; Bienestar Social y Trabajo; y Salud y Desarrollo Comunal) han sufrido un recorte de -9,7%, destacándose que Bienestar Social y Salud verán cercenados sus gastos en más del 20%.

En segunda instancia, como era de esperarse, la proporción reservada para servir la deuda pública externa se llevaría una buena parte del Presupuesto, algo más de un quinto del total.

Es digno de relievar, finalmente, que todos los demás rubros sufren mermas reales apreciables, excepto Transportes y Comunicaciones (cuyas erogaciones podrían crecer en 25%). Los sectores más castigados son: Industrias y Comercio, que debe comprimir sus gastos a la mitad (-51%), y los que deben recortarlos en un tercio (Desarrollo Agropecuario, -34,2%; y Energía y Minas, - 32,2%). El carácter del presente gobierno -con la venia del Congreso- reluce así claramente, como “constructor”, “anti-industrial” y “anti-social”, imagen que se deriva nítidamente de observar únicamente el Presupuesto.

Por el lado de los ingresos gubernamentales, se sigue por la ruta convencional, insistiéndose una vez más en los impuestos indirectos respecto a los directos, otro típico componente convencional -pro recesivo y pro inflacionario- de los paquetes ortodoxos⁴¹. Este programa restrictivo, sin embargo, terminará resultando contraproducente, en la medida en que quien siembra vientos -en ausencia de las condiciones internas para hacerlo- cosecha tempestades.

4. EL SECTOR EXTERNO Y LA COYUNTURA INTERNACIONAL

En presencia de la persistente tendencia recesiva (o levemente convalesciente) de la economía mundial, sorprende que el gobierno insista en una inserción indiscriminada a ella. A la larga, ello habrá de desembocar en un retorno a ultranza a políticas inconvenientes. Luego de repasar brevemente las tendencias de la coyuntura internacional, entraremos a analizar la balanza de pagos ecuatoriana y sus perspectivas para 1993.

4.1. Coyuntura internacional⁴²

El año pasado ha sido calificado por la reina de Inglaterra como “annus horribilis” para la Corona, calificativo que coincide plena-

mente con los desarrollos que se dieran durante 1992 en la economía mundial (proceso que se da continuamente desde 1990). En efecto, la recuperación del crecimiento económico es endeble, el comercio internacional flaquea, el sistema monetario está sujeto a fluctuaciones erráticas y los flujos financieros y de inversión se concentran en los países centrales. El entrapamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, la amenaza de constitución de “fortalezas regionales” y el creciente bilateralismo, tienden a reforzar esas tendencias y a fortalecer las asimetrías que acarrea la nueva división internacional del trabajo.

FLACSO - Biblioteca

Tras estas coyunturas desalentadoras se han venido procesando transformaciones profundas en el sistema mundial⁴ que deben tenerse presentes en el Ecuador, tanto para diseñar una política exterior coherente y realista que potencie sus impactos positivos y neutralice los negativos, como para esbozar los lineamientos de una estrategia nacional de Desarrollo consistente con tal evolución (y que ciertamente no se concilia con la apertura indiscriminada que se viene llevando a cabo), aspectos esenciales que -hasta hoy- no se vislumbran en las propuestas gubernamentales de reforma “estructural”.

C y crisis
coyuntura

La economía mundial no acaba de remontar la recesión coyuntural que la aqueja desde 1990 y que constituye la parte final del descenso de la onda larga en curso. Todos los pronósticos indicaban que para 1992 se daría la esperada inflexión

hacia un estable y sustantivo crecimiento de las 21 economías más desarrolladas (que conforman la OECD). Las tendencias reales, sin embargo, obligaron reiteradamente a corregir hacia abajo los pronósticos de los organismos internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI, Washington) y la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD, París).

En efecto, las economías desarrolladas (OECD) crecieron en 1,5% en 1992, bastante menos de lo esperado hace solo unos pocos meses (si bien algo mayor que el exiguo 0,8% alcanzado en 1990). Para 1993, en que se esperaba crecer al 3%, se ha debido reducir el estimado a solo 1,9%, cifra que también sigue pareciendo optimista.

Esta exigua tasa de crecimiento no podrá comprimir los elevados niveles de **desempleo**, que se incrementaron del 7% en 1991 a 7,9% en 1992 (con importantes diferencias entre países: de solo 2,2% en Japón, pasando por 7,4% en EEUU y 7,6% en Alemania, hasta llegar al 18,3% en España), ya que se estima una tasa de paro de 8,2% para 1993, que equivale a 34 millones de trabajadores desempleados (y 8,1% para 1994). Hay que reconocer, sin embargo, que los niveles de desempleo, responden más a factores estructurales -ligados a las reformas productivas en curso- que a los de la coyuntura recesiva en sí.

En cambio, sí se espera una reducción de la **inflación** (que, en este caso, se mide por el deflactor del PIB), tendencia favorable que se viene dando desde 1990, esperándose una tasa de 3,2% para fines de este año y de 2,8% en 1994, con lo que se alcanzaría la tasa más baja desde 1960 (frente al 4,3% de 1991 y al 3,5% en 1992). Tal logro se alcanzaría, pese a los aún elevados déficit de las administraciones públicas (como porcentaje del PIB) de -3,8% en 1992-93 y -3,2% en 1994 (EEUU rebajaría este déficit de -4,7% en 1992 a -4,3% en 1993 y a -3,4% en 1994).

En pocas palabras, las bajas tasas de crecimiento de la economía mundial (a excepción de los países del Sudeste Asiático) y su muy leve y gradual recuperación, especialmente en su segmento más desarrollado (OECD), permiten pronosticar evoluciones poco alentadoras para el comercio e inversión internacionales durante 1993-94. Sin embargo, se observan crecimientos importantes en la productividad

del trabajo, sobre todo en los EEUU (en que aumentó en 2,8% durante 1992), que podrían culminar materializándose, junto con una caída de las tasas de interés (que, en el caso de Europa, son altamente dependientes de la política monetaria alemana) de corto plazo (que en 1992 ascendieron al 10,7%; previéndose tasas decrecientes para el bienio en curso, 1993: 8,9% y 1994: 7,6%), en tasas elevadas de inversión y crecimiento económico a partir de mediados de 1994 (para ese año la OECD estima una tasa anual de crecimiento del PIB de 2,9%: EEUU y Japón al 3,1% y Alemania al 2,9%).

La leve recuperación de estas economías puede atribuirse a varios factores que impiden el esperado auge: la debilitada confianza de empresarios y consumidores ante la fuerte caída de los precios de sus activos; las aún elevadas tasas de interés en Europa; la cautelosa actitud de los intermediarios financieros para conceder préstamos; los temores de aumentar los gastos de consumo ante la inminencia de un desempleo creciente; las profundas transformaciones sectoriales de las economías; etc.

De manera que, de ser correctos los pronósticos de los organismos multilaterales (que generalmente resultan incluso exageradamente optimistas), hay pocas esperanzas que la “locomotora” de la OECD jale realmente a los vagones que representan los restantes grupos de países, situación que se agrava para el caso latinoamericano, que se ha ido “desenganchando” del comercio mundial: su participación ha ido declinando paulatina, sistemática y dramáticamente de 12,9% de las exportaciones mundiales y 10,1% de las importaciones mundiales en 1950 a 5,5% (en ambos casos) en 1970, hasta llegar a 3,9% de las exportaciones y a 3,2% de las importaciones en 1990⁴⁵. Es de esperarse que, en lo que resta de los años noventa, esa “desconexión” se reducirá levemente, sin alcanzar ciertamente los niveles de participación de los años dorados de la economía mundial (y sin que eso mejore necesariamente nuestra situación externa). De ahí que los es-

fuerzos de nuestros gobiernos deban estar centrados cada vez más en el desarrollo de los mercados internos y las fuerzas productivas domésticas, autocentramente, no autárquicamente.

Como es sabido, el crecimiento del comercio mundial siempre ha sido superior al del PIB de los países en el período de postguerra: entre 1945 y 1973 creció a una tasa del 12% anual y de ahí en adelante se situó, con altibajos, en torno al 6% anual. En 1992 creció miserablemente al 4,7% y en 1993 y 1994 crecería, respectivamente, en 3,9% y 6,1%, según los estimados más optimistas*.

Es así como, durante los últimos cuatro años, de acuerdo a cifras del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, con sede en Ginebra, Suiza), el comercio mundial solo ha aumentado levemente, concentrado por lo demás en los países del Norte (y con la característica de tratarse de flujos intra-industriales, que fueron los de mayor crecimiento). En añadidura, los precios de las materias primas han seguido bajos (empezando por el del petróleo), generando problemas de balanza de pagos a la mayoría de países en desarrollo, como se denunciara el año pasado en la VIII Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, Cartagena, febrero) y en la Conferencia de Países No Alineados (Yakarta, mayo).

A futuro, la OECD reduciría sus déficit comerciales, en forma paulatina, de -US\$ 32.000 millones en 1992 a -17.000 millones en 1993 y a -15.000 millones en 1994. Los superávits comerciales del Japón persistirían según la OECD (pasando de US\$ 119.000 millones en 1992 a increíbles US\$ 132.000 millones en 1993), así como los déficits de los EEUU (US\$ -56.000 millones en 1992 y -65.000 millones en 1993, a pesar de haber recuperado su posición como primer exportador mundial), mientras que Alemania -tras muchos años de excedentes en su balanza comercial- muestra déficits desde 1991 (US\$ -26.000 millones en 1992 y US\$ -25.000 millones en 1993-94).

La octava Ronda de Negociaciones Multilaterales del GATT, conocida como Ronda Uruguay (por su inicio en Punta del Este a fines de 1985), está atrapada, por no decir que es un fracaso, a pesar de las mejores condiciones que se percibían para lograr sus propósitos; en especial, por el hecho que la mayoría de países en desarrollo abandonaron durante los años ochenta sus políticas de sustitución de importaciones, abriendo sus economías en concordancia con las recetas del "Ajuste Estructural" promocionadas por el Banco Mundial. El fiasco debe entenderse, en importante medida, como consecuencia de la oposición de los agricultores de la mayoría de países ricos y de las susceptibilidades de muchos sectores en crisis de culminar la Ronda con éxito.

Debido a lo anterior, en reconocimiento de la lentitud de tales negociaciones para alentar el libre comercio a escala mundial, cuando el Ecuador intenta -contradictoriamente- integrarse a este sistema (manejado por los países de la OECD), se observan tendencias crecientes a la búsqueda de alternativas regionales (en el marco de una proliferación de acuerdos bilaterales), para fomentar el libre comercio al interior de espacios menores, que supuestamente servirían de "trampolín" para su consolidación en áreas más extensas. Los directivos del GATT, con el suizo Alfred Dunkel a la cabeza, evidentemente (de lo contrario perderían el trabajo) siguen considerando que el libre comercio mundial (multilateralismo) es superior al regionalismo (y las relaciones bilaterales) que va in crescendo. A pesar que el artículo 24 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) deja la puerta abierta para la constitución de acuerdos regionales al autorizar la constitución de zonas de libre comercio y las uniones aduaneras. El énfasis reciente va nítidamente en esta última dirección, pudiendo desembocar en verdaderas regiones semi-cerradas; sobre todo en el caso de la "Fortaleza-Europa", como lo habremos de experimentar en carne propia, a partir de julio, en el caso del banano.

4.2. Evolución del sector externo ecuatoriano

El desenvolvimiento de las cuentas externas del país ha sido relativamente satisfactorio, en conjunto, durante 1992, aunque ya fueran apareciendo señales ominosas que habrán de desatarse durante 1993 (Véase Cuadro IV).



En 1992 la balanza comercial fue altamente superavitaria en US\$ 981 millones, gracias al aumento en 5,5% de las exportaciones de bienes (que, por primera vez en la historia, remontan los US\$ 3.000 millones) y la caída en 8% de las importaciones (especialmente, por su receso durante el segundo semestre del año). Las exportaciones, como siempre, dejan que desear, en la medida en que cuatro quintas partes siguen concentradas en tres productos esenciales (petróleo 42%, banano 22% y camarón 18%) y en casi la mitad en un solo país (EEUU, 49%).

Las importaciones han preocupado este año, porque han aumentado fundamentalmente las de bienes de consumo que no alientan la producción propiamente dicha (aunque alimenten el comercio), en la medida en que lo hacen las de bienes de capital y materias primas.

Como siempre la balanza de servicios fue negativa (US\$ -1.118 millones), levemente menor al año 1991 (US\$ -1.221 millones), como consecuencia de los masivos pagos de intereses por el servicio de la deuda externa (sobre todo, de mediano plazo), ascendentes a US\$ 1.733 millones.

En lo que se refiere a la Cuenta de **Capitales**, su rubro más importante, el de los flujos financieros por concepto de deuda externa, muestran ingresos por US\$ 560 millones de desembolsos; en cambio,

los egresos correspondientes a amortización (reales o ficticios) equivalieron a US\$ 1.527 millones.

Las perspectivas para 1993 no son esperanzadoras en dos aspectos centrales: la evolución de las exportaciones y el impacto que ejercería el lento proceso de renegociación de la deuda externa. Según las cifras oficiales se prevé una ganancia de RMI por US\$ 200 millones hasta diciembre de 1993, estimado extremadamente optimista vistos los problemas surgidos en relación al banano, camarón y quizás el petróleo; más aún, si consideramos las tensas relaciones con el FMI y la banca privada internacional, que no transará con el país hasta que no se reinicie el pago de intereses suspendido desde mediados del año pasado. Por el lado "positivo" (para la balanza, más que para la recuperación económico), las importaciones se mantendrán prácticamente estancadas en vista de la recesión vigente.

Finalmente, conocedor del hecho que sin un arreglo de la deuda externa -y el consiguiente ingreso de "capital fresco"- es imposible una estabilización sostenida, el gobierno acometió el problema -cuando menos hasta las negociaciones fallidas de diciembre- con relativa creatividad, al proponerle a la banca privada extranjera la compra de la deuda en el mercado; ello habría permitido -en opinión de los negociadores ecuatorianos- romper el cartel de ese poderoso conglomerado, estableciendo un precedente promisorio para la renegociación de la deuda de los países del Sur.

Denegada esa posibilidad, han tenido que retrotraerse nuevamente -desde el reinicio de las negociaciones en Hamburgo, con motivo de la reunión del BID- a las formas convencionales del Plan Brady (que permitiría un descuento de hasta el 35%). Con ello, en América Latina el Ecuador es uno de los pocos países (junto con Nicaragua y Perú) que aún no arreglan el problema de la deuda externa".

Esta situación se complica, a la luz de los conflictos que se dieran recientemente al interior del Gabinete^a, en torno a la Carta de Intención que el Gobierno -es decir, el Ministro de Economía y el Presidente de la Junta Monetaria- deberán firmar en las próximas semanas (y que se viene postergando desde fines de febrero de este año).

Las “precondiciones” para que el Directorio del FMI apruebe el Acuerdo Contingente al Ecuador, cuyas características aún no conocemos, deben ser muy exigentes. Probablemente lo que el FMI esté exigiendo -seguramente con el apoyo de una minoría del Gabinete^a- es, entre otras medidas, el ajuste de ciertas tarifas públicas, tales como la electricidad, los teléfonos y combustibles varios (en que hay un evidente retraso precisamente en los de mayor consumo popular: gas y kérex) e incluso una leve devaluación del tipo de cambio (retrasado en aproximadamente 5% respecto a septiembre del año pasado y en un 18-20% en relación a 1991, según los propios expertos del equipo económico). Estas “precondiciones” no solo contribuirían a deteriorar aún más las condiciones de vida de los sectores populares, sino que darían al traste con la meta inflacionaria de 30% que se ha propuesto alcanzar el gobierno a como de lugar.



CUADRO V:
BALANZA DE PAGOS, 1991-93 (Millones de US\$)

	1991	1992	1993
1. CUENTA CORRIENTE (=2+3+4+5)	- 466	- 17	- 720
2. BALANZA COMERCIAL	644	981	759
2.1. Exportaciones	2.851	3.008	2.909
Petróleo y Derivados	1.152	1.337	1.307
Otros	1.699	1.671	1.602
2.2. Importaciones	-2.207	-2.027	-2.150
Bienes de Consumo	- 399	- 383	- 407
Otros	-1.808	-1.643	-1.743
3. BALANZA DE SERVICIOS Y RENTA	-1.221	-1.118	-1.181
3.1. Viajes	11	14	- 2
3.2. Intereses Deuda Externa	- 852	- 715	- 679
3.3. Otros	- 381	- 417	- 750
4. TRANSFERENCIAS	110	120	132
5. IMPORTACS. PETROLERAS EXTRAOR.	0	0	- 430
6. CUENTA DE CAPITALES (=7+8+9+10+11)	268	- 445	565
7. INVERSION EXTRANJ. DIRECTA	85	95	105
8. INVERSION PETROLERA EXTRAORD.	0	0	364
9. DEUDA EXTERNA	103	- 350	115
10. OTROS CAPITALES	- 31	- 107	- 82
11. CAPITALES DE CORTO PLAZO	112	- 84	63
12. FINANCIAMIENTO EXCEPCIONAL	361	483	355
12.1. Atraso pago intereses	361	275	201
12.2. Refinanc. Club de París	0	208	154
13. RESERVA MONETARIA INTERNAC. (=1+6+12)	163	21	200

Fuente: BCE (1993b y c); proyecciones oficiales de principios de marzo de 199350.

NOTAS:

¹ La presente edición de "Coyuntura y Crisis" se cerró el 11 de abril de 1993.

² A nuestro entender, sin embargo, el optimista estimado oficial del 3,7% anual habría implicado un crecimiento difícilmente justificable -considerando el drástico ajuste de septiembre- del 1,6% durante el cuarto trimestre del año pasado, que se compara muy favorablemente con el crecimiento de cada uno los tres primeros trimestres, durante los cuales (de acuerdo a BCE, 1993a, p. 51) se creció al 1,4%, 0,4% y 0,3%, respectivamente (lo que da un 2,1% acumulado hasta fines de septiembre de 1992). En añadidura, el desglose por sectores, considerando las tasas de crecimiento de 1992 (según el dato anual de crecimiento del BCE, 1993c), implicaría que durante el último trimestre del año tuvimos un "boom" económico, especialmente en los sectores agropecuario (3,8%, respecto al acumulado de 2,3% durante los primeros tres trimestres), manufacturero (3,9% respecto al 0,7%), comercio (3,8% frente al 0,2%), servicios financieros (10,6% vis a vis -4,8%). Esto no parece sensato, aún cuando se tiene que en ese trimestre decayeron las actividades de los demás sectores: Petróleo (1% respecto a 6,4% acumulado durante los primeros nueve meses); Electricidad (-9% contra 2%), construcción (-0,4% frente a -0,2%), transportes (0% frente a 4,3%), servicios gubernamentales (-6,8% versus 2,6%). A este respecto parece conveniente que el Banco Central realice una revisión completa de sus datos; estamos convencidos que ese trabajo llevaría a una estimación sustancialmente inferior de los valores presentados.

³ Joseph Ramos, en su trabajo "Políticas de Estabilización", en: Políticas Macroeconómicas - Una Perspectiva Latinoamericana, Santiago, CIEPLAN, 1988; p. 19, nota 1), hace alusión a dos notables excepciones en que, a la vez que se redujo sustancialmente la inflación, también se logró crecer: Bolivia en 1975 y Uruguay en 1969.

⁴ Pensamos que un ajuste "heterodoxo" habría podido lograr ésto, tal como se argumentará en el artículo "Hacia una política no-ortodoxa de estabilización para el Ecuador", en: Ecuador Debate, No. 26, agosto 1992; pp. 81-115.

⁵ A pesar de ello, de ahora en adelante, seguiremos trabajando con las cifras oficiales, en ausencia de estimados alternativos más realistas.

⁶ Si bien el indicador es muy parcial y, sobre todo, porque solo considera al sector "moderno" de la economía).

⁷ Así como la producción, también han descendido las ventas, el empleo y el inventario de materias primas en la industria, según esa fuente. El nivel de subutilización de la capacidad instalada se ha mantenido constante a lo largo del año (en torno al 33%), frente a un 27% durante el último trimestre de 1991.

⁸ Indudablemente la demanda de empleo no necesariamente es un indicador preciso de desempeño económico, sobre todo en períodos de ajuste, en que los empresarios aumentan la intensidad en el uso de la fuerza de trabajo.

⁹ Es sabido que la participación de las remuneraciones en el PIB ha declinado significativamente durante la década pasada, de un máximo de 33% en 1981 a un mínimo sin precedentes -no solo en el país, sino en el mundo- de 10,3% en 1991. Cifra que debe haber caído al 10% en 1992. El resto, denominado "excedente de explotación" está compuesto básicamente por "utilidades" e "ingreso de independientes". Aunque es cierto que esta última categoría ha aumentado a costa de las remuneraciones, el gran beneficiario de los ajustes desde 1982 es la categoría "utilidades".

¹⁰ Esto parecería algo imposible, ya que el Ecuador muestra una desigualdad, sin precedentes a nivel mundial, en su distribución funcional del Ingreso Nacional: (Véase nota anterior)

¹¹ Véase sobre este tema, el artículo, "Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador, 1974-1992", en esta misma sección de "Coyuntura y Crisis".

¹² Véase el artículo "Los ecuatorianos analizan su realidad: Bajo un signo pesimista", diario "Hoy", sección D; enero 1, 1993; sobre la base de una encuesta realizada por CEDATOS. Para el año en curso las expectativas tampoco son muy halagadoras, teniendo presente que el 64,2% considera que estaremos peor que ahora: mucho mejor que ahora, 3%; mejor que ahora, 11,4%; igual, 19,6%; más difícil que ahora, 39,5%; y mucho más difícil que ahora, 24,7% (1,8% no sabe o no responde).

¹³ Las cifras de desempleo para 1990 y 1991 son de 6,2 y 8,5% de la Población Económicamente activa; mientras el subempleo alcanzaría, respectivamente, al 49,7 y 51,2%.

¹⁴ En su forma convencional, la "apertura" de una economía se mide por el cociente entre las exportaciones más las importaciones respecto al PIB. El grado de apertura en el Ecuador -medida en US\$- ha pasado de 28,6% en 1980 a 37,1 en 1991 (BCE, 1992).

¹⁵ Medido en sucres de 1975.

¹⁶ Es interesante señalar que, en 1992, se importan solo US\$ 20 millones en bienes de capital para la agricultura, mientras que se habría llegado a unos US\$ 200 millones -¡diez veces más!- en importaciones de automóviles para uso particular (que, en parte, se encuentran consignados en "bienes de consumo duradero" y, el resto, en "equipo de transporte"). Esto es indudablemente positivo en el sentido que, a través del "libre juego del mercado", se contribuye a renovar el parque automotor (con lo que se contribuiría a evitar un mayor deterioro urbano del medio ambiente; pero teniendo en cuenta el número de vehículos ingresados, sin que se hayan desechado los depreciados, más el hecho que la mayoría usan gasolina con plomo, es poco lo que habrá de esperarse en ese sentido). Sin embargo, si se observa el enorme stock de vehículos importados que no se han podido vender, el "mercado" no siempre resulta el mejor asignador de recursos (en este caso, porque las expectativas "irracionales" de los importadores no imaginaron que tendrían tantos competidores en esa actividad). La asignación de las divisas, en este caso, muestra una dilapidación social trágica.

¹⁷ Véase al respecto el magistral artículo de Dieter Senghaas, "Elements of an export-oriented and autocratic development path", en: Economics, Alemania, 1982; pp. 7-17. Seguimos su exposición en las precondiciones económicas y sociopolíticas requeridas para que el modelo primario-exportador lleve a un desarrollo exitoso, según la experiencia de los países escandinavos, Dinamarca, Canadá, Australia. Para el caso de los países del Sudeste Asiático, en esa misma tónica, consúltese el trabajo de Frederic Deyo, comp., The Political Economy of the New ASian Industrialism, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

¹⁸ Aquí hemos debido hacer una ajuste a las cuentas del BCE a fin de cuadrar los datos; en el original el crecimiento es de 60,2%.

¹⁹ Que corresponde al promedio anual del período 1985-90, según el trabajo "La Acumulación de Capital y los Problemas de la Macroeconomía Ecuatoriana en el periodo de postguerra", Quito, "Ecuador Siglo XXI", Serie "Aportes", 1992; p. 86.

²⁰ Véase, más abajo, nuestro análisis de la contracción real del presupuesto gubernamental, aprobado por el Congreso.

²¹ Los detalles de este problema pueden verificarse en el artículo que sobre el tema se ha elaborado por el equipo Coyuntura y Crisis. (Documento interno).

²² Lo que no se aplica a sus demás políticas, ni mucho menos a las “reformas estructurales” que viene proponiendo, que son claramente ortodoxas y que, en algunos casos, van más allá de sus más fanáticos acólitos.

²³ Véase del CONADE, “Agenda para el Desarrollo”, Quito, marzo de 1993; documento interno. Asimismo, la ponencia de Pablo Lucio Paredes, “La década de los 80: lecciones e ideas para la teoría y la práctica”, Congreso Latinoamericano de Economistas, Quito, diciembre de 1991, mimeo.

²⁴ Según el “Plan Macroeconómico”, para 1992, el déficit cuasi-fiscal habría llegado al 1,5%, de no haberse adoptado correctivos. En años anteriores llegó al 2,5%.

²⁵ En efecto, si se compara el SMV y complementos, que a febrero de 1993 ascendía a \$ 153.167 con los \$ 240.153 a que equivaldría el costo de la “canasta básica” (INEC-CONADE), que solo incorpora alimentos, tendríamos un déficit de \$ 87.000 (o algo más del 36%). Por su parte, para el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, que también realiza estos cálculos, esa canasta ascendería a \$ 188.010; pero, además, calcula un “Gasto Mínimo Mensual” (para una familia de cinco miembros), que incluye todos los rubros elementales, que estima en \$ 407.025 (¡207% por encima del mínimo y complementos! y 97% mayor aún considerando 1,6 perceptores de ingreso por hogar).

²⁶ Véase “Opinión Empresarial” No. 0 de INSOTEC, en que se presentan los resultados de una Encuesta de Opinión a 98 empresas pequeñas y medianas radicadas en Pichincha, y de acuerdo a las cuales la situación económica -durante el último cuatrimestre de 1992 respecto al mismo período inmediatamente anterior- no parece dramática, incluso sería “halagadora”. En efecto, 7,1% de los encuestados dice que su situación general es “excelente”, 43,8% que es “buena”, 37,7% “regular” y solo un 10,2% “mala”. Los niveles de producción habrían crecido en 37,7% de ellas, manteniéndose en 28,5%; y, en relación a las ventas, habrían crecido en 40,8% de los casos, 24,4 se mantuvieron y 31,6% cayeron. En cambio, un 64% de empresarios indica que -como consecuencia del ajuste de septiembre- el mercado se habría comprimido, 27% consideran que se mantuvo y solamente el 7% que aumentó. Nuestra hipótesis en torno al auge relativo de ciertas empresas pequeñas y medianas (especialmente de las “informales”), al caer los ingresos reales durante el último trimestre de 1992, postula que en esas condiciones los consumidores perjudicados cambian sus patrones de gasto y consumo desde los bienes “superiores” a los “inferiores”: en vez de comprarse un traje o una camisa en la tienda, recurren al sastré; en vez de adquirir calzado nuevo, visitan al zapatero; en vez de comer en un restaurante lo hacen “al paso” en la calle; en vez de comprar jabones de marca compran el producto en funda y sin etiqueta; etc.

²⁷ La inflación promedio se obtiene de comparar el promedio de todos los doce índices mensuales de un año, respecto al mismo del año anterior. En cambio, la inflación meta que se ha propuesto el gobierno (30%) se obtiene del incremento del índice mensual de diciembre de 1993 respecto al de diciembre de 1992.

²⁸ La emisión primaria, por su parte, ha aumentado -durante los siete meses que preceden a febrero de 1993- a una tasa mensual promedio del 3,1% (equivalente a 44,3% anual). Las tasas mensuales de los últimos siete meses son las siguientes: para 1992, en septiembre: 1,1%; en octubre: 13,9%; en noviembre: -1,7%; y en diciembre: 16,9%; y en 1993, enero: -11,6%; y febrero: 5,7%.

²⁹ Según "El Comercio" (abril 10, 1993, p. A-8) el gobierno estaría dispuesto, según lo estipularía la Carta de Intención con el FMI, a controlar la emisión monetaria "con una tasa máxima del 28% anual".

³⁰ En efecto, durante 1992, el deflactor implícito del PIB aumentó en 50,4% (BCE, 1993 c) y las ramas económicas que aumentaron sus precios más allá de ese nivel fueron precisamente las más oligopolizadas del segmento "moderno" de la economía. Esto se puede comprobar, especialmente, en la industria manufacturera, la que -en conjunto- incrementó los precios en 54,5%, destacando en ella las alzas de ciertas ramas en que predominan los "precios administrados", tales como "carne y pescado elaborado" (72,9%), "bebidas" (64,3%), "papel e imprentas" (76,7%), "productos minerales básicos, metálicos y no metálicos" (91,9%), "maquinaria, equipo y material de transporte" (85,8%); mientras, las ramas más competitivas de la industria mostraron tasas muy inferiores de incremento (en especial, textiles y prendas de vestir, 25,9%, y madera, 33%). Esto fue posible, a pesar de la "apertura" a las importaciones (por la rebaja arancelaria); en 1993 ésto será tanto más difícil cuanto más sobrevaluado esté el sucre (con lo que, sin embargo, se amenazaré de muerte a la industria doméstica).

³¹ Así, según la última encuesta industrial realizada por CONADE (avance de Encuesta No. 71, en: "Situación Coyuntural", No. 32, marzo 1993, p. 14), los empresarios del sector manufacturero tienen expectativas de inflación que rebasan largamente a las del gobierno, a saber: en promedio esperan una inflación anual en torno al 41%, con variantes entre ramas (alimentos, bebida y tabaco, 43%; química y caucho, 42%; madera y muebles, 41%; textiles, vestido y cuero, 40%; minerales básicos, 40%; papel e imprenta, 36%; y maquinaria, 33%).

³² Estos, sin embargo, por su baja incidencia en los costos empresariales, casi no ejercerían -ni siquiera por el lado de la demanda- un impacto directo en la tasa de inflación. En cambio, su efecto sobre el déficit fiscal ciertamente sería contundente.

³³ En primera instancia porque las empresas oligopólicas trasladan inmediatamente los incrementados costos a los precios, lo que luego se transmite con relativa fluidez a los precios "flexibles". Sobre este tema consúltese el trabajo de Roberto Frenkel, "Precios Flexibles y Efectos Ingreso en Economías Indexadas", en: Eduardo Lora, editor, *Inflación y Estabilización en América Latina - Nuevos Modelos Estructuralistas*, Bogotá, FEDESARROLLO-Tercer Mundo Editores, 1990; pp. 49-83.

³⁴ Es de esperarse, asimismo, que tales tensiones -a medida que transcurre el tiempo y se posterga la toma de las decisiones pendientes- tiendan a expresarse directamente en público, cuando hasta ahora la ropa sucia se ha lavado bastante bien en casa.

³⁵ Un 16% adicional estima que la falta de empleo y el subempleo es el principal problema. Con ello, 71% de la población considera "difícil" la situación socioeconómica. Véase, diario "Hoy", abril 11, 1993; p. 3A.

³⁶ Un tratamiento seminal de este tema puede encontrarse en el ensayo de Edmar Bacha, "La inercia y el conflicto: el Plan Cruzado y sus desafíos", en: *Estudios Económicos*, El Colegio de México, número extraordinario, octubre 1987; pp. 167-85.

³⁷ Ciertamente la hiperinflación estaría aún muy distante, a pesar de este pronóstico aparentemente pesimista.

³⁸ Lo que, indudablemente, puede ejercer un impacto positivo sobre las expectativas -pero no de los bolsillos- de la población no alertada ni informada sobre la compleja situación económica, para lo que

requeriría acceso a la compleja información pública, solo disponible para los altos funcionarios gubernamentales, que solo la distribuyen a las misiones extranjeras y los grupos de poder.

³⁹ Usamos la fórmula convencional para estimar la tasa de interés real: $ir = (in-\pi)/1+\pi$; donde 'in' es la tasa nominal y 'pi' a tasa de inflación. Para este cálculo hemos tomado la tasa de interés nominal anual vigente en cada mes y la hemos deflactado anualizando la tasa de inflación trimestral (considerando el mes en cuestión y los dos meses siguientes).

⁴⁰ Un análisis acusoso de la banca ecuatoriana, su gestión y poder, puede encontrarse en el trabajo de Wayne Camard, "Trade and Industry in Ecuador: Business Groups and Structural Adjustment", Stanford University, junio de 1991; mimeo.

⁴¹ Aunque aparentemente se está pensando en un esquema de cobro de impuestos directos sobre la base de la "renta presunta", lo que sería un gran avance en la materia.

⁴² Esta sección se basa, en gran medida, en los excelentes informes que prepara el ICE y que publica en su semanal "Boletín Económico".

⁴³ Entre las que destacan la "revolución tecnológica" en marcha, los cambios en los sistemas de gerencia y organizativos, el fin de la denominada Guerra Fría, la presencia creciente de países antes "subdesarrollados" en el comercio de manufacturas en el mundo y la heterogeneidad amenazadora entre los países del "Tercer Mundo", la sustitución de materias primas por sintéticos, la creciente "servicialización" del comercio mundial, la importancia de las economías de escala y de la competencia no-precio, etc.

⁴⁴ En correspondencia con los supuestos en que se basan las proyecciones de la OECD: precio real del petróleo de US\$ 18; tipos de cambio invariables del yen y del marco respecto al dólar de 13,50Y y 1,57DM, respectivamente; y ausencia de cambios en las políticas actuales.

⁴⁵ Véase el trabajo de Francisco Sagasti y Gregorio Arévalo, "América Latina en el nuevo orden mundial fracturado: perspectivas y estrategias", en: Comercio Exterior, vol. 42, no. 12, diciembre; pp. 1102-10.

⁴⁶ Medido sobre la base de las medias aritméticas de las tasas de crecimiento de las importaciones y exportaciones mundiales, en volumen.

⁴⁷ Paradójicamente, sin embargo, una exitosa renegociación de la deuda -sobre todo, cuando hay precondiciones de por medio- puede llevar a ajustes de política económica que derivarían en tasas de inflación que van más allá de la meta fijada por el gobierno.

⁴⁸ Véase "El Universo", lunes 5 de abril de 1993, primera página.

⁴⁹ Entre los que se contarían el Vice-presidente, los Ministros de Finanzas y de Industrias, el Secretario General de CONADE.

⁵⁰ Estas cifras deben haberse modificado sustancialmente, luego de la negociación del equipo económico nacional con la Misión del FMI; se publican, sin embargo, para comparar las intenciones que ahí se expresan con los resultados finales.

FUENTES ESTADISTICAS

BCE (1992), Cuentas Nacionales del Ecuador, 1966-1991. N° 15, Quito, División Técnica del Banco Central, 1992.

BCE (1993a), "Información Estadística Mensual", N° 1692; Febrero 28.

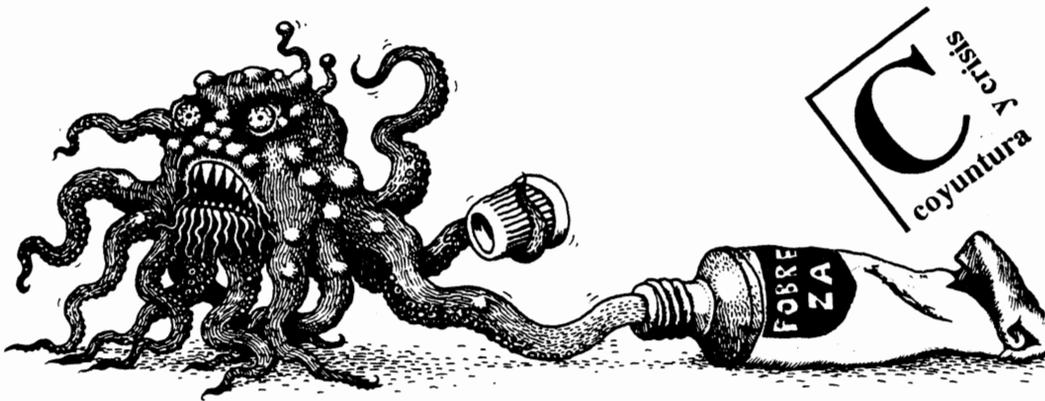
BCE (1993b), "Información Estadística Mensual", N° 1963, Marzo 31.

BCE (1993c), "Producto Bruto por Clase de Actividad Económica", Subgerencia de Investigaciones Económicas.

BCE (1993d), "Ecuador: Proyecciones de Balanza de Pagos", Subgerencia de Balanza de Pagos y Política Cambiaria.

CONADE (1992-93), "Situación Coyuntural", revista mensual; varios números.

CONADE (1993), "Agenda para el Desarrollo", Quito; documento interno, marzo.



DELINCUENCIA, NARCOTRAFICO Y POBLACION PENITENCIARIA EN EL ECUADOR, 1974-1992

Equipo de Coyuntura, CAAP

El aumento en extensión y profundidad de las condiciones de pobreza, han acentuado las formas de violencia y han convertido los problemas de delincuencia en una llaga nacional

El sorprendente incremento de la delincuencia en el transcurso de los últimos años en el Ecuador, exige un análisis de sus características y tendencias, a efectos de diseñar políticas para enfrentarlas a la brevedad. La crisis económica que agobia al país desde principios de los años ochenta y la zozobra social a que ha dado lugar con cierto retraso, exige una respuesta enérgica, no solo del gobierno, sino muy particularmente de la sociedad civil.

El presente ensayo intenta introducir a este complejo tema, auscultando sus principales rasgos en forma puramente **cuantitativa** durante los últimos veinte años¹. Trataremos la evolución de la delincuencia y sus variedades, así como su relación con la población penitenciaria. Para tal efecto, distinguiremos su diferenciada intensidad en la fase del **auge** del ciclo económico (1974-81, en que el PIB crece a una tasa anual del 6,1%) y en la de la **crisis** (1982-92, durante la cual apenas alcanzó el 2% anual), en la que el problema delincencial y penitenciario recién se torna explosivo y difícilmente manejable.

Una visión panorámica de todo el período para el que disponemos de datos (1974-1992), nos muestra que la delincuencia² se ha expandido a una tasa anual del 5,7%, ritmo marcadamente superior al crecimiento de la población urbana (4,3%). En cambio, la población penitenciaria solo ha crecido al 3,4% anual, a pesar de lo cual se observa una relativa sobrepoblación interna respecto a la capacidad carcelaria disponible. Evidentemente, diferenciando las fases del ciclo económico, mientras en el auge económico relativo la delincuencia crece a una tasa moderada del 0,5% anual, en la de crisis el incremento es explosivo, alcanzando un impresionante 9,2% anual.

1. CICLO ECONOMICO Y NIVELES DELINCUENCIALES

La década de los setenta se caracteriza por una aparente estabilidad económica, producto del 'boom' petrolero y del agresivo endeudamiento externo, que permite al gobierno militar disponer y destinar importantes recursos financieros a diferentes actividades económicas, así como dotar de mayores servicios y obras destinadas al aumento de la capacidad productiva y la infraestructura de transporte y distribución de bienes, que benefició directamente al sector privado de la economía, profundizando de esta manera el desarrollo urbano distorsionado del país. Ya en 1979 se observa el "agotamiento" de ese modelo, por los desequilibrios macroeconómicos (fiscal y externo) a que dió lugar.

Concomitantemente con ese auge, el crecimiento de las actividades delincuenciales fue leve, incrementándose -en términos absolutos- de 15.490 a 16.070 casos, entre 1974 y 1981. De manera que la tasa anual de aumento de la delincuencia (cercana al medio por ciento) fue bastante menor al crecimiento demográfico urbano, que llegó al 5% anual en ese período. De ahí que la frecuencia delincencial -respecto a la población urbana- haya declinado en un apreciable 26,3% en ese lapso (cayendo de 0,57% en 1974 a 0,42% en 1981).

En ese período, el PIB nacional creció a un ritmo del 6% anual, el salario real³ lo hizo en 5,3% y las remuneraciones totales (en sucres constantes⁴) en 9,7%. Esa favorable evolución permitió suavizar la conflictividad social potencial, arraigada en los graves problemas estructurales que se vienen arrastrando desde tiempos inmemoriales en el país. En el Cuadro I se detallan los datos correspondientes para cada año, cuyas tendencias principales se pueden verificar en el Gráfico A.

En contraposición a ese proceso de estabilidad relativa durante los años setenta, sobre todo a partir de 1982, se inicia en el país un proceso de estabilización económica que -hasta el día de hoy- viene desestabilizando crecientemente las condiciones de vida de la gran mayoría de la población. En este período (1982-92) aparecen claramente -y con tendencia amenazadoramente creciente- los problemas estructurales que en la etapa petrolera se habían mantenido ocultos⁵.

La crisis que atraviesa el país, es conocidamente una de las más graves del siglo actual, en la medida que ha adquirido una profundidad y magnitud sin precedentes, tanto por factores exógenos⁶ y, sobre todo, por efecto de las persistentes políticas de ajuste económico⁷. Su impacto sobre los ingresos reales de la población se puede observar en el Gráfico A, notándose una caída alarmante del salario en 60,1% (y de las remuneraciones totales en 55%), desde 1982, en términos

CUADRO I
 SALARIO REAL, DELINCUENCIA, INTERNOS PENITENCIARIOS, POBLACION URBANA
 1974 - 1992
 AÑO BASE: 1974=100

AÑOS	SALARIO REAL (1)			POBLACION URBANA (2)			DENUNCIAS DELINCUENCIALES (3)			DELINCUENCIA /P. URBANA (4) $4=(3a/2a)$	PROMEDIO INTERNOS (5)			INTERNOS /DELINCUENCIA (6) $6=(5a/3a)$
	VALOR (1a)	INDICE (1b)	TCA (1c)	NUMERO (2a)	INDICE (2b)	TCA (2c)	NUMERO (3a)	INDICE (3b)	TCA (3c)		NUMERO (5a)	INDICE (5b)	TCA (5c)	
1974	2, 872	100.00		2, 698, 722	100.00		15, 487	100.00		0.006	4, 392	100.00		0.284
1975	3, 005	104.63	4.63	2, 832, 148	104.94	4.94	15, 224	98.30	-1.70	0.005	4, 447	101.25	1.25	0.292
1976	3, 174	110.52	5.62	2, 972, 531	110.15	4.96	15, 237	98.39	0.09	0.005	4, 677	106.49	5.17	0.307
1977	2, 810	97.84	-11.47	3, 120, 270	115.62	4.97	17, 593	113.60	15.46	0.006	4, 921	112.04	5.22	0.280
1978	2, 595	90.36	-7.65	3, 275, 794	121.38	4.98	13, 908	89.80	-20.95	0.004	4, 578	104.23	-6.97	0.329
1979	2, 962	103.12	14.13	3, 439, 562	127.45	5.00	16, 330	105.44	17.41	0.005	4, 797	109.22	4.78	0.294
1980	5, 311	184.94	79.34	3, 612, 070	133.84	5.02	18, 751	121.08	14.83	0.005	4, 773	108.67	-0.50	0.255
1981	4, 119	143.41	-22.46	3, 793, 854	140.58	5.03	16, 066	103.74	-14.32	0.004	5, 550	126.37	16.28	0.345
1982	4, 148	144.45	0.72	3, 985, 492	147.68	5.05	20, 555	132.72	27.94	0.005	5, 628	128.14	1.41	0.274
1983	3, 472	120.91	-16.30	4, 131, 774	153.10	3.67	27, 344	176.56	33.03	0.007	7, 094	161.52	26.05	0.259
1984	3, 721	129.58	7.17	4, 283, 641	158.73	3.68	27, 382	176.81	0.14	0.006	7, 116	162.02	0.31	0.260
1985	3, 624	126.19	-2.61	4, 441, 317	164.57	3.68	28, 947	186.91	5.72	0.007	6, 882	156.69	-3.29	0.238
1986	3, 730	129.89	2.93	4, 605, 035	170.64	3.69	25, 687	165.86	-11.26	0.006	6, 560	149.36	-4.68	0.255
1987	3, 407	118.62	-8.68	4, 775, 039	176.94	3.69	28, 320	182.86	10.25	0.006	6, 233	141.92	-4.98	0.220
1988	2, 832	98.62	-16.86	4, 951, 583	183.48	3.70	32, 350	208.88	14.23	0.007	6, 293	143.28	0.96	0.195
1989	2, 320	80.79	-18.07	5, 134, 933	190.27	3.70	36, 166	233.52	11.80	0.007	6, 978	158.88	10.89	0.193
1990	2, 168	75.49	-6.57	5, 345, 858	198.09	4.11	37, 431	241.69	3.50	0.007	7, 659	174.39	9.76	0.205
1991	2, 060	71.73	-4.98	5, 543, 664	205.42	3.70	36, 021	232.59	-3.77	0.006	7, 884	179.51	2.94	0.219
1992	1, 654	57.59	-19.71	5, 749, 144	213.03	3.71	42, 178	272.34	17.09	0.007	7, 956	181.15	0.91	0.189

FUENTE: Base de Datos "Crisis y Coyuntura; Quito, CAAP, 1993"

reales (Ver Cuadro I, columna 1). A ello se añade el aumento del desempleo y del subempleo que, hoy en día, abarcan, según el INEM, el 61% de la fuerza laboral. Finalmente, según UNICEF, 54,8% de la población urbana vive por debajo de la línea de pobreza.

Todo ello se refleja nítidamente en el crecimiento delincuencial que aumenta abruptamente, de algo más de 16.000 casos en 1981 a 42.000 en 1992 (es decir, ascendiendo a un nivel impresionante de 115 delitos diarios), representando un incremento del 163%. Es decir, marcando una tasa anual promedio de crecimiento del 9,2% en estos últimos once años de “ajuste económico”.

Paralelamente, la población urbana se expandió de 3,8 millones a 5,8 millones, implicando un impresionante aumento del 51,5% (casi 3,9% anual), bastante inferior, sin embargo, al de los delitos. Esto significa que la delincuencia respecto a la población urbana se incrementó en 73,8% en este período; pasando de 0,42% en 1981 a 0,73% en 1992 la relación delincuentes/población urbana.

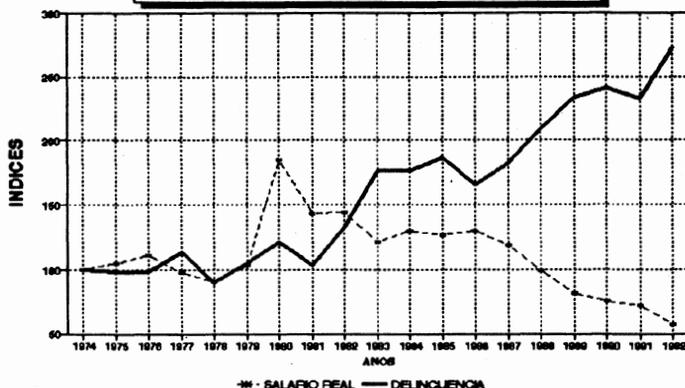
Se observa ahí, evidentemente, que existe -para este extenso período de una generación, que ha vivido su primera mitad en auge económico y la segunda en recesión- una correlación negativa entre el número de delitos y el crecimiento salarial y del PIB, si bien generalmente con un retraso de un año. Asimismo, los niveles de violencia y de inseguridad e intranquilidad ciudadanas -especialmente en los sectores populares- van en dirección opuesta a la evolución de estas últimas variables.

2. LA DISTRIBUCION REGIONAL DE LA DELINCUENCIA

Es evidente el incontrolable avance de la delincuencia en el país en la última década, prometiendo la presente llegar a niveles intolerables, aunque podamos pensar que ya nos encontremos en el límite. Todos

GRAFICO A:

**SALARIO REAL Y DELINCUENCIA
1974 - 1992 (1974=100)**



FUENTE: Cuadro I (Columnas 1b y 3b)

los días los medios de comunicación informan sobre la ola de robos, asaltos, violaciones, asesinatos, secuestros y demás actos delictivos que se producen en las principales ciudades, con niveles de violencia sin precedentes, reflejando los niveles de desesperación a que se puede llegar después de tantos años de infructuosos “ajustes”. Este fenómeno inusitado se da principalmente en los barrios marginales¹⁰.

Estos hechos están especialmente concentrados en Pichincha y Guayas, donde se presenta el 61.2% de los delitos cometidos. En efecto, en la primera de las provincias nombradas la tasa de crecimiento de los delitos fue del 5,7% promedio anual para todo el período (1974-92) y de 13,1% entre 1981 y 1992; mientras que en la segunda, los guarismos correspondientes son 1,9% y 7%, respectivamente.

Para el período 1974-92 la mayoría de la población urbana del país se encuentra localizada en Guayas y Pichincha, que albergan al 60% de sus habitantes. Sin embargo, entre 1974-81, Pichincha representa el 24,4% de la población urbana del país, mientras que el Guayas

hospeda al 35,2%. Para el período 1982-92, Pichincha reduce su participación al 23,8% y Guayas la aumenta al 36,1%.

En Pichincha, entre 1974 y 1981, se cometieron -en términos de promedios anuales- 3.713 delitos (denunciados), mientras que en Guayas fueron 5.496. De 1982 en adelante, los promedios anuales fueron de 8.228 (122% más que en el período anterior) y 9.322 (+70%), respectivamente.

Durante los últimos tres años (1990-92), sin embargo, se observa un vuelco importante: la delincuencia es mayor en Pichincha que en Guayas, marcando un promedio de 11.115 casos anuales el primero y de 9.993 el segundo¹¹.

De manera que, en términos relativos y absolutos¹², la delincuencia es mayor -hoy en día- en Pichincha que en Guayas, donde los actos delictivos en 1992 fueron de 11.853 en el primer caso y 10.824 en el segundo.

Ello muestra un cambio radical de las acciones delictivas, que parecen

trasladarse crecientemente, en términos absolutos y relativos, de la Costa a la Sierra durante esta última generación¹³. En efecto, en térmi-



nos de **regiones naturales**, se observa un alarmante incremento en las frecuencias observables en la sierra, al alcanzar un crecimiento delictivo de 7,4% promedio anual para el período completo y un desconcertante 9,9%, entre 1981 y 1992. Para la costa, tenemos un crecimiento promedio anual del 4,1% para el período y de 8,7% entre 1981 y 1992. De manera que con la crisis se ha invertido también la relación de delincuencia/población urbana, en términos regionales.

La población delin-
92 a nivel de regio-
manera en términos
y 50,3% en la sierra,
Oriente y Galápagos
delincuencia en la
al aumento de casos
gurahua, así como a la disminución relativa, en los últimos años, de la delincuencia del Guayas.

C
y crisis
coyuntura

cuencial en el período 1974-
nes se localiza de la siguiente
relativos: 48,1% en la costa
con el 1,6% restante para
(0,07%). El crecimiento de la
sierra se debe especialmente
en Pichincha, Azuay y Tun-
gurahua, así como a la disminución relativa, en los últimos años, de la delincuencia del Guayas.

En efecto, para 1974, Guayas representaba el 54,5% del total delin-
cuencial nacional; Pichincha el 31,0%; Azuay 3,3% y Tungurahua el
1,4%. En 1982, en cambio, la relación se acorta, puesto que Guayas
representa el 42,3%, Pichincha el 21,8% Azuay 6,1% y Tungurahua
el 5,9%. Y ya para 1992 la relación se invierte: Pichincha atestigua el
30,2% de los casos, Guayas el 27,6%, Azuay el 6,3% y Tungurahua
el 4,5%.

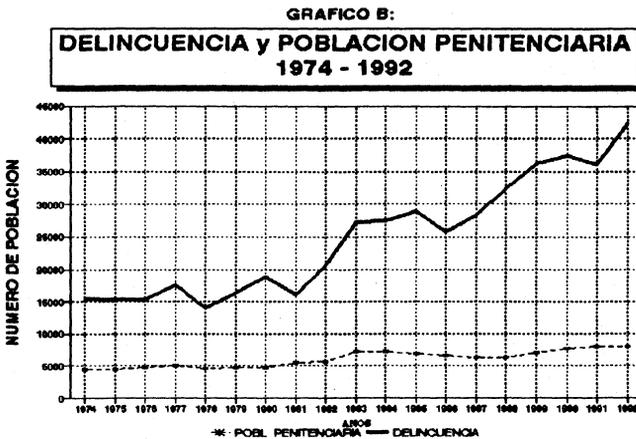
En 1974, el 90,6% de la delincuencia de la costa se encontraba en el
Guayas, para 1982 representaba el 76,1% y en 1992 había declinado
al 61,4%. Por el contrario, la delincuencia en las otras provincias del
litoral aumentan en términos absolutos y relativos. Así tenemos, por
ejemplo, que Los Ríos -para los años señalados- muestra un alarmante
incremento en su participación, al pasar del 1,5% al 5% y al 10,4%,
respectivamente.

Finalmente, el 77% de la delincuencia en la sierra en el período se concentra en tres provincias: Pichincha (55,8%); Azuay (11,3%); Tungurahua (9,9%).

3. DELINCUENCIA Y POBLACION PENITENCIARIA

Más preocupante aún resulta el hecho que, al expandirse la delincuencia, el crecimiento de la población penitenciaria no se haya expandido al ritmo requerido por aquella. A pesar de ello, buena parte de los Centros de Rehabilitación Social (CRS) se encuentran cada vez más sobrepoblados en relación a su capacidad, desbordando crecientemente sus posibilidades de absorción adecuada.

Así tenemos, que la proporción entre el promedio de internos penitenciarios y la población delincencial muestra una marcada inclinación hacia la baja, distanciándose la diferencia entre delincuentes y presos (Ver Gráfico B).



Mientras que para 1978 el promedio de internos en los Centros de Rehabilitación Social del país representaba el 32,9 por ciento de la población delincuyente; para 1985 esta relación decrece al 23,8%, y en 1992 los internos de los CRS solo representan el 18,9% del total de la población delincuyente estimada. Adicionalmente, el decrecimiento del cociente población penitenciaria/población delincuyente entre 1979-1992 es de 35,8%. Véase, nuevamente, el Cuadro I, columna (8).

Es de resaltar, además, que mientras la población penitenciaria entre 1974-1992 ha pasado de 4.392 a 7.956 reclusos (es decir, ha aumentado en un 81%), los recursos humanos, materiales, y financieros necesarios para una adecuada rehabilitación de los internos penitenciarios no han sufrido cambios de importancia significativa.

Al respecto es digno de consignar que los internos disponen de escaso apoyo para la salud. Para 1992, el promedio de internos por médico es de 203¹⁴, por odontólogo el número es de 236, por trabajador social es de 166 y por psicorehabilitador es de 162.

Así mismo, la ración diaria para comida ha ido descendiendo paulatinamente, a pesar de su irrisorio nivel absoluto, mostrando una caída real del 30% entre 1980 y 1992¹⁵.

La infraestructura física de los CRS, en cambio, se ha ampliado considerablemente en años recientes. Por considerar únicamente los últimos años, tenemos que en 1987 se disponía de una capacidad carcelaria para 4.134 internos, en 1992 ella asciende a 7.702, lo que supone un significativo incremento del 83%¹⁶. Frente a esa capacidad instalada, se observan -en 1992- 7.309 internos, lo que indicaría cierta comodidad (en teoría, habría así una disponibilidad de 5%).

Esto no es así, sin embargo, si observamos la **distribución** de los internos por penal. A ese respecto se observa una subutilización relativamente amplia en algunos penales: tanto en los grandes, como Guayas-varones que solo alberga un 59,3% de su capacidad, Guayaquil-mujeres 65%, Quito-Mujeres 70%, Quito No. 1 (ex-penal) 31%, Loja 82%, Riobamba 67%; como en los pequeños, tales como 37% de ocupación en Alausí, 39% Vinces, 51% Macas, 68% Cuenca-Mujeres, 78% Jipijapa, etc.

De otra parte, existe una sobrepoblación en otros, con excesos que van -en forma creciente- de un 2,7% en Tulcán, 6% en Latacunga, 10% Azogues, 54% en Bahía de Caraquez, 55% Cañar, 61% Quevedo, 76% Tena, 82% Cuenca-varones, 82% Babahoyo y 87% Portoviejo, hasta llegar a niveles inconcebibles: 136% Machala, 149% Esmeraldas-varones y 156% en Quito (Cárcel No. 2). Esta es una situación que no hace más que reflejar, en ese espacio, el nivel de injusticia económica y social que enfrentan los segmentos más desposeídos de la sociedad y, más específicamente, la casi imposibilidad de la rehabilitación en esas condiciones.

Dentro de los CRS se puede constatar, por lo demás, el irrespeto de los más elementales derechos. Más aún, el porcentaje de sentenciados sobre la población penal total es mínimo: para todo el período es de 30% promedio, situación que se viene manteniendo estable en los últimos años.

Las condiciones son aún más dramáticas si se tiene presente que “El promedio de tiempo que los sindicados se encuentran sin sentencia es de más de 2 años; pero este dato estadístico no demuestra los casos de internos con 5 y hasta 7 años sin sentencia y en algún caso el detenido no conoce de qué se le acusa o el motivo de su detención”¹⁷. Esta dramática situación difícilmente ha sufrido cambios de importancia en tiempos recientes, tanto por el manejo burocrático de los trámites

judiciales, como por la caducidad y permanencia de leyes complejas y obsoletas.

4. LAS MODALIDADES DE DELINCUENCIA Y SUS TENDENCIAS

Dado el sinnúmero de tipo de delitos que se cometen en el país se ha considerado necesario agruparlos en cinco categorías, a saber: contra las personas, contra la propiedad, sexuales, por estupefacientes y "otros". Véanse los detalles en el Cuadro II.

Dentro de los delitos contra las **personas**, hemos consolidado las causas en dos subgrupos: los **robos** propiamente dichos¹¹ y la **agresión** física (que abarca, además, los homicidios e intentos de homicidio, los pandilleros, y los secuestros y raptos).

En la categoría de delitos contra la **propiedad** se ha considerado seis divisiones: el **abigeato** y sus diferentes formas; el abuso de **confianza** y falsificación de documentos; el allanamiento y **destrucción** de bienes; las **invasiones**; los robos de **vehículos** y accesoristas; y **otras** formas de robo a la propiedad.

Dentro de los delitos **sexuales** se considera las violaciones y abusos sexuales propiamente dichos, como la prostitución masculina y femenina.

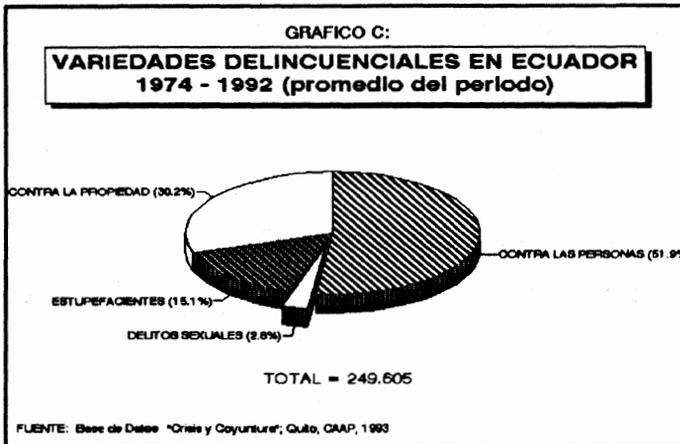
En el caso de **estupefacientes**, diferenciamos entre el consumo, la tenencia y el tráfico de drogas.

Finalmente, el rubro "**otros**" incluye delitos que aún no poseen evidencia suficiente y que requieren de un proceso de investigación, así como denuncias que han sido presentadas a las



diferentes instituciones policiales y de control y que no han dado curso a su trámite legal. También incluye, en nuestra clasificación, los casos de indocumentados, prófugos de la cárcel, porta armas, terroristas y casos de suicidio. Dada la dificultad de precisar con objetividad los resultados finales establecidos dentro de esta categoría, se ha considerado excluirla del análisis que sigue, a pesar de que dentro de la sumatoria total de delitos consignados en el período 1974-92 este rubro representa un apreciable 45,5%¹⁹.

Una vez planteada esta limitación, los delitos convencionales que con mayor frecuencia se cometen en el país durante el período 1974-1992, en orden de importancia decreciente, son los que se dan contra las personas (51.9 %), la propiedad (30.2 %), por estupefacientes (15.1 %) y sexuales (2.8 %). Ver gráfico C.



Conviene resaltar que los delitos contra las personas y contra la propiedad representan el 82,1 por ciento del total de infracciones cometidas en el período analizado, que en el período considerado han aumentado en 313% (incrementándose de 3.371 a 13.919 casos); es decir, a una tasa anual del 6%.

Por otra parte, si comparamos la tendencia de crecimiento podemos establecer que los delitos contra las personas durante los años 1974-79 representaba el 60,5% del total. Sin embargo, para el período 1980-92 este tipo de delitos no tiene un crecimiento relativo importante, manteniéndose prácticamente en la misma proporción (60,3%). Llama la atención el crecimiento de los homicidios (efectivos e intentos), que -por semana- se elevan de una persona (en 1974) a 17 (en 1992).

Los delitos contra la propiedad, por el contrario, muestran una tendencia relativa creciente. Para 1974-79 este tipo de delitos representaba el 17,8%, mientras que para 1980-92 su participación dentro del total alcanza el 32,5%. En estos últimos años esta modalidad delictiva viene adquiriendo cierta especialización en la selección del tipo de "objetivos", siendo cada vez más frecuentes los atracos a joyerías, centros comerciales, bancos, financieras, y vehículos, etc. Se estima que, por día, se roban cinco automóviles en Guayaquil²⁰ y de 3 a 4 en Quito²¹. De acuerdo a nuestros datos, a nivel nacional, diariamente se violentan casi 6 vehículos, sea por robo total o parcial (2.136 casos en 1992, frente a escasos 100 en 1974)²².

Cuadro II:
Modalidades delincuenciales, 1974, 1981 y 1992

	1974		1981		1992	
	Número	%	Número	%	Número	%
1. Contra las Personas	3.371	21,8	4.754	29,6	13.919	33,0
2. Contra la Propiedad	744	4,8	1.223	7,6	11.250	26,7
3. Estupefacientes	1.319	8,5	1.828	11,4	3.303	7,8
4. Sexuales	36	0,2	126	0,8	653	1,6
5. Otros ("Por investigar")	10.017	64,7	8.135	50,6	12.638	31,0
TOTALES	15.487	100	16.066	100	42.178	100

Fuente: "Coyuntura y Crisis", No. 1, Quito, CAAP.

Por otra parte los delitos **sexuales**, durante el período 1974-79 representaban el 1,7% por ciento del total, aumentando al 3,1% para los años 1980-92. A pesar de su aumento es innegable que la baja participación relativa responde a limitaciones que se autoimponen las personas afectadas (y sus familias) para presentar denuncias, sea por pudor, sea para evitar las amenazas y agresiones consecuentes.

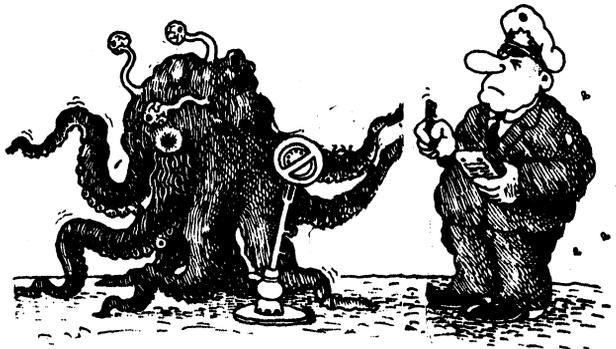
Finalmente, los delitos por **estupefacientes** durante 1974-79 constituían el 20,1 por ciento del total, ocupando entonces el segundo lugar de importancia por tipo de delitos. Para el lapso posterior, de 1980-92, los delitos por estupefacientes registran un descenso en su participación, explicando el 14,1 por ciento del total.

Este tipo de delitos por **estupefacientes** tiene características de mayor especialidad y manejo. De ahí que su estudio requiere de un tratamiento distinto a los anteriores, tema que abordaremos a continuación.

5. MAGNITUD DE LA PROBLEMÁTICA DEL NARCOTRÁFICO

Es importante señalar que a pesar de que la población delincinencial en este tipo de delitos aparentemente no es importante con relación a los otros, éste adquiere significancia relativa si comparamos desglosadamente los rubros que fueron agrupados en las diferentes categorías.

En el período de 1974 a 1981 fueron detenidas 11.016 personas



por este motivo (36,5% por tráfico, 8,3% por tenencia y 55,3% por consumo), es decir, a un promedio anual de 1.377.

En cambio, durante el último bienio (1991-92), ese promedio anual ascendió a 2.915 personas (30,9 por tráfico, 23,3% por tenencia y 45,9% por consumo), significando un incremento del 112% respecto al período de los años setenta. Entre los detenidos, por nacionalidad, predominan nuestros connacionales (92,3%) y, crecientemente, colombianos (5,4%).

Para tener una idea de la magnitud y el tipo de droga implicada, veamos las confiscaciones realizadas durante este lapso. Indudablemente, los derivados de la coca predominan en el mercado. En 1991 se confiscaron 8.307 kilogramos de pasta y 1.582 kgs. de base. Para 1992 los valores correspondientes ascendieron a 36.191, 1.613 y 1.118, respectivamente, marcando un impresionante aumento que ocupa el segundo lugar. De marihuana, fueron captados 610 kgs. en 1991 y 1.323 kgs. en 1992. El decomiso de heroína ascendió a 3,2 kgs.



En añadidura, solo estos últimos dos años, se decomisaron 4 laboratorios de cocaína (en Pichincha), se confiscó una ingente cantidad de precursores²⁴, vehículos, armas y dinero (verdadero y falso), y se destruyeron importantes plantaciones de coca (78.199 plantas²⁵), de marihuana (1.219 plantas) y de amapola (17.191 plantas!), en Tungurahua y Carchi).

Los volúmenes de decomiso de estupefacientes, destrucción de sembríos, laboratorios de procesamiento detectados, etc, han crecido en estos últimos años, mostrando desde esta perspectiva la magnitud de un problema que viene expandiéndose como un reguero -aparente-

mente incontenible- por todas las urbes ecuatorianas y al que no parece ponerse la atención suficiente. A todo ello se añade el creciente “lavado” de dinero de esa proveniencia.

NOTAS:

¹ Dejamos para un análisis posterior el planteamiento de hipótesis en torno a las causas inmediatas y más profundas del fenómeno. Por el momento nos contentamos con la presentación de las cifras más relevantes, en la esperanza que puedan ser de utilidad para los expertos en la materia que no cuenten con los datos requeridos. Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las personas que nos hicieron llegar -desinteresadamente- este valioso material estadístico (que, ciertamente, aún tiene que ser perfeccionado y completado).



² Nuestra estadística sobre “delincuencia” se sustenta en los delitos denunciados, tal como han sido consolidados por los diferentes organismos de control y seguridad interna, así como por otras instituciones públicas (desafortunadamente solo poseemos datos desde 1974). Esos datos, de acuerdo a la autorizada opinión de expertos en el tema, cubrirían apenas un 65-70% de los hechos delictivos efectivamente realizados. En este estudio eliminamos del análisis la estadística de delincuencia juvenil, que en estos últimos años ha crecido significativamente. Por otra parte, hay que reconocer que la reincidencia delincinencial en el país asciende al escalofriante 85% (“El Universo”; 31 de marzo de 1993, primera sección, p. 13).

³ Que se define como salario mínimo vital al que se le añaden todas sus bonificaciones y compensaciones; cuyo valor total nominal se ha deflactado por el índice de precios al consumidor (Base: 1979=100).

⁴ Se refiere a los sueldos y salarios totales de los empleados públicos y privados en el país, deflactados (Base: 1975=100), tal como lo consignan las Cuentas Nacionales del BCE.

⁵ Desempleo y subempleo, inflación reprimida, insatisfacción de las necesidades básicas, desigual distribución del ingreso y la riqueza, desequilibrios regionales, etc..

⁶ Destacándose entre ellos, el crudo invierno de los años 1982-83, el terremoto de 1987 y el dramático deterioro de los términos de intercambio.

⁷ Destinadas únicamente a intentar resolver los problemas de corto plazo, agravaron los de largo alcance, como la gran mayoría de las medidas de carácter neoliberal.

⁸ Pero que no parece reversible en lapsos tan cortos, presentándose una especie de “efecto retén”: aunque los ingresos reales vuelvan a aumentar, el grado de delincuencia no se amaina, a no ser que la recuperación del poder adquisitivo sea persistente por un lapso de tres o más años.

⁹ En estos días, se estableció el “toque de queda” en Machala (para contrarrestar los delitos sexuales y demás) y se dieron a conocer varias acciones de un “Escuadrón de la Muerte” que actúa en Guayaquil.

¹⁰ “Las estadísticas policiales demuestran que el 60 por ciento de los actos delictivos se genera y produce en los denominados suburbios o, en su defecto, tienen como protagonistas a los emigrantes en cualquier lugar de las urbes. Es que no hay posibilidades de encontrar trabajo adecuadamente remunerado para ellos y sus familias que esperan allá”, según *El Comercio*, 9 de marzo de 1993, p. A-4.

¹¹ Estas cifras subvalúan la delincuencia, en la medida en que estos cálculos no consideran los delitos por narcotráfico, datos que no están disponibles por provincias. Estos delitos, para el periodo 1974-92, se han venido dando anualmente en un promedio de 1.867 oportunidades (la subvaluación mencionada, por tanto, es de 7,5%).

¹² En este campo, sin embargo, aún queda mucho por investigar. Nosotros nos limitamos a consignar el número de delitos denunciados, sin diferenciar -en cada caso- la magnitud de cada caso, el grado de violencia que implica, etc., lo que podría modificar el panorama sustancialmente.

¹³ “Los delinquentes del puerto principal del Ecuador, en vista de la dura acción policial han ‘emigrado’ hacia otros sitios menos vigilados para ejercer sus actividades contra la ley”, según *“El Universo”*, del 31 de marzo de 1993; p. 13.

¹⁴ Todos los penales tienen un solo médico (solo Guayaquil-varones cuenta con 8), a excepción de Alausí, Tena y Macas que no tienen ninguno.

¹⁵ La ración diaria de comida ha ido creciendo con el tiempo, en términos nominales: en 1980 era de \$ 25, pasando sucesivamente a \$30 en 1982, a \$ 50 en 1985, a \$ 100 en 1986, a \$ 450 en 1990 y a \$ 900 en 1992 (obsérvese el distanciamiento que media entre cada ajuste). Deflactando tales valores con el índice de precios al consumidor (promedio anual) tendremos, respectivamente (a precios de 1978-79), los siguientes valores: \$ 22,1; \$ 19,0; \$ 12,7; \$ 20,6; \$ 17,4; y \$ 15,1. Hoy en día, a marzo de 1993, el valor nominal es de \$ 1.500 y en términos reales equivale a \$ 19,1.

¹⁶ Ello se explica, sin embargo, en gran medida, por la expansión de la cárcel de varones de Guayaquil que pasa de una capacidad de 900 a 3.080.

¹⁷ V. Vega y G. Narváez, “La Justicia Penal en el Ecuador y los Derechos Humanos”, en: *Archivo de Criminología, Neuro-Psiquiatría y Disciplinas Conexas*, No. 29, 1988-89.

¹⁸ En que se incluyen sus variadas modalidades: arranchadores, asaltantes, carteristas, cómplices de robo, descuideros y escaperos, bandoleros, lanzas, paveadores, cachineros, cuentistas, chantajistas.

¹⁹ En lo que sigue, por tanto, se asume que este monto está distribuido proporcionalmente entre todas las demás categorías; lo que nos posibilita hacer un análisis tentativo de las proporciones de las diversas categorías de delitos respecto al total (asumido). Las modalidades de delincuencia, incluido el rubro “otros” reflejan las tendencias que se reproducen en el Cuadro II que sigue.

²⁰ “*El Universo*”, 21 de enero de 1993; p. A-7.

²¹ “*Hoy*”, 19-I-1993, p. 8B.

²² Al respecto, es necesario recordar que -en general- el delincuente es un intermediario entre la víctima y el "empresario del delito", quien no interviene directamente en el acto delictivo pero que se apropia la parte del león de la ganancia. Resulta cada vez más difícil el acceso de la policía a estos "intelectuales" de la delincuencia.

²³ Para tener una idea de las magnitudes implicadas: Más de 500 kgs. de soda cáustica, 3.200 litros de Acetona, casi 5.000 kgs. de bicarbonato de sodio, 90 kgs. de permanganato de potasio, entre otros.

²⁴ Principalmente en la provincia de Pichincha y, en menor medida, en Esmeraldas y Napo.

revista ————— **Nº 4 / Marzo - Junio de 1993**
cántaro CUESTIONES SOBRE DESARROLLO
EN EL AUSTRO

EDITORIAL.- Crisis, estado y participación social

DEBATE SOBRE POLITICA ECONOMICA.- Las sin-razones del des-ajuste neoliberal ALBERTO ACOSTA - La política económica y la economía regional MILTON QUESADA C.

LOS IMPACTOS REGIONALES DEL NEO LIBERALISMO.- Testimonios en la crisis JUDY BLANKENSHIP - El hombre unidireccional IVAN GONZALEZ Los municipios y la afirmación de lo particular TARQUINO ORELLANA Entre la modernización y la vida, la lucha diaria de los niños y jóvenes JAIME ROBLES Neoliberalismo y universidad: perspectiva PATRICIO TORRES Políticas de ajuste: Universidad y cultura ENRIQUE SANTOS

POLITICA.- La deuda externa, la punta del Iceberg PACIENTE VASQUEZ "Nuevo Rumbo" en las políticas sociales ROSA HURTADO y DORIS SOLIS. Propuesta Neoliberal para el sector salud COMUNA VIRCHOW

INVESTIGACION.- Encuesta de línea base provincia del Azuay. Proyecto de superintendencia infantil VIII FRANCISCO MORENO

EXPERIENCIA EN LA CRISIS: Las tejedoras de chompas de lana de borrego AYUDA EN ACCION OFIS SENDAS Democracia y Participación DIEGO CORNEJO MENACHO / ESQUEL

DERECHOS HUMANOS.- Hacia una cultura de los derechos humanos FEDHU Violación de una menor por un agente de la OIA GUILLERMO NEIRA Persecución y silencio en la parroquia Ponce Enriquez COMISION DE DERECHOS HUMANOS AZUAY

MUJER.- Mujeres al borde de... ¿y los hombres qué? MARIA CUVI

HISTORIA.- Archivo: Crónica de un levantamiento indígena contra impuestos MARTHA MALDONADO

OJEANDO.- XIMENA CARRASCO

DIRECCION: Luis Cordero 7-63 (Tercer piso). Tel: 07-839346 AP.POSTAL 01.01.999
 CUENCA-ECUADOR

SINTESIS

Número 17
Mayo - Agosto 1992
SUMARIO

Presentación Intoduction: Caribbean Decolonization - New States and old Societies - Colin Clarke / Las relaciones entre América Latina, el Caribe y Europa: La influencia de los factores etnorraçioales - Francine Jácome / Migración internacional dominicana y política de migración: Viejos enfoques y nuevas tendencias - Franc Báez Evertsz / Hacia un marco teórico de la migración caribeña - Jorge Duany / Democracia y autoritarismo: Modelos y procesos políticos, contrastantes - David E. Lewis / Politics in the Commonwealth Caribbean. The Post-Colonial Experience - Paul Sutton / El Caribe Holandés en los años 90: ¿Descolonización o recolonización? - Gert Oostindie / The Lomé Caribbean and the European Community. Document prepared for the Joint EC-SELA Proyect, "Strengthening of Latin American and Caribbean relations with the European Community" / Un desarrollo sostenido para el Caribe - Trevor Harker / El Caribe y Centroamérica ante la desaparición de la URSS - Santiago Pérez / El Caribe, Estados Unidos y América Latina en la década del noventa: Menage a trois ou partouze? - Andrés Serbín / La política exterior española en el Caribe - Jean Grugel / Perspectivas para la paz y la seguridad en el Caribe hacia el año 2000 - Jorge Rodríguez Beruff... **Documentos** Informe sobre una consulta especial respecto del futuro del Mercado Común / Declaración de Georgetown sobre la profundidad y ampliación de la labor de la Comunidad del Caribe (CARICOM) / Cuarto Convenio ACP-CEE firmado en Lomé el 15 de diciembre de 1989 / Libre comercio: Retos y oportunidades para la Cuenca del Caribe / Progreso económico y social en América Latina: Informe 1992 **Bibliografía** Otros artículos / Libros **Centros de Investigacion**

SUSCRIPCION:

España: 4.500 ptas.
Estudiantes: 4.000 ptas.
Europa: 6.500 ptas.
América y otros países: 70 US\$ (Incluidos los gastos de envío)
Ejemplar suelto: 1.600 ptas. / 25 US\$
Dirección: EDISA - López de Hoyos, 141 / 28002 Madrid



LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ECUADOR: UNA APROXIMACION CUANTITATIVA

Equipo de Coyuntura, CAAP

La mayoría de estudios sobre violaciones de los Derechos Humanos (DDHH) en el Ecuador se limitan al análisis de los hechos más flagrantes del fenómeno: homicidios, torturas, arrestos arbitrarios, etc. De donde generalmente se colige, sobre todo cuando comparamos nuestra situación con la de la mayoría de países del subcontinente, que seguimos viviendo en una “Isla de Paz”.

Muy distinto resulta el panorama nacional cuando incorporamos las conculcaciones referidas a **todos** los DDHH, que van mucho más allá de los atentados cometidos contra las personas. Para tal efecto nos atenderemos a la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” (DUDH) de las Naciones Unidas, que ha sido recogida casi íntegramente por la actual Constitución Política del Ecuador” (CPE), por lo que cabría esperar que los gobiernos se atengan estrictamente a ellas.

De acuerdo a la Declaración Universal, “todo individuo tiene **derecho** a la **vida**, a la **libertad** y a la **seguridad** de su persona” (Art. 3), incluída la **justicia**, “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole (Art. 2), es decir, sin **discriminación**. Cada uno de estos aspectos será abordado diacrónicamente en nuestros futuros Informes de Coyuntura; en el presente, en cambio, ensayaremos una aproximación cuantitativa global por grandes rubros.

1. RESPETO A LOS DERECHOS A LA VIDA

Este acápite, según lo estipulan la Declaración Universal y la Constitución Política del Ecuador, se refiere al principio de acuerdo al cual “Nadie será sometido a **torturas** ni a **penas** o **tratos crueles** o **inhumanos** o **degradantes**” (Art.5; en la CPE: Art. 19, inciso 1). Sin embargo, según la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (CEDHU), entre 1991 y 1992, ha aumentado la tortura en 131% (pasando de 38 a 83 personas), el maltrato físico en 6% (de 107 a 113) y los homicidios en 52% (de 23 a 35 casos); en que la Policía Nacional tendría que responder por veintiocho muertes, las Fuerzas Armadas por seis y el personal penitenciario por una.

2. LOS DERECHOS A LA SEGURIDAD PERSONAL

Bajo este rubro se cubren seis variedades. En cuanto a la **seguridad social**, toda persona tendría “derecho a los seguros en caso de **desempleo, enfermedad, invalidez, vejez** u otros casos de **pérdida de sus medios de subsistencia** por circunstancias independientes de su voluntad (Art. 22 y Art. 25 inciso 1; Art. 29, inciso 1, de la CPE). A este efecto, cabe constatar que en el Ecuador sólo el 17% de la población es atendida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y que el 50% de las familias ecuatorianas tiene acceso a algún sistema de protección social (CONADE, 1993).

A lo anterior habría que añadir los elevados niveles de **inseguridad personal**, considerando que -según el gobierno- la tasa de aumento anual de la delincuencia -en el transcurso del último lustro- es del 7,4% (1987-92: 43%)¹.

Por otra parte, cada persona tendría **derecho al trabajo** y a la protección contra el **desempleo** (Art. 23, inciso 1). Evidentemente esta última no se otorga en el país y, para 1991, la población desempleada (respecto a la fuerza laboral o PEA), según el INEM, era de 8,5% en las ciudades y de 4% en el campo, al margen del muy elevado subempleo que se realiza en las más precarias condiciones (45,9% en las urbes). De manera que 237.000 personas en las zonas urbanas y 58.000 en las rurales no tienen ese derecho elemental al trabajo. En añadidura, casi un millón y medio de personas sobreviven realizando un trabajo paupérrimo en las urbes, denominados eufemísticamente “subempleados”.

En cuanto al nivel de vida y de remuneraciones, la DUDH nos dice que “Toda persona que trabaja tiene derecho a una **remuneración equitativa y satisfactoria**, que le **asegure**, así como a su familia, una **existencia conforme a la dignidad humana** y que será completada,

en caso necesario, por cualquiera otros medios de protección social” (Art. 23, inciso 3). Más aún, “Toda persona tiene derecho a un **nivel de vida adecuado** que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)” (Art. 25, parte inicial del inciso 1; Art. 19, inciso 14, de la CPE).

A este respecto basta señalar que: a) Existe un déficit de 630.000 viviendas en el país; es decir, 31,5% de las familias no poseen habitación adecuada; b) La población que no dispone de agua potable es del 40% y la que no tiene sistema de eliminación de excretas asciende a 48%; c) Hay un 25% de déficit de oferta de transporte público urbano en relación a la demanda (de Guayaquil y Quito); y d) a septiembre de 1992, según el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central, el **ingreso mensual del trabajador era**



de 124.167 sucres, frente a los requerimientos mínimos del mes que ascendían a \$ 392.775 (solo los de alimentación eran de \$ 157.110). De manera que sólo si 3,2 miembros de la familia laboraran con ese salario podrían cubrir el gasto mínimo de subsistencia mensual².

Así mismo, toda persona tiene derecho a la educación gratuita, cuando menos, en lo concerniente a la educación elemental, que es obligatoria (Art. 26, inciso 1). Las cifras más recientes para el Ecuador, nos indican que la tasa de deserción, en el primer ciclo de la escuela primaria, alcanza al 14% de los estudiantes; de otra parte, la tasa de permanencia es del 59,8% en primaria y de 51,9% en media. Aún no poseemos datos sobre el costo de la educación elemental en el país, a pesar de la declaratoria oficial de su supuesta gratuidad.

Un derecho no contemplado por la DUDH, pero adecuadamente consagrado en la CPE (Art. 19, inciso 2), se refiere al “derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación”. Aunque las estadísticas sobre este fenómeno y, en general, sobre el **deterioro del medio ambiente**, son deficientes y parciales, conviene señalar lo siguiente: a) La existencia de tetraetilo de plomo en la gasolina, que contamina el aire, para mediciones realizadas en la ciudad de Quito, exceden largamente los máximos establecidos internacionalmente, que ascienden a 10 microgramos de plomo en la sangre; b) el ruido, expresado en decibeles, rebasa los niveles considerados tolerables; c) la deforestación anual es de 200.000 hectáreas, frente a una reforestación que apenas alcanza las 5.000 has.; d) la destrucción de manglares avanza a un ritmo de 7% anual (período 1987-91); e) Cuando menos, 23.000 hectáreas de suelos agrícolas son regados con aguas contaminadas; etc.

Finalmente, en este campo existen dos derechos humanos esenciales sobre los que aún no poseemos estadísticas. Se relacionan con el hecho que “Toda persona tiene derecho a **fundar sindicatos** y a **sin-**

dicarse para la defensa de sus intereses” (Art. 23, inciso 4) y a que “Toda persona tiene derecho al **descanso**, al disfrute del **tiempo libre**, a una **limitación de la duración del trabajo** y a **vacaciones periódicas pagadas**” (Art. 24). Esperamos poder cubrir este vacío con las encuestas periódicas que realizaremos a una muestra representativa de trabajadores.

3. VIGENCIA DE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD Y A LA JUSTICIA

Según la DUDH, en primer lugar, “Nadie podrá ser **arbitrariamente detenido**, preso ni desterrado” (Art. 9; CPE: Art. 19, inciso 17). Más aún, “Nadie será objeto de **ingerencias arbitrarias** -en su vida privada, su familia, su domicilio, su correspondencia-, ni de ataques a su **honra** o a su **reputación**” (Art. 12; en la CPE: Arts. 17 y 19, incisos 7, 8 y 19). De una parte, las estadísticas de la CEDHU nos indican que en 1992 hubo 95 arrestos arbitrarios, lo que muestra una apreciable -si bien aun insuficiente- caída (potencial) respecto a años anteriores (1990: 216; 1991: 140); igualmente las violaciones de domicilio habrían disminuido de 12 a 8; en cambio, se presentaron 8 casos de desaparecidos y 24 de incomunicados.

Segundo, “Toda persona acusada de delito tiene **derecho a que se le presuma su inocencia** mientras no se pruebe su culpabilidad (...)” (Art. 11, inciso 1; CPE: Art. 19, inciso 17 g) y que “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a **igual protección ante la ley**” (Art. 7; CPE: Art. 19, inciso 5). De acuerdo a nuestros datos, sin embargo, sobre un total de 7.956 internos a nivel nacional (junio 1992), sólo 2.756, es decir, el 34,5% había sido sentenciado.

En tercera instancia, “Toda persona tiene derecho a la libertad de **pensamiento**, de conciencia, de religión, de opinión, de **expresión**, de **reunión** y asociación pacíficas” (Arts. 18, 19 y 20; en la CPE: Art.

19, incisos 4, 6 y 13). A este respecto la CEDHU informa de 6 casos relacionados con manifestaciones estudiantiles, paros o huelgas en 1992, que llevaron a 139 arrestos, 117 personas maltratadas y 9 heridas por armas, la mayoría de los cuales se perpetraron a partir de septiembre del año pasado.



Finalmente, hay dos derechos fundamentales adicionales de este tipo, cuyas posibles violaciones no estamos en condiciones de determinar: “Nadie será sometido a **esclavitud** ni a **servidumbre**” (Art. 4; Art. 19, inciso 17a de la CPE); y “Toda persona tiene derecho a **circular libremente** en su territorio y a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país” (Art. 13; CPE: Art. 19, inciso 9).

4. NIVELES DE DISCRIMINACION Y MARGINACION

Este tema es tratado en el Art. 4 de la DUDH y en el Art. 19, inciso 5, de la CPE. En el presente Informe nos concentraremos en la discriminación que sufren tres tipos de “minorías”.

En cuanto a los **niños**, se observa que: su tasa de mortalidad (por mil) es de 52 en general y de 17 para los de entre 1 y 4 años; que por enfermedades prevenibles muere el 36% menor a 1 año; que la desnutrición infantil crónica es del 50%, la global del 37% y la aguda del 4%; que sólo 30% de los niños absuelven los nueve años de educación básica; que la cobertura de la educación rural preprimaria apenas abarca al 20%; que ha aumentado el número de niños institucionalizados; que existen altos niveles de maltrato y abandono de los niños; y que los niños que trabajan, entre los 8 y 14 años, abarca el 8,1%.

Respecto a la discriminación de la **mujer** cabe mencionar los siguientes guarismos: a) Las tasas de desempleo de las mujeres en las

zonas rurales (2,5% en 1990), para todos los grupos de edad, son sistemáticamente superiores a la de los hombres (2%) (Darlic, 1992: 163) y en las urbes es de 13,2% para 1991, mientras que afecta sólo al 5,4% de los hombres (INEM); b) El ingreso mensual a nivel nacional (para 1988) es, para todos los sectores económicos, sustancialmente menor para las mujeres respecto a la de los hombres: -35% en el agregado; -20% en el sector moderno; -44% en el informal; y -73% en las actividades agrícolas y servicio doméstico (ibid., p. 186) y, en 1991, en general para las ciudades, es inferior en -35,5% a la de los hombres (S/. 106.639 respecto a S/. 165.352); c) De igual manera, la población femenina en edad escolar que asiste a los establecimientos de enseñanza es menor a la de hombres en las zonas urbanas (37,6% respecto a 39,1%), e igual en las rurales (30,5%), porcentaje que ha ido declinando durante el período de crisis, desde 1982, en que ascendía, respectivamente, a 40,0% y a 32,2% (ibid., pp. 227s.); d) el porcentaje de mujeres matriculadas en las



universidades sobre el total es menor al de los hombres, si bien ha venido creciendo en el tiempo: 1970: 28%; 1975: 34%; 1980: 38%; y 1987: 46,7% (ibid., p. 248); e. de la población de diez y más años, las mujeres muestran tasas de analfabetismo que representan casi el doble del que dan cuenta los hombres: 5,9% en las ciudades y 20,8% en el campo (ibid. p. 250); f) del total de créditos educativos otorgados por el IECE, la minoría se otorgó a mujeres (1985-90): 35% para estudios en el Ecuador y 28,7% para estudios en el extranjero (ibid., pp. 260s.); g) Del conjunto de candidatos elegidos para las elecciones generales de presidente y vicepresidente de la República, de diputados nacionales y provinciales y de autoridades seccionales, entre julio de 1978 y junio de 1990, fueron mujeres únicamente el 4,6% (ibid., p. 291); h) la participación de la mujer en los órganos superiores de la administración pública (Noviembre 1990) es mínima: ningún Ministro; 12,8% de subsecretarios y 12,5% de directores (ibid., p. 303); entre otros indicadores significativos de la discriminación de la mujer en el país.

En cuanto a los **indígenas** (1912 comunidades), los siguientes datos son claros en torno a la consuetudinaria marginación de que son víctimas: solo acceden al 1% de los programas sociales y económicos del Estado y al 4,2% del total del crédito otorgado por el Banco Nacional de Fomento (1980-91); 8% están desempleados y 53% subempleados; poseen escasos 1,6% de las tierras de la sierra, de las que únicamente el 2% tienen riego; un 5% de la población está amparada por el Seguro Social Campesino; la mortalidad infantil es de 141 por mil nacidos vivos; el analfabetismo es del 25% y la deserción escolar del 22% (CONADE, 1993).



5. CONCLUSIONES

Tanto de acuerdo a la CEDUH, como a la ALDHU, la situación de los derechos humanos en el país se ha deteriorado durante el año ante-

rior, especialmente a partir de septiembre. Se estima, asimismo, que este año continuará esa tendencia, en gran medida como consecuencia del deterioro generalizado de los niveles de vida, en presencia de una recesión (frente a un crecimiento económico del 3,7% en 1992, se espera una tasa del 2% para este año, con lo que el PIB por habitante habrá de caer levemente), que vendrá acompañada de una mayor redistribución regresiva del Ingreso Nacional. Evidentemente ambos son, en importante medida, resultado de la política económica en curso, en ausencia de compensaciones sociales mínimas, que no solo aún no se ponen en marcha, sino que disponen de fondos muy exigüos para acometer su tarea con seriedad.

Indudablemente, comparando los actos de violencia en el país, con los de una mayoría del resto de países latinoamericanos, la situación aún aparece mejor en el Ecuador. Pero no podemos entender los Derechos Humanos en ese sentido estrecho, sin considerar asimismo la denominada Violencia Estructural, sobre la base de cuya evaluación el país no queda tan bien librado.

Por lo demás, los datos presentados son **promedios nacionales**, lo que esconde sesgos importantes, el más relevante de los cuales es el que permite apreciar que la mayoría se concentra en las violaciones de DDHH de los estratos pobres y los de ciertas minorías, que son las que -en su inmensa mayoría- sufren de este menoscabo diariamente. Por lo demás, en general, los medios de comunicación solo consideran las violaciones de los derechos de las minorías pudientes, en los raros casos en que se ven afectadas.

A ello hay que añadir el hecho que la estadística que poseemos en el Ecuador es aún muy deficiente, en parte por razones metodológicas (no se recogen coordinada y adecuadamente las violaciones), como por la circunstancia que -por diversas razones- solo se denuncia un porcentaje reducido de los hechos.

Finalmente, debe señalarse que -por lo comentado- las violaciones de los derechos, sujetas a medición empírica, tal como las hemos presentado en las secciones anteriores, si bien nos otorgan una aproximación a las tendencias, apenas revelan la punta del enorme témpano que representa el problema en su globalidad. La gran mayoría de hechos atentatorios contra la vida, la seguridad, la justicia y la libertad, así como las situaciones de discriminación, son de tipo cualitativo, no susceptibles de constatare numéricamente. El maltrato o abandono de niños, de la mujer desamparada, de los ancianos, entre otros, no son factibles de cálculo; y son esos malos tratos los que abundan en el país y, más aún, como es notorio, van **in crescendo** en un ambiente de pobreza generalizada.

FUENTES DE LAS ESTADISTICAS

ALDHU, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Ecuador durante 1992, Quito, Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos.

CAAP, Banco de Datos de "Coyuntura y Crisis".

CEDHU, "Derechos del Pueblo", revista mensual; varios números, Quito, Comisión Ecueménica de Derechos Humanos.

CEDIS, "Punto de Vista", revista semanal; varios números, Quito, Centro de Estudios e Investigación Social.

CONADE, Agenda para el Desarrollo, borrador de trabajo; Quito, 1993.

Darlic Mardesic, Vjekoslav (1992), Estadísticas de la Mujer, Ecuador 1992, Quito, ILDIS-UNIFEM.

IIE, "Boletín Economía", varios números; Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central.

INEM, Encuesta Permanente de Hogares, Nacional Urbana 1991, Quito, Instituto Nacional de Empleo, oct. 1992.

NOTAS DEL DOCUMENTO

¹ Véase nuestras cifras al respecto, incluidas en esta misma sección de Coyuntura, en el artículo "Delincuencia, Narcotráfico y Población Penitenciaria en el Ecuador, 1974-1992".

² Véase "Boletín Economía", septiembre 1992; p. 20). El mismo CONADE señala que, para febrero de 1993, el costo de la canasta básica ascendería a \$ 240.153, es decir, superior en 57% al salario mínimos más todos los complementos (equivalentes a \$ 153.167); véase: "Situación Coyuntural", No. 32, marzo 1993.

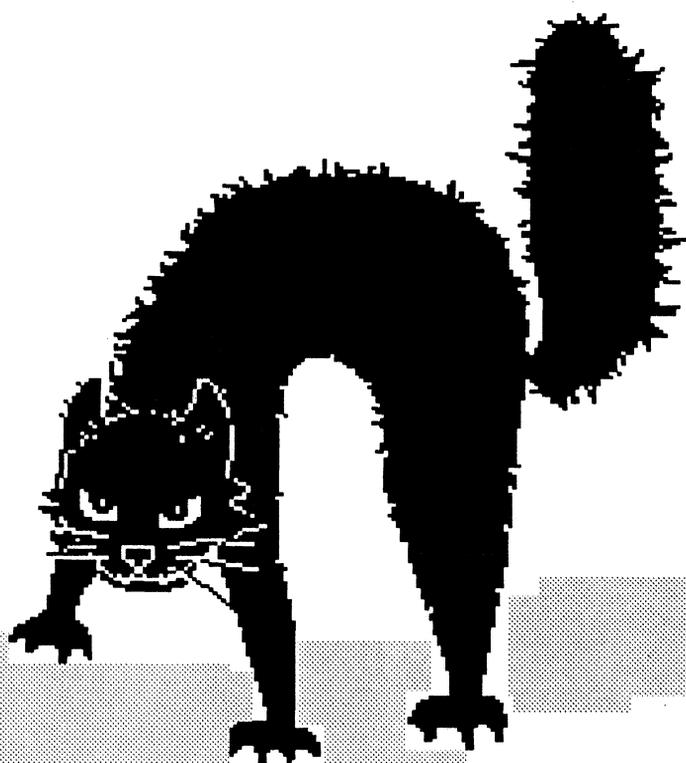
³ Según una investigación de Fundación Natura, se ha encontrado 28 microgramos en los vendedores ambulantes y en los niños, 20 en las madres embarazadas y 16 en los niños recién nacidos, según la revista 'Domingo' del diario "Hoy", No. 174, página central.

⁴ Por su parte, la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos (ALDHU) informa que "se registraron los siguientes actos de violencia, en su mayoría como consecuencia de la aplicación del plan económico del actual gobierno: 5 saqueos, 40 casos de violencia callejera, resultado del enfrentamiento entre manifestantes y la fuerza pública, 7 desalojos y 11 atentados", no todos los cuales ciertamente pueden encuadrarse en esta categoría de violación de DDHH.

⁵ Sin contar los maltratos a que están sujetas en el hogar y en el lugar de trabajo (y de cuyas estadísticas aún no disponemos).



tema central



la reforma del estado

• Equipo de Coyuntura, CAAP • A. Acosta

• P. L. Paredes • J. S. Parga • J. V. Troya

• J. B. León • A. Graña



FLACSO · Biblioteca

“AGENDA PARA EL DESARROLLO” DEL ECUADOR: PLAN DE ACCION DEL GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO, 1993-1996

Equipo de Coyuntura, CAAP¹

A siete meses de la instalación de la presente Administración, viene circulando extraoficialmente la “Agenda para el Desarrollo” del país, que es propiamente el Plan de Gobierno para los próximos tres años y que refleja, según sus autores, el “pen-

samiento y filosofía del gobierno”. Este se materializa en un conjunto de planteamientos que permitirían el tránsito del Ecuador hacia un “Nuevo Rumbo”, liderado por el “sector privado”, en oposición a la vía que privilegiaba la acción del “Estado Inter-

¹ El presente informe se terminó de redactar a principios de abril de 1993.

vencionista” (las frases entre comillas provienen de ese texto).

Si bien entendemos que el mencionado documento es aún una **versión preliminar**, que se sometería a discusión en el Gabinete (¿y posteriormente al debate nacional?), consideramos oportuno hacer una presentación sucinta de su contenido -que aún no ha sido maquillado ortográfica y política- por el enorme interés que encierra: tanto en sí mismo, por el descarnado **diagnóstico** que realiza de la realidad nacional, como porque en él se condensan las principales líneas de política y las **acciones** que se piensan adoptar, así como los **resultados** específicos que se pretenden alcanzar durante el período restante de la actual gestión gubernamental (abril 1993-julio 1996). Más adelante, cuando se apruebe el texto definitivo, sería interesante comparar las dos versiones para auscultar las diferencias “filosóficas” entre el Vice-presidente (y el CONADE) y los Ministros.

De esta manera contamos -en buenahora- con un planteamiento

explícito específico de la Estrategia de Desarrollo y la Reforma del Estado que se implementaría para “sentar las bases para sacar al País del subdesarrollo, convertirlo en un Estado moderno y crear las condiciones para alcanzar un sostenido mejoramiento del nivel de vida de todos los estratos de la población” (subrayado en el original).

El Programa ha sido consolidado prolijamente por el CONADE, sobre la base del trabajo de las diversas instancias públicas responsables convocadas para ese propósito, desde la Presidencia de la República y los principales Ministerios, pasando por la Junta Monetaria y el Banco Central, hasta llegar al CONAM, CONACYT e INFA. En cada caso, se exponen -uno a uno- los que serían los **veintiseis grandes problemas** del país (diferenciando sus manifestaciones, consecuencias y causas), las políticas específicas para enfrentarlos y los frutos que se cosecharían hacia 1996 en cada aspecto (En el Anexo se reproducen, cuantitativamente expresados, éstos últimos

en comparación con la situación actual, así como las acciones correctivas propuestas).

Todo el programa estaría dirigido a alcanzar los cinco **objetivos prioritarios** que el actual gobierno tiene en mente (que, dicho sea de paso, comparten todos los gobiernos del mundo, incluidos los ecuatorianos del pasado reciente): incrementar el **bienestar social**; mejorar los **servicios públicos**; modernizar el **Estado**; aumentar la **productividad** y la producción; y lograr la **estabilidad macroeconómica** y la **dinamización de la economía**.

Como es sabido, por las declaraciones públicas (que se confirman en la "Agenda"), las fuerzas libres del mercado serían el mecanismo y el "sector privado" el eje para alcanzarlos, asignándosele al Estado un rol subsidiario. Con ello llevan hasta sus últimas consecuencias las políticas neoliberales que se venían aplicando en el país desde inicios de la década pasada, si bien en compases irregulares. La diferencia radica, quizás, en el hecho que los gobiernos ante-

riores la adoptaron básicamente por presiones foráneas (para servir la deuda externa), mientras que el actual la habría concebido por convicción propia y en un horizonte de largo plazo.

1. MARCO POLITICO, SOCIAL Y ECONOMICO DEL "NUEVO RUMBO": LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Son tres los **principios fundamentales** que constituyen el "núcleo de la filosofía del gobierno" y que permitirían alcanzar los cinco objetivos que se persiguen a través de "1.223 acciones" (sic.).

1.1. Participación social

En **primer** lugar, se buscaría una "mayor participación de la sociedad civil en la toma de todo tipo de decisiones", ya que uno de los principales obstáculos para que el país "encuentre la ruta del desarrollo" radicaría en la "marginación de la sociedad civil", que debiera **recuperar** "el poder de decisión y legitimidad que le

fueran restringidos por décadas”, es decir, durante la denominada fase de sustitución de importaciones.

Con ese enunciado cualquiera pensaría que el gobierno estaría buscando la constitución de una verdadera democracia en el país, a través de una serie de políticas y acciones para la constitución y fortalecimiento de las ciudadanías y los heterogéneos “sujetos sociales”, en que cada cual: consiga su plena legitimidad social y su constitución en una organización sólida y eficaz; recupere su historia e identidad cultural, para sí mismos y frente a otros grupos y sujetos sociales; persiga el derecho de autodeterminación relativa; tenga una propia opción de futuro y posea sus “intelectuales orgánicos”; etc.

Nada de eso. Según la perspectiva gubernamental sería únicamente el mercado libre, la propia dinámica de la oferta y la demanda, la que aseguraría la necesaria redefinición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, entendida ésta implícitamente -en

la versión oficial- como el conjunto de grandes corporaciones privadas.

A tal efecto, se requeriría -para dejarle el espacio a las fuerzas de la competencia- una “transformación profunda” del aparato estatal, que deberá reducir su campo de acción “solamente a aquello que en estricto sentido le compete: seguridad nacional, administración de justicia, educación básica, salud, infraestructura social y productiva básicas; y, la regulación normativa en general que permita mantener un entorno macroeconómico estable y reglas de juego institucionales jurídicas claras”, incluidas las “políticas de protección del medio ambiente”.

Lo que significa que el Estado ya no debería participar en una serie de actividades esenciales, tales como la educación media y superior, y muy en especial en ninguna actividad productiva, por lo que se intentará -para 1996- la “eliminación de la participación directa del Estado en actividades productivas a través de instituciones y empresas” (sic.). Ello se

complementaría con la transferencia de competencias, funciones y responsabilidades a los gobiernos seccionales y con la eliminación de las “trabas a la competencia interna e internacional”, e incluso actuando en los mercados que “manifiesten deficiencias”.

A este último efecto, la ingenuidad de los autores del documento, los lleva a afirmar que sólo cuando los mercados “reflejen deficiencias”, el “Gobierno se preocupará de definir las políticas que regulen o normen su accionar”; y, más específicamente, se declara que “todo mercado en condiciones **monopólicas u oligopólicas debe eliminarse**” (p. 9, n.s.). Esto implicaría que casi todas las empresas de los sectores industrial, comercial y financiero del segmento “moderno” de la economía quedarían utópicamente borradas. El mecanismo para hacerlo -¡considérese el pequeño mercado interno del país!- consistiría en favorecer “el libre establecimiento de nuevas empresas nacionales y extranjeras ó abriéndolo a la competencia vía importaciones”, con lo que probable-

mente se sustituirán monopolios y oligopolios nacionales por otros extranjeros, más eficientes (el enorme esfuerzo, sobre todo de los últimos veinte años, por constituir una base empresarial nacional quedaría reducido a la nada en unos pocos años).

En añadidura, se ignora que ciertos oligopolios, siguiendo las argumentaciones de Sylos Labini y su “escuela”, pueden ser esenciales para el desarrollo del país en ciertas ramas industriales, en la medida en que son importantes generadores de innovación tecnológica, de efectos de encadenamiento y de elevadas competitividades, en especial si se pretende acceder a los dinámicos mercados internacionales.

Finalmente, otra gran tarea consistiría en “establecer las condiciones para que los individuos accedan a los mercados con similitud de oportunidades”. Parecería que el mercado podría lograr esa tarea; en la realidad, sin embargo, como sabe todo economista, la acción de las “fuerzas del mercado” no hacen

sino reproducir y reforzar las estructuras de poder que se encuentran tras la oferta y la demanda: “En vez de constituir lugares de intercambio equitativo entre productores y consumidores de diversa índole, los mercados mantienen su condición histórica de lugares de ejercicio de poder de grupos privilegiados relativamente pequeños” (Marchán y Schubert, 1992: 5). Por el contrario, alcanzar aquella meta exige, no solo aumentar los precarios ingresos de las grandes mayorías y una redistribución masiva de los ingresos y activos, sino asimismo una mejora sustancial en la educación, capacitación, dotación de recursos, etc., que ciertamente no se logra de la noche a la mañana.

1.2. Competitividad y eficiencia

En **segunda** instancia se buscará “la eficiencia en todas las actividades económicas y sociales”, lo que se lograría si el Estado, manteniendo su potestad normativa, devuelve “al sector privado el poder de decidir libremente qué invertir, y al mercado el de asignar los recursos del sistema y

distribuir los ingresos que este genera”. Con ese objeto, se mejoraría la calidad y eficacia de la administración pública y las entidades autónomas, por un lado, y “fundamentalmente los sectores productivos sus niveles de competitividad”, por el otro. Para lograr esto último, debe reestablecerse “el principio de la competencia y eliminarse todo tipo de ventaja discriminatoria concedido en el pasado a los diferentes sectores”.

En esos planteamientos se deslizan algunos argumentos no muy sólidos. De una parte, se olvida el hecho histórico elemental que, ante la falta de una burguesía industrial pujante, el Estado debió ocupar su lugar para servirla indirectamente (sobre todo, cuando accedió a los masivos excedentes del auge petrolero y del endeudamiento externo de los años setenta). Ahora parecería postularse, interesadamente, que ya existe una capa empresarial moderna o que surgirá espontáneamente de la acción del mercado libre (que convertiría a los “rentistas” en capitalistas propiamente dichos).

De otra parte, la "Agenda" entiende la "competencia" de manera estática, sin mayores pre-requisitos sociopolíticos para su establecimiento y desarrollo. En vez de postular el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, sobre la base de la incorporación de innovaciones técnicas, inversión en capital humano y bases endógenas de aumento de productividad, con la participación del Estado, piensan alentar el comercio internacional indiscriminadamente, a través de la liberalización del mercado de trabajo, la devaluación del tipo de cambio y la compresión de los salarios reales (véase García D'Acuña, 1990 y CEPAL, 1990, para esta diferenciación entre competitividad "espúrea" y "auténtica"). Conciben, así, la competitividad en su forma tradicional, casi ingenieril, sin haberse enterado de su carácter sistémico, cuyo desarrollo depende de una serie de sinergias y externalidades que no provienen solo de la actividad maximizadora de las empresas, sino asimismo de la ampliación del mercado interno, la generación de encadenamientos

fiscales, de consumo, hacia atrás y adelante, del desarrollo estatal-privado de la ciencia y la tecnología, etc.

Para estimular la competencia, se eliminarían todas las "barreras de entrada", los subsidios a la producción y los tratos discriminatorios (especialmente contra la inversión extranjera). Es tal la obsesión del actual gobierno con el "Estado Intervencionista" que le atribuye todas las "distorsiones" del mercado, ignorando las exógenas y, muy especialmente, las que son concomitantes y endógenas a la propia dinámica de los mercados.

En cuanto al **mercado de trabajo**, que es indudablemente el campo en el que más interesa in-



tervenir al gobierno no intervencionista, se propone "inducir reformas a las leyes laborales en lo que se refiere a: flexibilidad de contratación, de fijación de salarios, de horas laborables, etc.", única forma de "garantizar la generación de empleo, así como la estabilidad y la eficiencia del aparato productivo, de suerte que se recupere la ruta del desarrollo".

Esta alusión a la "recuperación de la ruta", como en otras partes de la "Agenda", da la impresión que, en este sentido, deberíamos retornar a la situación pre-petrolera, en que el "sector privado" no habría tenido trabas, por lo que - de ahora en adelante- se le debería delegar nuevamente "la iniciativa del crecimiento". Este postulado quizás tenga su "fundamento" en que "todo tiempo pasado fue mejor", en que se estaría pensando (¿?) en las épocas de oro del cacao y del banano. Seguramente ello sería beneficioso para un pequeño grupo de la sociedad, que cree haber visto reducirse sus privilegios durante las últimas décadas, pero que solo agravaría los problemas de la gran mayoría.

Todo ese esquema "filosófico" aseguraría "que las exportaciones puedan convertirse en el motor del desarrollo económico", al incrementarse "la eficiencia del sector privado y la capacidad competitiva del país". Se establece así la célebre correlación positiva entre orientación hacia afuera y crecimiento, que es uno de los dogmas neoliberales más apreciados (y repetidos al pie de la letra, sin notas de pie de página, por sus acólitos criollos). La literatura no-religiosa sobre el tema no permite fundamentar esa supuesta asociación entre apertura y crecimiento (véase, entre otros: Syrquin y Chenery, 1989; Taylor, 1988). Peor aún, si la "locomotora" de las economías más desarrolladas crecen a tasas relativamente lentas (como ha sido el período 1990-92), tal como lo han señalado Singer y Gray (1988). La liberalización de la economía no llevará automática y milagrosamente al crecimiento, si antes no se establecen otros requisitos fundamentales para su estímulo, no solo económicos, como veremos. Más aún, no necesariamente el crecimiento hacia afue-

ra garantiza el aumento del nivel de vida de toda la población, como lo quisiera el gobierno.

En añadidura, en la medida que se recortaría el rol del Estado a su mínima expresión, es indudable que las exportaciones -siguiendo las pautas del mercado- se basarán en la “renta perecible” de los recursos naturales (con los consiguientes efectos sobre el medio ambiente), cuando lo recomendable sería explotar la “renta dinámica” derivada de la incorporación del progreso técnico y del capital humano.

Indudablemente en todos estos planteamientos el Estado resulta ser el “gran culpable” de la mayor parte de los problemas nacionales. Leyendo entre líneas, sin embargo, puede deducirse fácilmente que las dificultades fueron creadas por los grupos económicos privados de poder (que siempre han gozado directa o indirectamente de los favores gubernamentales), quienes -paradójicamente, “por culpa del gobierno”- se han enriquecido a costa de la gran mayoría del país.

Como es sabido, sobre todo desde los años setenta, con el auge de explotación petrolera y el masivo acceso a financiamiento externo, se acentúa la intervención del Estado, que “se inmiscuye prácticamente en todas las actividades”, con lo que “no sólo margina a la sociedad civil, sino que neutraliza sus capacidades e iniciativas”, a la par que sustituye las fuerzas del mercado “por decisiones políticas, sesgadas a favor de **intereses de grupos particulares**” (nuestro subrayado), según el documento. Es decir, ha “entorpecido el desarrollo económico” al fomentar “el desarrollo de una actitud rentista que coloca en segundo plano a elementos legítimos inductores del desarrollo empresarial y nacional, como son: la competencia, la innovación tecnológica y las mejoras de productividad”.

Cuando se refiere a estas fracciones beneficiadas, que habría sido útil explicitar, obviamente está pensando en una minoría que conforma el “capital financiero” del país, constituido por conglomerados -estudiados en el país

por CEDIS, Conaghan, Fierro y Moncada, entre otros- que han diversificado su cartera y poseen activos en los más diversos sectores económicos (especialmente en la industria), cuyo eje de decisiones generalmente está constituido por una institución financiera. Luis Fierro (1992) establece la relación precisa que se da actualmente entre los miembros del actual gobierno y los grupos financieros del país.

Gracias a esa diversificación de su portafolio, esos "grupos" están en condiciones de defenderse (y beneficiarse) en cada coyuntura del ciclo, así como en presencia de cualquier tipo de estrategia de acumulación (sea primario-exportadora, sea secundario-interna, sea secundario-exportadora). Son precisamente éstos los grupos que se beneficiaron de la acción estatal -en muchos casos sus personeros manejaron directamente la política económica del gobierno- a través de créditos preferenciales, tasas de interés negativas, excensiones tributarias, tipos de cambio sobrevaluados, sucretiza-

ción de la deuda, etc., como lo reconoce la misma "Agenda".

Paradójicamente, en la práctica y dadas las acciones previstas en la "Agenda", serán estos mismos grupos -algunos de los cuales tienen representantes directos en el actual gobierno, como en los pasados- los principales beneficiarios del "nuevo rumbo". Aunque indudablemente se les exigirá cambiar la "actitud rentista" que los caracteriza por una que induzca -aunque ésto no pase de la teoría- a "la competencia, la innovación tecnológica y las mejoras de productividad". De cualquier forma, sería interesante conocer los argumentos que harían pensar que con la liberalización de los mercados se podría eliminar justamente la base de sus distorsiones: la desigual distribución de los recursos productivos en la sociedad ecuatoriana.

El documento poco dice en torno a ese proceso y mucho menos sobre, de una parte, la forma como se neutralizarían esos poderosos intereses y, por el otro, cómo se

alentaría el sistema para que todos los ecuatorianos puedan elevar sus niveles de vida y no solo el de esas pequeñas fracciones del capital. La respuesta parecería radicar únicamente en la desregulación y en la “apertura” de los mercados a la competencia externa. Con ello, en la práctica (que se conocerá, a más tardar, hacia 1996) solo se reforzará la extrema concentración del poder y la “heterogeneidad estructural” que caracteriza los segmentos tecnoproductivos del país. Es claro, por lo demás, que ningún Ministro practicaría el “harakiri”, como lo demuestra el episodio de la “ropa usada”, que este moderno liberalismo prohibió, a pesar de que esas importaciones surgieron de la libre iniciativa privada (¿es que sí le quedará alguna función interventora al Estado?).

Así mismo, el Estado es culpado por debilitar los gobiernos seccionales, por gastar excesivamente, por impedir el desarrollo de los mercados de capitales, por la mala gestión macroeconómica, por la falta de inversión, por impedir la diversificación de la

economía y de las exportaciones, etc., etc. Se concibe así el “Estado” como un ente que está más allá de los intereses privados (aunque sus puestos más importantes hayan estado ocupado siempre por sus representantes), que no favorece a nadie pero que comete errores, que no trabaja ni deja trabajar, etc., por lo que “el país” solo puede salir ganando al reducirlo a su mínima expresión. Implícita se encuentra, obviamente, la hipótesis friedmaniana de la “estabilidad” y capacidad autoregulatoria del sector privado.

Por supuesto que se niegan a reconocer las “fallas del mercado” (Bator, 1958), cuando es evidente que en nuestro caso los mercados son “socialmente segmentadores, ‘miopes’ en materia de asignación de recursos en el largo plazo, discriminatorios en cuanto al acceso de los diversos segmentos procutivos, etc.” (Marchán y Schubert, 1992: 7). Véase, sobre este aspecto, el incisivo análisis del caso ecuatoriano en Thoumi y Grindle (1992). Con lo que, nuevamente según la “Agenda”, todas las fluctuaciones y desequilibrios

micro y macroeconómicos provendrían de la acción gubernamental.

1.3. Privatización y política social

Finalmente, en tercer lugar, se pretende fomentar la “correcta asignación de los limitados recursos del Estado”, racionalizando el sector público, iniciando el proceso de privatizaciones y “reduciendo la burocracia y el tamaño del Estado”.



Ello aseguraría el “reforzamiento de la caja fiscal y el freno de la dispersión de recursos”, con lo que mejorarían los niveles de vida de la población y, sobre todo, permitiría la implementación de una política social dirigida a:

“Dar una respuesta a las medidas de ajuste económico que provocan, en el corto plazo, un deterioro de la calidad de vida de la

población más pobre; focalizar la inversión social en aquellas áreas geográficas y grupos humanos con carencias y necesidades críticas; racionalizar el gasto social (...); y contribuir a la concertación de las fuerzas sociales y políticas en las tareas del desarrollo y la democracia, generando ámbitos de coordinación técnica y acuerdo social y político en torno a metas sociales”.

Más aún, en vez de los “controles tradicionales de precios diseñados para favorecer a los grupos de menores ingresos”, como lo ha señalado repetidas veces el Vice-Presidente de la República, en materia de política social se actuará indirectamente con “la reducción del proceso inflacionario y el aumento de la producción”. Con ello se lograría “una sociedad más justa y equilibrada”. Implícito a ese argumento encontramos la idea de que los más pobres del país (que viven en el campo) son los que pagan el “impuesto inflacionario”. En la práctica, los campesinos más pobres no “demandan dinero”, sino que viven prácticamente del trueque (sería conveniente que el equipo de gobierno realice una visita a Guamate, a sus ferias de los jueves, donde se puede observar este fenómeno).

En lo que respecta a la “racionalización” del sector público, nadie se le opone. A este respecto, sin embargo, el contenido del documento da la impresión que nos encontramos en 1979, cuando

se inicia la crisis y el Estado aún se encontraba en todo su esplendor intervencionista. Se olvida que durante toda la década pasada, el programa que propugna la “Agenda” -si bien en forma menos enfática en apariencia- ha venido siendo implementado sistemáticamente, allanándoles el camino. Con lo que también se ignoran los problemas y desequilibrios generados durante los ochenta, precisamente como consecuencia de tales políticas neoliberales, cuyo impacto en muchos sentidos ha sido más dañino que las propias políticas previas de sustitución de importaciones.

Respecto a las privatizaciones es conocido que generalmente ha llevado a una mayor concentración de la riqueza, a su transnacionalización o a situaciones monopolísticas en manos privadas. Inclusive, en el mediano plazo, el efecto fiscal fue negativo cuando se privatizaron empresas públicas rentables. Para un análisis integral reciente sobre el asunto, referido al caso del Ecuador, véase Acosta (1993).

Por lo demás, la comparación de la eficiencia entre empresas públicas y privadas generalmente contiene sesgos que hacen perder su validez, cuando menos por los siguientes motivos: a las empresas públicas generalmente se les asigna objetivos “sociales” y “estratégicos” que influyen negativamente en su comportamiento financiero (especialmente cuando se fijan sus precios y sus niveles de empleo “políticamente”); el sector público en muchos países, como el nuestro, incluye a empresas que generan pérdidas y que el gobierno adquirió por razones económicas; el sector público a menudo está dominado por industrias básicas de lento crecimiento, como fertilizantes, cemento y siderurgia; etc.

En cuanto a la reducción del “tamaño” del Estado pareciera que todo el problema se limitara a una cuestión de **dimensión**. Comprimiéndola, parecería esperarse en la “Agenda”, se conseguiría automáticamente la eficiencia. A este respecto, de acuerdo a un estudio de 115 países, entre 1960 y 1980, se llega a las

siguientes conclusiones que no avalan ese presupuesto, puesto que: el tamaño del Estado ejerce un efecto positivo en el desempeño económico (estimula el crecimiento); que existe un efecto de “externalidad positiva” del tamaño del Estado con el resto de la economía (el “crowding-in”, por lo demás, no fue un fenómeno ajeno al Ecuador, sobre todo en la década de los setenta); y que el efecto positivo del tamaño en el crecimiento es mayor en los países con menores ingresos (Ram, 1986).

1.4. El “Consenso de Washington”

En pocas palabras, según esta “Agenda” se aplicaría -en su forma más pura- el Programa que se ha dado en denominar “Consenso de Washington” (Williamson, 1990), que refleja la opinión dominante en la institucionalidad oficial de la capital norteamericana, liderada por los organismos internacionales radicados ahí (FMI, Banco Mundial y BID), y que tantos otros países latinoamericanos vienen persiguiendo

desesperadamente (que resultan ser “más papistas que el Papa”, en la medida en que los EEUU exigen políticas a nivel mundial que ellos no cumplen internamente). El Libro Blanco del Desarrollo para el mundo es realmente el “Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991: la tarea acuciante del Desarrollo” del Banco Mundial, donde podrían consultarse los detalles fundamentados de la “Agenda” del gobierno nacional².

De acuerdo al “Consenso de Washington” (y, evidentemente, de la “Agenda”), la orientación de la economía “hacia afuera”, la desregulación de todos los mercados y, consecuentemente, la constitución de un Estado subsidiario, incluida la privatización, contribuirían a resolver todos nuestros problemas. De lo que conocemos, sin embargo, ningún país en el mundo ha logrado el “desarrollo” sobre la base de un programa de este tipo. Quizás el caso que más se acerque a ese paradigma, configurándose así en

la excepción que constata la norma, sea Suiza. Parecería, por tanto, que el actual gobierno apuesta a que el Ecuador se convierta en otra de esas rarezas de la historia...¿una Helvetia tropical?

En un trabajo reciente, Ecuador Siglo XXI (1992), partiendo de la segmentada estructura económica actual del país y asumiendo que se apliquen sistemáticamente políticas al estilo del Consenso de Washington, proyectan las tendencias al año 2.000 y llegan a las siguientes conclusiones, que reforzarían en extremo las condiciones del subdesarrollo ecuatoriano (en ese mismo trabajo se expone una estrategia alternativa de acumulación que evitaría esos problemas): el empleo y subempleo crecerían a una tasa del 2,6% anual, muy inferior a la expansión de la fuerza laboral (3,3%); el producto, en cambio, se expandiría a una tasa aceptable del 3,4% anual (frente a un crecimiento demográfico del 2,2%), si bien concentrada mayoritariamente en los segmentos “modernos” (urba-

² Véase la profunda crítica a aquel: Fanelli, Frenkel y Taylor, 1992.

no, rural y petrolero) de la economía; y el ahorro interno solo aumentaría al 1,6%, por lo que la acumulación de capital alcanzaría el 2,8% anual.

Según esa perspectiva, entonces, la adopción de una política de "ajuste estructural", en el marco de la heterogeneidad de la estructura productiva y social del país, llevaría a un grado aún mayor de concentración y centralización de capitales. Con lo que se reproducirían los elementos de diferenciación entre segmentos productivos y, por tanto, también las pésimas condiciones de vida de las familias ecuatorianas, la mayoría de las cuales descendería a una condición aún mayor de postulación y marginación. Solo entonces se descubrirá que los mercados "no funcionan" y que la intervención de un Estado Moderno es indispensable para que la "libre competencia" se de plenamente.

En términos más cualitativos, finalmente, creemos que -en base a la Agenda- el Ecuador avan-

zará con relativo éxito económico en la exportación primaria (con algunos espacios para el desarrollo del turismo y la minería), sin que el valor agregado generado se difunda -ni siquiera "por goteo"- a toda la sociedad, con lo que ésta se segmentará aun más, sentando las bases para la implantación de condiciones burocrático-autoritarias; con lo que la "manu militari" probablemente sustituya a la "mano invisible". A ello se agregarían varias "ventajas comparativas" adicionales que -a través del mercado- "revelaría" ciertas preferencias internacionales, llevando a la instalación -en el país- de industrias "sucias" que no se aprueban en los países del Norte, basureros de materiales tóxicos y, muy especialmente, centros de producción y distribución de estupefacientes; con lo que la balanza de pagos podría sanearse relativamente.

El mercado libre habrá de asignar así eficientemente los recursos productivos del país, pero en forma altamente ineficiente desde una perspectiva socio-política.

2. ¿HACIA DONDE VA LA ECONOMIA Y SOCIEDAD ECUATORIANA?

En conclusión, la “Agenda para el Desarrollo” del Ecuador adolece de serios defectos que, de aplicarse rigurosamente sus lineamientos de política, solo terminará agravando los principales problemas del país. Esto se debe a la circunstancia que la “Agenda” ignora varios aspectos fundamentales:

- a) Los principales problemas del país, como son la grave segmentación económico-tecnológica del sistema económico, la desigual distribución del ingreso y la riqueza, la concentración del poder en unos pocos “grupos financieros”, con lo que no está en condiciones de adoptar las acciones para que los mercados funcionen “libremente” y en que todas las personas tengan “igualdad de oportunidades”;
- b) Los desarrollos que se vienen dando a escala mundial (Sagasti y Arévalo, 1992), que obligan a enfatizar mayormente en una inserción selectiva a la nueva división internacional del trabajo, considerando las imperfecciones del mercado mundial, las economías de escala crecientes, los niveles de competencia no-precio, el impacto de la revolución tecnológica en curso, etc., con lo que deberían diseñar una estrategia específica y dinámica de inserción externa, sin descuidar la expansión del mercado interno;
- c) Las lecciones de países que se desarrollaron exitosamente, lo que obliga a introducir reformas internas profundas, antes de aventurarse a una desregulación y apertura indiscriminada (Senghaas, 1982); y
- d) Las enseñanzas de la “nueva” teoría económica, sobre todo en el área del comercio internacional, que promueven una intervención activa del Estado en las más diversas esferas si se quiere desarrollar y aprovechar las ventajas comparativas dinámicas (Dosi, 1991; Helpman, 1984; Krugman, 1988; Ocampo, 1991).

Al margen de estas diversas deficiencias de conocimiento, que podrían estar sesgadas por la presencia de intereses específicos, la "Agenda" sencillamente ignora algunos problemas cruciales de la economía y sociedad ecuatoriana contemporáneas. De una parte, curiosamente, es poco siendo su especialidad- lo que se trata respecto a la **política económica** y, mucho menos, sobre la requerida transición entre la estabilización y el crecimiento. Aunque la Agenda acepta su importancia, al señalar que "El presente plan reconoce la necesidad de establecer políticas económicas y sociales de corto, mediano y largo plazos compatibles entre sí, con el objeto de armonizar los efectos y resultados que cada una de ellas persigue, para incorporar a todos los sectores, y en particular a los más pobres, al proceso de desarrollo", en la propia "Agenda" no se trata este tema de la política económica y, mucho menos, el de la armonización entre las medidas de corto y mediano plazos, su cronograma y su contenido específicos; hecho que sorprende si se tiene presente la

importancia que los actuales conductores de la economía le otorgan a la "credibilidad" para asegurar el éxito de su gestión económica.

De otra parte, es imperdonable el vacío relacionado con la inexistencia de una política exterior explícita en el documento. Además cabe resaltar otras ausencias: la necesidad de explicitar una estrategia de "transformación productiva", que inserte dinámicamente la economía en el concierto internacional y desarrolle el mercado doméstico de masas y las fuerzas productivas internas subutilizadas; la importancia de modificar los patrones de consumo; la especificación de programas de defensa y desarrollo de los Derechos Humanos en el país; la esencialidad de implantar programas específicos para la mujer desamparada, el anciano y los minusválidos (los niños son correctamente privilegiados por la Agenda); la viabilidad de generar proyectos masivos de industrialización rural, que tienen una alta productividad del capital y son intensivos en trabajo; la consi-

deración de esquemas de autosuficiencia alimentaria, contemplando canastas familiares básicas (a escalas nacional y regionales); etc. Todo ello debería materializarse en decisiones adoptadas en el marco de amplios espacios institucionalizados de concertación, que no se limiten a lo "social" y coyuntural.

Si se aplicara la "Agenda" al pie de la letra -lo que es mucho pedir, sobre todo por las reacciones que se presentarán y no necesariamente de los grandes "grupos de interés", algunos de los cuales serían los principales beneficiarios de esta Estrategia- el país acabará en la ruina en el mediano plazo, sobre todo por la pauperización de la gran mayoría de la población que tiene que ajustarse a los requerimientos del "modelo" con remuneraciones reales bajas, a efectos de "aprovechar" las ventajas comparativas estáticas que

ello aseguraría. No nos sorprendería, en esas condiciones, la "colombianización" y/o "peruanización" -es decir, la proliferación de la violencia proveniente del narcotráfico y el terrorismo- del Ecuador hacia, a más tardar, finales de la presente década.

Para terminar, estimamos que si el gobierno actual mira un poco más allá de sus intereses de corto plazo y enriquece sus conocimientos con los avances de la teoría económica, con una observación más realista de las tendencias del comercio internacional y con los paradigmas sobre las nuevas estructuras estatales requeridas en un mundo que transita al siglo XXI, podría diseñar una prometedora Estrategia de Desarrollo para alcanzar los mismos loables objetivos de largo plazo que se ha propuesto en su "Agenda".

Bibliografía

Acosta, Alberto (1993), "Una Propuesta Alternativa", en: A. Acosta y Lautaro Ojeda, *Privatización*, Quito, CEDEP; pp. 9-144.

Bator, Francis (1958), "The anatomy of market failure", en: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 72; pp. 351-379.

CEPAL (1990), *Transformación Productiva con Equidad*, Santiago.

Dosi, Giovanni (1991), "Una reconsideración de las condiciones y los modelos de desarrollo. Una perspectiva 'evolucionista' de la innovación, el comercio y el crecimiento", en: *Pensamiento Iberoamericano*, No. 20; pp. 167-91.

Ecuador Siglo XXI (1992), "Diferenciación u Homogeneización Económica en el Ecuador", en: *Materiales de Discusión*, Quito, CONADE/GTZ.

Fanelli, José María, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel (1990), "Growth and Structural Reform in Latin America: Where we stand", en: *Documentos CEDES*, no. 57, Buenos Aires.

Fanelli, José María, Roberto Frenkel y Lance Taylor (1992), "The World Development Report 1991: A Critical Assessment", en: *Documentos CEDES*, no. 78, Buenos Aires.

Fierro, Luis (1992), "Gabinete de Sixto: Alianza de Grupos Financieros", en: *Punto de Vista*, No. 531; pp.8-10.

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

Helpman, Elhanan (1984), "Increasing returns, imperfect markets and trade theory", en: Ronald Jones y Peder Kenen, comps., *Handbook of International Economics*, Amsterdam, North-Holland, vol. I; pp. 325-36.

Krugman, Paul (1988), "La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados", en: *El Trimestre Económico*, vol. 55 (1), No. 217, enero-marzo; pp. 41-65.

Marchán, Cornelio y Alexander Schubert (1992), *Estrategia de Desarrollo Económico y Social*, Quito, Ecuador Siglo XXI, CONADE/GTZ.

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

Ram, Rati (1986), "Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time series data", en: *American Economic Review*, P&P, marzo.

Sagasti, Francisco y Gregorio Arévalo (1992), "América Latina en el nuevo orden mundial fracturado: perspectivas y estrategias", en: *Comercio Exterior*, vol. 42, no. 12, diciembre; pp. 1102-10.

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

Singer, Hans y Patricia Gray (1988), "Trade Policy and Growth of Developing Countries: Some New Data", en: *World Development*, vol. 16, no. 3; pp. 395-403.

Syrquin, Moshe y Hollis Chenery (1989), "Patterns of Development: 1950 to 1983", en: *World Bank Discussion Paper*, No. 41, Washington, Banco Mundial.

Thoumi, Francisco y Merilee Grindle (1992), *La Política de la Economía del Ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*, Quito, FLACSO.

Taylor, Lance (1988), "La apertura económica. Problemas hasta fines de siglo", en: *El Trimestre Económico*, vol. 55(1), No. 217, enero-marzo; pp. 67-174.

Williamson, John (1990), "What Washington means by Policy Reform", en: J. Williamson, ed., *Latin American Adjustment*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

socialismo y participación

Es una revista **trimestral** del CEDEP dedicada al estudio y análisis de la realidad económica, social, política y cultural del Perú en especial, de América Latina en particular y del Tercer Mundo en general.

Aparece en marzo, junio, septiembre y diciembre.

TARIFA DE SUSCRIPCION AL EXTRANJERO

Latinoamérica	US\$60.00
Norteamérica, Europa, Asia y africa	US\$65.00

LA SUSCRIPCION

- Es por un año o por cuatro números.
- El costo incluye envío certificado.
- Los giros o cheques a nombre de CEDEP

PEDIDOS

Socialismo y Participación Av. J. Faustino Sánchez Carrión 790 -
Lima 17 - PERU

SINTESIS DE LOS OBJETIVOS, PROBLEMAS, ACCIONES Y METAS CUANTITATIVAS DEL GOBIERNO ACTUAL, 1993-96

Equipo de Coyuntura

OBJETIVOS/PROBLEMAS	Situac./Actual	Metas/93-96	ACCIONES
A. Mejora del Bienestar Social			
1. Bajas tasas de empleo	(1991-%)	en 1996-%...	1. Política real de desarrollo de los mercados; formar recursos humanos en función a la demanda del mercado; acción estatal en los sectores absorbedores de mano de obra, facilitando acceso al crédito, asistencia técnica y capacitación; ampliar programas de capacitación en el puesto de trabajo; política tecnológica; fortalecer participación popular e institucionalizar mecanismos de concertación a nivel local.
a. Desempleo urbano	8,5	5,5	
b. Desempleo rural	4,0	3,0	
c. Subempleo urbano	51,4	45,4	
2. Baja cobertura y calidad de los servicios de salud			2. Modernizar hospitales del Ministerio de Salud; mantenimiento de equipos y adquisición de medicamentos e insumos con mayor participación de la empresa privada; fortalecer desarrollo de Areas de Salud; proyección del hospital a la comunidad; cobro de servicios en función del nivel de ingreso de los beneficiarios; definir políticas de privatización de los servicios de salud.
a. Altas tasas de mortalidad (por mil nacidos)			
a1. Materna	1,7	1,4	
a2. Infantil	52,0	46,8	
b. Ocupación hospitalaria	67,9	75	
c. Promedio de días de estancia	8,3	6,3	
d. Número de consultas por hora/médico	4,5		

e. Número de consultas por		
e1. habitante al año	0,7	1,2
e2. embarazo	2,4	4,0
e3. control de menores de un año	2,2	5,0
f. Baja cobertura de la atención al parto (Min. de Salud Pública)	23	35
3. Deficiente sistema de Seguridad Social		
a. Población que tiene acceso a algún sistema de protección social:	50	por lo menos 65 % a 1996
b. Población atendida por el IESS	17	25
c. % de gastos administrativos del Presupuesto del IESS	24	Menos del 15
d. Distribución del gasto médico del IESS:	80 para atención hospitalaria	Reversión del gasto para dedicar el 40% a atención primaria de salud
4. Altos precios de las medicinas		
a. Aumento de precios	superior a inflación	menor a la inflación
b. Oferta de medicamentos genéricos	mínima	amplia

3. Elección libre del seguro, sea público o privado; nueva Ley de Seguridad Social; integrar los recursos de la previsión social al mercado financiero nacional; reforma institucional del IESS; separar los servicios médicos hospitalarios de las demás prestaciones; reducción de la deuda del Estado con el IESS.

4. Política nacional de genéricos; regular los precios de un conjunto de fármacos seleccionados (según el perfil epidemiológico del país).

5. Elevado déficit habitacional		
a. Falta de viviendas	630.000	Construcción de 60.000 al año; reducción del déficit al 35% del total
b. Oferta del sector formal	25	
c. Incremento informal de asentamientos humanos	75	
d. Aumento del costo de vivienda	200%(89-92)	
e. Población que se beneficia con programas de vivienda a tasas de interés preferenciales	5	
f. Rentabilidad de la inversión de los promotores y constructores de vivienda	inferior a la inflación	superior a inflación
g. PIB del sector de la construcción	3,4% (1988) 2,8% (1991)	n.d. n.d
6. Deterioro de la calidad de la Educación		
a. Tasa de permanencia		
a1. Primaria	59,8	-15
a2. Media	51,9	-15
b. Primer ciclo escuela prim.		
b1. Tasa de deserción	14	-15
b2. Tasa de repitencia	30	-15

5. Establecer unidad monetaria referencial de poder adquisitivo constante para operaciones de ahorro y crédito de mediano y largo plazo, aplicable al sector vivienda; implantar sistema de subsidios estatales dirigido a grupos de bajos ingresos, especialmente para "mujeres cabeza de hogar y los discapacitados"; recuperar créditos concedidos por entes financieros habitacionales; convertir a la Junta Nacional de Vivienda en ente planificador y coordinador; abaratar la construcción formal y desalentar la informal; establecer un sistema de planificación habitacional integral que regule el crecimiento urbano.

6. Priorizar la educación básica con la asignación pertinente de fonos, ampliar la cobertura de la educación pre-escolar, universalizar la educación básica a nueve grados, organizar redes escolares descentralizadas con participación a nivel local para el mejoramiento de la calidad de la educación; estructuración de redes escolares descentralizadas para el mejoramiento de la calidad de la educación, vinculando las escuelas con las organizaciones comunitarias; fomentar una mayor participación de la sociedad civil en la educación media, técnica y de la creación de unidades educativas de producción; selección, designación y promoción de los recursos humanos con sujeción a la Ley de Carrera Docente; establecimiento de un salario adecuado para estimular el ingreso al magisterio y un eficiente desempeño profesional; fortalecer la capacidad de gestión del Ministerio de Educación mediante un fuerte proceso de desconcentración y descentralización que permita mayor participación de las

7. Reorientación y modernización de la Educación Superior

a. Calidad académica y Prof.	deficiente	Mejora
b. Investigación científica	insuficiente	mayor
c. Integración con procesos productivos y necesidades del país	ausencia	aumento

8. Insuficiente atención a los satisfactores básicos del niño

a. Alta tasa de mortalidad infantil (por mil)		
a1. General	52	46,8
a2. Entre 1 y 4 años	17	16
a3. Por enfermedades prevenibles en menores de 1 año	36	30
b. Desnutrición		
b1. Crónica	50	40
b2. Global	37	30
b3. Aguda	4	3
c. Niños que cubren los 9 años de educación básica	30	
d. Cobertura de educación rural preprimaria	20	70

direcciones provinciales en la toma de decisiones y mayor autonomía de las escuelas para proponer proyectos pedagógicos; creación y profundización de un consenso nacional con relación a la problemática educativa, con el objeto de conseguir continuidad en las políticas educativas.

7. Reformar la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, sobre la base de una redefinición de las relaciones Universidad-Estado-Sociedad, en particular del concepto de autonomía; asignación de recursos del Estado a las universidades en función de la calidad académica, con énfasis prioritario en la investigación científica y en los desarrollos tecnológicos; propender al financiamiento alternativo y complementario de las universidades; diseñar un sistema de crédito y becas para los estudiantes; cada universidad debe redefinir su rol social; complementar funciones de las universidades y escuelas politécnicas; orientar la formación de recursos humanos que requiere el país; fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica.

8. Programación local para ampliar cobertura y calidad de los servicios de atención materno-infantil; prevención, recuperación y rehabilitación tempranas en familias de mayor riesgo; adaptación de los servicios a las condiciones culturales y socio-económicas de cada población; fortalecimiento del SISVAN; mejorar la calidad de programas comunitarios de cuidado diario; aumentar cobertura de educación pre-escolar y escolar y mejorar la calidad de la educación básica; modernizar la administración de justicia en la protección de menores.

e. Niños que trabajan, entre los 8 y 14 años	8,1	
9. Marginación y bajo nivel de vida de los grupos indígenas (1912 comunidades)		
a. Programas sociales y ecos. del Estado dirigidos a ellos	1	+(atención al 6% de comunidades con programas de desarrollo y al 15% con programas sociales)
b. Desempleo	8	7
c. Subempleo	53	-
d. Areas que tienen riego	2	+
e. Crédito otorgado por el BNF	4,2(19-91)	
f. Cantidad de tierras que poseen en la sierra	1,6	
g. Población amparada por el Seguro Social Campesino	5	
h. Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	141	
i. Deserción escolar	22	19
j. Analfabetismo	25	fortalecimiento

9. Creación y funcionamiento de un instituto especializado en asuntos indígenas, adscrito a la Presidencia de la República, que centralice y coordine las acciones estatales al respecto; revisar y actualizar el marco legal que tiene relación con la población indígena; programas de generación de fuentes de trabajo alternativo en comunidades indígenas; programas de desarrollo en comunidades que atiendan los ámbitos de tierra y recursos, infraestructura y promoción de la producción; fortalecer el programa de educación bilingüe intercultural; programas sociales como dotación de servicios comunales, apoyo a la legalización y escrituración de tierras.

OBJETIVOS/PROBLEMAS
SITUAC./ACTUAL METAS/93-96
ACCIONES
B. Mejora de los Servicios Públicos
10. Baja cobertura de agua potable y de eliminación de excretas

a. Población que no dispone de agua potable	40%	
a1. Urbana	23%	8%
a2. Rural	61%	46%
b. Población que no dispone de sistema de desagüe	48%	
b1. Urbana	31%	16%
b2. Rural	69%	54%
c. Recaudación tarifaria		Incremento de 60-80%

10. Fortalecer el desarrollo de las entidades involucradas para conseguir una mayor capacidad de autogestión y de ejecución de obras; capacitar las entidades del sector; entregar la propiedad de los sistemas de operación y mantenimiento a los municipios y comunidades; promover la participación de la empresa privada mediante concesiones para rehabilitación, operación y mantenimiento de sistemas; sistema de concesiones para el financiamiento de inversiones, construcción, operación y mantenimiento; culminar proyectos en ejecución y financiar la construcción de nuevos proyectos que cuenten con estudios.

11. Insuficiente dotación de energía eléctrica

a. Población abonada		79,4%
		(aumento de servicio a 390.000 abonados)
b. Pérdidas en servicio	20,5%	12,5%
c. Oferta de energía		2.800MW
c1. Grupos termoeléctricos		1.200MW
c2. Centrales hidroeléctricas		1.600MW
d. Energía disponible		
d1. Media		12.692 GWH
d2. Firme		9.264 GWH

11. Ejecutar el programa de obras de generación: una turbina de vapor de 125 MW y el proyecto Daule-Peripa; realización de las acciones previas a la construcción de los proyectos hidroeléctricos (Mazar, Toachi, San Francisco) y los estudios (Sopladora, Gualaquiza, Coca Codo-Sinclair); se rehabilitará el parque termoeléctrico; ejecución del programa de obras de transmisión, subtransmisión y distribución; programa de reducción de pérdidas de los sistemas de distribución; aplicación de nuevo sistema tarifario que cubra costos marginales; recuperación de la cartera vencida; reformar la Ley Básica de Electrificación y Modernización del sector eléctrico en base a: mayor participación del sector privado en todas las etapas del sistema, creación de una entidad reguladora del sistema eléctrico y dejar a INECEL el rol de planificador.

e. Demanda	
e1. De potencia	1.693 GWH
e2. De energía	8.862 GWH

12. Ineficiente servicio de transporte público urbano en Quito y Guayaquil

a. Parque automotor obsoleto	70%	Renovación anual del 10% (320 unid.)
b. Transporte colectivo que no responde a requerimientos técnicos	90%	
c. Déficit de oferta	25%	
d. Limitada cobertura temporal	6a.m. a 7.30p.m.	

12. Formar comisión coordinadora de transporte con participación de los municipios; reformular la ley de Tránsito y Transporte Terrestre, tal que se realice bajo criterios empresariales y garantice la libre competencia; diseñar sistemas integrales de transporte, incluyendo sistemas de licitación de ruta, posibilidades de tarificación con transferencias y modernización de los ejes viales principales; propiciar autofinanciamiento del transporte público y subsidiar excepcionalmente y en forma directa a los usuarios del transporte de los barrios marginales; fomentar producción nacional de unidades de transporte; promover la participación de la ciudadanía en el mejoramiento del transporte a través de la presencia de las organizaciones barriales en los municipios.

13. Crecientes niveles de inseguridad personal

a. Aumento de niveles anuales de delincuencia	7,4%(1987-92:43%)	reducción en 25%
b. Total de denuncias		
b1. Actos delictivos	80%	-25%
b2. Accidentes de tránsito	20%	-25%
c. Concentración de los actos delictivos en Quito y Guayaquil más del	50%	-25%
d. Número de policías por cada 1.000 habitantes	1	Aumento de 8.000 efectivos

13. Traslado de los Jueces de Instrucción a la Función Judicial, con el objeto de despolitizarla; aumentar presencia y eficacia policial, ampliando personal y equipamiento; revisión de leyes de régimen carcelario para permitir rehabilitación de internos; mejora de la infraestructura carcelaria y penitenciaria; establecer normas de realización de manifestaciones públicas que permitan el mantenimiento del orden y eviten desmanes; establecer sanciones más severas contra los grupos delincuenciales y para evitar la formación ilegal de asentamientos humanos; realizar programas de promoción y difusión para recuperar los principios éticos, morales, cívicos y revalorizar el principio de autoridad; orientar la influencia de los medios de comunicación, mediante el fomento de mecanismos de autoregulación.

14. Aumento del Narcotráfico

a. Actividad de narcotraficantes	Intensa	Menor
b. Lavado de dinero	Existe	Menor
c. Oferta y Consumo	En aumento	Menor

15. Deterioro del medio ambiente y mal manejo de los recursos naturales

a. Deforestación anual (has.)	200.000	-30% por año (1996: 48.020)
b. Reforestación anual (has.)	5.000	20.000
c. Destrucción de bosques de Manglar	7% (1987-91)	-50% por año
d. Superficie afectada por erosión activa o potencial	40%	Recuperación de 300.000 has.eros.
e. Riego de suelo agrícola con aguas contaminadas (has.)	23.000	n.d.

14. Iniciar el funcionamiento de la Policía Judicial, lo que permitirá organizar el servicio antidroga, con la constitución de la subdirección de Estupefacientes y la correspondiente reorganización de la Policía Nacional; incremento y recuperación del personal especializado en la materia; reforzar el Centro de Inteligencia y Coordinación Conjunta (CICC) de la Dirección Nacional de Investigación de la Policía Nacional; creación de servicios policiales antidrogas en 'puntos críticos', mejora de la infraestructura física y realización de operativos antidrogas.

15. Definir política ambiental, enfatizando en la utilización de mecanismos de mercado y en la asignación de derechos de propiedad; Ley Nacional Ambiental; cuantificar variables ambientales e incorporarlas a los sistemas de planificación; zonificar agroecológicamente el territorio nacional, para fijar política de uso del suelo; evaluar el problema de desechos sólidos y efluentes industriales a nivel nacional; eliminar la utilización de sustancias tóxicas en la elaboración de combustibles; zonificar espacio urbano para determinar áreas vulnerables a fenómenos naturales y para zonas aptas para localización industrial; fortalecer instancia de coordinación de manejo de cuencas hidrográficas; plan de ordenamiento de explotación minera; controlar diferentes fases de la actividad pesquera; estrategia nacional de investigación de la diversidad biológica y definir opciones de aprovechamiento sustentable; reactivar la red y programa nacional de formación y educación ambiental.

OBJETIVOS/PROBLEMAS	Situac./Actual	Metas/93-96	ACCIONES
C. Modernización del Estado			
16. Existencia de 181 empresas con participación estatal	73 plenas y 108 mixtas (faltan 2)	Eliminación del Estado en actividades productivas	16. Eliminación de beneficios y concesiones a ciertos grupos y sectores, privilegiando "a la competencia como elemento inductor del desarrollo"; reducción del número de servidores públicos; privatización; simplificación de trámites y procedimientos; crear las condiciones para impulsar la modernización de los sectores productivos y la empresa privada mediante el fortalecimiento de los mecanismos de mercado y la capacidad reguladora y normativa del Estado".
17. Baja capacidad de gestión de los gobs. seccionales			17. Ley de Régimen Seccional que fomente la descentralización, incremente los niveles de autofinanciamiento y fortalezca la autogestión; otorgar participación de los gobiernos seccionales en los impuestos a la renta, valor agregado y consumos especiales; simplificar la distribución del FODESEC; establecer parámetros para aumentar los ingresos propios de las entidades seccionales; mejorar la calidad de los servicios; expedir Ley de Organización Barrial; formar líderes barriales y fomentar participación activa en el desarrollo local.
a. Rentas municipales que se generan a nivel local	30%	50% a 1996	
b. Tiempo que los directivos municipales dedican a trámites burocráticos:	50%	No más de 25%	
c. Decisiones de la gestión municipal que responden a concepciones tecnopolíticas	30%	70%	
d. Actualización de las normas legales vigentes	10%	100%	
e. Funcionarios que están capacitados para cumplir sus funciones eficientemente	70%	Aumento 10% anual la capacitación de funcionarios	
f. Uso de los recursos a inversiones	menos de 30%	por lo menos 50%	

OBJETIVOS/PROBLEMAS

Situac./Actual Metas/93-96

ACCIONES

D. Aumentar la Productividad y la Producción

18. Deficiente producción y productividad agraria

A. Superficie

a. Bajo riego	20%	25%
b. Arable mecanizada	40%	

B. Baja productividad del sector agropecuario (las cifras de la primera columna son estimados nuestros)

(1991) (1996)

a. Para mercado interno (TM/Ha.)

a1. Arroz	3,0	3,3
a2. Maíz suave	0,6	0,8
a3. Cebada	0,7	0,9
a4. Fréjol	0,5	0,7
a5. Arveja	0,25	0,33
a6. Papas	7,1	7,8
a7. Hortalizas	n.d.	8,7% +
a8. Frutales		10% +

b. Pecuarios

b1. Carne bovina (Kg/cab.)	n. d.	175
b2. Carne ovina (Kg/cab.)	n. d.	18,5
b3. Carne porcina (Kg/cab.)	n. d.	47
b4. Leche vaca (Lts./día)	n. d.	10

c. Agroindustriales (TM/Ha.)

c1. Trigo	0,7	1,5
c2. Maíz duro	1,4	2
c3. Soya	1,9	1,9
c4. Palma africana	12,7	15

18. Revisar leyes y reglamentos para permitir mayor libertad en precios, importación de insumos y movilización de productos; definir rol de los sistemas financieros público y privado en el desarrollo del sector para asegurar concesión oportuna del crédito; mejorar condiciones de comercialización (infraestructura, información, capacitación); encargar la coordinación entre entidades públicas y privadas al Consejo Agrario Superior; promover la organización de pequeños y medianos productores para la producción, comercialización y adopción de mejoras tecnológicas; profundizar programas de investigación y capacitación; fomentar la elaboración y ejecución de proyectos agroindustriales con participación de productores agropecuarios; mejorar inversión en infraestructura rural.

c5. Algodón	1,1	2
c6. Caña de azúcar	74,9	85
d. De exportación (TM/Ha.)		
d1. Café	0,3	0,8
d2. Cacao	0,3	0,7
d3. Banano	20,9	22,5
d4. Plátano	10,0	11,0

19. Deficiente producción y productividad de la manufactura

a. Grado de industrialización (PIB manufactura/PIB total)	15,3%(1991)	18%
b. Proceso de industrialización (crecimiento PIB man/ crec.PIIB)	0,26(1981-91)	0,99(93-96)
c. Relación Valor Agregado/Valor Bruto de Producción en Sector	31%	+6% por año
d. Remuneraciones/VBP	9%	5% a.a.
e. Exportaciones industriales/ Exportaciones totales	8,1%	18%
f. Concentración sectorial	5 ramas	
g. Concentración geográfica	80% en Quito y Guayaquil	

20. Insuficiente infraestructura de apoyo a la producción

a. Red vial que recibe mantenimiento del MOP	30%	42%
b. Caminos vecinales que sólo son utilizables en verano	70%	50%

19. Reestructurar las instituciones relacionadas con el desarrollo del sector (MICIP, CENDES, CEBCA, CENAPIA, INEN, CORFINAL); modernizar legislación mercantil y de propiedad industrial para promover el desarrollo de nuevas tecnologías; desarrollar el mercado financiero para captación y colocación de recursos a mediano y largo plazo que facilite la inversión en el sector; programar la modernización, reconversión y reestructuración de la manufactura; desarrollar un sistema de asistencia técnica integral con apoyo externo; implementación de sistema de información de mercado y promoción de la gestión de mercadeo, apoyando al sector privado en la "apertura y dinamía del comercio mundial"; impulsar las exportaciones manufactureras por medio de la difusión de esquemas de comercio exterior; revisar la legislación vigente para promover la inversión extranjera; apoyar el establecimiento de una unión aduana en el Grupo Andino; gestionar el ingreso al GATT.

20. Completar la red vial primaria y de caminos vecinales y veraneros; analizar la necesidad de rehabilitar la red ferroviaria; contratar con el sector privado el mantenimiento de todas las obras; reformar la Ley de Aguas; construir la infraestructura de riego y drenaje nueva y de rehabilitación, transfiriendo progresivamente al sector privado la inversión y mantenimiento de obras; buscar alternativas técnicas que cambien la actual tendencia hacia gigantescos proyectos de riego; evitar la duplicación de funciones y la desviación de recursos; implementación definitiva del banco de proyectos en CONADE.

c. Red ferroviaria (Kms.):			
c1. paralizada	406		
c2. actividad limitada	559		
d. Area inundable de la Costa que cuenta con infraestructura	20%		
e. Areas potencialmente regables: de las que se riegan	2,84 miles has. 0,59		12,3% aumen.
f. Inconclusa, insuficiente o deteriorada área agrícola			
f1. bajo responsabilidad del Estado	150.000 has.		+59,6%
f2. del sector privado	300.000 has.		

21. Limitadas reservas de petróleo

a. Reservas (millones de barriles)			
a1. Probadas	1.571	aumento en	
a2. Probables	1.715	25%	
a3. Posibles	835	n.d.	
b. Producción (barriles/día)	320.000		
c. Consumo interno(")	146.000		
c. Exportaciones (")	174.000		

21. Reformar las leyes de hidrocarburos y de Petroecuador para mantener una política de precios basada en costos de oportunidad, incentivar la participación de empresas privadas en todas las fases (con énfasis en la exploración) y normar las nuevas fases (de yacimientos de gas, de precretácico, de explotación y procesamiento de crudos pesados y extrapesados); reactivar los procesos de licitación y contratación internacionales; promover la inversión en exploración mediante la dotación de recursos para Petroecuador y la revisión de la tributación de las empresas extranjeras; analizar la posibilidad de transferir al sector privado el oleoducto, las refinerías y el sistema de comercialización; revisar las leyes de distribución de las rentas petroleras para orientarlas hacia las inversiones prioritarias; promover el uso racional, la conservación y el ahorro de combustibles mediante una política adecuada de precios; coordinar acciones con entidades relacionadas con el control ambiental; marginar la instancia política de la administración de la industria hidrocarburífera; establecer en Petroecuador un sistema de remuneraciones acorde con el sector petrolero.

22. Debilidad de actividades de investigación y desarrollo (I&D) tecnológico		
a. Gasto en I&D respecto al PIB	0,16%	0,4%
b. Ingerencia y asesoría del CONACYT en los organismos vinculados con I&D	10%	60%
c. Funcionamiento del directorio de CONACYT (reuniones anuales)	2	
d. Prioridades de las unidades de investigación	no existen	ciencias básicas e ingeniería

22. Viabilizar la aplicación de la Ley del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; fortalecer institucionalmente al CONACYT; iniciar en la escuela primaria programas para desarrollar aptitudes para la investigación y la ciencia; difusión masiva científica y tecnológica; enlazar al Estado con los centros de investigación y la empresa privada "para mejorar su capacidad de innovar y competir mediante la identificación de las ventajas comparativas del país"; crear fondo de innovación tecnológica para el sector productivo, que fomente la adaptación e innovación tecnológica.

OBJETIVOS/PROBLEMAS	Situac./Actual	Metas/93-96	ACCIONES
E. Logro de la Estabilidad Macroeconómica y la dinamización de la Economía			
23. Alta Inflación Anual	60,2% (Dic. 1992)	1993: menos de 30% 1994-96: 20%	23. Disminuir el número de empleados públicos; desarrollar nuevos instrumentos para el manejo de la política monetaria; crear un fondo de estabilización del petróleo; eliminar subsidios; reglamentar Ley de Presupuestos del Sector Público; definir una política uniforme de salarios para el sector público y separar las negociaciones salariales públicas y privadas; racionalizar inversiones; limitar la práctica de la indexación; abrir la economía al extranjero; información coordinada al público; desarrollar infraestructura de apoyo a la producción y comercialización para facilitar movilización y reducir márgenes de comercialización.
24. Insuficiente ahorro interno			24. Aplicar sistema de libre contratación en materia de tasas de interés, alcanzando tasas reales positivas; incentivar el desarrollo del mercado de valores; crear marco legal para establecer compañías de capital abierto; eliminar discriminación fiscal que afecta emisión y negociación de acciones; Ley de Mercado de Valores; crear Comisión Nacional de Valores; redefinir rol y redimensionar estructura de entidades financieras públicas; reformar y armonizar la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado con el proyecto de ley de Instituciones Financieras; maximizar la rentabilidad de las operaciones financieras del IESS; actualizar Ley de Compañías; implementación del Registro Nacional de Sociedades; crear una unidad referencial contable de poder adquisitivo constante; sanear las empresas públicas a ser transferidas al sector privado; eliminar proteccionismo discriminatorio del Estado hacia los sectores productivos.
a. Respecto al ingreso nacional	16%	20%	
b. Ahorro público como % PIB		10%	
c. Profundización financiera	8,1%	M1/PIB: 12% M2/PIB: 24%	
d. % de la inversión que aportan inversionistas extranjeros	3,0%	6,0%	
e. Canalización del ahorro a largo plazo	menos del 10%	n.d.	
f. Ahorro a través de la compra de acciones	1%	10%	
g. Tasas reales de interés			
g1. pasivas	-15,3%	positivas	
g2. activas	-3,1	positivas	

25. Deficiente sistema tributario

a. Impuestos/PIB	5,2%	6,7% (1993-96)
b. Elevada evasión tributaria:		
b1. A la Renta	53%	20% al concluir 1996
b2. Al Valor Agregado	37%	
c. Número de contribuyentes controlados por la administración tributaria, % sobre inscritos en el Registro Unico de Contribuyentes (RUC)	4,5% visitados; y 1,1% fiscalizados	10,4% (39.000) en 1993; aumetando anualmente en 20% durante 1994-96.

25. Revisar la estructura impositiva del país; mejorar cumplimiento de obligaciones tributarias; automatizar información tributaria; aplicar rigurosamente las sanciones contempladas en la ley; implantar sistema permanente de capacitación de personal; simplificar procedimientos administrativos para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones; otorgar autonomía administrativa a la Dirección General de Rentas y a la de Aduanas; modernizar y privatizar ciertos servicios aduaneros; recaudar aranceles a través de la red bancaria; almacenar mercancías en recintos aduaneros privados; devolver confianza a ciudadanía utilizando adecuadamente sus contribuciones.

26. Elevados monto y servicio de la Deuda Externa

a. Deuda externa como % de Producto Bruto Interno	97%	Máximo de 60%
b. Servicio de la deuda externa como % de:		
b1. exportaciones	47%	25%
b2. de presupuesto nacional	32%	n.d.

26. Impedir proliferación de contratos de deuda pública; priorizar y seleccionar solicitudes de crédito en base a una política nacional; avanzar en la negociación con la banca privada para disminuir el perfil de pagos en el futuro; mejorar finanzas públicas para incrementar ahorro interno y disminuir necesidad de flujos externos; transferir al sector privado inversiones que el Estado realiza actualmente.

Fuente: "Agenda para el Desarrollo", Marzo 1993.

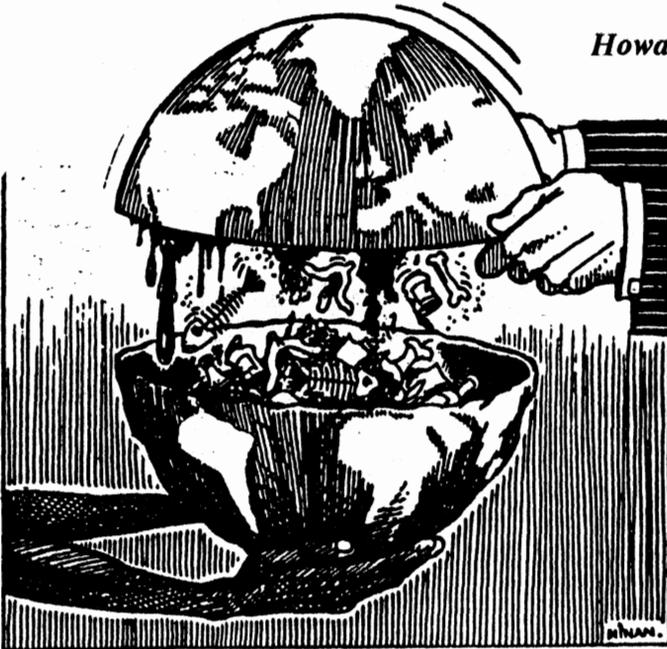
EL GLOBO DIARIO

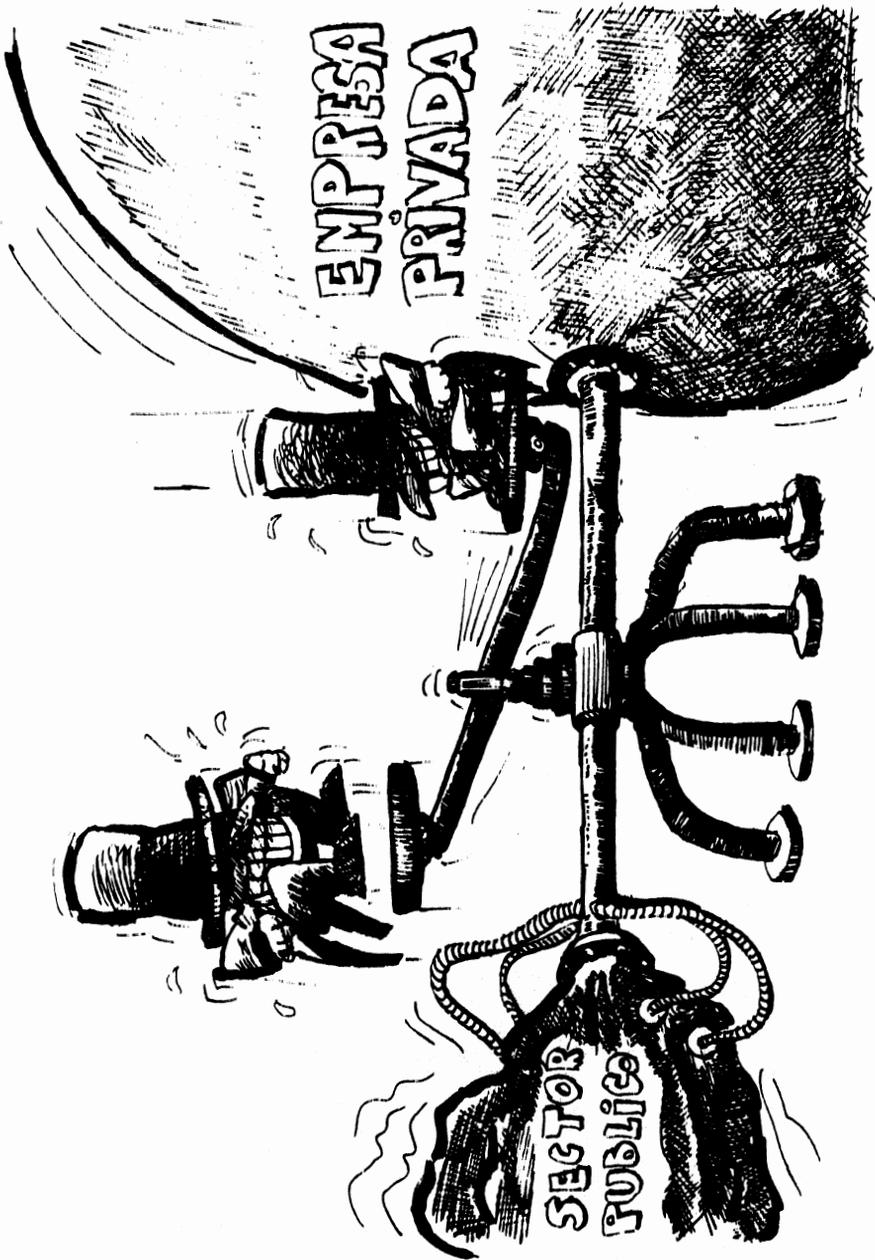
Cada día otra entrega del viejo
Romance del Orden trae a la mesa del desayuno
Las flores de papel de la catástrofe.
Uno tiene este sueño reiterado acerca del mundo.

Los titulares declaran los ambiguos oráculos,
Los cómodos profetas de siempre murmuran perdición.
El máximo placer intelectual del hombre es
Repetirse, pero de algún modo el globo diario

Sigue girando, mientras los personajes de las historietas
Prolongan sus vidas lentas, interminables
Más allá de las fotos segregadas
De las chicas que se casan y los hombres que se mueren.

Howard Nemerov





CINCO PASOS PARA UN ESTADO SOLIDARIO, DEMOCRATICO Y EFICIENTE

Alberto Acosta

La propuesta de modernización del Estado del gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén no es exclusiva del Ecuador, ni de América Latina. Responde, sin duda, a los cambios que se producen a nivel internacional. Por un lado, el mensaje modernizador camufla el deseo de imponer una masiva privatización con el fin de ampliar las posibilidades de acumulación del capital y, por otro, en consonancia con lo anterior, responde a la profundización del proceso de internacionalización de la economía mundial.

En este sentido, el capital financiero internacional es uno de los primeros interesados en que los Estados nacionales se deshagan de sus patrimonios, para obtenerlos por la vía de la inversión extranjera directa normal o utilizando

el socorrido mecanismo de conversión de la deuda, cuyo pago asoma una y otra vez como el motor que impulsa este proceso.

En este escenario no simplemente están en juego las empresas estatales y los recursos naturales de los países subdesarrollados y dependientes como el Ecuador, está en juego la posibilidad de que en nuestros países se puedan diseñar y ejecutar proyectos nacionales de desarrollo. Con el esquema neoliberal, en el cual se engarzan las privatizaciones como uno de sus componentes básicos, se desea adecuar nuestras economías en función de los requerimientos de un mercado mundial globalizado en términos de la visión transnacional que está reformulando las estructuras económicas y políticas a nivel internacional.

Esta corriente universal, que se enmarca dentro de las transformaciones registradas en los últimos años, impone la apertura y la liberalización de las economías subdesarrolladas dentro de la conformación de un nuevo orden mundial; el cual, por lo pronto, dicho sea de paso, atraviesa por un estado de creciente desorden con un desenlace bastante incierto. Estas exigencias internacionales explican, entonces, el cuestionamiento a los proyectos de desarrollo nacional y, por ende, a la existencia de un Estado y de fuerzas civiles y militares que puedan concretar e impulsar una salida que no sea sumisa a los requerimientos transnacionales.

Además, no solo están presentes los intereses financieros internacionales, sino los nacionales, muchas veces estrechamente vinculados al capital externo. Los cuales, por lo demás, coinciden con las propuestas políticas y culturales que emanan de los centros.

Por consiguiente, no debe llamar la atención que estas pretenciones

privatizadoras reciban el respaldo abierto del gobierno norteamericano, cuyo Embajador, a fines del año 1991, y cuyo encargado de Negocios, en 1993, se pronunciaron por la privatización de las empresas estatales, al afirmar públicamente que “el Ecuador está más atrasado que el resto de América Latina” en la toma de una serie de decisiones, entre otras las que tienen que ver con la privatización, al tiempo que conminaron al gobierno a reducir el Estado.

De todas maneras, en estas condiciones es preciso reconocer algunos puntos básicos de la cuestión y resolver algunas interrogantes que pueden enriquecer el debate nacional sobre estos temas.

UNA CONCEPCION DIFERENTE

Este empeño exige el reconocimiento de que es posible el desarrollo nacional, redefiniendo los mal llamados “modelos de desarrollo” existentes con anterioridad a la llamada “crisis de la

deuda externa” y, lógicamente, las propuestas neoliberales, que, con mayor o menor intensidad y coherencia, se vienen instrumentando en nuestro país desde 1982.

Este cuestionamiento al pasado no implica desconocer el valor de las grandes transformaciones y conquistas humanistas de la historia, pero tampoco pueden ser el punto de partida los mismos dogmas y manuales que fracasaron, a pesar de que existe la tentación para hacerlo apenas camuflando con el discurso una ideología que condujo al autoritarismo y que debería ser definitivamente superada.

Fundamental es arraigar en la conciencia la necesidad de buscar alternativas. El ajuste neoliberal no es la única vía existente. A más de que no conduce al desarrollo nacional, exclusivamente garantiza la inserción de ciertos sectores de la economía y de reducidos grupos de la sociedad en el disfrute de los beneficios de la economía internacional. Para ellos este modelo sí tiene lógica y co-

herencia, mientras que para las mayorías es irracional.

El sostén de una alternativa será la amplia acción social, que contará siempre con una clara visión de poder político. Además, la creciente participación social cerrará el paso a grupos de iluminados que se sienten obligados a tomar la iniciativa en nombre de todos y a imponerla con fanatismo. La fuerza de este proceso radica en el movimiento y no en el fatalismo de un modelo estático. Su vigor se sustenta en la búsqueda consensual de soluciones, antes que en la aceptación pasiva de paradigmas absolutos. Solo así podremos forjar los embriones de una nueva institucionalidad estatal y de una nueva convivencia societal.

Hagamos hincapié en que, con este esfuerzo, apenas se espera sentar las bases iniciales de un nuevo Estado y de nuevas formas de interrelación social, puesto que una alternativa de desarrollo no se fundamenta en un modelo acabado y menos aún en una estrategia mecánica e indiscutible.

Por eso, antes que hablar de nuevos modelos de desarrollo proponemos **un proceso de desarrollo alternativo**, sobre lo que Norbert Lechner considera “la conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado”. O sea un proceso que parta reconociendo las limitaciones y las potencialidades presentes, y que se vaya afinando en el camino sin aspiraciones de perfección inmediatas que conduzcan a recrear dogmatismos y totalitarismos.

Por lo tanto, se tendría que diseñar algunas políticas que engloben aspectos vinculados a temas productivos y distributivos. Los mismos que no podrán ser manejados en forma independiente, sino paralela y complementaria si se desea conseguir su potenciación. Hay que gestar, “círculos virtuosos” entre crecimiento económico y redistribución, buscando encadenamientos productivos sectoriales y regionales, vinculaciones verticales entre la producción exportable y la dirigida a los bienes de consumo interno, en particular el de masas.

Así, habría que promover la inversión incorporando el cambio tecnológico, así como una adecuada y creciente utilización del capital humano: el recurso más importante para el desarrollo nacional. Igualmente se tendrá que provocar un mejor y más amplio empleo de la capacidad utilizada. Estas políticas de inversión deberían conducir a una adecuada recomposición productiva, sustentada en el ahorro interno, maximizando la generación de puestos de trabajo y potenciado el empleo productivo de los recursos locales. Un pilar para este fin estaría dado por la instrumentación de esquemas financieros operando con tasas de interés subsidiadas orientadas a maximizar el bienestar social y no simplemente a satisfacer racionalidades teóricas.

Los salarios, en esta propuesta y al contrario del esquema neoliberal, deben ser un elemento dinámico como promotor de la demanda interna y por ende reactivador de la oferta productiva nacional. No solo para tender a satisfacer las necesidades básicas,

sino para ser instrumentos que incentiven la productividad, diseñando para esto una suerte de incremento gradual que vaya mejorando paulatinamente su poder adquisitivo real en función de la evolución del ajuste propuesto. El complemento obligado de esta alternativa pasa necesariamente por una revisión de los patrones de consumo, ya que no es posible conseguir el desarrollo equitativo -base para un desarrollo menos dependiente-, sosteniendo por más tiempo aquellos bolsones de privilegio que absorben la mayoría de recursos productivos y las reservas internacionales.

En este sentido no se puede atropellar la inserción en la economía mundial. "Es necesario proteger la industria doméstica en alguna medida, y por un cierto período, para permitir el desarrollo de una industria de exportación viable", como aconseja el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar, uno de los entes encargados de financiar proyectos en el mundo subdesarrollado por parte del gobierno japonés; a más de que así se garantiza el desarrollo

endógeno de ciertas capacidades básicas para generar nuevos y mejores puestos de trabajo. Adicionalmente, esta sería la vía más adecuada para modernizar la agricultura sin provocar un verdadero genocidio económico.

Las políticas sociales jugarán un papel preponderante, si son pensadas no como simples factores compensatorios de los destrozos que pueda ocasionar el manejo económico. Para esto hay que estar concientes que la mejor base (nunca su sustituto) para una política social es una adecuada política económica, que no descuide la equidad mientras se mejora la productividad y la eficiencia. Tampoco deberá estar ausente la reflexión ecológica, no sólo para conservar los recursos existentes, sino para alcanzar una mejor interrelación entre la sociedad y la naturaleza, en un proceso en movimiento en que no se puede pensar la una sin la vigencia de la otra.

En definitiva está en juego un nuevo estilo de vida, que involucra todos los ámbitos de la vida

nacional y no exclusivamente los económicos. No sólo es preciso un manejo económico alternativo al neoliberal en lo económico, sino también en lo social, cultural y político.

LA TRANSFORMACION DEL ESTADO

En este punto, hay que reconocer la necesidad de contar con un Estado diferente al actual, el cual resulta un escollo para una propuesta alternativa, por su ineficiencia, por su corrupción y por su carácter represivo. La modernización del Estado, vista de esta manera, resulta, entonces, indispensable.

Lo cual exige un esfuerzo concertado con la participación de todas las fuerzas sociales. A diferencia de la propuesta "empresarial" del gobierno del arquitecto Durán Ballén, el CONAM tendría que convertirse en un espacio de análisis y debate para encontrar la unión de criterios y no para generar la imposición de dogmas, presentados como la aplicación de simples herramientas técnicas. Su

composición, entonces, sería amplia y representativa: allí es preciso contar con empresarios grandes, medianos y pequeños, con trabajadores privados y públicos, con las Fuerzas Armadas y la Universidad, con indígenas y representantes de los grupos sociales más importantes.

Esta tarea implica adecuar al Estado a las nuevas condiciones y retos que impone un esquema alternativo, sin asumir, como lo hace el proyecto transnacional, que las privatizaciones son la panacea al problema del burocratismo y las ineficiencias estatales.

Se requiere un Estado diferente, que auspicie y cristalice la equidad para el desarrollo. La salida no pasa por lograr menos Estado y más mercado, sino por conseguir un Estado y un mercado, mejores en términos de los objetivos planteados; tarea en la cual tiene que participar activamente la sociedad civil, sobre la que recae el impulso fundamental de este ajuste que tendrá que ser eminentemente antimonopólico.

Entonces, es preciso una real modernización del Estado, y en general de la sociedad, descubriendo y no ocultando las causas de su mal formación y sus problemas en el contexto histórico y social de su evolución. Así, antes siquiera de pensar en transformar la propiedad estatal, habría que definir el papel económico, político y social del Estado en función de las necesidades nacionales, concretamente de los requerimientos del país en el presente como punto de partida para el futuro. Sólo así podremos concretar cuáles áreas, por su valor estratégico para un proyecto nacional, tendrán que permanecer en manos del Estado y cuáles otras podrán asumir formas de gestión comunal, autogestionaria y privada, si es del caso. En este empeño también habrá que rediseñar las relaciones entre el Estado y el aparato productivo, tanto como componentes del mercado interno como en su proyección hacia la economía mundial.

Así, luego de plantearse la tarea que debe asumir el Estado en el conjunto de la sociedad y no solo

en la economía, o sea luego de repensarlo dentro de lo que somos como país y de lo que queremos ser en el futuro, se podría diseñar un programa de mejoramiento de la eficiencia estatal. Se requiere incluir no sólo la transformación de la propiedad de las empresas públicas, sino asuntos básicos como la descentralización y desconcentración de las funciones públicas, la racionalización y simplificación de dichas funciones. Estos cambios resultan vitales para la modernización y no pueden ser simplemente manipulados o instrumentados como elementos decorativos de una propuesta modernizadora que apunte exclusivamente a la privatización, como sucede con el proyecto de Modernización del Estado del gobierno del arquitecto Durán Ballén.

Aceptemos que la intervención del Estado es indispensable si deseamos avanzar en un proceso de desarrollo nacional, teniendo como telón de fondo la creciente transnacionalización de la economía y la política a nivel mundial. Esto supone una serie de limita-

ciones, pero a su vez plantea retos que exigen, como recomienda Robinsón Pérez, una “nueva cultura política democrática, basada en la participación de toda la sociedad en la solución de los problemas y en la adaptación consensual de las instituciones a las exigencias de un bienestar sostenido de toda la población”.

Como punto de partida para seleccionar los criterios modernizadores se debe recurrir a los **“principios de eficiencia y justicia social”**, a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y consumo. Mientras que **“la acción del Estado tendrá como objetivo hacer equitativa la distribución del ingreso y de la riqueza en la comunidad”** (Artículo 45 de la Constitución).

Un objetivo fundamental de la reforma debería ser, entonces, conjuntamente con los criterios de eficiencia, fortalecer y profundizar la democracia, hacer sustentable el desarrollo económico, dis-

minuir la desigualdad social y garantizar una adecuada inserción internacional del país en el concierto internacional.

Esta reflexión, fortalece la necesidad de cuestionar la propuesta autoritaria y dogmática de los neoreconstructores”, a la cual debe oponerse un gran debate nacional que conduzca a cristalizar un consenso constructivo para el cambio, sustentado en una democracia más profunda y activa, con miras, por otra parte, a garantizar una adecuada capacidad administrativa y de gestión del Estado que optimice la intervención económica del sector público. La tarea es más democracia y no menos, para convertir las relaciones conflictivas en una verdadera relación concertada.

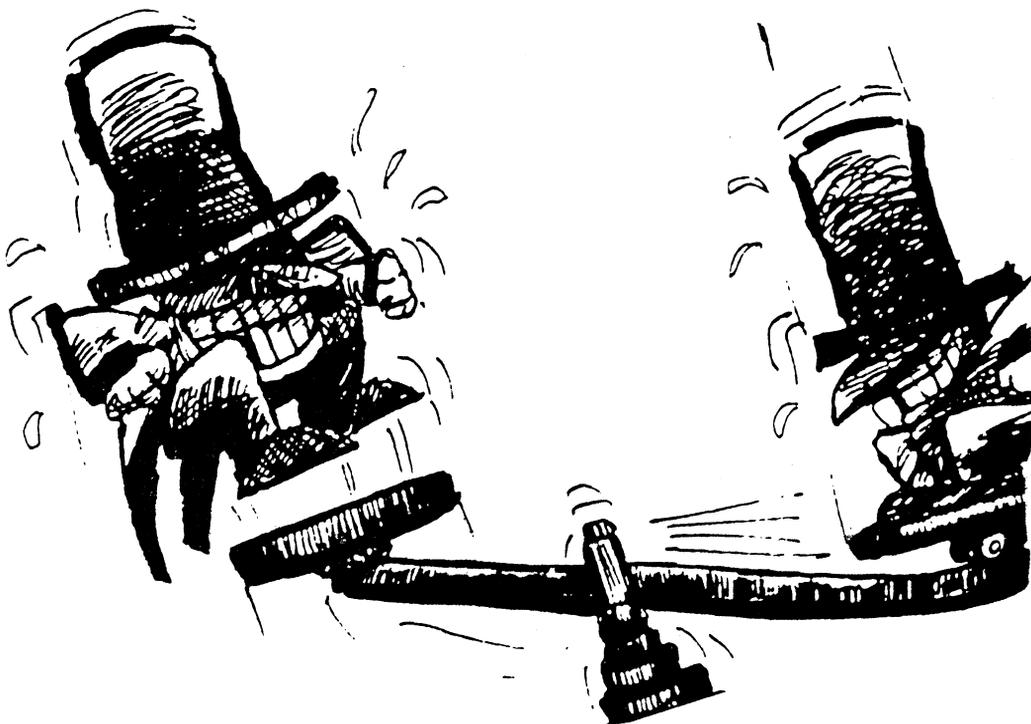
Así, el logro de este objetivo no necesariamente debería estar ligado a un problema de propiedad sino de gestión o sea de desempeño de los mercados, posible en base a mejoras sustanciales en los niveles de distribución ingreso. Pero, más que eso, se precisan transformaciones pro-

fundas en las formas de convivir social. Entonces el problema que no se agota en la esfera de la propiedad empresarial o en el campo económico, sino que debe integrar otros aspectos de mayor incidencia en la sociedad en general.

LA DEFINICION DE LO ESTRATEGICO

El sector estatal en el Ecuador no es tan grande, en términos rela-

tivos ni absolutos, como en otros países de la región. Su presencia y hasta muchas de las distorsiones existentes fueron motivadas por las presiones de los propios grupos de poder o por la necesidad de impulsar grandes proyectos que no podían ser asumidos por el capital privado y por la carencia de un proyecto nacional. Pero, eso no significa que no existan posibilidades para proceder a una transformación profunda del sistema de propiedad de las empre-



sas estatales, la cual no considere como única y excluyente la opción privatizadora. Hay otras formas comunitarias y de autogestión, como puede ser la creación de empresas cooperativas, comunales o similares, previstas dentro de la Constitución de Política de la República (artículo 46): el sector público, con áreas económicas reservadas al Estado, salvo cuando excepcionalmente éste las delege por ley a la iniciativa privada; el sector de la economía mixta; el sector comunitario o de autogestión; y, el sector privado.

Aquellos sectores definidos como estratégicos deben ser respetados como tales no sólo por la disposición constitucional. Hay varias razones históricas, así como experiencias foráneas y también nacionales que sustentan esta tesis.

Esta última reflexión justifica plenamente la injerencia del Estado en el campo hidrocarburiífero, por ejemplo. En el cual durante casi medio siglo las empresas transnacionales hicieron todo

lo que estuvo a su antojo y el país, no digamos el Estado, fue apenas un convidado de piedra. Estas compañías entraban y salían sin considerar las necesidades energéticas nacionales y dejaban, eso cuando lo hacían, una cuota mínima por concepto de la explotación de nuestros recursos naturales.

Por si todo lo anterior no pesa para nada en la actualidad, quizás deberían recordar los privatizadores que en Chile, país líder en neoliberalismo y privatizaciones, tan admirado por aperturistas y liberalizadores, no se privatizó el cobre durante toda la dictadura de Pinochet y que el gobierno constitucional tampoco piensa privatizar dicha industria, por considerarla un sector estratégico que debe permanecer en manos del Estado. Una lección que no debería ser desaprovechada.

En este punto resulta pertinente la recomendación que hace el gobierno japonés en relación a las privatizaciones, cuando, a través de una comunicación enviada por su Fondo de Cooperación Econó-

mica de Ultramar, criticó duramente a las políticas de ajuste del Banco Mundial: “la mayoría de los países subdesarrollados han tenido una amarga experiencia de colonialismo. Dada su historia, la idea de transferir las industrias básicas a capital extranjero es un asunto social y políticamente muy serio. Es más, aún desde el punto de vista económico, debemos considerar que el monopolio del capital extranjero llevará a la repatriación de las rentas”.

En resumen, una propuesta de modernización del Estado que no se ajusta al proyecto transnacional de subdesarrollo, pasa por definir las áreas estratégicas y la forma en que éstas deben ser aprovechadas, señalando concretamente el marco referencial para que intervenga el Estado. Sería, en definitiva, absolutamente irracional pretender reducir o debilitar la gestión del Estado como impulsor de la actividad económica, lo cual no puede ser mal interpretado como que aquí se pregonarían posiciones estatistas y intervencionistas a ultranza.

UN MARCO ADECUADO PARA LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Habiéndose definido cuáles áreas se reserva al Estado, esto es las consideradas estratégicas y aquellas en las cuales se precisa la ingerencia estatal por alguna razón que puede ser temporal, no se puede descuidar el hecho cierto de que muchas de las actuales empresas estatales están atravesando por serias dificultades tanto financieras como administrativas.

Es importante decir que el efecto acumulativo de las sucesivas políticas neoliberales de ajuste, cuyo contenido de austeridad fiscal, motivado por la necesidad de mantener el servicio de la deuda externa, ha ocasionado severos problemas a las entidades públicas. Estas han asumido gran parte del peso de los ajustes y se han visto imposibilitadas de mantener los ritmos de atención al público, así como la expansión y el desenvolvimiento normal de sus operaciones; lo cual nunca se considera

por parte de quienes critican al Estado y a sus empresas.

Así, por ejemplo, el caso de la falta de mantenimiento a los equipos de generación de INECEL, a más de las imprevisiones y debilidades administrativas registradas, se debió también al impacto que produjeron los recortes fiscales. Frente a esto, los grandes consumidores industriales, lejos de buscar las causas reales de la crisis para solucionarla, aprovecharon de la ocasión para montar plantas térmicas privadas en Quito y Guayaquil, con las que pretenden ampliar sus utilidades sea nuevamente con el apoyo estatal o aplicando tarifas reales, aquellas que están vedadas a las empresas eléctricas estatales. Igual reflexión es válida para el IESS o para EMETEL, por ejemplo.

En el caso de los servicios públicos, afectados por la crisis económica, la impostergable búsqueda de mayor eficiencia, que pretende ser resuelta por la acción privatizadora, no puede perder de vista la equidad social, objetivo

inseparable de la gestión estatal. Pero, si además los administradores de las empresas públicas tienen menores incentivos que los de las privadas para buscar una reducción de los costos o para impedir exageraciones en los planteamientos sindicales, por ejemplo, difícilmente se puede conseguir que aumenten sus niveles de eficiencia y que aún sean rentables.

Así las cosas, las empresas estatales, incluidas las militares, requieren un marco jurídico y un ambiente empresarial adecuados, que les permitan actuar como tales, o sea como empresas y no como simples dependencias burocráticas. Una ley para dichas empresas es, por tanto, algo impostergable si es que realmente se desea mejorar los niveles de eficiencia del Estado, teniendo como principios básicos, a más del mencionado, el de la equidad, el de la participación y el de la democratización de la sociedad.

Por supuesto, que este marco jurídico debería crear las condiciones de transparencia y control

que requieren estas entidades, ya que no pueden convertirse en feudos aislados del resto de la sociedad o dar lugar a castas privilegiadas; y, mucho menos, pueden justificar su existencia al margen del proceso de desarrollo alternativo.

Igualmente hay que configurar un marco referencial para que la empresa estatal funcione como si existieran condiciones de competencia y que considere en forma adecuada los costos externos a su gestión, siempre teniendo presente los aspectos empresariales y también su finalidad social. La doble presión a la que nos referimos antes. Aquí también se podrían introducir cambios importantes con la adopción de principios de responsabilidad individual y colectiva. Esto será factible cuando se armonice jurídica e institucionalmente la actividad de los entes estatales y cuando se elimine la debilidad en la definición de las políticas del sector público en general.

De igual manera como incide en el funcionamiento de las empresas

públicas la existencia de marcos jurídicos anacrónicos y la falta de un entorno económico adecuado, que constituyen verdaderas camisas de fuerza que limitan su gestión empresarial, el sector público se ve afectado por las interferencias políticas, que hacen que su funcionamiento no pueda ser estable y armónico. No hay como olvidarse que en no pocas ocasiones la designación de los directivos de los entes estatales responde a intereses coyunturales de la politiquería partidista: la famosa troncha política, la cual, a su vez, es la principal puerta para que se cristalicen cuotas clientelares.

Así como en términos macro se requiere delinear las áreas estratégicas y el marco empresarial, en lo micro las empresas tienen que modernizarse y adquirir una concepción empresarial que les permita cumplir con sus funciones específicas, sin descuidar las tareas sociales.

Un proceso de real modernización del Estado y sus empresas, que busque tanto la eficiencia como

la justicia social, demanda un tiempo relativamente largo y no puede improvisarse. El consenso, producto del debate amplio y democrático, es, entonces, una piedra sillar para garantizar su continuidad.

LA TRANSFORMACION DE LA PROPIEDAD ESTATAL

De todas maneras, en el caso donde se convenga que no es necesaria la injerencia estatal se debe impulsar la transformación de la propiedad estatal en otras formas de propiedad que apoyen el desarrollo nacional. Para esto tenemos el marco referencial que nos da la Constitución.

Por ejemplo, la participación pública en varias empresas productivas o en otras con características nada prioritarias, como son las destinadas al turismo y a la recreación, que no ameritan el concurso del capital estatal, podrían entrar en la lista de estas empresas que cambiarían su forma de propiedad.

Aquí surge una reflexión desde el punto de vista de toda la sociedad y no sólo desde la lógica empresarial: estas empresas o aquellas participaciones estatales en compañías privadas podrían ser vendidas no sólo considerando su posible rentabilidad comercial, sino que deberían ser instrumentos para ampliar la base del accionariado impidiendo mayores niveles de concentración de la riqueza; tendencia por lo demás intrínseca al sistema capitalista.

A modo de ejemplo y sin desconocer que la actual ola privatizadora responde una ideología definida, se deberían ensayar esquemas de privatización que otorguen paquetes de acciones, en condiciones preferenciales y con regulaciones claras que impidan su venta inmediata, a los propios trabajadores y a los mismos usuarios de las empresas afectadas; esto tendría especial validez para las empresas que generan servicios públicos como los teléfonos, el agua, la luz, etc.

No puede permitirse la utilización de esta opción como un instru-

mento para reducir la oposición política a las privatizaciones por parte de los sindicatos de las empresas estatales o para conseguir un apoyo coyuntural de los usuarios, al hacerles partícipes a unos y otros de fracciones insignificantes del capital social de dichas empresas, sino que este esquema debe servir para apoyar un proceso de democratización en la propiedad de dichas empresas. Para lograr una transferencia de propiedad significativa se debe pensar en paquetes importantes que tendrían que ir a manos de los trabajadores y los usuarios, por lo menos un 30 % ó un 40 % del monto que vaya a ser entregado a inversionistas privados.

La experiencia chilena podría ser considerada en este punto. Patricio Rozas y Gustavo Marín desmitifican la propaganda neoliberal de que con las privatizaciones se puede avanzar hacia una democratización del capital, "la verdad es otra: por un lado se oculta el que una parte significativa de las empresas sometidas al proceso privatizador está quedando en poder de grandes grupos

empresarios especialmente extranjeros; por otra parte se oculta que aquellas empresas donde se han traspasado paquetes minoritarios de acciones a sus trabajadores, los porcentajes asignados los transforman en 'accionistas pasivos', vale decir accionistas sometidos a las decisiones adoptadas por quienes fueron facultados para comprar los paquetes accionarios mayoritarios o sea los grandes grupos empresariales. Finalmente, se incurre en la falacia de sostener que la compra de acciones hecha con los fondos previsionales -que pertenecen a los trabajadores- significa la participación de éstos en la propiedad de las empresas adquiridas, siendo conocido el hecho de que los trabajadores no tienen participación en la administración de tales fondos..."

Entonces, no interesa tanto el mayor precio posible en el mercado, sino ante todo el desarrollo de mecanismos que contribuyan a conformar un mercado de capitales más amplio y también a disminuir la excesiva concentración de la riqueza en pocas manos. El

precio de venta, en definitiva, no debe ser el punto más importante, sino los efectos colaterales de contenido macroeconómico y social que se puedan derivar de una transformación de la propiedad estatal, en la cual, en determinadas circunstancias, pueden considerarse las privatizaciones.

En suma, la transformación de la propiedad estatal no sólo tiene que darse dentro del marco constitucional, sino teniendo presente que no es posible aceptar perspectivas puramente economicistas con las que se arremete en la actualidad contra el poder del Estado;

Este tiene que reformar su accionar en varios campos, empezando por desligarse de los monopolios para resocializarse, o sea integrarse en un proceso democrático de consolidación de nuevas interrelaciones societales que tengan presente los impulsos del mercado e integren a una sociedad civil cada vez más fuerte y organizada.

Un Estado solidario, democrático y eficiente

En resumen, un real proceso de reordenamiento del Estado y de sus empresas no puede iniciarse antes de redefinir su papel, para luego redimensionar su participación en la economía y en la sociedad. El problema no se reduce a privatizar o no privatizar.

Esto significa que la reforma estatal nos tiene que llevar hacia un nuevo Estado:

- En lo económico, el Estado deberá ser promotor de la modernización y de la equidad, otorgando incentivos al desarrollo, guiando la reestructuración del aparato productivo y promoviendo el desenvolvimiento tecnológico, sin perder de vista los requerimientos nacionales, en función de una estrategia más soberana y autocentrada de reinserción en el mercado mundial.
- En lo social, el Estado debe ser promotor de la sociedad civil, al tiempo que tendrá que ser solidario con los sectores de la pobla-

ción más marginados y consti - tuirse en el eje de una sociedad multinacional, multiétnica y multicultural, cuyas diferencias tendrán que ser elementos que potencien y no frenen nuestro desarrollo.

- En lo político, el Estado, tendrá como tarea básica el apoyo a la constitución de una verdadera ciudadanía, como base para un proceso de participación más democrática y equitativa en la definición de los problemas y en la toma de decisiones.

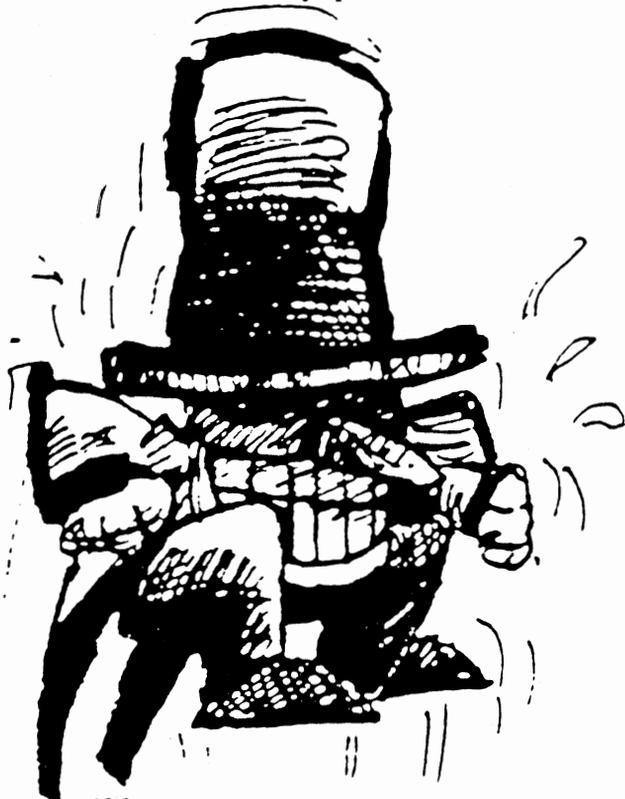
Esto significa que el Estado deberá pasar de ser Estado 'benefactor' tradicional, no al Estado mínimo gendarme del neoliberalismo: enano en lo social y gigante en lo policial, sino a un Estado solidario, fuerte y eficiente. Un Estado que entienda y atienda la marginación social con miras a racionalizar los esfuerzos que hagan realidad la superación de los problemas de la pobreza y del deterioro del bienestar social.

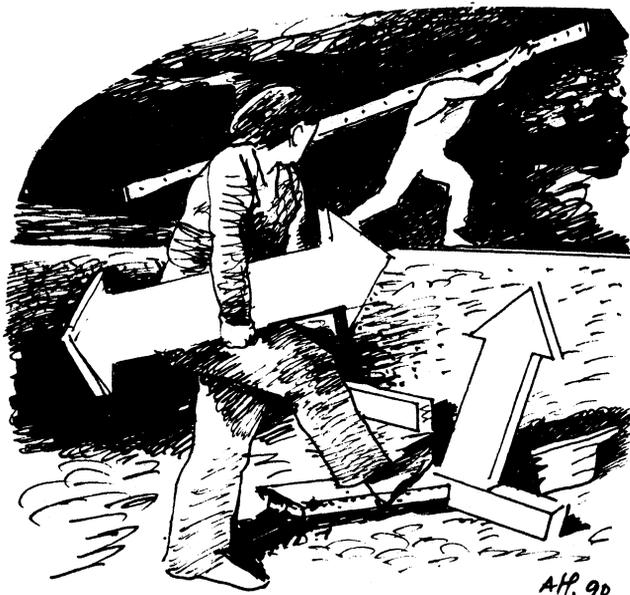
En lugar de seguir insistiendo en la ineficiencia de las empresas

estatales, se debería buscar una activa cooperación entre el Estado y el sector productivo en general, no solo entre el Estado y los grandes grupos de poder. Esta concepción permitirá mejorar las condiciones fundamentales para lograr una interrelación más armónica entre estos actores fundamentales para el funcionamiento de la economía, a los cuales tendrá que sumarse activamente la sociedad civil no en tanto actor de producción y consumo, sino como elemento determinante para definir las políticas y aún para intervenir en la toma de decisiones. Para lo cual habrá que conformar una ciudadanía real (no confundir con el formalismo de ser mayor de 18 años y disponer de una cédula de identidad), sin cuya existencia es imposible una transformación del Estado por la vía democrática.

Ya sabemos que del tamaño del Estado o del sector privado no se pueden derivar conclusiones mecanicistas sobre el grado de desarrollo de un país; lo que cuenta es el grado de interrelación que se consiga entre estos dos actores

sin descuidar a la sociedad civil, con el fin de garantizar la conformación de ciudadanos que tengan acceso real en los procesos de transformación del Estado y no solo conseguir una presencia aislada de ciertos grupos sociales en calidad de nuevos propietarios. Por lo tanto, mantener la pugna entre el Estado y el sector privado, no solo que no se ajusta a la realidad, sino que limita las posibilidades para conseguir la definición consensual de un proyecto de desarrollo nacional. Nos interesa la incidencia estatal en la sociedad y la calidad de las decisiones estatales que definen el grado de fortaleza real del Estado, sobre la que se debería diseñar los posibles esquemas de transformación de su propiedad y hasta considerar la participación del capital extranjero en la economía. De lo contrario se corre el riesgo de que con una masiva e indiscriminada privatización se acentúen la dependencia y las características concentradoras y excluyentes de la sociedad nacional y que, como resultado de la recomposición estructural de las relaciones entre la economía y la política, se configure un nuevo Estado autoritario, que restrinja aún más los espacios democráticos. En suma, no se pueden aceptar irreflexivamente viejos dogmas del liberalismo derivados de una simple novelería y que, en su versión ultraneoliberal, ya ha comenzado a ser desmontado en varios países, justamente en aquellos donde se desató esta avalancha ideológica. •





El momento actual exige devolver a la sociedad civil el poder de decisión y legitimidad que le fueron restringidos por décadas, fomentar la iniciativa privada y reducir la acción del estado.

MODERNIZACION DEL ESTADO: JUSTIFICATIVOS, ORIENTACIONES Y CONTENIDO

Pablo Lucio Paredes (*)

1. INTRODUCCION

Manteniendo los esquemas paternalistas que han caracterizado al Estado ecuatoriano, prácticamente desde su inicio republicano, durante las últimas décadas el país

orientó su desarrollo a la sustitución de importaciones, bajo un esquema de preferencias y subsidios a la manufactura y actividades conexas.

(*) Secretario general de planificación.

El proceso de intervención del Estado en el quehacer económico se acentúa en el Ecuador con la sustitución de importaciones a raíz del "boom petrolero," cuando el país recibe nuevos recursos financieros, no solo de la explotación y exportación del crudo sino también de los créditos externos.

En lugar de alcanzar la industrialización esperada y sentar las bases para un crecimiento económico sostenido, tal estrategia permitió una expansión desmedida del sector público, desalentó el ahorro nacional y la inversión, impidió el desarrollo de la productividad y de los mercados a la vez que reforzó actitudes rentistas en la sociedad.

Con el fin de sustentar la estrategia global del Gobierno en el proceso de modernización del Estado, aquí se presenta, en primer lugar, con más detalle los efectos institucionales, económicos y sociales mencionados. Luego, se describe el contenido de la modernización en los diferentes campos, proceso que abarca más

que la privatización misma e involucra tanto al sector público como al privado. Finalmente, se ejemplifica el tipo acciones a tomarse y los efectos esperados de la modernización, que constituyen un proceso constante que rebasará el período del actual Gobierno.

2. CIRCUNSTANCIAS ADVERSAS

Aparte de los problemas coyunturales recurrentes, los efectos estructurales adversos de las estrategias de desarrollo adoptadas en el pasado han generado tres problemas típicos: sobredimensionamiento e ineficacia del sector público, baja eficiencia del sector privado y debilitamiento social generalizado.

A su vez, el sector público sobredimensionado ha determinado un gasto público excesivo, un centralismo absorbente, la proliferación de subsidios, regulaciones y trámites superfluos, y una burocracia adiposa e inoperante cargada de privilegios de grupo.

Por su lado, la baja eficiencia del sector privado ha redundado en bajos niveles de productividad, de ahorro e inversión, rezago tecnológico, endeudamiento irresponsable y en una actitud rentista generalizada, sustitutiva a la eficiencia, que afectan las posibilidades de competencia e inserción de la producción nacional al mercado internacional.

En conjunto, ello ha inducido un debilitamiento social, caracterizado por una alta y creciente dependencia del Estado, pérdida de iniciativa, migración a las grandes ciudades, que además de la caída del ingreso real, crecimiento del desempleo y subempleo, responde por la creciente insatisfacción de necesidades básicas y los problemas sociales acuciantes.

3. FACTORES CAUSALES

La creciente marginación de la sociedad civil en el quehacer económico y social constituye una de las causas que ha impedido al país encontrar la ruta del desarrollo.

Directa e indirectamente, el Estado se inmiscuye en prácticamente todas las actividades, pertenezcan o no su ámbito de acción. En su expansión, el Estado no solamente margina a la sociedad civil sino que neutraliza sus capacidades e iniciativas.

En lugar del rol normativo, que por naturaleza le corresponde en cuanto a propender a perfeccionar los mercados, el Estado ha entorpecido el desarrollo económico de diferentes formas:

- Las fuerzas del mercado fueron sustituidas por decisiones políticas, sesgadas a intereses de grupos particulares. Bajo la premisa de que un tratamiento preferencial fomenta el desarrollo de las actividades seleccionadas, entre otras regulaciones se fijaron tasas de interés negativas en términos reales, tipos de cambio múltiples, tratamientos tributarios discriminados, favorables a sectores como el industrial. No obstante, lo que se logró es generar una actitud rentista en los empresarios, que, para incrementar sus ganancias, sustituyeron a la inno-

vación tecnológica y a las mejoras en productividad por las prebendas; menospreciando elementos legítimos inductores del desarrollo empresarial y nacional.

- El fracaso del intento de industrialización, vía sustitución de importaciones, recibió como respuesta elevados niveles de protección y severas limitaciones al comercio internacional. Como efecto de la protección, las empresas rara vez alcanzaron el nivel de eficiencia requerido para insertarse al comercio mundial.

- A través del Banco Central, CFN, BNF y Banco del Estado (anteriormente BEDE) se otorgaron créditos preferenciales con dinero de emisión y de endeudamiento externo, impidiendo el reciclaje del ahorro nacional, que en la búsqueda de alternativas que preserven su valor real fue colocado en el exterior.

- El manejo de la política fiscal se ha visto afectado por el crecimiento burocrático desmedido del Estado que se infiltra en todos los sectores. La mala gestión

macroeconómica se intenta reparar mediante controles de precios que afectan particularmente al sector agropecuario, creación de empresas públicas, administración directa de obras, etc.

- El sector público llega a reemplazar al sector privado en la generación de empleo, creciendo a una tasa superior a la demográfica, cuyo único resultado es la ineficiencia de la gestión pública. Aunque los salarios reales del empleado público caen continuamente, el aumento del empleo en el mismo sector implica gastos corrientes de tal magnitud, que la inversión en obra pública queda totalmente rezagada.

- A pesar de la finalización del auge petrolero y las secuelas de la crisis financiera internacional, que se inicia en 1982, el Estado no readecua sus posibilidades. Constantemente, sacrifica la inversión en infraestructura de apoyo a la producción, afectando severamente la productividad del sector privado y sus posibilidades de competencia en el mercado in-

ternacional. Los déficits del sector público son compensados con endeudamiento externo; deuda que al no ser invertida en forma productiva repercute sobre las posibilidades del país para financiar su desarrollo.

El excesivo gasto público impide el reordenamiento macroeconómico, cuyo principal resultado es el aumento de la inflación, con serias consecuencias para la sociedad en su conjunto.

Por un lado, la inflación deteriora constantemente la capacidad de competencia de la producción nacional, afectando a las exportaciones, pero, fundamentalmente, a las posibilidades de abrir mercados para nuevos productos exportables y de romper la dependencia de la economía de 3 ó 4 productos tradicionales. Esta situación es grave si consideramos que el mayor producto de exportación, el petróleo, tiende a extinguirse. Frente a la continua reducción de la productividad del sector privado, el proceso de devaluaciones graduales o periódicas no pudo recuperar la compe-

titividad del sector exportador y lo único que logró fue autoalimentar el proceso inflacionario, generando expectativas desfavorables que acentuaron los procesos especulativos y la incertidumbre de los agentes económicos.

Por otro, la inflación produce un constante deterioro del poder adquisitivo de la población, cuyo resultado se refleja en crecientes niveles de pobreza-empeoramiento de la distribución de los ingresos entre individuos y de la concentración de los recursos entre sectores y regiones-. Si consideramos que la inflación promedio del Ecuador previa a los desajustes agravados a raíz de la crisis financiera internacional no rebasó el 15% anual, al ser ésta ahora superior al 50%, podemos afirmar que el pueblo ecuatoriano, injustamente, está pagando por el mal manejo de las finanzas públicas y por las distorsiones en la asignación de los recursos, un impuesto anual de por lo menos un 35% en promedio.

En otras palabras, la inflación al afectar gravemente a la produc-

ción, al empleo y a los ingresos, acentúa los niveles de pauperización social, debiendo ser el primero de los males a erradicarse.

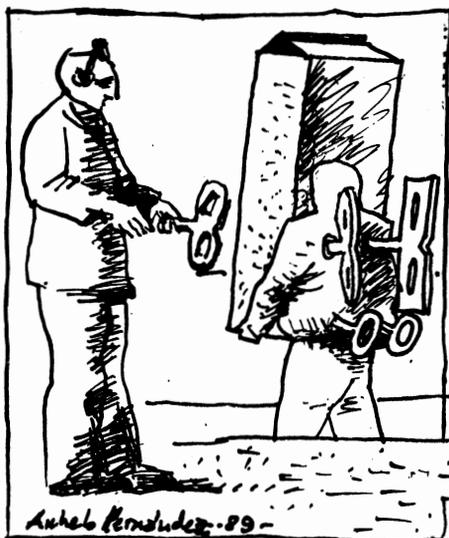
4. FILOSOFIA, ESTRUCTURA Y FUNCIONES

Superar la ruta del desarrollo exige, entonces, devolver a la sociedad civil el poder de decisión y legitimidad que le fueran restringidos por décadas, fomentar la iniciativa privada y reducir la acción del Estado solamente a lo que en estricto sentido le compete.

Por ello, el Gobierno Nacional debe proceder a una transformación profunda del Estado Ecuatoriano, bajo las siguientes premisas.

4.1 En su filosofía:

- actuando en las esferas en las que no lo haga el mercado por sí solo,
- delegando al sector privado la iniciativa del crecimiento económico,



- dejando que se desarrolle sin trabas la competencia interna e internacional,
- definiendo las políticas sociales, de seguridad y protección del medio ambiente.

4.2 En su estructura:

- a) Racionalizando la estructura económica y administrativa el Sector Público, a través de:
- centralizar y fortalecer los aspectos normativos,

- mejorar la organización de las instituciones y las relaciones funcionales entre sí,
 - implantar una política fiscal austera y rigurosa en su control y seguimiento,
 - imponer una reforma financiera estatal, a través de, primero, reducir el número de entidades financieras estatales, segundo, definir los objetivos y sus presupuestos y, tercero, proveerles de autonomía administrativa,
 - consolidar el presupuesto en uno que contenga los ingresos y gastos de todo el sector público,
 - eliminar preasignaciones de gastos y suprimir los gastos que no tengan el respectivo financiamiento,
 - financiar obras de infraestructura como carreteras, aeropuertos, sistemas eléctricos y de riego con fondos privados,
 - fortalecer las capacidades de los administradores públicos con cursos prácticos de organización
- a todo nivel y la dotación de los instrumentos técnicos de apoyo.
- b) Descentralizando y Desconcentrando las actividades públicas vía:
- descentralización operativa y de control,
 - delegación de funciones a dependencias locales del propio gobierno,
 - transferencia de funciones y responsabilidades a los gobiernos seccionales,
 - otorgamiento de mayores responsabilidades a las autoridades locales,
 - participación comunitaria en la resolución de sus problemas,
 - incremento de los niveles de autofinanciamiento local
- c) Iniciando un proceso de Privatizaciones de las actividades económicas asumidas por el Sector Público, mediante:

- apertura de las empresas estatales al capital privado,
- venta de acciones de empresas privadas que mantienen diferentes entidades públicas,
- eliminación de la administración directa de obras,
- utilización de procedimientos de concesiones y arrendamiento mercantil,
- privatización de áreas económicas actualmente reservadas al Estado, o traslado de su administración al sector privado si fuere del caso.

4.3 En sus funciones:

El Estado devolverá al sector privado su poder de decidir y al mercado, de distribuir los ingresos.

Para lograr las acciones enumeradas anteriormente, se requiere cambios radicales de las funciones públicas y privadas y, en la mayoría de los casos, reformas a los cuerpos legales que las norman. El proyecto de Ley de Modernización del Estado, enviado al

Congreso Nacional por el Ejecutivo, al igual que otros proyectos de Ley, como el de Mercado de Valores, de Régimen Seccional y otros que se enviarán posteriormente, intentan abrir la puerta que viabilice el proceso de cambios y reformas.

Manteniendo su potestad normativa, el Estado devolverá al sector privado el poder de decidir libremente sobre qué invertir, y al mercado el de asignar los recursos del sistema y distribuir los ingresos que este genera.

El Gobierno se preocupará de definir las políticas que regulen, o normen el accionar de los mercados, solo cuando estos reflejen

deficiencias, y de establecer las condiciones para que los individuos accedan a ellos con similitud de oportunidades.

Para reducir los problemas de desabastecimiento, paulatinamente, se eliminarán los controles de

precios vigentes, tanto los relacionados a tasas de interés y tipos de cambio, como a productos agrícolas y otros de la canasta familiar; además de los correspondientes a insumos del sector real en general.

Los controles de precios, diseñados para favorecer a los grupos de menores ingresos, lo único que generan en la práctica es mercados paralelos (negros) donde los precios son significativamente más altos que los que libremente hubiera fijado el mercado; generando desabastecimiento en los mercados legales y afectando, precisamente, a los grupos menos protegidos, que no tienen ni los contactos ni la capacidad de pago de los grupos privilegiados.

Todo mercado en condiciones monopólicas u oligopólicas debe eliminarse, favoreciendo el libre establecimiento de nuevas empresas, nacionales y extranjeras, o abriéndolos a la competencia vía importaciones, según sea del caso. En el caso de mercados regulados a través de leyes especiales, como el eléctrico telefóni-

co, hidrocarburífero y marítimo, se reformará la legislación vigente para crear el marco regulatorio que permita eliminar las barreras de entrada a la competencia.

Una forma encubierta de imperfección de mercado constituye el trato discriminatorio que se da a ciertos agentes económicos. Tal es el caso de la mayor tributación y trabas por registros y otros requisitos burocráticos que afectan a la inversión extranjera, y que deben ser eliminadas de inmediato.

Eliminados todos los subsidios a la producción, debe liberarse toda traba existente a las exportaciones ecuatorianas concretando así la intención de que las exportaciones sean el motor del desarrollo económico.

5. REFORMAS INDISPENSABLES

En forma simultánea, resulta indispensable iniciar reformas sobre aspectos críticos, distorsionantes del accionar de los mercados:

a) Laborales:

Un mercado en extremas condiciones de imperfección es el mercado laboral. Entre las más importantes y urgentes de las reformas están las que tienen que ver con la legislación de este sector.

Entre los factores explicativos sobre la deficiencia del sistema en cuanto a generar empleo, incrementar sus niveles de productividad y utilizar tecnologías acordes con las necesidades particulares de la economía ecuatoriana, se hallan las leyes laborales vigentes.

La inflexibilidad legal en la contratación de trabajo por horas, la dificultad o elevados costos de redimensionar la planta de trabajadores según la situación económica de las empresas, los beneficios y seguridades establecidos para el trabajador en caso de despido a partir de un cierto período de servicio, los mecanismos y formas de ajustes salariales, el extensivo derecho a la huelga y los conflictos colectivos, generan una serie de efectos adversos.

Por un lado, desalientan las nuevas inversiones, particularmente la extranjera, frenando un canal de modernización tecnológica, e inducen a la elección de tecnologías intensivas en el uso de capital físico (menos capital humano para evitar conflictos) dando como resultado un menor volumen de empleo que el que hubiera permitido un sistema flexible.

Por otro lado, ciertas empresas, en el intento por evadir situaciones conflictivas, antes de cumplir los períodos a partir de los cuales el trabajador pasa a gozar de los diferentes “derechos”, lo sustituye acelerando la rotación del personal.

Esta rotación tiene dos efectos nocivos: el primero, sobre el trabajador, que, en lugar de obtener una mayor protección, cae en una situación de inseguridad laboral e irregularidad de sus ingresos y, el segundo, sobre la productividad de la empresa, que pierde la posibilidad de uso de la destreza adquirida por los trabajadores que continuamente sustituye.

Si el espíritu es garantizar la generación de empleo, su estabilidad y la modernización del aparato productivo, para recuperar la ruta del desarrollo, el Gobierno debe inducir reformas a las leyes laborales en los puntos indicados: flexibilidad de contratación, de fijación de salarios, de horas laborables, etc.

Simultáneamente, una reforma de envergadura que debe concretarse es la relativa a la sindicalización pública, especialmente, en lo referente al artículo 125 de la Constitución, sobre cuya base se han venido expandiendo los derecho de organización, huelga y contratación colectiva para los servidores públicos, y los incorpora al ámbito del Código del Trabajo, con los consabidos problemas sobre la eficiencia del sector, su expansión desmedida, prebendas discriminatorias y costos elevados.

Ninguna de las reformas mencionadas tendrá validez, si al mismo tiempo no se simplifica el caótico sistema de remuneraciones y el procedimiento de re-

visiones periódicas de sueldos y salarios que la Ley impone al CONADES.

Todos los conceptos de remuneraciones deben presentarse como un solo sueldo o salario, que refleje claramente el costo de la mano de obra sobre el cual se harán los ajustes futuros.

Complementariamente, deben separarse las negociaciones salariales que corresponden al sector privado de las del sector público. Esto permitirá dejar en libertad al sector privado para que ajuste sueldos y salarios sin presionar al sector público para que ajuste los suyos en circunstancias adversas para la Caja Fiscal y en condiciones diferentes de productividad.

Los ajustes salariales no deben realizarse con base en la inflación pasada, sino sobre la futura, tomando en cuenta elementos adicionales tales como la variación en productividad de la economía en su conjunto, de los sectores a los que las empresas pertenecen y de los propios trabajadores.

Las reformas laborales permitirán una utilización óptima de la capacidad de producción instalada (que según se estima no supera actualmente el 60%) en función de la variación de las condiciones de mercado. Esto generará nuevos puestos de trabajo y garantizará la estabilidad de los existentes, lo que a su vez incrementará la proporción de los salarios en el ingreso nacional, es decir, mejorará la distribución del ingreso sobre bases reales de producción y productividad.

Este factor no solo ha afectado la posibilidad de una asignación óptima de recursos, sino que ha constituido un serio impedimento para el desarrollo de los mercados de capital en el país.

La falta de desarrollo del sistema bancario privado se refleja no solo en su incapacidad de reciclar el ahorro generado en el sistema sino en la carencia de productos bancarios básicos como los relacionados con mercados de futuros, opciones, etc.

b) Del sistema financiero:

La intromisión del Estado en la fijación de las tasas de interés distorsiona la economía nacional.

Como se sugirió anteriormente, la intromisión del Estado con la fijación de tasas de interés menores a las del mercado y negativas en términos reales, y mediante la provisión de créditos con recursos de emisión, ha constituido uno de los elementos de mayor peso en las distorsiones económicas que afectan al sistema ecuatoriano.

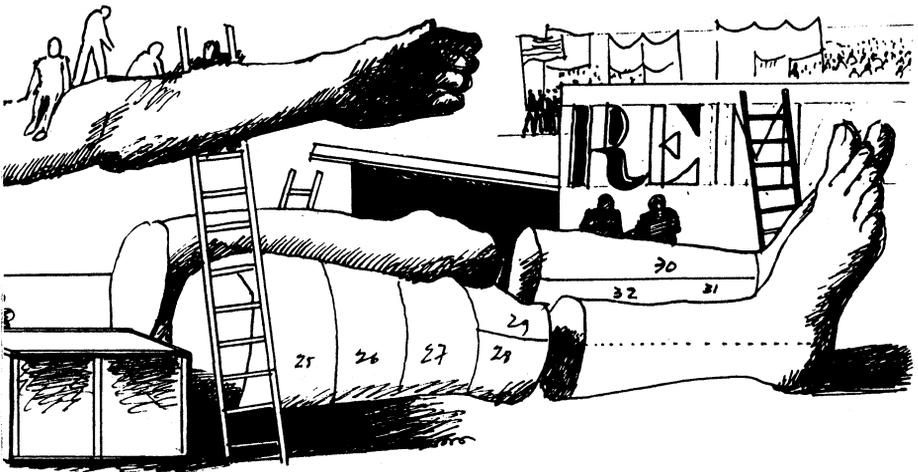
Similarmente, el acceso a los créditos de la banca estatal ha desalentado a las empresas para que, como fuente legítima de financiamiento, utilicen el ahorro nacional a través de la emisión de acciones, limitando el desarrollo del mercado de capitales en general y de la Bolsa de Valores en particular. Esta situación se ha visto agravada por la falta de ac-

ción dinámica del Banco Central en operaciones de mercado abierto (compra-venta de papeles valor); mecanismo idóneo para regular los niveles de liquidez del sistema, que ha sido tradicionalmente substituido por variaciones del encaje legal.

La existencia de entidades como el Banco Nacional de Fomento, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el IESS, caracterizadas por la aplicación de políticas financieras ajenas a todo criterio bancario, causan problemas de envergadura. La descapitalización de estas entidades, por la aplicación de ta-

sas de interés menores a las de mercado y negativas en términos reales, el alto nivel de la cartera irrecuperable, la posesión de activos físicos y financieros ajenos a su función, el alto nivel de burocracia y su ineficiencia, exigen reiteradas operaciones de salvamento, que causan graves daños a las finanzas públicas y al sistema en su conjunto, sin lograr el objetivo fundamental para el que fueron creados estos esquemas: fomentar la construcción de vivienda, o el financiamiento de actividades agropecuarias, particularmente de los grupos de menores ingresos de la sociedad.

FLASCO Biblioteca



Para corregir las distorsiones indicadas urge tomar las siguientes acciones:

- Reformar la política de tasas de interés aplicadas por las entidades mencionadas, liberalizándolas para lograr los niveles determinados por el mercado.

- Vender los activos físicos, financieros o acciones que estas entidades mantengan en cualquier tipo de empresas.

- Reformar sus estructuras, para redimensionarlas en función de sus actividades específicas, trasladando aquellas que se encuentren duplicadas a la entidad más afín, o al sector privado.

- Desarrollar el mercado de valores. La mayor actuación del Banco Central en operaciones de mercado abierto, la participación del IESS con los recursos de los fondos de pensión (que se analiza luego), la venta de acciones de empresas públicas y privadas a través de la Bolsa, y los nuevos instrumentos, como los bonos dólar entregados a los exportado-

res, son todos elementos de importancia que contribuirán a desarrollar este mercado.

En estrecha vinculación con lo anterior, se debe considerar la problemática de la vivienda. En estricto sentido, esta no constituye un problema de provisión y construcción por parte del Estado, sino de financiamiento. El financiamiento de la vivienda se ha tornado insuficiente por la aplicación de políticas inapropiadas que malgastan y erosionan los recursos disponibles, en lugar de capitalizarlos.

Para resolver el problema de la vivienda se debe, entonces, en primera instancia, separar los roles normativos y de ejecución de obras de la Junta Nacional y Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

La ejecución de obras por administración directa debe eliminarse, trasladándose al sector privado. Los recursos que el Estado destine al financiamiento de la vivienda (construcción y compra) deben canalizarse a través de la

banca privada. En este contexto el Banco Ecuatoriano de la Vivienda debe jugar un papel de banca de segundo piso.

Las tasas de interés para préstamos de construcción y compra de vivienda deben ser de mercado. Las cuotas de amortización del préstamo para compra se fijarán de acuerdo al poder adquisitivo de los beneficiarios, indexadas al salario mínimo vital o expresadas en términos de unidades de poder adquisitivo constante.

El sistema de tasas de interés de mercado permitirá incrementar el ahorro de los propios beneficiarios, que no se verá erosionado por el proceso inflacionario, que hasta aquí ha desalentado todo esfuerzo individual y que ha puesto en grave riesgo aun la solidez de las instituciones financieras creadas para el efecto (mutualistas, cooperativas de ahorro y crédito, etc.). Igualmente, ese sistema reactivará el mercado de títulos valor creados con estos

finés, como la Cédula Hipotecaria.

Cualquier subsidio que se considere necesario entregar a las familias de menores ingresos deberá ligarse a otros componentes del costo de la vivienda, distinto del financiero, como la provisión de infraestructura básica, adquisición de terrenos, asistencia técnica y similares.

- Para lograr lo anterior, las leyes que reforman el mercado de valores y el sistema financiero deben ser tramitadas inmediatamente. Es indispensable que fondos como los de la Seguridad Social, que constituyen una fuente de recursos para el financiamiento de inversiones de largo plazo, entre ellas las de vivienda (actualmente inexistentes) sean integrados al nuevo sistema financiero. A la vez que fomentará el desarrollo del mercado de capitales, tal reforma garantizará la capitalización del IESS conforme se plantea a continuación.

Urge aplicar un sistema privado de pensiones de capitalización personal

c) De la seguridad social:

Deben separarse los programas de pensiones de los de: salud, maternidad, subsidios de cesantía, etc.. Ello permitirá precisar los objetivos del programa de pensiones (invalidez, vejez y muerte), su régimen de financiamiento y administración.

Simultáneamente, hay que homogeneizar y unificar los sistemas actualmente vigentes: Seguro Social Obligatorio, Jubilación Patronal y Jubilaciones Complementarias, Adicionales y Especiales. Esto contribuiría a definir los beneficios en función de las contribuciones (ahorro), reduciendo el caos actual, la doble contribución para un mismo objeto y las actitudes de evasión predominantes.

En el caso de los servidores públicos, el Estado debe cotizar sobre la remuneración mensual total para permitir una pensión acorde con el nivel de ingresos previo a la jubilación, eliminando así uno de los mayores impedimentos para el retiro voluntario.

Es imprescindible relacionar estrictamente el esfuerzo realizado mediante las cotizaciones de los afiliados con las pensiones que se reciban. Por un lado, ello contribuye a responder al esfuerzo hecho durante toda la vida activa del aportante y no solamente al de sus últimos, o mejores, años de servicio y, por otro, a evitar la fijación de pensiones dramáticamente deterioradas. Para aquellos que no puedan cumplir con las cotizaciones requeridas para alcanzar una pensión mínima y para los grupos marginados del sistema, el Estado debe diseñar un mecanismo de apoyo financiado a través del presupuesto.

Lo anterior implica precisar el régimen de financiamiento y realizar los cálculos actuariales para las exigencias de jubilación que se determinen. Las experiencias acumuladas en nuestro país señalan que el sistema de reparto, con fondos comunes para los diferentes objetivos de la seguridad social, no permiten una capitalización apropiada de los recursos, poniendo en grave riesgo el futuro del sistema.

Por tanto, urge analizar la conveniencia de aplicar sistemas alternativos, como el sistema privado de pensiones de capitalización personal. En ese sistema los fondos de pensión son administrados por entidades particulares especializadas (Administradoras de Fondos de Pensión, AFP) bajo el control de una Superintendencia General de AFPs, que garantice que los recursos serán colocados con tasas de rentabilidad reales positivas, a través de la Bolsa de Valores, capitalizando el fondo personal. En ese caso, cada cotizante tendrá la libertad de elegir la AFP que más le convenga manteniendo pleno control sobre sus aportes.

Siendo personal la elección del sistema, el IESS se encargaría solamente de aquel grupo que no desee aportar a las AFP.

Como se mencionó, la acumulación de fondos de pensión bajo el sistema de capitalización proveerá de recursos necesarios para la inversión de largo plazo y la reactivación de la economía nacional. No obstante, en

cualquier circunstancia, debe frenarse la actual erosión de los fondos de pensión por su colocación a rentabilidades menores a la inflación, congelamiento de recursos en cuentas corrientes y por la deuda onerosa que el sector público ha acumulado.

d) De la salud:

Los servicios públicos en el ámbito de la salud se caracterizan por su deficiencia, baja productividad, costos elevados y escasa cobertura.

Esos problemas se atribuyen a la falta de coordinación de políticas, ausencia de mantenimiento preventivo de los equipos, duplicación de actividades, obsolescencia de mecanismos administrativos y gerenciales, centralización administrativa y financiera excesivas, inadecuada dotación de insumos, responsabilidades diluidas, exceso de personal y de sindicalismo.

Una respuesta al problema no puede demorar. Se debe:

- Mejorar la productividad de los servicios de salud.
- Entregar el mantenimiento de los equipos al sector privado, lo que redundará en menores costos y mayor confiabilidad del sistema.
- Descentralizar el manejo de grandes unidades, tanto de hospitales generales como de especialización y avanzar hacia la auto-gestión de los mismos.
- Liberalizar los precios de las medicinas, manteniendo el equilibrio entre los objetivos de producción y la necesidad de medicinas básicas de los grupos de menores ingresos.
- Fomentar el sistema de seguros con protección a salud, alentando la adquisición de pólizas en grupo.

Una estrategia de privatizaciones adecuada a las condiciones económicas y a la institucionalidad vigentes

- Fomentar la participación complementaria del sector privado, en base a un programa y normas preestablecidas que mejore la asistencia sin sacrificar la competencia.
- Activar programas preventivos, en hospitales y casas de atención públicos, con los propios recursos humanos subutilizados.
- Mejorar la relación salarial de los empleados de la salud, obligándoles a un estricto cumplimiento de horarios de trabajo.

6. PRIVATIZACIONES

Las reformas hasta aquí mencionadas constituyen solo una parte de las importantes a realizarse para romper la tendencia deteriorante del bienestar nacional. Otras de envergadura se relacionan, por ejemplo, con el sistema educacional en su conjunto. No obstante, para ampliar la discusión sobre uno de los elementos centrales comprendidos en el Proyecto de Ley de Modernización del Estado, avanzaremos este artículo con una breve exposición

de argumentos sobre casos ejemplificadores de privatizaciones necesarias.

Los objetivos principales de la privatización son:

- Crear un ambiente de competencia,
- Mejorar la participación del sector privado y la eficiencia de los servicios,
- Reducir costos y por tanto precios,
- Atraer nuevos capitales y favorecer la innovación y adopción de nuevas tecnologías,
- Reforzar la caja fiscal permitiendo trasladar recursos a proyectos prioritarios,
- Democratizar la propiedad del capital y fortalecer el desarrollo de los mercados financieros, e
- Incrementar a mediano plazo los niveles de empleo.

Para lograr los objetivos enumerados, es importante definir una estrategia apropiada a las condiciones económicas y a la institucionalidad vigentes.

A pesar de las ventajas evidentes y de la necesidad de este proceso para alcanzar el desarrollo nacional, el mismo corre el riesgo de despertar la oposición infundada de grupos de presión. Por esto es indispensable una labor de difusión y debate sobre las ventajas esperadas de la privatización.

El proceso debe ser metódico y transparente, requiriendo de un aparato administrativo de la más alta jerarquía que lo lleve a cabo.

El número de empresas estatales (167) debe quedar reducido a un mínimo, no obstante, la necesidad de preestablecer las condiciones que permitan un funcionamiento óptimo de los diferentes mercados exige avanzar en etapas.

En primera instancia se privatizarían aquellas empresas cuyo

éxito esté garantizado, de suerte que el proceso se fortalezca generando confianza en el público.

Por intermedio de las bolsas de valores, deberán venderse todas aquellas acciones que, por ejemplo, el BNF, la CFN el IESS y CETUR mantienen en diferentes bancos y empresas.

Además de proveer de recursos al fisco, la venta de las acciones anteriores contribuiría a dinamizar el mercado de valores, facilitando el cumplimiento de los objetivos propuestos en la nueva Ley sobre ese mercado.

Simultáneamente, se pondrían a la venta empresas, o sus activos, adscritas a diferentes ministerios u otras entidades del sector público, cuyas funciones no son estrictamente de competencia del Estado, como: zonas francas, parques industriales, empresas de abonos, semillas etc.. Así mismo, aunque manteniendo los activos en posesión del Estado, se entregarán al manejo del sector privado los servicios portuarios, de

distribución de combustibles, de transporte ferroviario, etc.

En segunda instancia, luego de perfeccionar las estructuras de fijación de precios y competitividad, se debe vender el accionariado que el Estado mantiene en empresas eléctricas regionales, telecomunicaciones, transporte aéreo (Ecuatoriana de Aviación), etc.

En el mismo espíritu de participación del sector privado, toda nueva obra de modernización de la infraestructura de transporte, como autopistas y aeropuertos debe entregarse a inversionistas privados nacionales o extranjeros que deseen construirlas y administrarlas por cuenta propia.

En general, con los correspondientes cambios legales, se permitirá la participación del sector privado en monopolios naturales, bajo un uso regulado de la infraestructura existente.

La experiencia mundial muestra que, con grandes esfuerzos, es posible elevar temporalmente la

eficiencia de las firmas estatales, pero que más temprano que tarde los problemas originales de las empresas aparecen nuevamente. En general las empresas públicas no pueden ajustarse a los rápidos cambios que se operan en el mercado mundial. El mejoramiento administrativo puede ayudar a disminuir las ineficiencias, pero no puede modificar la falta de habilidad para responder ágilmente a los cambios de las necesidades de los consumidores o los rápidos avances de la tecnología. Estos hechos son aún más acentuados cuando las empresas estatales se desempeñan en ambientes monopólicos y oligopólicos. En consecuencia, el otorgar nuevas oportunidades a las empresas en tales condiciones, luego de que han pasado muchos años de ensayos, oportunidades y buenas intenciones, solo significa posponer para el futuro una decisión que puede hacerse hoy a menores costos sociales y económicos.

La reactivación económica y la apertura de la economía al comercio internacional requieren,

entre otras, de un sistema de información y telecomunicaciones eficiente.

Es por todos conocido el pésimo servicio telefónico existente en el Ecuador, que de persistir obstaculizaría cualquier intento de desarrollo. En otros países, la privatización del sector o participación del capital privado en los procesos de expansión, no solo que ha contribuido a mejorar las precondiciones de desarrollo sino que ha constituido un mecanismo idóneo para resolver los problemas fiscales.

Privatizaciones en este sector conducen a inversiones fáciles e inmediatas, dadas las necesidades de renovación de sistemas obsoletos y de expansión en áreas modernas de la telecomunicación, con generación sustantiva de empleo.

La rentabilidad económica de estas inversiones facilita el apoyo externo de organismos financieros internacionales, que, por las características anteriores, crea confianza en el proceso de priva-

tización. En otras palabras, iniciar un proceso de privatización en este campo constituye un mecanismo apto para fortalecer las políticas del Gobierno, tanto en el país como en el exterior.

En forma concreta, debe romperse el monopolio en este sector, enviándose al Congreso la propuesta de reforma legal que lo permita. Cualquier empresa, nacional o extranjera, debe quedar en libertad de invertir en el sector.

Avanzar en la dirección deseada presupone también un cambio radical del marco regulatorio vigente, que rompa la discriminación desfavorable a las llamadas internacionales y permita una política de precios flexibles.

Empero, con una sectorialización apropiada de las diferentes áreas, se debe permitir ya el libre establecimiento de empresas dirigidas, por ejemplo, a la telecomunicación móvil, correo telefónico y otros servicios modernos como el acceso a redes internacionales de información.

Otro sector neurálgico, cuya situación condiciona el crecimiento económico nacional es el eléctrico, en sus componentes de generación y control del Sistema Nacional Interconectado (bajo INECEL) y de distribución (a cargo de las empresas eléctricas que, excepto EMELEC, son de carácter mixto-privadas).

El deterioro financiero originado en: un sistema tarifario politizado, mecanismos de gestión obsoletos, elevados niveles de pérdidas de energía (1/4 de la generación total) y procedimientos burocráticos y legales engorrosos, ha afectado seriamente las posibilidades de mantener la eficiencia del sistema.

Una alternativa viable a corto plazo constituye la privatización de partes del sistema, o participación del sector privado en la generación y distribución, para lo cual ya existe la base legal necesaria, que, sin embargo, debe perfeccionarse.

Actualmente, las empresas eléctricas pueden, y la Empresa Eléctrica Quito ya lo ha hecho, ven-

der parte de sus accionarios al sector privado. En una resolución del 3 de septiembre pasado, el directorio de INECEL permitió la libre instalación de plantas de generación eléctrica, para uso propio o de terceros, utilizando las redes del sistema nacional interconectado y de distribución locales. Electroquil y Electroquito, constituyen ya una realidad.

No obstante, para que el sector privado se vea alentado a invertir en la actividad eléctrica, el esquema de fijación de tarifas debe cambiar radicalmente y el papel simultáneo normativo y ejecutor que mantienen INECEL y las empresas eléctricas debe elimi-

Si bien la privatización de los grandes proyectos hidroeléctricos podría esperar, la expansión de la generación requerida en los próximos años bien puede ya iniciarse confiando en la iniciativa privada, que, dicho sea de paso, ya existe al momento. Cualquier empresa privada que se establezca debe tener el derecho de libre acceso a las redes de transmisión, subtransmisión y distribución (que se mantendrían en poder del Estado) pagando una tarifa para llegar a los destinatarios finales.

El precio que se fijaría entre la empresa generadora y el usuario sería convenido libremente, lo que, supuesta la relación de com-

Mejorar la eficiencia del sector petrolero, introduciendo la competencia y operación de empresas privadas

narse. En cuanto al esquema tarifario, el principio actual, de cobertura de los gastos de operación más una rentabilidad apropiada y de decisiones políticas, debe cambiar a uno de cobertura del costo marginal del servicio, sea este de corto o largo plazo.

petencia, sería óptimo para el sistema.

Actualmente, por disposiciones legales, algunas de las actividades de exploración, producción y de comercialización interna, las de transporte por ductos, refinación,

y comercialización externa se encuentran en manos de Petroecuador. Esta empresa mantiene contratos de prestación de servicios con algunas empresas privadas para realizar exploración en áreas de riesgo. Ello significa que, a pesar de todo, el sector se encuentra en condiciones monopólicas, con obvias ineficiencias.

Por ello, para mejorar la eficiencia del sector petrolero ecuatoriano es indispensable introducir la competencia, eliminando las restricciones que impiden la libre conformación y operación de empresas privadas en el sector. Igualmente, se deben identificar aquellas actividades que actualmente son administradas por Petroecuador y que, con mayor eficiencia y menores costos pueden ser efectuadas por la empresa privada; entre ellas pueden incluirse.

El elemento más importante para desmonopolizar el sector y mejorar sus niveles de eficiencia constituye el instaurar la libre importación y comercialización de derivados.

En cuanto al comercio exterior, con el objeto de poder reaccionar ágilmente y aprovechar las oportunidades que el mercado internacional ofrece, Petroecuador podría firmar contratos con empresas privadas para que negocien el crudo ecuatoriano. Estos contratos deberán garantizar un ingreso mínimo al Estado en la participación de utilidades.

En la actualidad, el 38% de la infraestructura portuaria no es utilizada, se laboran solo 9 de las 24 horas y se pierde un 20% de las mercaderías; a pesar de ello los trabajadores portuarios reciben mucho más en prebendas que por su sueldo.

Tal situación debe ser corregida inmediatamente, tanto más cuanto que el fomento a las exportaciones y la dinamización del comercio exterior deben constituirse en puntales del desarrollo económico.

La operación de los servicios portuarios debe ser trasladada al sector privado, dejando la infraestructura en propiedad del Estado.

La competencia debe lograrse al interior de los puertos privatizando por sectores o módulos la operación portuaria y, al exterior, entre puertos, liberando las tarifas para que compitan entre sí. Esta competencia permitirá una reducción de las tarifas dando lugar a una rebaja en los precios de los artículos en beneficio del consumidor final.

Una política de precios libres, determinará la asignación de los recursos y el volumen de tráfico. El Estado velará para que la operación portuaria sea competitiva y eficiente.

Se reforzará la Dirección General de Puertos, dotándole de elementos técnicos y empresariales para que se constituya en un elemento eficaz de control.

7. CONCLUSIONES

Lo descrito a lo largo de este artículo, además de resaltar la complejidad de los problemas, la urgencia de afrontarlos, refleja que la modernización del Estado

constituye un proceso que involucra a todos los agentes sociales. En lo que compete al sector público, el proceso se sustenta en tres pilares fundamentales:

Racionalización, Descentralización y Privatización

Dada la complejidad descrita, el proyecto de Ley de Modernización del Estado no pretende contener toda la legislación necesaria para llevar a efecto el proceso de modernización; contiene solo el marco general requerido.

El Ejecutivo ha presentado otros proyectos: la Ley de Presupuestos del Sector Público y su Reglamento, ya promulgados; la Ley de Administración de Aduanas, la de Mercado de Valores, y a corto plazo presentará otros en preparación, como el de Ley de Régimen Seccional, la Ley de Unificación Salarial, y posteriormente leyes actualmente en estudio, como las que regularán al Sector Eléctrico, al Sector de los Hidrocarburos y a las Concesiones en general.

La reforma legal constituye solo una parte, obviamente indispensable, del proceso de modernización.

En el Plan de Desarrollo, que se encuentra en elaboración y que por su practicidad se ha calificado: "Agenda para el Desarrollo", se presentan 27 problemas básicos a cuya solución dirigirá el Ejecutivo sus mayores esfuerzos inmediatos.

El proceso de modernización tampoco se agota con la Agenda para el Desarrollo; las prioridades contenidas en ésta y las acciones

necesarias se irán actualizando sobre la marcha en un proceso constante de evaluaciones, revisiones y avances adicionales acordes con los que se vayan logrando.

El proceso de modernización requiere no solamente decisiones y acciones de las autoridades, instituciones y servidores públicos, precisa un cambio de actitud generalizado, la concertación de esfuerzos de toda la sociedad para el logro de objetivos comunes y una constancia que rebasa un período presidencial.



CHASQUI

Revista Latinoamericana de Comunicación

Director

Asdrúbal de la Torre

Editor

Gino Lofredo

Chasqui, la Revista Latinoamericana de Comunicación editada por CIESPAL, incluye en su número 44 un módulo sobre la corrupción, los medios y el caso Collor en Brasil. El tema central de esta edición es el diagnóstico y las propuestas de reforma de las facultades de comunicación en América Latina. Publicamos también una entrevista con el destacado caricaturista Roberto Fontanarrosa y varios artículos sobre las tendencias emergentes en TV Cable y las Radios Comunitarias.

Brasil: Medios, Corrupción y Estado

Los medios de comunicación en Brasil ayudaron a Collor de Mello a llegar a la presidencia y contribuyeron a su destitución. Destacados periodistas e investigadores analizan el comportamiento de la prensa, la radio y la TV en ese proceso político sin precedentes en América Latina.

Formación profesional en América Latina

Desde México hasta Argentina las facultades de comunicación son criticadas por no responder al mercado laboral y a las necesidades sociales. Paralelamente se gestan propuestas y proyectos de reforma y actualización curricular que reflejan los cambios tecnológicos y sociales acentuados durante la última década. Escriben Antonio Pasquali, José Marques de Melo, Marco Ordoñez, Guillermo Orozco Gómez y otros profesores, investigadores y profesionales de la comunicación y los medios.

Neoliberalismo, modernidad y dependencias

Cuando algunos declaran el fin de la historia y las ideologías, en comunicaciones se retoma con brío el debate. Escriben: Javier Esteinou Madrid, Elizabeth Fox y otros.

TARIFAS DE SUSCRIPCIÓN

4 Números por año	América Latina	USA, Europa y otros	Ecuador
1 año	US\$20	US\$40	S/. 25.000
2 años	US\$36	US\$72	S/. 40.000
3 años	US\$48	US\$96	S/. 60.000

Enviar orden de suscripción con cheque o giro bancario contra un Banco de Estados Unidos a nombre de CIESPAL-Chasqui

Apartado 17-01-584 / Quito-Ecuador

Telf. (5932) 548-011 Fax (5932) 502-487

E-MAIL chasgino ecuanex.ec



Abordar la reforma del Estado por la reducción de su volumen y su desburocratización, es eludir las razones de fondo que han engordado los aparatos públicos y que hacen difícilmente gobernable la sociedad

LA DESCENTRALIZACION EN LA REFORMA DEL ESTADO

José Sánchez Parga (*)

El gobierno de Sixto Durán ha tomado como eje y norte de su política la Reforma del Estado, pero todas las declaraciones y documentos emitidos por la actual administración limitan la reforma y modernización del Estado a la reducción de su tamaño, a la desburocratización, al estreñimiento del gasto fiscal y a las privatizaciones. Sin embargo, nada se ha pensado, dicho o escrito sobre el aspecto más político, más difícil y no por ello menos urgente: la **descentralización del Estado**.

Más allá del hecho significativo de que el Ecuador, junto con Para-

guay, sea el único país del continente latinoamericano, que en la última década no ha elaborado un plan ni emprendido un programa de descentralización estatal¹, la propuesta de descentralización del Estado ecuatoriano, lejos de caer en un vacío político, no solo estaría garantizada y exigida por las condiciones regionales y las fuertes dinámicas regionalistas del país, **sino que hoy más que nunca aparece como un imperativo de la democratización interna del Estado**, de una mayor eficacia administrativa y de gobernabilidad, y en fin del mismo desarrollo democrático de la sociedad nacional.

(*) Director del Centro de Estudios Latinoamericanos / PUCE.

¹ Pueden consultarse dos publicaciones panorámicas sobre el tema: Jean REVEL-MOUROZ (coordinad.) *Pouvoir local, Regionalismes, Descentralisation, Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*. IHEAL / CNRS. Université Sorbone - Paris III, 1989; Dieter NOHLEN (edit.), *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Europa-América del Sur*. Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

De otro lado, en todos los países del mundo, el Estado moderno, al mismo tiempo que se inscribe en proyectos de integración, de internacionalización, para administrar los procesos macro-económicos, macro-políticos, macro-culturales, requiere descentralizarse para volver más eficaz la gestión de las microregiones y provincias. Ya que, como se ha repetido con frecuencia, el tradicional modelo de Estado ha quedado demasiado reducido para el gobierno de los grandes problemas y situaciones, y se ha vuelto demasiado grande para el gobierno de los problemas y situaciones microsociales.

Por último introduciremos nuestro estudio con esta problemática: abordar la reforma del Estado por la reducción de su volumen y la desburocratización, es ignorar y eludir las razones y factores de fondo, que han contribuido a engordar los aparatos públicos, restándoles eficiencia y haciendo difícilmente gobernable la sociedad.

Sin atacar estas causas y problemas, todos los intentos de achicar el Estado, de desburocratizarlo, de despidos masivos de empleados públicos, no pasarán de ser ilusorias y efímeras sangrías, que no impedirán al Estado seguir engordando, y a los sucesivos gobiernos seguir reclutando nuevos servidores públicos ².

Crecimiento y centralismo estatales

Se ha convertido ya en un tópico muy común, propiciado por la ideología neoliberal, achacar el elefantismo del sector público al modelo del **Estado benefactor**, ignorando que en nuestro país el Estado no fue tan filantrópico. Fue ciertamente un Estado que, como en todos los países subdesarrollados, tuvo que producir sociedad, integrarla nacionalmente dotándola de infraestructura comunicacional, apoyar y dinamizar su industrialización y modernización; pero con todo

² Georges BURDEAU, *Le libéralisme*, edit, Seuil, col. Points Politiques, Paris. 1970.

esto, sus principales beneficiarios fueron las clases dominantes³.

Fueron siempre las clases económicas y políticamente más poderosas las que protagonizaron “la demanda de Estado”; es decir, quienes confiaron al Estado y le reclamaron un gran número de funciones, competencias y actividades, lo cual fue condenándolo a la ineficacia, a la pesantez burocrática - a una “insoportable levedad” -, al mismo tiempo que le negaban o impedían “la in-

les, se ha contradicho sin cesar, deshaciendo lo que había hecho, escapando a toda coherencia y ocultando en la complejidad sus propios mecanismos de funcionamiento. La existencia de un Estado sin política conduce a una politización por vacío, donde florece la intriga política, en ausencia de todo proyecto nacional.

En otras palabras, el crecimiento hipertrofiado de los aparatos estatales más que un mero proble-

Fueron las clases económicas y políticamente más poderosas las que “demandaban Estado”...

teligencia del poder”. La burocracia no es en sí el Welfare State, sino un Estado-providencia despolitizado y desviado por el individualismo e intereses particulares, de un proyecto de organización social. A fuerza de parcelar sus funciones en tantos instrumentos como misiones puntua-



³ En su obra *El banano ecuatoriano* (Corporación Editora Nacional, Quito, 1986) Carlos Larrea señala lo que significó el apoyo estatal para el boom bananero en el país. En épocas más recientes esta línea de intervención del Estado pasó desde la política de sustitución de importaciones, hace dos décadas, hasta la sucretización de la deuda privada en la década anterior.

ma de racionalidad administrativa ha sido un problema político en la concepción del carácter, de la estructura y función del Estado. Por ello "la administración del Estado se ha desarrollado de manera dispersa, inorgánica y descoordinada, provocando una verdadera crisis de crecimiento, por agregación y funcionamiento deficiente, que afecta al cumplimiento de las funciones económica-sociales del Estado".⁴

Si el Estado no engordó por una suerte de patológico metabolismo interno, tampoco cabe disociar su volumen de su centralismo, el cual obedeció siempre a la misma lógica concentradora de poder de quienes siempre dominaron el Estado, y controlaron a los regímenes autoritarios, fueran o no dictatoriales o militares. No solo en la fase republicana sino incluso en períodos más recientes del

Ecuador, ha sido siempre desde el Estado que determinados grupos de poder se han impuesto sobre otros, ejerciendo su fuerza y dominación desde la centralidad estatal sobre sus periferias y sobre los perímetros centrífugos de la sociedad nacional.

Desde esta dimensión del engrosamiento del Estado se opera esa otra, resultado del clientelismo político de los sucesivos gobiernos y gobernantes, que ha dado lugar al modelo de Estado-madera, de una burocracia "pipona", de funcionarios disfuncionales. No indiscriminada sino selectivamente, cada gobierno en el transcurso de la última década multiplicó los empleos en determinados aparatos estatales u organismos públicos; y estas riadas de nuevos burócratas crecen sobre todo en el primer y último año de cada administración, para pagar

⁴ Por esta razón, "la administración del Estado se ha desarrollado de manera dispersa, inorgánica y descoordinada, provocando una verdadera crisis de crecimiento, por agregación y funcionamiento deficiente, que afecta al cumplimiento de las funciones económico-sociales del Estado": Robinson PEREZ, **Reforma del Estado en el Ecuador, Alternativas para el cambio institucional**, en Ecuador Siglo XXI, CONADE/GTZ, Quito, 1992, pg. 166).

deudas políticas o gratificar fidelidades ⁵.

Todos estos fenómenos han repercutido en un progresivo distorsionamiento político de la gestión estatal. Al convertirse en caja de resonancia de una falta de proyecto societal, el Estado más que gobernar en base a una planificación política global, coherente y de largo plazo, se ha transformado en un organismo, que para cada nueva necesidad y para cada nuevo problema se dota de una nueva función, de un miembro u órgano específico. Esto ha hecho que el Estado gobierne por programas, por actividades, a veces tan efímeras como puntuales, requiriendo un nuevo ejército de "servidores públicos" para siempre nuevos servicios.

Por último, el Estado patronal, propiciando un empleo fácil y masivo, no solo ha distorsionado el mercado laboral y profesional, sino que ha sido cómplice de una falta de competitividad, de iniciativas empresariales y de rentabilidad en la cultura del trabajo de la sociedad ecuatoriana. E indirectamente ha contribuido a que se formara una gremiocracia en el Ecuador, la cual ha provocado un permanente clima de conflictividad social a lo largo de la última década ⁶.

Las apuestas a la descentralización

La Ley de Modernización del Estado, preparada por el CONAM (Consejo Nacional de Modernización) para su envío al

⁵ En el decenio de los 80 el Estado engordó con 150.000 nuevos empleos públicos, con una tasa de crecimiento anual del 9%, según el **Plan Nacional de Desarrollo**, CONADE, Quito, 1989, Tomo IV, p.165. Durante el último año del gobierno de Febres-Cordero (1987-88) en el Banco Central y el Ministerio de Finanzas, dos de los aparatos más privilegiados de la burocracia estatal, las nuevas contrataciones de empleados aumentaron en un número superior al resto de la década.

⁶ En una investigación en curso (J.Sánchez-Parga, **Conflictividad social y Democracia: Ecuador 1980-1992**) se ha podido constatar que en la década de los 80 el conflicto social más frecuente (alrededor de 800 conflictos anuales) ha sido el que protagonizó el sector laboral público, representando el 40.5% de todos los conflictos registrados, seguido por el sector laboral privado (17,7%) y las invasiones de tierras (17,1%). Ha sido además el género de conflictos que alcanzan mayor duración y los que involucran más difíciles negociaciones por parte del Gobierno.

Congreso en el mes de Febrero de 1993, enuncia en el capítulo de “descentralización” la clásica definición de un “proceso de transferencia de competencias, funciones y responsabilidades del Gobierno central hacia los gobiernos seccionales y entes jurídicos de la sociedad civil” ⁷. Ahora bien el riesgo que se puede correr en el Ecuador, como ha ocurrido en otros países, es que el proyecto de **descentralización** se quede en un mal programa de **desconcentración**, en la medida que se limite a delegar competencias, funciones y tomas de decisión, sin que ello comporte un

vinciales y de los Municipios, para ejercer dichas competencias, funciones y tomas de decisión; y consecuentemente, pero no menos importante, una autonomía en el manejo de los recursos y del propio presupuesto ⁸.

No se debe ignorar al respecto la necesidad de establecer el monto presupuestario de los gobiernos locales y municipales dentro del gasto público, cuyos porcentajes en Ecuador (como en todos los países de América Latina, a excepción de Chile y El Salvador), disminuyó constantemente en las últimas décadas, pasando

Los proyectos de descentralización pueden caer en meras desconcentraciones de competencia

reconocimiento de la autonomía de los gobiernos o Consejos pro-

del 18% en 1963 al 12% en 1980, y al 4% en 1992.

⁷ A diferencia de otros países latinoamericanos la actual propuesta de descentralización por parte del Gobierno, dentro de su plan de privatizaciones, no puede suscitar más que escepticismo, ya que adolece de precedentes en el debate político nacional. Los únicos tratamientos del tema se limitan a un artículo de Simón Pachano⁷, publicado en D.Nohlen, o.c., y al también citado estudio de Robinson Pérez.

⁸ La cuestión regional no ha tenido en el Ecuador un amplio tratamiento, y más que como un problema en sí mismo ha sido enfocada desde la perspectiva nacional. Las dos contribuciones más importantes al tema en la última década han sido la revista ECUADOR-DEBATE, n.3, agosto, 1983, *Nación, región y participación política*.

EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS PROVINCIALES Y LOCALES
(Promedios anuales al 31 de Diciembre/92 en millones S/.)

AÑO	Gobierno Central (%)	Gobierno Prov. Loc. (%)
1980	14,9	7,5
1981	11,1	11,3
1982	8,9	4,3
1983	24,2	6,2
1984	22,5	4,4
1985	25,3	3,6
1986	20,3	2,3
1987	12,6	3,0
1988	16,6	3,1
1989	17,9	3,6
1990	21,8	3,6
1991	24,0	2,2
1992	20,6	3,6

FUENTE: Banco Central del Ecuador. Información Estadística. Depósitos Monetarios. Diciembre de 1992

Los datos sobre el progresivo aumento de las asignaciones al Gobierno Central y la correspondiente progresiva disminución a los Gobiernos provinciales y locales en el transcurso de la última década democrática son elocuentes.

A estas cifras hay que añadir el hecho que en el transcurso de los seis meses del actual gobierno, la conflictividad cívico regional ha adquirido una frecuencia e intensidad incomparables con las registradas a lo largo de la última década de gobiernos democráticos.

cos. Y la razón de todos los conflictos, provinciales, cantonales o parroquiales ha sido siempre un problema de asignaciones presupuestarias.

La **desconcentración** no sería más que una **descentralización administrativa**, de carácter funcional, mientras que la **descentralización político-administrativa** supone la anterior pero completada con la autonomía de competencias de los organismos políticos electos por votación popular, y cuyo ámbito de jurisdicción es un territorio determinado.

Un principio fundamental de la descentralización es que el Gobierno Central elabore las políticas y coordine su planificación general, pero que **no sea executor**; solo los Gobiernos locales deberían ser ejecutores y por consiguiente disponer no solo de

recursos económicos sino también humanos, tecnócratas y expertos, que conforman las bases sociales de todo desarrollo regional. El centralismo estatal ha sido un factor importante en la migración de las capitales de provincia hacia las metrópolis, desahuciando a aquellos de sus sectores profesionales, que más podrían contribuir a los desarrollos de cada región⁹.

Plantear las descentralizaciones únicamente como una estrategia para salir de la crisis del Estado y no tanto para emprender una real reforma del Estado, supondría pasar del regionalismo a la regionalización, o programar una "regionalización sin regionalismo", dejando la dimensión democrática y democratizadora reducida a la autonomía administrativa y a la participación encuadrada¹⁰.

⁹ No es casual que el gobierno más centralista y autoritario de la década democrática de los 80, el de Febres Cordero (1984-1988), haya sido el que, junto con la creación de "unidades ejecutoras", dependientes de la administración central, más disminuyó las asignaciones de los gobiernos locales, y más aumentó los financiamientos a particulares. Las asignaciones a este sector pasan en el período de 1980-1983 de 2,3% a 2,7% en el período de 1984-1988, y vuelven a descender al 0,8% en el período de 1988-1992.

¹⁰ Cfr. Y. Meny, "La dynamique politique de la regionalisation" en Cahiers de Recherche Sociologique, Vol. 3. n.1, abril 1985.

Obviamente este modelo de descentralización solo es posible en sistemas políticos democráticos, y como se señalará más adelante, existe una estrecha relación y correspondencia entre un proceso descentralizador y un proceso de democratización.

Una descentralización del Estado, incluso planteada dentro de una política de modernización estatal como la emprendida por el actual

culturales que hayan sido los procesos de su conformación, por muy políticos y económicos que fueran los factores que contribuyeron a la configuración de las distintas provincias, todos estos hechos no garantizan ni una construcción regional de la democracia ni una construcción democrática de las regiones.

Si bien son un hecho las dinámicas regionalistas en el país, y las

Hay que lograr una construcción regional de la democracia y una construcción democrática de las regiones...

gobierno, no se logra por ley ni por decreto, y sería tan ilusorio como falaz (y hasta contradictorio) pensar que el Gobierno y el Estado central, al margen de un amplio consenso de todas las fuerzas políticas, y del mismo pacto democrático, puedan llevar a cabo una descentralización del Estado y su regionalización.

De otro lado, por muy singulares y diferentes que sean las regiones del país, por muy históricos y

constantes reivindicaciones de las "fuerzas vivas" de las provincias y la conflictividad de los "movimientos cívico-regionales", una descentralización del Estado desde la iniciativa del Gobierno central supone y comporta un receptor social y políticamente constituido, capaz de convertirse en sujeto y actor del proceso descentralizador.

Esto significa la necesidad "de construir socialmente las regiones para prepararlas para una práctica

democrática de la descentralización política y territorial ¹¹.

Según esto, la descentralización del Estado por parte del Gobierno Central, conlleva dotar a las regiones de un aparato político-administrativo, y potenciar su capacidad de organización para generar un proyecto propio de desarrollo. Además de la asignación de recursos, el Estado debería por su función política enmarcar y orientar a los agentes económicos del país y de las mismas regiones dentro de una determinada política de inversiones y de líneas productivas. Simultáneamente a lo económico se requiere una construcción política de las regiones, que cuente no solo con estructuras, instancias y organismos capaces de detentar un poder real, sino también grupos y sectores socialmente organizados, que se constituyan en depositarios de dicho poder, que pueden ser orgánicamente representados, y en agentes de un proyecto político regional.

La regionalización como proceso paralelo y correspondiente a la descentralización no debe incurrir, en su reconstrucción socio-económica y política de la región, en una reproducción del centralismo estatal a escala más reducida; muy por el contrario, habrá de emprender un proceso de concertación de todos los sectores, grupos, organizaciones e instituciones, de tal manera que dicha construcción regional perfeccione la democracia con formas de participación más directas y de representación más eficaces.

La planificación de las políticas sociales, descentralizadas desde una construcción y autonomía regionales, podrá mejor coordinarse con la planificación de modelos de desarrollo alternativos y más "autocentrados" regionalmente, aprovechando no solo las condiciones locales, sus recursos y sinergias, sino también la nueva importancia adquirida por las economías de escala, tan exitosas en países industrializados como

¹¹ Sergio BOISIER, Territorio, Estado y Sociedad, Reflexiones sobre Descentralización y Desarrollo Regional en Chile. CEAL / Santiago. 1991: 35.

apropiadas para los subdesarrollados.

A un proyecto de construcción regional dentro de la actual política de reforma del Estado y de su particular programa de privatizaciones, no le cabría ignorar ni desechar la gran oportunidad de articular las privatizaciones posibles al desarrollo de las regiones. Si privatizar es jurídicamente un acto formal de descentralización, ya que significa tras-

pasar funciones y desempeños a entidades dotadas de una personalidad jurídica distinta, en tal sentido, organismos de derecho público como pueden ser corporaciones regionales podrían constituirse en receptores y "beneficiarios" de la privatización de empresas estatales, para conferirles una nueva función dentro del desarrollo de una región.

En contra de las reticencias de un Estado a emprender un proyecto descentralizador, las cuales siempre son más bien de orden político, y en contra de las objeciones económicas que en épocas de crisis fiscal impedirían una reconversión regional del Estado, es conveniente recurrir a las propuestas del federalismo fiscal, que justifica la rentabilidad económica de la descentralización, y también al clásico teorema de la descentralización, según el cual "en



iguales condiciones de costo, nunca será más eficiente el suministro colectivo de un bien mediante formas centralizadas que descentralizadas”¹².

Un Estado centralista como el ecuatoriano, que al mismo tiempo ha cifrado su modernización menos en la eficiencia de su funcionamiento que en la omnipresencia de sus aparatos y actividades en todo el espacio de la sociedad nacional, se ha convertido en un Estado automotriz y viático, teniendo que pagar cada vez más elevados costos de operación.

A un fuerte obstáculo más fantasmal que real puede enfrentarse cualquier serio proyecto de descentralización en el Ecuador: el regionalismo. Se ha hecho del regionalismo un grave problema nacional, sin explicarlo (no ya justificarlo) desde la historia concentradora y centralizadora del Estado. Ante tal situación caben las probables objeciones de que un plan de descentralización a-

tente contra la unidad del Estado Nacional y debilite la organización político-administrativa del país, poniendo en peligro la identidad nacional.

Es evidente que la descentralización político territorial reduce el ámbito de Gobierno central, pero en modo alguno supone esto achicar o fragilizar la substantividad del Estado, la masa estatal. Muy por el contrario, la descentralización significa, por un lado, disociar el Estado del Gobierno central, y por otro lado, conferir su propia y legítima estatalidad a los Gobiernos regionales y municipales, extendiendo la representación y presencia del Estado de manera más homogénea a todo el espacio de la sociedad nacional.

Ya que la descentralización del Estado más que constituir en “cuasi-Estados regionales” (S. Boisier, 1991:38) a los Gobiernos provinciales y municipales, lo cual parece encubrir una con-

¹² Clásico planteamiento de J.R Pennock (“Federal and unitary government: disharmony and frustration”, *Behavioral Science*, 1959) reelaborado por W.E. Oates(edit.) *The political economy of Fiscal federalism*, Lexington, 1977, y que cita S. Boisier (o.c. p. 82 s).

cepción discreta del Estado, de un Estado reproducible o multiplicable a pequeña escala, supone más bien la concepción de un Estado menos organismo y más orgánico, capaz de realizarse plenamente en todas sus formas de institucionalidad, tanto en su centralidad como en sus perímetros nacionales.

Esta dimensión y extensión estatales es importante, y aludiremos de nuevo a ella, ya que posee un alcance fundador de ciudadanía en todo el ámbito de la sociedad nacional.

Democracia y Descentralización

La descentralización representa ya por sí misma un desarrollo democrático del país, no solo porque comporta una democratización interna del Estado, sino también porque establece las condiciones institucionales para una democratización del sistema político y de la misma sociedad civil.

Más aún, la descentralización constituye un imperativo democrático, ya que los Gobiernos

provinciales y municipales, resultado de las elecciones, se conforman por el voto popular, y por consiguiente son instancias de representación y participación, organismos del gobierno, tanto como el Congreso y el Ejecutivo. Lo cual supone, a su vez, un régimen de autonomía en la toma de decisiones y en la gestión de recursos.

Si ya el hecho de que el Gobierno central escatime y tienda a reducir las asignaciones presupuestarias de los gobiernos regionales y municipales aparece como una situación que atenta contra el régimen de derecho de dichos organismos y su relativa autonomía reconocida por la Constitución, la actual regulación de la concesión de asignaciones a los Diputados del Congreso para "obras de interés provincial" en sus respectivas regiones no solo consume el atentado contra los Gobiernos locales, los únicos que tienen derecho y obligación de administrar el desarrollo de sus propias provincias y ciudades, sino que, además, se pervierte la misma representación política de los

Diputados, incentivando el clientelismo desde el mismo Congreso nacional ¹³.

Esta situación repercute en el deterioro del sistema político, y de manera muy particular en el mismo sistema de partidos, los cuales en el Ecuador reducen toda su actividad a una parlamentarización, de la que solo emergen para luchar en las campañas electorales; mientras que la acción política de los partidos a nivel de los Gobiernos provinciales y municipales queda atrofiada y aun desprestigiada por la falta de una real gestión de gobierno y por la ausencia de recursos para administrar los desarrollos regionales y locales.

Según esto, solo una descentralización que conlleve una regionalización del Estado, una (re) construcción democrática de las regiones, podrá fortalecer el sistema de partidos políticos y contribuir a una relegitimación del Estado, haciendo más eficientes los desarrollos regionales y la misma participación política de una sociedad civil, la cual puede encontrarse mejor representada en los espacios territoriales más reducidos y cercanos de las provincias y municipios en el Congreso y Gobierno central ¹⁴.

Redistribuir la capacidad del gasto público, de manera que los Gobiernos regionales y Municipios puedan responder a las

¹³ Resulta aberrante escuchar a algunos Diputados declarar que están en el Congreso para defender o atender los intereses de las regiones que representan. La representación política, a diferencia de la representación civil ("mandato obligatorio"), posee un doble carácter absoluto: el representante una vez elegido deja de responder a los intereses de sus representados, para representar los intereses nacionales, y por consiguiente su delegación en el Congreso es irrenovable durante el período de su mandato constitucional. Este "mandato imperativo" surgió como principio fundamental de la democracia de uno de los más célebres y significativos debates de la Asamblea Constituyente francés y de su Constitución de 1791.

¹⁴ Una tendencia generalizada en América Latina según análisis comparativos revela que el factor regional pierde importancia para la política partidaria con la modernización y homogeneización de las sociedades, aunque paralelamente también la política partidaria se atrofia en la medida que los gobiernos regionales y locales pierden autonomía y capacidad de gestión. Cfr. Mc DONALD, R.H. & RUHL, J.M. *Party politics and Elections in Latin America*. Boulder, Columbia, 1989.

necesidades manifiestas de grupos específicos de la población, acortando las distancias entre la sociedad y su gobierno, respondería a uno de los programas del actual gobierno: la **desregulación**; lo que significaría reducir la cantidad de sus actividades para incrementar la calidad de su intervención.

Una democracia mínima que solo privilegia determinados espacios de representación y de acción políticas, relegando otros que tienen tanta o mayor importancia, contribuye no solo a una precaria y difícil gobernabilidad sino también a una despolitización de la política, que acarrea una perniciosa repolitización con sus tareas clientelares y populistas. La descentralización, por el contrario, proporciona un instrumento para aumentar la participación política, para democratizar procesos políticos y sociales, para lograr una mayor proximidad entre las decisiones político-administrativas y los intereses de los ciudadanos en sus ámbitos regionales y locales.

El ideal de los Gobiernos locales consiste en hacer, más participativa la democracia representativa, volviendo más "pública" y visible la particular relación de poder del ideal democrático, según el cual la representación "hace presente" una mayor participación de los sectores representados en base a una cercanía entre gobernantes y gobernados. A medida que aumente la distancia entre representantes y representados el poder se autonomiza, y su mayor concentración impide toda forma



de participación aun indirecta en los procesos de toma de decisiones por parte de los sectores concernidos por tales decisiones. Avanzar hacia estos mecanismos e institucionalidades de la representación de la sociedad hará que ésta no limite su participación a los actos electorales o a las manifestaciones de protesta.

Una descentralización traducida en una mayor regionalización del Estado y autonomía de los Gobiernos provinciales y municipales podría terminar con el síndrome de las cantonizaciones. De los 87 nuevos cantones que se crean entre 1950 y 1990, más de la mitad (47) datan de los últimos diez años. La finalidad de toda

y sin recursos, incapaces no ya para impulsar el desarrollo local sino para mantener una infraestructura mínima y pagar los salarios de un puñado de empleados públicos.

No es por una inoperante e ilimitada multiplicación del "Estado instrumental", por la ampliación de una suerte de estatismo sin Estado, que este puede cubrir con su presencia toda la sociedad y territorio nacionales, sino por una extensión de los márgenes de participación y de representación de todos los sectores de dicha sociedad en su propio y sus propios gobiernos, y cuando los derechos ciudadanos puedan expresarse en la conciencia de que "el Estado

Es necesario avanzar en una forma de gobierno menos presidencialista y más parlamentaria...

parroquia para cantonizarse es conseguir un gobierno local y rentas propias. Sin embargo, el saldo de esta inútil ampliación/saldo de la presencia estatal, con sus propios costos, es el establecimiento de gobiernos impotentes

somos nosotros". Esta ampliación de la substancia del Estado puede cumplir su descentralización y la regionalización de su gobierno.

A título de corolario, dos tareas futuras se diseñan en la perspec-

tiva de una descentralización del Estado y de una reforma del sistema político de acuerdo a ella.

La primera consideración se refiere a la necesidad de repensar la función y pertinencia superfluas de los Consejos Provinciales o Prefecturas, como entes extraños y en cierta medida distorsionadores de la misma organización del Estado, y que resultarían todavía más excedentes política y administrativamente dentro de una real descentralización que consolide y confiera mayor autonomía a los Gobiernos regionales y Municipios.

Ya que los Consejos provinciales no solo reduplican el aparato político administrativo estatal en cada región, (y reduplican así mismo el espacio de representación de los partidos), sino que generan una disputa de recursos, competencias y atribuciones con los Gobiernos provinciales y municipales, al mismo tiempo que reproducen un micro-centralismo estatal al nivel de cada provincia. Por ello, el fortalecimiento de los Gobiernos regionales y locales

además de presuponer una descentralización del Estado debería complementariamente homogeneizar y cohesionar aquellos por una supresión de la competitividad que representan los Consejos o Prefecturas.

La otra consideración futura, a más largo plazo, que al mismo tiempo presupone y condiciona un desarrollo democrático del país y de su sistema político es avanzar hacia una forma de gobierno menos presidencialista y más parlamentaria.

Por muy deslegitimado que se encuentre el actual parlamentarismo en el Ecuador y por muy desprestigiadas que aparezcan las actuaciones de los Diputados en el Congreso, la única manera incluso de relegitimar el Poder Legislativo, de modernizar el sistema político y en definitiva de democratizar la misma democracia es orientar el país hacia un modelo parlamentario vigente en casi todas las naciones de tradición democrática. A excepción del continente americano.

A la objeción de que las democracias latinoamericanas no están maduras para adoptar un sistema menos presidencialista y más parlamentario se puede responder, por un lado, que el presidencialismo aparece precisamente como un serio factor de inestabilidad y crisis en nuestros países¹⁵, y por otro lado, y en particular referencia el asunto que nos interesa aquí, una descentralización del Estado y una mayor autonomía de los Gobiernos provinciales y locales podrían contribuir en gran medida a esa “maduración” del sistema político y del régimen democrático, que hiciera más viable un modelo de gobierno parlamentario.

El presidencialismo instaaura una posición concentradora y de monopolio del poder en el Ejecutivo que no solo tiende a autonomizarlo respecto del Congreso sino también respecto de todos los

Gobiernos seccionales. La única manera de contrarrestar este modelo de democracia presidencialista (que además de sancionar el poder de la mayoría en detrimento del consenso nacional, corre el riesgo de institucionalizar el autoritarismo), y de relegitarla por un mayor consenso, es la descentralización del Estado y la regionalización del Gobierno en los poderes regionales.

Esto mismo permitiría, de un lado, diferenciar la representación nacional del Presidente de la gestión política del Gobierno, resolver el estructural conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso, y en definitiva fortalecer el régimen de partidos contrarrestando el crónico populismo de la política nacional.

El ideal ateniense de la democracia, su modelo originario y fundacional, consistía en una forma

¹⁵ No se deben olvidar las recientes vicisitudes del presidencialismo en Perú y Venezuela, el “impeachment” de Collor en Brasil, la forzada renuncia de Alfonsín, el juicio contra Betancourt, el más complejo caso Noriega, y el no tan lejano episodio nacional del “Vargazo” (1986). Según una encuesta de opinión (junio/julio 1991) publicada por la United States Information Agency (febrero 7, 1992) en Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador las opiniones desfavorables contra los respectivos presidentes eran del orden del 51%, 11%, 43%, 76%; y lo más grave de estos datos es su correspondencia con la opinión desfavorable respecto del mismo sistema democrático: 58%, 38%, 58%, 64%.

de participación, según la cual el poder estaba “en el medio” (**eis ton meson**) de la “polis”, del agora o asamblea, ya que era compartido por todos los ciudadanos, y no residía en lugar, persona o institución algunos. En la actual forma de democracia liberal la descentralización del

poder, su ubicación en todas las instancias de gobierno políticamente constituidas, aparece como la condición y garantía necesarias y suficientes, para que a través de la más amplia representación se logre la más amplia participación política de toda la sociedad.



El Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) y el Instituto Latinoamericano de investigaciones Sociales (ILDIS) han publicado su quinto número de la serie semestral **Análisis de Coyuntura** que entrega la información económica relevante para el estudio de la situación nacional. En mayo de 1993, ofreceremos al público el número 6 de esta publicación.



ILDIS

Coyuntura Económica

CEPLAES

Envíe suscripción a partir N°

1 año () 2 años ()

Envíe primero factura ()

Nombre: _____

Institución: _____

Dirección a dónde se debe remitir: _____

Ciudad: _____ País: _____

Teléfono: _____ Fax: _____ Telex: _____

Apartado aéreo: _____ Casilla: _____

Adjunto ch/.# _____ del Banco: _____

por la cantidad de: _____

Cheque CRUZADO a nombre de CEPLAES

Av. 6 de Diciembre 2912 y Alpallana; Casilla 17-11-6127; teléfonos: 548-547 y 232-261; Fax (593-2) 566-207; Quito-Ecuador

SUSCRIPCION

(Incluye flete aéreo)

América Latina

Resto del mundo

Ecuador

ANUAL

2 números

US\$20

US\$30

S/.16.000

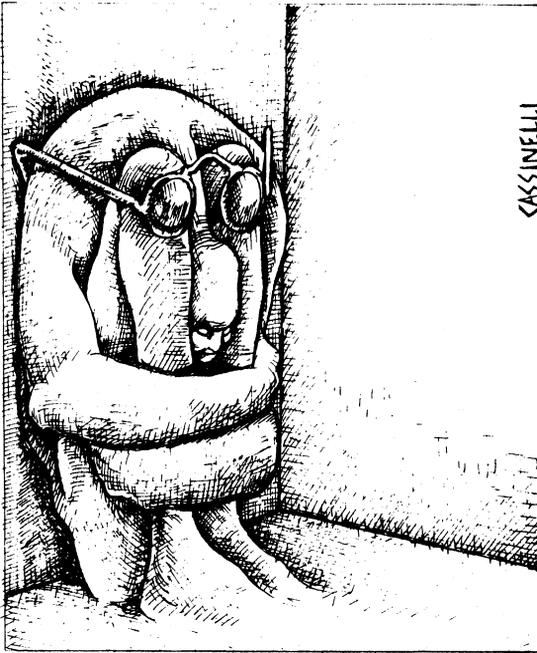
BIANUAL

4 números

US\$40

US\$60

S/.32.000



Según la constitución, la actividad empresarial del Estado puede solo excepcionalmente y por ley ser “delegada” y no “transferida” a la iniciativa privada.

EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACION CON REFERENCIA AL PROYECTO DE LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO

José V. Troya J. (*)

El proyecto de Ley de Modernización del Estado propuesto por el Ejecutivo al Congreso presen-

ta algunos puntos de interés que han sido objeto de variados y numerosos comentarios. Me referiré

(*) Ex-Superintendente de Bancos, 1981-85. Profesor de Derecho Tributario y Finanzas Públicas de las Universidades, Central del Ecuador, Católica de Quito y Monterrey de México.

únicamente al marco constitucional, por la trascendencia que comporta y a la descentralización, aspecto sobre el que se ha opinado menos.

1.- La Constitución vigente (art.46) consagra la existencia de cuatro sectores de la economía, el público, el de economía mixta, el comunitario y el privado.

El principio de libertad de empresa (art. 19, n 11 y 12) no es irrestricto, se encuentra condicionado a la eficiencia y a la justicia social (art. 45), y obviamente a la estructura económica prevista en el mencionado art. 46 que prevé un ámbito exclusivo para la actividad empresarial del Estado, el mismo que solo excepcionalmente puede ser "delegado", por ley, no "transferido" a la iniciativa privada. La Constitución de 1945 de efímera vigencia, tenida como socializante, consagra la libertad de empresa pero condiciona al interés social (art. 141 n. 12, 13 y 14) y contiene una disposición muy amplia y muy importante sobre la economía (art.146) en la que se acentúa lo social y el rol

del Estado. Sin embargo no existe en esta Carta Política- que fue vivamente impugnada por las fuerzas económicas conservadoras-, nada respecto de un sector de la economía reservado exclusivamente al Estado. La Constitución de 1946, que es una de las que mayor vigencia ha tenido (desde 1946 hasta 1963), contiene normas sobre la propiedad y la función social (art. 183) y sobre la libertad de empresa (art. 187 n. 10) más, no alude al papel del Estado en la economía, dándose un paso atrás en este orden. La Constitución de 1966-1967 que presenta un grado importante de elaboración, es de corte más social que la de 1946. Regula la propiedad (arts. 47-60) y la economía (arts. 85-93). Es muy importante el art. 59 que dice: "El Estado se reserva el derecho de explotar determinadas actividades económicas, para suplir, fomentar y complementar la iniciativa privada, sin menoscabo de los intereses legítimos de esta", constituye un antecedente del actual artículo 46 n.1. La norma del indicado art. 59, es imprecisa, pues, se refiere a "determinadas activi-

dades económicas”, sin precisar cuales. Además, la reserva a favor del Estado, es supletoria de la actividad privada. De este modo se consagró el principio de subsidiariedad del Estado, tan en boga para algunos sectores ideológicos.

Con posterioridad a la vigencia de la Carta que nos rige, han surgido voces que impugnan el sistema del art. 46, y particularmente la existencia de un sector de la economía “de propiedad exclusiva del Estado”. Los impugnadores han propiciado la reforma de la Constitución.

De lo expuesto se deduce que, el desarrollo constitucional ha producido el modelo consignado en la disposición indicada y que, si bien existe una corriente inconforme, el mismo se encuentra vigente, hasta que se enmiende la Carta Política, propósito de difícil consecución.

El Proyecto de Modernización del Estado, en el inciso final del art. 6, en la medida que faculta al Presidente de la República, delegar o trasladar a la iniciativa pri-

vada las áreas de explotación económica reservadas al Estado, es francamente inconstitucional. En efecto, trastocándose el contenido del numeral 1 del art. 46 de la Constitución, se convierte en norma general lo que es la excepción, al facultarse ad libitum, al Presidente de la República, modificar el modelo que sobre la materia ha consagrado la Carta Política. Los defensores del Proyecto están concientes del hecho, tanto que son los mismos que han impugnado la Carta Política y han procurado, o al menos enunciado, su reforma. Lo que hoy pretenden, en forma poco ortodoxa, es orillar la disposición constitucional, lo que es inaceptable.

Tiene también carácter inconstitucional, aunque de manera menos franca, la norma del inciso tercero del art. 11 del Proyecto que prohíbe la creación de nuevas empresas, entidades u organismos del sector público que se dediquen a actividades económicas. A pesar de que tal prohibición sería sobrepasada con la expedición de una ley posterior, riñe



con la libertad de empresa de que goza, entre otros, el Estado.

2. Es evidente que el Proyecto de Modernización persigue sustancialmente la privatización, y que los otros propósitos, cuales son la descentralización y la racionalización del Estado apenas quedan enunciados. En el art. 2 del Proyecto, que trata del ámbito de

la Ley, se prevé, seguramente con el argumento de que gozan de autonomía, que las entidades del régimen seccional, podrán a su arbitrio, incorporarse o no al proceso de modernización. Esto puede producir una disfunción, pues, solo una parte del Estado, en el sentido lato de la palabra, estará necesariamente dentro del proceso. Tal exclusión es particularmente grave en lo que respecta a la descentralización, dentro de la cual es imprescindible la participación de los entes seccionales, a los que hay que robustecer, confiriéndose varias de las atribuciones y cometidos del Estado Central y haciéndoles partícipes de los ingresos públicos.

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

Se trata de un enunciado que debe ser desarrollado. A este propósito la ley, respetando el marco constitucional que ampara a los consejos provinciales y a los municipios, debe normar todo el proceso, entendiendo que en el fondo de lo que se trata es de implantar un nuevo modelo de distribución del poder público, que sin atentar al régimen unitario del Ecuador, crea un sistema equitativo que permite lograr un desarrollo equilibrado, lo que al mismo tiempo comporta la modernización del Estado Nacional integrado por todos sus estamentos.

Para configurar este nuevo Modelo es menester considerar aspectos generales, constitucionales y de procedimiento.

2.1 En conformidad al art. 122 de la Constitución Política, los consejos provinciales y los municipios, gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. Para que la autonomía, sobre todo la económica, sea efectiva, es necesario arbitrar los medios, a fin de que los entes seccionales

no dependan, o dependan en el menor grado posible, del Estado Central. Por lo tanto el Modelo que se refiere al tema, procura, así mismo en lo posible, lograr semejante propósito.

Para el debido desarrollo del país, se debe fortalecer la vida seccional. Actualmente ocurre que solo algunos polos, básicamente Quito y Guayaquil, han alcanzado un determinado nivel. Existe a no dudarlo, una brecha enorme entre las diferentes circunscripciones territoriales.

Uno de los problemas que más se ha señalado últimamente, es el referente al tamaño del Estado y a la necesidad de su modernización. Se sustenta que es necesario reducir su tamaño, mediante la transferencia de parte de sus cometidos al sector privado. Pueden ser necesarias, en casos determinados, las privatizaciones, las cuales se han de hacer, previo análisis y siempre que efectivamente sean imprescindibles. Lo que no se señala y puntualiza es el hecho cierto de que el Estado, no tanto debe deducirse, cuanto

descentralizarse. A este efecto es necesario transferir a los entes seccionales, varias de sus competencias. Semejante propósito tiene varias implicaciones, no únicamente económicas. Se requiere crear una nueva "cultura" que acepte tal modificación. Obviamente, además, se precisa que exista una voluntad política de hacerlo. El Modelo pretende aportar a la obtención de este cambio, en una de sus faces, la financiera.

Hay que reconocer, paladinamente, que de aceptarse la redistribución del ingreso que propone el Modelo, el Estado Central se reducirá, en tanto que los entes seccionales crecerán. Así se coadyuvará a un desarrollo más equilibrado. Sin embargo, esto no basta siendo necesario el que los nuevos ingresos sean empleados debidamente por los entes seccionales. De no ocurrir aquello, la aplicación del Modelo fracasaría.

Lo que el Estado Central no debe dejar de cumplir es con la planificación y con el control. La pla-

nificación ha de ser participativa, es decir, ha de surgir del aporte de todos los estamentos interesados en ella, entre los cuales destacan los entes seccionales. A pesar de ello, una vez que se haya adoptado un plan, hay que preservar en él. La función planificadora del Estado Central tiene que afinarse y adquirir el relieve necesario. El control es imprescindible. Precisamente porque se dotarían de recursos cuantiosos a los entes seccionales, es necesario que el Estado Central efectúe una labor rigurosa de control sobre el gasto. La Contraloría General del Estado, dentro de su quehacer, ha de establecer un enfoque acorde al Modelo que se propone.

2.2 El modelo financiero del régimen seccional autónomo tiene sus límites y condicionantes en expresas disposiciones constitucionales.

El inciso 1 del art. 102 de la Carta Política según queda dicho, consagra de modo expreso la "autonomía funcional, económica y administrativa" de los consejos

provinciales y de los municipios. La autonomía lo es respecto de los entes públicos y privados, singularmente del Estado, entendido éste en forma estricta, como aquella parte del sector público que no incluye a consejos provinciales y municipios. La autonomía funcional y administrativa, ha de cumplir sus propios cometidos de modo independiente, sin sujetarse a condicionamientos, con voluntad propia, con decisiones libres. La autonomía respecto del gasto de inversión significa que estos entes, dentro de su ámbito, han de resolver qué obras o servicios han de brindar y cómo han de hacerlo.

La autonomía lo es también económica, a fin de que sea verdadera. Ello connota que los entes seccionales han de tener recursos propios de tal modo que, no estén sujetos a dependencia financiera.

En un país unitario como el Ecuador solo el Estado tiene a través del Legislativo la potestad tributaria, es decir la facultad de crear tributos, entendiéndose por tales

los impuestos, las tasas y las contribuciones de mejoras. Ante esa realidad, la única forma de lograr la autonomía económica es mediante la participación de los entes seccionales autónomos en los recursos públicos que no pertenecen única y necesariamente al Estado central, sino a todo el Estado, entendiéndose como tal, al que incluye dentro de sí a consejos provinciales y municipios.

La Constitución no regula, no cabe que lo haga, la forma concreta en que se ha de producir esa participación. Para ello está la ley, la cual ha de delinear un sistema que sustente la autonomía funcional y financiera, es decir que sea suficiente a fin de que consejos provinciales y municipios cumplan cabalmente sus cometidos. La participación ha de ser proporcionada con referencia a las necesidades y cometidos del Estado Central. La participación por tanto, no es una concesión, sino un derecho que dimana de la autonomía. La participación en los recursos públicos puede ser de variada índole. Puede consistir en tributos que la ley crea para

ser aplicados por los entes seccionales; puede consistir en una participación en los tributos que aplica el Estado Central; puede consistir en fondos alimentados con ingresos específicos. Todos estos arbitrios se han utilizado y utilizan, aunque en muchos casos en forma inadecuada, dentro del sistema ecuatoriano.

La suficiencia de los recursos lo es en relación a las atribuciones y deberes de los entes seccionales que debe determinar la ley. Si la política del Gobierno, según se ha manifestado públicamente, y según se ha consignado en el proyecto de Ley de Modernización del Estado, es de descentralizar, encargando a los consejos provinciales y a los municipios, algunos cometidos del Estado, tal descentralización conlleva transferencia de recursos adicionales a las entidades del régimen seccional, que deben determinarse en forma puntual.

El inciso 2 del art. 122, dispone que las rentas de los entes seccionales no

pueden ser inferiores a las que tenían a la época en que se puso en vigencia la Constitución y que las mismas debían incrementarse de acuerdo con la ley. De este texto se infiere que la magnitud de los recursos seccionales no puede depender de lo que el Gobierno Central estime adecuado, sino de lo que la ley establezca. Además, esa magnitud ha de incrementarse. El incremento no puede aceptarse como algo puramente nominal, ha de ser real, enjugándose las cifras del factor inflacionario.

El art. 71, en concordancia con el art. 125 b), excluye a las entidades del régimen seccional del presupuesto del Estado. El art. 2 de la Ley Presupuestos del Sector Público, recoge este enunciado y



reconoce que esta Ley no alcanza al régimen seccional. No cabría enervar la norma constitucional, incluyendo en la ley, disposiciones que la contraríen, que afecten la autonomía de los consejos provinciales y de los municipios.

El art. 91 estatuye que las políticas determinadas por el CONADE y los planes económicos y sociales aprobados por el Presidente de la República son obligatorios para el sector público. Hay que anotar que al caso no se hace salvedad alguna, por lo que cabe concluir que los entes seccionales sin perjuicio de su autonomía y en uso de ella, se han de someter a las políticas y planes nacionales. Bajo este respecto, la autonomía no es ilimitada.

El art. 113, así mismo, sin salvedad alguna, libra a la Contraloría General del Estado el control de los recursos y bienes públicos y la normatividad y consolidación contable. Las entidades del régimen seccional forman parte del sector público y son sujetos al control. Ninguna otra autoridad

puede efectuar el control a las entidades seccionales, pues, en la Constitución no se reconoce una función de control compartido.

En conclusión, queda en claro que los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, administrativa y económica, que esa autonomía tiene como límites la política y la planificación nacionales y el control hacendario que compete a la Contraloría; y, que el orden presupuestario del Gobierno Central no debe lesionar la autonomía seccional.

2.3 El Proyecto de Ley de Modernización del Estado, entre sus propósitos persigue la descentralización. En el art. 8 aludido, se habla de la delegación del poder político, económico y administrativo del Gobierno Central a los Gobiernos Seccionales. Hace falta dar un desarrollo a la idea descentralizadora que per se es muy plausible y que puede propiciar un desarrollo armónico y equitativo. Al efecto, en la ley, se han de prever mecanismos para viabilizar la delegación. El proceso

descentralizador supone potenciar a los entes seccionales, ampliar sus cometidos y prever en favor de ellos la dotación de recursos suficientes que consagren su autonomía y su eficiencia.

El modelo actual, en el rubro participaciones o asignaciones del Gobierno Central, prevé la existencia de dos grandes fondos, el Fondo de Desarrollo Seccional, FODESEC y el Fondo de Desarrollo Provincial, PONDEPRO y de otros de menos importancia, numerosos e inconsultos. Varios de ellos de duración temporal. Lo deseable, y a eso apunta la propuesta, es que racionalizándose la participación, se establezca un solo fondo. Lo oportuno sería que los recursos se canalicen exclusivamente a través del FODESEC.

La magnitud de la participación a la fecha se constituiría por la sumatoria de todos los recursos que actualmente provienen de fondos, asignaciones, participaciones. Al propósito el FODESEC se alimentaría de un porcentaje de los impuestos internos del Estado o de un porcentual de los ingresos

públicos. La participación para ejercicios futuros se incrementaría o decrementaría en conformidad al comportamiento de esos rendimientos. Otro modo de determinar la participación, siempre partiendo de la magnitud actual, es prever un porcentual variable anual de acuerdo a las necesidades de los entes seccionales.

La distribución del FODESEC se realizará entre los consejos provinciales y los municipios en forma equitativa, considerando la existencia del Fondo de Inversiones Municipales FIM, del Fondo de Inversiones Provinciales FIP y de la Cuenta de Reserva de Emergencias.

La distribución entre los consejos provinciales y entre los municipios deberá efectuarse atendiendo prioritariamente el nivel de pobreza o de necesidades básicas insatisfechas. En un segundo orden deben incidir los factores población y eficiencia administrativa-financiera.

Los entes seccionales, pese a su autonomía, y en el sano ejercicio

de ella, deberían someterse a limitaciones del gasto corriente impuestas por la ley; y, a limitaciones y condicionamientos en los

gastos de inversión impuestos por las políticas y planes de desarrollo nacionales.



ANTROPOLOGIA

revista de pensamiento
antropológico y
estudios etnográficos

octubre / 92

nº 3

Indice

Editorial / Artículos Las antropologías de España: Una propuesta de colaboración - Davydd J. Greenwood / El estado de las antropologías. Antropologías, folclores y nacionalismos en el Estado español - Josep María Comelles y Joan Prat Carós / **Comentarios** / Una escueta reflexión.- Colectivo EMEKI - José Miguel Apaolaza, Carmen Díez y Teresa del Valle / Comentarios sobre la situación de la antropología en el Estado español - Javier Escalera Reyes y Pablo Palenzuela Chamorro / Estado y estados de la antropología - Fernando Estévez / Replantear problemas y modelos - Joan Frigolé Reixach / ¿Qué antropologías? ¿De qué España?.- Preguntas a un texto de D. Greenwood - Juan Gamella / Causas estructurales o estrategias particulares en la configuración de la antropología en España - José Luis García G. / Comentarios en el mismo barco - Dolores Juliano / Ausencias en la antropología desarrollada en el Estado español - Angel Montes del Castillo y Javier García C. / Acerca de las antropologías y las naciones de España - Fermín del Pino Díaz / La antropología española como problema - Honorio M. Velasco **Réplicas** Respuestas a los comentarios - Davydd J. Greenwood / Lejos de los árboles. A modo de respuesta - Josep María Comelles **Ventana abierta / Abstracts / Notas bibliográficas**

Suscripciones (2 números)

	Individuos	Instituciones	Remitir a: Asociación
España	2.200 Pts.	4.500 Pts.	Madrialeña de Antro -
Europa	3.500 Pts.	7.000 Pts.	pología, Alfonso XII,
Resto del mundo	3.800 Pts.	7.600 Pts.	68-28014 Madrid



El Estado debe garantizar que cada quien trabaje o invierta en lo que libremente decida y no debe, a nombre de la planificación, o de la redistribución, ordenar en qué invertir, en qué gastar o qué consumir.

LA PRIVATIZACION EN LA MODERNIZACION DEL ESTADO (*)

Juan B. León ()**

En lo que resta de la década, y en los 20 o 30 años siguientes, el Ecuador deberá encontrar la forma de insertarse convenientemente en lo que ha dado en llamarse la Economía Global, en

(*) El artículo es una edición de una intervención pública del autor en el colegio de economistas de Quito, el 15 de octubre de 1992.

(**) Ingeniero Químico, Escuela Politécnica Nacional, Master of Science, Cornell University, Ex-Presidente de la Cámara de Comercio de Quito, Ex-Presidente de la Federación de Cámaras de Comercio del Ecuador, Ex-Vocal de la Junta Monetaria, Vocal del Consejo Nacional de Modernización del Estado.

un ambiente de mucho más intensa competencia distinta de la que hemos estado acostumbrados y en un medio en el cual, será indispensable, para sobrevivir y para prosperar, mucha mayor eficiencia en todos los ámbitos de la economía nacional y una enorme mejoría en nuestra productividad como país.

En un mundo de mayor apertura económica, con distorsionantes proteccionismos o sin ellos, un mundo en el que inevitablemente estará inmerso el país, las alternativas son solamente dos: o insertarse bien en la Economía Global para prosperar, o insertarse mal, aislarse y retroceder.

Solo hay un camino para la prosperidad en esta era, en que la internacionalización de la economía, el gran avance de la transportación aérea y marítima, el desarrollo de las comunicaciones vía satélite y de las computadoras, han integrado el mundo: esto nos lleva a un reto desarrollarnos bien, con competitividad en el sector privado y eficiencia en el sector estatal.

Dentro de este contexto, se justifican las medidas de estabilización. Si hay un desequilibrio en las cuentas fiscales, solo hay dos formas de resolver el problema: aumentando los ingresos y reduciendo los gastos. Si el consumo de divisas reduce drásticamente y en pocos meses la Reserva Monetaria, un ajuste cambiario corrige el desequilibrio.

Pero este esfuerzo de estabilización solo permite ganar tiempo, porque lo fundamental es corregir las causas estructurales que generan los desequilibrios y éstas son fundamentalmente dos: el excesivo gasto del Estado, con el desproporcionado tamaño de su aparato burocrático y la limitada eficiencia del sector productivo privado, que se desarrolló en un ámbito de subsidios y protecciones con limitada competencia.

Para mejorar la productividad del Sector Privado, el país debe crear un entorno macroeconómico apropiado, para que su producción sea eficiente y competitiva, en precios y calidad, con la de otros países del mundo, eliminando las

distorsiones, protecciones, regulación y subvenciones y fomentando una mayor competencia.

También el país debe procurar el establecimiento de un confiable y estable régimen jurídico, que garantice la propiedad y la inversión.

Para mejorar la eficiencia del aparato productivo será indispensable hacer un significativo esfuerzo dirigido a facilitar la reconversión de la estructura productiva nacional, y así adaptarla a las nuevas circunstancias mundiales buscando una sustancial mejoría de la producción, el mercado y la administración, con un masivo, intenso y profundo esfuerzo de transferencia tecnológica.

Se deberá mejorar la infraestructura de producción y fomentar la inversión nacional y extranjera propiciando la formación de un Mercado de Valores que permita financiar la reconversión de la estructura productiva nacional.

Será fundamental incorporar en nuestra cultura los valores y los comportamientos que hacen posible el desarrollo.

La mejoría de la productividad privada requerirá la eliminación de los dirigismos y de la sobrerregulación que impiden que los mecanismos del mercado asignen los recursos y fijen los precios.

No me cabe duda que hoy en el Ecuador, el Estado cumple mal o no cumple con las funciones que le corresponde cumplir y que interviene innecesariamente, en funciones ajenas a su naturaleza. Un Estado moderno debería esencialmente, ser árbitro de los conflictos entre los particulares, garante de la seguridad ciudadana y creador de la infraestructura pública necesaria para la producción y el bienestar general; bienestar general que, en definitiva, debe ser el propósito central de la conducción de la cosa pública. Basta unos pocos ejemplos para convencernos de que el estado ecuatoriano hoy desatiende, de manera clamorosa, con lo que son sus verdaderas funciones:

No hay duda que la administración de justicia deja mucho que desear: la politización es evidente, las quejas sobre corrupción son frecuentes, los procesos judiciales duran muchísimo, el abuso de la prisión preventiva hace que, aproximadamente, el 70% de los presos de las cárceles del país se encuentran sin sentencia. Hay un consenso nacional de que el cambio no puede esperar más. En este aspecto, hoy, el Estado no cumple con lo que es su obligación.

Evidentemente, la seguridad ciudadana es muy precaria. Aunque se trate de casos aislados, es extremadamente preocupante que miembros de la Comisión de Tránsito del Guayas participen en las bandas de robacarros; que personal de la fuerza pública sea acusado de actos de piratería en el Golfo; o que agentes de la Intendencia se involucren en saqueos a los mercados de Quito.

En fin, la inseguridad reina en las principales ciudades del país: en este aspecto, el Estado no tiene un desempeño satisfactorio.

Es lamentable el nivel al que ha llegado la calidad de la educación nacional sobretodo la universitaria, con la mediocridad generada por el libre ingreso y por el cogobierno. Es muy deficiente el servicio de atención médica en los hospitales públicos, los paros son muy frecuentes, no hay medicinas y sobra personal no preparado. La población rural y la de las áreas marginales de las grandes ciudades carecen de infraestructura sanitaria.

Estas son funciones que en general, le corresponden al Estado y que las lleva a cabo muy mal, o no las lleva en parte al menos, por intervenir en lo que no le corresponde.

Un Estado moderno debe crear las condiciones para que se ejercite la libertad de elegir, para que opere la competencia y se garantice el derecho de todos. No debe crear un conjunto de poderes discriminatoriales para que la burocracia y los funcionarios, administren a su voluntad la vida de las personas.

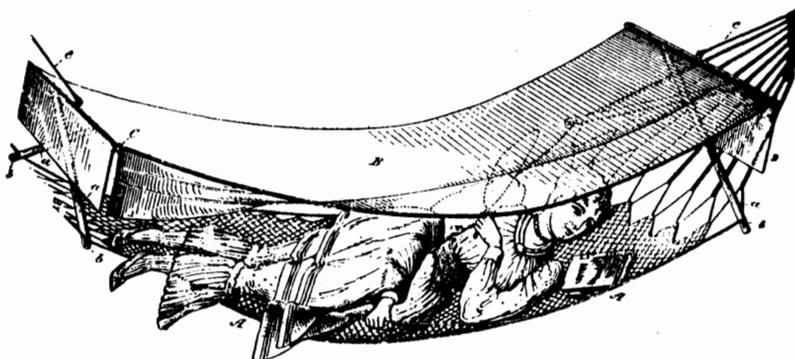
El Estado debe intervenir para impedir que los monopolios o las prácticas monopolistas, eliminen la sana competencia; pero el Estado no debe utilizar su autoridad para crear monopolios estatales, ni para distribuir en beneficio de pequeños grupos los resultados del desarrollo, o para decidir quien debe vencer en el juego del mercado.

El Estado debe garantizar que cada quien trabaje o invierta en lo que libremente decida y no debe, a nombre de la planificación, o de la redistribución, ordenar en qué invertir, en qué gastar, o qué consumir.

Planteado así el problema del ámbito de intervención del Estado, quisiera hacer algunas reflexiones puntuales a manera de

ejemplos, de cómo podría cambiarse la naturaleza de su acción, en algunos casos privatizando algunas de las actividades actualmente a su cargo, pero sobretodo, modernizando su modo de conducir al conglomerado nacional. Este cambio, en la función del Estado, es la necesidad más urgente que tiene la sociedad ecuatoriana actual, porque no se puede soslayar el prohibitivo costo social de mantener un aparato burocrático sobredimensionado para la capacidad de la economía ecuatoriana, que genera serios desequilibrios y que entorpece la productividad nacional.

Para visualizar el costo social de mantener el desproporcionado aparato estatal, basta tomar en cuenta la cuantificación hecha por el Centro de Estudios y Análisis



de Quito, donde se señala que las remuneraciones totales del sector público ecuatoriano, durante la era petrolera, equivalen a más del 80% de los ingresos que obtuvo el país por la producción de hidrocarburos.

Si bien la Modernización del Estado debe ser todo un complejo proceso de cambio, imposible de describir en toda su magnitud, creo que vale la pena que veamos algunos casos específicos, a manera de ejemplo, de las diversas formas que puede tomar su indispensable reforma.

ferencia al Sector Privado, con la correspondiente desvinculación del Estado, de actividades que no le competen es relativamente fácil y puede lograrse exitosamente (con alguna reforma legal), si hay la decisión política de hacerlo.

No veo difícil que se encuentren formas de ofrecer, en condiciones competitivas y transparentes, en el mercado de capitales a inversionistas privados, las participaciones que en éstas empresas tiene el Estado. Es más, privatizaciones de este tipo se están llevando a cabo por miles cada año en el

No veo difícil que se encuentren formas de ofrecer en condiciones competitivas a inversionistas privados, las empresas del Estado

El caso de las Empresas en las cuales el Estado posee una Participación Accionaria

Creo que este es el caso que con mayor facilidad puede resolverse. Se trata de las aproximadamente 200 compañías, generalmente sociedades anónimas, en las cuales el Estado tiene participación accionaria parcial o total. Su trans-

mundo actual, en los antiguos países socialistas, en muchos países del tercer mundo y también en los países occidentales desarrollados. Las compañías internacionales de Auditoría y la Banca de Inversiones de reconocida solvencia moral y competencia técnica, han desarrollado todo un know-how para privatizar exitosamente y en condiciones convenientes para el Estado y para

las economías nacionales, este tipo de empresas.

Quienes se oponen al cambio, argumentan que algunas de éstas empresas sí son eficientes debido a que producen o han producido utilidades en su operación. Al respecto, cabe la reflexión de que es muy dudosa esa supuesta eficiencia, si esas empresas públicas no presentan estados financieros, independientemente auditados por firmas internacionales especializadas o si operan en condiciones monopólicas ajenas a la competencia, o si sobreviven exentas de impuestos y de otras contribuciones al fisco.

Este es generalmente el caso de las aproximadamente setenta empresas, en las cuales el Estado no es un accionista más. Es más bien el caso en el cual el Estado está a cargo de las llamadas Empresas Públicas, actividades económicas completas, como las telecomuni-

caciones, la generación y distribución de energía eléctrica, la explotación hidrocarburífera, etc. En éstas actividades en muchos casos, el Estado es juez y parte, llegándose a presentar la aberración de la Empresa Pública, que supuestamente compite en el mercado, también regula y administra la actividad económica en la que opera.

Lo procedente en éstas situaciones, sería dejar al Estado la facultad reguladora y controladora de la actividad económica y obligar a que la empresa pública compita, en igualdad de condiciones, con el sector privado.

Me parece que para este caso, las dificultades para la desinversión, por parte del Estado, se centran más bien en la decisión política de hacerlo, que en la de cómo hacerlo; la tecnología está disponible para quien lo quiera comprar en el mundo.

Que se obligue a competir, en igualdad de condiciones, con empresas administradoras de fondos de pensiones y que el afiliado elija al segurador de su preferencia

El caso de la Seguridad Social

Una seguridad Social con los problemas financieros del IESS, con su contabilidad atrasada varios años con probablemente, insuficientes reservas actuariales, que cuesta al país aproximadamente 28 sucres por cada 90 sucres de impuestos, que paga el trabajador, sin que éste obtenga servicios que equivalgan a una fracción razonable de los que él y su empleador aportan, es un clamoroso ejemplo de la ineficiencia estatal. Hace pocos días la prensa informaba que las personas de edad, no quieren jubilarse a los 65 años, porque la pensión jubilar del sistema estatal es insuficiente. Debe afrontarse una profunda reforma del sistema de seguridad social aun cuando no necesariamente se privatice el actual IESS, con sus más de cien sindicatos, sus 50 o 60 asociaciones de empleados y sus 17.000 servidores. Podría ser suficiente que se le obligue a competir, en igualdad de condiciones, con empresas Administradoras de Fondos de Pensiones, permitiendo que

cada afiliado elija el asegurador de su preferencia.

El caso del Instituto de Crédito Educativo

No hay ninguna razón fundamental para que la concesión de crédito educativo y el otorgamiento de becas, se realice a través de una entidad estatal. Para la parte del crédito educativo bien podría reemplazarse la entidad existente por una línea de descuento accesible a través de la banca privada nacional. Para lo referente al otorgamiento de becas, podrían constituirse en cada capital provincial, un comité responsable de la selección, conformado por un representante de las Cámaras de la Producción, un representante de los Colegios Profesionales y un representante de la Embajada del país otorgante de la beca. Si se hiciera esto, podrían ahorrarse tres, cuatro o cinco mil millones de sucres anuales de gastos administrativos de una entidad innecesaria; dudo que el sistema aquí propuesto sea menos justo, o genere más reclamos, que el que existe actualmente.

El caso de la Empresa Eléctrica Quito S.A. y de las demás Empresas Eléctricas

Me parece totalmente viable nuestra propuesta de Abril de 1992 de que los usuarios industriales y comerciales de mayor consumo de energía eléctrica de Quito, aporten en sus planillas mensuales a la capitalización de un fondo para la ampliación de la capacidad de generación eléctrica, en el área servida por la Empresa Eléctrica Quito S.A. A su vez la Empresa debe reconocer a esos inversionistas cierta participación accionaria y negociable en la misma Empresa. Variantes de esta propuesta, parecen estar cristalizándose en Quito y Guayaquil, con la conformación de Electroquito y Electroquil. Este es un primer paso que debemos aplaudir.

El caso de la Superintendencia de Compañías

Creo que una profunda reforma del Estado, a llevarse a cabo, va

mucho más allá del cambio de propiedad de algunas actividades productivas, hoy en manos del Estado. Por ejemplo, no creo que se pueda pensar privatizar la Superintendencia de Compañías, pero no cabe la menor duda que es indispensable una reforma a profundidad de esa entidad que emite su intervención exclusiva en el control de las aproximadamente 200 empresas que captan el ahorro del público, ya sea mediante la negociación de sus acciones en la Bolsa de Valores, o mediante la emisión de obligaciones. Esto permitirá evitar la sobrerregulación, que entorpece y dificulta la actividad económica privada, cuando la Superintendencia trata de intervenir en la operación de 20 a 25 mil empresas familiares o pequeñas, que no captan el ahorro del público y que bien puedan regularse dentro del marco del Código Civil, que es el que debe regir para la solución de los conflictos de propiedad entre particulares. Basta comparar lo que tarda constituir una compañía en Estados Unidos: unas pocas horas, con lo que tarda constituir la en Ecuador: varios meses.

Es verdad que la Superintendencia de Compañías no es privatizable, pero eso no significa que no hace falta afrontar con la profundidad necesaria su reforma, para convertirla en una Comisión Nacional de valores, que no requeriría de más de 50 ó 60 personas para el control detallado de las empresas.

El problema está en que hoy, la Superintendencia de Compañías tiene alrededor de 700 empleados. Si son necesarios menos de 100, entonces sobran 600; y hay el

empresas. Esta facultad absoluta debe eliminarse cuanto antes impidiendo que la Superintendencia de Compañías pueda imponer contribuciones a las empresas que no captan ahorro del público.

El caso de la Educación Superior

Parte de lo que el Estado gasta en las Universidades, que de paso me parece bastante y que, comparado con lo invertido en los otros niveles de la educación, es comparativamente injusto, parte de ese dinero, digo en lugar de asignarse

La necesidad de introducir los mecanismos del mercado en la educación superior es incuestionable: las universidades deben competir; los estudiantes deben competir; los profesores deben competir

peligro de que esos 600 servidores supernumerarios se conviertan en un grupo de presión que se oponga a la reforma y abogue por la innecesaria sobrerregulación. Es más, los costos de la carga burocrática de la Superintendencia se han cubierto con el abuso de su facultad discrecional de imponer, unilateralmente y sin ninguna limitación, contribuciones a las

a las Universidades, debería invertirse en becas para los estudiantes. Por supuesto, no tengo ningún inconveniente de que se aplique un criterio de equidad. El otorgamiento de las becas debería considerar la situación de ingreso de la familia y el nivel de excelencia académica y firmeza de propósitos del estudiante. Se podría establecer un examen na-

cional estandarizado al que voluntariamente podrían someterse quienes soliciten estas becas. Creo que esta aparentemente pequeña innovación en la canalización de los recursos destinados a la educación superior, implica una diferencia fundamental. Cuando el estudiante es propietario de una beca y puede inscribirse o solicitar matrícula en cualquier Universidad, está obligando a las Universidades a competir para captar esos recursos de las becas. Esto es algo muy diferente a que la Universidad reciba el dinero del Estado y ofrezca la calidad de educación que quiera prestar, sin que el consumidor, en este caso el estudiante, tenga derecho a exigir calidad y excelencia, o puedan cambiarse de Universidad, si la calidad de una institución específica no le satisface.

Cuando nos referimos al servicio de educación, el usuario (en este caso el estudiante), debe poder ejercer sus derechos de consumidor. El derecho de escoger a qué Universidad asistir y manifestar sus preferencias respecto a qué estudiar y a la calidad del servi-

cio que recibe. La necesidad e introducir los mecanismos del mercado en el sistema educativo, es incuestionable: las Universidades deben competir; los estudiantes deben competir; los profesores deben competir. Solo la competencia permite superar la natural inclinación humana a la comodidad, al aburguesamiento, al poco esfuerzo y a la mediocridad.

No creo que el problema de la educación ecuatoriana sea solamente un problema de dinero. Me atrevería a decir que, al menos para el caso de la educación superior, dadas las condiciones económicas del país, las asignaciones son de significación. El problema está, en el uso de los recursos, en la burocratización y en la inmovilidad del sistema por falta de competencia, por falta de exigencia a profesores y estudiantes y por falta de búsqueda de excelencia académica. Creo que todo esto, no se va a conseguir mientras el sistema no permite el mérito, no garantice el esfuerzo, no asegure la competencia y no se usen los mecanismos que en el



sistema de mercado obligan y llenan a la eficiencia.

Percibo que el actual sistema educativo, ha permitido crear espacios de poder a la tecnocracia y a la burocracia, en los que se ha asegurado de un modo no competitivo, la estabilidad de los profesores y de los administradores. El ascenso de los profesores, y el nombramiento de las autoridades, depende de la política universitaria dominada por el cogobierno y el partidismo y aun el sectarismo, con la mediocridad generada por el libre ingreso, en lugar de corresponder al reconocimiento de la excelencia y la productividad. Creo que es indispensable un

cambio trascendental en la estructura universitaria ecuatoriana, obligando a la competencia, a la excelencia académica y exigiendo que los profesores y los estudiantes trabajen muchísimo más. Es más, no hay razón para que la educación superior en el país sea un casi monopolio estatal o confesional. Debería permitirse que la empresa privada también preste este servicio en condiciones de amplia competencia.

El caso de la Investigación Tecnológica

Lamentablemente, la empresa ecuatoriana no puede comprar la tecnología que requiere la Universidad Ecuatoriana ni a los Institutos de Investigación Ecuatoriana, porque ellos no producen lo que las empresas necesitan.

Bajo la misma filosofía, de no asignar recursos a las entidades sino a los usuarios, creo que sin otorgar subvenciones a la empresa privada, habría que poner a su alcance fondos en forma de préstamos para que con una contraparte de dinero propio, las em-

presas puedan usar este dinero exclusivamente en contratar a las Universidades o a los Institutos de Investigación, para comprarles los servicios que las empresas requieran. Que no suceda lo que hoy ocurre: que las Universidades ofrecen lo que a ellas les parece cuando en realidad, las necesidades son otras. En lugar de enfocar los recursos públicos hacia la oferta, se debe dirigirlos hacia la demanda, de modo que el usuario, que sabe lo que necesita, con el dinero parcialmente financiado por el Estado y con el propio, vaya a la Universidad, o al Instituto y demande lo que requiere ejerciendo como consumidor, su derecho a exigir calidad, prontitud y confidencialidad en los servicios. No hay duda que la celeridad en la prestación del servicio y su calidad y confidencialidad, son indispensables para que la investigación científica y tecnológica puedan venderse.

El caso de los Otros Servicios Públicos

Voy a citar un ejemplo que explica el problema: En Ecuador tene-

mos bajas tarifas de agua potable porque, supuestamente, estamos ayudando a la gente pobre. Pero realmente la gente más pobre, es la que compra agua de tanquero, que es la más cara de todas, porque supuestamente, las empresas de agua potable no disponen de dinero para realizar las ampliaciones de las redes de servicio público a los barrios marginales.

Con el sistema actual, no competitivo, no se favorece la equidad sino la ineficiencia.

Es suficiente recordar los problemas del servicio telefónico; la espera de varios años para que IETEL, hoy EMETEL, asigne una nueva línea; los permanentes daños en las redes y las correspondientes suspensiones del servicio; las dificultades para lograr conexión con provincias por los circuitos ocupados; la demora de meses para el traslado de un teléfono; el tráfico negro de servicios y de teléfonos, para decidirse por el cambio inmediato de la estructura del aparato estatal.

¿Qué pasa con el usuario de un servicio público si tiene un problema?: no tiene ningún derecho. Si el servicio se prestara mediante un sistema privado competitivo, el usuario tendría el más grande de los derechos que puede tener un consumidor: no comprar. Eso es lo que importa en la conformación de una economía competitiva. En general, en el uso de los servicios públicos ecuatorianos, debemos hacer un excepcional esfuerzo para otorgar derechos de consumidor al ciudadano, al usuario del servicio público.

En realidad, la diferencia que tiene para el usuario, y para la competitividad de la producción, el hecho de que un servicio sea gratis o barato, pero que el usuario esté obligado a recibirlo sin opinar sobre su calidad, en comparación con el derecho que tiene el consumidor y que paga por él, de comprar o no comprar, es una diferencia sustancial.

No veo porqué no otorgar concesiones para la explotación de todos los servicios públicos que sea posible, si las concesiones se

otorgan en condiciones de competencia y por períodos determinados de 15, 20 ó 30 años.

El caso del Arbitraje Comercial Privado

Con pequeñas reformas a la legislación existente y con un importante esfuerzo, por parte de las Cámaras de Comercio del país, se podría organizar un sistema de Arbitraje Privado, al que podrían acudir, libre y voluntariamente, muchos litigantes que deseen comprometerse a la aceptación obligatoria de las decisiones arbitrales. Esto podría aliviar enormemente, la carga de procesos que hoy se tramitan en la Función Judicial, acortando la solución de los conflictos del ámbito civil privado y asegurando eventualmente, mayor verticalidad en las soluciones.

La experiencia del Arbitraje privado en Colombia, a cargo de las Cámaras de Comercio, es excepcionalmente satisfactoria: la Cámara de Comercio Bogotá despacha millares de causas al año, en procesos de Conciliación

Previa y de Arbitraje Privado, con gran satisfacción de los interesados.

Es plenamente posible replicar en Ecuador este procedimiento. Tanto más, que la actual legislación ecuatoriana, ya permite el Arbitraje Comercial bajo la responsabilidad de las Cámaras de Comercio. Una modificación del actual mecanismo de Arbitraje Privado, ya contemplado en la ley, para evitar que se refiera el cumplimiento a decisiones arbitrales a un proceso jurídico de tres

trabajo altamente profesional respecto a la actual situación de la tenencia de la tierra, en la sierra centro y norte del país, ha demostrado de manera inequívoca que hoy, gran parte de la tierra agrícola se encuentra subutilizada, en extensas propiedades que están en manos de comunidades campesinas y que, por falta de capital y de tecnología indispensables en la agricultura moderna, han sido abandonadas.

IDEA demuestra también que los empresarios privados, que apor-

El IERAC ha cumplido su propósito y ha dejado de ser necesario, entonces debería desaparecer

instancias y un esfuerzo de procurar la inclusión, voluntaria, por parte de los contratantes, de cláusulas de Arbitraje Privado, en los contratos, podrían hacer la gran diferencia.

El caso del Instituto de Reforma Agraria

El Instituto de Estrategias Agropecuarias Fundación IDEA, en un

tan tecnología y capital, son los que mejor uso han dado a recurso de la tierra agrícola en el país. Demuestra también que, en los cantones en los que no intervino el IERAC, los mecanismos del mercado, en estos casi treinta años de Reforma Agraria, produjeron naturalmente cambios en la estructura de la propiedad de resultados iguales o mejores, a los logrados en los cantones en los que el Estado intervino.

Es casi un secreto a voces que lo gastado en burocracia por el Instituto de Reforma Agraria en estos treinta años, es probablemente más de lo que hubiera costado comprar a los legítimos propietarios privados a precios de mercado, las tierras que el Estado adjudicó a los campesinos. Los estudios demuestran sin duda, que los intentos de colectivizar a los campesinos ecuatorianos en las propiedades que fueron del Estado

en que, quienes más se oponen a la culminación de la Reforma Agraria, no son los agricultores ni los campesinos, sino los empleados del IERAC.

El problema de la Equidad

Sé que es revolucionario pensar y hablar en un país como el nuestro de competencia, en lugar de solidaridad; de individualismo, en vez de colectivismo y de dine-

...Es revolucionario pensar en nuestro país en términos de competencia en lugar de solidaridad, de individualismo en vez de colectivismo...

y se trasladaron al IERAC, fracasó rotundamente.

Hoy, treinta años después de iniciado este experimento, de dudosa lógica económica, la continuación de la Reforma Agraria es fuente de tremenda inseguridad para la inversión agrícola. Organismos como el Instituto de Reforma Agraria, que han cumplido su propósito y que han dejado de ser necesarios, deberían desaparecer. El obstáculo radica

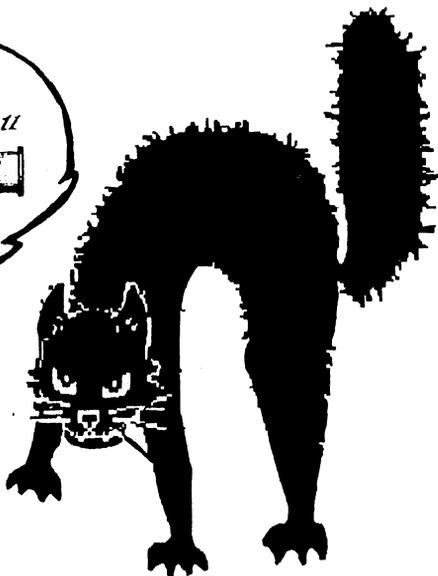
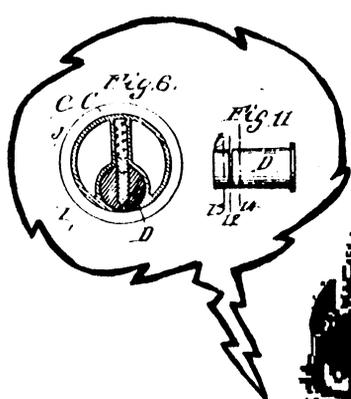
ro para el individuo y no para la entidad. Sin embargo, creo que la historia ha demostrado que esta es la única forma de, rápidamente y de un modo eficiente, lograr una mejoría sustancial del nivel de vida de los ecuatorianos.

El dirigismo y el intervencionismo estatales que hoy vivimos, favorecen incuestionablemente, a los sectores medios y altos y no a los más pobres. Esto viene de una filosofía que, lamentablemente, ha

tenido profunda influencia en el país. Con el respeto que debo a las personas y a las opiniones, creo que los marxistas y muy personalmente, un sector importante de la iglesia católica, casi nos han convencido por mucho tiempo, que hay unas elites iluminadas, que saben lo que los individuos necesitan. De allí nace el paternalismo. Las democracias liberales creen que el individuo, por sus propios intereses, sabe lo que necesita y sin paternalismos, puede luchar por sus derechos. La historia demuestra que generalmente, los autoproclamados protectores de los débiles, primero piensan en sí mismos y solo mu-

cho después, en sus supuestos protegidos. Creo que la mejor forma de fortalecer la equidad, en un país como el nuestro, es restablecer los derechos fundamentales del individuo frente al poder público y burocrático. Lamentablemente, esto no está ocurriendo.

Hablando de equidad, quisiera insistir en que la reforma del Estado, con la significativa reducción de personal, que es indispensable para convertir al actual aparato estatal en un aparato eficiente, no afectará a los ecuatorianos más pobres. El ajuste ocurrirá, esencialmente, sobre un segmento de clase media, normalmente con más de un generador de ingresos en cada familia. Se trata esencialmente de personas, que por su propia preparación y con alguna ayuda podrían reubicarse en actividades privadas,



en las que serían mucho más útiles para la sociedad.

Es sorprendente cómo los grupos de presión ubicados en la clase media y en la clase alta y no en los estratos que requieren de mayor protección, dificultan la reforma.

Basta observar la resistencia al cambio y a los procesos de ajuste que ofrecen los grupos medios y altos de la población, como los miembros del Consejo Superior del IESS, los profesores de la UNE, los que piden las condonaciones de sus deudas al Banco de Fomento, los funcionarios de la Superintendencia de Compañías, los dirigentes de los transportistas, los comerciantes de frontera de Tulcán, los mayoristas de las Bahías, los ensambladores de vehículos, los consumidores de más de 200 kilovatios-hora de energía eléctrica al mes, los traficantes de tierras invadidas, los que vendieron las renunciadas en el Banco Central, los empleados de EMETEL, en fin, de muchos de quienes definitivamente no esta-

mos dentro del 20% más pobre de la población.

Indudablemente, las medidas de compensación social, que son necesarias de implementar en un proceso de reforma, deben focalizarse en el 15% ó 20%, más pobre de la población. Lo paradójico es que quienes, con mejor acceso a los medios de comunicación y que piden medidas compensatorias, no son los ecuatorianos más pobres, que sí requieren de una red básica de protección.

Para terminar, quiero citar un párrafo, que he leído públicamente, muchas veces y que dice algo muy importante:

“... Estamos convencidos que el papel más importante en la economía deben jugar no los Ministerios, sino el mercado, que es único medio indiscutible para conciliar económicamente la producción con las cambiantes necesidades sociales, y que es un instrumento eficaz de control social sobre la calidad de las mercancías y los gastos de producción...”

Sorpréndansen ustedes, esto no lo he escrito yo, esto lo ha escrito el Dr. Nilolai V. Adrianov, Primer Secretario de la Embajada Soviética en Quito, en una conferencia ante la Cámara de Comercio Ecuatoriano-Norteamericana en Agosto de 1989. Y yo me pregunto, ¿por qué el miedo a los

mecanismos del mercado para componer el país? No se me diga que solo creo en las privatizaciones; el sector privado también tiene enormes deficiencias, porque algunas veces, también en el sector privado, no hemos hecho funcionar debidamente los mecanismos del mercado.

ediciones

caap

DIALOGOS

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

Wolfgang Schmidt

Comentarios de Marco Romero y Jorgen Schuldt



 caap

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

COYUNTURA

- 6 Jorge Fernández Menéndez. México. Ante la encrucijada de su transición.
- 13 Francine Jácome. Guyana. Los retos del nuevo gobierno.

APORTES

- 18 Carmelo Mesa-Lago/Lothar Witte. Regímenes pensionales en el Cono Sur y el área andina. Problemas y propuestas.
- 35 David Slater. Poder y resistencia en la periferia. Replanteando algunos temas críticos para los 90.
- 47 Peter Waterman. El Internacionalismo socialista ha muerto. ¡Viva la solidaridad global!

TEMA CENTRAL

- 56 Leopoldo Mármora. Del Sur explotado al Sur marginado. Justicia económica y justicia ecológica a escala global.
- 72 Victor Toledo. Utopía y Naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina.
- 86 Roberto Guimaraes. El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra. Evaluación impresionista de Río-92.
- 104 Eduardo Gudynas. Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano
- 116 Héctor Leis. El rol educativo del ambientalismo en la política mundial.
- 128 Exequiel Ezcurra. El ambiente en los tiempos de cólera. Ecología y desarrollo en América Latina.
- 138 Eduardo Viola. El ambientalismo brasileño. De la denuncia y concientización a la institucionalización y el desarrollo sustentable.
- 156 José Augusto Padua. Espacio público, intereses privados y política ambiental.
- 164 Amparo Chantada. Los canjes de deuda por naturaleza. El caso dominicano
- 176 Leonardo Meza Aguilar. Educación ambiental. ¿Para qué?

DOSSIER

- 186 Impacto ambiental de la conquista/Pecados mortales de los verdes/ Ecofeminismo/Asegurar la biodiversidad/Subsidio y cultivos/ Ciencia y educación en la Eco/La medición del riesgo/Economía vs. ecología/Industria petrolera/Cifras, análisis, situaciones.

256 LIBROS



Estamos apelando a un Estado que sea funcional a la clásica definición de democracia. Aquella que considera la distribución del poder económico condición fundamental de la democracia política. El problema es saber si ese tipo de Estado puede ser construido con la aplicación de las recetas neoliberales.

CUESTION DE ESTADO

Alberto Graña (*)

REVOLUCIONES CONSERVADORAS: UN APERITIVO

Hace solo un tiempo hubo quien pensó que la culminación de la guerra fría conduciría automáti-

camente a relaciones armónicas entre naciones. El advenimiento de regímenes democráticos en la casi totalidad de los países del continente, el discurso cargado de ideología neoliberal de R. Reagan

(*) Ingeniero Industrial-Economista, Investigador y docente del Colegio Andino del Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas de Lima-Perú. Coordinador de la Red Andina de Información y Comunicación

y M. Thatcher, la caída del socialismo realmente existente, y la muy mentada expansión económica más larga de la postguerra; hicieron que no pocos intelectuales postularan ¹ -acaso con poco rigor y bastante dogmatismo- el nuevo paradigma planteado por el desarrollo del denominado “capitalismo salvaje”, proponténdolo como la única alternativa para nuestros países... y el mundo.

En verdad, el advenimiento de la denominada revolución conservadora no se dió de la noche a la mañana. Fue un proceso que tomó cuerpo en tanto y en cuanto, las economías industrializadas entraban en crisis, así como también los marcos institucionales y la base teórica en las que se basaron la “Economía Mixta”, el “Welfare State”, y las fórmulas anticíclicas de raigambre keynesiana. La crisis del patrón de acumulación a la que nos referimos líneas arriba, fue precedida con los movimientos de intelectuales, estudiantes y obreros de finales de los años de 1960. El “recalentamiento” de los problemas estructurales tuvieron lugar, cada vez peor disimulados,

conforme avanzaba la crisis (1971-72, 1974-75, 1978-79 y, 1982-83) de las economías industrializadas.

En el plano teórico, los fundamentos de las políticas económicas de “crecimiento y pleno empleo” sufrieron una avalancha de críticas desde todas las vertientes del pensamiento, no exclusivamente económico. En efecto, desde la nueva izquierda hasta los neoclásicos, pasando por los monetaristas y ecologistas, iniciaron una cruzada contra este tipo de política. Se criticaba la sociedad de consumo norteamericano (el “american way of life”) y la guerra de Vietnam, que se libraba en aquel momento, entre otros ². Fue en ese contexto en que la erosión de la teoría Keynesiana - útil en la tarea de la reconstrucción de post-guerra- fue cediendo paso a las teorías que postulaban el “libre mercado” encabezadas por connotados economistas tales como von Miseses, von Hayek, Friedman, Brunner, Meltzer, entre otros ³. Desde nuestro punto de vista en realidad lo que se vislumbraba era el principio del fin

de un patrón de acumulación mundial basado en economías internas y Estados nacionales⁴. Los desarrollos que tuvieron lugar a lo largo de la década de 1980 fueron la mejor constatación que los postulados de la “belle époque” del siglo XVIII no habían muerto, sino todo lo contrario, aunque debe aclararse que los resultados, en la práctica, de la aplicación de dicha teoría estuvieron lejos de ser la encarnación de la mano invisible de Smith; más bien se asemejaron al de un ‘Keynesianismo accidental’ en tanto que, p. ej., el Estado, si bien dejó de ser de bienestar no disminuyó su importancia **adoptando en algunos casos nuevas funciones**, y otras tradicionales como aquellas medidas en beneficio de minorías vinculadas mayormente al capital financiero y especulativo, y abiertamente contra las organizaciones laborales.

En ese sentido, el Estado conservador, siguió la norma tradicional de ‘socializar pérdidas y privatizar ganancias’ Robert Solow⁵ en su librito ‘La revolución con-

servadora’ (The Conservative Revolution) ha sido claro al respecto, afirmando que el Thatcherismo y el Reaganomics (...) se implementaron sobre la base del descubrimiento de que el desempleo elevado no trae como consecuencia costos políticos (...) en consecuencia, ambos líderes (...) fueron tras el **objetivo de inclinar la distribución de la riqueza y el poder** en favor de sus respectivos gobiernos. La derrota de los controladores aéreos -en los EEUU-, y los mineros de carbón - en el norte de Inglaterra-, son una muestra de gobiernos abiertamente hostiles a la clase trabajadora; experiencias de las que debieran derivarse algunas lecciones para los países que inician la adopción de este tipo de receta.

Recientes acontecimientos mundiales ponen a prueba los esquemas neoliberales de moda en los ochenta en aquellas latitudes, en tanto obligan a volver a la realidad y contrastan la belleza de los postulados con la fealdad de los resultados, opacando el entusiasmo de los primeros días.

REVOLUCION CONSERVADORA: VICIOS PRIVADOS ¿VIRTUDES PUBLICAS? ‘

Lo paradójico del caso que nos ocupa en el hecho que los inventores de la polvora están de regreso y de hecho se disponen a incrementar el papel de Estado en la economía y la sociedad (adoptando, para tal efecto, la nueva administración demócrata una suerte de nuevo ‘New Deal’) mientras la mayoría de la población norteamericana e inglesa paga cara la borrachera neoliberal de la década de los ochenta y nuestros economistas criollos copian una moda- pasada de moda, presentándola como un auténtico e inédito modelo Christian Dior, si cabe la comparación. ¿El mundo al revés? No tanto. Es la “economía mundo” que paulatinamente va **mutando** su antiguo patrón de acumulación - **basado en los Estados nacionales** (o nativos) y la dinámica interna de los países, asentado sobre los ‘antiguos’ ejes de acumulación mundial: automotriz, química, electrónica de consumo, siderurgia, la “revolución verde”, la Alianza

para el Progreso, Andy Warloh y los Beatles- hacía supuestos nuevos ejes de acumulación basados en economías de “producción flexible”, industrias de alta tecnología (computadoras, turbinas, comunicaciones, electrónica, aviación, industrias aeroespaciales, instrumentos científicos, biotecnología, genética, informática, cibernética, etc) y Estados nacionales (o nativos) ‘más funcionales’ al proceso de transnacionalización en curso. Es la necesidad de las burguesías nativas de echar mano de ideologías con sabor a dogmas -en tanto no suficientemente validadas en el plano científico- que permitan modificar la relación de fuerzas y el patrón de acumulación interno en un sentido favorable a sus intereses.

En la línea de clarificar el panorama conviene poner en blanco y negro ‘ algunas pistas basadas en la observación del fenómeno conservador desarrollado en los EEUU e Inglaterra. El ejercicio indica que éste estuvo fundado en algunos principios rectores comunes, aunque aplicados en distin-

tos tiempos y dosis. Uno de ello rezaba que, cuando los gobiernos-interfieren la vida económica deterioran la eficiencia más de lo que piensan (price of fairness principle); en el segundo, la idea central es que los gobiernos hacen más daño que bien cuando tratan de corregir alguna distorsión -de cualquier índole- en el mercado (**fallibility of government principle**). Otras dos máximas estuvieron a la base de la doctrina neoliberal: el de la subsidiariedad y el de la complementariedad con la acumulación privada.

Solo a manera de ilustración habría que mencionar que así como en la actualidad nuestros economistas y gobiernos liberales defienden a capa y espada la ideología del libre juego de las fuerzas del mercado, hubo una vez en la historia del capitalismo donde **los mecanismos del mercado fueron desechados por ineficientes, lentos e inadecuados**; consecuentemente las políticas financieras pasaron a segundo plano y se convirtieron en apoyo de economías planificadas física y compulsivamente. En aquel mo-

mento, como actualmente, el capitalismo solo pudo expandirse mediante controles e intervención, herramientas que se aprendieron y perfeccionaron con las experiencias de las economías de guerra.

¿INTERVENCION ESTATAL?... ¿¡EN REGIMENES CONSERVADORES!?

Sobre el particular no es casual que Samuelson haya declarado que en realidad en la era Reagan se implementó un **Keynesianismo accidental** en la medida en que el Estado no disminuyó, sino por el contrario, aumentó su importancia, **modificando sin embargo en algunos aspectos su forma de intervención**, como mostramos más adelante. En efecto, es nada exacta la afirmación que durante el reinado liberal de Reagan y la Thatcher, la intervención del Estado no fue importante: el gasto e investigación para defensa lo hacía el complejo militar-industrial privado pero era -y es- parte importante del presupuesto norteamericano, después del gasto destinado a pagar los intereses de la deuda. De otro

lado, las estadísticas de ingresos y gastos públicos muestran que tampoco en éste aspecto hubo disminución del Estado. Los impuestos, así como el gasto público siguen siendo una parte importante del PNB, tanto como en toda la década (...). Los cortes en los impuestos realizados en los EEUU -con indiferencia de la curva de Laffer- llevaron a déficits masivos, de allí al incremento en las tasas de interés, al dólar sobrevaluado, e insostenibles déficits en cuenta corriente *. Es también ampliamente aceptado que los bancos centrales siempre han servido como fuente "última instancia" para el caso de quiebras de grandes entidades bancarias particularmente de los Centros Monetarios (sobre el punto cabe mencionar la famosa "Lombard Window del Bundesbank -Banco Central Alemán- por su uso frecuente en los ochenta). Pero nada de esto se compara con las **quiebras masivas del sistema de Ahorro y Crédito de los EEUU** que tendrán que pagar los contribuyentes norteamericanos en los proximos 30 años *. En efecto, la quiebra masiva del Sistema de

Ahorro y Crédito (Savings and Loans) convirtieron al gobierno de los EEUU en el poseedor - **ahora público-, del patrimonio dudoso más grande del mundo.**

El **intervencionismo estatal** también se dá en otros campos de la actividad económica. En el **comercio internacional la competencia y el libre mercado son también un mito.** Para ilustrar el punto considérese las cifras de subsidios que los "campeones" del libre comercio dán a sus agricultores. En total, el promedio anual de subsidios (transferencias de contribuyentes y consumidores) que EEUU, la CEE y Japón otorgan no es menor de US\$250 miles de millones. Alemania Federal mantiene más de 1.200 tipos de subsidios a su industria local y gasta cada año US\$7.200 millones en mantener la ineficiente minería del carbón. Los mayores países industrializados subsidian su industria de alta tecnología y consideran que la competencia oligopólica y la interacción estratégica entre firmas y gobiernos, en vez de la mano invisible de las fuerzas del mercado,

crean en la actualidad las condiciones de las ventajas comparadas y la división internacional el trabajo en las industrias de alta tecnología ¹⁰. No pocas investigaciones (Cepal y el Banco Mundial) muestran que más de la tercera parte (30-40%) se realiza en **operaciones intrafirma** entre empresas transnacionales, una proporción similar está compuesta por comercio estatal subsidiado, y la diferencia por sub-contrataciones o acuerdos contractuales y comercio compensado. Existe un renovado arsenal proteccionista en los países industrializados (mientras - nuestros neoliberales hablan de desproteger nuestras industrias) que consiste en la implementación de sistemas de cuotas e instrumentos parancelarios. En realidad la proporción de comercio "libre; es muy pequeña o inexistente.

En el **plano monetario y financiero** es cierto que -particularmente durante la década del ochenta- con el proceso de innovación, globalización y liberalización financiera a nivel mundial -se abandonaron paulatina-

mente la determinación de tasas mínimas de interés, pero en su lugar se incrementaron las operaciones de mercado abierto, **es decir, intervenciones directas de los bancos centrales** ante la inminencia de shocks especulativos. En otras palabras, los **Bancos Centrales entraron a competir** con los grandes especuladores privados para evitar que su ansia de ganancias no causen desastres bursátiles como el crack de 1929 ó el del 1987 en Nueva York ¹¹, ó, el de 1989, en Tokyo. Un caso notorio de intercepción fue durante el "octubre negro de 1987, cuando la Reserva Federal inyectó masivamente liquidez al sistema de intermediación financiera y bancaria en cantidad considerable a fin de evitar una cadena de quiebras en el sistema financiero y el "efecto dominó" en los EEUU y el resto del mundo. En el plano de los mercados cambiarios, no es nada nueva la intervención individual o conjunta-masiva- de los Bancos Centrales cuando se producen 'corridas' de los especuladores internacionales contra alguna de las monedas. Este fenómeno ha sido moneda

corriente durante la década y en la actual crisis monetaria y crediticia mundial algunos observadores sostienen que éste es uno de los principales impedimentos al logro de la integración económica de la CEE ". Este desarrollo era previsible en la medida en que desde finales de los setenta una gran cantidad de flujos especulativos de dinero ingresaron a los mercados de dinero y de capital aumentando la inestabilidad económica general por lo que se hizo necesaria la intervención sistemática recurrente y masiva de los bancos centrales de los mayores países industrializados. Este último fenómeno fue notable a partir de mediados de la década de los setenta **debido a que entre otros factores, se dio una mayor sincronización del ciclo económico mundial** -fenómeno que no se observa desde la gran depresión-. Por lo anterior puede concluirse que la presencia del Estado durante las administraciones conservadoras a las que nos referimos no disminuyó, sino por el contrario, se modificó en algunos casos -particularmente los relativos al manejo monetario y

financiero-, y en la mayoría, se mantuvo la forma de intervención tradicional, aumentando considerablemente.

¿ESTADO NACIONAL? ¿ESTADO FUNCIONAL?

Considerando lo anterior -como señala correctamente kolko " se presenta así un fenómeno "contradictorio" en la medida en que las economías permanecen nacionales en aspectos claves (impacto directo en el proceso de acumulación nacional, capacidad de orientar incentivos a sectores y empresas, política fiscal, y control de empresas estatales), pero al mismo tiempo más articuladas internacionalmente a través del KT. Esta interdependencia- que condiciona la creación de dinero, las tasas de cambio, los movimientos internacionales de capital y comercio, particularmente el intrafirma que queda fuera del control de los estados nacionales, más aun agravados por nuevos desarrollos tecnológicos- tiene mayor significado para los EE-UU, ya que, no es más la potencia hegemónica, ni tiene los mis-

mos niveles de independencia como cuando, después de la segunda guerra mundial, su prevalencia militar y económica mundial era indiscutida, pero sus políticas nacionales aún son capaces de desequilibrar la economía mundial.

Conceptuando, como puntualiza Andrés Solari, cabría hacer la **distinción entre los desarrollos del KT y el de los Estados nacionales**, en el sentido que la crisis del patrón mundial de acumulación es más habilmente sorteable por el primero -en términos de la consecución de un mayor

nivel de productividad y rentabilidad-, que las facciones del capital que se valorizan a escala nacional. Es posible que este hipotético resultado

del KT se deba al incremento del comercio intrafirma, la rápida incorporación de innovaciones tecnológicas, el aumento de la velocidad de circulación de los excedentes financieros gracias al proceso de innovación y globalización financiera, y la “dispersión de la capacidad productiva” y reformulación del proceso de trabajo a nivel mundial.

Desde esta perspectiva, y en este contexto, si bien es difícil adelantar el curso que tomará el proceso de transformación de los Estados nacionales “, se podría suponer con cierta base que de



continuar la tendencia observada en el KT éste requeriría de los Estados nacionales un nivel mayor de subordinación a su dinámica y/o a la de los otros Estados de los países industrializados. En este campo la contribución de las instituciones financieras internacionales (Multilaterales FMI/BIRF/BID) ha sido "invalorable". Hasta donde va el partido, entre las consecuencias empíricamente comprobables de la necesidad de mayor subordinación de los Estados de los PVD, se pueden mencionar con nitidez las llamadas Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural que en virtud de la condicionalidad cruzada obligatoria -para usar los términos de S. Griffith Jones¹⁵ et al-, deben implementar éstos países. Particular mención merece el conjunto de políticas orientadas a reducir si bien no a disminuir la importancia del Estado, entre las que la **privatización** de las empresas estatales tienen un sitio especial. Sin embargo, si bien la historia nos enseña no guardar demasiado respeto por el análisis mecánico, menos determinista, nos indica que el proceso de su-

bordinación de los Estados mencionados abre toda una etapa determinante y definitiva de reacomodos de poder internos en los espacios nacionales, al tiempo que se operan procesos derivados de la crisis hegemónica en el contexto más amplio de los desarrollos de la reestructuración productiva mundial (fraccionamiento extremo del proceso del trabajo, internacionalización del proceso productivo, reformulación de las cadenas productivas, robotización, etc).

Por los elementos mencionados líneas arriba tenemos fundadas sospechas que la nueva forma de inserción de nuestras economías en la "economía mundo" va más allá que la de únicamente aprovechar "mano de obra barata" y lograr la primarización de nuestras economías¹⁶; en nuestro concepto, se trataría de un dominio más completo del KT a escala mundial, ello incluye, desde nuestro punto de vista, de manera particular la subordinación del Estado. Este proceso, sin embargo, está empezando y entretanto tiene lugar la mutación del patrón mun-

dial de acumulación, y más importante aún, las pugnas y reacomodos de poder en los espacios nacionales, este puede llevar lo que resta del siglo en definirse. No, por cierto, exento de contradicciones.

Uno de los desarrollos que se muestran como probables a juzgar por la evidencia disponible es el de la disminución de la soberanía de los Estados implícita en toda relación de dependencia en el Desarrollo Internacional ¹⁷.

Entendiendo el Estado como una construcción social inseparable de la estructura económica, las modificaciones que se operen tendrán necesariamente que repercutir en su conformación y estructuración.

Se trata entonces que en dicha construcción estén representados los más amplios intereses en tanto es el más importante de los fenómenos sociales que descansan en una organización determinada por la voluntad humana. No se trata entonces del Estado Patrimonial de los intereses cortos y minoritarios que por lo demás no son -nunca han sido- los intereses mayoritarios. A este tipo de conformación estatal parecen llevar las políticas conservadoras y las tendencias mundiales (felizmente estas condicionan, no determinan, aunque cada vez menos). Estados, finalmente, apelando a un Estado que sea funcional a la clásica definición de democracia, aquella que considera la distribución del poder económico como condición de la democracia política.

NOTAS

¹ Sobre el punto interesante la polémica entre James Petras y Carlos Vilas. El primero publicó "La metamorfosis de los intelectuales latinoamericanos" en *Estudios Latinoamericanos*, México, Num 5, julio-diciembre de 1988; 81-86; Vilas respondió en un ensayo publicado en *Nueva Sociedad* "Sobre cierta interpretación de la intelectualidad latinoamericana". En una nota de redacción de la revista se comenta un reportaje a Gregorio Selser sobre una posible dimensión mundial del tema de la derechización de la intelectualidad.

² Adicionalmente los movimientos negros en los Estados Unidos cobraron una violencia inusitada, así como también los que luchaban por los derechos humanos. Dicha violencia parece haber se agudizado en la última década coincidiendo con la mayor desigualdad de ingresos, signo característico de la aplicación de la medicina neoliberal.

³ Desde un punto de vista sociológico y cultural la escuela de Frankfurt, así como Marcuse, Habermas, Althusser, plantearon sus críticas a las economías socialistas, a la <<poco transparente>> relación entre sociedad y estado y la <<manipulación de alineación>> que en consecuencia en dichas sociedades se presentaba. Desde un punto de vista filosófico, von Hayek y von Miseses, pertenecían a la escuela austriaca de economía. Para Hayek el punto de partida de la realidad social es el individuo o lo que Shumpeter denominó el "individualismo metodológico". Esta filosofía concluye que si bien el mundo social no se limita a los individuos para todo efecto práctico y teórico los hombres deben comportarse como si así fuera, en otras palabras, los hombres no pueden ni deben intentar actuar más allá del ámbito de sus acciones individuales" en: Rochabrum G., 1993, Socialidad e individualidad PUC Fondo Editorial, Lima.

⁴ Desde una perspectiva histórica, no es ocioso recordar que la 'nueva izquierda del momento había literalmente sepultado las corrientes conservadoras en el siglo pasado otorgándoles nula posibilidad de renacimiento.

⁵ Premio Nobel de Economía.

⁶ Como diría Rochabrún, al igual que la "mano invisible" el pensamiento conservador "reposa en una confianza igual a la de Bernard de Mandeville para quien los vicios privados (el egoísmo, la ambición, el orgullo personal) se convierten en virtudes públicas (riqueza, bienestar, desarrollo económico).

⁷ The Economist, Conservative economics. Cct. 24-1987 pp.21; Geore Yarrow-Hertford College, Oxford.

⁸ The Economist, Conservative economics, Oct 24-1987. pp21

⁹ En esta cifra se incluyen desfalcos de dos de los hijos del Presidente George Bush. Solo Neil Bush, el Benjamín de la familia, tiene en su haber una quiebra de mil millones de dólares y un juicio por negocios turbios de US\$200 m. Se estima que alrededor de US\$15,000 m de las pérdidas han sido producto de fraude, es decir, entre 10 y 11% de las pérdidas totales estimadas.

¹⁰ La competitividad de una nación en industrias de alta tecnología es menos función del factor de sus recursos (factor endowments) y más de las interacciones estratégicas entre el gobierno y sus empresas, y entre estas y los gobiernos de otras naciones. En las palabras de Ernst y O'Connor, en un nuevo estudio de la OCDE la competencia oligopólica y la interacción estratégica entre firmas y gobiernos, en vez de la mano invisible de las fuerzas del mercado, fuerzan (crean) actualmente las condiciones de las ventajas comparativas y la división internacional del trabajo en las industrias de alta tecnología (D'Andrea Tyson, Laura, 1992. "Who's Bashing Whom?. Trade Conflict in High-Tecnology Industries IIE p 5.

¹¹ Ver el trabajo de Harry Magdoff. ;El Desplome de la Bolsa de Nueva York y sus consecuencias, Comercio Exterior, Num 34 Abril de 1988 ó <<The Stock Market Crash and his After math>> en: Monthly Review marzo de 1988.

¹² Con el proceso de innovación y liberalización financiera a nivel mundial se abandonaron paulatinamente la determinación de tasas fijas de interés y metas monetarias cuantitativas, pero en su lugar se incrementaron las operaciones de mercado abierto de los más importantes bancos centrales ante la inminencia de shocks especulativos en los mercados financieros mundiales. Este proceso fue más acelerado en Inglaterra y EEUU. Uno de los factores más importantes es la desestabilización monetaria mundial de la actual crisis es la actividad de los especuladores internacionales los que no permiten la estabilización de las monedas no obstante las intervenciones masivas y conjuntas de los bancos centrales (OECD 1985, Exchange Rate Management and the Conduct of Monetary Policy OECD Monetary Series Paris.

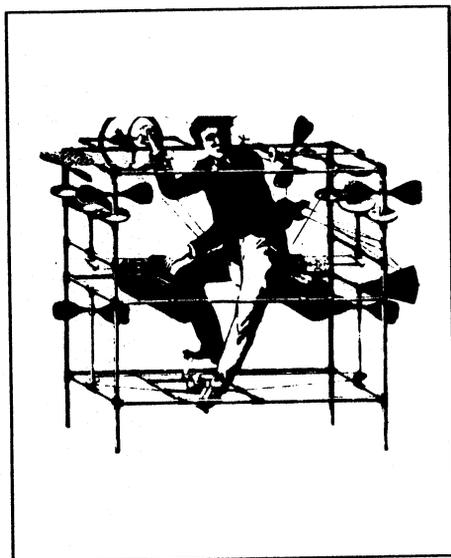
¹³ Kolko, Joyce. "Restructuring the World Economy"

¹⁴ De la misma forma, como diría Jellinek, "todo ensayo por determinar de que modo se han transformado las hordas, razas y familias en Estado ha de fracasar, por que el mismo resultado ha de alcanzarse por muy distintos caminos y es muy poco probable que haya sido siempre uno mismo el proceso de la transformación de los Estados - Georg Jellinek, "Teoría General del Estado".

¹⁵ S. Griffith Jones, La condicionalidad cruzada o la expansión del ajuste obligatorio, en Pensamiento latinoamericano N° 13 en- junio de 1988.

¹⁶ Distintos autores sostienen que la racionalidad de la inversión extranjera (KI) para venir a nuestros países si bien depende de cada caso particular está bastante más influenciada por elementos relacionados con la adopción de políticas de ajuste y estabilización, existencia de cierta capacidad tecnológica propia y mano de obra calificada -como afirmar Solari, se busca combinar bajos salarios con alta productividad-, elevados niveles de subsidios del Estado, existencia de Infraestructura social y económica, alta flexibilidad en el mercado laboral - disponibilidad de mano de obra femenina e infantil, y por último inexistencia de regulaciones anticontaminantes.

¹⁷ Incluso las modernas teorías del Derecho Político e internacional "se han visto obligadas a afirmar que las limitaciones contractuales de un Estado no significan disminución alguna de su soberanía, lo cual no ha dejado naturalmente de ser contradictorio (...), las relaciones de dependencia en el Derecho Privado no disminuyen jamás la personalidad, en tanto que una relación de dependencia en el Derecho internacional necesita consistir justamente en una disminución de la soberanía, por tanto, en la "capitis deminuto" internacional en: George Jellinek, "Teoría General del Estado".



Enrique Roldós



EL COLERA:

Una respuesta desde la Comunidad Andina

**Mauro Cifuentes, José H. Sola / CAAP
CELCO**

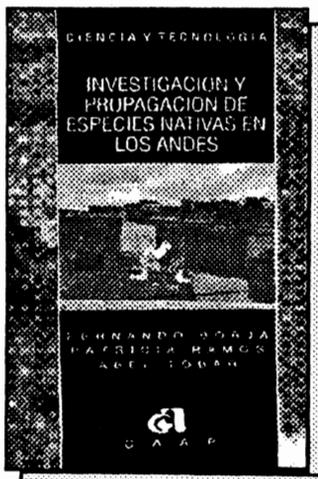
Uno de los más importantes logros del Programa de lucha contra el Cólera se debe a su capacidad de organizar y potenciar todas las formas de respuesta y combate al Cólera presentes en las regiones de su acción, así como coadyuvar a una mejor participación de las diversas instancias estatales de salud. La lectura y discusión de este espectro de reacciones y comportamientos alimentan nuestra visión favorable a una urgente descentralización (y no solo descongestión) 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.



LIBROS



PRIVATIZACION

Alberto Acosta/Lautaro Ojeda. CEDEP. 1993

¿Qué hay detrás del proyecto de modernización del Estado? ¿A quién favorecen las privatizaciones y cuáles son los principales efectos para el país?

Alberto Acosta, Lautaro Ojeda nos presentan un diagnóstico del problema, analizando algunas experiencias de otros países de América Latina, como "un gran baratillo de empresas públicas". Plantean la disyunta entre una privatización democrática o autoritaria y proponen una interesante alternativa hacia "una modernización nacional y democrática". Finalmente preguntan si ¿No estará pasando de moda la privatización?



CAMPESINOS Y ORGANIZACION EN EL AZUAY 1970-1990

CPOCA/CICDA/CECCA. 1992. Cuenca

Un muy importante esfuerzo, desde la organización campesina, con el aporte del CICDA, FEPP de presentar un proceso de autodiagnóstico sobre la realidad de los campesinos del Azuay, buscando relacionar la dinámica de las organizaciones con la evolución del agro azuayo en un significativo período de 20 años.

LA VIDA ES LARGA Y NOS IMPORTA MUCHO

Amalia Mauro. CEPLAES, FODINFA. 1992. Quito

Importante trabajo, que desde el análisis de la heterogeneidad de las prácticas de Salud, aporta a reconocer las terapias y agentes locales para que quienes trabajan en el sector salud recuperen esta experiencia y prácticas populares en el diseño y ejecución de acciones de salud.



análisis



FLACSO - Biblioteca

américa latina: todavía en el laberinto
Germánico Salgado

la usura escondida tras los cálculos financieros y bancarios
Germán Rojas - Francisco Lara



A pesar de que los problemas de América Latina han estado muchos años en la agenda internacional, occidente conoce poco las penurias y frustraciones por las que han pasado nuestras acosadas naciones

AMERICA LATINA: TODAVIA EN EL LABERINTO (*)

Germánico Salgado

El Club de Roma decidió celebrar esta Conferencia en Montevideo entre otras razones, porque deseaba conocer de cerca la difícil circunstancia por la que ha atravesado América Latina en los últimos 10 años. Aún cuando los

problemas financieros de América Latina han estado ya por bastantes años en la agenda internacional, nos parece que Occidente conoce poco las penurias y las frustraciones por las que han pasado los pueblos de estas na-

(*) Texto abreviado y actualizado de la ponencia presentada en la Conferencia del Club de Roma celebrada en Montevideo y Punta del Este, Uruguay, 18 al 20 de Noviembre de 1991.

ciones acosadas. Tenemos, además, que en esta **hora eufórica del capitalismo** a pesar de la recesión y los desequilibrios actuales, esos problemas pierden perspectivas y quedan en definitiva ausentes de las preocupaciones de los hombres de buena voluntad del mundo próspero. Como tantas veces en el pasado, el Club de Roma puede ser también en esta ocasión, una voz en la conciencia de occidente para alertarla sobre este grave peligro de insolidaridad.

cuencia a una cifra inferior a la que había alcanzado en 1977. En 1990 la inflación se aceleró en casi todos los países y, para la Región, el promedio ponderado de ascenso del índice de precios llegó a un increíble 1.185% anual. En el promedio influyeron las tasas de cuatro países, algunos de los mayores de América Latina, que estuvieron al borde de la hiperinflación. Por añadidura, la deuda externa de América Latina en 1990, registró 135.400 millones de dólares, un incremento de

El PIB por habitante ha retrocedido a una cifra inferior a la de 1977

I.- 1991: UNA RECUPERACION ESQUIVA

En 1990 el producto interno bruto de la Región apenas creció (0.3%), lo que significó una nueva contracción del producto por habitante (-1.7%)¹. Fue el tercer año consecutivo en que eso sucedió y el nivel del PIB por habitante ha retrocedido en conse-

3,5% sobre el año anterior, pese a las negociaciones realizadas por varios países, algunos de ellos con reducciones de deuda por efectos del Plan Brady. La resultante final fue, una vez más, una transferencia neta de recursos al exterior de 16.000 millones de dólares, cifra que habría sido mucho mayor sin los atrasos en el servicio de la deuda en que obli-

¹ CEPAL, "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1991", Naciones Unidas, Diciembre de 1991 Cuadros 2 y 3.

gadamente incurrieron muchos países de la Región. Sobra decir que la desocupación creció en casi todos los países de la región; el desempleo urbano superó el 10% en varios de esos países ² y los salarios reales siguieron reduciéndose en buena parte de ellos. Se ha profundizado la mala distribución del ingreso que, por desgracia, ha sido una característica de la que no han podido librarse las sociedades latinoamericanas y que la crisis está llevando a extremos intolerables.

Los datos provisionales para 1991 muestran una imagen más positiva. Hay una recuperación en el crecimiento del PIB (3.0%), con lo que se interrumpe la tendencia de descenso en el PIB por habitante. Los severos programas de estabilización aplicados en el curso del año, especialmente en Argentina y Perú, consiguieron frenar fuertemente la inflación, cuyo promedio para la Región disminuyó a algo más del 200%. La caída de las tasas de interés de la deuda ha hecho que, por

primera vez desde 1982, exista una transferencia neta positiva de recursos hacia la Región (6.700 millones de dólares). Sin embargo, los indicadores sociales, tales como el relativo al desempleo urbano y el índice de remuneraciones reales, se han deteriorado en varios países y en los demás, permanecen prácticamente estacionados en sus bajos niveles.

Sin regatear el mérito a los esfuerzos que han permitido mejorar el crecimiento del PIB y controlar la inflación, sería aventurado suponer que se trata de una tendencia firme de recuperación. De 1984 a 1987 el crecimiento del PIB regional fue sistemáticamente superior al 3% y el deterioro se hizo presente nuevamente entre 1988 y 1990. En 1991 el aumento del PIB fue significativo en pocos países y, resultados como el de la transferencia neta de recursos, se debieron a circunstancias aleatorias, v.g. la reducción de las tasas de interés en los Estados Unidos en virtud de sus políticas antirecesivas. La coyuntura sigue

² Tomar en cuenta que no existe subvenciones a los desempleados.

siendo, por lo mismo, muy inestable. Si algo debe destacarse de la experiencia de 1991 es el empeño que han puesto algunos países de la Región en aplicar severas políticas de ajuste que han conseguido atemperar esos desequilibrios. El precio ha sido la agudización de las tensiones sociales y, en algunos países, un desgaste violento de la capacidad de gobernar.

El contraste se advierte en los países del Sub-Este de Asia y la propia China, para los cuales se prevé la continuación de su rápido crecimiento. Las políticas económicas del Sub-Este de Asia son un ejemplo que todos los países deben seguir. En palabras del Fondo Monetario Internacional, se trata de "fortalecer el juego de las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos y abrir

Un 30% de los habitantes del planeta han sufrido una reducción de sus niveles de vida durante los '80.

II.- EL OPTIMISMO COMO PREJUICIO

Hay una inclinación en buena parte de la comunidad internacional a restar gravedad a la difícil situación de América Latina que se ha resumido en el acápito anterior. Se aducen dos argumentos:

1) América Latina vive una situación de excepción en un mundo de expansión, situación que es producto de las erróneas políticas económicas del pasado.

las economías al comercio internacional. El objetivo de esas reformas ha sido el establecer los cimientos de una expansión económica sostenida, como la conseguida en los últimos 20 años por algunas economías de Asia³.

2) Las perspectivas próximas de América Latina son favorables para un buen número de países, todos aquellos que han llevado a cabo las reformas necesarias. El FMI, el Banco Mundial y otros organismos internacionales espe-

³ Fondo Monetario Internacional. "World Economic Outlook", May, 1991, Washington D.C. Pag. 13.

rabán la reanudación del crecimiento de la Región a partir de 1991, “si tienen éxito las políticas de estabilización en los países grandes de la Región” ⁴. Aunque en todos los pronósticos se destacan las condiciones externas de que dependería ese crecimiento (profundidad de la recesión en los países industriales, la cuantía de las tasas de interés internacionales, las tendencias del comercio mundial, etc.), para las instituciones financieras multilaterales el elemento esencial es el rigor de los ajustes de estructura que los países de América Latina deben realizar.

Frente al **primer argumento**, la respuesta más objetiva la ofrecen las cifras que resumen las tendencias de la economía mundial.

El cuadro N° 1 reproduce lo esencial de los datos que ofrece al respecto el “World Economic Survey” de las Naciones Unidas:

A juzgar por las cifras, la evolución negativa del producto de América Latina en el último decenio no ha sido una excepción. Como se advierte en el Cuadro N° 1, tres de las regiones del mundo en desarrollo (América Latina, África y Asia Occidental) han experimentado un retroceso en el producto por habitante de 1980 a 1990. Si a ellas se agrega la Europa Oriental y la Unión Soviética, que, aunque las cifras oficiales digan lo contrario, han pasado últimamente por una profunda contracción, resultaría que un 30% de la población del planeta ha sufrido una reducción de su producto por habitante, es decir, de sus niveles de vida, durante los años 80; ésta ha sido sin duda la década más adversa para el desarrollo de los países pobres desde los años 50. La comparación entre las tasas de crecimiento del PIB por habitante de los años 70 y los 80, que aparece en las dos últimas columnas del

⁴ FMI, op.ct. pag. 18. Previsiones sobre América Latina aparecen también en Naciones Unidas, “World Economic Survey 1991”, New York, pag. 46; Banco Mundial, “Global Economic Prospects”, May, 1991, Pag.6.

Cuadro No. 1

POBLACION MUNDIAL, PRODUCTO Y PIB PERCAPITA 1971-1990

	POBL.	T.CREC.	PIB		PIB PERC.		C.R.PI.B.	
	1990	POBLA.	MILES DE		DOLARES		PERCAPITA	
	MILL.	T. ANUAL	MILLONES US\$		1980	1990	TASA ANUAL	
		81-90	1980	1990	1980	1990	71-80	81-90
ECONOMIAS DE MERCADO DESARROLLADAS	816,0	0,6	7844	10351	10209	12682	2,4	2,2
AMERICA DEL NORTE	275,0	0,9	3917	11721	11721	14233	2,2	2,0
EUROPA OCCIDENTAL	355,0	0,2	4448	10143	10143	12520	2,4	2,1
COMUNIDAD EUROPEA	324,0	0,2	3927	9834	9834	12122	2,3	2,1
OTRAS	31,0	0,1	521	13310	13310	16631	2,9	2,3
ASIA DESARROLLADA	144,0	0,5	1856	9249	9249	12883	3,3	3,4
EUROPA DEL ESTE Y UNIO SOVIETICA	404,0	0,7					4,4	1,0
PAISES EN DESARROLLO POR REGIONES	3.903,0	2,1	2310	3204	730	821	3,2	1,2
AMERICA LATINA	432,0	2,2	802	883	2313	2045	2,9	-1,2
AFRICA	564,0	3,0	315	372	752	661	2,0	-1,3
OESTE DE ASIA	126,0	3,5	383	355	4287	2812	2,8	-4,1
SUR Y ESTE DE ASIA	1.562,0	2,3	520	916	418	587	2,7	3,4
CHINA	1.139,0	1,4	289	678	291	595	4,0	7,4
MEDITERRANEO	80,0	1,7	124	157	1834	1950	3,4	0,6
SITUACION ESPECIAL: 15 PAISES SEVERAMENTE ENDEUDADOS	612,0	2,5	961	1048	2007	1713	3,1	-1,6

FUENTE: WORLD ECONOMIC SURVEY 1991, United Nations, New York, 1991, Cuadro A.1/ Cifras originadas en UN/DIESA

cuadro, es una demostración parcial pero evidente de esa afirmación.

En cuanto al paralelo con las economías del Sud-Este de Asia, hay una experiencia de éstas, que América Latina debe recoger: la necesidad de hacer de las exportaciones elemento dinámico fundamental, aunque no fuera sólo porque está obligada a generar un superávit de divisas para poder pagar su deuda. En ese cambio, lo sucedido en el Sud-Este de Asia debe servir como un elemento de juicio importante, que, por obvias razones, sería vano tratar de producir. No serviría, en ningún caso, para dar la norma de políticas de apertura externa y de libre juego de las fuerzas del mercado, porque el énfasis en el Sud-Este de Asia no estuvo en esas políticas y sí más bien, en la definición previa de objetivos y en la continuidad de la acción de estados pequeños, pero fuertes. En todo caso, el cambio del centro de gravedad de la política

económica es un proceso penoso y que toma tiempo, sobre todo si se realiza contemporáneamente a severas políticas de ajuste y luego de un largo período de inestabilidad y estancamiento. Quienes sufren las consecuencias de las dislocaciones del cambio son masas depauperadas en el límite de la mera subsistencia. En ese trance complejo y peligroso se hallan ya gran parte de los países latinoamericanos.

En lo que se refiere al **segundo argumento** que encuentra perspectivas favorables en la evolución reciente de varios países latinoamericanos y supone, por ello, que la Región pronto va a recuperar sus tendencias de crecimiento, solo cabe señalar realistamente los riesgos y contingencias a que están expuestas las políticas económicas de la Región, esperando eso sí, que tengan razón los vaticinios optimistas, que no son los que se escuchan con más frecuencia⁵.

⁵ "Exceptuando lo que escriben los optimistas de profesión de las organizaciones financieras internacionales, capaces de sacarle al escenario más sombrío el cristalino brillo del progreso, los análisis de la situación del Continente se leen como diagnóstico de médicos que en el mejor de los casos auguran al paciente una larga y penosa agonía". Andreas Boeckh, "América Latina ¿un continente sin futuro?", Desarrollo y Cooperación, N° 4, 1991, Bonn, pag. 26.

Como se ha indicado ya, en 1991 se advierten indicios de recuperación; no obstante, el que esas perspectivas favorables se concreten y la Región se ponga realmente en marcha otra vez, depende no solo de la dirección y eficacia de las políticas nacionales, sino de tantos hechos externos que parece muy difícil que todos converjan para crear el escenario óptimo. El Banco Mundial subraya la importancia que tendrán en el futuro para los países en desarrollo los siguientes factores:

- La política de comercio internacional, en el contexto de la Ronda de Uruguay.
- Las políticas que afectan las tasas reales de interés.
- El manejo de la deuda externa y la posibilidad de incrementar los flujos de capital a los países endeudados.
- El alcance y la duración de la inestabilidad de los mercados petroleros.

Según previsiones recientes, no es probable que la mayoría de estos factores evolucionen favorablemente en el futuro próximo. Sobre ellos influye una serie de fenómenos de la economía y la política internacional, que son los que tornan tan incierta la evolución de la economía mundial, especialmente en el caso de los países en desarrollo. Entre esos fenómenos se mencionan: la profundidad, el alcance y la duración de la recesión en Norteamérica y en varios países europeos, las políticas de transición en la Unión Soviética y la Europa Oriental, los problemas económicos de la unificación alemana y por fin, la estabilidad del sistema financiero, que está en entredicho en los últimos tiempos ⁶.

Con ciertos denominadores comunes, hay diferencias en la situación y perspectiva de los países latinoamericanos y hay algunos que han mantenido un crecimiento aceptable y han conseguido evitar una inflación elevada. Están en ese caso Colombia, Paraguay y Chile a partir de 1984.

⁶ Banco Mundial, Op. cit. pag. 30; Secretaría de las Naciones Unidas, op.cit.pag.44.

Luego de un ajuste severo y perseverante, México parece también haber reiniciado un crecimiento sostenido. Se trata, sin embargo, de circunstancias excepcionales. Los restantes países enfrentan en mayor o menor grado, problemas serios de inflación, de crecimiento o, lo que es más frecuente, de estabilización y estancamiento.

Por las características del inmediato futuro, las situaciones más conflictivas serán con mucha probabilidad las de los países altamente endeudados de la región. Entre ellos están países grandes, como Brasil y Argentina, y pequeños en población y territorio, como Ecuador⁷. Por lo pronto estarían menos acosados los países que han renegociado sus deudas según los procedimientos tradicionales o amparándose en el Plan Brady. Nada asegura en estos

últimos casos que los problemas no se vuelvan a presentar, porque, con la excepción de Costa Rica, el alivio conseguido ha sido de escasa significación, y en algunas circunstancias la deuda ha tenido que recomenzar su crecimiento para satisfacer necesidades de financiamiento de balanza de pagos. Pero es concebible que por unos años dichos países se amparen en un compás de espera. Las presiones mayores caerán sobre los restantes Estados que enfrentan un período de una competencia aguda por recursos financieros. Para todos, pero principalmente para ellos, es válido el juicio que hace el World Economic Survey 1991 al comentar el ambiente financiero prevaliente para una renegociación de la deuda: "Los países altamente endeudados tendrán que arrastrar el fardo de su deuda por otra década"⁸ y, cabría añadir, si lo to-

América Latina se ha convertido en un cementerio de estrategias económicas

⁷ La deuda por habitante del Ecuador llegó a finales de 1990 a US\$ 1.120, una de las mayores de la Región; el coeficiente intereses/exportaciones de bienes y servicios en 1991 era de 26.8%, y la relación deuda/exportaciones fue de 363%.

⁸ Naciones Unidas, Op. cit. pag. 169.

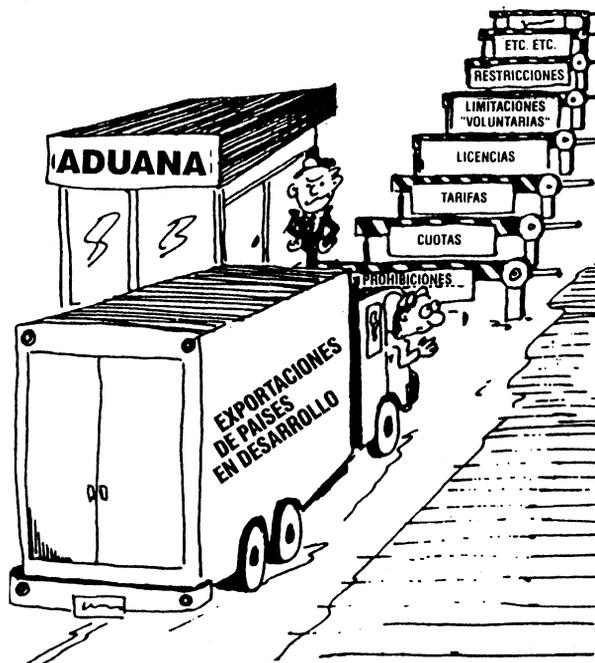
leran las condiciones internas y externas.

III.- LAS RECETAS DEL AJUSTE Y SUS DEBILIDADES

Son ya diez años de esfuerzos y penurias que han dejado su huella en los pueblos de la Región. Estos tienen la impresión de haber caído en una trampa y la reacción cada vez más frecuente es el escepticismo, la falta de credibilidad en sus mandatarios y una creciente ingobernabilidad que hace aún más difícil salir del círculo vicioso.

En nuestra opinión, la persistencia de la crisis se debe no solo a la complejidad y pertinencia de los problemas, sino también a las características de las políticas adoptadas para enfrentarlos, llámense políticas de ajuste, estabilización o incluso, reactivación.

Especialmente al principio, algunos países intentaron realizar el ajuste y enfrentar la estabilización con políticas a medias, especialmente en el campo fiscal, que trataban de ahorrar los peores sacrificios. Los fracasos han obligado a recurrir a medidas cada vez drásticas que se renuevan con tenaz insistencia. A pesar de ello, en pocas ocasiones se han conseguido resultados satisfactorios en algunos de los objetivos de esas políticas; hasta ahora nunca se han tenido éxito en todos (estabilización de precios, cre-



cimiento de producto, reducción suficiente de la deuda). Solamente ahora hay un país seriamente endeudado: México, que parece salir del túnel, pero sus circunstancias son excepcionales en cuanto a atractivo para la inversión privada. La mayoría de los países han pasado casi sin fruto, por un verdadero viacrucis de políticas económicas. Como dice Andress Boeckh "América Latina se ha convertido en un cementerio de estrategias económicas"⁹.

La inquietud obvia ante una situación tan generalizada es cuestionar la coherencia interna (de objetivo o fines) de las políticas de estabilización o ajuste en uso, e inquirir sobre la eficiencia de los medios o instrumentos. Dada la naturaleza de estos comentarios, nos limitaremos a señalar ciertas contradicciones o debilidades, que creemos evidentes, en las políticas de ajuste, ya sea entre los objetivos de las mismas o entre sus medios.

La primera y quizás la más compleja y difícil de superar, es

la oposición funcional que se suscita en las economías de alta inflación cuando se pretende estabilizarlas y, contemporáneamente, transformarlas en economías cuyo sector dinámico es la exportación. El cambio del llamado modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, ahora en interdicción, para que hoy se considere el único viable: el de una economía de exportación, se ha convertido en el objetivo básico de las denominadas políticas de ajuste estructural y condición impuesta para tener acceso a la cooperación internacional en la solución de los problemas de deuda y balanza de pagos.

El proceso de apertura de la economía en el que están, con diferencias menores de grado, todos los países de la América Latina, es una manifestación de la difusión que ha alcanzado en la Región este propósito de transformación.

La apertura a la competencia externa tiene múltiples efectos y no es nuestra intención examinarlos

⁹ Op. cit. pag. 27

en detalle. Destaquemos tan solo que la modalidad de apertura en curso para América Latina, al reducir sustancialmente el nivel y la dispersión de los aranceles de importación y eliminar toda restricción cuantitativa al comercio exterior, hace del tipo de cambio el instrumento básico para regular los precios relativos de los bienes transables, nacionales y extranjeros. El mantenimiento del tipo de cambio real de equilibrio es, por lo mismo, un elemento absolutamente esencial para la promoción de exportaciones y para culminar con éxito la transformación del modelo de desarrollo.

A su vez, en las economías con alta inflación de América Latina (dos dígitos y más), la variación del tipo de cambio, concretamente con respecto al dólar americano, aparte de ser un factor de costos de la inflación, es un precio de referencia al que tienden a indexarse los precios en moneda nacional. Cuando esa indexación está muy avanzada se habla de una economía "dolarizada", y son numerosos los países latinoame-

ricanos donde existe tal "dolarización". En esas condiciones, romper la tendencia de depreciación del tipo de cambio es un requisito de la política anti-inflacionaria y la estabilidad del tipo de cambio se torna crítica para conseguir una reducción de la tasa de inflación.

Al superponer las dos políticas, la de apertura y promoción de exportaciones, por una parte, y la de estabilización del nivel de precios, por la otra, surge con todas sus consecuencias la oposición en la función que cada una reserva para el tipo de cambio. Es lo que ha sucedido en los últimos tiempos cuando se ha querido imponer el ajuste estructural (sustitución del modelo de desarrollo) a economías que arrastraban inflaciones altas desde principios o mediados de los años 80. El curso de la política económica ha tenido que dar preeminencia a uno de los objetivos con el sacrificio consiguiente del otro. Por ejemplo, en el que ha sido el caso más frecuente, se ha escogido la congelación del tipo de cambio como elemento esencial de una política

de estabilización. Como tal congelación es a la larga imposible porque perjudica la exportación y facilita la importación, y origina así un deterioro aún mayor de la balanza de pagos, se ha desembocado necesariamente en una modificación abrupta de política, con una caída violenta del tipo de cambio, que puede haber sido formalmente adoptada o impuesta por el mercado como consecuencia de una anticipación inteligente de los agentes económicos. En ese caso, el ascenso, también drástico, de la tasa de inflación ha marcado normalmente el fin de esa política de estabilización.

En resumen, se trata de un elemento contradictorio entre estas dos políticas económicas que puede afectar seriamente los resultados de las dos. En el caso de inflaciones altas, puede ser inevitable que se aborde primero la estabilización, pero en ese caso habría que pasar enseguida a apoyar la transformación estructural hacia una economía de exportación, con todos los instrumentos necesarios, entre ellos el

tipo de cambio. No obstante, hay una condición ineludible para que esa secuencia sea posible: una relativa holgura de recursos externos -reservas internacionales o créditos- que permitan soportar el deterioro de balanzas de pago durante el período de estabilización y apoyar después la transformación estructural hasta cuando muestre resultados en la expansión de las exportaciones. Desafortunadamente es esa condición la que no se cumple en estos países endeudados, con exportaciones primarias, de precios deprimidos y un bajo nivel de reservas netas.

Para muchas de estas economías endeudadas, parece no haber solución posible en este dilema de la política económica. La única salida, de costos sociales altísimos, aceptable solo ante hiperinflaciones, es elegir la estabilización y conseguir estabilidad en cortísimos plazos, con políticas frontales de choque; el precio es por supuesto, el estancamiento. Aún así, como lo hizo Bolivia al estabilizar, es forzoso ignorar la

deuda externa y todos los pagos por su servicio.

La segunda limitación que se puede observar en las políticas de ajuste predominantes en la Región, es la escasa atención que ellas prestan a la generación del ahorro público ¹⁰ necesario para el incremento de la inversión pública. En este caso no hay un conflicto de objetivos, sino una omisión nacida de un prejuicio ideológico respecto a la función del Estado, y concretamente, el gasto del Estado, que atenta contra uno de los elementos en desarrollo para crecer, que es la inversión pública. La desaparición o disminución marcada del ahorro público que se observa en casi todas las economías latinoamericanas (salvo Chile y Colombia) ¹¹, es una restricción severa al aumento de la inversión pública, que al parecer no tenderá a aliviarse en el futuro próximo.

Uno de los componentes más graves de la crisis latinoamericana de los 80 fue la crisis fiscal, que se tradujo en un incremento vertiginoso del déficit público, es decir un profundo desequilibrio fiscal a cuya gestión contribuyó el súbito y enorme aumento de los pagos por servicio de la deuda externa. Ese desequilibrio es una de las causas fundamentales de la aceleración de las presiones inflacionarias hasta los extremos que se han comentado en páginas anteriores.

La crisis de la deuda en realidad precipitó un problema que tenía sus raíces en los años 70, período en el cual se acusó progresivamente la dependencia en el endeudamiento externo. La inversión pública fue crecientemente financiada mediante créditos. A principios de los años 80, la tijera de la crisis cortó por los lados: incrementó el gasto por el servi-

¹⁰ Igual a la diferencia entre ingresos corrientes (Ic) y gastos corrientes (Gc) del sector público. Ahorro público $A_p = I_c - G_c$.

¹¹ Luis Carlos Bresser, "La Crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?", Pensamiento Iberoamericano, N° 9, "La encrucijada de los 90, América Latina", Enero-Junio 1991, pag. 13 a 32.

cio de la deuda y redujo sustancialmente el acceso al financiamiento externo. Con muy pocas excepciones, el ahorro público se tornó negativo -los ingresos no alcanzaban a cubrir ni siquiera los gastos corrientes- y la inversión pública cayó violentamente.

De allí el recurso al financiamiento inflacionario y el descenso sustancial del coeficiente de inversión total de la Región, que ha pasado de 24% del PIB en 1980 a alrededores del 16% en 1989 ¹².

Una consecuencia de este desequilibrio ha sido una progresiva inmovilización del Estado y el colapso de servicios en los que su función es irremplazable. El Estado latinoamericano se deformó e hipertrofió en el pasado y necesita una reforma integral. Pero tiene que seguir siendo responsable de inversiones y gastos destinados a facilitar y estimular la actividad productiva, especialmente en épocas de crisis como la actual, en las cuales también son vitales, por razones éticas y

políticas, aquellos programas de carácter social (educación, salud, etc.), que pueden atemperar las penurias que la crisis impone a la población de escasos recursos.

El erradicar o reducir el déficit fiscal debía ser, por cierto, objetivo de las políticas de ajuste, que podía alcanzarse tanto con el recorte del gasto como con el incremento de los ingresos públicos. De modo casi general se ha recurrido primero a la reducción del gasto, que despertaba menos resistencias y coincidía con una preferencia ideológica que veía en el gasto burocrático un desperdicio y la causa fundamental del desequilibrio. De todos modos había que apelar también al incremento de los ingresos públicos: eran (y son) inevitables medidas tributarias y aumentos de tarifas de servicios públicos. De este último recurso se ha hecho un uso frecuente y, en algunos casos, desproporcionado. En cuanto a la tributación, la tendencia prevaleciente, apoyada por los organismos internacionales, ha

¹² Bresser, op. ct., pag 13.

sido realizar reformas impositivas que suavizarán la progresividad de la tributación, adoptando tasas marginales bajas en los impuestos directos, y que pusieran el acento en el incremento y la generalización de los impuestos indirectos. En las características de estas reformas han influido, sin duda, los argumentos de la "economía de la oferta" reaganiana, que coincidió con las preferencias liberales en boga.

Ya sea porque en efecto, se redujo la carga tributaria a causa de la inflación o por otras razones, porque la reforma exige tiempo para rendir sus frutos o por la misma gravedad del déficit fiscal, lo cierto es que cuando han disminuido los desequilibrios fiscales ha sido a costa del gasto público, especialmente de su parte menos rígida, es decir, la inversión y el gasto en programas sociales (educación, saneamiento, salud, etc). Es evidente que una de las fallas de las políticas de ajuste está en el lado de los ingresos, es decir, en la reforma tributaria. El efecto es que el Estado latinoamericano, con las ex-

cepciones anotadas anteriormente, se ha tornado crecientemente incapaz de cumplir con su vieja función en el desarrollo, que era romper el círculo vicioso del estancamiento con una inversión que inducía la del sector privado (especialmente en infraestructura). La crisis de gobernabilidad que ya se advierte en algunos países, no hace sino agudizarse con la debilidad del Estado para asumir la iniciativa en la inversión, que se suma a la imposibilidad de responder a las más justificadas presiones de la sociedad por el suministro de programas sociales elementales.

Por último, vale la pena anticipar una inquietud que despierta la actual situación de América Latina, aun suponiendo que fuese posible superar los problemas anotados en las políticas de ajuste. No hay ningún hecho real que permita pensar que, en el futuro, el problema de la deuda externa de la Región encontrará un alivio significativo. Son ya diez años desde que se detonó la crisis de la deuda y el saldo de ésta se encontraba a finales de 1990 en su cifra más

alta (435 mil millones de dólares)¹³. El Plan Brady, que se ha aplicado en el caso de varios países luego de laboriosas negociaciones, no ha facilitado una reducción importante de la deuda, con la excepción del caso de Costa Rica, que los Bancos Comerciales se niegan a considerar como un precedente válido. Las renegociaciones hechas incluyen crédito fresco y exigen la contratación de créditos oficiales para el financiamiento de las garantías por los nuevos bonos de deuda. El efecto neto de la reducción es, por lo mismo, poco significativo y es mínimo el ahorro en los pagos de interés. CEPAL estima que en los convenios de México y Venezuela la disminución en el servicio de intereses es solo del 10% de lo originalmente programado¹⁴. De modo que hay poca esperanza de que el proceso de renegociación en las condiciones actuales lleve a un alivio importante de la deuda. Una posibili-

dad es que los nuevos bonos¹⁵ por los que se ha canjeado la deuda renegociada, se transen con descuentos importantes en el mercado secundario y que el país deudor esté en condiciones de rescatarlos. Pero mientras más solvente sea el deudor, menor será el descuento, lo que indica que tampoco por esa vía hay mucha esperanza de encontrar soluciones racionales al endeudamiento.

Lo más digno de preocupación en la situación actual es que muchas de las políticas que ahora se aplican entrañan casi por necesidad nuevos incrementos de deuda externa. Se señaló ya la circunstancia de las políticas de estabilización en países con alta inflación y retraso cambiario, que requieren una liquidez externa adicional para poder culminar con éxito. CEPAL generaliza y cree con razón que "los países necesitan cierto margen de holgura externa para que el esfuerzo (de ajuste)

¹³ No hay cifras totales para 1991, pero al parecer la deuda se mantiene en el nivel de 1990.

¹⁴ "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1990", p. ct. pag. 22. A la fecha de esa publicación no se contaba todavía con la información al respecto en el caso de Uruguay.

¹⁵ De principal e intereses, con las reducciones acordadas.

surta debidamente sus efectos”¹⁶, lo que implica básicamente financiamiento externo, especialmente mientras se gesten las nuevas exportaciones y estas consigan mercados.

Este es el caso de las políticas de apertura externa en que están empeñados prácticamente todos los países de la Región. El efecto de la caída de aranceles y la eliminación de restricciones sobre las importaciones ha comenzado a sentirse y se estima que en 1991 el valor de estas se ha incrementado en 19%, para la región en su conjunto, mientras las exportaciones solo aumentaron en 0.4% en valor, con la consiguiente reducción del saldo de la balanza comercial. El incremento de las importaciones se concentró en Argentina, Venezuela y México, aún cuando tuvo un alcance bastante generalizado. En los países citados los incrementos son espectaculares: van desde el 98% en el caso de Argentina, hasta 26% en el de México¹⁷.

Como consecuencia, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos aumentó en 1991 a US\$ 17.500 millones (desde 4.000 millones en 1990). Dicho déficit afectó sobre todo a México y otros países que han avanzado en las políticas de apertura y han sido financiados con una inusual combinación de ingresos de capital: emisiones de bonos; inversiones extranjeras, especialmente las realizadas para aprovechar privatizaciones, repatriaciones del capital, y colocaciones financieras de corto plazo. Buena parte de estos dos últimos rubros tienen carácter especulativo y han sido inducidos por la diferencia de intereses luego del pronunciado descenso de la tasa de interés de los Estados Unidos.

Si se exceptúan los bonos, una alta proporción de estos ingresos de capital es inestable por naturaleza. Por lo mismo, la apertura del comercio exterior tiende a financiarse en parte considerable por flujos de capital especulativo

¹⁶ “Transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile, Marzo de 1990, pag. 14.

¹⁷ CEPAL, “Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1991”. Op. cit. pag. 47.

que configuran un perfil de financiamiento frágil e inestable. Vale la pena preguntarse hasta cuando podrá mantenerse una apertura externa que origina un déficit creciente en cuenta corriente, financiado tanto con nueva deuda externa como con colocaciones de un capital especulativo volátil, que se añaden a obligaciones pendientes enormes, que en muchos casos crecen de año en año con la acumulación de atrasos en los pagos de interés (25.000 millones de dólares en 1991).

4.- A MODO DE CONCLUSIÓN

Cabe afirmar que la situación actual de la mayoría de los países de América Latina no permite anticipar el pronto retorno de la Región a una senda de crecimiento y progreso. Restan todavía secuelas de la penosa década de los

Conseguir un desarrollo económico sano depende de la capacidad que América Latina tenga para conducir políticas capaces de cumplir con tres objetivos: a) estabilizar la economía y restaurar los equilibrios macroeconómicos, b) romper el estancamiento e iniciar el crecimiento del producto y c) poner en marcha una economía cuyo principal sector conductor sea la exportación, con la transformación estructural que este objetivo implica.

Los requisitos internos para llevar dichas políticas a buen puerto demandan capacidad de decisión y constituyen intrínsecamente una tarea muy compleja. El largo aprendizaje que ha significado la crisis ha acrecentado la iniciativa de los Gobiernos y su determinación para pedir sacrificios a la sociedad. Pero hay un desgaste inevitable: las fallas y los fracasos repetidos han socavado su

Urge romper el estancamiento y conseguir pronto una clara mejora de bienestar para los pobres

80 y éstas constituyen lastres de los que muchos países no han conseguido todavía desprenderse.

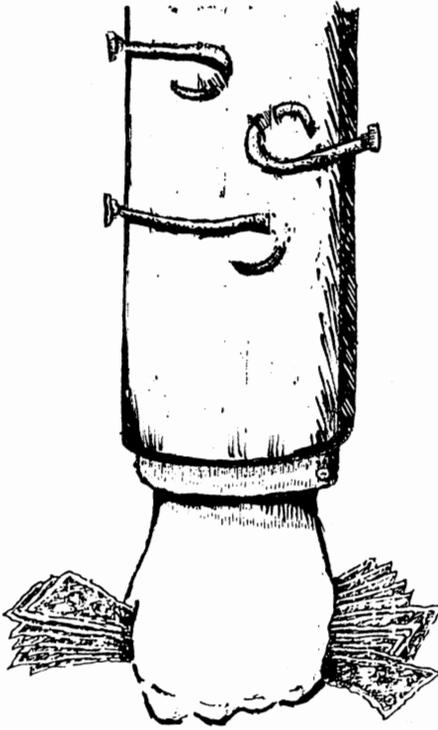
credibilidad en los países con los desequilibrios más pertinaces y, si la crisis se prolonga, la in-

governabilidad puede impedir muy pronto toda acción efectiva. Hay un límite de tiempo para conseguir resultados y en no pocos países ese límite está muy cerca. Urge, por lo mismo, romper el estancamiento y conseguir pronto una mejora clara de bienestar para la población pobre.

Entre los requisitos externos hay dos que son absolutamente imprescindible. El primero es la necesidad obvia de contar con un acceso a los mercados externos. Sería una amarga ironía que nos esforcemos por hacer de la exportación de manufacturas el sector conductor y tropecemos con las barreras de siempre en los países industriales.

El segundo, también obvio, es la urgencia de encontrar un real alivio al problema del endeudamiento externo. Se ha indicado ya que el Plan Brady no parece suficiente y que la deuda no ha cesado de crecer, entre otros hechos, por la imposibilidad en que se ven algunos de los mayores deudores por atender los pagos de intereses. Si lo hicieran, tendrían de todos

modos que endeudarse adicionalmente para funcionar. Es posible que México, Venezuela y quizás algún otro país, a pesar del escaso alivio conseguido con la renegociación, consigan volver a la normalidad en cuanto a financiamiento externo, pero son casos de excepción. Para la mayoría de los otros, la deuda es un obstáculo muy difícil de superar y sin una sustancial reducción de su cuantía son negativas sus perspectivas de recuperación. No hemos tocado sino los problemas económicos de la Región. Desde el punto de vista social y político, el gran problema de América Latina sigue siendo su mala distribución de los ingresos. La crisis ha agravado la falta de equidad de la mayoría de las sociedades latinoamericanas. Las políticas que dicha crisis ha exigido y el sesgo ideológico con que se han diseñado han ahondado las diferencias económicas entre sus habitantes. A largo plazo, la suerte de la Región dependerá mucho más de cuanto se haga para salvar esas diferencias que de la acción económica en que hoy se hallan concentrados los Gobiernos.



Hay un perjuicio sistemático y no aislado a los usuarios del sistema bancario y financiero en el pago de sus cuotas por créditos o compras a plazos

LA USURA ESCONDIDA TRAS LOS CALCULOS FINANCIEROS Y BANCARIOS

**Dr. Germán Rojas Idrovo (*)
Mat. Francisco Lara Dammer (**)**

1. INTRODUCCION

Este estudio se realizó incitado por ejemplos concretos de cálcu-

los que mostraban que los clientes de casas comerciales, bancos, financieras, instituciones de crédito, mutualistas y cooperati-

(*) Decano de la Facultad de Ciencias, E.P.N.

(**) Profesor del Instituto de Tecnólogos, E.P.N.

vas, al hacer compras a plazos o al adquirir préstamos, eran perjudicados en los pagos de las cuotas. Mostramos que el perjuicio no se da en casos aislados, si no más bien sistemáticamente. Esto da plena justificación a la realización de este trabajo y de ulteriores similares, pues es obligación de la universidad ecuatoriana poner la ciencia y la tecnología al servicio de la colectividad. El estudio consta de las siguientes partes:

Algunos fundamentos teóricos: Indicamos resultados básicos de las Matemáticas Financieras. El Objetivo es familiarizar al lector con las fórmulas y métodos que se utilizan en este trabajo. No se intenta reemplazar a libros especializados en Matemáticas Financieras. Hemos procurado exponer esta parte de una manera sencilla, por eso muchos conceptos están explicados en base a ejemplos.

Resultados de la investigación: En base a ejemplos concretos de diferentes formas de pago, se ilustra la forma en que se calculan las cuotas **para que el**

cliente crea que las tasas de interés que se aplican son semejantes o inferiores a las bancarias vigentes. Se presentan luego las cuotas que debería pagar el cliente, confrontados con lo que le cobran y el interés efectivo anual que realmente le están aplicando.

Conclusiones y recomendaciones: Cuyo objetivo es dar sustentos técnicos y legales para que se defiendan los intereses de los clientes que constituyen un sector importante de la población.

A lo largo del trabajo se escriben cifras sin unidad monetaria, el lector debe entender que ésta es el sucre.

2. ALGUNOS FUNDAMENTOS TEORICOS

Llamaremos **P** al monto que recibe el cliente en calidad de préstamo. Como pago al servicio entregará al prestamista un interés **I** que se calculará en base a una tasa de interés efectiva para un período dado (año, semestre, trimestre, mes, etc), llamada tasa

efectiva para el período y que se nota en general por i y también por:

i_m a la tasa efectiva mensual,
 i_t a la tasa efectiva trimestral,
 i_s a la tasa efectiva semestral,
 i_a a la tasa efectiva anual.

Si no hay lugar a confusión, diremos simplemente tasa del período en vez de tasa efectiva del período. Por ejemplo, diremos tasa mensual en vez de tasa efectiva mensual. Si la deuda se cancela totalmente mediante un solo pago realizado luego de transcurridos n períodos de tiempo, al monto de ese pago lo llamaremos F , y recalamos que en F se incluye tanto el capital adecuado P como el interés I . Es decir que

$$(1) \quad F = P + I$$

El cálculo de F y de I se hace de diferentes maneras. Las dos modalidades más usadas son la del interés simple y la del interés compuesto.

2.1 Interés simple

En este caso el interés se calcula mediante la tasa efectiva i aplicada solamente al capital prestado. El interés generado en un período no se transforma en capital. Por ello:

$$(2) \quad I = Pin$$

$$(3) \quad F = P(1 + ni)$$

2.2 Interés compuesto

En este caso el interés generado por el capital en cada período se convierte en capital, que sumado al capital del período anterior, servirá de base para el cálculo del interés generado en el siguiente período y así sucesivamente. Luego de los n períodos, el capital P se convierte en una suma igual a F . Se puede verificar fácilmente que al cabo de dichos n períodos, F se debe calcular por la fórmula:

$$(4) \quad F = P(1 + i)^n$$

n = número de períodos

i = tasa efectiva para el período

F = se le llama también valor fu-

turo de P luego de n períodos de tiempo.

Hacemos notar que la tasa efectiva se da para un período de tiempo que coincide con el período de capitalización del interés.

2.2.1 Tasa efectiva en un lapso de tiempo

En el caso del interés compuesto llamaremos tasa efectiva en un lapso de n períodos (normalmente los n períodos equivalen a un año, por ejemplo, dos semestres, cuatro trimestres, etc. y se habla en este caso de la tasa efectiva anual) al interés generado por un sucre en ese lapso de tiempo con la modalidad del interés compuesto. La notaremos i_c . Para calcular la tasa efectiva en un lapso de n períodos, conocida la tasa efectiva i del período, consideramos que una unidad monetaria ($P = 1$) se convertirá efectivamente dentro de los n períodos en:

$$F = 1 + i_c = (1 + i)^n,$$

es decir,

$$(5) \quad i_c = (1 + i)^n - 1,$$

Por simplicidad en el resto de este estudio el lapso de tiempo de n períodos será de un año, salvo que se diga lo contrario.

2.2.2 Tasa nominal

Al número ni se le llamará tasa nominal anualizada o simplemente tasa nominal y corresponde a aquella de la que hablan los bancos, mutualistas, etc. Se la notará por i_N . Es decir, que si el año n períodos y la tasa nominal del período es i , la tasa nominal (anualizada) i_N será:

$$i_N = ni$$

Ejemplo. Consideramos la tasa nominal anualizada del 54% con capitalización trimestral (por lo que $i = 0.54$).

4

¿Cuál es la tasa efectiva anual?

Solución: La tasa trimestral es de 54/4%. La tasa efectiva anual se obtiene de (5) con $n = 4$:

$$i_c = 0.6595$$

2.2.3 Tasas equivalentes

Dos tasas efectivas para diferentes períodos son equivalentes en un lapso de tiempo dado (por ejemplo un año) si la tasa efectiva en ese lapso de tiempo es igual para las dos tasas dadas.

Ejemplo. ¿Cuál es la tasa efectiva trimestral i_t equivalente en un año a una tasa mensual i_m del 5%?

Solución: Siendo la tasa efectiva anual i_a se tiene

$$i_a = (1 + i_t)^4 - 1 = (1 + i_m)^{12} - 1,$$

de donde,

$$i_t = \sqrt[4]{(1 + i_m)^{12} - 1} = (1 + i_m)^3 - 1 = (1 + 0.05)^3 - 1,$$

es decir,

$$i_t = 0.157625$$

en los dos casos la tasa efectiva anual es de **0.7958563**.

2.3 Pagos por cuotas

Especialmente en compras de artículos a crédito, son muy utilizados los planes de pago mediante cuotas mensuales.

Este tipo de pagos se conocen en Matemáticas Financieras con el nombre de anualidades. Por definición una anualidad consiste en una serie de pagos iguales (numéricamente) en intervalos de tiempo iguales. El monto de las cuotas debe ser tal la suma de los valores futuros de todos los pagos parciales sea igual al valor futuro de la suma prestada. Todos los valores futuros se calculan para el momento de cancelación del último pago. En vez del valor futuro, se puede también calcular el valor presente de todos los pagos que realizarán y la suma de esos valores presentes debe coincidir con el monto del préstamo. Si se acuerda con el cliente que el valor futuro se calculará con la modalidad del interés compuesto y si los pagos se hacen al final de cada período, tienen lugar las siguientes fórmulas:

$$(6) \quad P = R \frac{1 - (1 + i)^{-n}}{i}$$

$$(7) \quad R = P \frac{i}{1 - (1 + i)^{-n}}$$

donde,

P es la suma de dinero prestada.
n el número de períodos de pago
i la tasa efectiva por período de interés, si el período de capitalización coincide con el de los pagos, si no coincide, **i** es la tasa efectiva por período (de pago), equivalente a la tasa efectiva para el período de capitalización pactado.

R el pago periódico que se realiza al fin de cada período.

Ejemplo. Queremos saber la cuota mensual que deberíamos pagar si nos prestan 1'000.000 de sucres, suponiendo una tasa nominal del 60% capitalizable trimestralmente. La deuda debe cancelarse en seis pagos.

Solución. Como el período de capitalización es de tres meses, debemos antes calcular la tasa

efectiva mensual equivalente a la tasa trimestral, para poder luego aplicar (7).

La tasa trimestral será de **0.15** a la cual es equivalente, en un trimestre, la tasa mensual **i** que se calcula resolviendo la ecuación:

$$1 + 0.15 = (1 + i)^3,$$

por lo que **i = 0.0477** y utilizando (7) con **n = 6** se obtiene

$$R = \frac{1'000.000 \cdot 0.0477}{1 - (1 + 0.0477)^{-6}} = 195564.14$$

3. RESULTADOS DE NUESTRA INVESTIGACION

3.1 Planes de pago mediante cuotas, utilizados en Quito, y cálculo de esas cuotas

Para las compras a crédito o para préstamos en efectivo, las casas comerciales o financieras ofrecen a sus clientes diferentes planes de pago que consisten en un número dado de cuotas mensuales o quincenales, con o sin entrada y a

veces con pagos extras adicionales. Ilustremos esto con ejemplos.

Supongamos que nos prestan 1'000.000 de sucres para ser pagados en seis cuotas mensuales. Usualmente -en el lenguaje ordinario- se habla de una tasa, por ejemplo, del 60%, sin especificar el período de capitalización. Esto, entre otras cosas, da lugar a la utilización de métodos de cálculo que permiten engañar al cliente sobre el costo real del dinero que le están prestando. Veamos algunos casos que se dan en nuestro medio:

1. Con la tasa del 60% anual, es decir del 30% semestral se calcula el interés simple I . Este interés dividido por seis constituyen la cuota mensual que se paga al inicio de cada período. Con la última cuota se cancela el capital. En el ejemplo $I = 300.000$ por lo que las cuotas son 50.000 excepto la final que es de 1'050.000.

Haciendo una evaluación crítica del sistema aplicado, se deduce que:

a) No nos prestan realmente 1'000.000 si no solamente 950.000.

b) El plazo no es de seis meses sino de cinco.

c) La tasa nominal no es realmente 0.6.

La tasa efectiva mensual i_m se obtiene resolviendo la ecuación:

$$950.000 = 50.000 \frac{1 - (1 + i_m)^{-6}}{i_m} + 1'000.000 (1 + i_m)^{-6}$$

Lo que nos da $i_m = 6.19323\%$, que es equivalente a una tasa efectiva anual del 105.665747!.

2. Se pagan seis cuotas iguales al final de cada mes. Para determinar su monto se calcula el interés simple de 1'000.000 bajo la tasa semestral del 60/2%, y luego el capital más el interés se divide por seis. Con mayor precisión, nos cobran mensualmente:

$$\frac{1'000.000 (1 + 0.6/2) = 216666,67}{6}$$

Aquí también arribamos a conclusiones críticas:

a) La suma calculada para proratearla es la que debería pagarse seis meses más tarde. Es decir, este tipo de cálculo no toma en cuenta que el deudor realiza la mayor parte de los pagos antes del vencimiento.

b) La tasa efectiva mensual es en realidad 8.053512%, por lo tanto la tasa nominal no es del 60% sino del 96.64% y la tasa efectiva anual del 153.32% (!)

Notas:

a) Si la condición del préstamo es pagar en seis cuotas (**R**) idénticas, y si la tasa nominal i_N es 0.6 con capitalización mensual, entonces éstas deben ser calculadas así:

Primeramente encontramos la tasa mensual i_m :

$$i_m = \frac{0.6}{12}$$

Luego, la cuota es, utilizando la fórmula (7) de la sección 2.3, con $P = 1'000.000$, $i = i_m = 0.05$, $n = 6$:

$$R = \frac{1'000.000 \cdot 0.05}{1 - (1 + 0.05)^{-6}} = 197017.49$$

En este caso el interés efectivo anual i_e es:

$$i_e = (1 + i_m)^{12} - 1 = 79.59\%$$

b) La cuota que se cobra es solo un 10% más de lo que se debería cobrar, sin embargo esto equivale a que la tasa de interés efectivo anual sea 92.6% más grande. (!)

c) Hasta antes de la década de los '80, se permitía en los E.U. este tipo de cálculo. Luego fue prohibido debido a que, como hemos visto, las cuotas son considerablemente mayores que las correctas. Lamentablemente, en nuestro país es frecuente este tipo de cálculo.

3. El plan de pago es semejante al anterior, salvo que se paga las cuotas al inicio del mes. El resultado es para el deudor el más perjudicial y lamentablemente uno de los más utilizados.

3.2 Resultados para ejemplos concretos

En esta sección vamos a elaborar tablas que muestran los precios de diferentes artículos, montos de préstamos y cuotas que deben pagar quienes han comprado a crédito o se han endeudado en diferentes casas comerciales o empresas financieras. Los datos que mostramos y los hechos que describimos en esta sección, constituyen información real recolectada y no meras suposiciones. En las tablas se muestran además los montos de las cuotas que deberían pagar los clientes y el interés efectivo anual que les están aplicando.

Notas:

1. Para casas comerciales, en el precio incluyen el 10% del IVA.
2. En bancos, mutualistas, financieras y cooperativas, se

paga un impuesto del 2,5%, que incluimos en el monto prestado.

Por facilidad hemos introducido algunos códigos y notaciones: **A1, A2,...** son artículos vendidos; **B1, B2,...** son préstamos bancarios; **F1, F2,...** son préstamos por financieras; **I1, I2,...** son préstamos del IESS; **C** es la cuota mensual que le cobran al cliente; **CV** es la verdadera cuota que le deberían cobrar para una tasa nominal del 60% anual con capitalización trimestral, que era la usual en la época de la investigación; **n** es el número de cuotas (mensuales, si no se especifica lo contrario); **IE** es la tasa efectiva o interés efectivo anual que le están aplicando al cliente.

Para facilitar la exposición no hemos presentado ejemplos con pagos complementarios (por ejemplos, con "entrada diferida", etc.) ni préstamos con fondos bloqueados. Ejemplos de este tipo y otros los hemos expuesto en (3) Los resultados se muestran en la tabla

¹ Se le dijo al cliente que la tasa nominal era del 53,42% anual

COD	n	F	E	C	CV	IE(%)
A1	18	675252	0	87664	56727	249,76
A5	12	691162	101642	78761	54330	219,16
A17	12	924442	124395	124395	75451	257,42
A19	2	604659	225267	225267	203371	300,80
A24	2	385275	162672	162672	119325	2125,59
A25	2	843480	326061	326061	277360	552,36
A26	2	571230	220962	220962	187759	558,07
A29	12	447125	59305	59300	43188	244,10
A32	12	110697	15213	15205	10633	277,49
A40	12	505000	182699	49800	35891	252,36
A41	12	565000	203641	55500	40240	247,58
A42	12	150000	52549	14100	10852	204,07
A40	6	724151	182351	90300	63031	569,77
A41	6	807065	203465	100600	70669	554,71
A42	6	205793	52193	25600	19058	415,73
B3	12	700000	0	79025	77952	79,80
B4	2	1000000	0	74132	70851	84,45
B4	30	1000000	0	67425	63348	86,21
B4	36	1000000	0	63347	5865	74,90
F1	6	1891085	0	392668	369828	116,94
F1	9	1891085	0	283095	263326	110,92
F1	12	1891085	0	228665	210591	107,00
F1	18	1891085	0	183500	158868	116,94
F1	24	1891085	0	160087	133985	116,94
F2	3	1000000	0	383333	365620	133,63
F2	6	1000000	0	216667	195564	153,32
F2	9	1000000	0	161111	139246	156,18
F2	12	1000000	0	133333	111360	154,42
I2	13,4	147939	0	14184	17598	24,06
I3	13,3	400000	0	39931	47509	32,29

Tabla 1: Resultados para ejemplos concretos

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Los cálculos de las cuotas que efectúan las casas comerciales, bancos financieras y otras instituciones de crédito son casi siempre incorrectos y perjudican notablemente a los consumidores.
2. Las tasas efectivas del IESS son superiores a sus tasas nominales anuales con capitalización trimestral. A pesar de ello, sus tasas efectivas anuales son inferiores a las de las instituciones privadas.
3. Las casas comerciales y las instituciones de crédito deben disponer de tablas de amortización calculadas correctamente de acuerdo a lo que prescriba la ley.
4. Es necesario hacer reformas a la Ley de Defensa del Con-

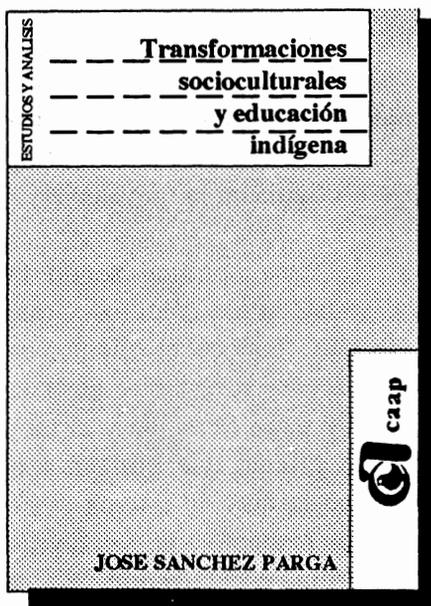
sumidor para regular las ventas a plazos, y a las leyes pertinentes para normar los pagos de los préstamos concedidos por bancos, mutualistas, casas comerciales, cooperativas, financieras e instituciones que prestan dinero.

5. La ley debe adoptar un método único de cálculo que se constituiría en obligatorio y exigir la perfecta información al cliente sobre el método adoptado al momento de hacer sus transacciones y la tasa efectiva anual del interés que se le cobra con la forma de pago escogida en la transacción.

6. La tasa nominal según la cual se hacen los cálculos y que es la que conoce el cliente, es generalmente razonable, pero la forma de pago escogida y el método de cálculo que utilizan son tales que la tasa de interés efectivo sube respecto a la tasa nominal en forma escalofriante.

REFERENCIAS

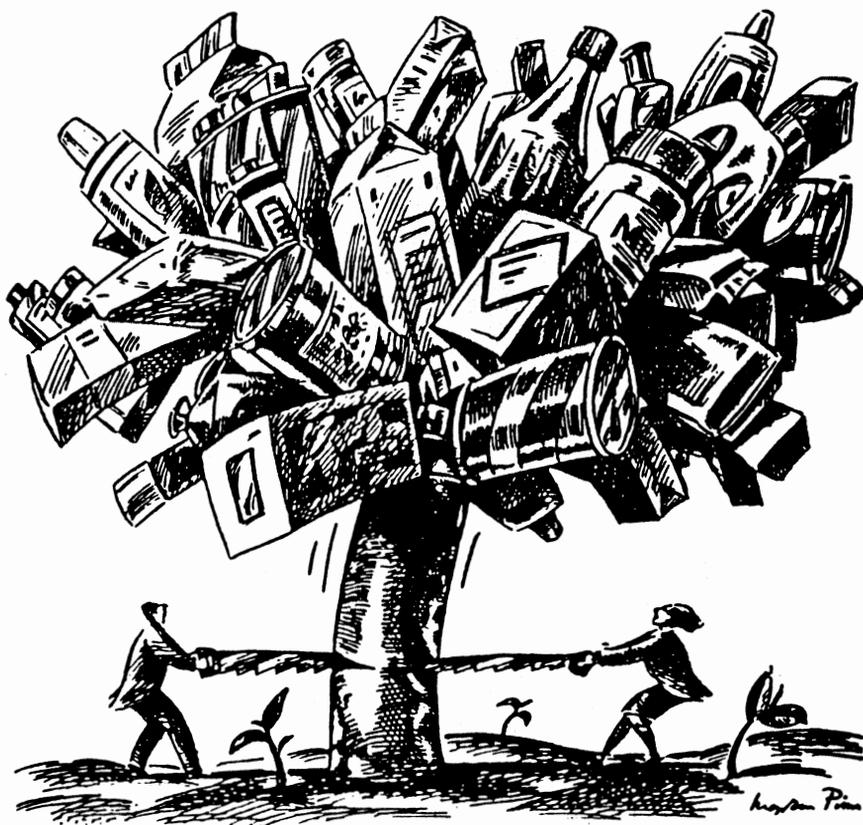
- (1) Ayres, Frank. Matemáticas Financieras. McGraw-Hill, México, 1975.
- (2) Haussler, Ernest and Paul, Richard. Matemáticas para Administración y Economía. Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1987.
- (3) Rojas, Germán y Lara, Francisco. Cálculo de los intereses en los préstamos bancarios y de las cuotas en las ventas a crédito en Quito. Informe a la E.P.N. sobre la investigación del mismo título, mayo-agosto, 1992.
- (4) Subía, Nelson. Matemáticas Financieras. E.P.N., Quito, 1991.



Transformaciones socioculturales y educación indígena / Autor - José Sánchez Parga

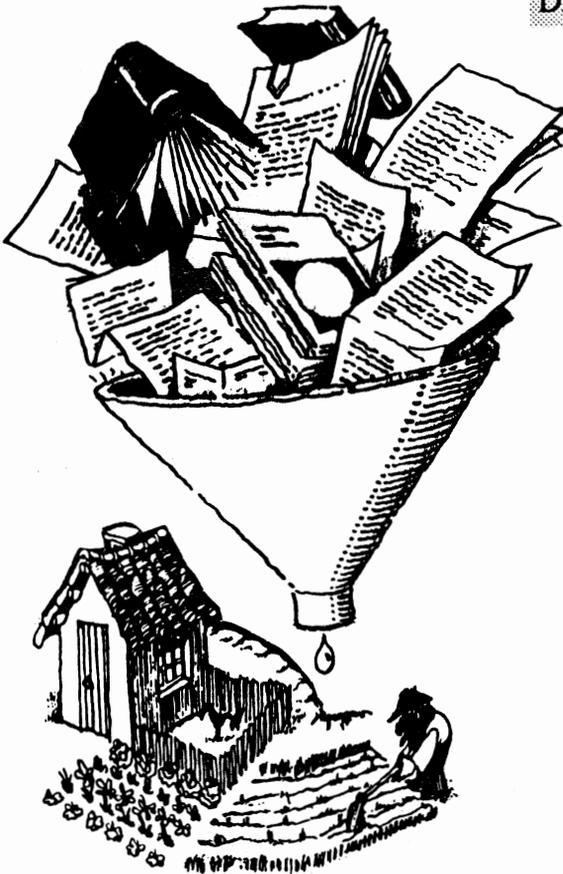
Por muy generalizados que hayan sido los cambios operados en el medio indígena, no cabe desconocer que las diferencias regionales y aún locales de las comunidades indígenas, la diversidad en sus condiciones, de grados de integración a la sociedad nacional y aún de historias particulares exigen delimitar un campo de estudio donde los cambios han sido incuestionables, pero donde el interés de la indagación se cifra más bien en su morfología.

debate agrario



● el desarrollo rural de América Latina en los 90

● voluntad de Dios: los campesinos y la producción de banano



Es indudable a estas alturas que aquellas fórmulas y propuestas que se pensaron en los 60 y 70: Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral son insuficientes en función de los nuevos retos de la economía campesina.

EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA EN LOS 90 (*)

Manuel Chiriboga (**)

I. INTRODUCCION

El objetivo de la exposición es el de analizar los principales de-

safíos que tiene el Desarrollo Rural en América Latina en lo que resta el siglo. Es evidente también que el ajuste macroeconómico por

(*) Ponencia presentada en el Simposio Latinoamericano sobre Investigación y Extensión en Sistemas Agropecuarios, IESA América Latina 1993, Marzo 3-5 de 1993, Quito, Ecuador.

(**) Director del Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural, IICA, Apartado 55.2200, Coronado, Costa Rica.

sí solo no es condición suficiente para dinamizar amplios segmentos de la producción campesina. Como lo han detectado recientemente Staatz y Eichert "La principal lección de la experiencia de desarrollo agrícola en los 80 es que las políticas macroeconómicas pueden constituir un poderoso estímulo para el mercado agropecuario y la economía nacional. Pero para que las políticas macroeconómicas y sectoriales tengan éxito, se requiere de una suficiente demanda efectiva nacional e internacional, inversión pública en investigación e infraestructura rural, y un contexto político que busque movilizar la energía de la **mayoría** de la población".

La necesidad de pensar nuevas propuestas para el Desarrollo Rural, mediante acciones en el campo de la investigación y la infraestructura, la promoción de nuevas instituciones para responder a las demandas de modernización de los segmentos más pobres del campo y el contexto político, se vuelve aun más prioritario si se

considera que la fase de ajuste macroeconómica está concluyendo en buena parte de los países y que se debe emprender, muchos países ya lo han emprendido, en las reformas institucionales para promover el desarrollo económico.

FLACSO - Biblioteca

Esta exposición está dividida en cinco partes:

- a. El contexto internacional en que la agricultura y el desarrollo rural se enmarcan.
- b. Una presentación de las principales medidas macroeconómicas y sectoriales aplicados en la región.
- c. Un análisis de los efectos de dichas políticas sobre la agricultura y la economía campesina.
- d. Un modelo para pensar sobre el desarrollo rural en los 90.
- e. Los nuevos desafíos del desarrollo rural.

II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Es indudable que estamos asistiendo a una verdadera revolución a escala planetaria. Los últimos 10 a 20 años han constituido un período de grandes y acelerados cambios en todos los órdenes de vida: tecnológicas, productivas, políticas, ideológicas, culturales. Hemos visto el fin de la guerra fría, marcada por la caída del muro de Berlín y la democratización todavía balbuceante de los países del Este, el ocaso de las ideologías marxistas leninistas, el resurgimiento permanente de los nacionalismos, la transnacionalización de las economías.

En el centro de tales transformaciones se encuentra indudablemente una enorme revolución tecnológica que modifica no solamente el cómo producimos bienes y servicios sino que acerca considerablemente los diversos momentos del ciclo producción-realización monetaria-consumo, aun si estos se encuentran localizados en diversos puntos del

planeta. La informática, las telecomunicaciones, la telemática están estrechamente vinculadas a los avances en el campo de los nuevos materiales, de las fibras ópticas, de los satélites. Estas innovaciones, han modificado sustancialmente la faz de la tierra. En nuestro campo la biotecnología y la ingeniería genética tienen efectos decisivos en la producción, la transformación y el consumo agropecuario y cuestionan ventajas comparativas asentadas exclusivamente en factores naturales.

Estas transformaciones tecnológicas aceleran y son aceleradas por los cambios en la economía internacional. Esta, opera cada vez más como una economía global en la que, lo que acontece en uno de los centros financieros internacionales afectan de manera inmediata a los lugares más remotos del planeta. Se vive, pues, una fuerte transición hacia un nuevo patrón de desarrollo, donde, en forma concreta, la producción de bienes, vinculada con la innovación tecnológica y el acceso al mercado, marca la orga-

nización global de la economía. La globalización es, simultáneamente en los mercados de capitales, de divisas y de productos.

Como consecuencia la economía internacional opera cada vez más como una sola unidad temporal, en que los procesos de comunicación y gestión globales organizan e interpretan las economías nacionales. Consiguientemente es cada vez más difícil el funcionamiento de economía y empresas autónomas.

En ese contexto, también el papel de los Estados como actores importantes de la producción, han perdido peso e importancia; las limitaciones y falta de flexibilidad para moverse en el nuevo contexto, presionan para una redefinición de sus roles y de su papel. Paulatinamente se avanza de la idea del Estado productor a la del Estado normativo y social.

El proceso de globalización parece operar por medio de la formación de grandes bloques económicos, donde los países y las empresas realizan la mayor

parte de sus intercambios y comercio. Estos grandes conglomerados humanos en torno a Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea constituyen enormes mercados de bienes, que organizan la actividad económica y compiten por la predominancia a nivel internacional. Estos bloques de comercio incluyen tres elementos: el polo propiamente dicho, sus principales socios comerciales y una zona comercial periférica.

Así, el bloque europeo está constituido por un núcleo: los 12 países, sus socios comerciales los miembros de la Asociación Europea de libre comercio y las zonas periféricas constituidas por Europa del Este, los países árabes y Africa Subsahariana. El bloque americano tiene a Estados Unidos como eje, Canadá y México como sus socios principales y la periferia formada por los países de América Latina y el Caribe. El tercer bloque formado por Japón y sus socios, los así llamados tigres asiáticos y las zonas periféricas conformadas por los

otros países de la región y la zona de Australia y Nueva Zelandia.

América Latina no es ajena a este proceso. En ella operan procesos dinámicos de integración cuyo eje son los modos de vinculación con el núcleo del bloque. El Tratado de Libre Comercio (TLC), el proceso centroamericano, el Grupo de los 3, el MERCOSUR, el CARICOM son muestras de tal dinamismo, como lo son las activas negociaciones de Chile y Costa Rica para ingresar al TLC.

Obviamente la globalización y la intensidad en el funcionamiento de los bloques está marcada por las tendencias a la liberalización del comercio, tal como se visualizan con el GATT. La liberalización parece operar más bien en forma fuerte al interior de los bloques y todavía lentamente en el comercio entre bloques, como lo atestiguan las discusiones en torno al tema agrícola en el GATT o el preocupante caso del banano.

En este contexto, la discusión latinoamericana no se coloca tanto en el eje **vinculación/desco** -

nexión al mercado mundial, sino en las modalidades de reinserción y los cambios que deben realizarse en los países para encauzarlo eficazmente. Frente a ello puede haber dos posibilidades: o dejarse arrastrar por la corriente, o hacer un esfuerzo deliberado activo, tratando de utilizar y potenciar racionalmente el uso de sus recursos humanos, naturales e industriales y reconvertirse económicamente. Esto no puede sino resultar de una voluntad expresa, deliberada de los actores de la sociedad, que articule a los diversos sectores de la economía, interna y externa, para no reeditar situaciones de enclave.

En el eje de esa reinserción está indudablemente la agricultura, dada la rica dotación de recursos naturales de la región y el hecho de que constituye un eje de articulación fecunda entre diversos entes de la economía. La visión de una agricultura ampliada, que armonice tanto la industrialización de los insumos, equipos y maquinarias, la agricultura y la industria alimentaria, permite prever ese tipo de dinámica.

Estos cambios en la economía internacional, operan en forma paralela e interpenetrada con los cambios políticos. Más allá de la caída del muro y el derrumbe de las economías europeas actualmente planificadas, asistimos a un vigoroso proceso de expansión de la democracia y la cultura democrática en el mundo. Esta es aceptada globalmente como la forma ideal de gobierno y de respeto a los derechos de los ciudadanos. La libre elección de dignatarios, la responsabilidad de los mismos, la división de poderes, la libertad de expresión, el respeto a los derechos humanos, la justicia, constituyen cada vez más, valores compartidos en la sociedad. Si bien su evolución, no es uniforme, pues existen varios retrocesos autoritarios, la tendencia parece clara.

En ese marco operan también una explosión de demandas de identidad y de derecho a la diferencia. Las demandas de género, étnicas, nacionales y locales, las demandas ecológicas, se multiplican presionando al sistema político y económico. Los contratos socia-

les cada vez más requieren esos derechos a la diferencia y cuando no los aseguran, generar dramáticas situaciones de inestabilidad. El contrato social para la modernización y la dinamización requieren del aporte de todos respetando las diferencias.

Las demandas de democracia, de identidad, de derecho a la diferencia, las demandas ecológicas sobrepasan las fronteras nacionales, convirtiéndose en valores compartidos a nivel global.

Este nuevo contexto político y de demandas sociales, ha transformado también las áreas rurales.

III. LOS PRINCIPALES CAMBIOS MACROECONOMICOS Y SECTORIALES

Desde inicios de los 80 los países de la región vienen impulsando severos procesos de estabilización y ajuste económico, principalmente dirigidos a corregir los altos déficits fiscales, reducir la inflación, eliminar las restricciones cambiarias a las exportaciones y aliviar el peso de la deuda exter-

na¹. Lo primero se realiza principalmente mediante el corte de los gastos gubernamentales, reduciendo principalmente la inversión pública. Solo recientemente las medidas de privatización y modernización del Estado han buscado reducir la burocracia y aumentar la eficiencia del sector público. En la mayor parte de países se ha asistido a una reducción importante de la inversión en campos como la investigación agropecuaria, la irrigación, los caminos rurales, pero también en la salud, educación y en general en inversiones en capital humano. Las inversiones privadas no han sustituido en todos los casos y en los mismos campos y proporciones, esa caída en inversión pública.

Las medidas macroeconómicas han sido en general exitosas para reducir la inflación en casi todos los países. Ello se ha hecho sobre la base de una estricta disciplina monetaria y desatando muchas veces algunos períodos de recesión económica.

Otra medida exitosa fue en general la eliminación de los controles a las tasas de cambio que afectaban principalmente al sector agrícola. Ello ha constituido un importante incentivo a la producción agropecuaria, tanto a la de exportación como a aquella que substituye importaciones.

Los éxitos en cuanto al alivio de la deuda han sido menores y en general solo reconocibles en un pequeño grupo de países. En otros países sigue gravitando como un serio limitante a los esfuerzos de estabilización y crecimiento económico.

Más recientemente, esas medidas han sido reforzadas, por otras que indudablemente tendrán un peso mayor en nuestras economías y sociedades. Si bien existen diferencias por países, algunas de las medidas tomadas y que afectan al sector agropecuario son:

a. Amplias liberalizaciones del comercio exterior en casi todos los rubros, eliminando controles

¹ Pomareda, Carlos (92); pág.4

a la importación y exportación. En algunos casos se exceptúan unos pocos rubros básicos.

b. Tratados de Integración bilaterales o multilaterales que liberan totalmente el tránsito de productos agropecuarios. Ejemplos TLC, Centroamérica, G3, Colombia-Ecuador, MERCOSUR, etc.

c. Reformas sustanciales a los mercados de tierras reduciendo o eliminando acciones distributivas y poniendo énfasis en la titulación. Eliminación de controles estatales sobre el sector reformado o social de la agricultura.

d. Una reestructuración y reducción del aparato estatal, eliminando o privatizando la mayor parte de instituciones estatales o paraestatales vinculadas al crédito, las semillas, el comercio agropecuario, el manejo de agua, etc.

e. Una amplia reorganización de los sistemas financieros para las áreas rurales, la eliminación o reducción de subsidios a las tasas de interés. Reducción del papel de los Bancos de Desarrollo

Agropecuario y en algunos casos, cierre de los mismos.

f. La contracción de los gastos e inversiones públicas en investigación y extensión, esperando que el sector privado asuma muchas de esas tareas.

g. La reestructuración de los Ministerios de Agricultura hacia organismos normativos, de negociación con las entidades macroeconómicas y su concentración en actividades promotoras de investigación y extensión.

h. El impulso a programas focalizados de atención a los pobres rurales, mediante programas de tipo compensatorio.

Obviamente estas reformas se encuentran en curso con mayor o menor énfasis. En algunos países y en algunos casos se ha logrado avances sustanciales y aun éxitos. En otros hay más bien dudas y problemas. Sin embargo, hay conciencia que el sector que más puede ser afectado por este conjunto de reformas es el de los pequeños productores, sino hay

una voluntad expresa de aumentar su competitividad. Ello permitirá que estas reformas sean exitosas para la mayoría y que los campesinos y pequeños productores fortalezcan su contribución a la producción agropecuaria, al PIB y a la reducción de la pobreza. En caso contrario, se acelerará las migraciones desordenadas, la violencia, el narcotráfico: es decir respuestas desestabilizadoras, para los esfuerzos mismos de la reestructuración económica.

IV. LOS EFECTOS DEL AJUSTE ECONOMICO SOBRE LA AGRICULTURA

Si bien es difícil llegar a conclusiones definitivas sobre los efectos de tales medidas en la agricultura y los pequeños productores, dado que la parte más importante de las reformas se encuentran hoy en curso, es posible observar algunas tendencias, basándose en un excelente estudio de Carlos Pomareda sobre lo acontecido en la agricultura en los 80. Este trabajo destacó entre otras tendencias, las siguientes:

En relación a la producción y al comercio exterior agropecuario, los resultados son poco concluyentes. En cuanto a la producción se puede afirmar que en general la agricultura tuvo un comportamiento más dinámico que el resto de la economía en casi todos los países. La evolución por cultivo, tanto en área sembrada como en rendimiento indica que el sector más dinámico es el de frutas y vegetales. En otros cultivos de exportación los resultados son más modestos (Figuras 1, 2 y 3). En general parece darse un crecimiento más extensivo que aquel basado en incremento de los rendimientos.

En lo que tiene que ver con las exportaciones, estas se mantuvieron estancadas en los años 80. Solo crecieron fuertemente en los siguientes rubros: vegetales y banano. Por el contrario, las exportaciones tradicionales como tabaco, algodón, carne, cereales, café y azúcar decrecieron en forma importante, (Figura 4).

Las importaciones agrícolas, también bajaron en casi todos los

países de la región, reflejando la disminución de su capacidad económica. Sin embargo, estas siguieron siendo muy altas en América Central, los países andinos y el Caribe. En cuanto a su composición, crecieron las importaciones de productos animales y fibras mientras se redujeron las de cereales (Figura 5).

En general, se puede observar pues que los rubros de mayor valor crecieron rápidamente mientras bajó la producción agrícola básica. Esto, que puede ser visto como interesante, esconde el hecho que, en los rubros básicos se encuentra la producción campesina y que esto no ha absorbido, salvo pocas excepciones, los nuevos cultivos.

En cuanto a la formación de capital, los mayores volúmenes se han concentrado en medianas y grandes empresas productoras de servicios, tecnología, equipos y maquinaria, etc. Muchas de esas inversiones han sido hechas por transnacionales.

La pobreza rural, si bien no ha crecido en términos relativos lo ha hecho en términos absolutos. Se estima que en 1989 habían 14.3 millones de familias pobres en las zonas rurales, lo que significa 1.9 millones de familias más que en 1980. La pobreza rural sigue siendo mucho más estructural y crítica que la urbana. Existe la sospecha también, que el período de recuperación económica de muchos países beneficie desproporcionalmente a las familias urbanas.

El empobrecimiento ha afectado más a la producción de bienes alimenticios básicos como maíz, fréjol, papa. El impacto negativo de ello sobre el empleo no ha sido contrarrestado por los crecimientos de empleo en las zonas de producción frutícola y hortícola, en parte por la tendencia de muchas de estas empresas a mecanizar sus actividades.

Otro cambio ya señalado ha sido la crisis en las instituciones públicas de apoyo al desarrollo rural en el campo. En su reemplazo han surgido algunas organizaciones e

instituciones del sector privado y la sociedad civil. Sin embargo, no tienen la misma cobertura que las instituciones públicas. Estas se vinculan tanto con el sector empresarial como con el campesino, pero constituyen todavía esfuerzos aislados y no siempre se han establecido sistemas de colaboración público/privado eficientes para impulsar una mayor competitividad de los campesinos y pequeños productores.

V. UN MODELO PARA EL DESARROLLO RURAL EN LOS 90

En la figura N° 5, de manera indicativa, se identifican cuatro cuadrantes, en cada uno de los cuales se ubica uno de los tipos principales de los que componen el universo de actores sociales agrarios. La variable de las coordenadas es la modernización. La variable de las abscisas es una variable cualitativa que simboliza las relaciones sociales de producción; en los dos cuadrantes de la izquierda se ubican los que contratan fuerza de trabajo, mientras que en los dos cua-

drantes de la derecha se ubican aquellos que son asalariados, o que no compran ni venden fuerza de trabajo.

A la izquierda del cuadro, se intenta reflejar una condición del contexto: la modernización del Estado. En la práctica, ésta es una variable continua, pero los tipos polares serían: a) un Estado moderno en que el sistema político es fuerte, democrático, hay un reconocimiento de actores sociales de distinta extracción y origen de clase, el poder político está descentralizado, las funciones empresariales del Estado se han restringido al control de ciertos sectores estratégicos, conserva la capacidad de regulación, etc.; b) un Estado no moderno en que predomina el patrimonialismo estatal, la centralización del poder, el prebendalismo y el clientelismo que debilitan el sistema político, etc.

En cambio, sobre la derecha del cuadro, se ha intentado reflejar la situación de los actores: a) en una situación polar positiva, los actores no solo están constituidos

sino que también son fuertes, reconocen a sus oponentes, dialogan, negocian y acuerdan en condiciones de legalidad, y compiten en los mercados; b) en una situación polar negativa, los actores sociales no reconocen, ni dialogan ni negocian con sus oponentes, y se vinculan directamente con el Estado a través de mecanismos de lobby y presión política en privado. El sistema político carece de transparencia y la protección estatal suple los mecanismos de mercado.

En el cuadrante A, se ubican los empresarios agrícolas ligados con los complejos agroindustriales, pero también los pequeños empresarios y farmers capitalizados. En el cuadrante B, se ubican los campesinos que han logrado insertarse en cadenas o complejos agroindustriales, por sí o a través de cooperativas comerciales o agroindustriales. Son campesinos que han incorporado técnicas de producción modernas, y que atienden mercados de mayor poder adquisitivo, nacionales o del exterior. En este cuadrante, también se ubican los asalariados

permanentes y calificados de los empresarios agrícolas y de los complejos agroindustriales. En el cuadrante C, se ubican los campesinos pobres, semiasalariados, asalariados temporales, aparceros, medieros, changarines, "boias frías", desocupados, etc. En el cuadrante D, se ubican los empresarios capitalistas-terratenientes (estancieros, "coroneles", las empresas agroforestales, los ganaderos, las empresas que producen para el mercado interno sin vinculación con una cadena o complejo agroindustrial).

Posicionados así los actores principales, es posible ahora ubicar a otros actores y pensar el gráfico en términos de dinámica. Por ejemplo, el pequeño capital comercial, el acopiador local, el intermediario, el bolichero, el abarroterista, el camionero o transportista de cualquier tipo, que desempeña las funciones no solo de comerciante sino también de pequeño prestamista, medra y domina en el cuadrante C. En cambio, el gran capital comercial ligado con la exportación tradicional del agro latinoamericano

(azúcar, café, cacao, carnes, algodón, etc) se ubica más bien en el cuadrante D. Un actor que recién entra en el escenario, pero cada vez cobra mayor importancia, como son las organizaciones no gubernamentales, se ubica prioritariamente en el cuadrante C, si bien algunas lo hacen en el cuadrante B. Sin embargo, su acción va dirigida a que los campesinos con quienes trabajan migren del cuadrante C al cuadrante B. El reconocimiento de las ONG's, por parte del Estado, proceso aún incompleto e imperfecto, depende en gran parte de la modernidad del Estado. Esto también se ejemplifica por la dinámica de un pasaje del cuadrante C al B.

Los procesos de cambio técnico son predominantes en los cuadrantes A y B. Sin embargo, es éste el que explica, al menos en parte, la posibilidad de que los campesinos pobres migren al cuadrante B. Los procesos de acumulación, en cambio, son los que permiten el pasaje del cuadrante B al A.

El Desarrollo Rural o, lo que sería lo mismo, la modernización del agro, consistiría en las técnicas, metodologías, políticas y acciones que permiten pasar el cuadrante C al B. Sin embargo, el cuadrante también permite visualizar que éste no es solo un proceso tecnológico, sino que involucra el proceso de modernización del Estado y la construcción de actores sociales, no solo campesinos (en el cuadrante B), sino también modernos empresarios. En dicha visión más amplia del Desarrollo Rural, éste no se reduciría solamente al fortalecimiento de los actores campesinos, es decir al pasaje del cuadrante C al B, sino que también se vería fortalecido por la construcción de actores empresariales modernos, esto es, el pasaje de tales empresarios del cuadrante D al A.

Un modelo de este tipo implica entre otros:

a. Continuación de las Reformas Económicas que impliquen mayores flujos de inversión al campo.

b. Compromiso político con la agricultura y el desarrollo rural sobre la base de un amplio consenso.

c. Nuevos sistemas públicos/privados para el desarrollo rural. Los procesos de privatización generan grandes riesgos para los pequeños. Es necesario emprender nuevas empresas y experiencias novedosas en campos como el crédito, desarrollo agrícola, bienestar social.

d. Nuevas formas de contratación y relación entre el complejo agroindustrial y la agricultura campesina.

e. Nuevo papel de las organizaciones de productores y las ONG.

VI. ALGUNOS DESAFIOS Y RETOS

a. En el campo de la Producción

- Diversificación de la producción del pequeño productor por rubros de mayor dinamismo. Ello implica formas de acceso a recursos, reducción de los costos de

transacción y nuevos esfuerzos de investigación en sistemas de producción campesinas con perspectivas de mercado.

- Modernización de la producción de cultivos tradicionales, hoy deficientes.

- El manejo sostenible de los recursos materiales en perspectiva regional y microregional.

b. En el Campo de las Instituciones

Existe en la región una serie de experiencias innovativas de todo tipo. Se pueden señalar dos tipos de esfuerzos que constituyen puntos de partida para este esfuerzo.

En las Organizaciones Campesinas de orientación económica se deben buscar mecanismos que permitan:

- Reducción de los costos de transacción.

- Encontrar soluciones institucionales a las economías de Escala.

- Capturar externalidades.

Ello requiere: mayor experiencia gerencial de estas empresas, nuevas destrezas, un mayor espíritu empresarial y una división clara de funciones entre responsables económicos y responsables reivindicabilistas.

En cuanto a nuevas instituciones locales para el Desarrollo Rural debe pensarse soluciones originales a los temas de acceso campesino a los elementos e insumos para el desarrollo rural.

Crédito

- Cooperativa de Ahorro y Crédito
- Bancos Locales
- Fondos Rotativos

Deben encontrarse mecanismos de vinculación con el sistema financiero formal para que tengan estabilidad.

Tecnología

Empresas y ONG's locales dedicadas a investigar y hacer exten-

sión, pero vinculados con las instituciones nacionales. Se debe encontrar soluciones nuevas a temas como el:

- Pago de los agricultores
- Capacitación continua
- Flujo de información

Comercialización

Papel de las Cooperativas y de las empresas campesinas

Desarrollar formas de control entre grandes y medianas empresas privadas y las empresas agroindustriales con los campesinos.

Las ONG's pueden instituir un elemento innovativo importante en estas transformaciones. Tienen normalmente los recursos, el mandato, los especialistas para emprender en estas experiencias de desarrollo institucional. Así mismo pueden asegurar que estas organizaciones e instituciones nuevas tengan respuesta a los problemas de los grupos más pobres, de las mujeres, de los indígenas, etc. Debe cuidarse sin embargo que no reediten formas de

clientelismo, ni que las ONG's reemplacen las instituciones de la población. Por ejemplo las ONG's pueden ayudar a promover cooperativas de ahorro y crédito o de asistencia técnica, pero no deben reemplazarlas.

c. Apoyar la Modernización del Estado

Los temas que deben preverse son:

- Inversión Social
- Descentralización y Desconcentración
- Nuevos sistemas colaborativos públicos privados
- Mejorar Normas y Leyes
- El Manejo de Recursos Naturales

Un espacio privilegiado para la vinculación del Estado con el desarrollo rural es la microregión. La descentralización microre-

gional constituye el espacio privilegiado que permite vincular nuevas opciones productivas en los sistemas campesinos, desarrollo sostenible de los recursos naturales, impulso a nuevas instituciones y organizaciones campesinas, modernización del Estado, desarrollo de actividades productivas agropecuarias, enlazadas o no con la actividad agropecuaria, etc.

d. Apoyar la Transición de los más pobres al Nuevo Modelo

Debe pensarse que no todos los sectores rurales pobres tienen futuro como agricultores y que muchos deben moverse hacia otros sectores. Para ello hay que enfatizar:

- Capacitación
- Actividades no agropecuarias
- Integración Productiva
- Organización Social

BIBLIOGRAFIA

1. F. Calderón, M. Chiriboga y D. Piñero, *Modernización Democrática e incluyente de la Agricultura en América Latina*, IICA, Serie de Programas, N° 28, San José, Costa Rica, 1992.

2. M. Chiriboga y O. Plaza, *Desarrollo Rural Microregional*, IICA, Serie de Programas N° 32, San José, Costa Rica, 1993.

3. IICA, *La Agricultura en América Latina y El Caribe, Estrategias para el Fin del Siglo*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España, IICA, X, Conferencia Iberoamericana de Ministros de Agricultura, Madrid, San José, Costa Rica, 1991.

4. C. Pomareda, *Macroeconomic Adjustment and Structural Change in the Agriculture of LAC: How Much has Happend?*, Paper presented at the 29 Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Hohenheim, Germany, St. 21-25, 1992.

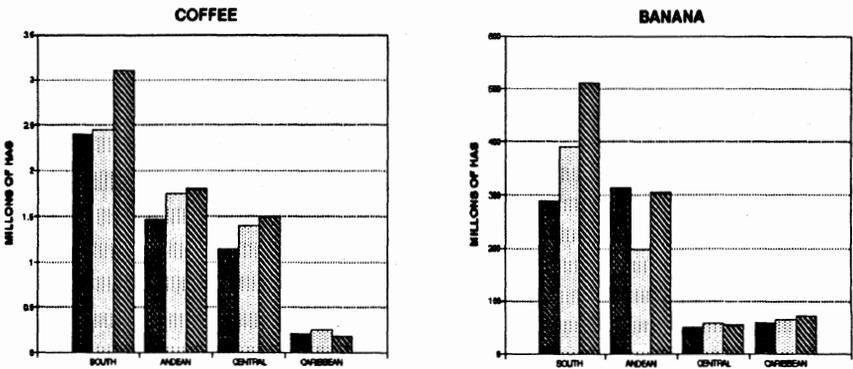
5. J. and Carl Eicher, *Agricultural Development ideas in Historial Perspective*, in C. Eicher and J. Staatz (edit), *Agricultural Development in the third World*, The John Hopkins University Press, 2d. Edition, Maryland, 1990.

GRAFICOS

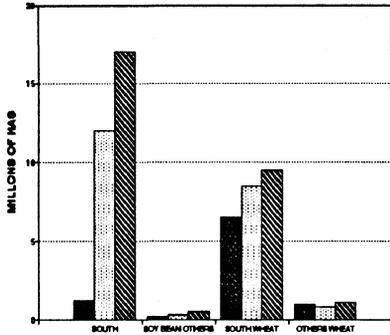
FIGURA 1

LAC: HARVESTED AREA OF TOTAL CEREAL, RICE, CORN, SOY-BEAN, WHEAT, COFFEE AND BANANA, BY COUNTRY GROUPS

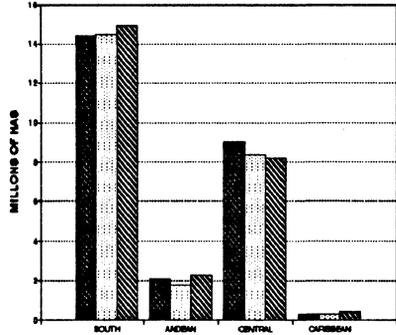
1970-1980-1989



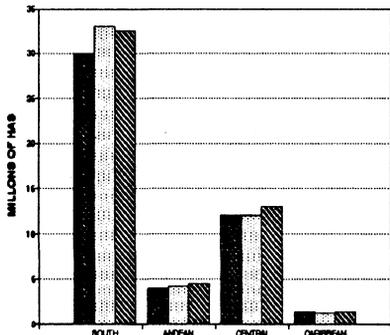
SOYBEAN AND WHEAT



CORN



CEREALS



RICE

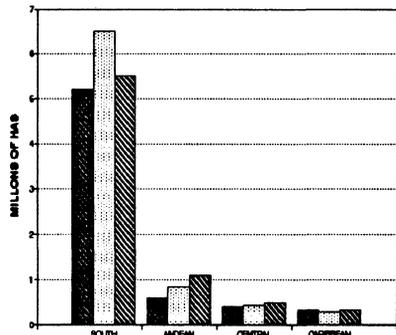


FIGURA 2

LAC: PRODUCTIVITY CHANGES OF COFFEE MILK, EGGS, BANANA RICE AND SOYBEAN (MIN., AVERAGE AND MAX. VALUE) 1979-1989

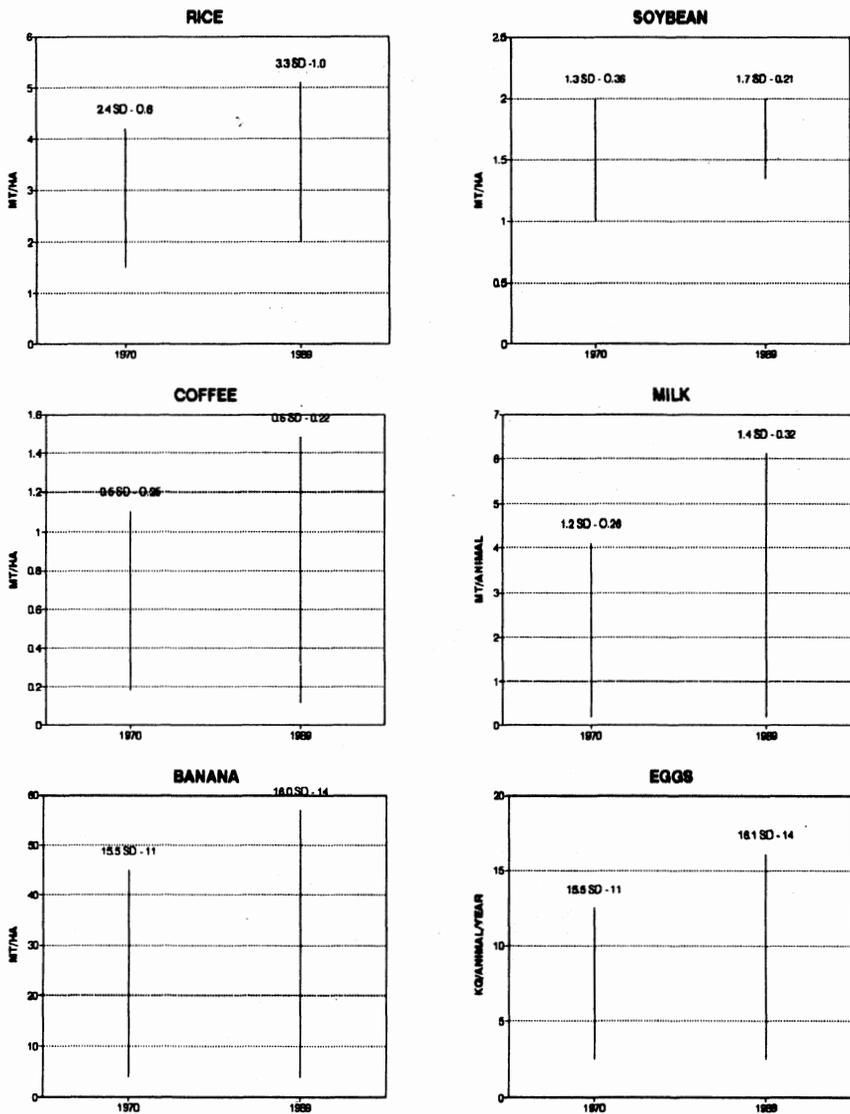
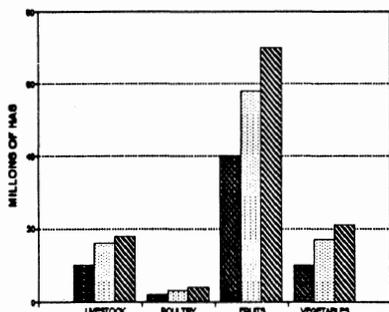


FIGURA 3

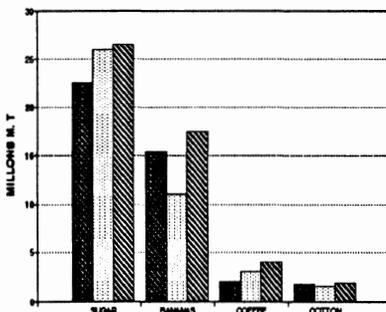
LAC: AGRICULTURAL PRODUCTION VOL.
1970, 1980 Y 1989

FLACSO Biblioteca

LAC: PRODUCTION VOLUME OF LIVESTOCK
POULTRY, FRUITS AND VEGETABLES



LAC: PRODUCTION VOLUME OF SUGAR, BANANA
COFFEE AND COTTON



LAC: PRODUCTION VOLUME OF TOTAL CEREAL
WHEAT, RICE, CORN AND SOYBEAN

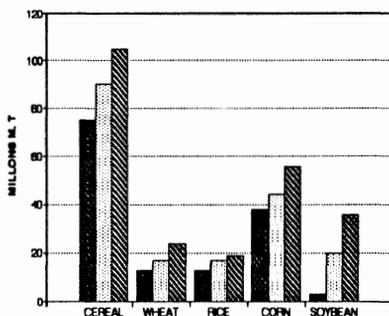
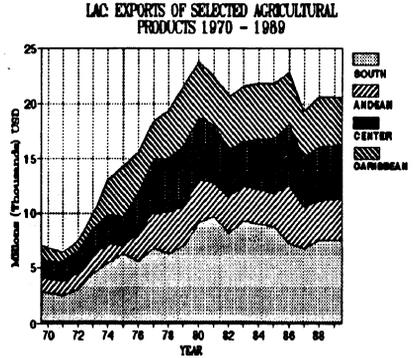
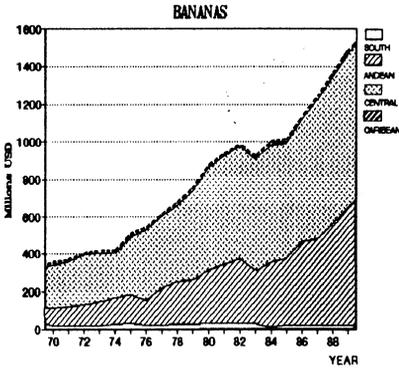
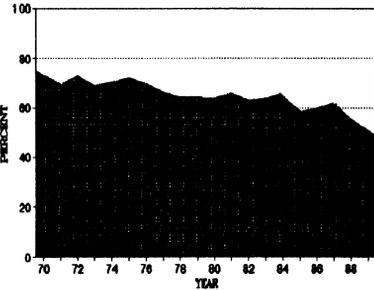


FIGURA 4

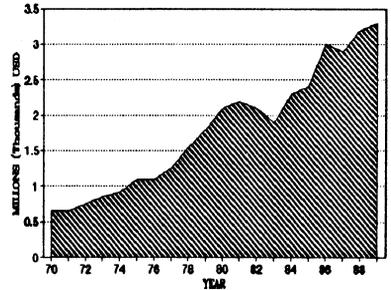
LAC: AGRICULTURAL EXPORTS VALUE & EXPORTS OF SELECTED AGRICULTURAL PRODUCTS



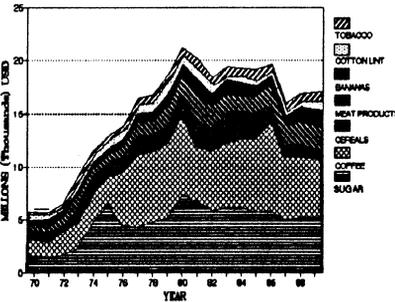
LAC TRADITIONAL CROPS AS PERCENT OF AG. EXPORTS VALUE, 1970 - 1988



LAC VEGETABLES, FRUITS & NUTS EXPORT VALUE, 1970 - 1989



LAC EXPORTS OF SELECTED AGRICULTURAL PRODUCTS 1970 - 1988

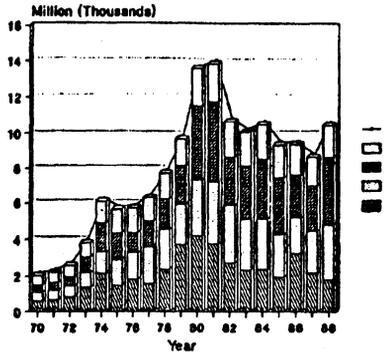


SELECTED PRODUCTS:

- GROUP OF 6 PRODUCTS:
 TOBACCO & PRODUCTS
 COTTON LINT
 MEAT PRODUCTS
 CEREALS
 COFFEE, GREEN & ROASTED
 CENTRIFUGAL SUGAR
 VEGETABLES, FRUITS & NUTS
 BANANAS

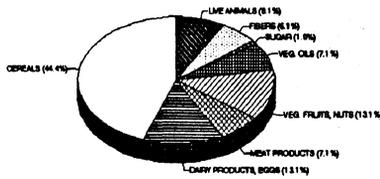
FIGURA 5

LAC: AGRICULTURAL IMPORTS

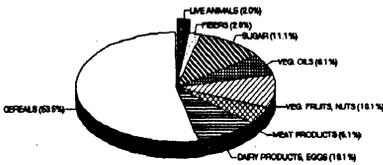


LAC: IMPORTS OF SELECTED AGRICULTURAL PRODUCTS (MILLIONS US DOLLARS)

1970



1980



1989

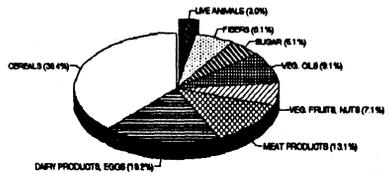


FIGURA 6

EL DESARROLLO RURAL EN LOS 90
MODERNIZACION INCLUYENTE
Y SOSTENIBLE

ACTORES CONSTITUIDOS
Y QUE CONCERTAN

ESTADO MODERNO
CON SISTEMA POLITICO
FUERTE DESCENTRALIZADO

DESARROLLO RURAL
CONSTITUCION DE
(+)

MODERNIZACION

EMPRESARIOS
AGRICOLAS Y
AGROINDUSTRIALES

CAMPESINOS VIABLES
Pequeñas Empresas
Agroindustriales
Trabajadores calificados
y permanente

ACTORES

DEL

ESTADO

a
d

b
c

SOCIALES

ESTADO PREBENDA-
LISTA Y CLIENTELISTA

EMPRESARIOS
TRADICIONALES DE
TIPO RENTISTA

CAMPESINOS POBRES
SEMIASALARIADOS,
MEDIEROS, ESTRATEGIAS
COMPLEJAS DE SOBREVIVENCIA

ACTORES NO SE
CONSTITUYEN NI
DIALOGAN

(-)

MODERNIZACION EXCLUYENTE
Y DEGRADANTE

Entre la multitud
se encuentra un elemento
subversivo...
¡identifíquelo!





Un pequeño grupo de campesinos minifundistas, intenta convertirse en una asociación de medianos empresarios dedicados al cultivo del banano

VOLUNTAD DE DIOS: LOS CAMPESINOS Y LA PRODUCCION DE BANANO

Rafael Guerrero

Hace aproximadamente tres años, la cooperativa Voluntad de Dios, perteneciente a la parroquia Antonio Sotomayor, cantón Vinces, de la provincia de los Ríos, tomó la decisión de empezar a desarrollar una bananera de tierras que, hasta entonces, habían estado dedicadas al cultivo del cacao.

En ese momento, recién había empezado el auge de la producción de banano, que posteriormente desembocaría en la crisis actual, caracterizada por la baja de la demanda mundial y la pérdida del mercado europeo.

La decisión de la cooperativa habla por sí misma de sus socios: revela que se trata de un grupo de agricultores animados por la voluntad de hacer dinero, invirtiendo en lo que en ese momento era el negocio más rentable de la agricultura ecuatoriana.

En el Ecuador, la mediana propiedad desempeñó un rol más o menos significativo en el desarrollo de la producción bananera, especialmente en la década de los años '50. Incluso se puede decir que un aumento tan fuerte de la rentabilidad del cultivo como el que se produjo hace pocos años, siempre abre la posibilidad de que se produzcan procesos de acumulación entre campesinos más o menos acomodados.

Pero los socios de la cooperativa Voluntad de Dios no son media-

nos agricultores. Se trata de once campesinos, cada uno de los cuales tenía un promedio de 2.27 Has. Es decir, la cooperativa contaba con 25 Has, 8 de las cuales estaban dedicadas a la producción de arroz; las 17 restantes se dedicaron a la siembra de banano.

Más aún, para 1989, la cooperativa solo tenía 8 Has. dedicadas a la producción de arroz, lo que significa que cada productor tenía un promedio de apenas 0.72 Has. Estas cifras dejan ver que se trata de un grupo de campesinos minifundistas, que obtuvieron sus diminutas propiedades mediante la reforma agraria.

Las 17 hectáreas que se incorporarían a la producción de banano, fueron adquiridas mediante un préstamo concedido por una organización no gubernamental, a tasas de interés subsidiadas. Antes de que decidieran sembrar en ellas banano, estas 17 Has. estaban dedicadas a la producción de cacao.

Lo que presenta de interesante el caso de la cooperativa Voluntad

de Dios, es el hecho que, un pequeño grupo de campesinos minifundistas, intenta convertirse en una asociación de medianos empresarios dedicados al cultivo del banano.

El caso de la cooperativa Voluntad de Dios plantea de inmediato la cuestión de la racionalidad que rige las decisiones económicas de los pequeños agricultores. Esta es una cuestión importante, pues los programas de desarrollo con pequeños agricultores, deben ser diseñados teniendo en cuenta, precisamente, la racionalidad de la economía campesina.

A primera vista, lo que llama la atención es el hecho de que la agricultura de los campesinos de la cooperativa Voluntad de Dios y, en general, de los campesinos de Vinges, es una agricultura tradicional, que cuenta con pocas inversiones y sistemas de cultivo que arrojan bajos rendimientos.

La cuestión es cómo explicar este carácter tradicional de la producción de la zona y de la cooperati-

va, y el paso de esta a la producción de banano, con la transformación económica y técnica que involucra esto último. Empecemos haciendo algunas observaciones sobre la producción de arroz y cacao.

LOS CULTIVOS TRADICIONALES

Cuando se analiza la producción de arroz y cacao -(cultivos que poseía la cooperativa antes de invertir en banano)- entre agricultores de hasta 5 Has. del cantón Vinges, la conclusión que impone es que no se trata solamente de pequeños productores, sino, además, de productores tradicionales, que utilizan sistemas de cultivo con los cuales se obtienen bajos rendimientos.

En el caso particular de la producción de arroz, los campesinos de Vinges y Baba- zona en la cual se encuentra la cooperativa Voluntad de Dios- obtienen rendimientos de 25 quintales por Ha.

Estos rendimientos son considerablemente bajos si se los com-

para con el promedio nacional-40 quintales- y con los rendimientos de los países vecinos competidores, como Colombia, donde se obtienen rendimientos del doble de los nacionales.

Una de las características del cultivo del arroz en Vinces entre campesinos, en su alto nivel de riesgo e incertidumbre, resultado de la falta de una tecnología moderna de control del agua.

Además, la falta de capital y la estrecha dimensión de las unidades de producción determina que se use poca maquinaria y que se fertilice poco la tierra. En lo que a esto último se refiere, los campesinos de Vinces apenas utilizan dos quintales de urea por cuadra, cuando los campesinos de Daule usan 6.

El carácter tradicional del cultivo del arroz entre los campesinos de Vinces se pone de manifiesto en la composición del costo de producción. Según G. Santos, los

gastos en mano de obra representan el 54.5 por ciento del costo ¹.

Por otra parte, el cultivo del cacao entre los campesinos es en el fondo un cultivo de subsistencia: las únicas inversiones que realiza el productor tienen que ver con la limpieza de la huerta, que generalmente se hace con mano de obra familiar no pagada. No hay renovación de cacaotales.

La función de la huerta es la de proporcionar al productor ingresos monetarios durante el invierno (Enero-Mayo) mientras se desarrolla el cultivo del arroz. Los ingresos de la producción cacaotera le permiten al campesino vivir durante estos meses. En este sentido, la función que cumple la huerta en la economía del campesino es importante, pero en la misma no se realizan inversiones tendientes a aumentar rendimientos y rentabilidad.

En resumen, una economía de subsistencia, en la que el único

¹ G. Santos, Análisis de Costos de Producción Promedio por Cuadra para Arroz de Invierno, Babahoyo, FINAGRO, 1992.

recurso que se invierte es la mano de obra familiar, la misma que a pesar de esto, permanece subocupada durante períodos del año más o menos prolongados. Los socios de la cooperativa Voluntad de Dios pertenecen a esta categoría de productores.

LA BUSQUEDA DE RENTABILIDAD

La explicación del carácter tradicional de la producción campesina de la zona radica en la crónica falta de capital que soportan estos productores. En el caso de la cooperativa Voluntad de Dios, los socios no han tenido hasta ahora acceso al crédito del Banco Nacional de Fomento ni de la banca privada.

Pero este es un hecho que afecta a la gran mayoría de los campesinos de la zona, los cuales están obligados a recurrir a los comerciantes y prestamistas locales, quienes cobran tasas de interés del

15% mensual, esto es, 180% de interés al año.

La falta de capital impide que los productores realicen innovaciones técnicas en sus unidades de producción. La consecuencia son los bajos rendimientos y los elevados costos de producción.

Sin embargo, la economía de los campesinos de la cooperativa Voluntad de Dios está fuertemente integrada al mercado, tanto de bienes agrícolas como de mano de obra. Se puede decir que a excepción de la tierra, todos los factores de producción circulan a través del mercado.

En el caso de la tierra esto no ocurre porque de acuerdo con disposiciones legales las cooperativas no pueden vender la tierra hasta después de cierta cantidad de años. Esto significa que la mencionada disposición legal obstaculiza la conversión de la tierra de los pequeños agricultores en mercancía, y por esta vía, dificult-

ta el cálculo económico en la unidad de producción ².

Sin embargo, esto último no impide que los campesinos se percaten de las diferencias de rentabilidad existentes entre usos alternativos de los factores de producción, puesto que se trata de agricultores que conocen el mercado.

Lo que hay detrás de la decisión de la cooperativa Voluntad de Dios, es precisamente el hecho de haber advertido que había la oportunidad de un uso más rentable de los factores de producción. No solo de la tierra, sino también de la mano de obra y del poco capital con que contaban. Se trataba de elevar la rentabilidad sustituyendo cultivos.

Dado que la cooperativa carecía de capital para desarrollar la bananera, y que el Banco Nacional de Fomento no les proporcionó el préstamo, la organización optó

por la vía que tradicionalmente utilizan los pequeños productores: recurriendo a los prestamistas locales, quienes les otorgaron créditos a la mencionada tasa de interés.

La cooperativa se endeudó en 50 millones de sucres. El sistema de cultivo que lograron construir tenía algunas limitaciones importantes. En primer lugar, carecía de riego por aspersión. La cooperativa solo tenía una bomba de 4 pulgadas, y tenían que regar con manguera, mata por mata.

Además, la falta de capital impedía que se fertilizara adecuadamente la bananera. Según el dirigente, la bananera "casi nunca se fertilizaba". Obviamente, esto determinaba bajos rendimientos.

Por otro lado, tampoco contaban con un sistema de funiculares para movilizar los racimos de banano dentro de la plantación. Es importante contar con este sistema

² A nosotros nos parece importante que los pequeños agricultores puedan ser plenamente productores independientes no sujetos a disposiciones como la mencionada. Una de las razones por las cuales los campesinos tienen dificultades para obtener crédito, es el hecho de que carecen de títulos individuales de propiedad, y por lo tanto, no pueden hipotecar sus tierras.

para preservar la calidad de la fruta.

Sin embargo, trabajaban sin funitculares porque las distancias que recorre el banano en una plantación pequeña no son significativas, y esto reduce el riesgo de que la fruta se estropee. El banano era trasladado hasta la empacadora en las llamadas "cunas".

En estas condiciones, según el dirigente de la cooperativa, esta obtenía 1.460 cajas de banano por Ha., al año. Este rendimiento es considerablemente inferior al promedio nacional, que se encuentra en 2.500 caja por Ha.

Por otro lado, la cooperativa había establecido un contrato con una empresa exportadora, Bagno, para venderle la fruta. Además, Bagno le había otorgado a la cooperativa un préstamo por 1 millón 500 mil sucres.

De acuerdo con las declaraciones de los dirigentes de la organización, la empresa exportadora cumplió con el contrato, de ma-

nera que pudieron vender toda la producción.

Más aún, siempre según la misma fuente, no había rechazado en la recepción del banano por parte de Bagno. Se puede pensar, entonces, que las dificultades que tuvo que enfrentar la cooperativa no se presentaron por el lado de la comercialización.

A pesar del esfuerzo realizado, la cooperativa se vio obligada a vender la bananera. Según Máximo Méndez, fueron las deudas las que obligaron a tomar esta decisión. Los préstamos se vencían uno tras otro sin que la cooperativa pudiera pagarlos, especialmente por los elevados intereses.

La cooperativa vendió la bananera en 65 millones de sucres; la deuda contraída era de 50 millones. La venta de la bananera produjo antes de que descendiera el precio de la fruta en el mercado nacional. Todavía había demanda en el mercado mundial y los gobiernos europeos aún no imponían barreras al ingreso del ba-

nano en la Comunidad Económica Europea.

Con los fondos de la venta de la bananera se cancelaron las deudas pendientes. Los campesinos ya no tienen deudas, y han regresado a la agricultura tradicional que practicaban antes del auge bananero. También han regresado a la pobreza... Los cultivos tradicionales son como una condena...

Esta regresión evoca la imagen de un **productor de mercancías cautivo**, un esclavo de la libertad de mercado, condenado a producir siempre lo mismo, aunque la rentabilidad de la producción sea baja. La falta de capital determina que el productor tenga dificultades para sustituir unos cultivos por otros, de acuerdo con las señales del mercado.

Si bien es verdad que el pequeño agricultor tiene mayores limitaciones que otras categorías de productores para expandir o contraer su producción en función de la rentabilidad de la misma, sería equivocado creer que las deci-

siones económicas que toma son independientes de este criterio.

Las sustituciones de cultivos, las innovaciones técnicas, la venta de la mano de obra o la compra de la misma, etc., obedecen a cálculos de rentabilidad, y creemos que esta racionalidad económica debe ser tenida en cuenta en la construcción de programas de desarrollo campesinos.

La decisión de la cooperativa Voluntad de Dios de sembrar banano puede haber sido una decisión discutible, por decir lo menos. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, una hectárea de banano costaba hace un año y medio atrás, alrededor de 10 millones de sucres.

La cooperativa tenía inversiones de cerca de 3 millones de sucres por hectárea, es decir, inversiones considerablemente inferiores a las necesidades para poder competir en el mercado. En el fondo, esto significa que la cooperativa sobrestimó su capacidad de endeudamiento, y fue esto lo que

condujo el proyecto al fracaso, no la falta de mercado.

Al menos esto es lo que se puede decir si no se tiene en cuenta la contracción actual de la demanda de la fruta. La cooperativa Voluntad de Dios estuvo en el mercado mientras los precios de la fruta estaban altos. Vendían la caja de banano a 5.700 sucres. De manera que no fue la falta de mercado la causa inmediata del abandono de la bananera.

En lo que a mercado se refiere, la estrategia de la cooperativa consistía en vender banano en un momento en que las grandes empresas compraban todo lo que podían porque la demanda en el mercado internacional era muy fuerte.

Aunque el precio que recibían no era necesariamente el mejor, era, sin embargo, lo suficientemente bueno como para que la actividad fuera más rentable que otras como el arroz y el cacao. El negocio del banano de los pequeños productores consiste en sobrevivir en los márgenes del mercado, domi-

nado por grandes y medianos productores.

Se trata de una empresa ciertamente precaria. La contracción del mercado pende como una Espada de Damocles sobre productores como estos. Es lo que están haciendo actualmente otros campesinos de la misma zona, socios de la cooperativa San Vicente.

Aunque conocen que la cooperativa Voluntad de Dios fracasó, han decidido sembrar banano, y están vendiendo la fruta a Bagno. Según uno de estos productores, la diferencia con la experiencia de la Voluntad de Dios, es que ellos no tienen deudas y mantienen un control sobre los gastos.

No se puede dejar de señalar que se trata de una decisión que encierra un alto riesgo. Sin embargo, es un riesgo que los productores están dispuestos a correr, pues la otra posibilidad, es seguir cultivando cacao, y en una hectárea de cacao apenas se puede ganar 690 mil sucres al año.

Es difícil saber lo que ocurrirá con la experiencia de la cooperativa San Vicente. Podría ocurrir que la compañía exportadora no les compre más y los campesinos pierdan el capital invertido.

Pero en todo caso, hay un hecho que nos parece particularmente importante de destacar: los campesinos actúan como pequeños empresarios; hacen cálculos

de rentabilidad y sobre esta base toman sus decisiones económicas.

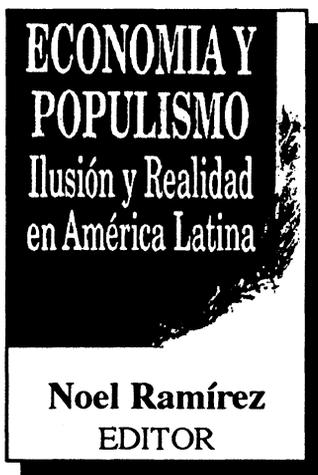
Esto puede servirnos para impulsar el desarrollo no de la producción de banano, sino de otros cultivos en los cuales los pequeños productores pueden tener más rentabilidad que en sus producciones tradicionales. Cultivos como tomate industrial, menta, frutas de exportación y otros.

FLACSO - Biblioteca



SOBRE POPULISMOS Y ECONOMIAS

Pedro Páez



acá de su polémica figura -recuperada seráficamente desde la nostalgia por tirtos y troyanos- quedan las disputas teóricas que inquietaban hace una década a los foros académicos y políticos en torno a la significación histórica y a la categorización del fenómeno velasquista. Populista o no?. Tras las posiciones que protagonizaron el debate estuvo siempre el interés por definir contenidos que permitiesen comprender una realidad para superarla.

Los cien años del natalicio de Velasco Ibarra han dado lugar a multifacéticas reminiscencias. Entre ellas, aunque solo lejanamente, se ha vuelto a poner en el ambiente el debate en torno al "populismo" que habría protagonizado tan singular político. Más

Esa pretensión científica daba continuidad al esfuerzo de las ciencias sociales latinoamericanas por depurar sus categorías y conceptos. Solo así podfa salvarse de la vaguedad y la ubicuidad a un "populismo" que inicialmente comprendía desde los narodniki

rusos y los movimientos de “farmers” norteamericanos de hace casi un siglo, hasta Perón y Vargas, y desde las experiencias del conservadurismo velasquista en Ecuador hasta las revoluciones china y cubana. En la dicotomía de lo racional y lo irracional, y entendiendo por racional el ordenamiento establecido por las experiencias de modernización de la Europa Occidental, se dijo “populista” a todo aquello que implicaba alejamiento de la ortodoxia en la gestión del control de masas, a cualquier concesión a los de abajo en la cultura de dominación y, en el modo de hacer política, a cualquier alternativa audaz de controlar y encauzar catárticamente la movilización popular.

Largo trecho debieron recorrer las ciencias sociales hasta depurar el término y ligarlo, en su acepción más estricta, a los procesos de integración política de las masas expulsadas de matrices precapitalistas en el campo. Procesos articulados desde una alianza de la emergente burguesía industrial con otros sectores urbanos subalternos, incluyendo el proletaria-

do. En torno a esas líneas así definidas, continúa la discusión (redes clientelares, referentes simbólicos, etc.).

Hoy regresa con fuerza otro vago y ubicuo “populismo”. Como que nunca hubiese corrido agua bajo el puente. Claro, por las exigencias de la crisis, aparece en el seno de otro discurso: el de la economía tecnocrática. “Populista” es ahora toda opción que disienta, en política económica, de la ortodoxia neoliberal. En el gran saco deben entrar, por supuesto, los gobiernos de Perón y Vargas, pero también los de Allende y los sandinistas, y los del primer período de Carlos Andrés Pérez y Alan García, y los de Velasco Alvarado y de Siles, y los de Alfonsín y de López Portillo, y los gobiernos brasileños de los últimos sesenta años, y ... En fin, todo lo que no está en (el) orden. Vaya categoría!.

La conceptualización de esta reciente acepción, había venido ganando terreno desde corrientes de opinión ligadas a la “nueva derecha” que ha copado espacios de

difusión cada vez más masiva. Siendo la hora de su sistematización y su puesta a punto para el mundo académico, el nuevo (?) paradigma -para usar el andamiaje descriptivo kuhniano- empieza a ser difundido por textos de aceptación creciente, con el destino manifiesto de pasar a ser, dentro de poco, parte indiscutida del léxico común de la "ciencia normal". Dado el carácter piramidal y jerárquico de la producción y circulación de las ideas en esta sociedad, no es preciso arrancar consensos más allá de sectores de élite.

Papel muy destacado en la difusión de esta visión de las experiencias latinoamericanas recientes le correspondería a la publicación de la compilación de N. Ramírez: "Economía y Populismo: Ilusión y realidad en América Latina" ¹, publicado por el Programa de Estudios y Entrenamiento Económico del INCAE en el Ecuador, con auspicios de la AID y el Ministerio de Finanzas del Ecuador, para la capaci-

tación empresarial del país. Se trata de un esfuerzo inteligente de reunir en un solo texto las lecturas básicas para presentar la propuesta que "compara y caracteriza la política macroeconómica de tipo populista frente a otro tipo de política de naturaleza ortodoxa", como viable y coherente. Y única.

La publicación nos trae, en nítida impresión, desde el marco teórico para caracterizar qué debe y no debe hacerse en política económica (véase los trabajos de Ramírez y el tantas veces reeditado y aplaudido artículo de Dornbusch y Edwards: "La macroeconomía del populismo en América Latina"), hasta consejos relevantes de marketing político y gobernabilidad (Lindenberg, M.: "Evaluación del impacto político de las estrategias económicas: Manejo de ganadores y perdedores"; y De Pablo, J. C.: "Cómo fracasar rotundamente como Ministro de Economía"), pasando por un par de evaluaciones polémicas pero muy inte-

¹. INCAE-PROGRESEC, Quito 1991.

resantes sobre el desfase entre intenciones y resultados de la política económica sandinista.

Por supuesto, el tema del desfase entre intenciones (o talvez, en muchos casos, solo ofrecimientos) y resultados, subyacente a los textos enunciados, resulta medular para evaluar no solo a las experiencias analizadas, sino para que América Latina aprenda de su historia y reconozca nuevos caminos, más eficaces y menos ideológicos para su desarrollo. Por eso mismo resulta indispensable velar porque se genere un debate en torno a las posibles alternativas, y que no se presente como última e indiscutible palabra, aquel punto de vista que plantea el "magister dixit" de los gurús del neoliberalismo.

La desobediencia

Más allá de los propósitos conscientes de los autores involucrados en esta y otras publicaciones relativas, el anatema de "populista" permite una identificación

fácil y maniquea de todo lo que, en la perspectiva ortodoxa, no debe hacerse si se posee una elemental dosis de honestidad y raciocinio. La receta está dada. Hay que estudiársela, difundirla para convencer y aplicarla. Como en toda propuesta de la "ciencia normal", no cabe discutir el paradigma, a lo sumo empeñarse en resolver sofisticadamente los eventuales enigmas internos que surjan.

Si los ejemplos de los que se infirieron las características talle única del otro "populismo" fueron el Brasil de Vargas y la Argentina de Perón, los de éste son el Chile de Allende y el Perú de García.

Con ellos se ha armado el lecho de Procusto por el que deberán pasar los distintos episodios de política económica, de los más heterogéneos signos clasistas y en las condiciones internas y externas más diversas. Aunque Dornbusch y Edwards advierten en esta versión de su artículo de que la política en las diversas experiencias difiere mucho, y solo la macroeconomía es la misma, en

una publicación más reciente ² prologan y compilan trabajos en una perspectiva generalizante, pese a ciertos señalamientos comparativos ³.

No obstante ciertos planteamientos que subrayan el carácter cortoplacista, “facilista” y autodestructor de las prácticas “populistas”, la definición del paradigma, en general, subyacente en este tipo de literatura la sintetizan Dornbusch y Edwards:

“Entendemos por <<populismo>> un enfoque al análisis económico que hace hincapié en el crecimiento y la redistribución del ingreso, y minimiza los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas <<agresivas>> que operan fuera del mercado.” ⁴

Inclusive se adelanta un esquema general de las condiciones del surgimiento y la secuencia que lleva inevitablemente al colapso, conforme señalan los lineamientos de estos mismos autores:

Tras una política económica conservadora o inclusive programas de ajuste recesivos se fortalece una corriente de opinión sobre la necesidad de implementar alternativas más ligadas a la expansión y el bienestar ⁵, sobre el margen de holgura que la propia estabilización previa ha logrado en los balances fiscal y externo.

Al amparo de éstas reservas, de la posibilidad de establecer ciertos racionamientos a las importaciones y de la significativa capacidad instalada ociosa existente, se lanza una política de reactivación y redistribución. Vía controles administrativos y sub-

² DORNBUSCH, R. y EDWARDS, S.: “The macroeconomics of Populism in Latin America”, U. of Chicago Press, USA 1991.

³ Ver, por ejemplo, KAUFMAN & STALLINGS: “The Political Economy of Latin American Populism”, o CARDOSO & HELWEGE: “Populism, Profligacy and Redistribution” en la publicación mencionada.

⁴ Cf. RAMOS, op. cit., p. 39.

⁵ Otros recalcan la inestabilidad y el descontento como premisas claves del surgimiento del fenómeno, por ejemplo, DE CASTRO & RONCI: “Sixty years of populism in Brazil”, en la composición mentada.

sidios se busca manejar los precios relativos, rezagando a aquellos rubros claves para una política de sustitución de importaciones y de fomento industrial: el tipo de cambio, la tasa de interés, los bienes salarios -en especial los agrícolas-, y bienes y servicios provistos de una u otra manera por el sector público. Todo ello ligado a propuestas más o menos radicales de reestructuración de la economía en torno al ahorro de divisas y la ampliación del mercado interno sobre la base de incrementos en el salario real y, talvez, modificaciones en los esquemas vigentes de propiedad.

Un primer momento, de éxito del programa: crece el producto, los salarios reales, el empleo y la utilización de capacidad ociosa; los controles de precios y los subsidios evitan que la inflación se dispare y las escaseces resultantes de esos controles y de la expansión de la demanda se subsanan con importaciones financiadas con suspensión de pagos externos o disminución de reservas.

Pronto se agotan las posibilidades de este esquema y empiezan a encadenarse recurrentemente cuellos de botella. El déficit fiscal crece por el esfuerzo interventor y tiende a ser financiado por vías que resultan inflacionistas. Se agotan inventarios de bienes nacionales e importados: los primeros, desincentivados en tanto la estructura de estímulos armada ad hoc no contrarresta las condiciones globales de rentabilización; los segundos, presa de los controles y del agotamiento del fondo de divisas. Dependiendo de la conflictividad de la experiencia, el plazo de estos agotamientos se acorta por boicot abierto de productores y exportadores internos, o proveedores de fondos internacionales.

Para una tercera etapa, los desequilibrios fiscal y externo alcanzan niveles críticos y se desatan procesos de inflación alta o hiperinflación. Bajan la producción, los salarios reales y el empleo. Fracasa la alternativa y se entrará inminentemente a una cuarta etapa -generalmente bajo un nuevo gobierno- de ajuste or-

todoxo y reducción dramática del salario real .

Otras pistas

Para detectar los graves errores voluntaristas que se dieron en la gestión de procesos que están enmarcados en leyes objetivas del modo de producción en esta fase de su desarrollo, es ineludible un esfuerzo científico crítico de gran envergadura. Sobre todo, en lo que respecta a la importancia de las restricciones presupuestarias en la sanción de la ley del valor y a la complejidad de los mecanismos del capitalismo monopolista de estado: su rigor puede convertir a políticas bien intencionadas, en un verdadero desastre para sus supuestos beneficiarios.

Para el efecto, sin duda, resultan muy valiosos muchos de los planteamientos de la literatura aquí reseñada. Pero es necesario hacer memoria que con la misma fuerza y seguridad con que se plantea ahora esta receta y se santanizan las antiguas políticas desarrollistas y keynesianas, se impuso, hace pocas décadas, como

verdad indiscutible el evangelio del desarrollismo y la síntesis neoclásica-keynesiana, sin opciones viables.

Como parte del propósito de restringir opciones, se presenta a esto como un debate meramente académico sobre quién tiene razón respecto a un modelo de realidad ahistórico y abstracto. Pero solo podrán superarse los fuertes condicionamientos sectarios de ambos bandos una vez que se ubique que no solo se trata de un quiebre teórico, sino que, básicamente, las condiciones de operación de las leyes del sistema han dado un salto cualitativo.

En torno a este tipo de consideraciones, creemos, pueden abrirse nuevas pistas de comprensión sobre los caminos que ha seguido y puede seguir América Latina. Veamos.

El papel de los desequilibrios macroeconómicos está determinado por las condiciones esenciales de la acumulación del capital y de la evolución de la tasa de ganancia, tanto en el centro

como en la periferia, entendidas, claro, en su articulación jerárquica y asimétrica. La historia del capitalismo está guiada por los esfuerzos individuales y colectivos por avanzar por encima de sus contradicciones internas, y dentro de ellas una línea explicativa clave se define por la tendencia descendente de la ganancia y sus contratendencias.

Los movimientos cíclicos de la acumulación (ciclos de Kitchin, Juglar y Kondratief, en especial) están gobernados por los cambios en la correlación entre esas fuerzas. Todos ellos están marcando el curso y el ritmo de las modificaciones del sistema y del agotamiento de ciertas posibilidades y su relevo eventual. Pero sobre todo, estos cambios son más profundos en torno al curso de las ondas largas o de Kondratief. Centremos nuestra atención en el último ciclo de este tipo que permitió al capitalismo sus momentos más prósperos, tras la II Guerra Mundial.

El desarrollo del trabajo improductivo, la imparable terciariza-

ción de la economía, la intervención estatal, el manejo de los precios relativos, las políticas expansivas y deficitarias, etc., constituyeron en su momento alicientes efectivos al crecimiento del capital. Hasta que se agotan como tales y se convierten en su contrario: lastres perniciosos a una rentabilidad que pugna hoy por recuperarse.

Durante la onda larga de ascenso las contratendencias a la caída de la tasa de ganancia son eficientes; por tanto, la correlación entre las inversiones productivas y las especulativas favorece a las primeras, prima un ambiente de acumulación sobre el de monopolización (la concentración sobre la centralización). Estos períodos son propicios para el desarrollo tecnológico y su eventual despliegue dentro del aparato productivo: un mercado creciente auspicia el paso de una innovación a la fase de maduración y producción a escala dentro del llamado ciclo del producto, dentro de horizontes temporales generalmente rentables.

En esas condiciones, la gestión de la demanda agregada a través de los instrumentos que el capital disponga en determinado momento de su desarrollo, le permitirá superarse a sí mismo, ir más allá de sus propios límites. Así, la respuesta del aparato productivo define ritmos acelerados de acumulación tanto en su aspecto de reproducción ampliada de la ganancia del capital, cuanto en su contenido de desarrollo del proceso de trabajo, de crecimiento del aparato productivo. La producción de mercancías rentables crece formidablemente al tenor de la expansión del consumo (y del desperdicio).

Por eso, las políticas crediticias expansivas, el déficit fiscal y los desbalances externos resultaban entonces mucho menos indigestos que ahora: ante cualquier variación de la demanda agregada, predominan los efectos sobre la economía en cantidades antes que en precios. Los desequilibrios macroeconómicos tenían su costo ⁶, pero mucho más manejable

y funcional que lo que posteriormente sucederá.

En cambio, esos mismos instrumentos de política tienen otros efectos cuando la onda larga cambia de sentido. Es decir cuando las contratendencias a la caída de la tasa de ganancia se debilitan y la rentabilidad promedio tiende a estrecharse, se vuelven más frecuentes y más largas las recesiones, se exacerban los diferenciales de ganancia en base a la monopolización con las consecuentes desproporcionalidades que acarrearán, la especulación se vuelve más atractiva que el hecho de alimentar un capital productivo con inciertos resultados.

Entonces, y siempre y cuando el grado de monopolización de los mercados específicos se lo permita, los incrementos en la demanda agregada tienden a traducirse mayoritariamente en inflación y no en más producción.

La estanflación (estancamiento con inflación) es un fenómeno

⁶. Así lo testimonia la interpretación kaldoriana de la inflación, por ejemplo.

omnipresente (aunque latente) desde la crisis global que viene afrontando el capital desde los años sesenta, justamente por los niveles de centralización y de desarrollo del capital ficticio (acciones, certificados financieros, títulos valores, etc.) que ha alcanzado el sistema en esta fase de su maduración. Es la contratendencia particular que esgrimen los monopolios para recuperar rentabilidad, gracias a su capacidad de imponer precios.

En la medida que esa capacidad estuviese lesionada por la competencia, el capital individual y colectivamente se vería forzado a otras alternativas de rentabilización basadas principalmente en una mayor eficiencia del proceso productivo a partir de innovaciones técnicas. Ahora, las expectativas poco rentables que ofrece el mercado desestiman la posibilidad de comprometer ingentes masas de capital fijo para la introducción masiva en la producción de un mar de desarrollos técnicos, acumulados al amparo de la investigación con propósitos bélicos.

En este ambiente resultan particularmente delicadas las opciones en la gestión macroeconómica. Los equilibrios monetarios, fiscales y externos trazan mínimamente el marco de desempeño de la ley del valor y de la moneda nacional para una economía en intenso conflicto. Las transferencias de valor y la disputa del excedente trasciende las fronteras nacionales y el manejo monetario, fiscal y cambiario influye fuertemente en su orientación; más cuanto menor sea la asimetría de la relación.

Desde esa perspectiva, la viabilidad de alternativas de política económica para los países subdesarrollados es muy limitada. El dogal de la deuda permite no solo garantizar flujos de excedente hacia el sistema financiero metropolitano, sino además obliga a exacerbar las condiciones del intercambio desigual (por la desesperación simultánea de todo el tercer mundo por exportar) y a desistir -por los cambios de políticas- de determinado tipo de producciones que auspician una mayor asimilación tecnológica.

Todos estos elementos contribuyen a mantener a su favor y a minimizar el peso de la balanza de pagos centro-periferia.

El camino impuesto resulta particularmente incómodo para el capitalismo de Latinoamérica respecto al de otras regiones subdesarrolladas: la configuración clasista y su correlación de fuerzas, las articulaciones internas de la economía y las perspectivas de su reproducción quedaron marcadas por el papel que le tocó jugar en la onda de ascenso previa del capitalismo a nivel mundial.

En efecto, el redespigie industrial planteado como un "segundo aliento" para el capital productivo metropolitano troqueló, a través de una determinada versión de la sustitución de importaciones, la reproducción de la formación social y el papel del estado en ello.

Las políticas de ajuste y estabilización ligadas al pago de la deuda y la apertura han implicado dramáticas alteraciones a los patrones de vida de las mayorías, sin garantizar aún un nuevo esquema de reactivación sustentable para la economía en su conjunto.

Hoy por hoy, América Latina está presa del monopolio de los recursos y las posibilidades. Millares de trabajadores sin empleos, mientras fábricas y haciendas funcionan a medio gas. Es necesario buscar una respuesta desde la lógica de las mayorías.

Talvez una mirada al tema desde esta lógica permita definir alternativas. No recetas, pero sí una agenda de investigación científica y antidogmática que aborde las respuestas que nuestros países demandan... y con premura.



EDITORIAL

COYUNTURA Y CRISIS

Evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-1993

Equipo de Coyuntura, CAAP

Delincuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador 1974-1992

Equipo de Coyuntura, CAAP

Los derechos humanos en el Ecuador: Una proximación cuantitativa

Equipo de Coyuntura, CAAP

TEMA CENTRAL

"Agenda para el desarrollo" del Ecuador: Plan de acción del gobierno y reforma del Estado, 1993-1996

Equipo de Coyuntura, CAAP

Cinco pasos para un Estado solidario, democrático y eficiente

ALBERTO ACOSTA

Modernización del Estado:

Justificativos, orientaciones y contenido

PABLO LUCIO PARÉDES

La descentralización en la reforma del Estado

JOSE SANCHEZ PARGA

El marco constitucional y la descentralización con referencia al proyecto de ley de modernización del Estado.

JOSE V. TROYA

La privatización en la modernización del Estado.

JUAN B. LEON

Cuestiones del Estado

ALBERTO GRAÑA

LIBROS

ANALISIS

América Latina: Todavía en el laberinto

GERMANICO SALGADO

La usura escondida tras los cálculos financieros y bancarios

GERMAN ROJAS / FRANCISCO LARA

DEBATE AGRARIO

El desarrollo rural de América Latina en los 90

MANUEL CHIRIBOGA

Voluntad de Dios: Los campesinos y la producción del banano

RAFAEL GUERRERO

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Sobre populismos y economías

PEDRO PAEZ