

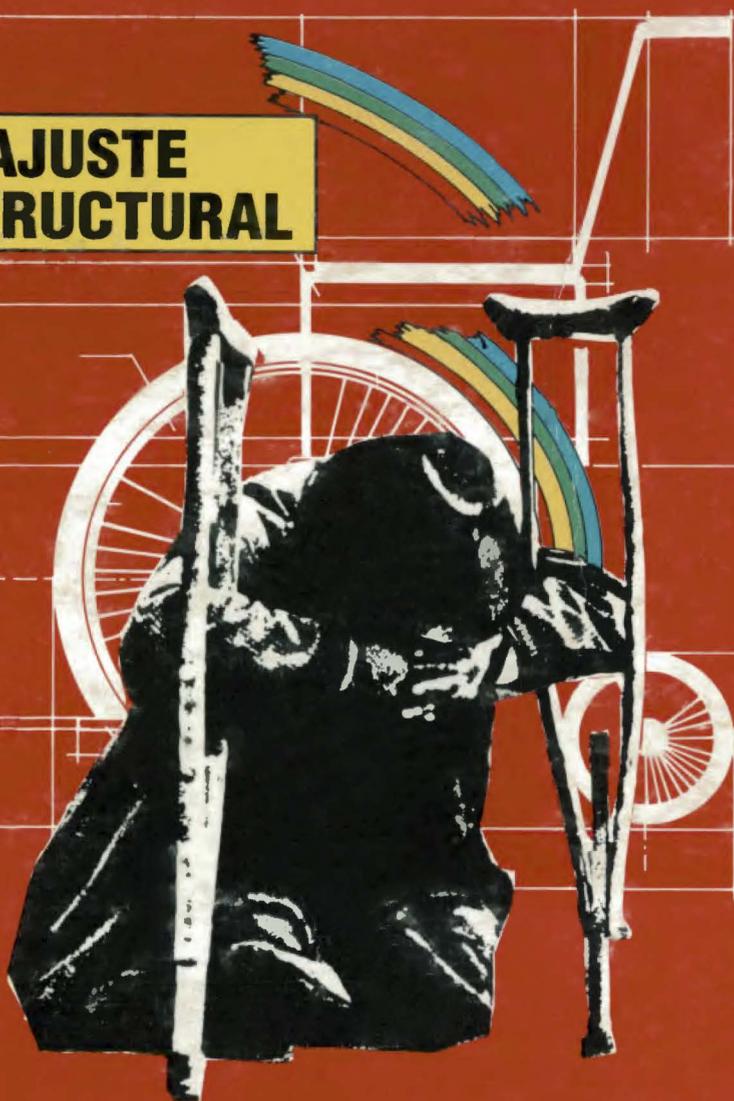
27

ECUADOR

# Debate

Quito-Ecuador, diciembre de 1992

**EL AJUSTE  
ESTRUCTURAL**



# 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/. 9.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 3.000

## **ECUADOR DEBATE**

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

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

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



RITM  
3801

# ECUADOR DEBATE

Quito-Ecuador, Diciembre de 1992



## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Los 100 días de Durán-Dahik 9 - 21**

DIEGO CORNEJO

**Crisis de Legitimidad y Legitimidad de la Crisis: Un Proyecto Social Ausente 23 - 45**

JEANNETE SANCHEZ

### TEMA CENTRAL

**Impacto del Proceso de Ajuste Económico sobre la Reproducción Social del Ecuador en los años ochenta 49 - 62**

SONIA RODAS Y JURGEN SCHULDT

**Medidas del 3 de Septiembre / ¿Un Paquetazo Más? 63 - 71**

GALO ABRIL OJEDA

**El Ajuste Económico del Nuevo Gobierno 73 - 104**

MARCO FLORES

**Sobre el Nuevo Reajuste Económico: La Lógica Coherencia de una Irracionalidad 105 - 138**

ALBERTO ACOSTA

**Ajuste y Políticas Sociales en América Latina 139 - 167**

ADOLFO FIGUEROA

**Japón Cuestiona el Enfoque del Banco Mundial sobre Ajuste Estructural 169 - 179**

FONDO DE COOPERACION ECONOMICA DE ULTRAMAR

**LIBROS**

**ANALISIS**

**Tenemos Crisis para Rato 187 - 223**

HUMBERTO CAMPODONICO

**Tecnología y Etica 225 - 234**

JUAN CARLOS RIBADENEIRA

**DEBATE AGRARIO**

**El Desarrollo Rural en Tiempos de Cólera 237 - 244**

CARLOS BENITO

**Los efectos del Ajuste en la Pequeña Producción Rural (El Caso de Costa Rica) 245 - 252**

WILLIAM REUBEN, JOSE CAZANGA, SERGIO ROBEN

**CRITICA BIBLIOGRAFICA**

**El "Sentido Común" de Blasco Peñaherrera 253 - 258**

JOSE SANCHEZ-PARGA

**BIBLIOTECA**



## EDITORIAL

Hay signos que revelan en su condensación verbal y visual la presencia de sucesos profundos que se están incubando en la sociedad y en la cultura y que a momentos desahogan su energía y su sentido oculto. Hay un rasgo fuerte que marca hoy las palabras, los gestos, las acciones del poder y de los poderosos: una “orientación idealista” general de la economía y de las finanzas al mismo tiempo que una consagración del “discurso económico” en ideograma totalizante, en dimensión explicativa y justificadora de todo lo que nos vincula y nos hace ser sociedad. Los actores y los escenarios por donde se encarna y deambula el poder, machacan en su mejor “jerga funcional” los guiones aburridos del libre cambio, la eficiencia, la producción, oficiando así una liturgia de solemnidades equívocas por las que se nos introduce al imperio de una nueva religión: la Religión de la Modernidad. Así como el clérigo para la Iglesia, para nuestro país el economista se ha convertido en prototipo del intelectual hacedor de felicidades futuras, incluyéndose roles pedagógicos de PRAECEPTOR PATRIAE reconocido. Las contundentes “verdades” de la economía (como instrumental ideológico de la planificación) juegan hoy, en una realidad tan a-económica como la nuestra, el papel elaborador de un “yo superior” nacional mediante la generalización de una (recordando a Fichte) “cultura (sistema de principios) para la libertad” y para la realización de los deseos sociales.

El gobierno actual pretende resolver lo que los gobiernos anteriores, embozadamente neoliberales, no lograron a juicio del presente régimen: la definición política de la modernidad liberal, como modelo de ac-

tuación económica y social. No nos engañemos, tras las apariencias de una casi ingenuidad en la conducción política (que, a juicio de los Social Cristianos, más hábiles en la construcción de una **politicidad explícita** y picante, revela una falta de conducción y liderazgo), se despliega un ejercicio político cuya función práctica va dirigida, más que a formar una voluntad colectiva de sustento o a construir y conservar un consenso público, a sostener una abultada concentración de poder sobre las formas económicas que se condensan y distribuyen en la sociedad. Eso explica aquella suerte de fundamentalismo excluyente con que el gobierno matiza sus decisiones económicas (¿es que a habido otras?).

Si observáramos al Estado ecuatoriano como “elemento unificador de la dominación de clase” (Gramsci), advertiríamos que hoy, con mucha más fuerza que en ocasiones anteriores, los intereses inmediatos de quienes lo gobiernan se acercan sin veladuras y se reflejan sin mediaciones en la forma política que manifiesta esa dominación; como sostiene Jeannette Sánchez en este número, la legitimidad del gobierno actual no radica en una posible hegemonía establecida por consenso entre Estado y Sociedad, sino en la normatividad escueta y desnuda establecida entre Estado y Economía... hegemonía levantada sobre la aridez de una sociedad ausente, sumida en sus desesperanzas internas y silenciada por un sistema político que se ocupa solo de contabilizar sus intimidades.

Las réplicas que tiene hasta hoy el programa del “Nuevo Rumbo”, se limitan a defender los beneficios conseguidos por los burócratas ante las amenazas de “reducir el tamaño del estado” o privatizar áreas del sector público, o a permutar amenazas de huelgas sucesivas por futuros ajustes salariales, en el caso del área privada; y todo esto en un clima de negociaciones rápidas, a puerta cerrada, sin interés alguno

por los consensos o disensos que tal actitud pudiera dar lugar en la sociedad. ¿Se podrá esperar reacciones mayores a las dadas hasta hoy en una escena vacía de actores sociales que, más que protagonistas de un nuevo orden social son meros sobrevivientes del presente?? Esas prácticas reactivas que hemos presenciado desde Agosto (estudiantes, empleados del sector público, trabajadores, etc.), más que oposiciones reveladoras de alteridad y novedad, parecen ser intentos de ubicación en los márgenes de un orden económico concentrador y excluyente y sobre todo, insensible a la necesidad de generar nexos de gobernabilidad con la sociedad.

En esta entrega abordamos lo que resulta ser la norma fundamental para readecuar las economías nacionales periféricas a los requerimientos de la internacionalización del capital: las prácticas de ajuste. Diego Cornejo y Jeannette Sánchez abordan un tratamiento coyuntural del tema, con énfasis especial, en sus efectos políticos. Como tema central los artículos de Sonia Rodas y Jurgen Schuldt así como el de Marco Flores revisan el contexto económico en que se inscriben las medidas de Septiembre, resaltando los efectos más graves sobre la economía popular y sobre las diversas áreas de gestión económica del estado. Galo Abril relievaa los parámetros conceptuales que han guiado el ajuste y Alberto Acosta señala las incoherencias que resultan de la aplicación de un recetario económico sobre nuestra diversa realidad. El artículo de Adolfo Figueroa, desde una perspectiva más continental, nos enfrenta ante los resultados del ajuste en países del área, particularizando una reflexión crítica sobre el diseño de políticas de compensación. Cerramos la sección con las muy polémicas opiniones vertidas por el organismo de máxima representación de la industria Japonesa, a propósito de las prácticas de ajuste lideradas por el World Bank y el FMI. En las demás secciones (análisis, debate agrario, y crítica bibliográfica) se abordan temáticas anexas a las planteadas por la moda neoliberal, incluyendo un revelador análisis de Humberto

Campodónico sobre los ciclos de recesión y crisis capitalistas y una severa crítica de José Sánchez Parga al libro “La revolución del sentido común” del Dr. Blasco Peñaherrera Padilla, Ex-Vicepresidente de la República. El número de páginas aumentó, no sin problemas para la edición y costo final... pero el tema bien lo merece.

***J.C. Ribadeneira***  
***EDITOR***

# CO = YUN TURA



# LOS 100 DIAS DE DURAN-DAHÍK

Por Diego Cornejo Menacho \*

---

A estas alturas, parece que no hay poder humano, ni el del PUR en el Gobierno católico, ni el del PCE en el poder Neoliberal, que pongan a flote al Ecuador.

---

A 100 días del gobierno de la alianza Partido de Unidad Republicana (PUR)-Partido Conservador Ecuatoriano (PCE), presidido por Sixto Durán Ballén, descrédito es la palabra que se usa en medios políticos para describirlo con más propiedad.

Todas sus energías han sido puestas a disposición de la reforma económica mentalizada por un equipo de tecnócratas orquestados por el vicepresidente de la República, el conservador Alberto Dahik, y que se estudia exhaustivamente en otras páginas de este "Ecuador Debate".

En su beneficio han sido sacrificadas las demandas sociales de los grupos "deprimidos" de la población ecuatoriana y se ha agudizado, o no se ha hecho nada, por sacar de la precariedad institucional al sistema político ecuatoriano.

Durante la campaña electoral, el binomio Durán-Dahik prometió que se aplicaría medidas correctivas a la economía ecuatoriana, "lejos de recetas como el 'shock' y el gradualismo". Sin embargo, el 3 de septiembre de 1992 el gobierno decretó un paquete de medidas "shockeantes",

---

\* Diego Cornejo Menacho es sociólogo y comunicador

lo que dio inicio al desengaño del grueso de los votantes, que el 5 de julio de este año había decidido por un candidato que se autoproclamaba “el hombre en quien confiar”<sup>1</sup> y que el día de su triunfo electoral no dudó en calificarse de Quijote: “Varias veces en mi vida he demostrado ser un Quijote. Cinco ocasiones he iniciado mi vida profesional-particular y la he interrumpido por aceptar alguna posición de importancia en el sector público”, dijo a la prensa.

Pues bien, nuestro Quijote ofreció un programa de gobierno cuya sustancia estaba en la economía: reducir la inflación, crear empleos, aumentar la productividad, reducir el gasto fiscal, privatizar determinados sectores públicos, recuperar el ahorro de los ecuatorianos, respaldar a la empresa privada, atraer la inversión extranjera, etc.

Y no dejó de plantear ofertas para responder a las demandas sociales: prometió reducir el costo de los medicamentos “que más requiere la gente pobre”, un programa masivo de vivienda social, reformas “sus-

tanciales” al sistema educativo y la ampliación de los servicios médicos y hospitalarios.

También habló de un “nuevo rumbo” para el sistema político. “Nos proponemos reformar la Ley de Partidos, la selección de miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, tribunales electorales y tribunales de justicia, así como la Constitución vigente desde 1978”, dijo.

“Conseguiremos que se reforme la Ley de Partidos Políticos para seleccionar en elecciones primarias los precandidatos a diputados por parte de sus bases. El sistema actual permite a los caciques o gerentes-propietarios de algunos partidos políticos escoger o señalar a los candidatos según su antojo o conveniencia. Eso causa un divorcio con el pueblo mismo, que motiva el desencanto, resta legitimidad al sistema político y desalienta la participación. Para volver más transparente el proceso electoral propondremos terminar con el sigilo sobre los fondos de las campañas electorales (...) Propondremos que las elecciones munici-

-----  
<sup>1</sup> En la segunda vuelta electoral, el binomio de la alianza PUR-PCE se impuso en 19 de las 21 provincias ecuatorianas sobre el binomio Jaime Nebot-Galo Vela, del Partido Social Cristiano (PSC). Obtuvo 2'146.762 (57,3%) votos, sobre 1'5898.707 (42,7%), de sus rivales.

pales no sean por partidos políticos y que los alcaldes y concejales sean escogidos por su capacidad administrativa y de servicio a la comunidad. Lo anterior guarda relación con lo que siempre creí y respaldé: el derecho de los independientes a ser elegidos. Propondremos su participación sin estar atados a las reglas de una agrupación política (...) Propondremos gobernadores elegidos por los hombres y mujeres de cada una de las 21 provincias. El Congreso, más que antes, está cayendo en el desprestigio. Eso no debe alegrar sino preocupar a los verdaderos demócratas. Una reforma fundamental será la bicameralidad para acabar con el espectáculo grotesco, el fanatismo y la pugna estéril".<sup>2</sup> En 100 días sus palabras han adquirido un marcado acento demagógico.

### **Generales por coroneles**

Durán Ballén arribó al poder con ínfulas unitarias. Sus primeros llamados al consenso y a la "moratoria"

política fueron perentoriamente conseguidos con la elección del presidente del Congreso Nacional, Carlos Vallejo (DP),<sup>3</sup> y drásticamente contradichos en términos sociales —y también ideológicos— al conformarse luego el equipo ministerial, que la prensa calificó inmediatamente de "gabinete de empresarios". Dicho gabinete se armó con los dorados alfiles de la empresa privada, entre tanto el de León Febres Cordero, en la Municipalidad de Guayaquil, se constituyó con la más apelmazada crema de inversionistas, industriales, gerentes, camaróneros.

Hacer mención aquí al alcalde de Guayaquil es pertinente, porque la elección presidencial se dio entre dos candidaturas de la derecha, y en ella la primera fuerza electoral del Ecuador, el Partido Social Cristiano (PSC), no pudo atrapar la Presidencia de la República. El 17 de mayo (primera vuelta electoral), un solitario PSC alcanzó el 23,39% de los votos válidos, la cifra más alta en un

-----  
<sup>2</sup>"El nuevo rumbo de Sixto", en "Sexto sentido" N° 2, Red de Mujeres de la Comunicación, Quito, 2 de julio de 1992, p. 4

<sup>3</sup> El 9 de agosto de 1992, 50 de 77 diputados dieron el triunfo al candidato de la DP, por quien el presidente Durán Ballén había manifestado públicamente sus simpatías, aun a costa de discrepancias con su propio partido, el PUR. En medios políticos se creyó ver, entonces, la consolidación de la tendencia de centro izquierda en el Parlamento (PUR, PCE, PRE, DP, ID, MPD y CFP). Pero dos semanas después, una "nueva" mayoría (PUR, PSC, PCE) decidió la conformación de las cuatro comisiones legislativas, desechando en ellas una participación proporcional a la representación de los partidos en el Parlamento.

espectro de 17 tiendas partidarias. Su binomio presidencial el 25,03%: al obtener una mejor votación que su propio partido, Nebot fue un inmejorable candidato. Pero entre la primera y segunda vuelta, él no pudo borrar del votante su imagen de intransigente, y fue derrotado. Su “bastión”, el electorado guayaquileño, estaba ya bajo la tutela del ex presidente Febres Cordero. Desde allí la acción socialcristiana se ha organizado como una mezcla de auténticas reivindicaciones de la ciudad y el cálculo partidista para fraguar una dura proyección hacia las elecciones intermedias de 1994 y sostener la expectativa presidencial del 96.

Así, la denominada oligarquía costeña decidió suprimir la delegación de los traficantes de tierras y sus representantes políticos en la administración de la ciudad. Si el tácito acuerdo con ellos le sirvió durante los últimos 15 o 20 años para el control político de los difíciles habitantes suburbanos, el alto costo de aquello se tradujo en la carencia de servicios, en la aguda violencia política en el Municipio, en la evasión tributaria y el despilfarro de recursos, el remedio resultó tan peligroso como la enfermedad. Pero como su fundamentalismo es electoralista, el socialcristianismo ad-

mitirá que en el Congreso sus diputados hagan parte del juego de las transacciones políticas. El PSC ha ido combinando lo virtuoso con lo pecaminoso. La virtud es municipal, guayaquileña, servicial, recolectora, administrativa, patriarcal, y tal vez “pipona”. El pecado es quiteño, parlamentario, promiscuo, necesario para el muñequero político y las maniobras legislativas, que no descartan entendimientos “puntuales” con el gobierno, al cual, sin embargo, prometieron hacer una oposición irreductible.

No es la primera vez que los generales del dinero sustituyen a los coroneles de la política en el comando de los “destinos” del país. Es la segunda en los últimos ocho años.

En 1984 decidieron “reconstruir” el Ecuador con el febreorderato, pero les salió el tiro por la culata. Ahora este generalato —un sector muy preciso de la punta de la pirámide que es nuestra sociedad— se ha dado una segunda oportunidad sobre la tierra. Así que hay que suponer que esta vez no dejará pasar la ocasión para ejercer su sueño del dominio milenarista: en el cuarto de máquinas del gobierno “central” está el mismo estratega del febreorderato, Alber-

to Dahik,<sup>4</sup> que ahora dispone, para hacerlo, de un camino desbrozado por el neoliberalismo gradualista de la socialdemocracia.

### ¿Quién desorganiza la oposición?

Sin embargo, en el ámbito propiamente político, el gobierno ha tenido dificultades para encontrar un soporte popular a sus propósitos, lo cual pone en evidencia, una vez más, que en el Ecuador se eligen personas con cualidades y defectos, y no candidatos con programas de gobierno. Pero también que la marginación política es una característica del sistema “democrático” actual: las más graves decisiones gubernamentales se seguirán tomando en los cenáculos presidenciales y, en la mayoría de los casos, sin que se produzca ni siquiera una participación cosmética del Congreso Nacional.

Durante este lapso, el Congreso nunca pudo organizar una iniciativa

política contundente en correspondencia al descontento social por las medidas económicas, muchas de ellas, como el alza de los combustibles, tomadas en franca violación a expresas disposiciones legales. Quizás por esto algún comentarista decía que el bajo perfil público, o el modesto protagonismo que mantiene el ministro de Gobierno, Roberto Dunn, puede llevar a engaño. El cumple su función de modo discreto pero efectivo: desorganizar a la oposición política, cuyo escenario “natural” es la Legislatura.

En efecto, allí las fuerzas políticas se han trenzado en agotadoras maniobras para captar las cuotas de poder de las comisiones legislativas permanentes, para designar a funcionarios públicos de elección indirecta, para disponer de asignaciones provinciales en el Presupuesto del Estado, para intentar un décimo sexto sueldo para los trabajadores,<sup>5</sup> para ventilar escandalosas denuncias de

-----  
<sup>4</sup> Alberto Dahik fue ministro de Finanzas del febreorderato. En agosto de 1986, cuando ese gobierno tomó medidas aperturistas de carácter neoliberal, en la que destacaba la flotación de las divisas y las tasas de interés, el ministro manifestó su aspiración de que éstas durasen mil años.

<sup>5</sup> Este sobresueldo será aprobado por la Legislatura si acaso acuerda aceptar un veto parcial del Ejecutivo. Se trata de una oferta de campaña de Sixto Durán que llegó al Congreso luego del 3 de septiembre con cierto aire de medida compensatoria al ajuste. Su proyecto fue modificado por los diputados. Este fue vetado parcialmente por el Ejecutivo. Luego de 100 días de gobierno, sigue siendo una oferta electoral incumplida. Su monto representa para el Estado menos del 5% de la suma destinada por el gobierno conservador para pagar la deuda externa (suma que es de 1 billón 500 mil millones) en el Presupuesto del Estado.

disputados respecto a la injerencia del narcotráfico en distintos niveles institucionales del país <sup>6</sup> y de supuestos negociados de la deuda externa en el gobierno anterior, para despachar proyectos urgentes enviados por el Ejecutivo y para realizar una ambiciosa reforma de la Función Jurisdiccional.

Pero el proceso de fiscalización ha marchado con pies de plomo. Quedó pendiente la convocatoria a un periodo extraordinario del Parlamento para interpelar a los ministros Andrés Barreiro (Energía) y Mauricio Pinto (Industrias).

De este modo, Durán Ballén logró superar la barrera de los 100 días con su gabinete "de lujo" intacto. Con ello, el Parlamento no pudo debatir la ilegalidad de algunas de las medidas tomadas el 3 de septiembre, la decisión gubernamental de abandonar el cartel petrolero de la

OPEP, así como tampoco hacerlo en la dimensión política que merece el caso, respecto al pago de 43 millones de dólares del Estado en favor de la Empresa Eléctrica del Ecuador (Emelec), de propiedad del estadounidense John Scopetta. Es un secreto a voces que Scopetta contribuyó generosamente con la campaña electoral de Durán Ballén. Es una evidencia pública que en una de sus primeras declaraciones, el ministro Barreiro se pronunció por resolver el viejo litigio entre el Estado y Emelec, en favor de ésta. Para muchos es un desafío vergonzoso que Barreiro hubiese designado gerente de PETROECUADOR a Ricardo Estrada, ex gerente de Emelec, cuando tan solo la empresa petrolera estatal ha presentado a la de Scopetta una acreencia de 84 millones de dólares.<sup>7</sup>

El Ejecutivo efectuó todas las maromas indispensables para aplazar el

-----  
<sup>6</sup> El diputado Juan Tama (PSC) acusó al ministro de Gobierno, Roberto Dunn, de haber negociado 975 participaciones de la compañía TAE., de Jorge Reyes Torres, el supuesto "capo" del narcotráfico en el Ecuador.

<sup>7</sup> Se estima que Emelec debe asumir los siguientes compromisos: a) deuda con PETROECUADOR, cortada al 30 de junio de 1992, 84 millones de dólares; b) deuda con Inecel, cortada al 30 de junio de 1992, 342 millones de dólares; c) varias glosas en trámite con el Ministerio de Finanzas; d) pago a sus trabajadores; e) incumplimiento en la construcción de obras de generación de energía, subtransmisión y subestaciones. Alberto Acosta juzga que si se hubiera considerado el monto correcto de las deudas de Emelec, acumuladas desde 1983 a PETROECUADOR y a Inecel, el monopolio tendría que pagar al Estado una suma que fácilmente se acerca a los 400 millones de dólares.

enjuiciamiento mientras que, para colmar el vaso, comenzó a gestionar la venta de Emelec a una firma venezolana, con lo que se terminará de consumir un oneroso perjuicio al Estado.

De igual manera, quedaron lejos de las inquietudes parlamentarias los entretelones de las relaciones diplomáticas con el Perú. Una posible visita del presidente peruano, Alberto Fujimori, ha sido aplazada al menos dos veces por la Cancillería de Lima, mientras en medios diplomáticos se asegura que las cosas con el vecino del Sur han vuelto a fojas cero. Así es posible pensar que la Cancillería está en manos de una jerarquía militar que prefiere el status quo en vez de resolver definitivamente, como tributo a las generaciones que seguirán, el oneroso y peligroso entredicho territorial. De este tema la "clase" política ha preferido mantenerse desentendida. Y la sorprendente fuga del general Gilberto Molina, ex comandante general de la Policía Nacional, acusado por un dictamen fiscal como autor de la desaparición y posible muerte de los hermanos Restrepo (en enero de 1988), constituyó un monumento a la impunidad y a la debilidad del régimen en materia de derechos humanos. Un hecho apa-

bullante que los diputados, sin embargo, parecen haberlo aceptado como un episodio pesquisable a nivel de comisaría, y nada más. Así, es posible pensar que el Ministerio de Gobierno está en manos de la jerarquía policial y el Congreso en las de un grupo humano que no está en capacidad de escarbar en las vísceras del sistema político.

De este modo, los representantes del pueblo han contribuido muy poco para romper con el ejercicio político restrictivo que ha ido caracterizando, cada vez más, al sistema político ecuatoriano refundado en 1978.

Ocupados en tomar decisiones para el corto plazo, los partidos políticos, conscientes o no, no han contribuido para liquidar las fuentes del clientelismo y las "prácticas de botín" en relación al Estado; su propia carencia de representatividad; la tolerancia de la corrupción institucional como medio de fortalecimiento de los partidos gobernantes y de redistribución informal del ingreso en el sector público; la manipulación de la desigualdad existente para acceder a la conducción del Estado; el doble discurso político basado en la retórica del cambio y la profundización del continuismo; las conductas gubernamentales de desbordamiento

institucional o manejo de situaciones críticas en los límites de la legalidad democrática, el privilegio de la impunidad a los violadores de los derechos humanos.\*

## **La huelga del FUT**

El carácter clasista del régimen se hizo cada vez más patente por la ausencia de las prometidas medidas “compensatorias” del ajuste del 3 de septiembre, aunque el descontento popular en este periodo, curiosamente, nunca llegó a niveles incontrolables, lo que el propio gobierno temía que se produjese, a juzgar por el Decreto 086 que esa misma fecha puso en estado de emergencia a las FFAA.

La huelga general de trabajadores, del 23 de septiembre, semiparalizó al país. Constituyó un termómetro para medir la rápida impopularidad del gobierno sixtista y la real capacidad de movilización del Frente Unitario de Trabajadores (FUT). En Quito se paralizaron las actividades comerciales y la transportación pública; en Cuenca, 12 mil personas marcharon dando gritos contra el

régimen; en Esmeraldas y Santo Domingo hubo heridos en choques entre manifestantes y soldados; en Guayaquil se dieron esporádicas protestas estudiantiles. Las FFAA mantuvieron el control de las ciudades. A pesar de todo, quedó la sensación de que la protesta fue insuficiente: la rudeza de las medidas económicas hacía prever una huelga de mayores dimensiones. Sin embargo de ello, el FUT anunció que a partir del 28 de septiembre realizaría huelgas nacionales quincenales de 24 horas de duración. Y no lo cumplió. Luego, el 12 de octubre, el gobierno debió superar “los 500 años”, asustado y temeroso, protegido con gendarmes y soldados armados hasta los dientes por la presencia de delegaciones indígenas en la capital de la República. La fecha abrió la posibilidad de que el movimiento indígena retomara protagonismo en los medios de comunicación y Dunn manifestara con increíble audacia o penosa inocencia, nunca lo sabremos, dada la naturaleza del gobierno, que se debatiría el tema de la plurinacionalidad del Ecuador, que es uno de los puntos esenciales planteados por la CONAIE desde el levanta-

-----  
\* Un enjuiciamiento global del sistema político ecuatoriano consta en Pérez, Robinson, “Reforma del Estado en el Ecuador”, CONADE/GTZ, Quito, 1992.

miento de 1990.<sup>9</sup> Hoy luce que fue un modo de salir del trance: 10 mil indígenas de todo el país se presentaron en la plaza de San Francisco, de Quito, para escuchar un discurso radical de Luis Macas, presidente de la CONAIE, entre tanto en distintas provincias de la Sierra y de la Amazonía se produjeron movilizaciones.

### **Agitación en las oficinas públicas**

Los empleados públicos y las entidades que viven del presupuesto del Estado, enfrentaron sobresaltos los recortes presupuestarios y las amenazas privatizadoras que buscan reducir la plantilla de los roles de pago. Pese a que la proforma presupuestaria es la más abultada de la historia republicana, 3 billones 950 mil millones de sucres, apenas 80 mil millones (2%) se destinarán para bienestar social y trabajo; 677 mil millones (17%) a educación y cultura; 172 mil millones a salud y desarrollo comunal (4%). Todas las previsiones sociales del presupuesto alcanzan el 24%, cuando una disposición constitucional impone que

por lo menos el 30% del presupuesto del Estado sea destinado para atender solo las necesidades de la educación.

La atención a los sectores productivos —transporte y comunicaciones, desarrollo agropecuario, energía y minas, industria y comercio— llega apenas al 12% de la proforma presupuestaria: en general acusa un abatimiento en relación a las cifras del año anterior.

Mientras tanto más de 1 billón 500 mil millones de sucres se asignarán a pagar la deuda pública (38.5%). Este salto espectacular del presupuesto, ha dicho alguien con suficiente razón, es una de las señales gubernamentales “destinadas a congraciarse con el capital financiero internacional”, en su empeño de alcanzar una renegociación global de la deuda externa.

Las cifras pintan el desierto lunar que deberán atravesar el próximo año todas aquellas gentes de este país que, directa o indirectamente, reciben sus

-----  
<sup>9</sup> “Este es el inicio de un nuevo proceso en el tema indígena, que tendrá en el diálogo la base fundamental para encontrar las soluciones del caso”, manifestó el ministro Dunn Barreiro. Poco antes había dicho que la propuesta indígena de un Estado plurinacional “será motivo de extenso diálogo en el que autoridades e indígenas expondrán sus puntos de vista para llegar a un acuerdo pacífico y razonable”.

ingresos del presupuesto fiscal. Si a ello se suman las anunciadas privatizaciones, se prevén crecientes conflictos con la burocracia aunque las autoridades gubernamentales pretendan reducirlas únicamente a demandas salariales exageradas y a imposiciones imposibles de cumplir para la suscripción de futuros contratos colectivos en el sector público.<sup>10</sup>

La actitud de la burocracia expresa una reacción “instintiva” por cuidar su futuro y, en la mayoría de los casos, sus odiosas prebendas. El propio presupuesto prevé crecimientos significativos de los ingresos del fisco, que solo pueden venir por sucesivos incrementos de las tarifas en los servicios estatales y la venta de empresas y servicios públicos: esto, lógicamente, aumentará los dilemas de la burocracia.

Así las cosas, parece que se viene un año de permanente agitación social en las propias oficinas públicas. Es allí donde se van a ver las agruras de la nueva política económica,

con su obsesión de rebanar las gorduras del Estado que, en su definición, son peligrosamente inflacionarias. Habrá que ver si el “rebaño” llega también hasta donde los burócratas uniformados, cuyo gasto es tanto o más oneroso... Y no deberá llamar la atención que desde el Ejecutivo se presione para que los diputados tomen medidas para limitar las posibilidades legales que aún mantienen los sindicatos de trabajadores públicos.

En fin, según se vislumbran las cosas, la capacidad de reacción de la burocracia será el primer escollo social de bulto que deberá superar el actual gobierno para ejecutar su revolución conservadora.

### **A la niña rogando y con el mazo dando**

El presidente Durán Ballén demostró ser consecuente con su pensamiento y con su trayectoria política. Aprovechando de su presencia en la Asamblea General de la ONU (26.09.92), con pidió urgencia en los

-----

<sup>10</sup> Pero no solo eso. Es evidente que el gobierno ha logrado dividir a las organizaciones sindicales de los empleados públicos. La Federación Nacional de Servidores Públicos (FEDESEP), por ejemplo, convocó a una medida preventiva para el 17 de noviembre, pero ella fue rechazada por la Confederación Nacional de Servidores Públicos (CONASEP), mientras sus dirigentes estaban reunidos con el secretario general de la Administración.

EEUU, apoyo económico al gobierno del Ecuador. Según la sala de prensa de la Presidencia, el mensaje fue transmitido “en términos firmes” a Robert Gellbard, subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos.

Consecuente y precavido. Tanto como para dar a su gestión una preventiva dosis de agua bendita, por si acaso fallen los gringos. No olvidemos que en uno de sus primeros 100 días también subrayó que el pueblo ecuatoriano supo elegir un gobierno católico.

Es como si en su infinita sabiduría, los votantes, en aquel dramático momento de rayar la papeleta ante la urna electoral, hubiesen captado la propaganda celestial porque, a estas alturas, parece que no hay poder humano, ni siquiera el que representa el PUR en el gobierno católico, y tampoco el PCE en el poder neoliberal, que garantice que el Ecuador vaya a salir a flote en el Mar de las Calamidades donde barloventeaba a duras penas.

Es así aunque el Banco Mundial de palmadas en la espalda al equipo de Gobierno. A pesar de que el Fondo Monetario Internacional aplauda la reforma conservadora. Aunque el

Consejo Nacional de Modernización del Estado se halle en pleno funcionamiento.

De modo que, tal parece, al final de cuentas quedamos en manos de las fuerzas sobrenaturales y divinas.

Y no es por culpa del dólar, que este reasumió su naturaleza ascendente, o que sea posible hacer esta afirmación pueril y blasfema. Ni siquiera porque los hombres de negocio no dejan de sentirse inseguros y, en vez de invertir en actividades productivas, como creyeron los gobernantes, compran divisas a bolsillos llenos: este es un síntoma inequívoco —dicen los entendidos en asperezas económicas— que el nuevo rumbo anunciado por el gobierno ha perdido la aguja de marear.

Tampoco debido a que, en el actual paraíso de las autonomías individuales y la retirada vergonzosa del Estado interventor, las autoridades económicas autorizaron finalmente que los alguaciles del Banco Central intervinieran, sin el menor pudor, en el mercado de cambios, que es una especie de santuario del Dahik's Club of Economic Religion.

La iluminación electoral, que dio origen a la revolución conservadora

que vive el Ecuador, tuvo poco que ver con los bienes terrenales del hombre y más, según parece, con las virtudes seráficas de una guagua noboleña que murió en Lima en 1869, no si antes haber efectuado un milagro, requisito del Derecho Canónico para llegar a la beatificación, o más de uno para ascender a la canonización, como lo desean fervientemente todos sus fieles devotos de Daule, Lomas de Sargentillo, Alaquez, Palestina y la lejana Barbastro.

Es decir, para estar en sintonía con los tiempos, las más insondables motivaciones políticas, aquellas que, en definitiva, movieron el esferográfico comicial en favor de Durán Ballén, debieron fraguarse en el ámbito más privado y privatizador de los ecuatorianos: su intimidad espiritual.

Entendiéndolo así, el presidente de la República mencionó aquello del gobierno, el suyo, marcado con la señal de la cruz, aunque es el ciudadano común el que carga la de palo desde el 3 de septiembre, cuando se anunciaron las medidas económicas para salvarnos de un naufragio irremediable.

Desde esa fecha, lejos de detenerse, la inflación ha apretado el acelerador. En este mundo liberto, ahora la especulación es una conducta usual en todos los niveles de la actividad económica. No existe control de precios y tarifas de bienes y servicios: el piadoso gobernante debería hacer una peregrinación al mercado, tomar un taxi o ir a pagar la luz, solicitar un préstamo, matricular a sus nietos, tomar el riesgo de comprar un par de zapatos, contratar un abc para el automóvil, ir a la panadería, actividades corrientes de los paisanos de la niña Narcisa de Jesús Martillo Morán y su misterioso cuerpo incorruptible.

Que haga todo, ello no hay como pedirle al padre del programa económico, porque el ya cumplió en Roma, al elevar plegarias a Marianita de Jesús y sus augurios contra los malos gobiernos y los buenos terremotos, al hermano Miguel y sus dos pies izquierdos, a la niña Narcisa y su aliento anticarcinógeno.

Si sumamos las gestiones romanas de Dahik tan cercanas al cielo, y las de Sixto en Nobol, tan próximas a la tierra, el Ecuador sanará milagrosamente.

Hay que ponerle confianza. En 1967 ya sucedió de este modo con la humanidad desahuciada de Juan Bautista Pesantes Peñaranda, después de sobarse un hisopo narcisista en el mal que lo condenaba a una inminente muerte.

Si así sucede, pasará a ser un aviso sobrenatural el entusiasmo de 30 mil peregrinos y un presidente de la República que el día de la beatifi-

cación de la niña Martillo se juntaron bajo la canícula de Nobol con los obispos de Barcelona, Barbastro y Guayaquil, los Moran, los Martillo, la parentela de 122 mártires y un mar de 200 mil feligreses.

Es un anuncio temprano.

Y a los anuncios hay que saber interpretarlos con enorme fe. Amén. •

## CANTARO

**Revista Trimestral de la Sociedad Cántaro constituida por Ayuda en Acción - CECCA - CICDA - COOPIBO - FEPP - OFIS**

Nº 1 Problemática y perspectivas del desarrollo en el Austro	Abril 92
Nº 2 Organismos gubernamentales y desarrollo regional	Agosto 92
Nº 3 500 años después	Noviembre 92
Nº 4 Movimientos sociales de la región	Febrero 93

## SUSCRIPCIONES

**4 números / 1 año**

Ecuador normal	S/.	7.500
Ecuador solidaria	S/.	30.000
América Latina	US\$	15
USA, Europa, Asia	US\$	20

Casilla 01.01.999 / Telf. 839-346

Cuenca - Ecuador



# NUEVA SOCIEDAD

Septiembre-Octubre 1992  
Director-Heidulf Schmidt

No. 121  
Jefe de Redacción: S.Chejfec

**COYUNTURA:** **Carmen Rosa Balbi**. Perú. El golpe y los problemas de la transición a la democracia. **Demetrio Polo Cheva**. Panamá. ¿Sin alternativas?. **Friedrich Welsch**. Venezuela. Transformación de la cultura política. **Darío Tejada**. República Dominicana. Reformas sin participación. **APORTES:** **Héctor Allmonda**. Una agenda democrática frente al Mercosur. **Michael Ehrke/Uwe Optenhögel**. Los sindicatos en Europa oriental. De asociaciones forzosas a representación de intereses. **Ladislau Dowbor**. Autonomía local y relaciones intermunicipales. **Martha Luz García Bustos**. Los focos de la mafia de la cocaína en Colombia. **Pedro Petit**. Primer Congreso del PT. Alianzas, hegemonías y divergencias. **TEMA CENTRAL:** AMERICA LATINA EN LA ERA NEOLIBERAL **Norbert Lechner**. El debate sobre Estado y Mercado. **Sergio Zermeno**. México neoliberal. ¿Globalización autoritaria con tránsito a la democracia? **Rodrigo Arocena**. América Latina ante el subliberalismo. **Ruy Mauro Marini**. El experimento neoliberal en Brasil. **Edgardo Lander**. Los aprendices de brujo. Retos tecnocráticos a la política venezolana. **Juan Antonio Morales**. Cambio y consensos neoliberales en Bolivia. **Mauricio Tenewickl**. Evacuados y dólares. **Alejandro Vial**. La reforma neoliberal del Estado. Amenazas para el continente. **POSICIONES:** **Luis Suárez Salazar**. La "crisis cubana". Un análisis desde La Habana. **LIBROS:** **Dick Parker**. Nuevos actores sociales y el fenómeno Fujimori.

## SUSCRIPCIONES (incluido flete aéreo)

América Latina  
Resto del mundo  
Venezuela

ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
US\$ 30	US\$ 50
US\$ 60	US\$ 90
Bs. 1.000	Bs. 1.800

**PAGOS:** Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

# CRISIS DE LEGITIMIDAD Y LEGITIMIDAD DE LA CRISIS: UN PROYECTO SOCIAL AUSENTE

Jeannette Sánchez Z. \*

---

“...Y es comprensible, recordando los avatares de su vida, que ya nada quieran saber de ideologías. Que hayan renunciado a pensar y sueñen -triste consuelo- con la llegada de una solución “técnica” que, aunque no los libere, al menos los equipararía con sus patrones de hoy, sometiendo a todos al diktat de la máquina y la cifra. Desgraciadamente para ellos, nuestro mundo subdesarrollado, todavía necesita ser pensado en términos políticos.....” (Agustín Cueva) <sup>1</sup>.

---

## INTRODUCCION

Pese a la aparente modernización que ha vivido el país, sobre todo durante las dos últimas décadas, en donde existe no solo una base material dis-

tinta de nuestra economía, si no una normatividad más clara a nivel de “lo político” (la Constitución Nacional de la República, la Ley de Partidos Políticos, etc.), éste ciertamente es un proceso inacabado tan-

---

\* Economista, investigadora del CAAP

<sup>1</sup> CUEVA, Agustín; “Entre la ira y la esperanza”, ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana”, Cuenca-1981.

to a nivel de la economía, como de la sociedad, la política y sus actores, y parece más bien que “estamos en la modernidad pero ella no está en nosotros” (Sánchez Parga: 1992).

La crisis de los '80, que golpeó duramente las condiciones de vida de la población ecuatoriana, puso en cuestión la legitimidad del Estado, provocando contratendencias en torno a ella:

- Por un lado, la crisis económica y la contracción (real y relativa) de los ingresos fiscales, provocan en la sociedad la ilegitimación de un Estado incapaz de satisfacer las nuevas demandas sociales.

- Por otro lado, como una paradoja, simultáneamente legitima una dura secuencia de ajustes inmersos en condicionalidades más violentas y ajenas.

A partir de la crisis de 1982, y cada vez con mayor intensidad, los gobiernos han optado primero por apoyar la tendencia que sostiene la ilegitimidad del aparato estatal para reducirlo conforme las nuevas exigencias de “lo moderno”; y, segundo, se han apoyado en la crisis para justificar su gestión, legitimando su gobernabilidad, y justificando con

ello medidas que cada vez se ajustan más a las “sugerencias” fondomonetaristas vigentes.

A la zaga, se desarrolla otro proceso que avaliza y mantiene vigente al primero: un manejo ideológico que sublimiza “lo técnico”, como una respuesta necesaria y además urgente para enfrentar las catastróficas herencias dejadas por los gobiernos predecesores. Surge así el “consenso perverso” del que nos habla Alberto Acosta (1992), en el cual los representantes de los distintos sectores sociales involucrados en el proceso califican como necesarios la apertura y la liberación económica, como solución al subdesarrollo.

Esto es lo que se sostiene en el momento actual, donde impera una apreciación “técnica” del problema, donde lo político es algo que resulta peyorativo, y lo social se resolverá como paso normal de una economía de mercado abierto.

Se pretende convencernos que, quien “está actualizado” sabe que éste es un problema de desequilibrios macroeconómicos, por tanto hay que propender al equilibrio de la economía, cuya vía es jugar con política monetaria, cambiaria y fiscal, para eliminar los déficits (de

Balanza de Pagos, comercial, fiscal, etc.), dar un marco real de valoración a las variables económicas (moneda, tasas de interés, divisa) y favorecer sobre todo el sector externo de la economía. Ello nos proveerán de recursos para cumplir nuestros pagos y ser considerados en los planes de los que "supieron desarrollarse". De esta manera el camino no se cuestiona, lo que ha entrado en cuestión es la lentitud o velocidad con que esto debe suceder y el juego de políticas a seguir.

Estos últimos años de trájín democrático y ante la ausencia de fuerzas sociales capaces de articular opciones, se ha provocado una confluencia entre la alternativa auspiciada a lo interno principalmente por la fracción financiera del sistema productivo dominante altamente concentrado y asociado con el capital transnacional, y a lo externo por los organismos oficiales del centro capitalista que concretizan una estrategia de internacionalización de las economías y de sus políticas en aras de una refuncionalización centro-periferia.

Si bien a inicios de la década pasada, pese a las duras críticas, se discutían nuevas opciones para un crecimiento hacia adentro, una acumulación interna y endógena, secuela de los vientos cepalinos que soplaban desde hace unos 40 años, hoy ello ya no se discute, o es un tema muy marginal en los foros.

Hoy solo hay una opción, lo que se debe afinar es su técnica; se mantiene objetivos similares con un manejo instrumental que fluctúa entre métodos ortodoxos (léase ajuste recesivo o de shock) y heterodoxos (léase ajuste expansivo ó recesivo gradualista).

La presente exposición pretende analizar algunos elementos del proceso vivido en estos últimos años de democracia y crisis, buscando evidenciar aquella conflictiva relación del Estado y la sociedad que, de hecho, cambia básicamente en los '70, pasando de un Estado oligárquico (autoritario) a un Estado que buscaba una intermediación para fomentar y formalizar en algo esa relación.<sup>2</sup>

-----  
<sup>2</sup> En el artículo, la articulación Estado-sociedad, hace referencia a la necesaria existencia de espacios de participación de la sociedad que garanticen una real influencia en las decisiones estatales, para dar solución a sus distintos problemas y necesidades. Por tanto cuando se habla de ruptura, desarticulación o distancia, se refiere a la ausencia de esos espacios, o a su poco vigor y efectividad.

De hecho, ello ha provocado una crisis de legitimidad permanente en el régimen constitucional, lo que obligó a elaborar todo un manejo ideológico (el manejo de las culpas, la crisis, y lo técnico), al que han ido apelando los distintos gobiernos para garantizar su gobernabilidad.

En el nuestro, como en la mayoría de países subdesarrollados, el Estado no logra legitimarse. Las crisis constantes de acumulación, proveen de cada vez menores recursos financieros para lograr cumplir este papel. De hecho la misma democracia es tan endeble, que la sociedad no es y por tanto no se siente parte de ella, lo que hace indispensable el mantenimiento del uso de la fuerza para asegurar la toma de muchas decisiones.

Esa crisis de legitimidad de hecho, cuestiona la hegemonía, pero en tanto existe una democracia formal altamente excluyente, no se dá una real sanción social.

La sociedad tiene cada vez menos espacios de expresión y presión que garanticen la posibilidad de ir dando solución a sus problemas. Mientras

los ajustes económicos y los equilibrios macroeconómicos son la prioridad del Estado, a la sociedad se la condena a la espera cruel de una milagrosa reactivación.<sup>3</sup>

La estrategia actual de desarrollo y acumulación dependiente excluye a la mayoría de sectores sociales. Ello, junto al veloz deterioro de las condiciones de vida, plantean la urgencia de generar un proceso que de paso a un "poder social" que permita plantear opciones respecto a modelos de desarrollo y perfilar un proyecto político que incluya a la mayoría de sectores sociales, enfocando la satisfacción de sus necesidades.

## **UNA BREVE RETROSPECTIVA HISTORICA**

El siglo XX es, en nuestro país, un siglo de búsqueda de modernización económico-política. Las crisis reiterativas que en más de medio siglo se fueron dando, pusieron en cuestión el eje de acumulación seguido (agro-exportador), y por tanto se golpeó las formas tradicionales de dominio, así como el Estado oligárquico muy poco eficaz para resolver los impases económicos.

-----  
<sup>3</sup> Véase en esta misma sección, el artículo de Diego Cornejo. N. del E.

Ello sucede al tiempo que en el mundo desarrollado se pone en cuestión la autoregulación del mercado y se atiende a la política Keynesiana, donde el Estado pasa a jugar un papel importante en la economía.

Pese a los intentos de conciliación (pactos de dominación) y búsqueda de cambios que se fueron generando a lo largo de la mitad del siglo (básicamente luego de coyunturas de crisis), es recién en los '70 con un Estado irrigado de rentas petroleras y más tarde de una alegre oferta financiera internacional, que se introducen reformas más profundas en la economía, sociedad y política. Este período plantea un punto de inflexión entre el sistema oligárquico y la modernización.

El Estado buscaba ser un orientador de la sociedad y un regulador de la economía, para lo que se hicieron cambios administrativos y organizacionales, no solo de carácter nacional, sino local, buscando un manejo y control más centralizado.

En lo político, cambian las reglas, se persigue la legitimidad social amplia más que la dominación característica del sistema oligárquico. Esta búsqueda de legitimidad se ex-

presa en un nuevo contexto legal: una nueva constitución política del Estado (referendum) y una Ley de Partidos Políticos. Ello constituye de hecho un mecanismo de intermediación entre la sociedad y el Estado, buscando serlo también de la política formal y la sociedad.

Este fue, sin embargo, un cambio muy formal, que finalmente truncaría el proceso, donde reaparece una élite política excluyente que sigue distante del proceso social, no logra superar por completo el ordenamiento oligárquico, pero sí menoscaba su absolutismo en el poder.

En el aspecto económico se plantea un modelo de desarrollo conocido como de "sustitución de importaciones", o "crecimiento hacia adentro", que planteó como eje de acumulación la industrialización, para lo que el Estado arma un marco legal e institucional favorable.

La participación del Estado en la economía, fundamentalmente en la explotación y comercialización del petróleo, así como el financiamiento externo, le proveen de recursos para invertir en la modernización del país (infraestructura, bienes y servicios necesarios).

El Estado pasa a ser el objeto y referente de la acción social así como política, pero, es más tarde esta misma acción, sobre todo, de los grupos dominantes la que moldea y limita el nuevo carácter histórico que asumió el Estado.

Por otra parte, pese al intento de homogeneizar las estructuras económicas en términos de difundir las relaciones capitalistas a todo nivel, y pese también al intento de unificar el sistema político, no desapareció la incidencia de la cuestión regional. De hecho, el mismo funcionamiento capitalista dependiente y en situación de subdesarrollo como el nuestro, plantea una mayor especialización del trabajo y de la producción, incrementando la diferenciación de las fuerzas productivas y su desarrollo en los distintos espacios (ecosistemas).

Al asumir la Capital (Quito) un nuevo eje financiero con la presencia de los recursos petroleros, las consecuencias de la Reforma Agraria (transferencia de mano de obra y capital del campo a la urbe), de la política industrial proteccionista (nuevos empresarios), la nueva institucionalidad (crece la burocracia principalmente en Quito), etc., se redefinen los conflictos regionales.

La acción del régimen militar provocó una recomposición en las fuerzas sociales, sobre todo en los industriales, transformando la vieja oligarquía. Ello se expresa en los cambios que se dieron dentro de los mismos partidos políticos tradicionales (Conservador, Liberal), surgiendo posiciones con respuestas más eficaces a las necesidades de lo moderno que incluso provocó fracciones.

De parte de la acción de los sectores subalternos también hay redefiniciones, asumiendo posturas de conflicto más de tipo clasista que cultural. En definitiva, los '70 dieron a luz importantes procesos, pero mantuvieron trancos otros; sobre todo persistió una falta de articulación Estado-sociedad. Si bien el Estado no pudo estructurar esa buscada interrelación con la sociedad, ésta tampoco logró que sus actores sociales, sumidos en importantes cambios y transiciones, logren politizarse. Esta tendencia habría de continuar y recrudecer en el nuevo régimen constitucional.

## **UNA CRISIS REAL Y UNA DEMOCRACIA FORMAL EN LOS '80**

La última etapa democrática exacerbó muchos conflictos en el orden

económico y socio-político que en la época de la dictadura estaban confundidos en la embriaguez de los buenos tiempos.

Los oscuros '80, con graves problemas económicos alertan la ausencia de proyectos políticos que tracen rutas al desarrollo de la sociedad nacional, evidenciando más explícitamente la ausencia de esa articulación Estado-sociedad, que si bien no es absoluta su peso es determinante para mantener y exacerbar la marginalidad de la mayoría de sectores sociales respecto a los procesos de acumulación así como a los beneficios del Estado. Ello denuncia un conflicto de legitimidad patente en los gobiernos de la década.

Si bien entraron en dura cuestión todas las propuestas desarrollistas y con ello un modelo de crecimiento hacia adentro, no hubo un nuevo proyecto nacional concertador ni de los sectores dominantes ni de los subalternos. Entramos a una era de nuevos encantamientos esta vez más lejanos, la sirena universal cantó con fuerza, cada vez la resolución de op-

ciones para salir de la crisis fue menos nuestra.

### **Un nuevo marco material para la sociedad y el Estado: Los ajustes <sup>4</sup>**

La crisis de los '80 en el país, es una crisis de acumulación dada por el agotamiento del modelo de industrialización seguido en los '70. En efecto, la industrialización y específicamente la producción de bienes manufacturados de consumo final, fue el eje de acumulación de la década anterior, acompañado de las rentas petroleras con las que el Estado fortaleció el proceso.

Pero su carácter: altamente dependiente (tecnológica y financieramente), la ausencia de endogeneidad del proceso, su desarticulación interramal e intersectorial, su cada vez menor importancia en la captación de empleo, no permitió un crecimiento sostenible del mercado interno, a la vez que, la persistencia de una brecha en la distribución de ingresos (entre otros), provocó su inviabilidad económica cuando las divisas escasearon.

-----  
<sup>4</sup> Las variables e indicadores a que se hace referencia en este acápite están agrupadas en los cuadros anexos 1 y 2.

De hecho, hubieron desencadenantes exógenos, pero ellos solo hicieron naufragar un modelo ya a la deriva. Estos factores exógenos fueron de carácter interno como las inundaciones (1982-83) y un terremoto (1987); y externos, directamente ligados a una reestructuración de la economía internacional, como las caídas del precio del crudo (sobre todo en 1986) y las duras condiciones del pago de la deuda, sumadas a una también dura contracción en el financiamiento internacional que desequilibraron el nivel de vida de la mayoría de ecuatorianos.

Se contaba con una crisis que no solo se expresaba en la caída del crecimiento del PIB e incluso en su decrecimiento, sino en efectos estructurales más dramáticos como la contracción general de la dinámica de la industria, la caída de la inversión, el desempleo, la contracción del mercado interno, la alta concentración y centralización productiva versus una crítica supervivencia de la producción a pequeña escala, la expulsión de la fuerza de trabajo de los medios precapitalistas, el crecimiento de la informalidad en las ciudades, la agudización de desequilibrios presupuestales de la balanza de pagos, la falta de divisas, el desa-

bastecimiento de materias primas, etc.

En estos años y en estas condiciones, nuestra economía muestra una más clara funcionalidad al capital financiero internacional que plantea una estrategia sustentada en una creciente transnacionalización de las economías subdesarrolladas y dependientes, reformulando las relaciones comerciales de los países periféricos con los desarrollados.

Se va afirmando en esta década una recomposición del capital y del eje de acumulación en general, en torno al capital financiero. Se ataca las posiciones desarrollistas y se ingresa en un esquema de políticas de corto plazo buscando salvar el subdesarrollo, vía una liberalización y apertura económica. En este sentido, a los distintos gobiernos y al Estado en general, le corresponde administrar la crisis y provocar una depuración de capitales, donde prevalecen los más competitivos. Ello provocó redefiniciones económico-políticas altamente condicionadas por la crisis de acumulación del capitalismo a escala mundial.

Para ello, aparece toda una cultura técnica y económica, una cultura del ajuste, que interpreta como pro-

blemática principal los desequilibrios macroeconómicos; por tanto la lógica preocupación era lograr el "equilibrio", vía una política económica de inspiración aperturista y liberalizadora, que por sus distintos grados y matices dominó los ejes de discusión, en apariencia no contaminados de ideología ni de política, una suerte de interpretación ascéptica del fenómeno económico.

**Pero en realidad, la política económica responde a las relaciones sociales de producción y a su tipo de desarrollo económico, dado un eje de acumulación, que es el que orienta dicha política.** Es en este sentido cómo se puede entender el nuevo carácter de las políticas de ajuste de los '80, que se orienta a la construcción de un nuevo eje de acumulación.

El primer gobierno democrático, sobre todo en lo que tiene que ver con Hurtado (sucesor de Jaime Roldós presidente electo), intentó administrar la crisis y buscó compatibilizar un modelo que impulsará el crecimiento hacia afuera pero sin debilitar la producción interna.

En este sentido, en 1982 aparece un primer paquete de ajustes conteni-

dos en el "Programa de Estabilización Económico-social" que, bajo una lógica de manejo gradualista, buscó corregir principalmente el sector externo pensando que ello apoyaría la gestión interna. Las medidas fueron de orden cambiario, y a nivel del control interno, monetario y fiscal, bajo la proclama de austeridad y restricciones.

Pero con ello la crisis no se aplaca, sube la inflación (fruto sobre todo de la escasez de productos de consumo interno por las inundaciones), y debido a los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que resultaron en un crédito stand by para el país, la presión sobre el pago de la deuda es más rígido (suben las tasas internacionales de interés). Sin embargo, al final del período, bajó la inflación y aumentó el superávit del Sector público (no financiero).

En 1984, el gobierno de la "Reconstrucción Nacional", luego de una enconada arremetida al gobierno anterior y sus culpas, otra vez bajo la proclama de austeridad y eficiencia en las recaudaciones, plantea un "Programa de Estabilización y Recuperación Económica", buscando un ordenamiento macroeconómico de corte ortodoxo.

Es con Febres Cordero que se demarca más claramente un nuevo contenido del Estado, que plantea su política sobre la base de la constitución y consolidación de la hegemonía de la burguesía monopolio-financiera.

Se intenta manejar la crisis a favor de la fracción hegemónica que estaba en el poder. Se buscó por tanto un apoyo más frontal a un modelo agroexportador. Una coyuntura más favorable permitió un respiro económico en 1984 y 1985, en efecto, entre otros: subió la producción nacional, bajó el déficit fiscal, subió la reserva monetaria internacional, etc., manteniéndose y creciendo sin embargo, los conflictos estructurales.

En 1986, la pérdida del valor de las exportaciones fruto de la contracción del precio del crudo, pone en una difícil situación a nuestra economía, por lo que en Agosto de ese año se ejecutan nuevos ajustes, sobre todo a nivel cambiario y de tasas de interés, pasando a un sistema unificado de libre flotación y desincautación de divisas para el sector privado, liberándose también las tasas de interés.

Ello favoreció sobre todo a la exportación de productos no petroleros, que junto a una baja en las importaciones impidieron la caída del PIB para este año, sin embargo, persistió el déficit fiscal, y un proceso inflacionario que iba calando hondo.

Para 1987, el terremoto, complicó más la situación; cayendo el PIB, aumentaron los desequilibrios macroeconómicos así como la inflación. Ello provocó muchos incumplimientos en el pago de los servicios de la deuda, que sumado a un elevado Gasto fiscal en 1988, por intereses del gobierno saliente a vísperas de elecciones <sup>5</sup>, dieron un panorama objetivamente crítico al nuevo gobierno.

El gobierno de la socialdemocracia que le sucedería, con razón y necesidad, culpó al gobierno anterior de la caótica situación y planteó nuevamente la necesidad de corregir los más urgentes desequilibrios macroeconómicos.

Las medidas, bajo un esquema de ajuste gradualista, también son de orden cambiario, monetario y fiscal, intentando incentivar la apertura,

-----  
<sup>5</sup> ARMÍJOS, Ana Lucía y FLORES, Marco: "Las políticas Económicas aplicadas en los ochenta", en VVAA; "Las crisis en el Ecuador, los treinta y ochenta", ed. Corporación Editora Nacional, Quito-1991.

alentar las exportaciones y bajar los subsidios. Esta vez el discurso cambia, planteándose la necesidad de que el Estado regule la economía, para ello retoma el control de la fijación del tipo de cambio y la asignación de divisas.

No se logra renegociar la deuda aunque se busca ser parte del Plan Brady y luego del Plan Bush, planteando para ello nuestras buenas intenciones de colaborar y acordar con sus propuestas; basta observar las Cartas de Intención suscritas por los distintos gobiernos desde 1983 al Fondo Monetario Internacional <sup>6</sup>.

Fue muy corta la recuperación que en efecto se produjo con las medidas (subió saldo comercial, subió la RMI, bajo el déficit fiscal, subió PIB, etc), pues la persistencia del proceso inflacionario y la contracción en la inversión por la incertidumbre que ello causaba, fue royendo la escueta recuperación.

El gobierno de Borja apeló a la concertación, pero ésta nunca se dió, imponiéndose en los hechos la política económica y buscando su

respaldo, lo cual terminaría ilegitimando su acción.

Otro hecho importante en este gobierno a nivel económico, fue el apoyo decidido a la integración, que planteaba cambios importantes respecto al Acuerdo de Cartagena, hoy la preocupación era una reinserción en la nueva división económica del mundo.

En definitiva, este gobierno, que estuvo acompañado de una importante expectativa respecto a cambios y a la posibilidad de que "ahora le toca al pueblo", como una respuesta a la política arbitraria y autoritaria que tejió el gobierno anterior, no logró cuajar alternativas importantes.

En el gobierno de Borja como en el de Sixto con condicionalidades externas más fuertes y enraizado por los deberes de la deuda, se reafirma inexistente un proyecto nacional para la economía; ingresamos en un laberinto cortoplacista, donde priman las condicionalidades externas y las corrientes mundiales que se internalizan en la ideología dominante y no solo en las clases de poder económico.

-----  
<sup>6</sup> Ver Banco Central del Ecuador, División Técnica; "Cartas de Intención suscritas por el Gobierno del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional", ed. BCE, Quito-1990.

co que son cada vez más concentradas y articuladas al capital transnacional, lo que evidentemente hace coincidir cada vez más sus intereses

La gran pugna que se dio en el país fue y es: si el ajuste debe ser gradual, lo que para muchos es ineficiente por su lentitud, o si este debe ser rápido, aceptándose siempre el único camino de la apertura y libertad económica, derivado de la lógica universal donde “ya acabó la historia”.

El gobierno de Sixto planteó una vía brusca de ajustes para sanear la economía, los fundamentos y horizontes siguen siendo los mismos, así como su búsqueda de legitimidad: culpas inagotables al pasado gobierno, constatación exuberante de la miseria, del debacle y desequilibrio total de nuestra economía, y que tendría como cura las recetas del 3 de Septiembre inmersas en el “Plan Macroeconómico de Estabilización”.

Se intenta además reducir la participación del Estado, desburocratizarlo y privatizar muchas de sus empresas; pero hoy, con un Estado tan ilegitimado, no resulta tan conflictivo

como lo hubiera sido en otro momento. Quienes más defienden esta postura han sido los sectores privados con poder económico; mucho del resto de actores sociales mantienen una silenciosa aprobación. Parece que se hubieran roto innumerables páginas de la historia que evidencian que el gran problema de las finanzas públicas fue el pago de la deuda, que gran parte de la inversión pública y de la actividad de las empresas fue destinada a dar servicios y bienes indispensables al proceso de acumulación de esos sectores privados y así empujarlos a la modernidad.

Hoy, con una asfixia fiscal importante, resulta que ello ya no es funcional; son nuevos tiempos, por tanto las medidas buscan bajar el gasto público y subir los ingresos fiscales para lo cual se aumentan bruscamente los precios de los bienes y servicios públicos y se compra renuncias para desburocratizar el Estado. Por otra parte se flota la tasa de interés y se fija con un sobreajuste el tipo de cambio del mercado oficial, pretendiendo incidir en la incertidumbre que provoca la especulación. Se mantiene el empuje a la integración económica latinoamericana empezando desde Octubre una

-----  
7 Ver en MONCADA, José: “Integración Mundial o Desintegración Nacional?”, ed. Corporación Editora Nacional, Quito-1992, pág 35-42

polémica apertura con Colombia. Finalmente, se prevee una solución negociada y global de la deuda.

Respecto a las compensaciones sociales, el mismo gobierno ha reconocido su irrelevancia, donde lo que más hay son ofrecimientos, y no una política social consistente.

Lo cierto es que hoy, tanto la economía como la sociedad, con notables deterioros, están creando resistencias a los ajustes que poco han logrado hacer para mejorar su situación. La sociedad por otro lado, acentúa su fraccionamiento en una serie de diversidades infinitas y reclamamos sin cauces ni orientación de largo plazo: la supervivencia obviamente impone la lucha en el cortísimo plazo. La economía por su parte es más desarticulada, dependiente y cada vez más frágil.

Las condiciones económicas ciertamente han cambiado, pese a contar con un aparato productivo más moderno que el de antes de los '70, su dependencia y fragilidad son muy grandes; hoy ni una recuperación económica como la ocurrida en cier-

tos años de la década anterior nos garantiza enfrentar problemas básicos como la inflación y el desempleo.

Considerando que uno de nuestros mayores problemas es la falta de capitalización interna, bajo la actual tendencia de medidas se presenta un escenario muy poco alentador y no se considera soluciones de fondo. Hay una fuga continua de capital, sobre la que poco se hace, se estima que sólo por fuga de capital de nuestros empresarios a los bancos estadounidenses hay alrededor de 9000 millones de dólares, lo que equivale a nuestra producción nacional en un año <sup>8</sup>. Por otra parte, existe un monto cada vez mayor de divisas que salen por servicio de la deuda, sobre cuya solución, tampoco hay algo definitivo. Mientras en los '70, un promedio del 10% de la exportaciones salía por este concepto, hoy, dicho coeficiente supera el 30% <sup>9</sup> (existiendo años en que superó el 40%).

Ahora bien, bajo estas condiciones es muy poco probable que venga la tan esperada inversión extranjera <sup>10</sup> a

-----  
<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Fuente: Banco Central del Ecuador.

<sup>10</sup> Sin embargo de ello cabe mencionar, que, la inversión extranjera directa casi duplicó durante los ochenta.

cubrir nuestro déficit de ahorro interno, aunque se ponga en barata el país -como está sucediendo en estos días- contando al mismo tiempo con un mercado interno tan contraído y con pocas perspectivas bajo un manejo económico restrictivo; por otra parte, tampoco se puede contar con suficientes canales de financiamiento externo, pues éste a más de escaso, tiene otras prioridades (déficit de los Estados Unidos, países ex-socialistas, países cumplidos y estables, etc.). La inversión tanto pública como privada registra decrecimientos en los distintos años de la década estudiada, lo que nada bueno presagia en torno a una reactivación económica presente. Ello se complica si se atiende al alto grado de concentración y centralización que experimenta nuestra economía en algunos grupos económico-financieros, siendo los más poderosos unas 10 a 15 mil familias que se constituirían en una fracción monopólica articulada al capital transnacional con importancia y peso en la política económica general así como en el manejo de los mercados y precios <sup>11</sup>.

Por otra parte, si lo que se quiere es incrementar la apertura, habría que

recordar que el país tiene un índice de apertura muy grande, supera el 50 % (Exportaciones más Importaciones respecto al PIB), mayor al índice registrado en países considerados como ejemplo de apertura y liberalización (Chile, Brasil, Japón) <sup>12</sup>, lo que le ha vuelto vulnerable.

Por otro lado, cabe recordar que las nuevas estrategias de reproducción capitalista en los países-centrales plantean reemplazo y/o ahorro de nuestras principales materias primas (agrícolas y energéticas), por lo que no se puede contar de esta parte con una importante demanda a largo plazo.

Los actuales hechos permiten prever además, una futura economía con menor capacidad de compra internacional; de hecho contaremos con menos petróleo de exportación y con crecientes montos por servicio de la deuda, pese a que prospere, en el mejor de los casos, la exportación de otros productos y difícilmente tendremos un boom como el de los '70, a lo que se suma una enorme deuda social que debe ser atendida.

-----  
<sup>11</sup> Al respecto ver MONCADA, José, op. cit.

<sup>12</sup> MONCADA, J., op. cit.

## Un corto diagnóstico de los ajustes

Mientras se afinaban y tecnicaban “los ajustes” en los ochenta, las condiciones de vida de la mayoría de la población nacional se han vuelto cada vez más duras; para tener algún referente, mientras en 1980 el salario mínimo vital giraba en torno a 160 dólares, hoy el salario gira en alrededor de 30 dólares, lo que ubica un deterioro constante de los mismos, fruto del efecto corrosivo de la inflación, cada vez es menor la capacidad adquisitiva de los ecuatorianos, y cada vez los ajustes de salarios se demoran más en llegar y son menos significativos. Eso para quienes han podido encontrar empleo, el resto se acomoda a sus propias estrategias como las de “cuenta propia” que los obliga también a una vivencia muy precaria, donde un 40% de la población urbana vive por debajo de la pobreza absoluta y alrededor de un 60% en el caso de la población rural <sup>13</sup>.

Los problemas de empleo son ciertamente importantes; hoy, casi medio millón de ecuatorianos en edad de trabajar se encuentran desempleados, existiendo un subempleo estimado del orden del 55% de la Población económicamente activa <sup>14</sup>, ello plantea un duro reto de vencer y un objetivo fundamental en cualquier opción de desarrollo, no superable bajo una somera previsión de la gestión de política actual.

Por otra parte cabe considerar que hay un deterioro y una brecha cada vez mayor en la distribución del ingreso: así, mientras en 1980 el 30% del Valor Agregado Bruto (VAB) se destinaba a remuneraciones en 1991 fue apenas el 11% <sup>15</sup>. Debiéndose advertir además, considerando estudios de Moncada <sup>16</sup>, que el 1% de la PEA se apropia de un quinto del ingreso nacional lo que asciende a unos 30 millones de sucres anuales, 100 veces más que el ingreso medio del 61% de la PEA que solo absorbe el 12.2% del ingreso nacional.

-----  
<sup>13</sup> Fuente: UNICEF, citado en ACOSTA, Alberto; “Algunas reflexiones sobre la situación política, económica y social del Ecuador”, mimeo, Quito-1992.

<sup>14</sup> Fuente: Ecuador Siglo XXI; “Empleo y estructura productiva”, Quito-1990, en ACOSTA, A. op. cit.

<sup>15</sup> Banco Central del Ecuador; “Cuentas Nacionales”, No. 14, ed. BCE, Quito-1991.

<sup>16</sup> MONCADA, José; op. cit.

En general, el porcentaje del presupuesto del Estado ha bajado para gastos sociales; mientras en 1981 la participación del gasto social en el PIB era del 37.5%, en 1990 dicha participación bajó al 28%, de hecho bajó también la importancia de la educación, salud, entre otros, sin que por el lado del aparato económico haya efectos importantes a nivel de empleo. De hecho las políticas de ajuste a más de bajar la capacidad del Estado de atender las demandas sociales, han afectado principalmente a la población más pobre (urbana y rural) <sup>17</sup>. Bajo este estilo de ajustes contractivos nada se puede preveer en torno a mejoras.

### **Algunos elementos en torno al Estado y la sociedad de los '80**

Como consecuencia de la búsqueda modernización, hay un comportamiento que ha privilegiado la acción política en las instancias formales (ejecutivo y legislativo) de estos últimos años. El resto, a nivel social como a nivel de los gobiernos locales, es de un orden menor.

Hoy persiste una gran distancia entre la acción social y la gestión del

aparato central del Estado. En una misma región hay una posición hacia lo nacional, visto formalmente como "lo político", y otra a lo local, visto como necesidad de acceder a las necesidades inmediatas.

Ello se observa en la tendencia electoral, donde el voto nacional tiene en general que ver más con una preferencia partidista mientras que en lo local, tiene otros factores: clientelismo, posibilidades de satisfacer necesidades inmediatas (empleo, ingresos, servicios, etc.), etc. Ello sucede en general, excepto en Guayaquil donde hay una postura regional que nuclea intereses hacia lo nacional.

La persistencia de lo regional en el país, evidencia una crisis de hegemonía, señal de esa desarticulación entre el Estado y la sociedad; dicha superestructura no está presente en el discurso regional y sus prácticas. Lo que evidencia también conflictos de legitimidad, que se han agravado con la pérdida de un sustento material en manos del Estado.

Las sociedades regionales mantienen presencia política nacional, aunque

-----  
<sup>17</sup> Al respecto ver en MARCHAN, Cornelio; "Ecuador, crisis, ajuste y política social en los '80"; Fundación Grupo Esquel y UNICEF, Quito-1992.

se han redefinido y no pueden verse con la perspectiva pasada, en ello ha influido: la instancia de intermediación, los nuevos actores sociales y sus nuevos espacios dentro de las mismas sociedades regionales, por lo que no se puede pensar que sus posiciones ideológicas sigan respondiendo a las formas de dominación política del régimen oligárquico.

De hecho, existen nuevos actores sociales: hoy alrededor del 42% de la PEA en el país son asalariados<sup>18</sup>, y más de la mitad de la fuerza laboral se ubica en las ciudades. Dentro de la población trabajadora han surgido además los sectores informales y terciarios ubicados en el comercio, artesanía y servicios, lo que le da otro contexto a la sociedad. Por otra parte la "burguesía nacional" también se ha vuelto más numerosa, se estima que la constituyen de unas 200 a 250 mil familias, de las cuales solo de unas 10 a 15 mil se agruparían en la fracción monopólica que controla alrededor de unos 30 a 35 grupos monopólicos<sup>19</sup>.

Al tiempo que se observa una centralización en lo político, hay una fragmentación en lo social.

La movilización social que sí existió en los '80, sobre todo a inicios de la década no tuvo suficientes efectos políticos, en la mayoría de los casos, que incidieran en la gestión estatal, tampoco un carácter nacional; fueron como siempre reivindicaciones sectoriales o locales que pronto fueron encausadas, o utopías totalmente alejadas de la realidad que caían por su propia fragilidad, sin que exista nexo entre ello.

Por otra parte, el Estado va siendo cada vez más inaccesible e inapelable, al tiempo que mucho más centralizado política y administrativamente, mientras la conflictividad social no cuestiona el poder sino las políticas del gobierno, cayendo en el juego de juzgar los instrumentos y cuestionar menos los objetivos.

Pero al tiempo que ello va sucediendo, la crisis que va corroyendo la

-----  
<sup>18</sup> INEC; "V CENSO DE POBLACION Y IV DE VIVIENDA 1990", ed. INEC, Quito-1991.

<sup>19</sup> Los datos referidos han sido tomados de MONCADA, José; "Problemas y perspectivas de transformación social", en VVAA; "Las crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta", ed. Corporación Editora Nacional, Quito-1991.

economía y la supervivencia de la mayoría, provoca un debilitamiento del Estado y una pérdida de legitimidad del mismo.

La ideología dominante concibe al Estado como sujeto político exógeno; por tanto, desde el punto de vista liberal, es responsable de los fracasos y no de los aciertos de la política económica, así como desde la óptica keynesiana lo era de los aciertos y no de los fracasos.

En la realidad, el Estado es y ha sido una hegemonía de intereses privados.

Al mismo tiempo, al constituirse el Estado en el único referente de la acción social, hace que asuma toda la culpa, y por tanto la lucha y reacción de la sociedad es hacia él, hacia ese Estado lejano, donde sigue existiendo esa "sociedad imperceptible" (S. Pachano:1991) para la política formal.

La última época constitucional, si bien heredó un modelo de relación Estado-sociedad más estable, también heredó sus problemas existiendo todavía una no correspondencia

donde mantiene su agonía eterna el sistema oligárquico.

Pachano plantea que "...en el Ecuador de los ochenta encontraríamos una propuesta propia de la modernidad, que se materializa en el ámbito de la política (...e inconclusa y heterogéneamente en la economía...), y, paralelamente, una situación de "postmodernidad" o "desmodernidad", que se expresa en la conducta de los movimientos sociales"<sup>20</sup>. La post o desmodernidad en los movimientos sociales, haría referencia a que éstos no logran estructurar un proyecto político a nivel nacional, ni ven la acción social como un camino para definir su progreso.

Son indispensables vías de encuentro a estos dos niveles como única posibilidad de buscar alternativas políticas más democráticas y representativas de la problemática social. Este encuentro debe ser un movimiento doble desde el Estado y desde la sociedad.

Por otra parte atendien al comportamiento regional, se observa que en las regiones se requiere mecanismos de legitimación para acceder a las

-----  
<sup>20</sup> PACHANO, Simón; op. cit., pág. 258. Lo incluído en paréntesis es nota mía.

instancias de poder político con trayectoria, con ofrecimientos importantes, a donde se enfila la acción social; la región se constituye un espacio de integración entre lo social y lo político. Sin embargo de ello, éste no es internalizado por la sociedad regional; lo político, en términos de su gestión formal, le sigue siendo lejano, igual que lo nacional; por tanto el poder de las instancias locales es limitado.

Consecuencia y a la vez determinación de ello es la inconclusión del buscado "ciudadano" (igual con iguales derechos), característica de los países subdesarrollados donde el Estado no logra desempeñar las tareas de legitimidad y hegemonía por las propias limitaciones materiales de los modelos de acumulación extremadamente dependientes y excluyentes.

### **ALGUNAS IDEAS SUELTAS A FIN DE MADURAR OPCIONES**

De hecho, la existencia de una democracia tenue sin sustento político y peor social, fragiliza su misma existencia formal; existe **otro consenso que respira callado pero intenso** especulando alternativas más autoritarias ante una desprestigiada democracia.

Por ello se precisa, ahora que existe un halo de globalización a todo nivel, evaluar en su justa medida los procesos sociales económicos y políticos de esta nación con tantas diversidades. El problema regional debe ser entendido y las distintas expresiones y respuestas locales también. Si bien lo regional tiene como base una heterogeneidad estructural socio-económica, también genera heterogeneidades superestructurales que se deben considerar.

Solo entendiendo lo complejo de esta realidad y las articulaciones de sus distintas partes, podremos visualizar mejor sus conflictos y entender mejor sus opciones; el problema no es solo económico, como crudamente lo sentimos, sino además socio-político.

Es preciso todo un replanteo de la relación Estado-sociedad, como vía para pugnar por un desarrollo para todos. Siendo la participación de los distintos actores sociales fundamentales. Hay que crear una ruptura en la cultura de la crisis que ha calado a distintos niveles, por la vía de generar un proceso múltiple, recobrar o crear una identidad cultural (la cultura no solo es algo que heredamos, es algo que se crea), a través

de nuevas formas de poder social y en general de vida social, desde lo más local hasta lo nacional, última necesaria instancia para fortalecer la igualdad respetando las diferencias.

Los gobiernos que han intervenido en la historia de estos últimos años, han intentado administrar la crisis y favorecer la acumulación de los sectores dominantes en medio de pesados condicionantes externos. Para ello han buscado legitimar su acción, a través de echar las culpas a sus antecesores y en general al contexto de la crisis que “es de todos”. Pero al no haber un respiro social, ello tiene un límite.

Pese al riesgo que implica una escenificación del futuro, por ser esta una situación muy conflictiva, sí es posible pensar en que éste sea un punto de inflexión para algunos cambios, por lo que se presenta indispensable plantear opciones para que ello no desemboque en la anarquía de una conflictividad social con únicos cauces violentos, y se plantee una reestructuración en la relación Estado-sociedad, donde definitivamente los actores sociales deberán politizarse, participar, pronunciarse, presionar.

El actual marco institucional y legal que genera una política y operatividad centralizada a más de estar totalmente ilegitimado no da para más. Y ante las posiciones que entierran al Estado para dar a luz a una eficiencia privatista (que por cierto no ha existido en nuestro país), es indispensable generar una capacidad de respuesta. Acordando con los varios analistas <sup>21</sup> que han expresado que el problema no está en dicotomizar Estado y privatización, ya que ello no garantiza la reproducción de las condiciones sociales y económicas de la mayoría, es indispensable pensar en opciones que permitan renovar los lazos de la articulación entre lo político y social o entre el Estado y la acción social.

Dentro de ello cabe pensar, por ejemplo, en la descentralización, no la que se interpreta como sinónimo de privatización (postura Neoliberal), ni aquella largamente buscada en el país (movimientos federalistas) por las clases dominantes regionales, afectadas en su autonomía por las políticas estatales, que buscaban un control absoluto sobre los recursos generados en la región, ello implicaría un acercamiento a ese Estado oligárquico que más que nacional fue

-----  
<sup>21</sup> Véase por ejemplo los distintos artículos del Ecuador Debate No.25, ed. CAAP, Quito-1992.

supraregional (Quintero:1991). La búsqueda es de una reorganización del aparato estatal y de su descentralización (relativa, solo en las áreas donde esa gestión sea eficaz) que potencie un proyecto participativo con base social como respuesta a un Estado autoritario desconectado de las crecientes urgencias sociales.

“Las decisiones se toman donde efectivamente se ejecutan y donde existe capacidad de control, en las microestructuras del poder local y empresarial, o las decisiones y su ejecución se esfuman en las redes de la corrupción, el laberinto burocrático y la intransparencia social”<sup>22</sup>.

Ello no es fácil y hay que impedir que se reproduzcan las mismas estructuras de poder que se han reformulado ciertamente con la crisis.

Es indispensable para pensar sus condiciones, redefinir la trilogía rea-

lidad-teoría y estrategia, porque cualquier opción nueva deberá contener no solo una teoría nueva sino una metodología y una operatividad concreta que permita incidir sobre la realidad.

Es indispensable revalorizar la planificación que por supuesto requiere una doctrina y un poder político concreto que se debe preveer.

Lo dicho solo son elementos introductorios bastante incompletos, habría que crear una necesaria ruptura incluso teórica para repensar la realidad y su transformación no con utopías como las que han acompañado el triste destino de la crisis, sin representar ninguna opción y más bien han configurado frustraciones, nicon insensibles pragmatismos que, a cuenta de puros y técnicos, han sumido en la más honda miseria y desesperanza a la sociedad ecuatoriana.

-----

<sup>22</sup> SCHMIDT, Wolfgang; “Privatización o Descentralización Social” en VVAA; “Ecuador Debate”, No. 25, ed. CAAP, Quito-1992, pag. 67.

## ANEXO N° 1

### INDICADORES ECONOMICOS

<b>AÑOS</b> <b>PIB*</b> <b>% (1)</b>	<b>TASA *</b> <b>INFLACION</b> <b>(1) % B)</b>	<b>G. SOCIAL/</b> <b>EN PRESUP.</b> <b>% (3)</b>	<b>RE/PIB</b> <b>% (1)</b>	<b>TC.*</b> <b>FBKF</b> <b>% (1)</b>	<b>DEF/SUPERAVIT</b> <b>PUBLICO (1) C)</b> <b>(MILLON. S/.)</b>	
1981	3,9	14,7	37,5	30,2	-7,2	-13.558
1982	1,2	16,4	34,4	28,9	0,6	2.468
1983	-2,8	48,1	35,7	24,2	-26,1	4.006
1984	4,2	30,4	33,0	22,1	-4,5	5.100
1985	4,3	28,0	30,9	20,9	6,9	25.273
1986	3,1	23,0	31,9	21,8	4,3	-40.855
1987	-6,0	29,5	33,3	22,4	4,3	-75.384
1988	10,5	58,2	30,9	18,2	-4,9	-43.414
1989	0,6	75,6	28,2	14,7	1,1	60.517
1990	2,3	58,5	28,1	12,7	1,0	114.191 (P)
1991	4,4	50,0		10,8	4,9	

Notas: B) Promedio anual

C) Se refiere al Sector Público no Financiero

FUENTES: 1) Banco Central: Cuentas Nacionales, Varios Números

2) BCE, Subgerencia de Estudios Fiscales: Boletín de Estadísticas de Finanzas Públicas N°1, Quito-1992. Ed. BCE.

3) Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Estadísticas Fiscales N° 3 y Proformas Presupuestarias, 1982-1990. Quito. En: MARCHAN, Cornelio: "Ecuador, Crisis, Ajuste y Política Social en los años 80". ed. Fundación grupo Esquel. UNICEF. Quito 1992.

**ANEXO N° 2**  
**INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO**  
**- Millones de dólares**

ANOS	EXPORTA - CIONES (1)	SALDO RMI (1)	SALDO EN BALANZA COMERCIAL (1)	SALDO EN CUENTA CORRIENTE (1)	DEUDA EXTERNA S. INIC. (2)
1981	2.524	563	174	-993	4.651,7
1982	2.327	210	140	-1.201	6.632,8
1983	2.348	-151	927	-134	7.380,7
1984	2.620	-171	1.055	-263	7.595,9
1985	2.905	196	1.294	114	8.110,6
1986	2.186	239	555	-541	9.062,7
1987	1.928	88	-33	-1.131	10.320,2
1988	2.193	19	589	-597	10.572,7
1989	2.354 (sd)	-382	669 (p)	-514	11.322,3
1990	2.714 (p)	-402/p	1.003	-163	11.855,6
1991	2.851 (p)	-163 (p)	644 (p)	-467	12.271,0

FUENTE: (1) BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

(2) BCE: Deuda externa del Ecuador, Boletín N° 1, Ed. BCE, Quito, 1992

\* Incluye servicio de la deuda (Balanza comercial + Bal. de servicios)

sd = semi definitivo

p = provisional

Décimo aniversario

# MEDIO AMBIENTE Y UBRANIZACION

## C U M B R E D E L A T I E R R A

Problemas en el Norte y en el Sur, estilos de desarrollo. **María Di Pace y Sergio Mazzucchelli**/ Cumbre de la Tierra: una interpretación necesaria. **Arnoldo Gabaldón**/ Río: una mirada desde el Norte. **Richard Sandbrook y Johan Holmberg**/De Estocolmo a Río. **Enrique Iglesias**/Desaparezca el hambre y no el hombre. **Fidel Castro**/Para salvar la tierra, cambiar las sociedades. **Gro Harlem Brundtlan**/ Río 92: Hacia una nueva esperanza. **Alberto Morán**.

### *Problemas del Desarrollo*

Consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile.

**Oswaldo Sunkel**/Las nuevas tecnologías y los derechos humanos. **Amlkar Herrera**.

### **Suscripción anual** (cuatro números)

Argentina US\$ 30,=

Limítrofes y Perú US\$ 30,=

Resto de América Latina US\$ 35,=

Resto del Mundo US\$ 50,=

Pagos a nombre de Jorge E. Hardoy, en Argentina sobre plaza Bs. As. en el exterior sobre plaza EEUU.

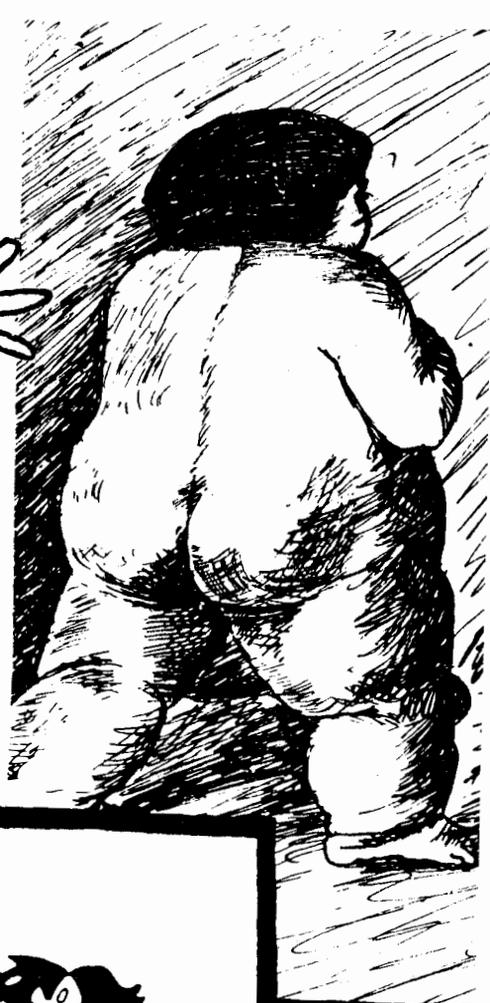
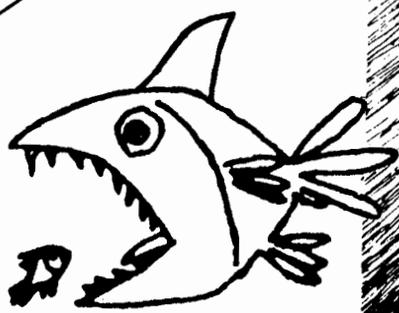
Corrientes 2835, 6to. piso B. Cpo. A, Buenos Aires 1193, Argentina.

Tel: 961-3050. Fax: (541)961-1854.

**IIED-AL**

TEMA CENTRAL

el  
ajuste  
estructural



# IMPACTO DEL PROCESO DE AJUSTE ECONOMICO SOBRE LA REPRODUCCION SOCIAL DEL ECUADOR EN LOS AÑOS OCHENTA

Sonia Rodas y Jurgen Schuldt

---

Mientras no se modifique un sector productivo segmentado y desigual y no cambie nuestro Estado concentrador de poder y excluyente en lo político, no es posible el desarrollo en el País.

---

Luego del sustantivo crecimiento económico por habitante de 6% al año registrado en la década de los setenta (1970-79), la economía ecuatoriana se vió inmersa, desde inicios de los años ochenta, en una regresión económica y social que ha adquirido características cada vez más profundas y permanentes, que están desembocando en un proceso de **desestructuración** societal y que

pueden amenazar con el **bloqueo de la reproducción socioeconómica del país**. Con ello se ha ido materializando un consenso respecto a la creciente incapacidad de los sistemas económico y político-institucional del país para asegurar, tanto adecuados estándares de vida a la mayoría de la población, como un proceso social y político de ampliada participación ciudadana.

La mencionada crisis congrega varios fenómenos que se combinaron explosivamente hacia 1980, a saber: el fracaso del patrón de acumulación basado en la industrialización por sustitución de importaciones, el agotamiento del Estado como palanca del desarrollo, el deterioro y representatividad del sistema político y de partidos, el debilitamiento del movimiento sindical y la presencia de graves desequilibrios macroeconómicos que se habían escondido tras masivos flujos de endeudamiento externo.

Como consecuencia de tales factores y la aplicación de una política neoliberal aperturista, durante los años ochenta (1980-89) la tasa de crecimiento del PIB per cápita fue negativa en 0.2% promedio anual. En 1990 se alcanzó un PIB por habitante de \$ 16.783 (a precios de 1975), prácticamente equivalente al del año 1977. En ese sentido puede hablarse efectivamente de una **Década Perdida**, cuyas características y causalidades sintetizaremos en lo que sigue.

### **1. Bajo y decreciente nivel y calidad de vida**

Los indicadores socioeconómicos básicos del Ecuador indican en la

dirección contraria a la deseada por cualquier sociedad que aspire asegurar un crecimiento perdurable y equitativo, en el marco de una democracia plena. En general, los precarios niveles de vida actuales no solo son menores a los vigentes en los años setenta, sino que lo son también en comparación con los promedios de América Latina y el Caribe, ALC.

Luego de los diez años de ajuste neoliberal, como en el resto de países latinoamericanos, los sectores pobres han llevado la mayor parte del peso del ajuste, registrándose índices de pobreza sin precedentes. En efecto, según el Banco Mundial (1990: 68, Anexo 1), el porcentaje de la población ecuatoriana que vive bajo la "línea de la pobreza" sería del 65% (en 1970 abarcaba al 40% de la población, según Barreiros, 1987: 281), bastante mayor al promedio latinoamericano, que alcanza -según la misma fuente- el 54%. Según el PNUD (1992, Tabla XVII), para el período 1980-89, la población total bajo la línea de pobreza sería del 51%, afectando al 65% de la población rural.

El deterioro de las condiciones de vida se manifiesta en todos los aspectos de la satisfacción de las prin-

**cipales necesidades básicas:** la nutrición, la salud, la educación, la vivienda y los servicios básicos, como veremos a continuación (entre paréntesis se incluyen las cifras para el promedio latinoamericano).

En **primer lugar, la alimentación** es uno de los derechos fundamentales garantizado por la Constitución del Estado. Sin embargo, observamos que, siguiendo las cifras proporcionadas por el Banco Mundial, el suplemento calórico diario por habitante es de solo 2.058 (inferior en 24% al promedio latinoamericano de 2.700) y que el abastecimiento proteínico por habitante es de 49 gramos por día (69 grs. para ALC), por lo que no sorprende que el 10% de los niños nazcan con bajo peso (algo menos del promedio latinoamericano del 11%). En parte, ello es reflejo del hecho que el índice de producción alimenticia per cápita haya declinado en 4% (de un índice de 100 en el trienio 1979-81 a 95.9 hacia el final de la década).

La desnutrición, en los **niños menores a cinco años**, alcanzó al 55% de la población menor a cinco años (DANS, 1988), frente a un ya elevado 40% en 1976 (Barreiros, 1987). Los resultados son aún más alarmantes cuando se desagregan los

datos para medir la incidencia en el sector **rural y urbano**: El índice de prevalencia de desnutrición crónica, en el estrato popular bajo, para la sierra urbana es 53.4% y para la sierra rural 70.8%, en la costa 48.6% y 50.4% respectivamente. El indicador de la desnutrición es mayor en el sector rural, especialmente en la **sierra**.

La brecha rural-urbana indica que la prevalencia desnutricional rural es casi el doble de la urbana, esta es probablemente mayor en áreas de mayor concentración del ingreso y en las cuales hay un escaso acceso a los servicios públicos. En la sierra, las áreas con índices de desnutrición crónica mayores están en las provincias de Cotopaxi (67.4%), Chimborazo (65.1%), Cañar (64.5%), Imbabura (63.2%), Azuay (60.5%) y Pichincha (52.2%); y, en la costa, Esmeraldas (46.3%) y Manabí (45.8%), según cifras del CONADE-UNICEF-OPS-OMS (pp. 48).

En **segundo lugar**, en el área de la **salud** se observa, de igual manera, las reducidas condiciones de vida en el Ecuador. A juzgar por los datos de los Censos, la mortalidad infantil disminuyó significativamente de 73.4 por cada 1000 nacimientos en 1982, a 30.3 por mil en 1990. Sin embar-

go, al diferenciarla por sector rural y urbano, las diferencias son muy grandes, 22.5 y 39 respectivamente (INEC, Censo 1990: Resumen Nacional, 1992).

En el Ecuador las enfermedades más frecuentes son indicativas del nivel de insalubridad de la población, abundando las enfermedades infecciosas intestinales, respiratorias, y otras derivadas de la utilización de sistemas no formales de salud (atención empírica en partos y abortos).

La **diarrea aguda** afecta a la mayor parte de la población infantil menor a cinco años, la incidencia nacional es de 4.1 veces por año; esta tasa promedio está entre las más altas de los países en desarrollo. Su incidencia es mayor en los estratos populares (4.5 veces), observándose que está en relación directa con las condiciones sanitarias, tales como el tipo de abastecimiento de agua y la eliminación de excretas y de basura (DANS, 1988).

Otro ejemplo es el **cólera**, una enfermedad que está afectando a la población pobre, añadiéndose a la lista de enfermedades infecciosas y respiratorias. Luego de un poco más de un año de su presencia en el país, se han contabilizado más de 50.000

enfermos y más de un millar de fallecidos por esta causa. Se evidencian signos que hacen prever la endemización del cólera, como son, la mayor incidencia en niños y brotes de curso lento y aparición de casos aislados. Se ha detectado que esta enfermedad se diseminó ampliamente debido al déficit sanitario en el sector rural y urbano-marginal, a lo limitado de las prestaciones médicas, y a la ausencia de prácticas higiénico-preventivas en los sectores mencionados (Solá, 1992).

El Índice de **acceso** a los servicios de salud para 1989 es del 64%, la población con acceso a agua potable es 58%, y la población con acceso a salubridad es 57% (PNUD, 1992).

El sistema de salud pública, debido a la política de restricción del gasto, ha desmejorado sus servicios sensiblemente. Solo como cifras indicativas superficiales se podrían citar: el número de camas por cada mil habitantes pasó de 1.8 en 1980 a 1.6 en 1990; y el porcentaje de ocupación de camas disponibles ha bajado de 58.2% a 57.4%. En el mismo período, el número de días que cada persona permanece hospitalizada ha caído, pero en algunos estudios se ha calculado que esta cifra podría bajar, ya que las personas permane-

cen mayor tiempo en los hospitales por la demora o falta en la administración de medicinas. Por esta razón el número de días de estadía es menor en las clínicas particulares, 6.3 en el sector público y 3.7 en el privado (Fuente: Estadísticas Hospitalarias, 1990).

Esta situación, por tanto, se relaciona con la disminución del **gasto público en el sector social**, tendencia que está presente en toda la década. Los gastos en salud, como porcentaje del PIB, declinan del 6.7% (1980-81) al 5.6% en 1991; en suces de 1978-9, por habitante, se reducen en 37%, al pasar de \$ 280 en 1980 a \$ 177 en 1991 (datos elaborados a partir del Presupuesto General del Estado, y las estadísticas del INEC).

En **tercera** instancia, es conocido que la **educación** es uno de los derechos de todos los seres humanos y es la mejor 'inversión' que puede hacer un país, porque mejora la productividad de las personas en cualquier campo de trabajo: por otro lado, la educación permite acceder a mayores niveles de ingresos y por tanto incide en su nivelación. Además, algunos estudios han demostrado que los países en desarrollo obtienen mayores tasas de rendimiento en educación que los

países ricos, especialmente en los niveles primarios.

Por tanto, desde el punto de vista social como del económico, el gasto en educación debería ser prioritario. Observamos, sin embargo, que el Gasto en Educación como porcentaje del PIB ha ido declinando paulatinamente de 5% en 1980 a 3.2% en 1988 (Fuente: CEIS-UNICEF, 1991). Ese gasto, como porcentaje del presupuesto, declina del 29.9% en 1980 a algo menos del 18% en el trienio 1989-91. El gasto real por habitante cae en 52%, al reducirse de 1480 suces en 1980 a 717 suces en 1990.

Las tasas de analfabetismo registran una constante disminución, de acuerdo a la información registrada por los censos desde 1950, habiendo declinado de 14.8% en 1982 a 10.2% en 1990. Sin embargo, esta tasa es aun alta. A su interior se esconden grandes diferencias entre el sector rural y el urbano, donde representan 17.4% y 4.9%, respectivamente. La disminución del analfabetismo es mayor en la década del setenta (1974-1982), en que declinó en 37.6%, que en la década del ajuste (1982-1990), en la que se redujo en 31.1%. Sin embargo, constituye uno de los logros en cuanto a educación.

Los problemas educativos cruciales del Ecuador no dan, sin embargo, a nivel de cobertura en alfabetización, sino que se presentan especialmente al evaluar las condiciones cualitativas del sistema educativo formal. Las evaluaciones del grado de aprendizaje reflejan altas deficiencias en los estudiantes a todo nivel. Así, alrededor del 50% de estudiantes de las escuelas públicas tienen deficiencias en el aprendizaje del lenguaje y el 50% de estudiantes de las escuelas públicas urbanas tienen deficiencia en matemáticas; mientras, en el sector rural, los datos indicarían una pequeña mejoría (Banco Mundial, Anexo 3, 1992).

En el mismo informe se señala que las deficiencias estarían en los bajos niveles de preparación y de metodología para la enseñanza de los profesores y en la falta de el material necesario en especial de libros, para el trabajo y capacitación del profesor y para el alumno. Por tanto, concluyen que hay un buen capital humano que necesita urgentemente de mayor nivel académico y metodológico en los profesores.

Sin embargo, los efectos del ajuste también se sienten en la educación. Según los datos que aparecen en el censo de 1990, a nivel nacional, casi

2 de cada 5 personas de 6 años y más asisten a algún centro de educación formal, pero el peso relativo de la población que estudia es menor al de 1982. Este fenómeno se manifiesta tanto en el sector rural como en el urbano; solamente en el grupo de niños entre 6 y 9 años hay un crecimiento sustancial, pero con una gran diferencia entre el sector rural y el urbano. La asistencia a los establecimientos de enseñanza regular ha declinado del 37.5% en 1982 al 34.9% en 1990, cayendo de 41.1% al 38.3% en las urbes y de 32.9% al 30.5% en las zonas rurales. La disminución en la asistencia a clases es mayor en los grupos de personas de más de quince años (hasta los 19 años), especialmente en el sector rural donde los porcentajes son casi la mitad (32.1%) de los que se registran en el área urbana (63.3%). Los altos y crecientes grados de repitencia, sobre todo en los primeros años, son otro indicador del efecto del ajuste sobre el nivel de vida de la población, más marcada entre los pobres y, entre estos, en las zonas rurales.

Las razones para la disminución de asistencia a clases pueden fácilmente relacionarse con la reducción de los ingresos reales de la población, y con la priorización del gasto en función

de las erogaciones prioritarias para la sobrevivencia de la familia, y no para el mejoramiento social y/o económico de sus miembros.

En **cuarto** lugar, de manera similar, si se revisa los indicadores que dan cuenta de la satisfacción de las **necesidades de vivienda** y de **infraestructura básica**, se advierte el descenso del bienestar de la población ecuatoriana luego de esta primera década de ajuste ortodoxo.

El Estado reconoce que la vivienda es un derecho básico de la familia, de la satisfacción de esta necesidad vital depende la salud de la familia y la reproducción de la fuerza de trabajo. La satisfacción depende no solamente del acceso a un lugar donde vivir sino de sus condiciones materiales.

Según datos de los Censos, el número de viviendas ha evolucionado de 1'844.894 en 1982 a 2'339.281 en 1990, es decir a una tasa anual del 3%, algo superior al crecimiento demográfico. Sin embargo, según los datos del CONADE, el déficit de viviendas habría aumentado de 683 mil en 1980 a 980 mil en 1988.

Por otro lado, al evaluar los datos censales acerca de la disponibilidad

de **servicios básicos** se comprueba que una gran proporción de la población vive en condiciones críticas, a pesar de la relativa mejora alcanzada durante los años ochenta.

El **abastecimiento de agua** está a disposición del 62.7% de viviendas en 1990 y en 1982 este indicador fue de 51.8%. Si bien es un avance, sin embargo, indica el aun muy elevado nivel de carencia que existe y, todavía más, que a su interior existen diferencias muy importantes, ya que grandes ciudades como Guayaquil, debido al crecimiento de la población (el crecimiento anual de esta ciudad asciende al 4%!), tiene índices que no alcanzan la media nacional.

La disponibilidad de **servicio higiénico**, pasó de un 59% al 82% de las viviendas en el periodo intercensal. Sin embargo, el problema persiste debido a que casi el 50% no dispone de servicio de uso exclusivo. En añadidura, más de la tercera parte de las viviendas urbanas no tiene acceso al sistema público de **eliminación de aguas servidas**, en tanto que en el sector rural este indicador es el 50% de las viviendas.

Todos los servicios tienen una cobertura menor en el sector rural y es

un factor adicional que explica la persistente migración del campo a la ciudad. Al respecto debe tenerse presente que el crecimiento poblacional promedio de las urbes se procesa a un ritmo explosivo del 3.8% anual, mientras que las zonas rurales lo hacen en 0.8% por año.

Todos estos aspectos sobre el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas, han configurado una imagen apenas referencial de las deficientes condiciones de vida en las que se encuentra una gran parte de la población ecuatoriana. A ello habría que añadir indicadores -que aun no existen en el país- en torno a la delincuencia, la mendicidad, los suicidios, la prostitución, el tráfico y el consumo de drogas, la corrupción, la anomia, etc., para tener un panorama más completo del deterioro económico, social y moral que atraviesa la sociedad en su conjunto.

Esta situación de pobreza extrema y miseria se ha agravado en la última década, lo que dificulta las posibilidades de las personas y sujetos sociales, el acceso a un empleo estable y adecuadamente remunerado, a la participación política lúcida y consciente, a una formación cultural integral, a la acción solidaria, y que en definitiva inhiben las potencialidades

de desarrollo humano y social. Esta exclusión social está llevando a la extinción de las fuerzas impulsoras de una sociedad para el logro del desarrollo común: el potencial creativo y la participación constructiva de la mayoría de la población.

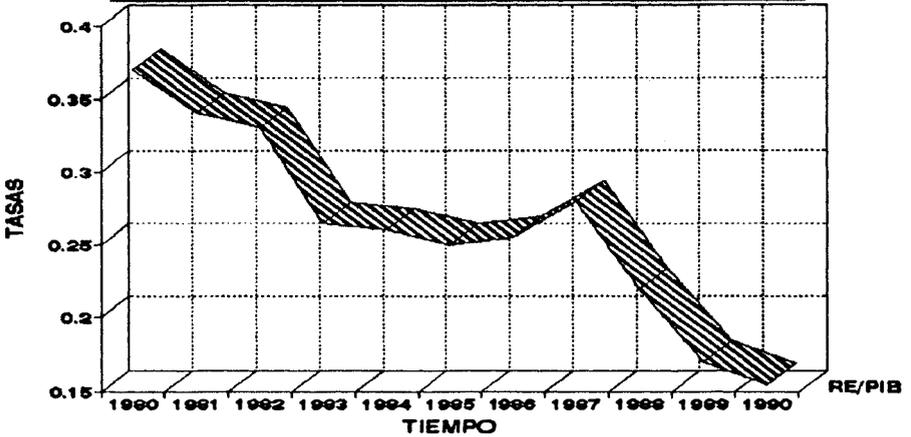
## **2. Compresión del Mercado interno y regresión de las fuerzas productivas**

Es innegable que las condiciones de pobreza, las pésimas condiciones de vida referidas anteriormente, se derivan de los bajos niveles de ingreso real por habitante y de la concentración en la distribución del ingreso y la riqueza.

En los diferentes programas ortodoxos de estabilización aplicados, se procesó una política de represión salarial, en la que los incrementos del salario nominal no compensaron la inflación, con lo que el **salario real** ha disminuido en la mayor parte del período 1980-90. En efecto, el salario mínimo vital real (a precios de 1975) declinó de \$ 2.288 en 1980 a 713 en 1991, lo que representa un descenso del 69% (Acosta, 1992).

Por su parte, la participación de las remuneraciones en el PIB ha sufrido un constante deterioro, disminuyendo

### REMUNERACIONES COMO PARTE DEL PIB (Tasa de Participación)



dramáticamente de 36% en 1980 a 14.7% en 1989 e incluso a 10.8% en 1991, caso único en ALC.

Ambos procesos revelan, indudablemente, los costos sociales muy elevados, inherentes al ajuste ortodoxo, que en algunos momentos han llevado a conflictos sociales de significación.

En efecto, entre 1981 y 1988 el número promedio anual de huelgas ascendió a 1.040, aumentado a 1.700 en el trienio 1989-91.

Se observa un elemento muy claro en la distribución del ingreso. No todos los sectores están en capacidad de defender su participación, en especial los rentistas, informales, campesinos y obreros. Uno de los sectores que sí lo ha logrado con creces es el sector empresarial, a través de un ajuste paulatino de su margen de ganancia sobre los costos o mark-up. Inclusive en algunos años el mark-up ha sido un instrumento que compensó las pérdidas que se derivaron de la disminución de las ventas, causada por la recesión y la

contracción de la demanda. El valor estimado del mark-up para cada año de la década anterior muestra una tendencia creciente, pasando de 34% en 1980, a 87% en 1985 y a 130% en 1990 (Fuente: Rodas, 1992), a medida que aumentaba la capacidad ociosa de producción. Resultados similares se pueden inferir al analizar las tasas de ganancia estimadas, éstas se mantienen e inclusive logran crecer, pasando de 43% en 1980 a 47% en 1990. Si bien en algunos períodos hay un descenso, por ejemplo en 1982, pero posteriormente se recupera.

La concentración del ingreso personal puede evaluarse al observar la distribución de la población ocupada por tramos de ingresos. Más de la mitad (52.6%) de la población ocupada recibe ingresos mensuales menores a los 80.000 sucres (equivalentes entonces a US\$ 92) y únicamente el 2.5% tiene ingresos superiores a los 320.000 sucres mensuales (US\$ 365), según la Encuesta Permanente de Hogares del INEM para 1990.

En esas condiciones, de bajos niveles de ingreso y de mínima acumulación de activos por parte de la mayor parte de la población, paralelamente con una distribución del in-

greso y la riqueza inequitativas y concentradas, el mercado interno, evidentemente, no es masivo y más bien se ha recortado en los dos últimos lustros. Pero ello no se debe solo a la reducida población del Ecuador -9.7 millones de personas en 1990-, sino a la imposibilidad de la gran mayoría de esa población de acceder a niveles mínimos de consumo, tanto por el reducido ingreso con el que cuentan, como por la oferta de bienes y servicios disponible, con bienes y servicios inadecuados a las preferencias y posibilidades de los estratos bajos. En esas condiciones, por su parte, el mercado interno estrecho, segmentado e inestable, limita y a la vez es limitado por el desarrollo de las fuerzas productivas en el país.

Luego de la revisión anterior, muy rápida, de la situación del nivel de vida de la población ecuatoriana, es interesante observar variables más generales que permiten explicar esos precarios niveles de supervivencia, y que -a nuestro entender- **se derivan del patrón de acumulación, agravados por la coyuntura de los años ochenta:**

- Las tasas de crecimiento de PIB (2.13%), fueron insuficientes,

respecto al crecimiento de la población (2.19%);

- Los problemas del desempleo y subempleo, presentes ya antes de la crisis, se acentuaron a tal grado que los niveles de desempleo abierto (que aumentó del 5.7% en 1980 a 14.7% en 1989, según Hopenhayn y Borja, 1991: Cuadro No. 7) y de subempleo (en que los estimados oscilan entre el 46% y el 54% para 1990) no permiten el crecimiento sostenido de la producción, la productividad y, consecuentemente, del ingreso;

- Los bajos niveles de remuneraciones y la constante pérdida de su valor real, como hemos visto, llevó el salario real a la cuarta parte del recibido a inicios de la década, al comprimirse de 3.250 a 1.061 sucres mensuales desde 1980 a 1990; mientras, la tasa de crecimiento anual de los ingresos reales de los trabajadores pasó de 3.3% en la década de los setenta a -1.3% en los ochenta.

- Como se mencionó anteriormente, la desigual distribución del ingreso no tiene similar en ALC, ya que las remuneraciones apenas absorben un poco más del 10% del PIB.

- La inflación, que se estabilizó alrededor del 50%, siendo uno de los peores problemas para la economía y, especialmente, para los sectores mayoritarios pobres que no han desarrollado mecanismos eficaces de defensa (y que, por tanto, pagan parte importante del 'impuesto inflacionario', que oscila en torno al 3% del PIB).

Todo esto, ha derivado en una **decreciente productividad** del trabajo, de la tierra, y del capital, configurando un débil desarrollo de las fuerzas productivas. Paradjicamente se subutiliza, tanto la abundante fuerza de trabajo, como el escaso capital instalado.

Lo que, a su vez, está condicionado por las tendencias y la dinámica de la **inversión**, que -además de haber caído sustancialmente de 23.6% del PIB en 1980 a 14.7% en 1989- no ha sido canalizada equitativamente entre los diferentes sectores de la economía, de forma que el capital productivo es subutilizado en algunos, lo que eleva los costos fijos, y es sobreutilizado en otros, sobre todo en la agricultura, con lo que la productividad del trabajo es demasiado baja.

En la distribución del empleo entre los sectores de la economía se advierte un cambio importante. En veinticinco años -desde 1965 a 1989- la industria casi no ha incrementado su porcentaje de participación en cuanto a ocupación de la fuerza laboral (19 a 19.8%), mientras se manifiesta un tránsito desde la agricultura (cuya participación decrece del 55 al 38.5%) al sector de servicios (26 a 41.6%). Este es uno de los indicadores de la incapacidad de la industria para absorber la oferta laboral, y permite establecer una referencia sobre el carácter del modelo de desarrollo basado en la industria, intensiva en el uso de capital y con capacidad productiva ociosa, que desemboca en una terciarización del empleo.

En resumen, las pésimas condiciones de vida de la mayor parte de la población ecuatoriana, se deben al patrón de acumulación de la economía, las que -en los ochenta- se han agravado por la coyuntura de crisis. Esto a su vez está condicionado por el débil desarrollo de las fuerzas productivas. Como resultado, la existencia de un mercado interno estrecho segmentado e inestable, que permite -y a la vez es sofocado por- el desigual desarrollo de las fuerzas productivas, convirtiéndose en un

círculo vicioso, que necesariamente debe ser superado para mejorar las condiciones de vida de la población.

Por otra parte, esos dos obstáculos pueden ser atribuidos a:

la sobrecapitalización de los segmentos “modernos” y la subcapitalización de los “tradicionales”; los patrones de ahorro y consumo distorsionados; la falta de integración intersectorial en los procesos económicos; el desequilibrio en el desarrollo regional; al aparato estatal ineficiente; y a la creciente dependencia externa, en términos de tecnología, financiamiento (deuda externa), equipo y maquinaria, etc.

En conclusión, todo lo anterior lleva a establecer condicionantes de carácter estructural, que estarían detrás de la situación económica y social actual descrita arriba.

Tales condicionantes estructurales pueden expresarse en términos económicos y políticos: Un **aparato productivo** segmentado de desarrollo desigual, combinado y concentrador y un sistema de poder y del Estado excluyente. Hasta que éstos no se modifiquen no podrán darse los primeros pasos hacia el Desarrollo en el país.

Por tanto, para cambiar el patrón de acumulación y elevar las condiciones de vida de la sociedad ecuatoriana, las reformas deben concentrarse en estos dos aspectos determinantes, que permitirían generar las condiciones para ampliar y uniformar el mercado interno y para desarrollar, descentralizar y homogeneizar el desarrollo de las fuerzas productivas en el país, a efectos de gestar un círculo virtuoso que favorecería la

marcha hacia una sociedad más humana y justa.

Frente a la arremetida del Neoliberalismo en boga, ello obliga a plantear esquemas alternativos de política económica y de acumulación con redistribución, desafío que no podemos escabullir a lo largo de la presente década si queremos avizorar y construir un futuro promisorio para el Ecuador en el siglo XXI.

## **BIBLIOGRAFIA**

*(Fuentes de los Datos presentados)*

*Acosta, Alberto, Pobreza y Política Social en el Contexto del Ajuste, Quito, noviembre 1992.*

*BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Cuentas Nacionales, No. 14, 1991.*

*BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Memoria, 1990.*

*BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, Anuario Estadístico 1990.*

*BANCO MUNDIAL, Ecuador: Estrategia del Sector Social para los Noventa, Reporte No. 8935-EC, noviembre 1990.*

*BANCO MUNDIAL, Indicadores Sociales en el Ecuador, 1992.*

*Barreiros, Lidia, "El perfil de desarrollo y el comportamiento de las necesidades básicas en el Ecuador" en: ECUADOR: Teoría y Diseño de Políticas para la sa-*

**tisfacción de las necesidades básicas”, OIT-ISS, cap. 9, 1987.**

**CEIS-UNICEF, Ecuador: Crisis, Ajuste y Política Social en la década del 80, 1991.**

**CONADE-MSP, DANS - Diagnóstico de la situación alimentaria, nutricional, y de salud de la población ecuatoriana menor de cinco años, 1988.**

**CONADE-UNICEF-OPS-OMS, Desnutrición y condiciones socioeconómicas en el Ecuador, 1992.**

**Hopenhayn, Martin y Diego Borja, Bases Fundamentales para una Estrategia de Desarrollo Social Integrado, Quito, CONADE-PNUD-UNESCO-UNICEF, 1991.**

**INEC, Censo de Población y Vivienda de 1990.**

**, Índice de Precios al Consumidor en el área urbana, varios números.**

**, Estadísticas Hospitalarias, 1990.**

**INEM, Encuesta Permanente de Hogares, 1989-1990.**

**Marchán, Cornelio, Ecuador - Crisis, Ajuste y Política Social en los años 80, Quito, ESQUEL-UNICEF, 1992.**

**PNUD, Desarrollo Humano: Informe, 1991 y 1992.**

**Schuldt, Jorgen y Cornelio Marchán, Elementos para una Estrategia de Desarrollo Industrial de Largo Plazo, en: ECUADOR SIGLO XXI Estrategia de desarrollo, GTZ-CONADE, 1992.**

**Solá, José, “La situación de Salud en el país” en El Cólera: Una respuesta desde la Comunidad Andina, CAAP-CELCO, PP. 36-40, 1992.**

**Rodas, Sonia, La Inflación y la Formación de Precios: Un enfoque alternativo, Trabajo de Maestría en Economía, Quito, FLACSO, mimeo, 1992.**

**Vos, Rob, Ecuador, Teoría y Diseño de Políticas para la satisfacción de las necesidades básicas, OIT-ISS, Quito, 1987.**

# MEDIDAS DEL 3 DE SEPTIEMBRE

## ¿Un paquetazo más?

Dr. Galo Abril-Ojeda \*

---

La competitividad, basada en factores rentistas, ha traído graves consecuencias para el impulso de la productividad y el desarrollo nacional

---

### 1. INTRODUCCION

Con mayor o menor intensidad, a raíz de la crisis financiera internacional (1982-1983) la mayoría de países en desarrollo, particularmente los latinoamericanos, han sido afectados por serios desequilibrios macroeconómicos.

En la mayoría de los casos, la escasez incrementada de recursos puso a la luz serias deficiencias estructurales que al no ser consideradas

desde su inicio (al problema de la deuda externa se le dio un carácter coyuntural, pasajero) acentuó los problemas de crecimiento de la producción, del empleo y la inflación.

En términos de ingreso por persona (PIB/cápita) Latinoamérica ha retrocedido a niveles inferiores al de inicios de los años ochenta. En 1990, el PIB/cápita de la región fue 9% inferior al de 1980. Concomitantemente, el nivel de desempleo promedio anual ha superado el 15%. Por

---

\* Asesor Económico CONADE

su lado, la inflación promedio superó los tres dígitos, habiendo casos como los de Brasil, Argentina y Perú en que los cuatro dígitos fueron ampliamente rebasados.

La vigencia simultánea de desempleo e inflación a los niveles y por los períodos señalados, aparte del aumento de los niveles de pobreza, confirma la existencia de problemas estructurales de envergadura, que si bien países como Chile y México parecen en camino a resolverlos, el Ecuador se encuentra lejos de alcanzarlo.

En este artículo revisaremos específicamente el caso ecuatoriano. Luego de presentar los indicadores económicos que definen la coyuntura al 10 de Agosto de 1992, mencionados como justificativos de la intensidad de las medidas del tres de Septiembre, identificaremos los factores que caracterizan las deficiencias estructurales del sistema, cuya solución constituye el reto para el futuro inmediato. Se concluye que si las estructuras de producción y consumo no mejoran de manera radical, lo cual requiere de acciones urgentes, el último ajuste adoptado constituirá una frustración más. Entre lo fundamental, se observa la necesidad de reformas institucionales tendientes a

alterar la composición del gasto público, el desarrollo de mercados como el de capitales, y en general a que el sector público deje espacio al sector privado en las decisiones de inversión bajo normas claramente establecidas.

## **2. CARACTERISTICAS DE LA COYUNTURA**

Aunque el crecimiento esperado del PIB para 1992 se halla entre el 2.9 y 3.8%, inferior al del año anterior, el empleo y subempleo en el Ecuador mantienen un nivel que en conjunto supera el 50%; uno de los más altos en Latinoamérica.

La inflación, que mantuvo una tendencia decreciente desde el segundo semestre de 1988, a partir del mes de Mayo del presente año inició una tendencia ascendente, que del 48.8% anual (calculado 12 meses atrás) llegó al 52.2% en Agosto, amenazando superar los tres dígitos a finales de Diciembre.

La "fortaleza" aparente de la Reserva Monetaria Internacional (RMI) se debilitó súbitamente al caer de los US\$ 760 millones registrados a fines de Diciembre de 1991, a US\$ 258 millones el 14 de Agosto del presente año, con claros signos de desapare-

cer sin la acción de correctivos inmediatos.

En otras palabras, a mediados de Agosto, el país "envidiable" reflejaba síntomas de graves desequilibrios macro-económicos que como observaremos tienen relación con una desacertada política fiscal, una inadecuada política monetaria (de adaptación pasiva a los vaivenes fiscales) y un serio desequilibrio externo fruto de un sistema cambiario inadecuado. En el entorno, agravando la situación, se encontraba el cambio de gobierno, que acentuando expectativas desfavorables, profundizó un proceso especulativo de magnitud. La colocación financiera en divisas se había convertido en la panacea tanto de grandes inversionistas e importadores como de pequeños ahorristas que buscaban legítimamente defender el fruto de su sacrificio, agravando la iliquidez a la que se había conducido al sistema.

### **a) Situación fiscal**

El déficit esperado del sector público para finales de 1992, que según estimaciones realizadas dos meses atrás (Junio) no rebasaría el 4% del PIB, con las cifras revisadas a partir del 10 de Agosto superó *s/* 1.3 billones, o cerca del 7% del PIB. De

ello, 1.5% corresponde al déficit cuasi-fiscal del Banco Central y los 5.5 puntos restantes al del sector público no financiero (presupuesto general del Estado 1.2, empresas públicas 1.2, otras entidades públicas 3.4 y un pequeño superávit del IESS de 0.3).

Mayoritariamente, el déficit era el resultado de una política fiscal desbordante en cuanto a gasto corriente de última hora: incrementos salariales a la policía y al ejército, compromisos adquiridos pero no cumplidos durante meses anteriores con los maestros y sector salud, contrataciones especiales, etc. y del retraso significativo de ajustes tarifarios, de los precios del combustible, transporte y más. Estos últimos aplazados por razones políticas desde finales del año anterior que, con la inflación acelerada, erosionaba rápidamente el valor real de los ingresos con severos impactos para la caja fiscal.

Del 7% de déficit mencionado, 3.6 puntos de porcentaje tenían financiamiento ("déficit permisible") ya sea vía endeudamiento externo, aplazando los compromisos de servicio de la deuda externa o incrementando los gastos del Banco Central (el déficit cuasi-fiscal). Para los 3.4

restantes la situación era inmanejable y la necesidad de un severo ajuste imposterizable; el mismo que, como observaremos, se debió tanto a las estructuras institucionales preestablecidas como al facilismo con el que nuestros políticos actúan durante períodos pre-electorales.

### **b) Situación monetaria: crediticia y cambiaria**

Forzada por la situación fiscal, en adaptación pasiva, la política monetaria se perdía en el torbellino al que la falta de brújula (de programa monetario) había conducido al sistema financiero en forma intermitente.

La iliquidez, originada en una política monetaria contractiva, niveles elevados de encaje (de economía de guerra) dirigidos a compensar los efectos del gasto público creciente, a mantener una paridad cambiaria ficticia mantenida y a frenar los flujos especulativos, había conducido a situaciones tales que se reflejó en tasas de interés interbancario de hasta el 300% en su punto más crítico. Simultáneamente, mientras la tasa de interés activa mantenía niveles superiores al 70%, con márgenes de colocación por lo general superiores a los 20 puntos (con altibajos marcados, reflejo de la volatilidad del sis-

tema y del cúmulo de expectativas desfavorables), la tasa de interés en depósitos a plazo mantenían niveles inferiores a la inflación (sancionando al ahorrista) aún cuando las políticas de acumulación y otros papeles valor mantenían niveles algo superiores.

La variedad y volatilidad de las tasas de interés generaban tal desconfianza que prácticamente los agentes económicos (nacionales y extranjeros) no encontraban certeza alguna que sustentase sus decisiones de inversión en el país, contrarrestando la modesta recuperación del crecimiento del PIB, indicada anteriormente. Las últimas encuestas de coyuntura señalaban que las ventas habían entrado en una tendencia marcadamente decreciente ya en el segundo trimestre del año en curso.

La desconfianza al sistema se ve fortalecida por el retraso cambiario (minidevaluaciones inferiores al ritmo inflacionario) que sumadas a las expectativas de ajuste al cambio de gobierno, fortalecieron la colocación de capitales en el exterior, iniciaron un proceso de sobredimensionamiento de existencias (anticipación de importaciones) y probablemente de subfacturación de exportaciones que además de autoalimentar la ili-

quidez financiera deterioraron dramáticamente la reserva monetaria internacional, llevándola a los niveles expuestos.

### 3. ASPECTOS ESTRUCTURALES

Indudablemente, la institucionalidad pública creada a través de los años subyace a la situación descrita. La composición del gasto en el conjunto del sector (70% del total del gasto son corrientes) reduce los grados de libertad requeridos para el manejo de una política fiscal en su verdadero sentido, como instrumento de estabilización económica. Sumado al hecho de gastos pre-asignados políticamente, de inversiones seleccionadas sobre los mismos criterios (raramente técnico económicos), las acciones del Ministro de Finanzas se han traducido en las de un Tesorero de la Nación.

Particularmente, a través del Presupuesto General del Estado (Gobierno Central) con el 82% del total correspondiente a gastos corrientes (54.5% remuneraciones y otros gastos y 27.7% servicio de la deuda pública), el margen para financiar la inversión en infraestructura de apoyo a la producción o con finalidad social ha sido mínimo y la posibilidad para un afi-

namiento de la política fiscal en función coyuntural, incipiente.

A través de los años, particularmente desde la década de los setenta, con los nuevos recursos del petróleo y del endeudamiento externo, el Estado se ha inmiscuido en la mayoría de actividades del sistema económico, marginando a la sociedad civil.

Frente a la insuficiencia del sector privado en la generación de empleo la creación de cargos públicos se transforma en la válvula de escape del sistema, creciendo a un ritmo anual superior al crecimiento demográfico. De 260.000 empleados públicos registrados a finales de 1980, a Agosto de 1992, estos suben a 361.000 (excluidos los pertenecientes a las Fuerzas Armadas) con un total correspondiente al 25% de la población económicamente activa (PEA). Solamente entre 1984-1988, el crecimiento registrado superó los 30.000 empleados y entre 1988-1992 los 50.000, a un ritmo superior a los 10.000 por año.

Como consecuencia, dada la crítica situación de la caja fiscal, agravada por el deterioro de los precios internacionales del crudo y el incremento en los compromisos de pago al exterior, la inversión pública fue

sacrificada constantemente, hasta registrar los niveles más bajos desde que se inició el auge petrolero; inferior al 7% en promedio anual entre 1988-91, cuando hasta antes de la crisis financiera internacional (1982-1983) superaba el 15%. El deterioro de la inversión pública, que afecta directamente a la productividad del sistema económico en su conjunto, origina uno de los problemas estructurales más álgidos del momento.

Por el lado de los ingresos, la situación de extrema dependencia a las rentas petroleras (que responden por cerca del 50% de los ingresos totales del sector público) se explica por la modesta participación del impuesto a la renta, los rasgos discriminatorios de los ingresos tributarios en general y la crítica ineficiencia en su recaudación.

Se estima que en 1991 la evasión tributaria por impuesto a la renta bordeó el 50% de lo que debió haberse recaudado y por el impuesto al valor agregado el 40%. Tanto en tasas impositivas como en recaudación efectiva, el sistema vigente favorece a ciertos grupos de poder y discrimina a la inversión extranjera frente a la nacional, desalentando las posibilidades de lograr un sistema eficiente.

El fomento industrial, además de las preferencias fiscales específicas: incentivos tributarios, elevados niveles de protección, limitaciones al comercio internacional competitivo con la producción nacional, se ha fundamentado en incentivos monetarios, como créditos selectivos a tasas de interés menores a las del mercado, que han resultado a menudo negativas en términos reales y, en conjunto, generado una actitud rentista en los empresarios que sustituyeron las mejoras en la productividad por las prevendas como elemento de competencia. **La competitividad, basada en factores rentistas (no reales) ha impedido a las empresas insertarse en forma sostenida al comercio mundial, con graves consecuencias para el crecimiento económico y el desarrollo nacional.**

Los créditos preferenciales concedidos por el Banco Central (con recursos de emisión y de endeudamiento externo) a través de la Corporación Financiera Nacional, Banco Nacional de Fomento, Banco del Estado (anteriormente BEDE) y de la banca privada, desalentaron el desarrollo del mercado de capitales. Para 1987, la dependencia del sector financiero de los recursos del Banco Central llegó a tal punto que sobre el 60%

de la cartera total de la banca proveñan del instituto emisor. Tanto las utilidades de las empresas, como parte del ahorro nacional, al ser sustituidos por créditos subsidiados, tendieron a ser colocados en el exterior restringiendo el reciclaje de recursos locales. Como consecuencia, tanto la intermediación financiera como la emisión de acciones de las empresas no logran desarrollarse como mecanismo de captación del ahorro nacional para la inversión de riesgo.

Las preferencias crediticias para la importación de bienes de capital de las empresas conjuntamente con las leyes de protección laboral, actuaron en forma perversa respecto del objetivo de generación de empleo.

Con el endeudamiento fácil las empresas eligieron formas de producción intensivas en el uso de maquinaria y equipo importado reduciendo el monto de mano de obra que de otra forma requería el sistema. Como consecuencia, durante el período de fomento industrial, a partir de los años setenta el coeficiente capital producto de la economía en lugar de reducirse se incrementó, generando un problema estructural de desempleo.

La estructura financiera descrita (sumada a las distorsiones emanadas de la política fiscal) ha constituido una severa restricción para las posibilidades de regular coherentemente la liquidez del sistema y por tanto de alcanzar un reordenamiento macroeconómico apropiado. Para el efecto, el Banco Central del Ecuador, en lugar de utilizar el mecanismo de operaciones de mercado abierto, ha actuado vía incrementos del encaje legal, o supresión directa del crédito, encareciendo los costos de la intermediación financiera y acentuando como resultado las distorsiones que afectan al sistema.

Por su lado, la inflación permanente, su efecto sobre la capacidad de competencia y la baja productividad de la producción nacional han vuelto constantemente ineficientes a los sistemas cambiarios aplicados y las devaluaciones de la moneda nacional han perdido rápidamente el efecto buscado, auto alimentando a la postre los mismos desequilibrios que se intentaba resolver.

Queda claro entonces que si hay algún caso en el que se requieren medidas de corte estructural acompañadas a las de ajuste coyuntural, ese es el caso ecuatoriano.

#### 4. LAS MEDIDAS DEL 3 DE SEPTIEMBRE

Las medidas de **ajuste coyuntural** adoptadas (cuya composición es por demás conocida y no hace falta reproducir) estaban en primera instancia dirigidas a “apagar el incendio” que se avecinaba, fundamentalmente el aceleramiento de la inflación y debilitamiento de la posición externa, lo que explica la intensidad de las mismas.

Empero, inmerso en el paquete existen acciones dirigidas a iniciar en forma concreta un proceso de reformas estructurales que viabilicen una recuperación sostenida de la economía. Entre las medidas de corte fiscal se encuentra la intención de alterar la composición del gasto, a través de racionalizar el aparato público, favorecer el proceso de jubilaciones, eliminar la participación accionaria del Estado en empresas que no pertenecen al ámbito de su estricta competencia, vender patrimonio que no genera rentabilidad económica o social y solo favorece la posición de grupos privilegiados, liberando en todos los casos recursos que permitan al Estado cumplir con su función social, de seguridad y de provisión de la infraestructura menoscabada por años.

En estricta relación a lo anterior, para lograr el objetivo de eficiencia económica, se dictan acciones tendientes a disminuir la enmarañada Red de regulaciones que entorpecen la libre competencia, el establecimiento de nuevas empresas, la generación de empleo, etc. En este sentido, elementos importantes constituyen las Reformas Legales que se proponen por intermedio de la nueva Ley de Presupuesto, de Compañías, de Modernización del Estado, de reformas al Código del Trabajo, el esquema salarial y de tributación.

Entre las reformas estructurales vinculadas a lo monetario se encuentra la reducción paulatina del encaje, coordinada con la mayor participación del Banco Central en el mercado de valores (intensificando su acción en operaciones de mercado abierto) que conjuntamente con el bono dolar de libre negociación, entregado a los exportadores como parte del valor exportado, fomentará el desarrollo del mercado de capitales.

En conjunto, el esquema mencionado está diseñado para sustituir la intervención directa de la autoridad monetaria en la fijación de la tasa de interés por la participación a través del mercado de capitales.

## **5. CONCLUSIONES: EFECTO SOCIAL**

Obviamente, durante un período de transición, las reformas estructurales y la intensidad de las medidas coyunturales tendrán un impacto social en términos de reducción del ingreso real y eventualmente, mayor nivel de desempleo. Por ello, el gobierno hasta cierto punto mantuvo un tratamiento preferencial a favor de los grupos de menores ingresos en las tarifas de consumo eléctrico, ciertos tipos de derivados del petrolero y en el transporte. Simultáneamente fortaleció programas de carácter social, como redes comunitarias y desayuno escolar, (?) pero principalmente, está agilizando la canalización de recursos financieros al sector agropecuario, de la construcción y sector informal cuyo componente de uso de mano de obra no calificada es elevado.

La intención es, vía control inflacionario y reducción de expectativas desfavorables que lo alimentan y

distorsionan, iniciar un reordenamiento macroeconómico (apoyado en el sistema cambiario que utiliza al tipo de cambio como ancla) que facilite una recuperación económica al menor plazo posible. En el proceso, la reestructuración del sector público y reformas institucionales, se espera sienten las bases requeridas para que tal reactivación de la producción sea sostenible y por lo tanto la mejora del nivel de empleo e ingresos se sustente en factores reales y no ficticios, como aquellos a los que se acostumbró el sistema a través del sector público.

Sin embargo, cualquier cambio estructural, entre otros dependiente de reformas legales, requiere del consenso político y del de otros actores sociales. La falta de apoyo al gobierno en este sentido arriesgaría el alcance de los objetivos planteados, transformando a las medidas de ajuste adoptadas en un "paquetazo" más, con la consiguiente frustración social y el grave riesgo de caer en un proceso irreversible de deterioro económico y tensiones sociales.

## PARABOLA

Había un hombre que tenía una doctrina.  
Una gran doctrina que llevaba en el pecho (junto al pecho, no dentro del pecho),  
una doctrina escrita que guardaba en el bolsillo interno del chaleco.  
La doctrina creció.  
Y tuvo que meterla en un arca, en un arca como la del Viejo Testamento.  
Y el arca creció. Y tuvo que llevarla a una casa muy grande.  
Entonces nació el templo.  
Y el templo creció. Y se comió el arca, al hombre y a la doctrina escrita que guardaba en el bolsillo interno del chaleco.

León Felipe



# EL AJUSTE ECONOMICO DEL NUEVO GOBIERNO

Econ. Marco Flores T. \*

-----  
El gobierno ha preferido introducir un esquema que intenta el restablecimiento del equilibrio macro-económico básico a precios muy altos y de connotaciones recesivas  
-----

El 3 de Septiembre, luego de transcurridos veinte y tres días desde que el Arquitecto Sixto Durán Ballén Cordovez asumiera la Presidencia de la República, el Gobierno Nacional, mediante intervenciones del propio Presidente de la República, de los Ministros de Finanzas, de Energía, de Bienestar Social y del Presidente de la Junta Monetaria, difundidas en cadena nacional de radio y televisión, le informó al país sobre el "paquete" de medidas que había aprobado y que

entraba en vigencia de manera inmediata a través de los diferentes estamentos del Estado.

Aunque es innegable que en forma mayoritaria la población esperaba con consciente resignación el anuncio e implementación de las nuevas decisiones económicas, larga fue la espera que debió soportar la comunidad, sobre todo considerando las implicaciones y derivaciones que produjeron y producen las medidas,

-----  
\* Presidente Ejecutivo de "Economía y Finanzas", Director de la Revista " Perspectiva Económica", Ex-Gerente del BEDE

hasta que el Gobierno resolviera poner en vigencia las nuevas “reglas de juego” en materia económica y social (estas últimas insignificantes en cuanto a su alcance efectivo), desarrollándose en el intermedio un claro proceso especulativo que repercutió negativamente sobre los precios de los bienes, especialmente de aquellos de primera necesidad, así como sobre los precios de los activos financieros que se trazan en los mercados, exacerbando, sin duda, las presiones inflacionarias ya existentes. Esto es tan cierto, al punto que diferentes miembros del equipo de Gobierno, en los días previos al 3 de Septiembre, por los diversos medios de información, le anunciaban al país que las futuras medidas producirían ajustes que calificaban entre duros y durísimos, probablemente, con el ánimo de preparar psicológicamente a la población a fin de que las reacciones populares derivadas de ellas se vieran menguadas en alguna proporción.

En efecto, así ocurrió, aunque es discutible el costo que supuso dicha estrategia si se contraponen al proceso especulativo desencadenado frente a los resultados obtenidos. En ese sentido, el Gobierno Nacional ha señalado reiteradamente que la demora en la implementación de las

nuevas medidas económicas se produjo, exclusivamente, en razón de que la situación económica heredada del Gobierno anterior era dramáticamente negativa y distaba mucho del “escenario” descrito por las autoridades de gobierno saliente y por el Ex-Presidente Borja en su Informe al Congreso Nacional el 10 de Agosto pasado, al término de su mandato.

Como quiera que lo anterior haya ocurrido, es claro que existe divergencia entre los gobiernos saliente y entrante, sobre la base, forma de cálculo y monto, al menos de algunos de los principales agregados económicos, lo que evidentemente, supone implicaciones sociales, políticas y económicas también distintas. No obstante y trascendiendo este hecho, que aunque importante pasaría a un segundo plano, las mutuas inculpaciones y aclaraciones entre miembros del gobierno anterior y del actual, en el fondo terminarán diluyéndose.

Lo cierto es que las nuevas medidas económicas están vigentes y sus efectos se expresan con mayor intensidad en los diferentes órdenes del convivir nacional. En las páginas que siguen nos introducimos en sus análisis.

## **EL PLAN MACROECONOMICO DE ESTABILIZACION (PME)**

Las estrategias económicas que se definían y la posterior implementación de los distintos arbitrios económicos que se implementen, deben guardar una muy necesaria coherencia y consistencia entre sí, a fin de que sus previsible efectos, directos e indirectos, no solo no se autoneutralicen, sino además, no arrojen resultantes negativos. Por ello, la oportunidad, dirección y profundidad de las medidas económicas deben perfilarse dentro de un contexto armónico que promueva, fortalezca y alcance el equilibrio macrosocial.

En cuanto a la oportunidad, las medidas del 3 de Septiembre, en el criterio del Gobierno resultaban inevitables e impostergables, aunque como es lógico suponer, lo ideal hubiera sido no tener que dilatar en algo más de tres semanas su implementación. Surge entonces la crítica por la prolongada espera a la que se sometió al país, lo que al decir de algunos analistas, reveló que no existieron los necesarios y suficientes estudios previos, hecho que se justificaría en alguna proporción, si se considera que se recibió el país en

condiciones totalmente distintas a las esperadas y conocidas antes de asumir su conducción. Es que las expectativas que se desencadenaron después del 10 de Agosto pasado, hacían de las medidas a dictarse, muy diferentes por su connotación y alcance a las de cualquier otro paquete económico del pasado. El solo hecho de que el mundo discute con mayor ahínco el redimensionamiento del estado tradicional, su desregularización, destramitización, etc. las diferenciaban singularmente.

Respecto a la dirección en la conducción de las políticas económicas y por cierto en las medidas implementadas, en su enunciado se aprecia la búsqueda de un estado moderno, eficiente y eficaz que posibilite un crecimiento y desarrollo sostenidos. Es que para crecer hay que producir más y mejor y este desempeño es totalmente opuesto a una política que privilegie el gigantismo estatal en desmedro del sector productivo.

Sobre las medidas implementadas, no hay duda que el ajuste económico producido el 3 de Septiembre, sorprendió en gran medida a la colectividad especialmente por su profundidad. Se ha comentado incluso, que el Gobierno ha producido un "sobre ajuste", al menos, en el contexto de

las principales variables del sistema cambiario, del precio de los combustibles y de las tarifas de los servicios básicos, hecho que como es de suponer, comporta un costo social elevado mucho más significativo, en tanto las llamadas compensaciones sociales están muy lejos de al menos mitigar con alguna solvencia efectiva, el vertiginoso encarecimiento del costo de la vida.

A no dudarlo, estamos en presencia de un clásico “ajuste” por el lado de la demanda, con consecuencias recesivas sobre la actividad económica, al menos en el corto plazo. La reducción de la demanda efectiva, especialmente de los sectores sociales más pobres, de los de ingresos bajos o fijos es innegable, por lo que se especula en el sentido de que el gobierno ha puesto en marcha, en la medida en que haya sido deliberada, una verdadera recesión programada. Si eso es verdad, cabría preguntarse: ¿A qué costo se restablecerán los equilibrios económicos básicos en los diferentes mercados? ¿Cuáles serían o hubiesen sido las otras alternativas?

Por el lado de la situación fiscal, en ausencia de medidas correctivas, el déficit del sector público consolidado, incluido el déficit cuasifiscal, a

fin de año equivaldría al 7% del Producto Interno Bruto (PIB), esto es aproximadamente unos 800 millones de dólares, correspondientes a un billón trescientos un mil quinientos millones de sucres (S/.1'301'500.000.000) y sobre la base, según el Gobierno de que se efectúen inversiones públicas por unos doscientos ochenta mil millones de sucres (S/.280.000'000.000), introduciendo un exceso de liquidez en la economía que habría determinado, en el corto plazo, un muy acelerado crecimiento de los precios internos, sino hubiese mediado el arbitrio de desmonetizar (recoger dinero de la circulación) recursos del sistema financiero a costa de la caída sustancial de la Reserva Monetaria Internacional (RMI).

Bajo el epígrafe de “Plan Macroeconómico de Estabilización: Inicio de la Reforma”, el 4 de Septiembre, el Gobierno Nacional le presentó al país, a través de la prensa escrita, los indicadores, objetivos y contenido de su propuesta económica. Se anota que la situación económica está caracterizada por grandes y crecientes desequilibrios macroeconómicos. La tasa anual de inflación, es decir, el indicador que expresa el alza continua y persistente del nivel general de precios se ha

## Cuadro N° 1

### ESTIMACION DEL DEFICIT PARA 1992

(De no tomarse correctivos) (1)

	Miles de millones de sucres	% respecto al PIB
Presupuesto General del Estado	218,8	1,2
Empresas públicas mayores del SPFN	220,0	1,2
Resto del SPFN	580,7	3,1
Cuasifiscal	282,0	1,5
<b>TOTAL SECTOR PUBLICO</b>	<b>1.301,5</b>	<b>7,0</b>

FUENTE: PME

ELABORACION: Economía y Finanzas

SPNF: Sector Público no Financiero.

(1) Según el Gobierno, de no tomarse correctivos fiscales drásticos, la expansión monetaria entre Agosto y Diciembre de este año sería del orden del ciento por ciento, lo que inevitablemente dispararía a niveles de tres dígitos.

estacionado en niveles de alrededor del 50%, el saldo de la Reserva Monetaria Internacional Neta (RMI) registra una caída sostenida desde 760,4 millones de dólares al 31 de Diciembre de 1991 hasta 223,9 millones de dólares al 31 de Agosto de 1992 y a 239,7 millones dólares al 11 de Agosto del propio año, con

obligaciones de pago que había que satisfacer de manera inmediata, entre ellas, 88 millones de dólares con organismos multilaterales, gobiernos y proveedores. En la práctica, la RMI no alcanzaría a cubrir el equivalente a un mes de importaciones, cuando un mínimo de requerimientos supone cubrir tres meses. Más aún, las au-

toridades económicas destacan que de persistir esta tendencia, en apenas dos semanas, la RMI se tornaría negativa.

Por otra parte, el Gobierno ha resaltado el desempeño económico desalentador de la economía ecuatoriana durante la última década, causante de un sostenido como significativo deterioro de la situación económica de los ecuatorianos, agravada por las deficiencias permanentes en la distribución del ingreso. El PIB real por habitante cayó de 1.552 dólares, en 1982, a 1.020 dólares, en 1991, es decir en el 34,28%.

El consumo real por persona se reduce, considerando como año base 1975, de 12.361 a 11.306 sucres, es decir, en un 8,53%, lo cual constituye una clara muestra del agudizante problema de la pobreza.

En el ámbito financiero, el ahorro nacional no solo que ha sido débil, sino que además se ha mantenido casi estático, apenas constituye el 15,8% del PIB entre 1982 y 1991. También el nivel de inversión respecto del PIB ha continuado en una preocupante ruta de descenso, de

21,0% a 13,0%, entre los mismos años. Paralelamente, el saldo de la deuda externa se ha incrementado en un 85%, de 6.632,8 a 12.271,0 millones de dólares, es decir hasta el 31 de Diciembre pasado, en promedio, cada ecuatoriano debía al exterior 1.227,1 dólares, con el agravante de que durante los últimos años el país se ha convertido, en términos netos, en un exportador de capitales. Solamente durante 1991, la diferencia entre lo que el país recibió del exterior y lo que tuvo que cancelar en concepto del servicio de la deuda externa (amortización más intereses) le significó un saldo negativo de 515,6 millones de dólares. Incluso con los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, etc) la posición neta fue negativa en alrededor de 72,3 millones de dólares.

Por el lado del desempeño burocrático, el aparato estatal crece de 206.000 empleados en 1980 a 425.000 en 1992, al tiempo que el número de empresas públicas aumentan de 116 a 163, es decir, en 106,3 y 40,5%, en su orden (un análisis de esta situación ofrecerá "PERSPECTIVA ECONOMICA" próximamente).

**Cuadro N° 2**

FECHA	RESERVA MONETARIA INTERNACIONAL (1)	INFLACION ANUAL %	CAMBIO MERCADO LIBRE (2)	TASA DE INTERESES INTER- BANCARIO
Diciembre 31/91	760,4	49,0	1.307,1	32,5
Enero 31/92	651,0	48,9	1.342,5	41,7
Febrero 29	643,3	48,3	1.360,3	38,1
Marzo 31	696,5	46,7	1.351,8	26,6
Abril 30	590,2	49,6	1.454,5	36,5
Mayo 31	456,1	48,8	1.469,6	85,1
Junio 30	452,8	50,4	1.518,9	74,0
Julio 31	311,4	51,7	1.568,9	152,4
Agosto 11	259,7	N.D.	1.719,3	134,9
Agosto 31	223,9	52,2	1.757,8	84,0

FUENTE: PME

ELABORACION: Economía y Finanzas

N.D. : No Disponible

(1) Valores en millones de dólares

(2) Valores en sucres por dólar, cotización de venta.

**Cuadro N° 3**

AÑO	PIB POR PERSONA (1)	PIB POR PERSONA (2)	CONSUMO PERSONA (3)	AHORRO/ PIB %	INVERS/ PIB %	DEUDA EXTERNA (4)
1982	1.552	18.041	12.361	15,8	21,0	6.632,8
1983	1.255	17.035	11.717	14,5	16,0	7.380,7
1984	1.263	17.249	11.695	15,0	14,7	7.596,0
1985	1.277	17.494	11.777	16,9	15,0	8.110,7
1986	1.102	17.532	11.547	12,4	15,2	9.062,7
1987	966	16.026	11.501	11,0	16,9	10.320,2
1988	910	17.223	11.399	13,4	14,5	10.581,0
1989	926	16.796	11.365	13,4	14,3	11.322,4
1990(sd)	977	16.711	11.340	15,6	12,6	11.855,7
1991 (p)	1.020	16.973	11.306	15,9	13,0	12.271,0

FUENTE: PME

(1) Valores en dólares

(3) Valores en sucres de 1975

ELABORACION: Economía y Finanzas (2) Valores en sucres de 1975 (4) Valores en millones de dólares.

## **OBJETIVOS Y MECANISMOS DE GESTION**

El Gobierno en el campo de los objetivos de corto plazo ha señalado como fundamentales los siguientes:

**1. La reducción rápida de la inflación y el fortalecimiento y saneamiento de las finanzas públicas que procuren y promuevan la recuperación de la inversión y el crecimiento económico.**

Las declaraciones oficiales señalan que la lucha anti inflacionaria se sustentará en un programa macroeconómico que incorpore e implemente medidas en los órdenes fiscales, cambiario, financiero y monetario, pero que al propio tiempo se enmarque, necesariamente, dentro de una serie de reformas estructurales como la del propio sector público. Así, la estrategia para reducir la inflación se basa en la reducción y control del déficit fiscal, consistente con una política monetaria coherente y disciplinada y una política cambiaria realista. En este sentido el Gobierno ha hecho un planteamiento correcto pero indefinido: Hasta finales de 1992, reducir el déficit fiscal del nivel estimado del 7% del PIB a una cifra compatible con una meta de inflación que para el próxi-

mo año sea sustancialmente inferior (?) a la actual.

También ha dicho el Gobierno que "... la reducción del déficit fiscal no puede limitarse a una serie de medidas parche que restauren momentáneamente el equilibrio y dejen intacto el problema estructural, de allí que el programa actual contempla no solamente una serie de medidas de emergencia para reducir el gasto y mejorar el ingreso del sector público, sino fundamentalmente varias políticas claras encaminadas a dar una solución definitiva al problema fiscal en el mediano plazo!:

**2. El Gobierno se propone restablecer el equilibrio fiscal a través del control del gasto público, en particular del gasto corriente. Con este propósito ha anunciado lo siguiente:**

2.1 Eliminación de gastos innecesarios, tratando, concomitantemente, de mantener la inversión pública productiva.

2.2 Recorte en el presupuesto general de gastos variables del Gobierno Central para el ejercicio del presente año, por un monto de 70 mil millones de sucres.

2.3 Recortes presupuestarios para entidades adscritas, gobiernos locales y empresas públicas no financieras (no se ha indicado el monto).

2.4 No se llenarán vacantes y se congelará el número de empleados del sector público.

2.5 Se anuncia (aunque aun no se determina) la implementación de un sistema de jubilación anticipada para los servicios públicos que han cumplido en número de imposiciones requeridas o estén por hacerlo. También se ha anunciado la instrumentalización de un sistema de compensaciones que vuelvan atractivo el mecanismo, cuyo costo se financiaría parcialmente, con la venta de activos de las empresas públicas consideradas innecesarias.

2.6 Eliminación, fusión o transferencia al sector privado de las siguientes trece empresas y dependencias adscritas: Empresa Nacional de Semen, Empresa de Abonos del Estado, Programa de Mecanización Agrícola, Empresa de Suministros del Estado, Empresa Pesquera Nacional, Centro Nacional de la Pequeña Industria y Artesanía, Empresa Nacional de Pronósticos Deportivos, Fondo Nacional de Preinversión, Dirección Nacional de Cons-

trucciones Escolares, Dirección Nacional de Deportes, Unidad Ejecutora del Programa de Microempresas, Corporación Nacional de Unidades Populares Económicas e Instituto Nacional de Empleo. Se anuncia que el Gobierno está diseñando mecanismos para que los empleados de estas instituciones, así como de otras que en el futuro se eliminen, fusionen o transfieran, o en su defecto, reciban una compensación adecuada que les permita integrarse a la actividad privada.

### **3. Aprovechamiento óptimo de los recursos, en particular de los no renovables como los hidrocarburos a través de la eliminación de subsidios, a través de diferentes arbitrios:**

3.1 Incremento del precio de los hidrocarburos de consumo interno conforme a la siguiente tabla: (Véase Cuadro N° 4)

3.2 Incremento en el precio de las tarifas eléctricas conforme a la siguiente escala: (Véase Cuadro N° 5.)

3.3 Proyecto de ley por el que se establece, por primera y única vez, un impuesto extraordinario entre el 2 y el 7 por mil de los activos reales

## Cuadro No. 4

### PRECIOS DE DERIVADOS DE PETROLEO (Valores en sucres por galón)

DERIVADOS BASICOS	PRECIO ANTERIOR	PRECIO ACTUAL	INCREMENTO EN SUCRES	INCREMENTO PORCENTUAL
Gasolina avión	1.649	2.200	551	33,41
Gasolina Super S.P.	910	2.400	1.490	163,74
Gasolina Extra	650	1.460	810	124,62
Gasolina Regular (1)	210	210	congelado	congelado
Diesel N° 1 y N° 2	630	1.460	830	131,75
Kérex (1)	60	60	congelado	congelado
Gas Industrial y comerc. X kg.	380	1.152	772	203,16
Gas uso doméstico, Cil, 15Kg(2)	1.200	2.900	1.700	141,67
DERIVADOS ESPECIALES	PRECIO ANTERIOR	PRECIO ACTUAL	INCREMENTO EN SUCRES	INCREMENTO PORCENTUAL
Mineral Turpentine	580	1.750	1.170	201,72
Robber Solvent	580	1.750	1.170	201,72
Solvent N° 1	580	1.750	1.170	201,72
Spray Oil	560	1.200	640	114,29
Turbo Fuel	560	1.600	1.040	185,71
Asfalto (AP3 y RC2)	200	500	300	150,00
Residuo	300	685	385	128,33

FUENTE: PME, PETROECUADOR, Ministerio de Emergía y Minas.

ELABORACION: Economía y Finanzas

(1) estos derivados desaparecerán del mercado en un plazo de 90 días.

(2) El precio que originalmente estableció el Gobierno el 3 de Septiembre fue de S/.3.500 para el cilindro de 15 Kg, es decir, S/.233,33 por kilo. No obstante, el 18 de Septiembre se lo dedujo a S/.2.900, esto es S/.193,33 por kilo.

## Cuadro N° 5

### TARIFAS POR CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA (Consumo promedio en sucres)

KILOVATIOS HORA	PRECIO ANTERIOR	PRECIO ACTUAL	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO PORCENTUAL
De 0 a 150	3.793	3.793	congelado	congelado
De 151 a 200 (1)	5.050	5.050	congelado	congelado
De 201 a 300	8.686	11.750	3.064	35,28
De 301 a 500	16.925	24.418	7.493	44,27
de 501 a 1.000	36.297	59.918	23.621	65,08
de 1.001 a 1.500	78.839	150.293	71.454	90,63
De 1.501 a más (2)	—	—	—	120,00

FUENTE: Información de Prensa

ELABORACION: Economía y Finanzas

(1) Oficialmente, el 3 de Septiembre pasado, el Gobierno incrementó el precio de la energía eléctrica, para el consumo de 151 a 200 kilovatios - hora, de S/.5.050 a S/.6.293, sin embargo, tres semanas más tarde se lo revisó y actualmente se encuentra congelado.

(2) Corresponderá al costo real del servicio.

tendencia de Bancos y de Compañías.

Codificación de Regulaciones de la Junta Monetaria por el siguiente:

#### 4. Modificación del sistema cambiario vigente conforme a la regulación de Junta Monetaria N° 814-92 cuyo texto es el siguiente:

Regulación N° 814-92

Artículo 1.- Sustitúyese el Título Primero (Mercado de Divisas) del Libro II (Política Cambiaria) de la

#### TITULO PRIMERO MERCADO DE DIVISAS

Capítulo I.- Tipo de Cambio

Sección I.- Tipo de Cambio Oficial

Artículo 1.- El tipo de cambio oficial es de 390 sucres por dólar de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras divisas, según

Decreto Ejecutivo N° 50 del 30 de Agosto de 1988.

## Sección II.- Tipo de Cambio de Intervención

Artículo 1.- Se establece el tipo de cambio en 2.000 sucres por dólar de los Estados Unidos de América, o su equivalente en otras divisas, para el mercado de intervención, que regirá para los conceptos de compra y venta de los sectores públicos y privados estipulados en los capítulos III y IV de este título.

La compra de divisas a que se refiere el Artículo 1, Sección I, Capítulo IV de este Título se liquidará mediante un bono de estabilización cambiario en US\$ dólares, equivalente al 15% de las divisas vendidas y el 85% restante en sucres.

Dicho bono es negociable y será redimido en US\$, al portador, en el plazo de 180 días contados desde la fecha de su emisión.

La compra de divisas provenientes de exportaciones de petróleo que realicen las empresas que han suscrito con PETROECUADOR contratos de Asociación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos, se liquidará en su totalidad en sucres.

La compra de divisas al sector público se efectuará al tipo de cambio establecido en el primer inciso del presente Artículo menos un 15%, salvo el caso de los desembolsos de los créditos externos referidos a letra d) del Artículo 1, Sección I del Capítulo III de este Título que se liquidará de acuerdo al procedimiento fijado en el segundo inciso de este Artículo.

Sección III.- Tipo de Cambio Libre.  
Artículo 1.- El tipo de cambio se fijará de acuerdo a su oferta y demanda.

## Capítulo II.- Mercado Oficial

### Sección I.- Conceptos de Compra y Venta de Divisas.

Artículo 1.- El tipo de cambio oficial se utilizará para los efectos contables en el balance del Banco Central del Ecuador, así como para las transacciones denominadas en Unidades de Cuenta realizadas por el Banco Central del Ecuador.

## Capítulo III.- Mercado de Intervención para el Sector Público

### Sección I.- Conceptos de Compra de Divisas

Artículo 1.- El Banco Central del Ecuador comprará las divisas provenientes de los siguientes conceptos:

a) El ciento por ciento del valor FOB de las exportaciones del sector público.

Las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados se sujetarán a las disposiciones establecidas en el Capítulo VII (Hidrocarburos), Título Tercero (Exportaciones), Libro II (Política Cambiaria) de esta codificación;

b) La renta de inversión de la Reserva Monetaria Internacional, así como cualquier comisión o cargo que el Banco Central del Ecuador cobre en divisas con reintegro o prestación de sus servicios;

c) Los desembolsos de los créditos externos otorgados al sector público;

d) Los desembolsos de los créditos externos otorgados por organismos financieros internacionales contratados por el Gobierno Nacional y administrados por instituciones financieras públicas del país, destinados al sector privado;

e) Los excedentes de divisas de las cuentas corrientes a que se refiere la sección V de este Capítulo (Cuentas de Moneda Extranjera);

f) Las indemnizaciones en divisas que reciben los importadores, por falta o demora en la entrega de las mercaderías, por extravío, pérdida, avería, daño total o parcial de las mismas, de acuerdo con los términos del pedido o las cláusulas de la póliza de transporte;

g) Las indemnizaciones a favor del sector público provenientes de contratos en moneda extranjera celebrados de acuerdo al Artículo 5 de la Ley de Régimen Monetaria y Banco del Estado;

h) Los ingresos en moneda extranjera que obtenga el Gobierno, las entidades y empresas del sector público por cualquier concepto;

i) Otras transacciones que sean propias del Banco Central del Ecuador.

## Sección II.- Conceptos de Venta de Divisas

Artículo 1.- El Banco Central del Ecuador venderá divisas por los siguientes conceptos:

a) Pago del valor FOB, fletes, gastos de sedentes, comisiones e intereses de importaciones de mercaderías de permitido ingreso al país que efectúe el sector público al

amparo de declaraciones de importación con el visto bueno del Banco Central del Ecuador. Se exceptúan los intereses de mora por importaciones que contemplen un plazo de hasta un año;

b) El servicio de la deuda pública externa en concepto de amortización, intereses y otros gastos;

c) Pagos para cubrir los demás servicios indispensables del sector público en el exterior.

d) Los excedentes en suces a que se refiere el Artículo 3, Sección III de este Capítulo; y,

e) Otras transacciones que sean propias del Banco Central del Ecuador.

### **Sección III.- Hidrocarburos**

Artículo 1.-En las transacciones de compra y venta que efectúa el Banco Central del Ecuador con el sector petrolero se cobrará la tasa del servicio del 1% por dólar de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N°185 del 24 de Febrero de 1973 y en el Decreto Ley N° 153 del 16 de Enero de 1984.

Artículo 2.- Las operaciones de Compra y Venta de Divisas rela-

cionadas con las actividades de exploración, explotación, transporte y comercialización de hidrocarburos deben efectuarse obligatoriamente en el Banco Central del Ecuador.

En consecuencia, se constituyen como compras definidas las efectuadas por el Banco Central del Ecuador.

Artículo 3.- Las Compañías Petroleras Extranjeras que se encuentren en la fase de explotación y que obtuvieron ingresos en suces por los siguientes conceptos: comercialización interna de petróleo, tarifa de transporte por oleoducto y otros servicios relacionados directamente con la actividad petrolera en el país, luego de que utilicen estos ingresos en gastos y costos locales, el excedente en suces, si hubiere, podrá servir para solicitar mensualmente al Banco Central del Ecuador la venta de divisas.

Previa la solicitud de venta de divisas al Banco Central del Ecuador, las Compañías Petroleras presentarán al Ministerio de Energía y Minas para su certificación, un cuadro demostrativo de los ingresos y egresos en suces que hubieren obtenido las compañías durante el mes, el mismo

que deberá adjuntarse a la mencionada solicitud.

Las compras de divisas que mensualmente realicen las compañías petroleras, servirán para cubrir los siguientes conceptos:

- a) Amortización de activos fijos;
- b) Depreciación de activos fijos;
- c) Bienes y servicios importados;
- d) Servicios de préstamos externos debidamente registrados en el Banco Central del Ecuador; y,
- e) Utilidades

Artículo 4.- Las Ventas de Divisas que efectúe el Banco Central del Ecuador de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, deberán certificarse de manera provisional por el Ministerio de Energía y Minas y con el carácter de definitivas por el mismo Ministerio, a la finalización del año. Para la venta de divisas del primer mes de cada año, se requiere que el Ministerio de Energía y Minas haya certificado como definitivas las ventas de divisas del año anterior.

Artículo 5.- Con cargo a los ingresos brutos que reciba PETROECUADOR por la venta en los mercados interno y externo del petróleo obtenido en las áreas explotadas, median-

te contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos y con el objeto de que PETROECUADOR pueda ser la provisión de las divisas necesarias para atender las obligaciones derivadas de los respectivos contratos, el Banco Central del Ecuador venderá dólares de los Estados Unidos de América por anticipado a PETROECUADOR, en el monto suficiente para atender los siguientes conceptos:

- a) Reembolso de las inversiones de exploración mediante (60) sesenta alcuotas mensuales, durante los (5) cinco primeros años de la fase de producción;
- b) Provisión mensual para cubrir las (10) diez alcuotas anuales de reembolsos de las inversiones de Desarrollo y Producción; y,
- c) Pago mensual de la tasa por los servicios.

Artículo 6.- Autorízase al Banco Central del Ecuador a mantener cuotas en moneda extranjera a favor de PETROECUADOR, en las cuales se depositarán las divisas compradas por PETROECUADOR y que serán utilizadas exclusivamente para atender las obligaciones por los concep-

tos mencionados en el artículo anterior.

**Artículo 7.-** Cuando se trate de pagos y reembolsos anticipados, el Banco Central del Ecuador queda facultado para autorizarlos o negarlos, tomando en consideración la liquidez de la reserva monetaria internacional y las condiciones del mercado financiero internacional.

**Artículo 8.-** El Banco Central del Ecuador, el Banco del Estado y PETROECUADOR, suscribirán contratos de fideicomiso, en virtud de los cuales se fideicomisarán los recursos en moneda nacional generados en la comercialización del crudo obtenido en las respectivas áreas contractuales, a fin de adquirir las divisas para cumplir con las obligaciones indicadas en el Artículo 5 anterior.

**Artículo 9.-** Con el objeto de atender los pagos requeridos por PETROECUADOR y a fin de que el Banco Central del Ecuador pueda programar y controlar los egresos de divisas, esa empresa deberá remitir oportunamente al instituto emisor el presupuesto de flujo de fondos desglosado en forma anual y mensual, con los ajustes respectivos.

Adicionalmente, se remitirán al Banco Central del Ecuador las resoluciones emitidas por el Presidente Ejecutivo de PETROECUADOR en las que se detalle el monto total de divisas que será transferido al respectivo contratista, desglosado por conceptos de modalidad de pago.

#### **Sección IV.-**

**Artículo 1.-** Los contratos de prestación de servicios celebrados por las entidades del sector público a que se refiere al Artículo N°383 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y control, cuyas obligaciones tengan que ser pagadas en moneda extranjera deberán ser registrados en el Banco Central del Ecuador. Sin este requisito no podrán obtener de esta institución las divisas correspondientes.

**Artículo 2.-** En los casos que sea procedente y como condición previa para la concesión de divisas, las entidades respectivas deberán presentar trimestralmente al Banco Central del Ecuador, el estado de ingreso y egresos de divisas.

**Artículo 3.-** En el caso de los contratos por realización de obras o prestación de servicios por ejecutarse en el país y cuyo pago se hubiere establecido en moneda extranjera, el

Banco Central del Ecuador no concederá divisas para cubrir gastos locales, salvo los establecidos en convenios con organismos financieros internacionales de desarrollo.

**Sección V.- Cuentas en moneda extranjera.**

**Artículo 1.-** Todas las divisas que por cualquier concepto obtenga el sector público son de venta obligatoria al Banco Central del Ecuador. No obstante, podrán mantener cuentas en moneda extranjera en el Banco Central del Ecuador, previa autorización de la Junta Monetaria, aquellas entidades, organismos y empresas del sector público, que de conformidad con las Leyes especiales, tengan ingresos en divisas y obligaciones al exterior inherentes, a sus operaciones. En este caso presentarán trimestralmente un estado de ingresos y egresos, el mismo que servirá de base para establecer el saldo máximo de la cuenta corriente en el instituto emisor.

**Artículo 2.-** La Junta Monetaria podrá autorizar al sector público la constitución y mantenimiento de fondos en moneda extranjera en el Banco Central del Ecuador, únicamente con recursos provenientes de préstamos externos de organismos financieros internacionales, gobier-

nos o sus agencias, que contemplen fondos rotativos o con aquellos que se destinan específicamente a apoyar la estabilización de la balanza de pagos.

**Artículo 3.-** Podrán mantener cuentas en moneda extranjera en Bancos del Exterior, previa autorización de la Junta Monetaria, únicamente las entidades de sector público, que de acuerdo a la Ley constitutiva o por disposiciones legales, estén autorizadas para efectuar transacciones directas en el exterior, o aquellas que se dedican a la prestación de servicios internacionales.

Para el efecto deberán presentar trimestralmente al Banco Central del Ecuador un informe acerca del flujo de divisas y cumplir con los siguientes requisitos:

a) Previamente a la apertura o para el mantenimiento de la cuenta en el exterior, se deberá contar necesariamente con la opinión por escrito del Banco Central del Ecuador;

b) Dentro del mes inmediato siguiente, las entidades beneficiarias presentarán al Banco Central del Ecuador, copia certificada de los estados de cuenta bancaria. El Banco Central del Ecuador podrá solicitar

la presentación de los documentos que juzgue necesarios para la verificación de las transacciones; y,

c) La entidad pública depositante de divisas en el exterior deberá autorizar, expresamente, a los bancos corresponsales para que suministren al Banco Central del Ecuador las informaciones y documentos que le sean requeridos en relación con el giro de la cuenta corriente respectiva.

Artículo 4.- Las entidades públicas autorizadas para mantener cuentas en moneda extranjera en el exterior, estarán obligadas a transferir y vender al Banco Central del Ecuador los montos en divisas que éste considere excesivos en relación con los requerimientos normales de cada entidad.

## **5. El Programa Monetario y Financiero del Banco Central del Ecuador (BCE).**

Este programa, se ha señalado, estará en concordancia con las políticas fiscal y cambiaria, promoviendo el control de la inflación, el crecimiento del ahorro financiero interno, de manera de posibilitar mejores y mayores niveles de inversión y el fortalecimiento de un mercado de capital dinámico.

Adicionalmente, se aspira a lograr un crecimiento de la RMI, en un nivel no inferior a los 500 millones de dólares al final del año.

La consecuencia de estos objetivos establecidos por el gobierno se suscita, entre otros factores, en las siguientes aspiraciones básicas:

5.1. La acumulación de recursos financieros del sector público, de modo que se reduzca, en forma importante (?), el crédito neto del Banco Central o del Banco del Estado, con el propósito de neutralizar la fuerte monetización de origen interno que durante los 6 primeros meses del año produjo la caída de la RMI y el propio déficit que acumuló el sector público.

5.2 Una mayor intervención por parte del Banco Central del Ecuador para regular la liquidez de la economía, a través de los mecanismos que ofrece el mercado, es decir mediante el establecimiento de las llamadas "Mesas de Dinero".

5.3. Desaparición de controles monetarios que le restan transparencia al mercado. En este sentido, se elimina el diferencial pre-establecido de 15 puntos porcentuales entre la tasa de interés que venía rigiendo

antes de las medidas. Se introduce, pues una flotación parcial de las tasas de interés activa y pasivas en el sistema financiero privado.

5.4. Se reduce el encaje bancario del 34 al 32% (Regulación No. 811-92) sobre los depósitos monetarios o en cuenta corriente, buscando controlar la presencia de presiones ascendentes sobre las tasas de interés de mercado. En la práctica, la reducción del encaje libera aproximadamente unos 11 mil millones de sucres.

**6. El PME señala que es necesaria “una reforma profunda de la estructura económica ecuatoriana para la permanencia de los beneficios perseguidos por las medidas de estabilización, así como para crear un entorno más sano y transparente para el desarrollo económico de mediano plazo”. Con este propósito se plantea:**

6.1 En el mediano plazo, la reducción, reforma y racionalización del sector público, lo que supone la eliminación y consolidación de entidades públicas, así como la privatización de áreas en que se considere que el sector privado puede ser eficiente.

6.2. Formulación por parte del Gobierno de determinados proyectos de ley sobre los que deberá resolver el Congreso Nacional, entre ellos: Ley de Privatizaciones y Modernización del Estado; Ley de Presupuesto del Sector Público; Reformas a la Ley de Contratación Pública; Código de Procedimiento Administrativo; y, Reformas a la Ley de Hidrocarburos que favorezca y flexibilice la inversión privada y extranjera.

6.3 Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM)

Se crea el FEM con el propósito de compensar las fluctuaciones negativas derivadas de eventuales reducciones de los ingresos petroleros o de otros originados en los principales productos de exportación. El fondo se nutrirá de los recursos que se generen por sobre una cotización referencial del crudo en el mercado internacional.

**7. Solución al problema de la Deuda Externa**

La falta de solución al problema de la deuda externa, cuyo monto asciende a 12.271 millones de dólares, incluidos 3.673 millones por atrasos acumulados en el pago de amortización e intereses, constituye un alto

costo para el país, poniéndole al margen de los flujos internacionales de capital. En ese sentido, el Gobierno ofrece una solución satisfactoria del problema con la Banca Comercial, agrupada en el llamado "Comité de Gestión", tomando en consideración la real capacidad de pago del país, concediendo y otorgando predominio a los mecanismos del mercado. En todo caso, señala que una solución global al problema de la deuda externa deberá propender a la consecución de los siguientes objetivos:

7.1. Evitar que los pagos a efectuarse afecten el crecimiento económico del país;

7.2. Permitir que el país acceda y se beneficie del flujo de capitales internacionales;

7.3. Retornen al país los capitales ecuatorianos que fueron al exterior; y,

7.4. Se favorezca la incorporación al país de mejores tecnologías y técnicas de producción, así como la apertura de nuevos mercados.

7.5. Para el caso de la deuda externa que el país mantiene con otros gobiernos agrupados en el llamado

"Club de París", se señala aunque no se especifica, que se buscarán las mejores condiciones posibles de re-negociación.

## **8. Establecimiento de compensaciones sociales**

El Gobierno señala que los ajustes económicos introducidos provocarán un crecimiento temporal de los precios internos y propone las siguientes medidas compensatorias:

8.1 Reimplantación, en el corto plazo, del subsidio a las unidades de transporte urbano manteniendo fijas las tarifas. Paralelamente, se anuncia la ejecución de proyectos pilotos de pequeña escala para determinar los costos y beneficios de mecanismos alternativos que promuevan una solución permanente.

8.2 Se incrementa la compensación por el costo de la vida en 10.000 sucres mensuales y se establecerá el décimo sexto sueldo, previéndose incrementos salariales para el próximo año. Así mismo, el Gobierno aclara que se efectivizarán los incrementos salariales aprobados por el Gobierno anterior en el mes de Julio pasado y que no contaban con financiamiento.

8.3. En el campo de la comercialización de alimentos, se propone la ampliación e implementación de cadenas voluntarias de distribución a través de organizaciones no gubernamentales y populares y de unidades mayoristas de abastecimiento de productos básicos.

8.4. Mejoramiento de los niveles de atención primario de salud que correspondan a los sectores más necesitados. El Gobierno prevé acciones que logren este objetivo.

8.5. Fortalecimiento de las redes de servicios comunitarios que incorporen la participación de organizaciones de base de la comunidad y de otras de la sociedad y de los gobiernos locales

8.6. Provisión de líneas de crédito de financiamiento a la microempresa.

8.7. A partir del año 1993, ampliación y mejoramiento del desayuno escolar, del sistema de comedores populares, de la atención a los menores de la calle y de programas de vivienda y sanamiento ambiental.

Finalmente, se indica que los costos directos e indirectos derivados de los subsidios serán financiados por el

presupuesto del Estado, con cargo a los recursos que generarán las propias medidas económicas implementadas y a eventuales apoyos que el país reciba por parte de organismos multilaterales.

## **9. El alcance de las medidas**

Las páginas precedentes recogen los principales elementos del programa económico del Gobierno establecido el 3 de Septiembre; sobre ellos, parece oportuno precisar lo siguiente:

Más que la demora producida en la implementación del “ajuste” económico, fueron negativas, por sus derivaciones, las declaraciones previas que distintos funcionarios realizaron, propiciando lo que podría considerarse como una “devaluación pre anunciada”. El sector importador sobreacumuló inventarios a un precio de la divisa mucho menor y por lo tanto altamente favorable. En la práctica, se produjo un sobre stock de mercadería, a precios más bajos, pero que comienza a venderse en el mercado a precios mucho más altos, esto es, considerando el valor actual del dólar, mas la utilidad sobre ventas.

Por el lado de las exportaciones, es previsible que haya ocurrido lo con-

trario. Se acumularon divisas en las semanas previas al 3 de Septiembre, y se vendieron, al menos en buena parte, con posterioridad a ellas, a una cotización mucho más alta, causando un egreso en sucres por parte del BCE, mucho más elevado que el que debía haberse producido.

Es indudable que el Gobierno produjo un “sobre ajuste”, al menos, respecto de la modificación cambiaria efectuada. La cotización del dólar en el mercado e intervención del BCE se modificó de 1.476,45 a 2.000 sucres por dólar, es decir en el 35,46%. Tan claro es el “sobre ajuste”, tanto que la cotización de la divisa norteamericana en el mercado libre, al cierre del mes de Septiembre, es inferior en aproximadamente 200 sucres por dólar respecto del de intervención.

La diferencia de cotización entre los dos mercados, hace posible, como es lógico suponer, que el BCE acumule divisas y permita la recuperación de la RMI. Esta acumulación seguirá produciéndose, en tanto y en cuanto el incremento de los precios internos, no llegue a un nivel que, en términos reales, consuma el “sobre ajuste” cambiario. No hay duda que si bien es necesario un “dólar real” que ayude a promover las ex-

portaciones, es imperativo, también propiciar un crecimiento económico sostenido, y para ello se requiere su estabilidad.

Si el crecimiento inflacionario se agudiza, el “sobre ajuste” cambiario se habrá evaporado, se afectará el crecimiento sostenido de la RMI y eventualmente, si hay coherencia en el esquema cambiario diseñado por el Gobierno, las posibilidades de nuevas devaluaciones serán cada vez mayores.

El ajuste producido por el Gobierno en los mercados cambiarios, en los precios de los combustibles, en los de la energía eléctrica y en aquellos que están por producirse, como los de las tarifas telefónicas, se traducen en incrementos de los costos de producción y por lo tanto presionan el incremento de los precios. Suficiente es decir que a 30 días de las medidas, la inflación mensual durante Septiembre, según el INEC, creció en 10,56%, cuando en Agosto fue de 3,05%, lo que determinó que el crecimiento anual pase del 52,2 al 61,0 %, respectivamente.

Es claro que la política diseñada apunta producir, al menos en el corto plazo, una fuerte contracción sobre la demanda interna de bienes y

servicios, lo que en la práctica determina que la comunidad, especialmente en los sectores más pobres se vea precisada a reducir su consumo, no solo en cantidad, sino también en calidad, perjudicando en forma drástica su bienestar. La pobreza ha crecido en el país.

El Gobierno a preferido introducirse en un esquema económico que intenta el restablecimiento del equilibrio macroeconómico básico a precios más altos y con connotaciones recesivas, disminuyendo el ingreso disponible y por lo tanto, reduciendo el consumo y desapareciendo el ahorro de un vasto sector de la comunidad.

En la perspectiva anterior, parece clara la necesidad de implementar líneas de crédito dirigidas a fortalecer la oferta interna de producción. Los recursos, mientras dure la escasez de producción, deberían concederse, por parte del BCE, o Banco del Estado a través de los intermediarios financieros y del Banco Nacional de Fomento, tasas de interés temporal y selectivamente subsidiadas. No es posible que sectores como el agropecuario o el de la construcción, puedan iniciar un proceso de recuperación y de crecimiento sostenido, cuando el costo de crédito

comercial privado es del alrededor del 85% anual, a pesar de la reducción que se produjo con posterioridad a las medidas.

Es prioritario que las políticas monetaria, fiscal, crediticia y cambiaria fortalezca la estabilidad y reducción del nivel de precios internos con la intermediación financiera doméstica o el desarrollo de un mercado de capitales de mediano y largo plazos. En esta perspectiva es importante integrar los mercados financieros, logrando que el costo del capital se aproxime al costo social de oportunidad y refleje la preferencia en el tiempo de los ahorristas.

Por otro lado, el excesivo gasto público, en gran medida, ha hecho que la conducción de la política monetaria haya propiciado y producido estrechez de dinero para los sectores productivos, que han debido expurgar las culpas de un Estado sobredimensionado, deprimiendo la economía y saturando las expectativas ciudadanas de pesimismo y desconfianza, lo que en su turno ha anulado el único elemento político coyuntural que posee el gobierno. En este sentido, la mejor forma de doblegar a la inflación es produciendo más sobre la base de establecer las condiciones necesarias que permitan

y posibiliten ampliar la generación de bienes y servicios.

Los obstáculos que actualmente afectan al sector agrícola deben y tienen que ser eliminados. Las “reglas del juego” respecto de la propiedad de la tierra, de la inversión agrícola y de la determinación de los precios, deben ser claramente especificadas, estables y apropiadas al desempeño de la inversión, a fin de que constituyan un decisivo impulso a la producción.

También es necesario que la agricultura se vuelva más eficiente a través del uso de insumos y de métodos de producción modernos, lo cual supone asistencia técnica adecuada y financiamiento oportuno y eficaz. El sector agrícola deberá crecer no solamente para alimentar una población en aumento, también ha de hacerlo para adicionales en el sector externo. En suma, es imperativo devolverle a este sector el atractivo sobre la inversión, auspiciando también con ello la reducción en el éxodo de la población del campo a la ciudad.

Así mismo, hay que garantizar la vigencia y observancia del marco normativo que viabilice y no entorpezca el desenvolvimiento de las activi-

dades, asegurando un irrestricto respeto a la propiedad y al régimen de tenencia de la tierra en función social, especialmente a través de la producción, a fin de que se constituya en base indiscutible de una sana y efectiva política agrícola.

Las políticas que discriminan contra la agricultura, en general, y la mano de obra agrícola, en particular, han exacerbado el subempleo y la pobreza rurales y han contribuido al aumento de las tasas de migración de las zonas rurales a los centros urbanos, desembocando en un inocultable marginamiento económico y social de la población rural campesina.

El esfuerzo exigido al país se volverá inútil y frustrante si el Gobierno no cumple con su oferta de racionalizar y redimensionar el sector público y su campo de acción, reduciendo su inmenso déficit, y volviendo al Estado ágil y eficiente.

Es indispensable tener presente las lecciones de la historia. Ellas determinan que para que el desarrollo sea sostenido, primero es imperativo resolver el problema agrícola básico, esto es, la producción de una cantidad suficiente de alimentos para consumo interno y una oferta de

productos agrícolas que puedan ser exportados para obtener divisas.

El sector agrícola ha sufrido las consecuencias de la falta de crédito adecuado y oportuno, no solamente en cuanto a su volumen, sino además en cuanto a los términos de concesión, es decir, a los costos de financiamiento y a los plazos otorgados a los agricultores, enmarcados en un mínimo de seguridad para que puedan operar.

En los últimos años el país ha alcanzado niveles muy altos y sostenidos de inflación. Este mal se ha convertido en el principal azote de la comunidad y por tanto merece atención inmediata y prioritaria. El combate a la inflación debe partir de la reducción a niveles prudentes del exorbitante gasto público improductivo, concomitante a un serio proceso de redimensionamiento del sector estatal pues su pesado y absorbente gigantismo, no tienen cabida en el mundo actual.

El gasto público debe guardar relación con la capacidad de absorción de los factores de producción, por ello, tiene mayor significación reconocer la necesidad inaplazable de reducir el tamaño, ámbito y función del Estado y aumentar, mejorar

y fortalecer la economía social de mercado. Paralelamente, es necesario conducir el crecimiento de las variables monetarias en concordancia con la capacidad productiva de la economía.

La inversión interna, tanto pública como privada, debe responder no solo a su incremento cuantitativo sino también cualitativo, sobre la base de un manejo honesto y eficiente de los recursos por parte de todos los sectores integrantes de la colectividad, independientemente de su participación efectiva, donde la base de una política sostenida de inversión constituya el fortalecimiento del ahorro financiero interno real.

En lo que concierne a la inversión extranjera, el mejor atractivo sobre el capital de riesgo, radica en la base de seguridad que ofrezca el país y la estabilidad que determine la economía, por ello, hay que restablecer las condiciones apropiadas para su desarrollo.

Hay un amplio sector de la comunidad ecuatoriana que bordea o vive en niveles de miseria, esto no puede ni debe continuar, volviendo inaplazable la implementación de una política salarial que sustente el poder adquisitivo de los trabajadores y el

reconocimiento de los incrementos que se produzcan en los niveles de productividad. Así mismo, los empresarios que asumen riesgos deben ser razonablemente recompensados, propiciándole un pago justo por su esfuerzo, propiciando, de este modo, el progreso efectivo de la empresa y por tanto de los propios trabajadores.

Una estrategia sostenida de desarrollo tampoco puede ignorar la necesidad de mejorar significativamente la capacitación y educación de la mano de obra, no solo con el objeto de incrementar la productividad, sino además, con el propósito de participar en condiciones competitivas en los mercados internacionales, constituyéndose, tales capacitación y educación, en inversión deliberada tanto del sector público como del sector privado.

En el Ecuador existe una débil demanda de trabajo que promueve altas tasas de subempleo, fenómeno que no es otra cosa que un problema de empleos con bajas remuneraciones y bajas productividades que afecta de manera más notoria a las zonas urbanas, resultado de la carencia de un crecimiento adecuado y sostenido de la actividad económica. Se estima que en el país el índice de subempleo, unido al de desempleo

abierto, se ubica en alrededor del 75% de la población en búsqueda de trabajo y en condiciones de hacerlo. Esto quiere decir, que solo uno de cada cuatro ecuatorianos está integrado a la economía formal, hecho que se traduce en elevados costos sociales para la población. Es, por lo tanto, imperativa la creación de nuevos puestos de trabajo y el mantenimiento de los existentes, para incidir positivamente en la reversión del proceso inflacionario y en el deterioro creciente del nivel de vida de la comunidad.

La estabilidad y la inversión constituyen el camino más idóneo y realista para propiciar la generación de nuevas plazas de trabajo y la consolidación de las ya existentes. Para lograrlo, hay que implementar un manejo coherente y transparente de la economía, tanto en el alcance macroeconómico como en el microeconómico, manejo que no solo debe ser estable y por lo tanto creíble ante los actores económicos, sino complementariamente, práctico y eficiente en términos de alcanzar los objetivos propuestos.

La buena salud y una adecuada nutrición, constituyen dos de los medios que favorecen directamente el progreso social y material de los

pueblos. Hay que considerar que una eficiente política de salud requiere de una economía sana que genere riqueza y producción, así como de una verdadera y justa conciencia social por parte de los profesionales y administradores de la medicina. Hay que revertir la práctica de principalizar la medicina curativa frente a la preventiva. Hay que facilitar y posibilitar el acceso de la población a los medicamentos genéricos, al tiempo de rediseñar y convertir la vigencia del Registro Sanitario en un mecanismo efectivo que no permita las prácticas monopólicas de adquisición y expendio de medicinas. Hay necesidad de regular la presencia de médicos y paramédicos calificados, estables y en número suficiente en los sectores rurales que deberán desarrollar su tarea en centros de salud adecuadamente equipados y correctamente distribuidos a lo largo y ancho de la geografía nacional.

Por otro lado, continúan vigentes los problemas del subdesarrollo relativos a la alta tasa de crecimiento demográfico (2,7% anual) y la consiguiente secuela de problemas económicos y sociales: desequilibrio en los mercados laborales, hacinamiento urbano, y en general, la descomposición social en torno a la estabilidad mínima de las familias.

En este sentido es necesario que el Gobierno difunda, con sana orientación, fórmulas y programas de planificación familiar.

Es necesario otorgar prioridad a la construcción de viviendas populares, lotes con servicios y soluciones habitacionales, estableciendo, complementariamente, programas de esfuerzo propio y ayuda mutua, tanto en zonas urbanas como rurales, tomando en consideración las características y peculiaridades de las ciudades, provincias, regiones y zonas geográficas. En el Ecuador se estima el déficit habitacional en alrededor de un millón de viviendas, derivado, entre otros factores, de la falta de financiamiento oportuno y apropiado, así como de una inadecuada y centralizada política de desarrollo regional.

En el fondo, la raíz del problema sigue siendo la misma: inflación, estancamiento económico e insuficiencia de fuentes de trabajo que proporcionen un ingreso disponible que permita y garantice al pueblo la satisfacción de sus necesidades a largo plazo.

Ningún país ha alcanzado el desarrollo sin destinar importantes niveles de inversión a la educación

y a la capacitación de las personas. Es que la educación se concibe como la posibilidad de instruir, formar y capacitar al hombre y a la mujer, no solo moral y académicamente, sino también, técnicamente para afrontar el reto del desarrollo nacional, de modo que permita vivir al pueblo con dignidad.

Se requiere implementar y conducir un sistema educativo más uniforme y sistemático en función de los objetivos que reclama el desarrollo del país, mejorando su calidad en los diferentes niveles, eliminando los desequilibrios existentes en el conocimiento y en la capacitación. Paralelamente, es indiscutida la necesidad de respaldar y auspiciar la proliferación de profesiones técnicas intermedias que respondan en medida adecuada a la creciente división del trabajo que determina el mundo moderno.

En la práctica, el crecimiento económico sostenido está ligado a los niveles de educación y capacitación que alcanzan los integrantes de una sociedad. Sobre esta base, el esfuerzo educativo nacional debe traducirse en la masificación de los niveles pre-escolar y escolar, especialmente, y en buena medida también del intermedio.

En lo tocante a la educación superior, sus resultados cualitativos vienen constituyendo una limitación primordial al desarrollo y modernización de nuestra sociedad por falta de recursos humanos efectivamente calificados. Es inaplazable el fortalecimiento de la capacidad analítica y conceptual del individuo, así como de su educación integral, producto de una formación académica rigurosa compatible con la realidad que reclama el país.

El tratamiento de los niveles arancelarios deberá equilibrar un grado razonable pero cada vez menor de protección industrial con los intereses de los consumidores, impulsando la competencia y sirviendo como elemento importante de una verdadera política cambiaria, con el propósito de desarrollar la agricultura y la industria de consumo interno y de exportación, al tiempo de promover y facilitar su competitividad internacional.

La educación arancelaria es uno de los componentes importantes en la política de corrección de los precios relativos. No es posible promover una estrategia de crecimiento en base a un mercado interno excesivamente protegido o subsidiado durante períodos prolongados.

La mejor forma de romper los monopolios, los oligopolios y por tanto la administración abusiva de los precios, consiste en permitir mayor libertad comercial de los bienes y servicios producidos monopólicamente. Por muy imperfecto que pudiera parecer el mercado, la evidencia práctica muestra que los mecanismos políticos, en la gran mayoría de los casos, son un instrumento mucho más imperfecto para fijar los precios y garantizar la producción. La mejor forma de legislación antimonopólica es la apertura efectiva del comercio exterior.

Dentro de su actual estructura, el servicio de la deuda externa constituye una carga que ahoga a los ecuatorianos y conspira en forma determinante contra su progreso. Por lo mismo, es imperativo implementar mecanismos prácticos para reducir el monto de la deuda a su valor real y renegociar su saldo a plazos y costos adecuados, en función y relación directa con las posibilidades económicas del país, pero sin comprometer su crecimiento y desarrollo. En este sentido, la renegociación y reducción de la deuda externa normal, constituye un elemento necesario para propiciar un crecimiento económico estable.

Las políticas o estrategias de desarrollo que se implementen se verán afectadas, por una parte, por el sistema económico mundial, y por otra, por la necesidad de afirmar nuestra soberanía, lo que obliga a insistir en la búsqueda de una autonomía progresiva frente a la dependencia externa.

Los intereses nacionales, no pueden en modo alguno subordinarse a intereses regionales o supra-nacionales. Es importante, eso sí, en tanto y en cuanto beneficien de modo efectivo al bienestar de la población, el fortalecimiento de las relaciones integracionistas y con terceros países, así como con instituciones internacionales, en un marco de irrestricta observancia de los principios del respeto mutuo y de libre determinación de los pueblos.

## **10. La viabilidad social**

Frente al "ajuste" económico del 3 de Septiembre, las llamadas compensaciones sociales aparecen absolutamente insuficientes en términos efectivos y en su mayoría, constituyen solamente ofertas que el Gobierno anuncia llevarlas a realidad. En esta perspectiva, es necesario tener presente que la intervención de la política económica, debe actuar

sobre sus instrumentos, conjugando la acción y la viabilidad no solo económica sino también social. No es suficiente la eficiencia económica si no existe viabilidad social, y no existe viabilidad social si no existe crecimiento y desarrollo económico.

Las medidas y acciones de política económica deben proponerse e implementarse con el objeto de satisfacer las necesidades de la comunidad, armonizando la formulación técnica con su posibilidad social de ejecución, al propio tiempo que deben ser integradas y activas respecto del exterior, conforme reclama un mundo cada vez más interdependiente.

El desarrollo económico es un proceso contínuo que requiere de liderazgo y de decisiones correctas, pero decisiones que no solo suponen el cumplimiento de reglas económicas que buscan metas determinadas, sino también una proyección social que compatibilice la expectativa de la población frente a su progreso, con la posibilidad cierta de que el sistema imperante la cristalice en el menor tiempo posible. De este modo, el proceso de desarrollo debe adelantarse en la connotación social y el beneficio así derivado, ha de aparecer

dentro de una escala de prioridades y valores que responda, fundamentalmente, a las necesidades de los grandes conglomerados humanos caracterizados por la pobreza. No podemos olvidar que el crecimiento y progreso económico de las naciones está vinculado a cambios de gran alcance en su estructura social y, pues el moderno desarrollo, comprende un conjunto de procesos relacionados entre sí que transforman a las sociedades.

Es un hecho que en cualquier país, el camino del crecimiento y progreso es paralelo a la estabilización, dependiendo estas posibilidades, en gran medida, de la selección correcta y eficiente de sus propias políticas. Así, por ejemplo, las distorsiones agudas de los precios relativos, la regresión de las fuerzas del mercado y, en general, los desequilibrios sectoriales han cosechado la fragmentación de los mercados, la prevalencia y agudizamiento del desempleo y subempleo, el mantenimiento de la baja productividad sobre el trabajo y el capital, la consolidación alarmante de los patrones de desigualdad en la distribución del ingreso nacional, la pérdida dramática del poder adquisitivo de la comunidad, una palpable desconfianza y la carencia del necesario dinamismo

que requiere la economía para sustentar su crecimiento, al menos en condiciones mínimas de estabilidad.

La satisfacción de las necesidades fundamentales del ser humano, debe constituir un principio organizado alrededor del cual hemos de establecer los mejores esfuerzos del desarrollo. Desarrollo que debe estar determinado por el mejoramiento de la calidad de vida, especialmente de los más pobres.

En el fondo, el problema del desarrollo económico en los países pobres gira alrededor de las grandes diferencias existentes. Diferencia no solo en torno a ricos y pobres, sino además, respecto del poder ejercido por los unos en relación a los otros. Por lo tanto, también se requiere que el desarrollo involucre una transformación coherente en las relaciones de poder, así como en el uso y control adecuado de dicho poder y, de este modo, en la distribución de la riqueza entre toda la comunidad.

También es necesario fomentar la presencia de un Estado alejado del paternalismo, de manera que las alternativas que se ofrezcan no mantengan ni impulsen la dependencia, eliminando los factores que crean las malas condiciones de vida y las

desigualdades, pero rescatando e imponiendo prioridades sentidas.

La eliminación de controles, regulaciones y más disposiciones innecesarias que pesan y afectan negativamente a las empresas privadas, beneficiará el desarrollo de este sector, especialmente de las pequeñas y las medianas, tanto formales como informales, propiciando su diversificación y crecimiento en sectores urbanos como rurales, auspiciando, de este modo, en alguna medida, la desconcentración de las principales ciudades.

La descentralización de la actividad pública, en sus distintos niveles, debe convertirse en estrategia dirigida al fomento del desarrollo nacional, cuya base de sustentación, principalmente, debe constituir el desarrollo social.

Por otro lado, las políticas y prácticas de privatización de empresas públicas, constituyen un factor necesario, aunque no suficiente, para el progreso económico sostenido. Por supuesto que un proceso progresivo y selectivo de privatización rendirá mayores y mejores resultados si se desenvuelve en un ambiente de certidumbre y estabilización económicas que permita y promueva el crecimiento, al tiempo que posibilite al

sector privado la generación de empleo y riqueza.

En este sentido, resulta fundamentalmente la clarificación y estabilización de adecuadas "reglas de juego", es decir, de las condiciones y reglamentaciones dentro de las cuales se llevará adelante el proceso de privatizaciones; reglas y condiciones que además deberán ser difundidas en la comunidad con amplitud y transparencia, contando con un equipo organizado de especialistas que dirijan la tarea, con base a las prioridades previamente establecidas y haciendo uso de las mejores técnicas y estrategias que maximicen el objetivo buscando en el menor tiempo posible.

Lo anterior no supone, de ninguna manera, el pretender convertir en dogma la política de privatización y reducción del campo de acción del Estado. El crecimiento y desarrollo económicos deben basarse en la acción recíproca y conveniente entre el Estado y el mercado.

No se trata de lo uno o de lo otro. Se trata, eso sí, de armonizar políticas, estrategias y funciones. El Estado debe establecer el marco jurídico y normativo indispensable dentro del cual se han de desarrollar las diferentes actividades, introduciendo políticas modernas y eficientes que promuevan y garanticen el desarrollo de la iniciativa privada.

El Estado, no puede abandonar sus inversiones en servicios básicos de infraestructura y apoyo a los pobres en los casos en que el mercado falla o no es eficiente.

Hay que llegar a establecer políticas y acciones coherentes y sostenidas de suerte que el Estado armonice eficientemente con el sector privado, pero no lo reemplace.

Por eso es necesario promover un Estado que no entorpezca ni envilezca la inteligencia creadora del hombre, pero que tampoco permita el abuso resignando su autoridad.

# **SOBRE EL NUEVO REAJUSTE ECONOMICO: LA LOGICA COHERENCIA DE UNA IRRACIONALIDAD**

**Alberto Acosta**

---

Lo que está en juego es todo lo que nos puede llevar a un nuevo modo de vivir... y no solamente las reglas del manejo económico

---

## **I. LA ECONOMIA POLITICA DEL AJUSTE**

Desde principios de los años ochenta, de una manera cada vez más profunda y con un creciente fervor de las élites, en Ecuador, como en la gran mayoría de países latinoamericanos, se adoptó una concepción económica aperturista y liberalizante, con la cual se buscó —y se continúa buscando— reformular los esquemas de acumulación anteriores y conseguir una nueva forma de re inserción

de la economía nacional en el mercado mundial. Desde entonces se tuvo que recurrir a sucesivas negociaciones con la banca internacional, con la consiguiente imposición de condicionalidades en su economía.

Así, a más de una serie de condicionantes exógenos —inundaciones, terremoto, caída de los precios del petróleo, alza de las tasas de interés internacionales—, la causa de las actuales dificultades hay que buscarla

en el mismo manejo económico, con que se quiso —y se quiere aún— resolver los nuevos problemas, a más de las antiguas y arraigadas limitaciones del subdesarrollo. Manejo que se sustenta, en nombre de la ciencia económica, en una lógica que puede tener coherencia teórica y que de hecho se ajusta a las necesidades actuales del capitalismo en los centros, pero que, al negar la realidad social del problema del subdesarrollo y aún al falsificarla, conduce a resultados irracionales en función del desarrollo nacional.

### **Hacia un nueva forma de reinserción**

El desafío inicial era enfrentar la ausencia de crecientes ingresos petroleros y de fáciles créditos externos. La vía fue otorgar nuevas concesiones y más beneficios a los sectores monopólicos y oligopólicos, particularmente a los grupos exportadores, y atraer aún más la inversión externa, con miras a garantizar las posibilidades de reproducción del capital. Lo cual, como es obvio suponer, tuvo que pasar necesariamente por la reducción de los márgenes de participación de importantes sectores de la población en la riqueza nacional, o sea aumentando los niveles de explotación y trasla-

dando el peso del ajuste hacia las mayorías.

Simultáneamente se trató de fortalecer el sistema de acumulación reformulando la actividad estatal en la economía. En todo momento estuvo presente el deseo para que el Estado ceda espacios en determinados campos que beneficien a los grupos privados. Se quería que éstos orienten su acción por el funcionamiento del mercado sin la ingerencia distorsionadora de aquel o de los grupos sociales organizados, como pueden ser los sindicatos. Así, este modelo privilegia el lado de la oferta productiva, relegando el manejo keynesiano de la demanda; pero, según esta concepción, el predominio de las fuerzas del mercado promoverá la asignación de recursos sin necesidad de recurrir a políticas sectoriales de tipo estructural. Igualmente quedan marginadas las demandas sociales, cuya satisfacción se dará casi en forma espontánea cuando se haya conseguido la reactivación económica.

Sin embargo, a pesar de que en el Ecuador no se avanzó tanto en el desmantelamiento del Estado, la mayor o menor participación de éste en la economía no es el único criterio para poder definir esta corriente ideológica. En el país, además, no

hay mucho que privatizar; nunca existió una práctica estatizante en el campo productivo como en el caso mexicano o argentino, por ejemplo, y tampoco se puede olvidar que el Estado ecuatoriano, a pesar de una serie de innegables falencias y debilidades, ha actuado siempre como garante y promotor del proceso de acumulación privada y nunca como su rival.<sup>1</sup> De todas maneras, esta conceptualización negativa del papel del Estado contribuyó para su debilitamiento real y, de hecho, ha deteriorado múltiples instituciones estatales, sea por la falta de claridad y orientación en su manejo, sea por los continuos recortes presupuestarios o sea por su utilización como simple botón político al margen del papel que deberían cumplir en la sociedad.

Por otro lado, en todos estos años sí se ha registrado una reducción del Estado social; situación que explica en gran medida las sucesivas huelgas y reclamos de trabajadores de la

salud, de maestros y otros servidores públicos. Además, la reducción del gasto público ha afectado también la construcción y el mantenimiento de la infraestructura de servicios básicos.<sup>2</sup> Mientras que, por otro lado, se ha reforzado el carácter represivo y autoritario de los aparatos estatales.

Pero, en todos estos años, la acción estatal siguió apuntalando al sector privado —en particular a los poderosos grupos de exportadores y al capital financiero— a través de diversas medidas: sucesivas devaluaciones, alzas de las tasas de interés, “sucretización” de la deuda externa, utilización del mecanismo de “compra de cuentas especiales en divisas”, varias formas de subsidios implícitos y explícitos, venta a precios reducidos de bienes y servicios públicos, etc. Igualmente, desde el Estado se limitó también cualquier planteamiento de gestión comunitaria y hasta la acción de los mismos gobiernos seccionales sufrió el impacto de la austeridad fiscal o de la

-----  
<sup>1</sup> En el país no habría más de 200 empresas públicas, de las cuales apenas la mitad estarían en su totalidad en manos del Estado. Además aquí se incluyen varias empresas que fueron salvadas de la quiebra por la intervención estatal. Sobre este tema se puede consultar el número 25 de Ecuador Debate, abril de 1992.

<sup>2</sup> Entre los que se puede mencionar las dificultades en el suministro de electricidad, que han tenido que ser enfrentadas con un racionamiento del fluido eléctrico, explicable, entre otras causas, por los efectos acumulativos de la austeridad fiscal y la imposibilidad para que el ente estatal —INECEL— recupere los costos de generación de electricidad.

creación de unidades ejecutoras paralelas. Se aplastaron las posibilidades de respuesta de la sociedad civil, en la medida que los mismos procesos de toma de decisiones, impuestos por los organismos multilaterales en contubernio con las élites dominantes, han perdido cada vez más sus vestigios de participación democrática.

Entonces, lo que cuenta para definir la orientación neoliberal del ajuste en el Ecuador (y por supuesto en otros países) es su aproximación a los objetivos finales, que se resumen en la forma de reinserción en el mercado internacional de una economía dependiente. Propuesta que tiene como meta reprimarizar las economías tercermundistas. Así, se ha combatido esquemas como el de la sustitución de importaciones con el que se pretendía desarrollar una forma más coherente de participación en el mercado mundial, aunque siempre sumisa a los requerimientos del capital financiero internacional.<sup>3</sup>

Esta es, en definitiva, la orientación básica que se quiere imponer en el capitalismo periférico, en el cual, como parte de la totalidad propia de este sistema, **el capital sigue siendo la esencia de todo lo que aparece en el mundo económico.**

### **Hacia un control de la inflación**

Como punto de partida y como condición indispensable para que el ajuste pueda funcionar, en forma repetitiva y con diversa suerte, se ha tratado de conseguir primero una reducción del ritmo inflacionario. Aunque en la realidad este deseo no ha pasado de ser una excusa, en la medida en que no ha habido la decisión política de eliminar este fenómeno. El cual apareció con fuerza en el país justamente en 1982 y 1983, entre otras razones, como resultado de las inundaciones, así como por los masivos desequilibrios fiscales ocasionados por el aumento del servicio de la deuda externa: una de las causas fundamentales del déficit

-----

<sup>3</sup> En el Ecuador este esquema, sustentado en una concepción rentística desarrollada durante el auge petrolero, sentó las bases para un proceso especulativo y oligárquico, garantizado por el Estado. La industria y en general todos los grupos monopólicos y oligopólicos, se beneficiaron de rentas provenientes de la protección arancelaria y de todo tipo de subsidios implícitos y explícitos, así como de una política cambiaria que abarataba las importaciones y permitía la fuga de capitales, en medio de un ambiente en el que el consumismo, la corrupción y la evasión de impuestos completaban los mecanismos de acumulación.

fiscal y, naturalmente, del proceso inflacionario. En esta época, a más de los factores exógenos mencionados, jugó un papel acelerante de la inflación la primera política de ajuste que se aplicó en ese entonces.

Como el gasto fiscal no podía seguir siendo financiado a través de la contratación de nuevos créditos externos, se lo ha cubierto incrementando la deuda interna o forzando la emisión monetaria, con resultados evidentes sobre la situación fiscal e inflacionaria.

Por otro lado, al permitir la existencia de una "inflación programada" se ha constituido un mecanismo para garantizar una doble transferencia de recursos: desde los sectores populares y medios al Estado, y de éste hacia los acreedores internacionales. Además, la inflación facilitó también el proceso de acumulación del capital, en especial para los grupos monopólicos y oligopólicos que han obtenido una mayor tajada en estos

años. En resumen, la inflación facilitó la concentración y la centralización de la riqueza, al tiempo que permitió a los sucesivos gobiernos recaudar recursos sin adoptar medidas que hubieran sido políticamente y socialmente costosas.<sup>4</sup>

Así las cosas, la estrategia anti-inflacionaria ortodoxa consideró —y sigue considerando— que este fenómeno es causado por factores de demanda a ser corregidos con una mayor contracción de los ingresos reales, drásticos recortes presupuestarios y programadas reducciones de la actividad económica. De hecho se niega los diversos condicionantes que intervienen en el proceso social de formación de precios y por supuesto nada dice sobre la existencia de un nivel elevado de capacidad ociosa en el aparato productivo. Lo cual, sumado a los planteamientos básicos del ajuste estructural, ha fortalecido las "recesiones programadas", cuyos efectos acumulativos han generado concientemente el empo-

-----  
<sup>4</sup> Esta situación, sin embargo, no puede sostenerse indefinidamente, puesto que llega un momento en que los problemas que genera el "señoraje" conducen a una menor recaudación de recursos por parte del fisco en la medida en que la inflación y las expectativas que ésta genera son tan elevados que los individuos mantienen cada vez menos saldos reales. Inicialmente, mientras la inflación es baja el "señoraje" real tiende a crecer. Como "señoraje" se entiende el ingreso que el Estado puede obtener gracias al monopolio que tiene sobre la impresión de dinero. Sobre este tema para el caso ecuatoriano se puede consultar en Jaramillo Buendía, Fidel; "Inflación, política fiscal y estabilización en el Ecuador. Un análisis intertemporal", Banco Central del Ecuador, 1992, pp. 91-112

crecimiento masivo de amplios segmentos de la población y el complementario enriquecimiento de pequeños enclaves: verdaderos Nortés en el Sur.

Así, en el Ecuador, al igual que en el resto de los países de la región, para tratar de controlar la inflación, se desplegó con diversa intensidad —desde el shock al gradualismo, incluyendo flotaciones— todo el instrumentario fondo monetarista: devaluación y unificación del tipo de cambio, austeridad fiscal y liberalización del mercado interno, todo con un manejo restrictivo de la política monetaria y crediticia. Medidas que han ocasionado un permanente deterioro de los ingresos a través de múltiples vías: mayores niveles de desempleo e informalización de la economía, represamiento de los salarios, reducción de los programas sociales, eliminación de subsidios a los productos básicos, fin de los controles de precios de los bienes de la canasta familiar, etc.

Por otro lado, estos efectos se agrandaron por una permanente represión económica de los sectores asalariados que han tenido que ajustarse a la flexibilización laboral —maquila, zonas francas, trabajo compartido, ampliación de la jornada

laboral— con lo que se han recortado sus derechos. Mientras que los informales han sufrido por la caída de los salarios reales de los trabajadores que son los que mantienen gran parte de su lógica de reproducción; al tiempo que el creciente número de informales tiene que repartirse ingresos cada vez más exigüos.

### **Hacia un “ajuste estructural”**

Como complemento inseparable de la política macro-económica de estabilización de corto plazo —condición indispensable para renegociar la deuda externa— se ha tratado, cada vez con mayor intensidad, de llevar a cabo un proceso de “ajuste estructural”. El mismo que ha contado con el monitoreo y también con cierto apoyo financiero del Banco Mundial, a través de los llamados préstamos de ajuste estructural y de ajuste sectorial, con los cuales este organismo quiere crear las condiciones para que la economía se adecue al proceso de reinserción en el mercado mundial.

Sus políticas forman parte de un recetario ampliamente conocido en la región: eliminación de las barreras arancelarias, liberalización del sistema bancario y financiero, privatiza-

ción de empresas estatales y de los servicios sociales, reducción del tamaño del Estado y ampliación de la influencia del mercado, reformas tributarias así como la ya mencionada flexibilización laboral. Estas políticas, cuya mezcla depende de la situación reinante en cada uno de los países, se han complementado en los últimos años con algunos programas sociales, más bien puntuales, destinados a aliviar la pobreza y para compensar el impacto de los ajustes: un reconocimiento de que éstos ocasionan pobreza y de que su costo no es distribuido en forma equitativa... En la práctica, la política social muchas veces apenas ha servido para suavizar el impacto de los esquemas de estabilización y de ajuste.

De todas maneras, el objetivo expreso inmediato de estas políticas ha sido conseguir alguna mejoría en los niveles de la reserva monetaria internacional (RMI), en el amortigua-

miento del ritmo inflacionario, en la disminución de los déficits del sector público y en una mejor situación de los balances externos, en especial. Sin embargo, esta racionalidad contrasta con el marcado deterioro de las condiciones de vida de amplias capas poblacionales y la deficiente utilización de los factores de producción disponibles, tanto del capital como del trabajo.

Los efectos recesivos de los sucesivos esfuerzos de estabilización de corto plazo se han ido acumulando y han sido causa para la ampliación de la subutilización de la capacidad productiva instalada. La cual, por lo demás, muestra claros síntomas de deterioro luego de tantos años de escasas inversiones para su mantenimiento, no se diga para su ampliación y modernización. Este hecho se manifiesta claramente en la caída de las importaciones <sup>5</sup>. Así, con la programación de la recesión y el man-

-----  
<sup>5</sup> Recién en el año 1991 (2398,6 millones de dólares), las importaciones superaron el nivel alcanzado en 1981 (2439,9 millones), luego de haber caído aparatadamente en 1983 (1487,4 millones). En este escenario se incrementó la participación de los bienes de consumo que pasaron de 85, % a 12,5 % en el mismo período; igualmente aumentó la importación de materias primas de 41 a 47,5 %; mientras que las de bienes de capital cayeron de 41 a 36,4 %; las importaciones de combustibles descendieron en el período debido a la ampliación de la Refinería Estatal de Esmeraldas. Es importante destacar la caída de las importaciones totales (y en especial las de bienes de capital) en los años 1983: 1487,4 millones de dólares (392,2 millones) y en 1984: 1616,3 millones (440,2 millones). Posteriormente se ha registrado un repunte de las compras externas debido sobre todo a las expectativas generadas por la apertura andina para ciertos sectores de la industria. Ver en ILDIS-CEPLAES; "Ecuador-Análisis de Coyuntura", 1992 y perspectivas 1993, Quito, noviembre de 1992, p. 97.

tenimiento de la inflación se ha conseguido empeorar mucho más las deficiencias existentes en la asignación de recursos.

La lógica coherencia de estos esquemas de estabilización y ajuste, que de ninguna manera pueden ser entendidos por separado, ha sido irracional en sus efectos concretos, puesto que “destruye la base endógena del desarrollo y genera dislocaciones fundamentales en la estructura del Estado” <sup>6</sup>. De esta manera, “la actuación de los países latinoamericanos durante los años ochenta sugiere que ha sido deficiente la combinación de políticas efectivamente usada, con el resultado de una gran reducción del producto. Este sería la consecuencia de un peso excesivo de políticas reductoras de la demanda, (...)”. Aunque, “también empeoraron las perspectivas de crecimiento de mediano plazo en virtud de que las razones de inversión experimentaron una baja considerable” <sup>7</sup>. Entonces, lo que ha contado — y

cuenta aún— es el logro de ciertos equilibrios macroeconómicos, medidos en base a una serie de indicadores que se han convertido al parecer en los objetivos finales de la política económica.

Adicionalmente, según un estudio del propio FMI, no se puede “establecer con certeza si la adopción de los programas apoyados por el Fondo llevan al mejoramiento en la inflación y en el crecimiento. En verdad, a menudo se descubre que los programas están asociados con un aumento de la inflación y una caída de la tasa de crecimiento” <sup>8</sup>. Así, a contrapelo de las declaraciones oficiales, se constataría que estos ajustes lejos de ser la solución a los problemas del subdesarrollo son causa de mayores dificultades y afectan la capacidad real para que el país pueda reactivar su economía y hasta para que de esta forma sirva su deuda externa. Lo cual demuestra que este servicio tampoco es el objetivo final de estas políticas neoli-

-----  
<sup>6</sup> Chossudovsky, Michel; “El ajuste económico: El Perú bajo el dominio del FMI”, Mosca Azul Editores, Lima, 1992, p. 27.

<sup>7</sup> Ver French-Davis, Ricardo y Marfán, Manuel; “Políticas discriminatorias eficientes en una situación de escasez de divisas”, en El Trimestre Económico, Vol. LVI, número especial, México, julio de 1989, p. 121.

<sup>8</sup> Khan, Mhosin; “The Macroeconomics Effects of FUND-Supported Adjustment Programs”, IMF Staff Papers, Volumen 37, N° 2, 1990, p. 222.

berales, sino más bien una palanca que apoya una reinserción más sumisa del Ecuador en la división internacional del trabajo; como se anotó anteriormente, en base a una mayor reprimarización de su economía.

En el caso ecuatoriano, por más que los esfuerzos aparentemente han estado destinados a incrementar y diversificar las exportaciones—utilizando como eje una política cambiaría dinámica—, el grueso de las exportaciones —según estimaciones para 1992— continúa sostenido en el 92 % por productos primarios, especialmente petróleo, banano, camarones y café; los cuales, por sí solos, representan todavía el 86 %. Esta tendencia reprimarizadora de la economía ecuatoriana, promovida con los ajustes neoliberales, aparece con absoluta claridad si se compara la evolución desde 1980, cuando las exportaciones de productos primarios representaban casi el 75 % del total. Así, el incremento de las exportaciones de 2.480 millones de dólares en 1980 a 2.980 millones en 1992, es el resultado de un incremento masivo de las ventas de productos primarios, como el banano y los camarones que han compensado

la caída de los ingresos petroleros. Adicionalmente, es notorio el decremento registrado en las exportaciones de productos industrializados, que han caído de 626 millones de dólares a 240 millones en el mismo período.<sup>9</sup>

Por otro lado, el FMI y el Banco Mundial promueven en muchos países la exportación de productos similares, sea tradicionales o no, aplicando la misma receta. Lo cual conduce a una sobreoferta de dichos bienes y a su vez a una caída de sus precios, o sea a una disminución del valor de los ingresos externos. Curiosamente, estos ajustes, entonces, si bien han sido una palanca para que los países subdesarrollados se adecuen a las necesidades del capital financiero internacional, contribuyan a la depresión en el mercado mundial al hacer caer el poder de compra del Tercer Mundo. Una suerte de efecto “boomerang” sobre algunos sectores de las economías centrales... A pesar de esta constatación, los esfuerzos desplegados internamente han apuntado —y siguen apuntando— a garantizar el manejo de la deuda externa aplicando dicha receta recesiva.

-----  
<sup>9</sup> Comparar las cifras estimadas para 1992 en ILDIS-CEPLAES; ob. cit., p. 85 y p. 81.

## EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES 1980—1990 en porcentajes y en millones de dólares el total

Años	Petró- leo	Bana- no	Café	Cacao	Cama- rón	Otros prim.	Total prim.	Indus.	Total
1980	55,4	7,9	5,3	1,3	2,9	1,9	74,7	25,3	2481
1981	54,2	9,8	4,7	1,8	4,3	2,0	76,9	23,1	2168
1982	62,2	5,2	6,4	2,5	5,4	1,8	83,4	16,6	2237
1983	68,8	6,5	6,8	0,5	6,6	1,3	91,5	8,5	2226
1984	64,1	5,2	6,7	3,7	6,1	1,2	86,9	13,1	2620
1985	62,8	7,6	6,6	4,8	5,4	1,2	88,3	11,7	2905
1986	41,7	12,0	13,7	3,3	13,2	2,0	85,9	14,1	2186
1987	33,5	13,8	10,0	4,3	19,9	3,4	84,9	15,1	1928
1988	39,9	13,6	6,9	3,5	17,6	3,2	84,8	15,2	2193
1989	43,9	15,7	6,0	2,4	13,9	4,2	86,1	13,9	2354
1990	46,4	17,2	3,8	2,7	12,5	3,7	86,4	13,7	2714
1991	37,1	25,1	3,0	1,9	17,2	3,8	88,1	11,9	2851
1992	41,9	26,2	5,3	1,3	16,8	5,7	92,0	8,0	2980

Fuente: Banco Central del Ecuador, en ILDIS-CEPLAES; "Ecuador-Análisis de Coyuntura", 1992 y perspectivas 1993, Quito, noviembre de 1992.

### Hacia una solución de la deuda externa

Ante su imposibilidad financiera, el Ecuador en 1982, como muchos otros países del Tercer Mundo, se vio obligado a iniciar sucesivas rondas de refinanciación de sus obligaciones pendientes. Lo cual hizo que recurra al FMI y al Banco Mundial con miras a conseguir la "luz verde" que le autoriza negociar, en el "comité de gestión" (Bank Steering

Committee) con los bancos privados y con los gobiernos aglutinados en el "Club de París". Junto a los procesos de refinanciamiento de la deuda externa, el Ecuador tuvo que aceptar los programas de estabilización y las políticas de ajuste, formulados por los mismos organismos multilaterales a través de sus misiones que conducen a las "cartas de intención" que suscribe el gobierno nacional con el FMI o de las "cartas de desarrollo" con el Banco Mun-

dial. Las mismas que luego reciben el apoyo y el aplauso de los mismos organismos, y por supuesto del gobierno norteamericano: ¡una de las paradojas más ridículas de los ajustes neoliberales!

Estos documentos se han constituido en la matriz básica del manejo de la economía. Y está claro que estos esquemas, aplicados en decenas de países subdesarrollados y dependientes (en la actualidad más de 70 en el Tercer Mundo y en Europa oriental), no solo que carecen de una visión propia frente a los problemas nacionales, sino que asumen el espíritu del “Consenso de Washington”, que resume la propuesta teórica del Banco Mundial y del FMI. En definitiva, el Ecuador también se encuentra embarcado en la lógica de reordenamiento mundial del capital financiero internacional, aceptada como la “única salida” de la encrucijada forjada por la dilapidación de la riqueza petrolera.

En concreto, estos esfuerzos se han constituido en un vigoroso instrumento para reestructurar la economía nacional en función de los requerimientos del capital internacional. Por un lado aparece el interés por cobrar al menos una fracción de la deuda externa y, por otro, el afán de reprimarizar la economía ecuatoriana. De esta manera, todo el manejo económico, sujeto a un permanente monitoreo por parte del FMI y del Banco Mundial, se orientó —y permanece orientado— a fortalecer la economía exportadora basada en las ventajas comparativas naturales y en la disponibilidad de mano de obra barata; sin permitir el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas.

Además, esta receta conduce a reducir el poder adquisitivo de los ingresos internos limitando la posibilidad de desarrollar el mercado interno como parte de una vía nacional para la participación del país en el mercado mundial.

Se buscó —y se continúa buscando— resolver la crisis provocando sistemáticamente una recesión económica destinada aparentemente a ahogar el proceso inflacionario, aunque en el fondo lo que se quería —y se quiere todavía— es forzar el señalado proceso de reorientación de la economía hacia el exterior, esto es a asumir las valoraciones externas en sus cálculos internos; sin considerar naturalmente el nivel de los salarios. Esta recesión, que en el Ecuador se la ha experimentado en varias oportunidades, llegando a constituirse casi en un estado cróni-

co, apunta a reducir los índices de consumo e inversión, pero garantizando los procesos de acumulación de los grupos monopólicos y oligopólicos: situación viable solo en la medida en que se han mantenido deprimidos los salarios o sea la participación del factor trabajo en la distribución de la renta nacional. <sup>10</sup>

En estas condiciones, además, se desea sostener al menos parcialmente el servicio de la deuda externa. <sup>11</sup> Lo cual explica también el privilegio otorgado a las actividades de exportación de productos primarios. Al tiempo que se impulsa la reducción del déficit fiscal, vía disminución del gasto público, particularmente el destinado a actividades sociales y al subsidio de determinados bienes y servicios de amplio consumo, y vía incremento de los ingresos, a través de nuevos impuestos indirectos y de la elevación de los precios de los bienes y servicios del sector público, como los combustibles derivados del petróleo. Todo con el fin de generar una cantidad mayor de recursos para mantener las relaciones con el capital

financiero internacional, en base a la doble transferencia a la que se hizo mención anteriormente. Así, no interesa solo el servicio de la deuda, cuanto el mantenimiento de todos los flujos que requiere este capital, entre los que aparecen, por ejemplo, la remesa de utilidades y el pago de regalías.

### **Aún faltaría mucho por andar**

De todas maneras, en el caso ecuatoriano, a pesar de la porfía y de las diversas intensidades con que se ha dado este proceso de ajuste, sus partidarios nacionales y aun sus padrinos internacionales —con el FMI y el Banco Mundial a la cabeza— no se encuentran satisfechos. Los avances no han colmado aun todas sus expectativas y sus exigencias. No importa que su afanosa búsqueda haya ocasionado sucesivos y acumulativos problemas a amplios sectores de la población. Desde dentro y desde fuera, los fanáticos defensores de este “sentido común universal” siguen presionando por más radicalidad y coherencia en las reformas;

-----  
<sup>10</sup> Esta realidad se observa con absoluta claridad en la participación decreciente de las remuneraciones en la renta nacional, que cayeron de 36,2 % en 1980 a 10,8 % en 1991, según cifras del propio Banco Central.

<sup>11</sup> En 1980 el servicio de la deuda dentro del Presupuesto representaba apenas 11,8 %, mientras que en 1982 ya llegó a 21,3 %, porcentaje que fue creciendo en forma sistemática hasta alcanzar el 38,5 % en la proforma presupuestaria de 1993. Paralelamente, el gasto social cayó de casi un 40. % en 1980 a apenas un 23 % en la proforma de 1993.

ignorando incluso que la propuesta neoliberal está siendo cuestionada en los países centrales.<sup>12</sup>

Al parecer, el Ecuador está todavía en medio de una etapa de transición no claramente definida, donde la dislocación de lo realizado con las expectativas creadas años atrás presiona por la cristalización de un modelo ultraneoliberal, aun cuando éste pueda resultar obsoleto...

Esta es, en definitiva, la base para una suerte de “consenso perverso” que ha sostenido —y sostiene aún— la sucesión aparentemente cortoplacista de programas de estabilización y de ajuste orientados a superar la crisis, pero dentro de una concepción totalitaria que otorga la coherencia largoplacista a estos ajustes. Así, ya no sorprende que los grupos políticos que han accedido al Poder en los últimos diez años hayan seguido con diversa intensidad y coherencia estos ajustes aperturistas y liberalizadores, mientras que estando en la oposición no han dejado de criticar al gobierno de turno, a pesar de que éste aplica

medidas similares a las que ellos instrumentaron cuando controlaban el ejecutivo.<sup>13</sup>

Por esto, tampoco llama la atención que no haya existido una estrategia propia orientada a realizar los cambios estructurales que permitan resolver los desafíos del subdesarrollo, incorporando a toda la población y no solamente a una fracción de ella en la vida nacional. Además, no puede ocultar la presencia de una estrategia transnacional de largo aliento, llevada adelante en una suerte de “cruzada” por parte de aquellos grupos más relacionados con el capital financiero internacional.

Esta actitud absolutista de las élites económicas, políticas y hasta intelectuales combina una gran cantidad de prejuicios, sustentados en una mezcla de sentimientos de superioridad frente a los sectores mayoritarios de la población y de inferioridad ante lo foráneo, producto de un criollismo desarraigado que explica su incapacidad para ofrecer respuestas más autónomas a los problemas

-----  
<sup>12</sup> Basta revisar el documento del Fondo de Cooperación Económica de Ultramar del gobierno japonés, que aparece publicado en este número de Ecuador Debate. Además se podría analizar la experiencia norteamericana reciente y la misma británica, en donde el Estado vuelve a intervenir en el manejo económico de esos países.

<sup>13</sup> El caso más palmario es el de los sucesivos incrementos de los precios de los combustibles.

nacionales. Y nadie duda que la ausencia de una burguesía nacional encaja perfectamente en los planes neoliberales.

Curiosamente, este “consenso inverso” ha impedido, incluso, la aplicación de una política económica de largo plazo que apoye con mayor lógica y coherencia la misma visión aperturista y liberalizadora. Por lo tanto, esta repetición de políticas de inspiración fondomonetarista y bancomundialista —entes legitiman a los gobiernos que aplican estas políticas—, al no contar con un efectivo respaldo de todos quienes se declaran creyentes de este credo financiero mundial, contribuye aún más al debilitamiento del sistema constitucional al provocar mayores tensiones.

Así, no sorprende encontrar representantes empresariales que critican al Estado en forma general, pero esperan de éste el concurso para la protección de sus intereses particulares. Es una suerte de estafa política y una real burla económica, en la que se encuentra atrapado el país.

El cual, en resumen, durante todos estos años, aplicando siempre más de lo mismo y sin preocuparse por

sus irracionalidades, se mantuvo firmemente aferrado dentro del movimiento de reordenamiento del capital financiero internacional que es, en definitiva, el objetivo final y la esencia de las sucesivas renegociaciones de la deuda externa y de las condiciones que imponen, en forma paralela, los organismos multilaterales.

Proceso que apunta a la reformulación de las anteriores relaciones comerciales de los países periféricos con los centrales, en base a la internacionalización de las políticas económicas que se aplican y que, con gran vigor, son difundidas como la panacea para los problemas producidos por la deuda y también como respuesta al mismo subdesarrollo.

De esta manera, en estos años, las políticas en apariencia de corto plazo desplazaron a las anteriores concepciones desarrollistas, que a pesar de sus limitaciones, pretendían tener una visión global para enfrentar el subdesarrollo. El énfasis en la persecución y logro de los equilibrios macroeconómicos gestó la lógica coherencia de la respuesta neoliberal al problema, asumiendo como que la crisis fuera el producto de un de-

sajuste pasajero y que su superación era posible. <sup>14</sup>

La fuerza de esta percepción radica en que es asumida como si que se tratara de un consenso generalizado. Su “éxito” es hacer creer como que el proceso de transnacionalización fuera irreversible y que, por lo tanto, la única salida es forzar esa forma de reinserción reprimarizadora en la economía mundial. Es tan profunda esta concepción que se llega incluso a considerarla ajena de condicionamientos ideológicos, por lo que se le otorga casi el carácter de una herramienta simplemente técnica. Empero, no se puede ocultar su fuerza ideológica. Es más, ésta ha hecho que el neoliberalismo no solo afecte la órbita económica, sino que además adquiera un carácter globalizante para la sociedad. Desde lo económico éste se proyecta con una apabullante fuerza totalizadora, que niega la viabilidad de otras alternativas al tiempo que impone su estilo de vida.

En estas condiciones se entiende esta forma de reinserción impuesta, con sus esquemas de estabilización y de ajuste, que son mecanismos que garantizan la acumulación del capital de los monopolios y oligopolios dentro del país, en vinculación con el capital transnacional.

Así, en este sentido sus resultados tienen una lógica coherencia, a pesar de que sus resultados concretos sostengan la inflación y programen sucesivas recesiones, o sea hayan generado —y sigan haciéndolo— situaciones irracionales en función de los requerimientos nacionales para enfrentar el subdesarrollo y la dependencia.

Es en este marco referencial, entonces, donde se debe ubicar el primer paquete de medidas económicas del gobierno del arquitecto Sixto Durán Ballén, uno de los más severos que se ha aplicado en el país.

-----

<sup>14</sup> Aunque pueda parecer paradójico, la armonía y el equilibrio son los dos elementos centrales y más característicos del paradigma de los actuales ajustes neoliberales, antes que la libre competencia que es reemplazada por una supuesta armonía existente en los mercados. Paradigma que se complementa con la creencia de que todos los sujetos económicos son homogéneos y racionales en términos del mercado, sin reconocer las diferencias sociales y culturales existentes. Adicionalmente, con la aplicación de estas políticas se espera una solución armónica y espontánea dentro del sistema.

## II. LOS EFECTOS DEL NUEVO PAQUETE DE AJUSTE

El día jueves 3 de Septiembre de 1992, el nuevo gobierno, que llegó al poder respaldado por una alianza conservadora <sup>15</sup>, presentó su “Plan macroeconómico de estabilización: inicio de la reforma”, con el que se pretende reducir la inflación, a más de corregir los “grandes y crecientes desequilibrios macroeconómicos”.<sup>16</sup> Atrás quedaron varias semanas y hasta meses de expectativas y temores, agudizados por una hemorragia de declaraciones oficiales, muchas de ellas confusas y otras tantas que hoy parecen hasta intencionadas, pero que condujeron a una estampida de la especulación —en especial del dólar— y complicaron aún más las condiciones de iliquidez reinantes desde los últimos meses del gobierno anterior. Vale insistir en que la especulación empezó no tanto por el simple efecto de la postergación en la toma de decisiones dentro del propio gradualismo del gobierno saliente, sino por las repetidas y hasta contradictorias de-

claraciones de los actuales gobernantes.

A más de contar con el normal respaldo ciudadano a toda nueva gestión gubernamental, el gobierno de Durán Ballén, que comulga con la corriente neoliberal, ha procurado sustentar el nuevo plan macroeconómico de estabilización acusando de casi todos los problemas al régimen de la socialdemocracia y al Estado, como causantes de la debacle fiscal. Y, por supuesto, recurriendo a la movilización de las FFAA, como garantía para impedir expresiones violentas de protesta.

Para lo cual se resaltaron los grandes y crecientes desequilibrios macroeconómicos y se relievó el hecho de que la inflación se ha vuelto crónica, al haberse estancado en niveles cercanos al 50 %. Se destacó, como eje justificativo del nuevo ajuste, el problema del déficit del sector público (incluyendo presupuesto y sector público no financiero), que habría llegado a 800 millones de dólares (1'301.500'000.000,- sucres),

-----  
<sup>15</sup> Alianza formada por el tradicional Partido Conservador Ecuatoriano y Partido Unidad Republicana, que se gestó para estas elecciones como producto de una división del otro partido de la derecha, el Partido Socialcristiano, con el cual en la práctica se da una “alianza sucia” en el parlamento.

<sup>16</sup> La versión completa de este plan se puede consultar en el Diario HOY, Quito, 4 de septiembre de 1992.

equivalentes al 7 % del PIB. Igualmente se insistió en la caída de la RMI, que descendió de 760,6 millones en Diciembre de 1991 a unos 220 millones de dólares en Agosto, con el agravante de que habría una serie de pagos ya comprometidos, lo cual reduciría el margen de acción del gobierno.

Sobre las cifras mencionadas, que difieren con las presentadas por la socialdemocracia <sup>17</sup>, el gobierno de Durán Ballén edificó el nuevo esquema de estabilización macroeconómico, que representa, por el monto de la devaluación decretada, un sobreajuste (overshooting). Es curioso, pero esta devaluación implica un acto planificado, contrario al “libre mercado”; lo cual, empero, no contradice la orientación básica de los programas anteriores. En este nuevo ajuste se emplean conocidas herramientas de política económica, con algunas variaciones formales en su forma de instrumentación. Otro elemento propio del “consenso per-verso”.

Para justificar el ajuste se satanizó al Estado por ser el causante del déficit fiscal, según el mensaje oficial. En particular los sindicatos públicos han sido elevados a la categoría de culpables máximos de la crisis. Y al parecer la arremetida contra el Estado será en toda la línea, puesto que hoy se desea avanzar rápidamente por la vía de las privatizaciones, para lo cual —con el apoyo financiero de la USAID— se ha dado paso a la conformación de una unidad de alto nivel, especializada en el tema: el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM).

Pero igualmente hoy se calla que la inflación y el déficit fiscal se deben en mayor medida, a más de los inculcables problemas y las masivas deficiencias públicas, al servicio de la deuda externa.<sup>18</sup> La transferencia negativa neta anual ha representado en los últimos años una sangría de alrededor de 600 millones de dólares (incluyendo más de 72 millones con los organismos que otorgan créditos para el “desarrollo”, solo durante

-----  
<sup>17</sup> Estas cifras, en particular las del déficit, han sido criticadas, sobre todo por los funcionarios del gobierno anterior, quienes aducen que el déficit no superaría el 3,4 %. Sea cual fuera la situación real, lo cierto es que ya se ha hecho prácticamente una costumbre el ataque al gobierno saliente por parte del entrante, para lo cual los que llegan proceden a la magnificación de los problemas; mientras que, por el contrario, los que se van pretenden disminuir sus errores y por supuesto agrandar sus logros.

<sup>18</sup> Esta situación se mantiene inalterada aun en estos últimos cuatro años, en los cuales, en un acto unilateral del Ecuador, apenas se ha servido un 30 % de los intereses a la banca privada internacional.

1991), esto es descontado de los nuevos desembolsos del pago de amortización e intereses. Tampoco se dice nada de los problemas que se han gestado en el Estado por el hecho de que éste se mantenga al servicio del mismo proceso de acumulación de los sectores privados, en particular de los grupos monopólicos. Para nada se consideran los múltiples condicionantes que explican la inflación; sigue invariable la misma lectura ortodoxa, que ve la inflación como un problema de exceso de demanda. Y mucho menos se buscan los orígenes de la actual situación en el impacto negativo de los propios ajustes o en la estructura del propio sistema capitalista.

### **Un nuevo frenazo para tratar de arrancar**

En este caso, para comprender el alcance del paquetazo conservador hay que considerar que no se trata de la primera vez que se instrumenta un ajuste en el país. Aunque hoy se puede esperar, al menos en el corto plazo, una mayor coherencia entre el discurso y la práctica.

Por otro lado, una premisa indispensable de tener en cuenta, tanto en términos económicos como políticos, es el hecho de que la economía, así

como la sociedad, muestran inequívocos síntomas de fatiga por los repetidos y acumulativos efectos de los programas de estabilización y las políticas de ajuste anteriores. Además éstos han generado una serie de mecanismos de defensa. Es decir, se ha acumulado sucesivamente el efecto de estos ajustes, que se ha reflejado en el sistemático deterioro del nivel de vida de las capas popular y media, así como en el aparato productivo de pequeñas y medianas empresas, sin que se hayan alcanzado los objetivos repetidamente propuestos. Y esto, por consiguiente, abona para disminuir la credibilidad en el éxito de este tipo de medidas.

El logro del objetivo planteado inicialmente, o sea reducir la inflación, de acuerdo a los propios voceros oficiales se conseguiría en dos tiempos casi simultáneos. El primero que se caracterizará por un **recrudescimiento del ritmo inflacionario** (¿un nuevo recrudescimiento de la "inflación programada"?) que alterará la estructura de los precios relativos y que está destinado a absorber en gran medida fondos de los sectores populares y medios para cubrir el déficit fiscal; como de hecho lo demuestra el incremento de la inflación en el mes de Septiembre,

cuando ésta aumentó en más de 10,6 %, superando todas las expectativas iniciales, incluidas las más pesimistas.<sup>19</sup> Y el segundo, **una agudización mucho más intensa y prolongada de la recesión** para equilibrar la balanza de pagos, en base a mantener deprimidas las importaciones.

“Una combinación de inflación al alza con una desaceleración del producto”, al menos por el momento y como lo reconoce el CONADE<sup>20</sup>, es la base indiscutible del “Plan macroeconómico de estabilización: inicio de la reforma”. Concepción propia de estos ajustes, como se demostró anteriormente.

Dentro de este esquema de ajuste, la búsqueda de una reducción de la inflación obliga necesariamente a una declinación del ritmo económico por la vía de una drástica disminución del gasto público y del consumo privado, a través de severas políticas monetaria y crediticia para restringir el circulante en la economía. La idea es que, luego de corregido el déficit fiscal, sumado a la drástica represión

de las expectativas devaluatorias y a los efectos que sobre las tasas de interés tendría el potencial ingreso de capitales de corto plazo, se vaya diluyendo el efecto inflacionario de las medidas.

En este escenario, los responsables del gobierno esperan que una marcada competencia por captar recursos por parte de los agentes financieros locales conduzca a reducir los márgenes entre las tasas de interés activa y pasiva; lo cual además ha sido incentivado por la monetización de la RMI. Aunque en la práctica, por lo pronto, se ha registrado el fenómeno contrario; los agentes financieros desean resarcirse de las “pérdidas” sufridas anteriormente y explican por esto la mayor diferencia entre las tasas activa y pasiva. Este esquema anti-inflacionario se apoya en una corriente recesiva del nivel de actividad económica inducida por una fuerte contracción del gasto fiscal y del consumo privado, con lo cual se aspira a quebrar la inercia inflacionaria.

-----  
<sup>19</sup> Hay que anotar que el ritmo inflacionario declinó a 6,3 % en el mes de Octubre, una tendencia que demuestra no solo la caída de la tendencia, sino que refleja también el recrudescimiento de la recesión. De todas maneras una cifra que supera dos veces a la existente en Agosto de 1992.

<sup>20</sup> Ver CONADE; “Situación coyuntural”, Año II, Número 27, septiembre 1992, Quito, p. 6.

De tal suerte que, en un mediano plazo —máximo unos nueve meses según los voceros oficiales—, cuando se habría concretado la caída de la inflación <sup>21</sup> y estarían controlados los grandes desequilibrios de la macroeconomía, se iniciaría el ciclo de reactivación económica. En particular, se aspira haber rescatado la “confianza” de los agentes privados, para lo cual, complementariamente, se desea instrumentar reformas para reducir el tamaño del Estado y mejorar sus niveles de eficiencia; reduciendo su acción como empresario a través de la privatización de empresas estatales y de la desinversión pública en otras unidades productivas.

De todas maneras, hay que considerar los efectos de esta nueva recesión programada sobre una economía que no ha logrado reactivarse en los últimos años. Situación que no podrá ser superada con la instrumentación de esquemas de privatización y modernización del Estado, incapaces de rendir sus frutos antes de dos años, en el supuesto de que puedan brindar los resultados

satisfactorios que esperan sus defensores.

Por otro lado, la austeridad impuesta podría convertirse en una nueva causa y no en solución para la crisis. No se puede menospreciar que sobre la inversión privada afectará también la disminución de la actividad pública por la creciente acumulación de fondos de los entes estatales y la reducción de los gastos fiscales, las menores remuneraciones en términos reales y la caída de ingresos de la economía informal. Adicionalmente se debe constatar la pobre oferta compensatoria del gobierno que, salvo el mantenimiento del subsidio del transporte y el incremento en diez mil sucres del bono de compensación por el costo de la vida, no pasa de ser un listado de buenas intenciones; en definitiva, un simple saludo a la bandera para apaciguar los ánimos. La promesa electoral de crear un nuevo sobresueldo —el décimo sexto sueldo—, luego de un penoso regateo a nivel legislativo, será realidad en 1993, esto es luego de que el impacto del ajuste septembrino haya causado

-----  
<sup>21</sup> De conformidad con las declaraciones del secretario general de la Administración, la inflación debería bajar al 30 % en Marzo y al 10 % en Agosto del próximo año; y, el mismo vicepresidente de la República —mentor de la actual política económica— prometió abatir la inflación al 35 % anual en los tres primeros meses de gobierno con medidas ortodoxas; ver Diario HOY, “El abismo se supera con grandes saltos”, Quito, 4 de julio de 1992, p.2-A.

grandes estragos en la economía popular.<sup>22</sup>

Este ambiente puede causar problemas no solo en el aparato productivo, sino también en el mismo sistema financiero nacional. De esta manera, al menos durante la primera etapa del gobierno de Durán Ballén, la especulación primará en los mercados de bienes y especialmente en el mercado financiero, con mucha mayor fuerza que en los últimos años. No hay condiciones propicias para una reorientación productiva de los capitales, en tanto la rentabilidad financiera, con un dólar anclado, sea todavía interesante para dejar de especular.

La sobredevaluación apunta más a romper la tendencia inflacionaria desde su vertiente especulativa antes que a conseguir una reactivación del sector exportador, puesto que, como se ha demostrado, además aquella por sí sola no contribuye a la ampliación y diversificación de la oferta exportable del país.

## **El inicio de un período de sucesivos ajustes macro...**

Aún cuando no se puede hablar de un fracaso del nuevo ajuste en términos de los objetivos planteados por sus promotores y ejecutores, existen señales que debilitan las expectativas para reducir la inflación en los plazos previstos y que ya han obligado al gobierno a tomar ciertas medidas correctivas, como ha sido la intervención del Banco Central en el mercado cambiario.

- En primer término se tiene el propio **impacto inflacionario de las medidas** adoptadas. Como se desprende de diversos trabajos, se habría agregado cerca de 36 puntos a los costos promedio de producción, los que sumados a las alzas registradas hasta Agosto representaría una inflación de costos superior al 72 % en el año; y, en relación al costo de la vida medido por el índice de precios al consumidor (IPC) el incremento sería de casi 29 puntos, con lo cual se puede hablar de un IPC

-----  
<sup>22</sup> Además, este nuevo sobresueldo no constituye una real respuesta al problema. Es más, coadyuva a complicar más todavía el confuso cuadro de la política salarial y no representa un paso correcto en la búsqueda de la modernización propuesta...

para el año de 70 %. <sup>23</sup> Es evidente que la inflación anual terminará en Diciembre con un valor superior al 70 %, el más alto desde Agosto de 1989.

El efecto inflacionario de las medidas corroe las alzas en los precios de los bienes y servicios públicos, así como de la cotización del dólar, lo cual, de acuerdo también a las mismas estimaciones, haría necesario a inicios de 1993 un nuevo reajuste cuando se haya equilibrado el margen de devaluación decretado con estas medidas; o sea mucho antes de que éstas surtan los esperados efectos antiinflacionarios. Esto conduciría, en particular, a una nueva devaluación para evitar atrasos en el ajuste de la tasa cambiaria, como lo han ofrecido repetidas veces los actuales funcionarios del gobierno. <sup>24</sup>

De hecho la intervención del Banco Central en el mercado cambiario, a

partir de fines de Octubre, para impedir que la cotización del dólar supere el margen establecido en la macrodevaluación de Septiembre, implica una demostración que las medidas pueden haber perdido su "atractivo" especulativo y que el gobierno tratará de alargarlo usando la RMI, lo cual implica el riesgo de perder parte de la RMI si se recuerda experiencias anteriores. <sup>25</sup>

No se puede menospreciar que la demanda privada de dólares es muy elástica, particularmente en el mercado libre, lo cual reduce más aún la duración que puede tener esta intervención. Además, las divisas que se compran en este mercado no necesariamente están destinadas a satisfacer necesidades de importación a un costo menor que en el mercado oficial, sino que pueden muy bien ser adquiridas hasta con fines especulativos. Situación que puede forzar aún más esta característica del ajuste

-----  
<sup>23</sup> Ver CORDES; "Ecuador. La nueva política económica", Apunte Técnico 19, septiembre de 1992, Quito, pp. 18-20 o ILDIS—CEPLAES; ob. cit..

<sup>24</sup> También sería preciso revisar las otras valoraciones, como es el caso de las tarifas de electricidad, tal cual ya lo manifestó públicamente el propio presidente del Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL).

<sup>25</sup> Por ejemplo la intervención decretada en 1982 en tiempos del gobierno democristiano, para postergar la primera devaluación luego de la bonanza petrolera; y, después a fines de 1986 en el régimen socialcristiano, cuando se obligó a CEPE a contratar la "facilidad petrolera" con la que se quiso sostener inútilmente la cotización del dólar. La inyección de dólares para sostener la cotización solo sirvió como mecanismo para transferir recursos a un escaso grupo monopólico en capacidad de participar en este negocio. A la postre se estima que en cada una de estas ocasiones el Banco Central perdió unos 100 millones de dólares.

propuesto. Por otro lado, tampoco el instituto emisor puede mantener por mucho tiempo la intervención en el mercado cambiario, la misma que puede actuar en el corto plazo para controlar variaciones bruscas del tipo de cambio, pero de ninguna manera puede convertirse en el mecanismo que logre estabilizarlo por un tiempo mayor.

La inflación, por un lado, y la misma presión especulativa, por otro, se van a ir sumando para obligar al gobierno a revisar la cotización de la divisa. En este sentido, la misma intervención del Banco Central genera una serie de expectativas que hacen perder la credibilidad en el sistema propuesto, lo cual, a su vez, desatará nuevos desequilibrios.

Esta situación constituye una suerte de círculo vicioso. Por un lado, mientras la cotización del mercado libre sea inferior a la del mercado oficial, los importadores adquirirán sus divisas en el mercado libre y los exportadores estarán tentados a sobrefacturar sus exportaciones, aumentando las expectativas devaluatorias por efecto del exceso de liquidez que produce la acumulación de divisas en el Banco Central. Pero si el tipo de cambio en el mercado libre es mayor que en el oficial, los im-

portadores comenzarán nuevamente a adquirir las divisas en el instituto emisor y se volverá a presionar sobre la inflación como resultado de las nuevas expectativas devaluatorias.

- Tampoco puede quedar al margen la reacción de los poderosos grupos económicos con sus conocidas **prácticas monopolísticas u oligopolísticas**, con las cuales incrementan sus márgenes de ganancia (mark up) a niveles que pueden ser superiores a la misma incidencia real del aumento de los costos, en el caso de las empresas que tienen una elasticidad de precios reducida y que son las que mayor peso tienen en la estructura de distribución del ingreso. Por otro lado, como ya está ocurriendo, algunas empresas no tienen inconveniente alguno en recurrir hasta a la reducción de los niveles de producción, al tiempo que incrementan los precios para aumentar los márgenes unitarios de utilidad. Sin embargo, estas prácticas podrían verse limitadas por el ingreso de productos colombianos.

El aumento del margen de utilidad es una reacción propia de los monopolios y oligopolios en épocas de crisis, con la cual buscan salidas rápidas en base a acuerdos defen-

sivos u ofensivos, sin importarles que estas acciones producen una mayor caída de los salarios reales y un incremento del desempleo. Frente a una caída de las ventas, que disminuye la capacidad instalada, reaccionan con aumentos que compensan los márgenes de ganancia.

A esto también se suma el hecho de que un reducido número de la población, con seguridad menos de un cuarto de la misma, aquella que cuenta con una real posibilidad para incidir sobre la demanda, puede estar en capacidad de asumir los mayores precios existentes en el mercado, a pesar de todas las medidas recesivas, procurando, por lo demás, asegurarse su margen de ganancia a través de la dolarización, en términos de su reposición.

- También impacta el **ambiente de incertidumbre especulativa**, en el cual no pueden coexistir las condiciones propicias para la inversión productiva. Aprovechando que el dólar oficial quedó congelado y que existían significativas reservas de dólares acumuladas en los meses anteriores al cambio de gobierno, así como por la anticipación de importaciones frente a la vecindad de una devaluación anunciada oficialmente y con gran anticipación, el dólar li-

bre, al menos inmediatamente luego de las medidas, demostró una tendencia a la baja y se estabilizó durante un tiempo por debajo del tipo de cambio oficial.

Mientras que, las tasas de interés en el mercado financiero nacional, libres de amarras y buscando su equilibrio, luego de que se incrementaron aceleradamente han comenzado a ubicarse en niveles algo más bajos que las alcanzadas a poco de expedidas las medidas, pero manteniendo un diferencial entre las tasas activas y pasivas superior al ancla de quince puntos existente anteriormente. En estas condiciones, la posibilidad para que un creciente volumen de recursos se encamine hacia inversiones en instrumentos de ahorro doméstico, o sea hacia colocaciones financieras en sucres aparece con fuerza, en tanto está garantizada por la cotización fija del dólar que crea un espacio para insospechadas vías de especulación y que ya se ha hecho presente en el mercado cambiario. Entre tanto que los depósitos en sucres, todavía en lo inmediato, presentan un atractivo, sobre todo para las inversiones especulativas o para capitales de corto plazo provenientes del exterior que requieren de una sola notificación en el Banco Central, entre los que habrá que considerar a los capitales

“golondrinos”<sup>26</sup>, que no se los puede confundir con inversiones productivas.

Entre tanto las altas tasas de interés se mantengan a niveles altos, serán un freno para la producción, aun para las actividades de exportación.<sup>27</sup> Para absorber los mayores costos de producción, muchas empresas, afectadas por la iliquidez de los meses anteriores, requieren de más créditos para sostener el nivel de sus negocios; aquellas con disponibilidades sacan a la venta sus dólares y otras, convencidas de que, al menos por unos pocos meses, éstos mantendrían su valoración, se endeudarían en dólares.

- Por otro lado, la imposición de un sistema de cambios múltiple alienta la entrega anticipada de divisas y hasta la sobrefacturación de las exportaciones, con la cual también se contribuye a retardar las presiones sobre la cotización del dólar y a posponer, sin duda, las expectativas in-

flacionarias que de ésta se derivan, aunque, por otro lado, hincharán la masa monetaria, es decir financiarán la inflación. El incremento en la RMI, que ha superado las expectativas esperadas inicialmente, aumentó la base monetaria en forma sensible, lo cual hará necesario que este aumento sea esterilizado por un mayor ahorro público y no sería raro esperar un abultado servicio de la deuda externa, tal como insinúan funcionarios oficiales y como se refleja en la proforma presupuestaria de 1993.

Por otro lado, y como ya se manifestó anteriormente, este aumento del circulante y la misma liquidez han comenzado a presionar sobre la cotización de la divisa estadounidense, en vista de que no existen espacios para las actividades productivas en medio de una escena profundamente recesiva y que no tiene ninguna orientación estructural.

- El mismo subsidio al transporte, que no constituye respuesta alguna

-----  
<sup>26</sup> Se entiende como capitales “golondrinos” aquellos recursos emigrantes, que viajan de una parte a otra, mudando estaciones según las condiciones financieras y que se caracterizan, también, por aprovechar al máximo los ambientes especulativos procurando obtener la mayor cantidad de utilidad con el menor riesgo posible. Su paso ha sido detectado por muchos países, en los cuales han entrado y salido dependiendo de los vaivenes del momento. Y hoy, cuando sigue deprimida la economía norteamericana, y se han debilitado algunos mercados regionales, no es errado esperar que puedan interesarse por la actual coyuntura especulativa existente en el país.

<sup>27</sup> Situación que reconoce el propio CONADE; ob. cit., p. 3.

al verdadero problema que desde hace muchos años arrastra el sector, presiona sobre las debilitadas finanzas públicas, en el caso de que se lo mantenga, o directamente sobre el nivel de precios, si se resolviera eliminarlo. Similar reflexión se podría hacer para el caso de los medicamentos genéricos, que han desatado una polémica al interior del propio régimen sobre la conveniencia de los subsidios a los mismos. Además, no resultará muy fácil mantener la coherencia fiscal, si se consideran las presiones por parte de los gobiernos seccionales, con la Alcaldía de Guayaquil a la cabeza, en busca de un mayor apoyo gubernamental.

Si, además, se observa la proforma presupuestaria para el año 1993, se aprecian algunas contradicciones e imprecisiones que no apuntan en la dirección de la reforma planteada; por ejemplo, los gastos de capital representarán solo un 11,5 %, mientras que en el Presupuesto codificado de 1992 los gastos de capital eran de 15,3 %; de igual manera el servicio de la deuda llegaría a 38,4 % frente a un 25,0 % del año anterior.

- Otro elemento que influirá con la evolución económica inmediata, tiene que ver con la decisión asumida por el Ecuador para establecer una

**zona de libre comercio con Colombia.** Esta apertura atraerá más productos colombianos a precios menores, gracias a la eliminación de aranceles y trabas, con lo cual se podría tener una mayor oferta de bienes, especialmente destinados a los sectores medio y alto, para combatir la inflación. Sin embargo, este ingreso masivo de bienes colombianos afectará a las empresas nacionales envueltas por la recesión. Simultáneamente, no se puede descuidar que saldrán productos agrícolas básicos, lo cual incidirá negativamente sobre la inflación en el corto plazo, al tiempo que los potenciales efectos benéficos sobre la producción agrícola nacional aparecerían bastante más tarde, siempre que se superen las actuales limitaciones crediticias. De todas formas, todo indica que serán las empresas agrícolas más grandes y dinámicas las que podrán aprovechar de mejor manera de aquellas posibilidades que se abran en los mercados andinos.

- En el futuro inmediato habrá que integrar el potencial efecto negativo que tenga el sistema de cuotas a las exportación de banano impuesto por la Comunidad Europea, que tendrá un eco perjudicial en uno de los sectores que mayor dinamismo habían demostrado en los últimos años.

- Los esfuerzos para lograr captar los excedentes de liquidez por la vía de **drásticas políticas monetarias y crediticias** tampoco podrán desactivar con facilidad la inflación, en la medida en que los costos sigan presionando para el alza de los precios y, como se manifestó, exista una demanda que los asuma. Naturalmente que las condiciones variarán para los diversos productos.

De todas maneras, se debería hacer notar el impacto que estas medidas tendrán sobre los sectores campesinos productores de alimentos para el mercado interno, que asimilarán todo el impacto del ajuste a través de precios más altos para los insumos agrícolas y de la recesión por la caída de la demanda, en medio de condiciones mucho más competitivas que las de los productos manufacturados que haría que los precios de sus bienes crezcan con menor intensidad, o que aun disminuyan...

Esta realidad podría ser muy crítica para un amplio espectro de la población que vive en el campo y de las labores agrícolas, en la medida en que no hay crédito para las tareas de siembra <sup>24</sup>, lo cual tendrá un duro

impacto sobre la oferta de alimentos en 1993. Aunque, por supuesto, que la situación será peor para los campesinos pobres si se reduce más aún la posibilidad de completar sus ingresos con otras actividades en las urbes o vinculadas a los sectores modernos. Igualmente, en términos de los salarios, una mayor inflación en el corto plazo haría que su valoración real se deteriore aún más, agravando la situación recesiva de la economía por la caída de la demanda interna. Esto, por su lado, podría afectar la estabilidad social y contribuir a obscurecer el ambiente político nacional.

### **Hacia un confuso escenario político...**

A pesar de que el nuevo gobierno apenas tiene unos pocos meses en el Poder, ya se avizora un escenario complejo en términos políticos. El hecho de que las medidas económicas hayan sido tomadas sin buscar un consenso o una alianza un poco más amplia, como que existiera un vacío político y social, demuestra el estilo autoritario de gobierno que se impone; por lo demás entendible para la aplicación de políticas ultraneo-

-----  
<sup>24</sup> El Banco Nacional de Fomento, como lo declaró su gerente en octubre, se encuentra desfinanciado y sin recursos para las tareas agrícolas.

liberales. Por un lado el gobierno habla de paz y unión, al tiempo que solicita treguas y moratorias políticas, pero por otro no se dan los pasos para conseguir una respuesta concertada. Además, en medio del impacto económico desatado, resultará difícil conseguir una real concertación.

Otro elemento que resulta preocupante es el hecho de que en el propio gobierno existen diversas y hasta contradictorias posiciones, que son transmitidas abiertamente hacia afuera creando un ambiente de confusión e incertidumbre. El cual no resulta propicio para los cambios propuestos, los cuales requieren de una sólida mayoría en el parlamento; aunque se debe reconocer que el actual gobierno cuenta con un camino de reformas neoliberales bastante desbrozado por parte del régimen anterior.<sup>29</sup> En el Congreso, hasta el momento la posición del gobierno es bastante deleznable; como se vio en el caso del décimo sexto sueldo, por ejemplo, no cuenta siquiera con el respaldo total de sus propios

diputados y los otros legisladores de derecha, socialcristianos y otros partidos menores, con los que tendría un control casi completo en la legislatura, tampoco están dispuestos a ofrecer un apoyo irrestricto a las políticas del gobierno.

Más allá de la actitud personal del presidente, los rasgos propios de un gobierno autoritario asoman con fuerza, tanto por el uso de la policía y los militares para reprimir y amedrentar<sup>30</sup>, como por varias decisiones de tipo administrativo. Atropellando los reglamentos se pretendió imponer un nuevo director en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), lo cual provocó una severa reacción de sus empleados y el rechazo de la opinión pública, haciendo que el gobierno tenga que dar marcha atrás. También son notorias ciertas posiciones abiertamente desafiantes; por ejemplo, el nombramiento como subsecretario en el Ministerio de Agricultura a uno de los últimos presidentes de la Cámara de Agricultura, donde están aglutinados los terratenientes, justamente

-----

<sup>29</sup> Situación reconocida anteriormente por los actuales gobernantes. Así se puede ver, por ejemplo, la declaración del secretario general del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE): "en el 88-92 se habló inicialmente de muchas cosas que poco tenían que ver con la economía de mercado, pero en cierta forma se ha avanzado más en este campo a través de algunas medidas"; Diario El Mercurio, Cuenca, 23 de mayo de 1992.

<sup>30</sup> Vale recordar el despliegue de fuerza pública en Quito y amplias zonas de la serranía durante el 12 de octubre de 1992.

a quien lideró duramente la oposición contra el movimiento indígena; o, la designación como presidente de Petroecuador en la persona de quien había sido hasta principios de Agosto último Gerente General de Emelec, empresa que espera la aprobación del laudo arbitral que le es abiertamente favorable, por el cual podría recibir unos 43 millones y dejar de pagar a la misma Petroecuador y a INECCEL deudas por casi 400 millones de dólares, las mismas que serían asumidas por el propio Estado...

En este sentido también se inserta la reciente decisión del gobierno para retirar al Ecuador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), aduciendo argumentos que afectan la imagen del país. Se ha dicho que no se puede pagar la cuota de membresía de unos dos millones de dólares, desconociendo todos los beneficios intangibles y hasta tangibles que ha recibido —y recibe— el país, entre los que se destacan el impulso que recibió el país de la OPEP para instrumentar una política petrolera soberana, las múltiples ventajas que ha obtenido en la comercialización de crudo, para la capacitación de técnicos y para el intercambio de informaciones y experiencias técnicas y económicas, a

más, por supuesto, de los importantes préstamos en petróleo —sin intereses— que recibió el país de Nigeria y Venezuela, socios de la OPEP, a raíz del terremoto de marzo de 1987 que destruyó el oleoducto Transecuatoriano y que paralizó la producción de crudo.

Tampoco tiene sustento alguno el pretexto de que el Ecuador no puede duplicar su actual producción de crudo (cerca de 300 mil barriles diarios, de los cuales exporta alrededor de 180 mil barriles) por los límites que le impone la OPEP. El Ecuador no tiene las reservas para ello; y, si realmente se pretendería aumentar al doble la extracción de crudo, sin importar los daños que se puedan ocasionar a las estructuras hidrocarbúrferas, tampoco dispone de los recursos económicos para hacerlo, a más de que para doblar la producción se requeriría desde la construcción de un nuevo oleoducto, todo lo cual tomaría su tiempo y tendría como resultado final la terminación mucho más rápida de los limitados recursos petroleros existentes.

Esta controvertida decisión, entonces, parece que responde a otros fines. Y no sería descabellado suponer que se trata de una señal de “buena voluntad” frente al gobierno

norteamericano y por supuesto frente a los banqueros internacionales, con los cuales el flamante gobierno se apresta a celebrar nuevas conversaciones con el fin de conseguir la largamente ansiada renegociación global de la deuda externa. Tampoco puede sorprender una decisión que busque estrechar más aún los vínculos que tiene el país con Israel o que pretenda demostrar a las empresas petroleras transnacionales la intención de recibirlas con mayores beneficios.

En este sentido, no está claro el horizonte político del país. El cual podría verse seriamente ensombrecido si continúan y se profundizan las protestas de diversos grupos de la sociedad —trabajadores sociales, maestros, estudiantes, etc.— frente al endurecimiento de las condiciones de vida, en medio de un esquema de gobierno que profundiza las prácticas autoritarias, sin tener un claro liderazgo político. Por otro lado los partidos políticos de la izquierda y de la centroizquierda, apenas comienzan a reagruparse, no cuentan con un número suficiente de legisladores como para detener el avance de posiciones neoliberales mucho más radicales. Y las agrupaciones sociales y sindicales no están en capacidad de liderar una vigorosa y

constructiva oposición desde fuera del Parlamento, al tiempo que tampoco se puede esperar un cambio radical de mentalidad de aquellos grupos empresariales más ligados al mercado interno, frente a la posición casi hegemónica de quienes forman parte de los reducidos, pero poderosos, núcleos de exportadores y del capital financiero.

En fin, las condiciones reinantes podrían debilitar el frágil esquema constitucional. Si el deseo de imponer reformas se atranca en el Parlamento, no sería raro esperar una reacción gubernamental que interprete alguna salida “heróica” que derive en situaciones dictatoriales como en el vecino del sur. El fundamentalismo neoliberal es capaz de cualquier arrebato, pero nunca de reconocer las limitaciones de su propia concepción...

### **III. LA URGENCIA DE UNA ALTERNATIVA**

Nadie pone en duda que, aun dentro del esquema gradualista, era preciso realizar reajustes. Era por demás manifiesta su incapacidad y su falta de voluntad política para desactivar la presión inflacionaria, y para garantizar una salida reactivadora a la crisis. Por otro lado, los riesgos que

lleva implícitos el sobreajuste de Septiembre de 1992, que no puede ser aceptado como el único camino, son muy grandes. Lo que si está claro es que, sea cual fuere el resultado de la política del gobierno conservador, no se retornará al punto de partida, sino posiblemente más atrás, por el peso de éste y de otros paquetes que han fatigado a las estructuras sociales y al aparato productivo. En realidad se precisa una alternativa.

Aun en el caso de que el éxito anti-inflacionario acompañe a la misión económica del arquitecto Durán Ballén, por los elevados costos económicos y sociales que conlleva inexorablemente, es necesario diseñar e instrumentar una política que no sea la repetición, más o menos inteligente, de lo que ya se ha hecho. Es preciso diseñar una estrategia sustentada en el diálogo para construir una real concertación: la primera premisa de cualquier esquema diferente al actual.

No se puede mantener la cantaleta de que la inflación es simplemente el producto de un exceso de circulante. Es como sostener que una inundación se debe a que hay demasiada agua... Interesa conocer sus

causas, que son múltiples. Por tanto, conviene que la respuesta no sea simplista y menos dogmática. Se requiere de enfoques diferentes que permitan acabar con el componente inercial de la inflación, sin seguir afectando a los más débiles y al aparato productivo nacional. Por lo que su combate no puede ser el único objetivo propuesto.

El primer paso en este sentido es crear la conciencia de que el ajuste neoliberal no es la única alternativa y de que no conduce al desarrollo nacional, sino exclusivamente a garantizar 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 quienes este modelo tiene coherencia, mientras que para la mayoría es irracional.

Un camino que puede ser estudiado con miras a contener la inflación podría pasar por alinear los precios relativos para recuperar el retraso de unos y frenar los adelantados, como recomienda Jürgen Schuldt. Con ello se busca mantener constantes los costos variables medios, al actuar sobre las expectativas para eliminar la inflación.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Ver la propuesta del Profesor Jürgen Schuldt en la Revista "Ecuador Debate" N° 26, CAAP, Quito, 1992.

Entonces, por qué no elevar primero los salarios para no hundir más a la economía popular y a la producción nacional; luego reajustar el dólar, sin exageraciones, con el fin de apoyar a las exportaciones, a las cuales, además, se debe respaldar con otras medidas inteligentes y con la activa participación del Estado; y, también, los precios de los bienes y servicios públicos deben ser actualizados para detener la sangría fiscal y recoger recursos que estimulen la reactivación, el financiamiento de amplias políticas sociales, la satisfacción de la denominada deuda social y no el inútil servicio de la deuda externa o para comprar armamentos.

Por el lado de los precios adelantados, habría que bajar las tasas activas de interés, manteniendo su valor real, para fomentar la producción y no engordar la especulación; luego conviene reducir los impuestos indirectos, mejorando la recaudación de los directos; y, finalmente, habrá que represar los márgenes unitarios de ganancia en los sectores modernos de la economía, para que los empresarios puedan ganar más, aumentando su masa de utilidades a través de una verdadera reactivación, produciendo más y especulando menos.

## **Equidad para el desarrollo**

De esta manera, al tiempo que se estabiliza la economía se sientan las bases para su crecimiento. Un crecimiento que requiere no solo equidad en la distribución del costo del ajuste, sino que debe hacer de aquella la condición indispensable para el desarrollo. El crecimiento económico, como se conoce, no garantiza el logro posterior de la equidad; es más, sin ésta, más allá de cualquier reflexión social o moral, no hay posibilidad de desarrollo.

En este punto, es preciso, entonces, reconocer que el planteamiento estabilizador alternativo requiere su continuidad estructural. En otras palabras no se puede instrumentar un programa de estabilización neoliberal y esperar que el ajuste no lo sea, sobre todo si no hay un cambio en el equipo gubernamental. Esta claro que en el caso de que se controle la inflación, los responsables lo asumirán como un éxito indiscutible de la propuesta neoliberal, que debe ser profundizada; y, en el caso contrario, a lo mejor aducen el fracaso a la falta de coherencia y profundidad en el manejo neoliberal, por lo que, a consecuencia de su fanatismo, lo más seguro es que radicalicen su posición.

La estabilización, pues, es ya una parte del ajuste, la primera y casi la principal en la medida que se establece la base sobre la que se debe avanzar. Así la propuesta anterior implica estabilizar la inflación bajo un programa de ajuste expansivo y sobre todo concertado y equitativo, que de por sí obliga a una nueva opción política.

Siguiendo las líneas de reflexión de Jürgen Schultdt y aun las críticas japonesas al ajuste del Banco Mundial, se tendrían que estudiar 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.

Por ejemplo, "habría que promover la inversión" incorporando el cambio tecnológico, así como una adecuada y creciente utilización del capital humano: el recurso más im-

portante 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 sostén 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”, recomiendan los japoneses; 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. También se debe reflexionar sobre la necesaria modernización del Estado para adecuarlo a las nuevas condiciones, sin asumir 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. Las políticas sociales jugarán un papel preponderante, si son pensadas no como simples factores compensatorios de los destrozos que pueda ocasionar el manejo económico, o sea apenas un mecanismo de reparaciones del sistema. Para esto hay que estar concientes que la mejor política social es una adecuada política económica, que no puede descuidar la equidad mientras se alcanzan mejoras en la productividad y en la eficiencia. Tampoco deberá estar ausente la reflexión ecológica, no solo 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 solo es preciso un manejo económico alternativo al neoliberal en lo económico, sino también en lo social, cultural y político.\*

-----  
NOTA: El autor agradece las valiosas sugerencias y comentarios del licenciado Francisco Rhon Dávila y del doctor Jürgen Schuldt.

# AJUSTE Y POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA

Adolfo Figueroa \*

---

Para los economistas liberales, la equidad es una cuestión ética solamente. Así abstraen un factor esencial para entender el proceso económico de la crisis.

---

## LA FUNCION INDIVIDUAL

EL individuo tiene una evaluación del grado de equidad en que vive. La sociedad en que vive le puede parecer justa o injusta. En el primer caso estará dispuesto a aceptar la desigualdad existente pero en el segundo no lo estará.

¿Cómo construir una teoría sobre la evaluación que tiene el individuo sobre el grado de aceptación a la

desigualdad? Primero, hay que establecer el contexto macroeconómico. Consideramos una economía capitalista, donde la propiedad de los recursos primarios es privada y donde las relaciones económicas entre los individuos se establece a través de los mercados.

En ese contexto, el individuo tiene una función de utilidad que ordena sus preferencias por los bienes. Su comando sobre los bienes lo esta-

---

\* Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú, Lima, 1992.

blece, en una economía de mercado, su ingreso real. A este ingreso real le denominaremos aquí ingreso absoluto. Luego, sobre un **ingreso absoluto**, el individuo tendrá una ordenación muy simple: mayor ingreso absoluto es preferido a menor ingreso absoluto. (Aquí haremos abstracción de la elección entre ingreso real y ocio).

Ahora incluiremos en su función de utilidad el ingreso de los demás miembros de la sociedad. Supondremos que el individuo también hace una evaluación de su ingreso en términos relativos, comparándolo con el ingreso de los individuos que forman su grupo de referencia. Así tenemos otra variable en su función de utilidad, su **ingreso relativo**.

¿Quiénes forman su grupo de referencia? Para simplificar supondremos que el grupo de referencia es el conjunto de miembros de la sociedad en la que vive el individuo. Luego, su ingreso lo comparará con el ingreso medio de la sociedad. Será una medida de su posición relativa en la pirámide social de ingresos, evaluada por el propio individuo.

La introducción del ingreso relativo en la función de utilidad del individuo tiene la consecuencia de llevarlo

a evaluar no solo su propia situación económica sino a evaluar también la posición que ocupa en la sociedad. La evaluación que nos interesa en este último caso se refiere a la percepción del individuo sobre el grado de equidad que hay en la sociedad en la cual vive.

Podemos expresar la función de utilidad del individuo así:

$$u_j = f(y_j, y_j/y_k) \quad (1)$$

donde  $y_j$  es el ingreso absoluto del individuo;  $y_j / y_k$  es su ingreso relativo al grupo  $k$ ; y donde  $f_1 > 0$ ,  $f_2 > 0$ .

Todas las combinaciones de ingresos absolutos y relativos serán ordenados por el individuo de acuerdo a sus preferencias. Aquellas combinaciones que tengan más de ambos ingresos serán preferidas a combinaciones que tengan menos de ambos. Además, para una combinación dada de ingresos, habrá un conjunto de combinaciones que le merezcan el mismo grado de aceptación. Existirá una caída en su ingreso relativo que compense un aumento dado en su ingreso absoluto, y viceversa. Se supone, pues, que hay curvas de indiferencia entre combinaciones de ingresos. Así, todo el espacio de los ingresos, que podríamos denominar

el **espacio distributivo**, queda completamente ordenado.

Las preferencias del individuo estarán ordenadas de acuerdo a un solo criterio de evaluación. No consideraremos la posibilidad de una ordenación lexicográfica, pues no hay argumentos en favor de situaciones de saturación.

La función  $f$  se puede interpretar como el grado de aceptación del individuo a la distribución del ingreso en su comunidad. Mide su grado de tolerancia a la desigualdad, dado su nivel de ingreso absoluto. Es un índice ordinal de su evaluación acerca del grado de equidad que existe en la sociedad. Debido a que su ingreso absoluto es evaluado también en relación al ingreso de los demás, su función de utilidad depende de la distribución del ingreso.

Si su ingreso aumenta en términos absolutos y relativos, el individuo tendrá una alta evaluación del grado de equidad de la sociedad. Será un defensor del sistema. Si su ingreso disminuye, en términos absolutos y relativos, esa evaluación será negativa. Considerará que el sistema es injusto. Luego, la función  $f$  puede interpretarse como la **función de equidad** social del individuo. Una

verdadera función de bienestar social del individuo.

Ante aumentos importantes en ambos ingresos, que le signifiquen posiciones elevadas en la pirámide social, el individuo puede modificar su lógica económica. Puede tomar acciones destinadas a compartir su riqueza con los individuos menos afortunados. La caridad aparece así como una forma de defender el sistema. El comportamiento altruista tiene así una explicación económica: depende del nivel del ingreso absoluto y relativo.

Por otro lado, si el individuo sufre reducciones importantes en ambos ingresos, su empobrecimiento absoluto y relativo le llevará a rechazar la distribución del ingreso imperante. Cuanto mayor es su empobrecimiento, menor será su nivel de bienestar social y mayor su rechazo a las reglas de producción y distribución del sistema económico.

Ciertamente, el individuo tomará acciones para defender ambos ingresos. Desarrollará estrategias de sobrevivencia. Si a pesar de sus esfuerzos no lo logra, su frustración será mayor y su grado de rechazo al sistema aumentará. Si el empobrecimiento continúa, puede cruzar el

umbral que lleve al individuo a colocarse en abierta oposición al sistema.

En efecto, aquí supondremos la existencia de un umbral en su empobrecimiento, absoluto y relativo, pasado el cual el individuo ya no acepta el orden social. En términos de la función de equidad, este umbral se puede definir como el conjunto de combinaciones de ingresos, absoluto y relativo, que tienen un valor igual a  $u^*$ , tal que este valor es el límite inferior de la función de utilidad  $u_j$ . Claramente, este umbral es una curva de indiferencia: y es la curva que se encuentra en el límite inferior del mapa de curvas de indiferencia del individuo.

Como en todo análisis que se basa en la existencia de umbrales, un proceso de empobrecimiento que logre superar ese umbral significará un cambio cualitativo en la racionalidad económica del individuo. Habrá una modificación en la función de equidad. Luego, la ecuación (1) habría que reescribirla así:

$$u_j = (y_j, y_j / y_k) \quad u \geq u^* \quad (2)$$

Ciertamente, el rechazo del individuo al sistema le inducirá a la violencia. Pero su mismo empobrecimiento lo

limitará a realizar acciones de poca intensidad. No puede, de manera individual, y sujeto a realizar tareas de sobrevivencia, operar como un delincuente poderoso. La tecnología para la alta delincuencia está fuera de su alcance. (Esto explica la delincuencia masiva que hay dentro de los mismos barrios pobres de las grandes ciudades. Son muy pobres para sufragar los costos de transacción para obtener ingresos no contractuales).

## LA AGREGACION AL GRUPO O CLASE SOCIAL

La función de equidad del individuo puede extenderse al grupo o clase social al cual éste pertenece. Esta agregación será fácil de realizar si se supone que todos los miembros del grupo tienen la misma función de equidad. Este supuesto implica que todos los miembros del grupo tienen el mismo mapa de curvas de indiferencia y, sobre todo, el mismo umbral  $u^*$ .

Así, los obreros de una ciudad pueden ser considerados como un grupo social con una misma función de equidad. Luego, una misma combinación de ingresos absolutos (ahora expresado como ingreso promedio del grupo) y relativos tendrá, para

todos los obreros, un valor similar como evaluación del grado de equidad del sistema.

Claramente, no estamos aquí sumando índices ordinarios de bienestar de distintos individuos. Estamos, más bien, introduciendo el supuesto de que la ordenación del espacio distributivo es la misma para todos los individuos de la misma clase social; y, lo más importante, que los umbrales de rechazo al sistema son también los mismos. El grado de tolerancia a la inequidad es el mismo entre todos los individuos de un grupo social.

La función de equidad social del grupo social J se puede expresar así:

$$U_j = F(Y_j, Y_j / Y_K), U_j \geq U_j^* \quad (3)$$

donde  $Y_j$  es el ingreso absoluto promedio del grupo J;  $Y_j/Y_K$  es el ingreso relativo del grupo en relación al grupo K, que es el resto de la sociedad; y donde  $U_j^*$  es el umbral de tolerancia a la desigualdad del grupo J. Todo el espacio distributivo, compuesto ahora del ingreso promedio del grupo y de la relación de éste con el ingreso promedio del resto de la sociedad, queda así completamente ordenado. Claramente,  $F_1$  y  $F_2$  son positivos.

Si el grupo social en referencia es un grupo con significación en la sociedad, la ecuación (3) muestra las condiciones del equilibrio social. El grupo social en referencia acepta el grado de desigualdad existente en la sociedad. También acepta los cambios que ocurran en esa desigualdad, siempre y cuando no sobrepasen el umbral de ingresos que la llevaría a un valor de  $U_j$ , inferior a  $U_j^*$ .

### LA CRISIS DISTRIBUTIVA

En la agregación aparecen, sin embargo, nuevos resultados que son cualitativamente distintos. El comportamiento del grupo no es la simple suma de comportamientos individuales. Si la pobreza, absoluta y relativa, sobrepasa el umbral de la tolerancia, la acción colectiva de rechazo al sistema se convierte en inestabilidad social. Pasado ese umbral el pacto social, es decir, el equilibrio social, se rompe. Se produce una crisis social, es decir, de equilibrio. Hay una **crisis distributiva**. Este grupo social ya no acepta el grado de desigualdad social. Habrá, por lo tanto, un cambio cualitativo en el funcionamiento de la sociedad.

La crisis distributiva significa el rechazo del grupo en cuestión a las reglas de producción y distribución.

Estas reglas dan paso a otras. Primero, los ingresos no contractuales aparecen y cobran mayor importancia social. Esto ocurre, por ejemplo, con los asalariados del sector público y privado. La corrupción se expande. Segundo, los derechos de propiedad empiezan a no ser respetados. Los robos, secuestros y asaltos se extienden.

Así aparece una violación social que surge cuando la combinación de **ambos** ingresos, absolutos y relativos, sobrepasa el umbral de la tolerancia de un grupo social. Luego el colapso de la distribución ocurre sea porque a un nivel dado de ingreso absoluto, el grupo considera que su ingreso relativo es muy bajo (en medio de tanta pobreza la desigualdad se ha hecho más pronunciada); sea porque a un nivel de ingreso relativo dado, el grupo considera que su ingreso absoluto es muy bajo (en medio de tanta desigualdad la pobreza se ha agudizado). No es solo la mayor desigualdad, ni solo la mayor pobreza absoluta lo que lleva a la inestabilidad social. Es la combinación de ambas.

En las comunidades campesinas andinas, por ejemplo, hay mucha pobreza y sin embargo no hay violencia social. La razón es simple: allí

la desigualdad es poco pronunciada (Figueroa, 1981).

## **EQUILIBRIO SOCIAL EN LAS TEORIAS ECONOMICAS**

El equilibrio social es el objeto de todas las teorías económicas. Sin embargo, ninguna ha incorporado la distribución del ingreso como elemento de ese equilibrio.

En la teoría neoclásica, el equilibrio social es el resultado del equilibrio general de los mercados. Los mercados tienen una solución no negativa de precios y cantidades y estos valores implican una distribución del ingreso. Esta distribución puede tomar cualquier valor. La teoría no impone ninguna restricción social a tal distribución. La combinación de los ingresos absolutos y relativos pueden caer en cualquier punto del espacio distributivo. En términos de la teoría del bienestar, no puede haber falla del mercado en el aspecto distributivo.

La formulación teórica desarrollada aquí ha hecho dos modificaciones a la teoría neoclásica del bienestar. Primero, se ha incluido el ingreso relativo en la función de bienestar del individuo, con lo cual la distribución del ingreso también ha in-

gresado en la función de bienestar individual. Segundo, se han incorporado umbrales a la función de bienestar individual. Con estos nuevos axiomas a nivel microeconómico, los teoremas de la “economía del bienestar” ya no se cumplirán.

En la teoría Keynesiana, el equilibrio general de los mercados se da con excesos de demanda u oferta en algunos mercados. La existencia de precios fijos nominales está a la base de tal resultado. En particular el mercado laboral opera con exceso de oferta. Esta diferencia con la teoría neoclásica, siendo fundamental para muchos aspectos de política económica, es irrelevante para la cuestión que nos ocupa aquí: el equilibrio social. La teoría Keynesiana tampoco impone restricción alguna a la distribución del ingreso resultante del mercado.

En la teoría clásica, en cambio, sí existe una restricción social a la solución de su particular equilibrio general. El salario real que arroje el mercado no puede ser arbitrario. Tiene que ser igual o mayor que el ingreso de subsistencia, el cual es socialmente determinado. Este salario aseguraría la reproducción del sistema económico y social. Pero, según esta teoría, todo lo que impor-

ta para el equilibrio social es el ingreso absoluto. En esta teoría el ingreso relativo, es decir, la distribución del ingreso, es inmaterial para la estabilidad del sistema.

Han sido, más bien, los trabajos recientes en la teoría microeconómica de los mercados laborales donde se ha empezado a utilizar el criterio distributivo para explicar la determinación de los precios y cantidades, Solow (1990) ha expresado esta cuestión con mucha claridad: “... the concept of fairness, and beliefs about what is fair and what is not, play an important part in labor market behavior” (p.5).

La teoría de los **salarios de eficiencia**, por ejemplo, introduce un criterio distributivo, los salarios relativos de los empleados en relación a los ingresos de los no empleados en la empresa, para explicar el funcionamiento del mercado: así, la productividad del trabajo resulta dependiendo de los salarios relativos. En realidad, es por esta razón del papel que juegan los salarios relativos, como ingresos de equidad, como ingresos que representan fairness, que el mercado de trabajo no puede ser asimilado a los mismos principios que gobiernan el funcionamiento del mercado de papas.

En este sentido, la función  $f$ , desarrollada arriba, puede ser interpretada como un índice de equidad o fairness index, para el individuo.

## LA POBREZA COMO CATEGORÍA DISTRIBUTIVA

La teoría desarrollada aquí se puede poner a prueba empírica. La proposición principal de la teoría es que en un sistema social dado hay límites a la desigualdad. Y si la desigualdad sobrepasa esos límites (Umbral), la sociedad deja de operar como antes. Si esta teoría es cierta se debería observar un cambio social asociado al empobrecimiento masivo observado en América Latina .

Según nuestra teoría, la distribución del ingreso debe ser expresado en términos de ingreso absoluto y relativo. El problema de la equidad, de fairness, tiene que ver con ambas categorías. Por simplicidad llamaremos a la combinación de la inversa de ambos ingresos, el **nivel de pobreza**. Este nivel aumentará cuando aumente la pobreza absoluta y la pobreza relativa de un grupo social

Usualmente se utilizan esas dos medidas por separado. La pobreza absoluta se mide utilizando la "línea de pobreza". Aquí hay dos índices

de uso común: la proporción de personas pobres, es decir, de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza; y la brecha de pobreza, que es la proporción en la que hay que elevar el ingreso de los pobres para que todos ellos tengan un ingreso igual a 1 que indica la línea de la pobreza.

La pobreza relativa, es decir, la desigualdad, se mide utilizando varios coeficientes de concentración. Entre ellos los más populares son la relación entre segmentos de la distribución, como relación entre deciles extremos, quintiles extremos, cuartiles extremos y también el coeficiente de Gini.

Según la teoría expuesta aquí ninguno de esos índices tomados por separado servirían para analizar la cuestión de la vinculación entre la crisis distributiva y el equilibrio social. **Los que utilizan la pobreza absoluta razonan, implícitamente, como si el factor de estabilidad social fuera solo el nivel de pobreza. La desigualdad les es irrelevante. En el otro caso, lo único que importa es la desigualdad y el nivel de pobreza es irrelevante. La proposición desarrollada aquí es que la estabilidad social depende de ambos.**

Dado el interés que tiene este trabajo en las consecuencias de la expansión de la pobreza, preferimos utilizar el nivel de pobreza, tal como este ha sido definido aquí. Luego, a mayor pobreza de un grupo social, mayor la inestabilidad social. El umbral que hace inaceptable la pobreza será aquella combinación que conduce a  $U_j^*$ . Una mayor pobreza ya no sería socialmente aceptable.

## POBREZA E INVERSION PRIVADA

La inversión privada, esa variable clave para el crecimiento, y que según varios teóricos depende del "espíritu animal" de los capitalistas, puede ser independiente de la pobreza y desigualdad. Tal vez no sabemos lo suficiente sobre los factores explicativos de la inversión privada, pero el clima social parece fundamental.

A nivel microeconómico, la teoría neoclásica de la inversión privada sostiene que los inversionistas revisan en cada período la cantidad de bienes de capital que desean tener como stock. Este nivel de capital deseado es, según la teoría, un resultado de la decisión del inversionista de buscar no solo un nivel de

seado de riqueza, sino también de una decisión sobre el portafolio en que desea mantener esa riqueza. Estas decisiones las toma el inversionista de manera simultánea y bajo las restricciones que establece su flujo de ingresos del período.

La diferencia entre el stock deseado y el acumulado determinará la inversión neta. Luego, para una tecnología dada y para un grado de incertidumbre también dado, la inversión en el período  $t$ , que denominaremos  $I(t)$  depende de la tasa de interés real,  $r(t)$ , y del stock acumulado de capital,  $k(t-1)$ .

¿Cómo afecta un cambio en el grado de incertidumbre en la inversión? No hay respuestas sencillas a esta pregunta. Primero, ¿Qué es grado de incertidumbre? Incertidumbre en la teoría neoclásica es ausencia de información sobre el futuro (Arrow 1984). La incertidumbre implica riesgos, es decir, el peligro de sufrir una pérdida económica. Pero, por lo mismo, también implica la posibilidad de obtener una ganancia económica.

Los riesgos son de dos tipos: medibles y no medibles. En el primer caso se puede hacer un cálculo probabilístico de las pérdidas y ganancias.

Se conoce la distribución de las probabilidades. En el segundo caso, no se conoce la distribución de probabilidades (Hicks, 1989). El grado de incertidumbre es mayor, cuando más se acerca al segundo caso; es decir, cuando menos se conoce la distribución de probabilidades.

Cuando se pasa de una situación de baja inflación a alta inflación, es decir, cuando hay inestabilidad macroeconómica, la incertidumbre aumenta para los inversionistas. La inversión privada disminuirá en tal contexto. Pero, el grado de incertidumbre también puede aumentar debido a la inestabilidad política. Si no se preserva la estabilidad de las instituciones políticas, la transparencia del sistema jurídico, y si las reglas del juego económico se modifican a cada cambio de gobierno, el grado de incertidumbre también aumentará.

Los cambios en el contexto debido a la inestabilidad social, causados por una crisis distributiva, también debería aumentar el grado de incertidumbre. Pero este factor rara vez se incluye en el análisis. Ciertamente, si las reglas de producción y distribución se vuelven inciertas, esta crisis distributiva llevará a la inestabilidad total de la sociedad. (social,

económica y política). Aquí proponemos la hipótesis de que un cambio de esta naturaleza modifica la función de la inversión.

Sin embargo, en los círculos políticos se razona como si el clima social inestable, asociado a la crisis de la distribución, no tuvieran ninguna importancia sobre la inversión privada. Se ignora el hecho de que en el mundo de los negocios existe el análisis de riesgo por países. Y si estos riesgos son altos, la tasa de retorno a la inversión tendrá que ser realmente elevada para compensar el riesgo. Así, solo proyectos de muy alta rentabilidad atraerán la atención de los inversionistas privados, nacionales y extranjeros. Esto no es, entonces, un clima donde se puede producir un desarrollo sostenido.

Por lo tanto se puede expresar la función de inversión de acuerdo a los contextos:

$$I(t) = g(r(t), k(t-1)), P < P^* \quad (4)$$

$$I(t) = h(P(t), r(t), k(t-1)), P > P^* \quad (5)$$

donde  $g_1 < 0, g_2 < 0, h_1 < 0, h_2 < 0, h_3 < 0$ .

La teoría convencional, expresada en la ecuación (4), supone implícita-

mente un contexto de estabilidad social, donde la distribución del ingreso es socialmente aceptada. Cuando se produce la crisis distributiva, el comportamiento de los inversionistas, sufre una modificación cualitativa. La inversión se vuelve ahora, sencilla al nivel de pobreza de la sociedad. En este rango de progreso, por debajo del nivel socialmente tolerable, cuanto más se agudiza la pobreza menor es la inversión. Esto es lo que muestra la ecuación (5). Así mismo, a igual nivel de tasa de interés real le corresponderá un menor nivel de inversión que en la ecuación (4).

Las razones que inducen a los inversionistas a reducir su inversión en un contexto de inestabilidad social son evidentes.

Primero, hay un efecto sobre el horizonte económico. Debido a la incertidumbre, el horizonte temporal de planeación se acorta. Segundo, ante la ruptura de las reglas de producción y distribución, el riesgo de obtener la tasa de retorno esperada se hace mayor. La crisis económica y política implica incertidumbre sobre si el derecho a la propiedad se respetará; y si la convertibilidad de las maneras, para facilitar el tránsito de las capitales se respetará.

Por otro lado, se puede argumentar que la menor inversión tendrá el efecto de aumentar la pobreza. Los modelos dualistas del desarrollo predicen usualmente este resultado (Figuroa, 1992). Esta relación se puede expresar así:

$$P(t+1) = L(I(t), Q(t+1), S(t+1)) \quad (6)$$

donde Q es el nivel de la producción, S es el nivel del gasto social real del gobierno. La inversión de hoy creará capacidad productiva y empleo y reducirá la pobreza mañana. El nivel de pobreza también depende del nivel de producción del período. Se ha incorporado el gasto social en la ecuación (5) porque se considera que el gasto social tiene un efecto directo en la pobreza.

Claramente, las ecuaciones (5) y (6) conforman un sistema dinámico. Ellas dan origen a ecuaciones en diferencias de primer orden. Aquí supondremos que la trayectoria del equilibrio dinámico es convergente. Esto último requiere que la pendiente de la curva (5) sea mayor que el de la curva (6) en el punto de cruce.

Este modelo muestra, en suma, que bajo un contexto de inestabilidad social se produce una relación per-

versa entre la pobreza y la inversión. La inversión es baja por que la pobreza aumenta y la pobreza aumenta porque la inversión es baja. La economía se encuentra, así, atrapada en un lamentable círculo vicioso.

## **LA EVIDENCIA EMPIRICA: EL CASO DE AMERICA LATI- NA**

La teoría propuesta aquí establece que el empobrecimiento continuo en las masas de una sociedad lleva a la crisis distributiva. Esta crisis establece un nuevo contexto social. Como respuesta a ese nuevo contexto, los inversionistas modifican su comportamiento y la inversión pasa a depender del nivel de la pobreza: a mayor pobreza menor inversión. Esta interrelación entre pobreza e inversión explica un equilibrio con bajo nivel en la inversión y con alto nivel de pobreza. ¿Es esto lo que se observa en América Latina?

En la última década la pobreza ha aumentado en América Latina. En términos de pobreza absoluta, se puede mencionar, en primer lugar, el aumento en la pobreza global. El ingreso per cápita de la región de 1991 fue 8% inferior al de 1980. Y apenas fue similar al de 1977. Luego, la pobreza extrema también au-

mentó. Para una línea de pobreza dada, la población debajo de esa línea aumentó de 136 millones de personas en 1980 a 183 millones en 1989 (CEPAL y PNUD, 1990).

La información sobre la pobreza relativa es más escasa. Un cálculo hecho por PREALC (1990) señala que la participación de las ganancias en el ingreso nacional aumentó, para toda la región, de 55% en 1980 a 58% en 1989. En todo caso, la drástica caída en los salarios reales hace difícil imaginar que la clase media y la clase alta hayan experimentado semejante producción en sus ingresos. Parece verosímil suponer que la pobreza relativa de los asalariados ha aumentado en la región como un todo. Y aun si la pobreza relativa fuera la misma, el tremendo aumento en la pobreza absoluta sugiere que el índice de pobreza debe haberse elevado significativamente.

La violencia social ha aumentado de manera considerable en la región durante la última década. Movimientos populares dirigidos a buscar la redistribución del ingreso por sus propios medios han caracterizado estos años de crisis. Los "caracazos" y "cordobazos" han sido frecuentes también en otros países. Los asesinatos de niños abandonados que

cometían hurtos en el Brasil también son los signos lamentables de los tiempos. La inseguridad en las ciudades, los secuestros y la expansión de la industria de la protección son también señales claras de la violencia. A todo ello hay que agregar los movimientos subversivos y la violencia asociada al narcotráfico en varios países, los cuales también son resultado de la crisis.

En cuanto a la inversión privada, los cálculos para una muestra de siete países mostró una caída en la tasa de inversión bruta, como proporción del PBI, de 26% en 1981 al 18% en 1987 (BID, 1989). Aunque estos datos se refieren a la inversión total, pública y privada, deben reflejar esencialmente el comportamiento de la inversión privada, pues su peso relativo es preponderante.

## **POLITICAS DE AJUSTE Y POBREZA**

¿Cómo se explica esta situación de un bajo nivel de inversión y un alto nivel de pobreza? ¿Cómo es que salarios reales tan bajos no han elevado la inversión privada? ¿Cómo es que las políticas de estabilización y de ajuste estructural aplicadas extensamente en la región no nos han llevado a una situación mejor? En

otras palabras, ¿es este círculo vicioso un resultado obtenido a pesar de esas políticas o debido a ellas? Nuestro modelo permitirá esclarecer estas preguntas.

Con la crisis de la deuda y las primeras medidas de ajuste, a inicios de los 80, la economía latinoamericana debió sobrepasar los umbrales de la pobreza tolerable. Así se llegó a la crisis distributiva. Ya en esa situación crítica se aplicaron más intensivamente las políticas de estabilización y ajuste. Estas políticas estaban orientadas a controlar la inflación y a sentar las bases para la inversión privada, en ese orden. En términos de nuestro modelo se buscaba un desplazamiento autónomo de la curva de la inversión (5): que al mismo nivel de pobreza se diera un aumento en la inversión. A este nuevo nivel de inversión le seguiría., en el período siguiente, una disminución de la pobreza, con lo cual la inversión volvería a subir y así sucesivamente.

¿Por qué no se dio este resultado? Una explicación da nuestro modelo. Estas políticas también trasladaron la función de la pobreza (6), la otra curva del sistema. Las políticas de ajuste redujeron el nivel del producto y también el nivel del gasto social.

Los datos sobre gasto social en la región nos muestra, en efecto, una caída importante. Para la región en su conjunto, el gasto social real por persona cayó en 18% entre 1980 y 1985; mientras que el gasto social como proporción del gasto público (excluyendo los intereses de la deuda) bajó de 23% a 20% en ese mismo período (World Bank, 1990).

Como consecuencia, la curva de la pobreza se desplazó hacia afuera. Las políticas afectaron, entonces, las dos curvas del sistema a la vez. Por su efecto a través de la curva de la inversión, la economía debía dirigirse a una solución con mayor inversión y menor pobreza. Por medio de la curva de la pobreza, la economía debía dirigirse a una solución con menor inversión y mayor pobreza. Dos efectos de sentidos opuestos darán como resultado un efecto neto que dependerá de la fuerza de cada uno. La evidencia empírica mostrada arriba revela que el efecto de la curva de la pobreza fue dominante.

Este resultado empírico ha puesto en dificultades a los economistas liberales. Al parecer, ellos pensaban que las políticas liberales harían el trabajo de estabilizar la economía y hacerla crecer. No tenían que preo-

cuparse por la pobreza. Según ellos, la política podría aumentar la pobreza, pero solo por un corto período. Por ello, el ajuste se tendría que acompañar con políticas de compensación social. Luego de la transición, que sería un período muy corto, el crecimiento tomaría lugar y la pobreza se reduciría. El costo social del ajuste sería más compensado.

Cuando las políticas no daban los resultados esperados, los economistas liberales opinaban que la dosis debería ser mayor. Faltaba radicalizar más la política económica. Y como estas medidas tampoco funcionaban, pedían mayor dosis y así sucesivamente. Según nuestro modelo, la razón de la dificultad era otra: a mayor dosis de las políticas liberales el efecto de la curva de la pobreza terminaba imponiéndose. Y como ellos no le daban importancia a la crisis distributiva, no podían entender las relaciones entre pobreza e inversión.

**Para los economistas liberales, la equidad es, usualmente, una cuestión, ética solamente. Ellos hacen abstracción de un factor que es esencial para entender el proceso económico de una crisis.**

## **POLITICAS SOCIALES Y AJUSTE**

La política social es un conjunto de acciones, consistentes entre sí, dirigidas a proteger y promover el desarrollo de los recursos humanos de un país. (Esta definición está inspirada en el trabajo de Dreze y Sen, 1991). Hay acuerdo de que los bienes y servicios básicos que conforman insumos para el desarrollo de los recursos humanos son: el empleo, los servicios de salud y educación el saneamiento ambiental y los bienes alimenticios. La política de combate a la pobreza a consistido, convencionalmente: en que esos bienes y servicios sean ofrecidos a los pobres como **bienes públicos**. Pero, durante la recesión, también la oferta de bienes públicos ha disminuido, y entre ellos los bienes y servicios sociales.

Una política de ajuste tiene el objetivo de acabar con la recesión y reiniciar el proceso de crecimiento económico sostenido a la brevedad posible. En esa nueva situación de crecimiento económico, el grado de pobreza disminuirá. El crecimiento económico es, según la hipótesis señalada arriba una condición necesaria para la reducción de la pobreza. La cuestión es entonces, cómo

definir una política que haga el tránsito de la recesión o estancamiento al crecimiento sostenido, al mínimo costo y en el más breve plazo.

Hay, sin embargo, el peligro que durante el tránsito, la pobreza empeore a tal punto que el proyecto se vuelva socialmente inviable. Por esta razón usualmente se propone un programa complementario, un programa que compense a los pobres por el costo del ajuste. **Los supuestos beneficiarios del ajuste en el largo plazo**, deberían también ser protegidos de los costos del ajuste en el corto plazo. Esta es la lógica económica de los diseñadores de la política de ajuste. Así ha aparecido en los últimos años la modalidad de crear los llamados programas de compensación social.

El primer programa de compensación social de este tipo se aplicó en Bolivia. Aunque, solo, a quince meses de iniciar el shock, se estableció el fondo de emergencia social en Noviembre de 1986. El manejo de estos fondos se hizo creando una institución autónoma alejada de la burocracia estatal, pero vinculada directamente al presidente de la república. Esta institución era solo financiadora.

Los proyectos a ser financiados eran presentados por los Gobiernos locales o por las organizaciones no gubernamentales y tenían un énfasis en proyectos pequeños, de infraestructura, que generarían empleos masivos, aunque temporales. La ejecución de los proyectos estaban a cargo de empresas privadas, bajo la forma de subcontratación. Todo el sistema de distribución de los fondos se organizó como si se tratara de una actividad privada, como una empresa para que supuestamente funcione con rapidez y eficiencia. El programa era de carácter temporal. En cuatro años el fondo transfirió 230 millones de dólares.

Este “modelo boliviano” se ha difundido a otros países. El Fondo de Emergencia Social Boliviano ha tomado el nombre de Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en el Perú, Fondo Hondureño de Inversión Social en Honduras, y, Fondo de Desarrollo Social en Venezuela.

Para evaluar el impacto de un programa de compensación social hay varios criterios: como lo han señalado Newman y sus colegas, (1991), este programa puede cumplir hasta cuatro objetivos: a) como una medida para contrarrestar en algo la

recesión que inducirá el ajuste; b) como un mecanismo para transferir la ayuda externa a los pobres; c) como un programa para compensar a los que resulten directamente perjudicados con las medidas del ajuste; d) como un programa para proteger a los más pobres durante el ajuste.

En el caso de Bolivia, se ha hecho una evaluación en términos del criterio (d). Se consideró que los beneficiarios del programa de empleo en obras públicas eran los trabajadores de los proyectos. Se estima que el 30% de los trabajadores provenían de los dos deciles inferiores y el 70% de los cuatro deciles inferiores de la distribución del ingreso nacional. Así, una proporción importante de los beneficiarios del programa de empleo pertenecían a los estratos de bajos ingresos. Si la proporción no fue mayor es porque las empresas ejecutoras operan con criterio empresarial y por lo tanto emplearon pagando los salarios del mercado y empleando trabajadores con alguna calificación.

Estas empresas buscaban asegurar la calidad de las obras. Pagando salarios mas bajos y utilizando mano de obra no calificada no hubieran podido cumplir con los contratos estipulados.

Hay que notar que, en este caso, los mineros y empleados públicos despedidos por la política de ajuste (20 mil y 15 mil respectivamente), no fueron compensados por el fondo. Con el criterio (c), el programa no fue un éxito.

En el caso del Perú, el ajuste drástico (shock) que se aplicó a partir de Agosto de 1990, también estuvo acompañado de un programa de compensación social. Este programa tuvo un alcance muy limitado. Inicialmente, se había prometido 418 millones de dólares para atender a 7 millones de personas en pobreza extrema, por un período de cinco meses; como en el caso boliviano, se esperaba controlar la hiper-inflación en ese período.

Con el shock la pobreza aumentó drásticamente. Según algunas estimaciones de entidades independientes subió a cerca de 12 millones de personas, más del 50% de la población peruana. En esos meses los comedores populares que tenían previsto atender 50 raciones diarias enfrentaban colas de 150 personas.

Y, sin embargo, solo se gastó en ese período la suma de 90 millones de dólares.

Aún más, en esos mismos meses, el gasto social convencional se redujo, en términos reales, como promedio mensual, a la mitad del nivel que tenía en los siete meses anteriores (Figueroa y Ascarza, 1991). Al parecer, el gobierno decidió dejar de gastar en servicios sociales convencionales porque ya existía el programa de compensación social. Se dio así un "efecto de desplazamiento" (Crowding out effect) del programa de corto plazo sobre los gastos de largo plazo. En 1991 los montos transferidos no llegaron a \$100 millones. Esto representó cerca del 0,2% del PBI.

En el caso peruano, la mayor parte de las transferencias (80%) se han destinado a los programas de alimentos (comedores populares, programa del vaso de leche) y cerca del 15% a programas de empleo. Para la ejecución de los proyectos se han utilizado organizaciones privadas (Caritas, Care), fundaciones y ONG's.

A diferencia del caso boliviano, en el Perú no se ha trabajado en relación directa con los gobiernos municipales. No hay hasta el momento una evaluación del impacto del programa sobre la pobreza.

## EL PAPEL DE LA POLÍTICA SOCIAL

Es usual considerar al problema distributivo solo como una cuestión ética. Si nuestra hipótesis es cierta, la política distributiva es también una cuestión de eficiencia. Una situación de desigualdad o pobreza muy marcada puede ser económicamente ineficiente. En tal contexto, los individuos se verían impedidos de explotar todas las oportunidades de intercambio que ofrece el sistema. Así, los inversionistas se verían impedidos de colocar su capital en el sistema y a no obtener una ganancia. **Es por razones de eficiencia, en realidad de eficiencia dinámica, que el diseñador de política económica debería preocuparse por reducir la pobreza y la desigualdad.**

Es en este sentido, de eficiencia y no solo por un criterio extra-económico, como el moral o humanitario, que se puede incluir la excesiva desigualdad en la distribución del ingreso que resulta del funcionamiento del mercado como una falla del mercado. **En una economía moderna, las fallas del mercado indican que el estado tiene allí un papel a jugar.** La actual situación en la región se puede interpretar, entonces, como la de un equilibrio in-

deseable: la inversión privada es baja porque la pobreza es muy alta y el nivel de la pobreza es muy alta porque la inversión es baja. ¿Cómo salir de este círculo vicioso? ¿Cuáles son las variables exógenas del modelo?

El argumento de este trabajo es que una variable exógena en la primera relación del modelo es la política social. Mediante esta política se puede desplazar la curva de pobreza hacia la izquierda, de modo que al mismo nivel de inversión se tendría un menor nivel de pobreza. Dado que la segunda ecuación se mantiene en su misma posición, la nueva solución del sistema será a un mayor nivel de inversión y un menor nivel de pobreza.

Evidentemente, hay otros factores que deben haber influido en la crisis actual de la región y que son responsables de la caída en la inversión y el aumento en la pobreza. No es el objeto de este trabajo dar cuenta de todo el proceso. El modelo presentado aquí intenta señalar, más bien, el papel del gasto social en ese proceso: su reducción contribuyó a la crisis y su aumento puede ayudar a salir de ella. En la literatura sobre la crisis de América Latina esta variable ha

estado ausente o incorrectamente entendida.

La política social, como protección y promoción de los recursos humanos, juega un papel central en la formación de una base social para el crecimiento sostenido. No solo eleva la productividad del trabajo, con lo cual crea nuevas oportunidades de empleo y da opciones al trabajador para que tenga acceso a esas opciones; sino que crea condiciones sociales aparentes para que esas oportunidades no se queden sin explotar. Pero, sobre todo, **el gasto social es un instrumento para poner límites a la pobreza.**

El gasto social es, en este concepto, un gasto de inversión: eleva la productividad del trabajador. Evidentemente, si se deja de hacer gastos sociales la sociedad no estará reponiendo ni siquiera su stock de capital humano. Y se estará produciendo no solo una degradación de un factor productivo, el trabajo, sino una degradación social. **El gasto social es un instrumento que integra los objetivos de corto plazo y de largo plazo.**

El gasto social como protección del recurso humano tendría prioridad en las actuales circunstancias. Tendría

que dirigirse a establecer una plataforma social, un nivel de seguridad social. **Una sociedad moderna es aquella que ha establecido esta plataforma como parte de su sistema social y político, es decir, como parte del mecanismo del mercado y de la democracia. Una economía moderna no es solo producción de bienes privados; es también producción de bienes públicos. Es también solución colectiva a las fallas del mercado. Es, por eso mismo, una economía con un sistema de seguridad social. Una economía moderna no es solo libertad de mercado y destrucción del estado, como se la está concibiendo actualmente en América Latina.**

La política de ajuste tendría que incorporar en su agenda el problema distributivo. Y debería hacerlo seriamente. Los programas de compensación social no pueden realizar la tarea de atacar las raíces de la pobreza. Es una ilusión pensar que se puede compensar a los perjudicados directamente con las reformas económicas. Y solo a ellos, pues solo los nuevos pobres tendrían derecho a esa compensación. En un mar de miseria, como el que existe ahora en muchos países de la región es prácticamente imposible hacer prela-

ciones entre los pobres, a menos que los criterios sean socialmente aceptados.

**Los programas de compensación social han jugado, en realidad, un papel fundamentalmente político: el de hacer viable un determinado programa de ajuste, por un determinado grupo político y tecnocrático.** Su lógica política es la de buscar disgregar o reducir la oposición política a los programas de ajuste. Un ajuste con “rostro humano” tiene mayor posibilidad de ser ejecutado. Le da al político licencia para hacer los cambios dentro de una teoría determinada, en lugar de buscar mejores opciones. **Es la anestesia que permite hacer todo tipo de operaciones, necesarias o no, eficientes o no. Por eso, el “rostro humano” tiene que ser politizado, tiene que ser exhibido como propaganda.**

En el caso del Perú, por ejemplo, un grupo de consultores de una oficina de las Naciones Unidas propuso un criterio para asignar los fondos sociales: según la tasa de mortalidad infantil de los departamentos. Esta propuesta implicaba que Puno recibiera 11% de los fondos y Lima 17%, Puno recibió 1% y Lima 60%. (Abugattás, 1991).

De otro lado, los programas de compensación son de corto plazo, temporales, de emergencia. **Por lo tanto, no se institucionaliza, no crea derechos.**

Aún más, como se indicó antes, estos fondos desplazan parte de los gastos sociales convencionales. Tienen, en suma, una lógica fundamentalmente política.

Los programas de compensación han creado, sin embargo, algo muy positivo para la política social. Han puesto a prueba varios métodos de transferencia de ingresos. Y aquí se han logrado algunas innovaciones institucionales importantes. El uso de entidades con mayor autonomía para manejar los fondos. La vinculación directa con los gobiernos locales. El uso de programas de empleo como medios de transferencia de ingreso. La participación del sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

Son todos, elementos valiosos para diseñar, ahora en serio, políticas sociales que ataquen las causas de la pobreza. A la luz de estas experiencias, en lo que sigue discutiremos algunos programas concretos para la política social.

## PROGRAMAS DE EMPLEO PUBLICO

La reciente literatura latinoamericana ha mostrado que, en contra del argumento de que el desempleo es un lujo y solo afecta a los sectores medios, una proporción importante de los desempleos pertenecen al grupo de las familias más pobres. (Figuroa, 1991). Luego, un programa de seguro al desempleo contribuiría a establecer la plataforma social. Hay dos formas de ejecutar este programa. Se puede establecer un subsidio monetario al desempleado, al estilo del sistema que existe en los países ricos: o alternatively se puede establecer programas de empleo en obras públicas.

En la región, la experiencia es mayor con los programas de trabajos públicos. Los más conocidos son: Frentes del Trabajo del Noreste de Brasil, Programa de Empleo Mínimo y Programa de Empleo de Jefes de Hogar en Chile, Programa de Apoyo al Ingreso Temporal en el Perú. Una descripción detallada de cada uno de estos programas se encuentra en PREALC (1988).

Las evaluaciones que se han hecho de estos programas han dado resultados ambiguos. Entre sus ventaj

as se cita el hecho de que efectivamente llegan a las familias más pobres. Como desventajas principales se señala la poca productividad del trabajo y las filtraciones de los fondos. Se considera que estas dificultades tienen su origen en la debilidad institucional del estado para aplicar estos programas, como la debilidad para generar buenos proyectos productivos y de manera rápida, y también para administrar eficientemente un programa donde intervienen muchas personas y muchas tareas. (Klein y Wurgaft, 1985; Rodriguez y Wurgaft, 1987).

El Programa de Apoyo al Ingreso Temporal del Perú, ejecutado entre 1985 y 1987, daba empleo en obras públicas por tres meses y pagando el salario mínimo legal. Este programa reveló dos cosas (Bernedo, 1989). Primero, atrajo al programa, de manera predominante a mujeres adultas, jefes de hogar o cónyuges (80% de los empleados). Debido a que las familias con jefe mujer se ubican, en una proporción importante, en los estratos bajos de ingreso, claramente el programa llegó de manera importante a los pobres, especialmente a los urbanos.

Segundo, atrajo no solo desocupados (24% del empleo) y a ocupados en

otras actividades (42%), sino también a una gruesa población de inactivos (32%). Ese hecho parece sugerir la existencia de una población importante en condiciones de desocupación oculta, es decir, los que han dejado de buscar trabajo. Esta población "desanimada", ante una opción clara de empleo, se reincorpora a la fuerza laboral. Las estadísticas convencionales deben subestimar la magnitud del desempleo.

Posiblemente un sistema de subsidio al desempleo sea más eficiente. Pero este sistema todavía encuentra oposición en muchos círculos políticos. La oposición parte de la teoría que sostiene que los pobres están voluntariamente desempleados. De aquí se concluye que los pobres son pobres porque son ociosos. Luego según esta interpretación, no debería subsidiarse esa ociosidad.

Si se parte de la otra teoría sobre el desempleo, la que la interpreta como involuntaria, el desempleo es una imposición social; es resultado del funcionamiento de la economía. Ante esta falla del mercado, en los países ricos se ha decidido que la sociedad debe asumir parte de ese riesgo. Y por eso se ha establecido el subsidio al desempleado. Esta interpretación

parece ser también la más relevante para el caso de América Latina.

Visto en una perspectiva histórica, la opción de utilizar programas de empleo público para enfrentar el desempleo es una idea primitiva. En varios países ricos de hoy el seguro de desempleo tomó originalmente esta forma. En Inglaterra, por ejemplo, los gobiernos locales tenían estos programas de empleo mucho antes que W. Churchill estableciera, en 1908, el seguro de desempleo en su forma actual (Garraty, 1978).

En base a la experiencia acumulada, un programa de empleo público en América Latina podría tener la siguiente forma. A un salario prefijado, que podría ser el salario mínimo legal, se daría empleo temporal a toda persona que los solicitara. La duración del empleo pudiera ser, digamos, por seis meses. Naturalmente, la oferta de trabajo que enfrentaría el programa dependería del salario y el tiempo ofrecido. Aquí hay grados de libertad para adecuar un presupuesto dado a los objetivos de generar salarios y empleo.

Las unidades ejecutoras serían los gobiernos locales, a nivel de provincias o distritos. Esto aseguraría que los trabajadores urbanos y rurales

tuvieran acceso al programa. Los gobiernos locales generarían los proyectos. La entidad ejecutora pudiera ser una empresa privada o una ONG. En lo que se refiere a fiscalización, autonomía y descentralización se podría seguir el modelo del Fondo de Emergencia Social boliviano.

Para que el diseño de las obras tenga respaldo técnico, los gobiernos locales tendrían que recibir asistencia técnica. También se buscaría mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Siendo ellos la base de la organización política en cada país de la región, estos programas de asistencia técnica serían una forma de fortalecer las instituciones democráticas.

Una experiencia concreta llevada a cabo por el gobierno municipal del Cusco apoya estas ideas. Este gobierno diseñó un programa de protección del medio ambiente, que incluía la protección de los suelos agrícolas y el mejoramiento del saneamiento ambiental en la ciudad del Cusco. En los Andes, la erosión eólica e hídrica de los suelos es aguda y afecta no solo la agricultura sino también a las ciudades por las avenidas que esa erosión origina. La técnica para el tratamiento de la Región

Cusqueña la obtuvieron de los estudios y propuestas de profesionales y técnicos de la zona. Este fue un proyecto rural-urbano.

Una de las tareas ha consistido en arborizar la zona de Cusco con un millón de plantas. La entidad asesora y ejecutora es una ONG. Y se ha dado empleo principalmente a familias de bajos ingresos. El municipio está entrando ahora a una segunda etapa del proyecto, a una escala mayor, y tiene la suficiente capacidad y experiencia como para diseñar, con la asistencia de la ONG, el perfil de la nueva etapa y obtener el financiamiento respectivo.

## **OFERTA DE SERVICIOS BÁSICOS**

Como parte de la plataforma social se tendría que establecer metas para una oferta universal en los servicios sociales más básicos. Pero la meta tendría que referirse a cantidad y calidad. El acceso de la población a la educación primaria y a la atención primaria de salud debería estar garantizada. Así mismo, el acceso al agua potable y al saneamiento ambiental debería ser universal. La epidemia del cólera en el Perú es tal vez la prueba más elocuente del costo social que significa que una pro-

porción importante de la población no tenga acceso a estos servicios.

El costo de la oferta de estos servicios básicos no es tan alto como usualmente se cree. Ciertamente, no se trata de imitar necesariamente los tipos de servicios con que cuenta la clase media y alta. Tampoco se trata de ofrecer a los pobres servicios de baja calidad. En el caso de saneamiento ambiental y provisión de agua limpia, por ejemplo, hay métodos desarrollados para ofrecerlos a costos muy bajos.

Sobre los programas de alimentos, la plataforma social implica reducir drásticamente la desnutrición infantil.

Un reciente trabajo de Philip Musgrove (1991) muestra las experiencias de los programas de distribución de alimentos de América Latina. Su evaluación es que los recursos financieros que se utilizan en todos esos programas serían más que suficientes para eliminar, o reducir drásticamente, la desnutrición que sufren cerca de 10 millones de niños en la región. Y esto tomando en cuenta la necesidad de llegar a más personas que esos niños, como las madres, por ejemplo. Pero estos programas no llegan a muchas otras personas, sufren filtraciones, y así se diluyen.

Habría que modificar la manera como vienen operando estos programas. Musgrove propone varias medidas. Primero, habría que concentrar la acción de estos programas en los niños desnutridos. Así se puede evitar que los recursos se diluyan. Segundo, habría que hacer un diseño del programa con una mayor integración de cuidados de salud y educación. Finalmente, habría que tener evaluaciones permanentes de estos programas para afinar sus métodos y hacerlos más eficientes. Estos programas se evalúan solo ocasionalmente.

## FINANCIAMIENTO

La consecuencia de nuestro modelo para la política económica es evidente: hay que elevar el nivel y cambiar la composición de los gastos sociales. **Para empezar, en serio, la modernización en América Latina hay que invertir en la gente y especialmente en la gente pobre. La cuestión es, sin embargo, cómo hacerlo en medio de la crisis y de los programas de ajuste. En realidad, no hay conflicto entre el equilibrio fiscal y el equilibrio social: se puede lograr el equilibrio fiscal a varios niveles del gasto social.**

Se ha argumentado aquí que una manera de atacar las causas de la pobreza masiva es dedicando parte de los gastos sociales a establecer una plataforma social. La organización del financiamiento de estos gastos tiene que ser discutido en ese contexto.

Evidentemente los llamados Fondos de Emergencia Social no podrían cumplir con ese objetivo de largo plazo. Estos Fondos persiguen, más bien, solo objetivos de corto plazo. Pero es claro que la sociedad necesita tener fondos para enfrentar situaciones de emergencia social. Los desastres naturales, las epidemias, las guerras son riesgos que enfrenta toda sociedad. Si se asigna al Fondo de Emergencia Social el objetivo de cubrir ese tipo de riesgos, el Fondo contribuiría a la mantención permanente de la plataforma social. Estaría integrado a una estrategia de largo plazo.

En varios países de la región se ha entendido las limitaciones que tiene un Fondo de Emergencia Social para atacar los problemas estructurales de la pobreza. Así han surgido programas y fondos de combate a la pobreza con una visión más permanente. Se puede citar aquí el Plan Nacional de Rehabilitación en Colombia; el

Fondo de Solidaridad e Inversión Social en Chile; el Fondo de Inversión Social en Guatemala y el Programa Nacional de Solidaridad en México. Estos programas contienen varias de las características que se han señalado aquí como necesarias para que un programa sea eficaz. Estos programas nuevos son parte de las innovaciones institucionales que están ocurriendo en la región, inducidas por la creciente preocupación de la clase política por los problemas de la pobreza.

El gasto social dirigido a establecer y mantener la plataforma necesitará de un fondo, un Fondo de Inversión Social. Este fondo estaría a cargo de un organismo independiente del aparato burocrático del estado. Sería un organismo financiero y de asesoría pero no de ejecución de los programas. La distribución de los fondos lo haría a través de los gobiernos locales.

Un organismo así, centralizador y descentralizador de los fondos, tendría un presupuesto único y una lógica económica de asignación. Todos los proyectos, de corto y largo plazo, competirían por los mismos fondos. No habría efectos de desplazamiento (**crowding our effect**)

como sí podía ocurrir en el caso de los fondos de emergencia social.

El financiamiento del Fondo de Inversión Social vendría del presupuesto público y de las donaciones. Este Fondo competiría con los demás usos del presupuesto público. La asignación que obtenga el Fondo será expresión de una elección social, resultado del juego democrático, de un juego donde una proporción importante de los electores sufren carencias básicas. Los pobres podrían utilizar este resquicio que les ofrece la democracia. El programa y el Fondo respectivo estarían así totalmente institucionalizados.

No es fácil establecer el costo de un programa como el propuesto aquí. El gasto en el programa de alimentos es, según Musgrove, del orden del 0,2% del PBI de la región. Un programa de empleo público en el Perú, que cubriera el 10% de la fuerza laboral con un salario mensual de 70 dólares, estaría cerca del 1% del PBI. Dependiendo de los países, el costo de la plataforma social podría ubicarse entre 1 - 2% del PBI. Este orden de magnitud es financieramente viable.

Finalmente, la política social propuesta aquí requiere que el sistema

tributario nacional sea profundamente progresivo. Este es una condición necesaria para que, por el lado del gasto público se pueda hacer efectiva una transferencia de ingreso a los pobres.

## CONCLUSIONES

Si América Latina aspira convertirse en una sociedad moderna, con una economía principalmente de mercado y con un sistema político democrático la política social tendrá que ocupar un lugar central en la política de ajuste actual. Los países capitalistas y modernos de hoy producen no solo una montaña de mercancías privadas, sino también otra montaña de bienes públicos. Tienen, además, sistema de seguridad social muy desarrollados. **Todo eso los hace desarrollados.** Si América Latina quiere usarlos como paradigma, tiene que adoptar el modelo completo.

Desafortunadamente, no es eso lo que la clase dirigente está haciendo en América Latina. La desigualdad económica y la pobreza de las masas todavía no tienen prioridad en la política económica real. Todavía se razona con la teoría de que la pobreza es solo una cuestión ética y que la recuperación de la economía depende de varios factores pero es in-

dependiente de la agudización de la pobreza. La mayor pauperización no tiene, según esta visión, efecto alguno sobre el funcionamiento del sistema económico. Así, hay precios correctos que se deben buscar alinear, pero entre ellos no figura el salario. La violencia y la pauperización se consideran hechos independientes.

La explicación de nuestro modelo es distinta. **No se puede estabilizar la economía a cualquier nivel de progreso. Cuando la pobreza cruza ciertos umbrales, la estabilidad social se convierte en una parte necesaria del ajuste. No se puede lograr la estabilización en América Latina manteniendo el actual nivel de pobreza, aunque se lograran los equilibrios fiscal y externo. Para lograr una estabilización conducente al**

crecimiento. Es decir una verdadera estabilización, se tiene que reducir esa pobreza. Se tiene que reconstruir el contrato social.

Luego, la pobreza actual no es solo un problema ético. Hay que reducirla por razones estrictamente económicas, por razones de eficiencia. Y de eficiencia dinámica: para estabilizar efectivamente la economía y así asegurar una senda de crecimiento sostenido en el futuro. **No hay, pues, conflicto entre eficiencia y equidad. Se equivocan quienes creen que hay que estabilizar y ajustar primero, para luego crecer y solo al final de la cadena redistribuir ingresos. Parafraseando a Keynes, se podría decir que en ese largo plazo, ya estaremos todos muertos.**

## **BIBLIOGRAFIA**

*Abugattás, Javier (1991)*

*Entrevista en la Mujer Urbana, No. 15. Abril-October . Lima.*

*Arrow, Kenneth (1984)*

*The Economics of Information. Cambridge USA: Harvard University Press.*

*Banco Interamericano de Desarrollo (1989)*

*Economic and Social Progress in Latin America. 1989 Report. Washington, D.C.*

*Bernedo, Jorge (1990)*

**PAIT. Fundamentos, Procesos y Opciones.** Lima: *Fundación F. Ebert.*

*Dreze, Jean and Sen, Amartya (1991)*

**"Public Action for Social Security: Foundations and Strategy".** in E. Ahmand, et. al; **Social Security in Developing Countries.** Oxford University Press.

*Fields, Gary (1990)*

**"Poverty and Inequality in Latin America: Some New Evidence".** Cornell University. October (drafts).

*Figueroa, Adolfo (1984)*

**Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru.** Cambridge, UK: Cambridge University Press.

— — — 1991

**Programas de las Organizaciones Financieras para combatir la pobreza. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Febrero.**

*Figueroa, Adolfo e Iliich Ascarza (1991)*

**"El Efecto Distributivo de la Política Fiscal: Perú, 1970-1990"** Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú. Junio.

*Figueroa, Adolfo (1992)*

**Teorías Económicas del Capitalismo.** Lima: Fondo Editorial, Universidad Católica del Perú.

*Garraty, John (1978)*

**Unemployment in History.** New York: Harper Clophon Books.

*Hicks, John (1989)*

**A Market Theory of Money.** Oxford: Clarendon Press.

*Klein, Emilio y José Wurgaft (1985)*

**La Creación de Empleos en Períodos de Crisis: Santiago: PREALC**

*Musgrove, Philip (1991)*

**Feding Latin America's Children, An Analyt cal Survey of Food Programs.** Washington-Human Resources Division, The World Bank, Report No. 11, November.

Newman, John, et. al (1991)

*"How Did Workers Benefit from Bolivia's Emergency Social Fund". The World Bank Economic Review. Vol. 5 No. 2 May.*

PREALC (1988)

*Empleos de Emergencia. Santiago.*

Rodríguez, Jorge y José Wurgaft (1987)

*La Protección Social a los Desocupados en América Latina. Santiago: PREALC.*

Solow, Robert (1990)

*The Labor Market as a Social Institution. Cambridge, USA: Brasil Blackwell.*

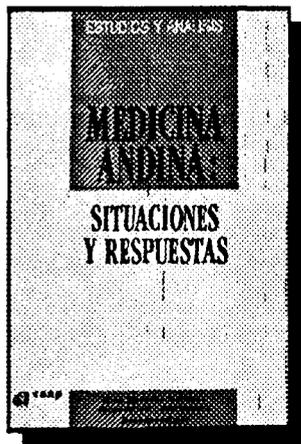
World Bank (1990)

*World Development Report 1990. Washington D.C.*

## ediciones

---

# caap



**Medicina Andina: Situaciones y Respuestas - Autores - Mauro Cifuentes, José Sola, Harvey Paredes, José Bedoya, José Sánchez-Parga**

Los trabajos que se presentan en este volumen de nuestra serie "Estudios y Análisis", demuestran la compleja trama de relaciones existentes entre los recursos sanitarios, los cambios operados en la cultura terapéutica y la crisis de salud en el mundo rural.

La intencionalidad de esta edición es el ir creando opinión pública y científica favorable a la instauración de un modelo de "atención para la salud" más democrático y respetuoso de la diversidad e iniciativas que sobre el hecho, provienen de la sociedad.

# CHASQUI

Revista Latinoamericana de Comunicación

Editada por CIESPAL

Octubre 1992, No. 43

**Director**  
Asdrúbal de la Torre

**Editor**  
Gino Lofredo

**Cine, Video y Fotografía**  
**Entrevistas**  
**Periodismo Científico**  
**Medios en transición**  
**Estrategias**  
**Autocríticas y Contrapuntos**  
**UNICEF y los medios**  
**Actividades de CIESPAL, Tendencias**

## TARIFAS DE SUSCRIPCION

<b>4 Números por año</b>	<b>América Latina</b>	<b>USA, Europa y otros</b>	<b>Ecuador</b>
1 año	US\$ 14	US\$ 29	S/. 20.000
2 años	US\$ 24	US\$ 54	S/. 35.000
3 años	US\$ 34	US\$ 72	S/. 50.000

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

# **JAPON CUESTIONA EL ENFOQUE DEL BANCO MUNDIAL SOBRE AJUSTE ESTRUCTURAL**

**FONDO DE COOPERACION ECONOMICA  
DE ULTRAMAR \***

-----  
Lo que se necesita ahora es una política bien balanceada entre eficiencia y equidad para promover el bienestar de todos. La tesis de ajuste estructural del Banco Mundial debe cambiar.  
-----

## **I. OBJETIVOS**

Este documento discute los problemas relacionados con el enfoque del Banco Mundial sobre ajuste estructural y, con base en las experiencias del Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (Overseas Economic Cooperation Fund) como un

socio mayoritario en los préstamos de ajuste estructural del Banco, propone algunas ideas para solucionar esos problemas.

Desde mediados de los 80 el OECF ha estado colaborando con el Banco en préstamos de ajuste estructural. El total acumulado de financiamien-

-----  
\* Traducido por la Secretaría Técnica de la Comisión para la Reforma del Estado Costarricense (COREC), Julio de 1992.

to de este tipo por parte del OECF alcanzó a 450 billones de yenes hasta finales de septiembre de 1991 (sobre bases de compromiso).

## **II. IDEA BASICA EN ESTE DOCUMENTO SOBRE AJUSTE ESTRUCTURAL**

La política de ajuste estructural es una política microeconómica de mediano plazo que suplementa la política de estabilización que, en sí misma, es una política macro-económica de corto plazo. La política de ajuste estructural se dirige al mejoramiento de la eficiencia en la asignación de los recursos a través de reformas de sistemas y procedimientos. Se espera que la implementación de estas políticas llevará a la recuperación del crecimiento económico y a un crecimiento sostenible.

Los préstamos de ajuste estructural se definen como préstamos de "desembolso rápido" para mejorar las posiciones de la balanza de pagos de los países en desarrollo, y para apoyar las políticas de ajuste estructural implementadas en éstos, y dirigidas a lograr un crecimiento sostenible. En muchos países en desarrollo, las actividades económicas están excesivamente restringidas. Al

mismo tiempo la balanza de pagos de esos países se deteriora debido a varias razones, incluyendo la pesada carga de los intereses capitalizables de la deuda. Bajo esas circunstancias los préstamos de ajuste estructural pueden ser considerados como una de las opciones promisorias para ayudar a países en desarrollo. Se considera que los préstamos de ajuste estructural han producido algunos resultados positivos en muchos países.

Al mismo tiempo, queda aun mucho espacio para el mejoramiento en los préstamos de ajuste estructural, tanto en lo que se refiere a su contenido, como a los medios de implementación. El Banco Mundial parece estar consciente de esos puntos, ya que varios de ellos son discutidos en el informe de "Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth" que fue publicado por el banco en 1990. Sin embargo, creemos que hay muchos otros puntos importantes que no son considerados en el citado informe. Este documento analiza cuatro de esos puntos. Hay un punto de vista común que une estos comentarios. Es el siguiente:

Es ampliamente reconocido que la asignación eficiente de los recursos a través del mecanismos de mercado

es un tema importante de política económica. Sin embargo, cuando elaboremos programas de reforma económica, varios factores deben tomarse en cuenta además de la eficiencia. Si se insiste mucho en la eficiencia de la asignación de los recursos sin darle la debida importancia a estos otros factores, el programa no estará debidamente balanceado. Esto puede reducir la importancia de la misma introducción del mecanismo de mercado. Por lo tanto, es necesario un programa bien balanceado que persiga algo más que la eficiencia económica. Aún más, la eficiencia debe ser considerada desde un punto de vista de largo plazo.

### **III. LOS TEMAS TRATADOS EN ESTE DOCUMENTO**

Este documento no pretende discutir todos los problemas del enfoque del Banco Mundial sobre el ajuste estructural. En su lugar, analiza cuatro puntos específicos que aparentemente han sido dejados de lado por el banco. Estos cuatro puntos son los siguientes:

a) ¿Qué clase de pasos son necesarios para alcanzar el crecimiento sostenido después de que se logra el ajuste estructural? En otras palabras,

¿puede el ímpetu por el crecimiento sostenible ser creado con solo el ajuste estructural? Si no, ¿no es necesario introducir algunas medidas adicionales para promover la inversión?

b) Si las importaciones son liberalizadas muy rápidamente, ¿es posible desarrollar las industrias que llegarán a jugar los papeles claves en la siguiente etapa del desarrollo económico? Si no, ¿no es necesario proteger la industria doméstica en alguna medida, y por un cierto período, para permitir el desarrollo de una industria de exportación viable?

c) Tememos que la política del Banco hacia el sector financiero enfatiza excesivamente el mecanismo del mercado. Para maximizar el bienestar social, ¿no es indispensable, bajo ciertas circunstancias, contar con instituciones financieras de desarrollo que puedan prestar a tasas de interés subsidiadas?

d) ¿Se está llevando a cabo la privatización únicamente cuando se encuentran las condiciones adecuadas? ¿Toma en cuenta el programa de privatización otros aspectos importantes además de la eficiencia económica?

#### IV. POLITICAS PARA LOGRAR EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE

El enfoque del Banco Mundial sobre el ajuste estructural pareciera fundamentarse en el supuesto de que la introducción del mecanismo del mercado y la eliminación de las restricciones sobre el sector privado producirán un mejoramiento en el clima para la inversión y estimularán las actividades económicas, creando finalmente las condiciones necesarias para el crecimiento sostenible.

Indudablemente que los ajustes estructurales, incluyendo la desregulación, producen un impacto favorable en las actividades económicas. Pero, ¿tendrán estos ajustes por sí mismos el impacto suficiente como para generar un crecimiento sostenible? **Esto es posible en una economía con gran potencial de inversión. Pero, en muchos países en desarrollo, el mejoramiento del clima para la inversión a través de la desregulación no es suficiente para provocar la gran ola de inversión.**

Por ejemplo, en los países del Sub-Sahara sería difícil encontrar muchos empresarios para crear la ola de inversión prevista. En muchos otros

países encontramos fundamentalmente la misma situación.

En caso de que la estrategia del Banco Mundial, de pasar del ajuste estructural al crecimiento sostenible no sea visible, ¿qué, clase de medidas adicionales serían necesarias? Estas debieran constituir una media dirigida directamente a la promoción de la inversión. En este respecto, las políticas fiscales y monetarias del Japón de la postguerra pueden ser dignas de consideración.

Estas políticas se centraban en un tratamiento tributario preferencial y en préstamos de instituciones financieras de desarrollo. **Debemos, sin embargo, ser cautelosos, porque la experiencia de un país no puede ser fácilmente aplicada a otros. Las modificaciones deberían ser hechas considerando cuidadosamente las condiciones específicas de cada país.** Puede también ser necesario aplicarlas solamente por un cierto período.

Sin embargo, si no pueden encontrarse otras medidas, recomendaríamos reconsiderar las políticas de promoción de inversión adoptadas por el Japón en la época de la postguerra.

## **V. BALANCE ENTRE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL**

La liberalización del comercio es uno de los componentes importantes de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial. Su relevancia puede ser ampliamente reconocida, por cuanto en muchos países en desarrollo el comercio internacional está excesivamente restringido, causando serias ineficiencias. Sin embargo, se debe admitir que la excesiva confianza en la liberalización del comercio es también riesgosa; si el comercio es desregulado muy aceleradamente, esto tiende a causar altos costos.

Cuando se argumenta que la liberalización del comercio lleva una asignación óptima de los recursos, esto significa una asignación óptima bajo la estructura industrial existente y dado el nivel de tecnología de los diversos países. En este caso, la ventaja comparativa de cada país es una ventaja estática; y en los países en desarrollo este tipo de ventaja tiende a encontrarse principalmente en productos primarios e industria liviana de bajo valor agregado. Es natural, sin embargo, que muchos países subdesarrollados traten de

transformar su estructura industrial hacia industrias de mayor valor agregado, mayor crecimiento potencial y tecnología superior. Desde el punto de vista de estos países, este cambio hacia la persecución de ventajas comparativas dinámicas, es también indispensable para el mejoramiento del nivel de vida de la población en el largo plazo. **Esto significa que apearse a la simple liberalización del comercio, basada en ventajas comparativas estáticas puede tener un impacto negativo sobre la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico.**

Cuando consideramos la liberalización comercial, debemos mantener el punto de vista del largo plazo, es decir, el de cómo se desarrollan las industrias. **Es demasiado optimista esperar que las industrias que sustenten la economía de la próxima generación surgirán automáticamente a través de las actividades del sector privado. Se requieren algunas medidas para fomentar la industria. Como se ha señalado de tiempo en tiempo, la política industrial fue adoptada como una medida central en las estrategias económicas del Este de Asia. Por otro lado, mientras el Banco Mundial está consciente de la importancia de las industrias de exportación**

y está apoyando estrategias de desarrollo orientadas al exterior, **su enfoque de ajuste estructural parece carecer de la visión de largo plazo de cómo desarrollar tales industrias, tal vez porque supone que las actividades del sector privado alcanzarán esa meta. Esta carencia es muy lamentable.**

El desarrollo industrial necesita cierto período de tiempo y cierto monto de costo social de instalación. **Por lo tanto, es indispensable la protección por algún tiempo** (argumento de industrias infantiles). Al mismo tiempo, debe notarse que, a menudo, la protección viene acompañada de efectos dañinos. Esto incluye la identificación de: 1) aquellas industrias que tendrán papeles líderes en el futuro, 2) el nivel mínimo de protección necesaria, y 3) acciones específicas, en concordancia con el GATT, y el período mínimo requerido. Al respecto, deseamos proponer la idea de un “Diálogo sobre Políticas de Desarrollo Industrial”, para ser ejecutada entre los donantes y cada país subdesarrollado. En este diálogo, es particularmente importante identificar, específicamente, productos prometedores para cada país en desarrollo, así como los medios de mercadeo y promoción de ventas en el mercado internacional. La opinión

del sector privado en países desarrollados puede ser de particular ayuda en este sentido.

## **VI. IMPORTANCIA DE LOS PRESTAMOS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO, Y DE LAS TASAS DE INTERES SUBSIDIADAS**

Se espera que el sector financiero juegue un papel central en la difusión del mecanismo de mercado en las economías en desarrollo. Por lo tanto, el sector financiero adquiere una posición importante en el enfoque del Banco Mundial hacia el ajuste estructural. Esto es completamente comprensible.

El problema, sin embargo, está en poner demasiado énfasis en la importancia del mecanismo del mercado en las reformas al sector financiero de las economías en desarrollo.

Un ejemplo típico, es la discusión sobre tasas de interés. **Parece que la importancia de los préstamos de las instituciones financieras de desarrollo y de las tasas de interés subsidiadas bajo ciertas condiciones ha sido pasada por alto.** A este respecto, el Banco Mundial ha criticado en distintas oportunidades

los “préstamos en dos pasos” del OECF (\*).

Entre varios temas relacionados con el sector financiero, nos gustaría enfocar nuestra atención en el asunto de las tasas de interés subsidiadas. Los siguientes tres puntos deben ser discutidos:

a) Dado que los sectores financieros están subdesarrollados en los países en desarrollo, y las instituciones no son suficientemente capaces y experimentales, el mecanismo de mercado no puede funcionar plenamente.

b) Como existen límites inherentes al mecanismo de mercado mismo, hay varios temas que éste no puede manejar apropiadamente. En consecuencia, la intervención del gobierno en estas áreas es indispensable.

c) La Ayuda Externa para el Desarrollo (Overseas Development As-

sistance) tiene algunos aspectos que distorsionan el mecanismo de mercado. Por lo tanto, no es apropiado criticar solamente los “préstamos de dos pasos”, por sus distorsiones del mercado.

### 1) El sector financiero en países subdesarrollados

Sobre decir que no es apropiado suponer que las condiciones del sector financiero en los países en desarrollo son similares a las de los países desarrollados. Especialmente en el caso de los países menos desarrollados, los sectores financieros están aún en la etapa primaria y las tasas de interés no producen los resultados deseados. **En tales casos, no es adecuado discutir las diferencias entre tasas de interés de mercado y tasas de interés subsidiadas.** Aun en países subdesarrollados normales, el sector financiero no funciona como se espera, ya que la capacidad

-----

(\*) Por ejemplo el Banco Mundial objetó al OECF el esquema del Fondo de Desarrollo ASEAN-JAPON (AJDF) en las Filipinas. Los puntos básicos del Banco Mundial fueron los siguientes:

- 1) El AJDF proveería crédito de largo plazo, con tasas de interés inferiores a la tasa prevaleciente en el mercado
- 2) Esto tendría un impacto negativo en el desarrollo del mercado financiero y serviría para frenar los objetivos del Préstamo y Ajuste al Sector Financiero (FSAL) que está siendo co-financiado por el Banco Mundial y el OECF.

Como resultado de las discusiones entre el Banco Mundial y la OECF, se acordó que la tasa de interés para industrias de pequeña y mediana escala bajo el AJDF sería fijada a un nivel inferior en 2% a la tasa de interés de los depósitos a seis meses.

y experiencia de las instituciones financieras son limitadas. Como resultado, el papel de la tasa de interés de mercado en promover la eficiencia en la asignación de los recursos es mucho más limitada que en los países desarrollados. **Bajo estas circunstancias, es indispensable superar las limitaciones de la tasa de interés mediante la intervención gubernamental.**

## **2) Límite del mecanismo de mercado**

**Es imposible lograr una asignación óptima de los recursos solamente a través del principio de mercado, y sin considerar el nivel de desarrollo. Existen muchas áreas que no pueden ser manejadas por el mecanismo de mercado (fallas de mercado), y la intervención del gobierno es necesaria para hacerle frente a tales situaciones. Donde la tasa de interés de mercado no puede manejar algún problema, la introducción de tasas de interés subsidiadas se hace indispensable. Por ejemplo, cuando algunas actividades que son beneficiosas para la sociedad no se inician debido a la falta de incentivos, se hace necesario proveer incentivos adicionales a través de tasas de interés subsidiadas. La introducción de tasas de interés subsidiadas**

puede inducir la actividad deseada, mejorando así el bienestar de la sociedad.

Algunos ejemplos se citan a continuación:

a) Cuando el riesgo de inversión es muy alto es una actividad particular que es beneficioso para la sociedad, tasas de interés subsidiadas disminuirán el costo y promoverán la inversión. Ejemplos:

i) El caso de méritos de escala.

ii) El caso de períodos de larga gestión.

iii) El caso de riesgos asociados con tecnología y desarrollo de mercados.

b) Cuando hay una discrepancia significativa entre beneficios privados y sociales (externalidades) se espera que las tasas de interés subsidiadas incrementen los beneficios privados e incentiven la inversión. Ejemplos:

i) El caso de la industria rural: los beneficios sociales de crecientes oportunidades de trabajo en áreas rurales, y la prevención de sobreconcentración en regiones urbanas.

ii) El caso de la industria de soporte o industria de partes: los beneficios sociales de incrementar el valor agregado nacional y fortalecer así la balanza de pagos.

iii) El caso de la inversión para control de la contaminación y la protección del medio ambiente.

c) El caso de la información imperfecta. Ejemplo:

i) Industrias de pequeña a mediana escala y negocios riesgosos.

d) El caso de los costos sociales de instalación de las industrias infantiles.

Entendemos que el Banco Mundial acepta subsidios para tales fallas de mercado. En otras palabras, mientras los subsidios son permitidos, las tasas de interés subsidiadas no lo son. Nos preguntamos si existe algún antecedente teórico para este argumento. **Desde puntos de vista teóricos y prácticos, consideramos que tanto los subsidios como las tasas de interés subsidiadas son instrumentos útiles.**

Desde el punto de vista práctico, los subsidios pueden tener ciertas ventajas en algunos casos; en otros casos

las tasas de interés subsidiadas bien pueden lograr las metas deseadas.

### **3) La ayuda externa y la distorsión del mecanismo de mercado.**

Se supone que la Cooperación Externa para el Desarrollo trata con los casos de fallas de mercado. Aunque en muchos casos tiende a distorsionar el mecanismo de mercado, esto por lo general no se discute. Solamente se discute en el caso de operaciones tales como los “préstamos en dos pasos” del OECF. Nos gustaría saber por qué. Si se van a criticar los “préstamos en dos pasos” entonces también debe revisarse si otro tipo de ayuda externa no tiene efectos de distorsión en el mercado.

Tanto en los casos de “préstamos de dos pasos” como de préstamos ordinarios de proyectos, los países en desarrollo disfrutaban en beneficio de obtener fondos en términos blandos. Este mérito puede diseminarse (trickle-down) a través de la economía receptora.

El beneficio de la concesionalidad es trasladado al “beneficiario final” (tales como los agricultores) en el caso de “préstamos de dos pasos” del OECF. En el caso de financiamiento de proyectos del OECF, para

una planta fertilizadora, por ejemplo, el precio del fertilizante para los agricultores puede ser más bajo que en otros casos debido a la baja tasa de interés del fondo. **Mientras una es criticada la otra no. Nos gustaría saber por qué.**

**El Banco Mundial a menudo señala que las tasas de interés subsidiadas tienden a causar corrupción. Es cierto que la corrupción existe en el sector financiero de países en desarrollo. Pero ¿es esto debido a las tasas de interés subsidiadas? ¿Puede acabarse con este problema si se eliminan estas tasas subsidiadas?**

Lo que es importante en nuestra opinión, es revisar a tiempo si existe la posibilidad de excesiva ineficiencia e inequidad debido a las tasas de interés subsidiadas. La asistencia debe ser otorgada solamente si se espera que tales problemas no sean muy serios. **Cuando la disciplina del sector financiero está en duda, el tipo de asistencia de los “préstamos en dos pasos” no llegará a los resultados deseados, independientemente de la tasa de interés.**

En conclusión, nos gustaría proponer la utilización de préstamos con tasas de interés subsidiados de las

instituciones financieras de desarrollo en casos como los antes mencionados.

## **VII. PUNTOS A TOMAR EN CUENTA CON RESPECTO A LA PRIVATIZACION**

La promoción del sector privado es uno de los puntos importantes en el enfoque del Banco Mundial del Ajuste Estructural. Esto es muy razonable ya que la esencia del desarrollo económico es la creatividad de los empresarios y su inversión. La privatización es de gran relevancia debido a que muchos países subdesarrollados tienen empresas públicas grandes e ineficientes.

**Sin embargo, nos preguntamos si la privatización es siempre la solución para incrementar la eficiencia del sector público. Las diversas condiciones de los países individuales deben tomarse en cuenta muy cuidadosamente. Desafortunadamente, el enfoque del Banco Mundial parece ser casi el mismo para todos los países.**

**Por ejemplo, en el Sub-sahara en Africa, el sector privado nacional es bastante subdesarrollado. Pero el Banco Mundial ha promovido**

**la privatización en muchos países de la región.**

**Otro problema es la idea de que el sector privado debe ser tratado por igual, ya sea nacional o extranjera. Esto puede ser ideal desde el punto de vista de la eficiencia. Sin embargo, las realidades políticas y sociales en países en desarrollo en muchos casos no lo permiten.**

**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. El mismo argumento puede hacerse respecto al capital que no es nativo (capital Indio en el Este de Africa, capital Chino en Malasia e Indonesia).**

**Cuando se considera la privatización, es necesario adoptar varios factores además de la eficiencia como criterios para la toma de decisiones.**

## **VIII. MAS ALLA DE LA “DÉCADA DE LA EFICIENCIA”**

**Aunque la eficiencia y la equidad son los principales objetivos que se persiguen en política económica, algunas veces se da un trade-off entre los dos. En la década de los 80, tanto la teoría como la política económica estuvieron fuertemente orientadas hacia la búsqueda de la eficiencia. En este sentido, fue un período único. Sin embargo, ese período ha llegado a su fin. Lo que se necesita ahora es una política bien balanceada entre eficiencia y equidad, para promover el bienestar de la sociedad entera.**

**El enfoque de Ajuste Estructural del Banco Mundial debería transformarse para reflejar este cambio de corrientes.**

**ECUADOR:  
ANALISIS DE COYUNTURA  
1992 y perspectivas 1993**

**NUEVA VISION DEL AJUSTE**

**CEPLAES  
ILDIS**

**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\$55.00
Norteamérica, Europa, Asia y Africa .....	US\$60.00

**LA SUSCRIPCION:**

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

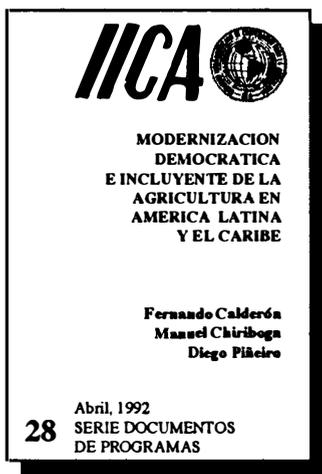
**PEDIDOS**

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

# LIBROS

## MODERNIZACION DEMOCRATICA E INCLUYENTE DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Fernando Calderón, Manuel Chiriboga, Diego Piñeiro



El trabajo se divide en cinco partes. En la primera, se discuten los principales desafíos que presenta el contexto internacional y se analizan las condiciones y potencialidades sociopolíticas de nuestros países para responder a dichos desafíos. En la segunda, se analizan la evolución de la estructura agraria; los principales actores rurales - empresarios y campesinos-, determinándose el peso relativo de cada uno, sus procesos de transformación, su organización socio-política y los desafíos que estos actores presentan para una modernización incluyente. En la tercera parte, se establecen las tendencias en la economía internacional y los posibles escenarios para América Latina, en general, y para el sector agropecuario, en particular. En la cuarta, se exploran con mayor detenimiento los requerimientos de la modernización incluyente para el sector agropecuario, haciendo especial referencia a las reformas institucionales. Finalmente, en la última parte, se estudian las implicaciones de dichos requerimientos para el desarrollo rural.

Medio ambiente y  
salud en el Ecuador



COMISION DE  
COMUNIDADES  
EUROPEAS



Fundación Natura

"Medio ambiente y Salud en  
el Ecuador"

*Comisión de comunidades  
Europeas Fundación Natura.*

Sintetiza los principales resultados de una investigación interdisciplinaria sobre las transformaciones del Medio Ambiente y Salud, desde una perspectiva histórica y espacial.

"Inormalidad urbana en  
América Latina"

*Juan Pablo Pérez Sáinz.*  
*FLACSO - Guatemala. Edit.*  
*Nueva Sociedad.*

Pretende sistematizar la larga y rica reflexión que sobre la informalidad urbana, se ha dado en la región durante dos décadas, contrastando momentos históricos con las problemáticas básicas de esta reflexión

Informalidad Urbana  
en América Latina



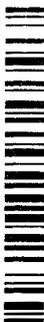
Juan Pablo Pérez Sáinz

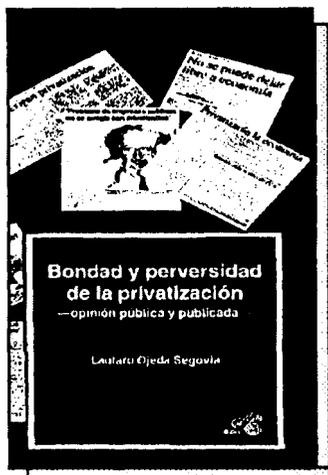
Escuela Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Guatemala)  
EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD



FLACSO  
ECUADOR

REU3070





**"Bondad y perversidad de la privatización" -opinión pública y publicada -**

*Lautaro Ojeda Segovia* / **ILDIS**  
Rescata las opiniones verdadas sobre el tema de la privatización por representantes de la comunidad y publicados en los medios durante 1988-1991. Con este libro se vislumbra la variada y controvertida discusión que sobre el tema, abunda hoy en el Ecuador.

**"Privatizaciones: elementos para la discusión"**

*Mariana Naranjo*  
**ILDIS - CEPLAES**

Se destacan los problemas macro económicos asociados a las privatizaciones y sus impactos más notorios. Se aporta con la discusión que sobre el tema mantienen las corrientes económicas y se revisan las experiencias internacionales de privatización.



**socialismo  
y participación  
58**

**CARTA AL LECTOR:**

HECTOR BEJAR: *Dictadura y democracia* VII

**HOMENAJE:**

MARCO MARTOS: *Reflexión sobre Gustavo Valcárcel* XVII

**ARTICULOS:**

EDGAR MONTIEL: *Los negros en las leyes del conquistador.* 19

SILVIO RENDON SCHNEIR: *Un modelo de interpretación del crecimiento urbano en Lima.* 33

GONZALO GARCIA-HUIDOBRO: *Hace 500 años: reflexiones desde "lo humano".* 45

ANTONIO ROMERO: *Estilos de desarrollo, petróleo y medio ambiente en la región amazónica ecuatoriana.* 51

**DEBATE:**

SANDRO MACASSI LAVANDER: *Cultura política de la eficiencia: ¿qué hay tras la discusión dictadura-orden constitucional.* 65

**ARTE:**

ARTURO CORCUERA: *Quintanilla a todo color.* 77

VERONICA ALVAREZ GOYZUETA: *Poemas.* 85

**DOCUMENTOS:**

CONGRESO DE LA REPUBLICA: *Manifiesto a la Nación.* 89

RENATO SANDRI: *Carta a Héctor Béjar* 95

CENTRO IDEAS: *El asesinato de Zacarías Magallanes.* 99

**CRONICA:**

CESAR HUAPAYA: *Encuentros de decimistas.* 103

**RESEÑAS:**

LUIS MILLONES: *Actores de altura: ensayos sobre el teatro popular andino. (Nelson Manrique).* 109

HIROYASU TOMOEDA y LUIS MILLONES: *500 años de mestizaje en los Andes (Sonia Luz Carrillo).* 110

WALTER ALARCON GLASINOVICH: *Entre calles y plazas: el trabajo de los niños en Lima. (Eliana Chávez O'Brien).* 112

**NOVEDAD BIBLIOGRAFICA:**

MARTINA THORNE: *Selección de algunas de las principales y recientes publicaciones.* 115

**PUBLICACIONES RECIBIDAS:**

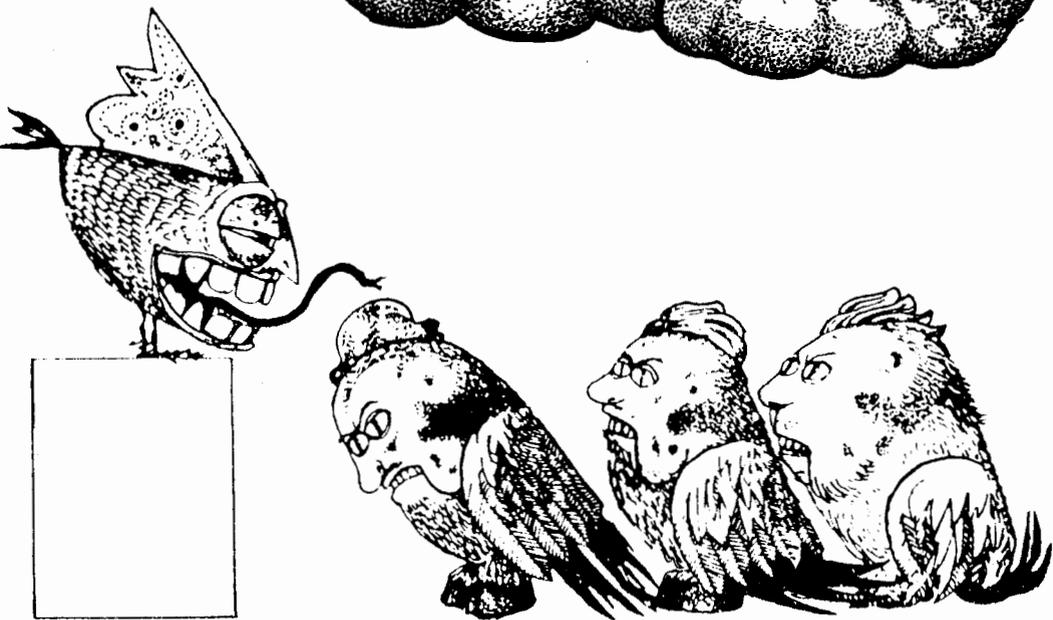
LUIS CUEVA SANCHEZ: *Revistas y libros llegados en el trimestre.* 123

**Junio, 1992**

---

# ANALISIS

---



# TENEMOS CRISIS PARA RATO

Humberto Campodónico

---

Los países subdesarrollados, en particular los de América Latina, deben seguir pugnando por alternativas socialistas con un fuerte desarrollo democrático.

---

**"LA UNICA CAUSA DE LA CRISIS ES LA PROSPERIDAD"**  
- CLEMENT JUGLAR

En este trabajo se presenta un marco teórico interpretativo de las crisis económicas, que pretende ir más allá de los análisis que se centran en las variaciones cíclicas tradicionales de las economías capitalistas. Ahora que las principales economías del mundo capitalista, principalmente los EE.UU han comenzado un período de recesión económica, pensamos que este enfoque alternativo, llamado de "las ondas largas de desarrollo capitalista", puede proporcionar nuevos y valiosos elementos para el

análisis de los fenómenos económicos, tanto cíclicos como los de coyuntura.

Este enfoque, sin negar la presencia de los movimientos cíclicos de 8 a 10 años, plantea que existen otros de largo plazo, cuya duración es de aproximadamente, 50 años. En la actualidad estaríamos en un momento de "término" de una de estas "ondas largas", planteándose así una rica problemática acerca de las características del final de este movimiento y de las condiciones que son necesarias para el comienzo de una nueva "onda larga". Es por ello que, indepen -

dientemente de nuestra adhesión a este planteamiento, creemos que es importante tenerlo en cuenta para una mejor comprensión global del momento actual. Esto se relaciona también con las posibilidades y/o alternativas de América Latina en el cuadro de la llamada re inserción a nivel mundial. **Diferente será la perspectiva o alternativa planteada, según sea la comprensión de la etapa económica que estamos viviendo.**

En la primera parte, vemos el planteamiento precursor de N.D. Kondratiev (1) sobre las "ondas largas", punto de partida de la problemática sobre este fenómeno clave de la teoría económica. A continuación analizamos las explicaciones que nos ofrecen dos autores representativos de diferentes escuelas de pensamiento (2): Joseph Schumpeter y Ernest Mandel. En la segunda parte planteamos un marco teórico global de los diferentes enfoques de las "ondas largas", con nuestra posición crítica sobre las diferentes teorías analizadas. Finalmente, relacionamos este enfoque con la actual situación de recesión económica en los principales países capitalistas, centrándonos en las variables globales, principalmente la tasa de ganancia, los cambios tecnológicos, la

crisis de la hegemonía norteamericana y las condiciones para inaugurar una nueva "onda larga" en el decenio de los 90 (debate entre lo exógeno y lo endógeno), así como los **retos y dificultades de América Latina para su re inserción en este contexto.**

## **I. LOS PRINCIPALES PLANTEAMIENTOS**

El primer estudio de la evolución a largo plazo de los fenómenos económicos fue realizado por el economista ruso N.D. Kondratiev en la década del 20 en la Unión Soviética (3). Mediante un análisis detallado, Kondratiev establece lo siguiente en su trabajo más conocido que revisa las ondas largas en el desarrollo económico de 1925:

"Cuando en economía hablamos de ciclos, generalmente nos referimos a los ciclos económicos de 7 a 11 años. Pero estos movimientos de 7 a 11 años, obviamente, no son la única forma de ciclos económicos. La dinámica de la vida económica es, en realidad, más complicada. Además de los ciclos mencionados, que podríamos llamar "Intermedios", se ha demostrado que es probable que existan ciclos aún más cortos cuya duración es de más o menos

tres años y medio. Pero eso no es todo. Existe también razón para asumir la existencia de ondas largas de una duración promedio de 50 años en la economía capitalista. Este hecho complica aún más el problema de la dinámica de la economía”.

Kondratiev acumuló datos estadísticos de una serie de variables económicas de diferentes países y examinó los promedios móviles de largo plazo en las series.

Algunas de las series analizadas fueron las siguientes: el nivel de los precios al por mayor, la tasa de interés, los salarios, el comercio internacional, la producción y consumo de carbón y hierro, y la producción de plomo, entre otros.

Como conclusión del análisis sistemático de su investigación, Kondratiev estableció la existencia de “ondas largas” como una característica central del proceso capitalista.

Estas “ondas largas” fueron las siguientes: la primera, desde 1785-93 hasta 1844-51; la segunda, desde 1844-51 hasta 1890-96; la tercera, desde 1890-96 en adelante.

## LA EXPLICACION TEORICA

La cuestión de fondo en el análisis de las “ondas largas” radica en lo siguiente: ¿por qué la onda larga dura entre 50 y 60 años, de los cuales más o menos la mitad está constituida por una fase ascendente y la otra por una fase descendente (llamadas Fase A y Fase B, respectivamente)?.

La explicación teórica de Kondratiev se basa en el hecho que los bienes de capital, en los cuales se invierte en el período de expansión económica (alza), sufren con el tiempo un desgaste. El reemplazo de estos bienes de capital desgastados se lleva a cabo en ondas de inversión masiva, las que se concentran en determinados períodos y son posibles debido a que emplean el ahorro previamente acumulado durante los períodos de recesión económica:

“Marx afirmaba que la base material de los ciclos de 7 a 11 años es el desgaste de los bienes de capital, su reemplazo y el aumento de máquinas cuya vida útil dura 10 años. Se puede asumir, entonces, que la base material para los ciclos largos es el desgaste, reemplazo y aumento de aquellos bienes de capital básicos que requieren un largo período de tiempo y enormes inversiones para su

producción. El reemplazo y la expansión del fondo de capital de estos bienes no se desarrolla uniformemente sino por chorros, y las ondas largas en los fenómenos económicos son otra expresión de ello” (subrayado en el original, citado por Goldstein, 1988).

Por lo tanto, el aumento en la construcción de bienes de capital básico es la característica central de la fase de alza. Este aumento requiere que exista capital disponible para la inversión. Pero:

“La inversión de capital en proyectos grandes y costosos aumenta la demanda por capital”, lo que, eventualmente, eleva el precio del capital. Esto, a su vez, disminuye la inversión y -a pesar de los largos retrasos en el tiempo-lleva al final de la fase de alza y al comienzo de la bajada. En esta última fase disminuye la inversión, el capital se torna más barato y, por lo tanto, se crean de nuevo condiciones favorables para una fase de alza” (op.cit).

Con respecto a las críticas formuladas a su teoría referentes a que las “ondas largas” no tienen la misma regularidad que los ciclos económicos “normales”, Kondratiev respondió de la siguiente manera:

Si se define ‘regularidad’ como la repetición en intervalos de tiempo regulares, entonces las ondas largas poseen esta característica, de la misma manera que las ondas intermedias. En los fenómenos sociales y económicos no existe para nada una periodicidad estricta -ni en las ondas intermedias ni en las largas-. Para el caso de las primeras, la duración fluctúa entre 7 y 11 años, es decir una variación del 57%. Para el caso de las ondas largas, la duración es de 48 a 60 años, es decir una fluctuación de solo el 25%. Si se entiende la regularidad como la similitud y la simultaneidad de las fluctuaciones de series distintas, entonces esto está presente en el mismo grado, tanto en las ondas largas como en las intermedias. Si, finalmente, la regularidad se comprende como que ésta consiste en el hecho que las ondas largas son un fenómeno internacional, entonces las ondas largas tampoco difieren de las intermedias en este aspecto” (Kondratiev, 1926).

Para Kondratiev, cuya matriz teórica proviene de Marx, las “ondas largas” tienen el mismo carácter endógeno, inherente al funcionamiento mismo del capitalismo, que el de los ciclos económicos, cuya duración promedio es de 10 años.

En este sentido, generaliza el planteamiento de Marx sobre los ciclos económicos, extendiéndolo a las “ondas largas”.

Kondratiev se manifiesta contrario a los teóricos marxistas que afirman que existen elementos exógenos determinantes en la formación de las “ondas largas” y que, por tanto, éstas no pueden ser calificadas de la misma manera que los ciclos económicos normales:

“Otros críticos han señalado que las Ondas Largas -de una manera distinta a las Ondas Intermedias cuyas causas son inherentes al sistema capitalista- están condicionadas por circunstancias casuales, extra-económicas y por acontecimientos tales como, a) cambios en la tecnología, b) guerras y revoluciones, c) la incorporación de nuevos países a la economía mundial y, d) las fluctuaciones en la producción de oro. Estas consideraciones son importantes. Pero tampoco son válidas. Su debilidad recae en el hecho que invierten las conexiones causales y toman las consecuencias como la causa, o ven un accidente allí donde tendrían que explicar cuál es la ley que gobierna los acontecimientos” (Kondratiev, 1926). Acto seguido,

Kondratiev responde con amplitud a cada una de las críticas formuladas.

### **LAS “ONDAS LARGAS” SEGUN JOSEPH SCHUMPETER (4)**

Schumpeter comienza afirmando que no tiene por qué haber un solo tipo de movimiento cíclico en la economía:

“Por el contrario, hay muchas razones para esperar que el proceso de evolución económica pondrá en marcha un número indefinido de fluctuaciones ondulatorias, las que se moverán simultáneamente e interferirán la una con la otra en el proceso económico” (Schumpeter, 1939, p.138).

Específicamente, Schumpeter afirma que coexisten tres tipos de ciclos: los ciclos de Kitchins, cuya duración es de 3 años, en promedio; los ciclos de Juglar (duración de 9 a 10 años), y las ondas largas de Kondratiev, con una duración de 60 años. Si bien se cuida de dar una periodicidad exacta a la duración de los ciclos, dice:

“Aparte de algunos casos, se puede contar, tanto histórica como estadísticamente, seis ciclos Juglar por cada

Kondratiev y tres ciclos Kitchins por cada ciclo Juglar” (op. cit., p. 149).

Una vez establecida esta consideración, Schumpeter enfatiza su tesis central: **el hecho que el motor de todo el proceso de evolución económica son las innovaciones tecnológicas introducidas por los empresarios y que éstas no siempre coinciden para formar una onda larga:**

“Por ejemplo, si se considera que las innovaciones son la raíz de las fluctuaciones cíclicas, entonces no puede esperarse que éstas formen siempre un movimiento en forma de onda, porque los períodos de gestación y absorción de los efectos por el sistema económico no serán iguales, en general, para todas las innovaciones que se están haciendo en determinado momento. Habrán algunas innovaciones de largo aliento, otras cuya duración será más corta. Es decir, no tienen todas por qué coincidir en un momento determinado” (op. cit., p. 141).

Aquí Schumpeter hace una distinción esencial en su planteamiento: a) existen las innovaciones normales, de corto aliento; b) las innovaciones de rango mayor y, c) las ondas largas.

Las primeras son aquellas que caracterizan el desarrollo de los ciclos de negocios normales y en las cuales hay un acuerdo básico entre los economistas. En lo que concierne a las segundas, Schumpeter afirma que se produce una secuencia de ciclos compuesta que dará lugar a una unidad superior. Por ejemplo, cuando se inventa el ferrocarril y comienza su construcción, así como la de algunas líneas férreas, tiene que pasar algún tiempo mientras se van modificando las condiciones ambientales de la evolución económica. Lo mismo sucede con la invención del automóvil:

“El automóvil nunca hubiera adquirido su importancia actual y su carácter de reformador de la vida contemporánea si se hubiera quedado en lo que era hace 30 años (el texto fue escrito en 1939, NDLR) y si no hubiera modificado las condiciones ambientales -entre ellas las carreteras- para su propio desarrollo posterior. En estos casos, la innovación se lleva a cabo paso a paso y cada uno de ellos constituye un ciclo. Pero esos ciclos pueden exhibir una similitud familiar y una relación entre ellos que tiende a soldarlos en una unidad superior que será vista como un momento histórico individual. Este caso es completamente

distinto del anterior. Antes teníamos una secuencia de ciclos independientes. Ahora tenemos una secuencia de ciclos de un solo tipo, y este ciclo de rango mayor es un producto compuesto de los anteriores y no tiene existencia propia” (op. cit., p.142).

Pero estas innovaciones que dan lugar a los ciclos de rango mayor no configuran todavía el momento de arranque de la “onda larga”. Para que ello se dé, las innovaciones tienen que agruparse, como en la época de la Revolución Industrial, en racimos de ciclos de varios lapsos que, “signifiquen cambios fundamentales en la estructura social y económica de la sociedad que, en sí misma, también tiene algunas características cíclicas. (...) Una vez más, este tipo de ciclo, que ha sido llamado la Onda Larga, es completamente diferente de los anteriores. Es diferente de las innovaciones simples en el sentido en que es un fenómeno real y no simplemente el efecto estadístico de una secuencia de fenómenos reales que tienen más en común el uno con el otro que con fenómenos similares fuera de esta secuencia. Por otro lado, se diferencia de los ciclos de rango mayor porque no puede ser ligado a un tipo particular de innovaciones imple-

mentadas en la misma época, sino que es el resultado de todos los procesos comerciales e industriales de esa época” (op.cit.,p.143).

A continuación, Schumpeter enumera las “ondas largas” de Kondratiev y las innovaciones que las hicieron posibles debido a que modificaron las condiciones generales de la producción, de los medios de transporte, de la urbanización y de los modos de vida, de las comunicaciones, de las posiciones relativas de los centros de producción, etc.:

“Históricamente, el primer Kondratiev que vamos a analizar en este libro significa la Revolución Industrial, incluyendo el prolongado proceso de su absorción. Lo fechamos en la década del 80 del siglo XVIII y llega hasta 1842. El segundo Kondratiev se extiende desde lo que ha sido llamado la era del vapor y del acero. Va desde 1842 hasta 1897. Y el tercer Kondratiev, el de la electricidad, la química y los motores, comienza en 1898 hasta nuestros días. Estas fechas no dejan de tener justificación histórica. No obstante ello, no solo son tentativas sino, por su propia naturaleza, meramente aproximaciones” (op.cit., p.145).

Todo el desarrollo posterior de "Business Cycles" trata de demostrar los planteamientos expuestos y que venimos de analizar sucintamente.

## **LAS ONDAS LARGAS SEGUN ERNEST MANDEL**

En su libro *El capitalismo tardío* (1972), Ernest Mandel distingue entre los ciclos industriales "normales", cuya duración es de 7 a 10 años, y las "ondas largas", cuya duración es aproximadamente 50 años. Para Mandel, este fenómeno puede comenzar a entenderse si, en primer lugar, se distinguen dos tipos de reproducción ampliada del capital fijo:

"a) la forma en la que se da ciertamente una extensión de la escala de la producción, invirtiéndose capital constante y capital variable adicionales e incrementándose la composición orgánica del capital, pero en condiciones en que no se da una revolución en la tecnología que afecte a todo el aparato social de producción,

b) existe otra forma en la que no solo hay una expansión, sino una renovación fundamental de la tecnología productiva o del capital fijo, que implica necesariamente un cam-

bio cualitativo de la productividad del trabajo" (op.cit.,p.109).

La cuestión de la **renovación fundamental de la tecnología productiva es el factor clave** para explicar el punto de partida de las ondas largas, pues implica una inversión de capital fijo superior a la normal:

"En las condiciones 'normales' de la producción capitalista, los valores liberados al fin de un ciclo de 7 a 10 años son ciertamente suficientes para la adquisición de máquinas mucho más caras que las que estaban en operación al principio del ciclo. Pero no bastan para la adquisición de una tecnología productiva renovada fundamentalmente, en particular para el sector I (productor de medios de producción), en donde la renovación de la tecnología productiva está generalmente vinculada a la creación de instalaciones productivas totalmente nuevas" (op.cit.,p.111).

¿Cómo se generan, entonces, los valores necesarios para financiar estas nuevas inversiones?. Según Mandel, esto se realiza debido al hecho que, durante los ciclos "normales", existe una subinversión periódica del capital, la cual tiene una función doble:

“no solo sirve para dar expresión a la caída cíclica inevitable de la tasa general de ganancia, (...) sino, además, para crear una reserva histórica de fondos de capital, de la que se puede disponer para lograr la acumulación adicional necesaria por arriba y por encima de la reproducción ampliada ‘común y corriente’, lo que permitirá una renovación fundamental de la tecnología productiva” (op.cit.,p.111).

En otras palabras, es a lo largo de varios ciclos “normales” que se va formando esta reserva histórica de fondos de capital.

Ahora bien, ¿en qué momento estos fondos acumulados (que andan dando vueltas en la esfera de la circulación, fundamentalmente en el campo del crédito y la especulación) se animan a invertirse masivamente en la esfera productiva?. Mandel responde:

“El problema real es pues explicar por qué en un período particular este capital adicional es invertido en escala masiva, después de permanecer ocioso durante un largo período. La respuesta es obvia: solo un incremento repentino de la tasa de ganancia puede explicar una inversión masiva de los capitales excedentes,

del mismo modo que una caída prolongada de la tasa de ganancia (o el temor de que descienda aún más bruscamente) puede explicar la ociosidad del mismo capital durante tantos años” (op.cit.,p.111).

Este incremento repentino de la tasa general de ganancia puede explicarse por los siguientes factores:

- “una caída brusca de la composición orgánica del capital promedio, por ejemplo como resultado de una penetración masiva de capital a las esferas (o países) con muy baja composición orgánica de capital;

- un incremento rápido de la tasa de plusvalía, como resultado, por ejemplo, de un ascenso de la intensidad del trabajo debido a una radical derrota y a la consecuente automatización de la clase obrera que le impide usar las condiciones ventajosas del mercado para elevar el precio de la mercancía fuerza de trabajo y le obliga a vender esta mercancía por debajo de su valor incluso en un período de prosperidad económica;

- una caída brusca de los elementos constitutivos del capital constante, en especial de las materias primas, que es comparable al efecto de la repentina caída de la composición orgánica

ca de capital o una caída repentina del precio del capital fijo con motivo de un avance revolucionario en la productividad del trabajo del sector I;

- una reducción repentina del tiempo de rotación del capital circulante como resultado del perfeccionamiento de los sistemas de transporte y comunicación, métodos de distribución superiores, rotación acelerada de las existencias y fenómenos parecidos” (op.cit.,p.112).

Estos factores son los que hacen que el capital se “anime” a invertir masivamente para renovar fundamentalmente la tecnología productiva, aplicando las innovaciones tecnológicas descubiertas en el período (5).

Para Mandel, las ondas largas expansivas y depresivas se definen en relación a la tendencia a la baja de la tasa de ganancia (6):

“Las ondas largas expansivas son períodos en los cuales las fuerzas que contrarrestan la tendencia a la baja de la tasa de ganancia promedio, actúan de manera fuerte y sincronizada. Las ondas largas depresivas son períodos en los cuales las fuerzas que contrarrestan la tendencia a la baja de la tasa de ganancia pro-

medio son menores, más débiles y decisivamente menos sincronizadas. Las razones para que esto ocurra en ciertos momentos de inflexión solo puede ser explicado a la luz del análisis histórico concreto de un período dado del desarrollo capitalista” (Mandel, 1980.p.16).

Mandel es explícito en evitar una explicación monocausal (7) de las “ondas largas”. Asimismo, plantea que existen causas exógenas al sistema capitalista que son determinantes para explicar las modificaciones inusitadas de la tasa de ganancia, las que están relacionadas con la lógica del proceso de acumulación y valorización de capital a largo plazo:

“Si hemos definido las “ondas largas” como ondas largas de acumulación acelerada y desacelerada determinadas por ondas largas en el ascenso y descenso de la tasa de ganancia, entonces es claro que este ascenso y descenso no está determinado por un solo factor sino que debe ser explicado por una serie de cambios sociales (...). Existen combinaciones diversas de factores que pueden influir en la cuota de ganancia, tales como: caída brusca del costo de las materias primas; expansión repentina del mercado mundial

o de nuevos campos para la inversión del capital; declinación o ascenso rápidos de la tasa de plusvalía, guerras y revoluciones” (Mandel 1972, pp.126.143).

Mandel reconoce la existencia de cuatro “ondas largas”, cuya duración ha sido aproximadamente de 50 años:

“1) El largo período que va desde fines de siglo XVIII hasta la crisis de 1847, caracterizado básicamente por la ampliación gradual de la manufactura manual o la manufactura impulsada por el vapor a la mayoría de las ramas importantes de la industria y de los países industriales. Esta fue la onda larga de la revolución industrial que alumbró al capitalismo”;

“2) El largo período que va desde 1847 hasta principios de la última década del siglo XIX, caracterizado por el surgimiento y expansión de la maquinaria con motor de vapor, como la principal máquina motorizada. Esta fue la onda larga de la primera revolución tecnológica”;

“3) El largo período que va desde fines del siglo XIX hasta la II Guerra Mundial, y que se caracterizó por la aplicación generalizada de los

motores de combustión interna y eléctricos en todas las ramas de la industria. Esta fue la onda larga de la segunda revolución tecnológica”;

“4) El largo período que empezó en EE.UU. en 1940 y en otros países imperialistas en 1945-48, caracterizado por el control generalizado de las máquinas por medio de aparatos eléctricos (así como por la introducción gradual de la energía atómica). Esta es la onda larga de la tercera revolución tecnológica” (op.cit.,117-118).

## **II. METODOLOGIA Y CRITICA DE LAS ONDAS LARGAS**

En este acápite intentaremos, en primer lugar, esbozar un marco global para la interpretación analítica de las diferentes teorías de las “ondas largas”. Efectuado este análisis, intentaremos una clasificación de las teorías ya expuestas.

### **EL MARCO TEORICO GLOBAL**

A pesar de que esta teoría tiene ya más de 60 años, su estudio no ha sido considerado por la teoría económica “tradicional” como una disciplina de primera importancia. También es evidente que han sido

muy pocas las aproximaciones o conexiones entre los economistas estudiosos de las “ondas largas”.

Los debates y polémicas han sido puntuales y casi todo el material consta de artículos publicados en revistas especializadas y de difícil acceso.

Recientemente, sin embargo, ha renacido el interés sobre este tema. En 1988 se publicó el trabajo de Joshua Goldstein, del Departamento de Ciencias Políticas del Massachusetts Institute of Technology (MIT), titulado *Los ciclos largos: Prosperidad y guerra en la Edad Moderna*. Goldstein elabora una síntesis explicativa e intento de formalización de las teorías sobre las “ondas largas” y propone la siguiente clasificación de las diferentes escuelas que han estudiado las “ondas largas”:

1) La teoría de la Inversión de Capital, 2) La teoría de las Innovaciones, 3) La teoría de la Crisis Capitalista y, 4) **La teoría de la Guerra** (8). Finalmente, Goldstein establece también la existencia de teorías “híbridas”, en las cuales figura Walt Rostow, “quien combina la teoría de la innovación con la inversión de capital”.

## **KONDRATIEV Y LA ESCUELA DE LA INVERSIÓN DE CAPITAL**

Las limitaciones de los planteamientos de Kondratiev radican en la inconsistencia de sus series estadísticas y los puntos de partida de las “ondas largas” (Mandel, 1972). Por otro lado, existe consenso general en destacar que si bien Kondratiev elaboró sobre “las ondas largas” bajo el marco teórico del análisis de Marx, en realidad era dependiente de la matriz de la inversión de capital. Esto se puede apreciar claramente en el desarrollo de su planteamiento (ya expuesto), cuando afirma que la cuestión central son las inversiones en bienes de capital y las posteriores depreciaciones. El reemplazo de estos bienes de capital desgastados se lleva a cabo en ondas de inversión masiva, las que son posibles debido a que emplean el ahorro acumulado durante los años de recesión económica.

La principal crítica a este respecto radica en el hecho que Kondratiev no puede explicar por qué una masa de ahorro podría permanecer tanto tiempo sin ser empleada (25 años por lo menos en la Fase B), a pesar de la baja de la tasa de interés que se produce en los largos períodos se re-

cesión económica. En segundo lugar, Kondratiev tampoco explica el porqué las inversiones se produjeran masivamente en un momento determinado para dar nacimiento a una nueva “onda larga” expansiva.

El planteamiento de Kondratiev fue muy debatido en la Unión Soviética y tuvo importantes repercusiones, tanto en el plano académico como político. Desde el punto de vista académico existían dos críticas centrales: la primera afirmaba que no se podía aplicar a las “ondas largas” el mismo carácter “necesario” que Marx había aplicado a los ciclos “clásicos” de 10 años; la segunda objetaba el carácter endógeno de las mismas, afirmando que era incorrecto explicarlas solo mediante el análisis de la dinámica interna del sistema capitalista, puesto que debían tomarse en cuenta otros factores, por ejemplo, los nuevos recursos naturales, el descubrimiento de nuevos países y continentes, guerras y revoluciones (9).

Desde el punto de vista político, el debate sobre las “ondas largas” se convirtió en un debate acerca de la estabilidad o no del capitalismo:

“¿Es que las 'crisis universales' amenazan la sobrevivencia del capi-

talismo (...) o solo constituyen una fase de una dinámica capitalista más estable? (...) La discusión acerca de la estabilidad del capitalismo -central para los objetivos de este debate llegó al deslinde con la agudización de la crisis de las economías occidentales en 1929. La teoría de Kondratiev implicaba que la Gran Depresión podía no ser la ‘crisis final del capitalismo’ y que la economía capitalista podía recuperarse y comenzar a crecer de nuevo debido a su propia dinámica interna” (Goldstein, 1988).

En 1928, el VI Congreso de la III Internacional, realizado en Moscú, proclamó que se estaba *ad portas* de la **crisis final** del capitalismo y que “la revolución estaba a la vuelta de la esquina”. En consecuencia, los partidos comunistas, de acuerdo a las órdenes de Stalin, debían prepararse para la insurrección y la toma del poder. Nada ni nadie debía oponerse a esta tesis. En ese marco, la tesis de Kondratiev acerca del carácter endógeno y cíclico del capitalismo (y por tanto la posibilidad de una nueva fase de ascenso, es decir, de superación de la crisis) fue vista, por los dirigentes de la III Internacional, como un obstáculo a ser eliminado por cualquier medio. En 1930 Kondratiev fue arrestado, luego destre-

rado, para finalmente morir en un campo de concentración en Siberia. Así “terminó”, en la URSS, el debate sobre las “ondas largas” en la década del 20.

## **LA ESCUELA DE LAS INNOVACIONES DE SCHUMPETER**

Schumpeter se apoya en trabajos escritos con anterioridad a “Business Cycles” (principalmente **Teoría del Desarrollo Económico**). Plantea que la fuerza motriz de las innovaciones tecnológicas está constituida por el rol central que cumple los empresarios (a los que distingue de los simples negociantes o comerciantes). Las raíces de este pensamiento pueden encontrarse en el planteamiento liberal tradicional.

Rosier y Dockés (1983) consideran insuficiente la explicación de Schumpeter de las innovaciones en racimos como punto de partida de la fase expansiva de las “ondas largas”:

“Esta explicación se encuentra más en el nivel de la constatación que de la explicación, debido a que primero se tiene que explicar por qué se producen estos grandes impulsos tecnológicos. ¿Quién produce el ‘progreso técnico’ y en beneficio de quién?. ¿Acaso éste no es más bien

la consecuencia y no la causa de la dinámica del ciclo largo?. Limitarse a la ‘explicación’ por las olas de innovaciones quiere decir que se reconoce el rol de las innovaciones (por lo tanto del cambio técnico) en sí mismas, por lo tanto aisladas de su contexto. Ahora bien, dichas innovaciones se producen como tales en coyunturas específicas para servir intereses particulares por la vía de la acumulación de capital” (p. 120).

En otras palabras, las innovaciones no aparecen solo porque alguien las inventa en un determinado momento con su espíritu innovador, sino que están ligadas al proceso de acumulación de capital. Y aquí juega un papel clave la tasa de ganancia, cuestión que no es tratada a fondo por Schumpeter en “Business Cycles” (si bien es mencionada en varias oportunidades).

## **LA ESCUELA DE LA CRISIS CAPITALISTA**

Existe un importante debate dentro de la escuela marxista acerca de las causas que dan origen al surgimiento de las “ondas largas”. Este gira alrededor de varios puntos centrales: los métodos de cálculo de la ley de la tendencia decreciente de la tasa

de ganancia; si la transición de una fase de estancamiento (Fase B) a una expansiva (Fase A), es motivada por causas endógenas o exógenas al sistema capitalista; si existe o no un carácter determinista en la teoría de las “ondas largas”.

Para el primer caso, Anwar Shaikh critica explícitamente el planteamiento de Mandel de que existen momentos de ascenso y descenso de largo plazo de la tasa de ganancia promedio (10). Su argumento es el siguiente:

“La teoría de la onda larga de Mandel se basa en movimientos hacia arriba y hacia abajo de la tasa de ganancia. En contraposición a esto, hace tiempo que he argumentado que la teoría de Marx de la tendencia secular decreciente de la tasa de ganancia provee una base natural para una teoría de las ondas largas. En este trabajo, analizaré brevemente los pasos de esta tesis y luego analizaré datos estadísticos de largo plazo de la tendencia de la tasa de ganancia de los EE.UU. desde 1899 a 1984” (Shaikh, 1989, p.2).

Por este motivo, como resultado de sus investigaciones, Shaikh establece que la tasa de ganancia tiene una

tendencia decreciente constante en el período 1947-1986.

Por otro lado, también existen críticas al hecho que sean causas exógenas las que impliquen la transición de la Fase B a la Fase A (11). La importancia de este debate radica en el hecho que, si se afirma que priman las causas endógenas en la generación de las “ondas largas”, inmediatamente surge la posibilidad de que, al poseer el sistema capitalista la capacidad de generar soluciones internas -auto-regulación- a sus contradicciones, se abandone uno de los planteamientos centrales de Marx: que el sistema capitalista no es eterno, que es transitorio y que debe (y puede) ser reemplazado por un modo de producción superior, socialista.

En un trabajo reciente, David M. Gordon (1989), hace un sumario de las diferentes teorías sobre el llamado “debate exógeno/endógeno” de las “ondas largas”:

“He escogido concentrarme en 8 enfoques principales, tomando en consideración algunas variaciones entre ellos. He llamado a estas tendencias; **la inversión en racimos** (Jay Forrester y John Sterman), **la schumpeteriana tradicional**, **la neoschumpeteriana** (Carlota Pérez y

Chris Freeman), **la trotskysta modificada** (Mandel), **la marxista tradicional** (Anwar Shaikh), **la del sistema-mundo** (Immanuel Wallerstein y Giovanni Arrighi), **la de interacciones guerra/economía** (Joshua Goldstein) y **la escuela francesa regulacionista** (Robert Boyer y Alain Lipietz). De manera separada, discuto nuestra propuesta de la estructura social de acumulación” (Gordon, 1989,p.8).

Después de un exhaustivo análisis, Gordon concluye afirmando que:

“la distinción entre las fuentes exógenas y endógenas de las ondas largas es relativamente arbitraria y difícil de establecer. Depende del modelo del proceso de acumulación que cada cual se plantee” (op.cit.,p. 17).

El debate, entonces, continúa abierto sobre esta cuestión crucial.

En lo que concierne al carácter determinista de las “ondas largas”, los críticos afirman lo siguiente: como la Fase A tiene 25 años de ascenso y la Fase B tiene 25 años de descenso, entonces el movimiento general de la economía capitalista aparece como predeterminado de antemano, pues a una Fase A debe sucederle una Fase

B y así sucesivamente. Por ejemplo, Boyer y Mistral (1983) dicen:

“Subrayamos nuestra oposición a aquellos que asocian las crisis estructurales del capitalismo a las fases de descenso del ciclo de Kondratiev: de acuerdo a esa teoría, la salida a las contradicciones actuales aparece como estrictamente determinista, porque después de 20 a 25 años de estancamiento, la acumulación debe retomar su fase ascendente” (Boyer y Mistral, p.313).

Por nuestra parte, pensamos que si bien existen partidarios de la teoría de las “ondas largas” que asumen posiciones deterministas (12), esta característica no puede ser asimilada a la escuela marxista. Por el contrario, uno de los debates más importantes sobre la transición de la Fase B a la Fase A, gira alrededor de los factores exógenos y endógenos al sistema capitalista, los que incluyen la intervención humana y colectiva, capaz de modificar la naturaleza misma de los fenómenos económicos.

### **III.EL CUARTO KONDRATIEV Y EL MOMENTO ACTUAL**

Existe consenso en la mayoría de los teóricos de las “ondas largas” (inde-

pendientemente de la escuela a la que pertenezcan) en afirmar que el estancamiento y la depresión de los años 30 fueron las últimas manifestaciones de la Fase B del tercer Kondratiev. A principios de la década del 40, con el arranque de la II Guerra Mundial, comienza en EE.UU. el Cuarto Kondratiev, que se extendió, en 1945-47, a Europa Occidental y Japón. La Fase A se prolongó hasta mediados ó fines de la década del 60, momentos en que comienza la Fase B (tendencia al estancamiento, recesiones de 1974-75, de 1980-82 y la de 1990-199?, que se delínea con más claridad en EE.UU. e Inglaterra).

Actualmente, las principales características del debate son: ¿en qué momento estamos en la Fase B del Cuarto Kondratiev?. ¿Cuáles son las condiciones y requisitos que se necesitan para superar la fase de estancamiento e inaugurar la Fase A del Quinto Kondratiev?. De ser así, ¿qué características puede tomar esta nueva fase de crecimiento capitalista?.

Pero antes de entrar a este debate, veamos brevemente los elementos principales de las Fases A y B del Cuarto Kondratiev.

## LOS "TREINTA GLORIOSOS"

Terminada la II Guerra Mundial se conjugaron una serie de factores que posibilitaron el inicio de una fase prolongada de crecimiento. Entre ellos:

- un aumento inusitado de las posibilidades de obtener tasas de ganancia excepcionales, debido a las derrotas históricas sufridas por la clase obrera internacional en las décadas de 1930 y 1940 (fascismo, II guerra mundial, guerra fría, macarthismo); así, en los primeros años de la post-guerra los salarios fueron sumamente bajos;

- también incrementaron la tasa de ganancia, entre otros, los siguientes factores: el petróleo barato proveniente del Medio Oriente (hasta 1973); las ganancias de la industria armamentista, protegidas por el Estado, y los avances en el campo de las telecomunicaciones;

- el nuevo patrón de acumulación de capital tuvo su eje de innovación tecnológica en la electrónica, así como en el desarrollo de la industria pesada: fierro y acero (siderúrgica, construcción naval, automóviles), textiles, petro-química, industria química básica, electrodomésticos,

entre otros. En este marco, muchos usos de la tecnología militar pudieron derivarse civiles; por ejemplo en el campo de la electrónica y de los aviones a reacción (jets) comerciales;

- las oportunidades de inversión se incrementaron fuertemente, en primer lugar debido a la necesidad imperiosa de reparar los daños causados por la guerra, sobre todo en Europa y Japón, lo que se logró con préstamo y ayuda norteamericana (el Plan Marshall);

- la puesta en marcha con los EE.UU. de una industria permanente de armamentos, movida por las importantes guerras regionales de Corea y Vietnam;

- el establecimiento de la hegemonía global de EE.UU. (13) como resultado de la guerra; el dólar de los EE.UU. se convirtió en la base del sistema monetario internacional (acuerdos de Bretton Woods); se desmantelaron los bloques de comercio y monetarios existentes antes de la guerra y se crearon las condiciones para movimientos relativamente libres de capital -todo lo cual sirvió para alimentar una enorme

expansión del comercio internacional. En los EE.UU. existía una enorme cantidad de poder adquisitivo acumulado durante la guerra por empresas e individuos, el cual fue usado para transformar la demanda potencial en demanda efectiva; asimismo, existía un enorme potencial de demanda para bienes y servicios cuya producción fue eliminada o fuertemente reducida durante la guerra (casas, automóviles, electrodomésticos, etc);

- desde 1945 hasta fines de la década del 60 las excelentes condiciones de rentabilidad productiva -principalmente en la industria- permitieron un crecimiento constante de la inversión, la producción y el comercio en los principales países capitalistas (Ver Cuadro No. 1).

- la productividad creció de manera constante en todos los países de la OCDE durante la Fase A del Cuarto Kondratiev (Ver Cuadro No. 2). Este crecimiento fue más intenso en los países que se estaban "reconstruyendo" después de la II Guerra (Japón, Alemania, Francia), mientras que el Reino Unido y los EE.UU. tuvieron tasas de crecimiento menores; Cuadro 3.1, p.32.

**CUADRO No. 1**

**CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES (Volumen)  
Y DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO  
TASAS ANUALES COMPUESTAS DE CRECIMIENTO  
PROMEDIO**

	1950-73		1973-87	
	Export.	PBI	Export.	PBI
16 Países de la OCDE	8.6	4.9	4.2	2.41
15 Países en desarrollo	5.9	5.3	6.9	4.71
9 Países asiáticos	7.1	5.4	7.6	5.91
6 Países de América Latina	4.0	5.2	5.9	2.91
<b>TOTAL 31 PAISES</b>	<b>7.4</b>	<b>5.1</b>	<b>5.5</b>	<b>3.41</b>

*Nota:*

*Países de la OCDE: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido y EE.UU.*

*Países en desarrollo: Bangladesh, China, India, Indonesia, Pakistán, Corea del Sur, Taiwán, Tailandia, Filipinas, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.*

*Fuente: Angus Maddison, 1989,*

## CUADRO No. 2

### OCDE-CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD (PBI por hora hombre) PERIODO 1950-86-TASAS ANUALES COMPUESTOS DE CRECIMIENTO PROMEDIO

	1950-73	1973-86
Alemania	6.0	3.0
Francia	5.0	3.4
Japón	7.6	3.1
Reino Unido	3.2	2.5
Estados Unidos	2.4	1.2
Promedio OCDE	4.5	2.2

Fuente: Angus Maddison, 1989, Cuadro 7.2, p.88

- En este período también se produjo un fuerte aumento de los salarios reales en los países de la OCDE, así como también se produjeron importantes conquistas sociales por parte de los trabajadores, lo que dio lugar al llamado “Estado de bienestar” y su colchón de beneficios sociales. Así, en muchos países de Europa y EE.UU. se estaba cerca del “pleno empleo” (14). Estos son los años que el economista Jean Fourastié describió como los “treinta gloriosos”, aludiendo a las condiciones mencionadas (15), y que no solo se die-

ron en los “países centrales” sino que desbordaron, relativamente, hacia los países de la periferia capitalista.

Es, entonces, sobre la base de este patrón de acumulación en su Fase A que se consolidó la particular inserción de los países subdesarrollados en la economía mundial: continuación de la exportación de productos básicos con buenos precios; aumento de la inversión extranjera (tanto para materias primas como la que incursionó en el mercado interno); expansión de los mercados in-

ternos; flujos netos positivos de capitales de préstamos, entre otros. Así, la inserción de América Latina en la economía mundial fue funcional a la Fase A del Cuarto Kondratiev.

### **TODO LO QUE SUBE...**

La etapa de auge parecía poder prolongarse indefinidamente. La idea general era que las recesiones y depresiones habían terminado para siempre. El capitalismo habría logrado controlar las leyes económicas y se abrirían largos períodos de crecimiento ilimitado. En 1970, el famoso premio Nobel Paul Samuelson se preguntaba: “¿Habrán terminado para siempre los ciclos económicos?”.

Pero lo que terminó fueron los “treinta gloriosos”, manifestándose con ello que las leyes económicas del desarrollo del capital siguen manteniendo su vigencia. Aunque muchos no querían creerlo aún, el significado de estos hechos era claro: se había agotado el patrón de acumulación de capital que lideró el crecimiento después de la II Guerra Mundial (16).

Brevemente, los factores que explican este agotamiento son:

- Las altas tasas de ganancia que caracterizaron a los “treinta gloriosos” comenzaron a disminuir a fines de la década del 60, (Ver gráfico No.2), como producto de las leyes propias de la acumulación capitalista (ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia);

- Como consecuencia, las inversiones en el sector productivo también sufrieron una fuerte disminución, en relación a los niveles de período 1945-1965. Las oportunidades extraordinarias de inversión productiva terminaron al reconstruirse las economías devastadas por la guerra. La estimulación que proveyó la demanda propulsada por la escasez de los años de guerra terminó en 1953. Asimismo, el crecimiento de la capacidad industrial en todo el mundo capitalista durante los años del boom engendró una enorme cantidad de capacidad excedentaria, en relación a la demanda, sobre todo en acero, astilleros navales, automóviles, textiles y productos petroquímicos;

- El descenso de la productividad en los principales países capitalistas, constatable desde fines de la década del 60, también influyó en la caída de la tasa de ganancia (ver cuadro No.2). Para muchos analistas, ésta es la causa de la caída de la tasa de

ganancia. Para nosotros, sin embargo, la cosa es más bien al revés: la caída de la productividad no originó la causa de la caída de la tasa de ganancia. Más bien aquélla es consecuencia de la caída de ésta y de la subsiguiente desaceleración de la tasa de inversión, es decir, de la tasa de acumulación del capital (17);

- El aumento de salarios conseguido por los trabajadores de los principales países capitalistas en las décadas de 1950 y 1960 también influyó en el descenso de la tasa de ganancia. Pero, al igual que las causas de la caída de la productividad (que venimos de analizar), esto no constituyó la causa fundamental de la caída de la tasa de ganancia, (este es, sin embargo, uno de los principales argumentos de la "teoría" económica ortodoxa);

- La economía armamentista continúa sosteniendo a la economía de los EE.UU.: en la década del 80 los gastos militares ascendieron a US\$2,5 billones. No obstante, su impacto no se asemeja, ni de lejos, al de los años iniciales de la post-guerra. En contraste con el alza en el gasto militar en los 50 y 60, éste ahora está concentrado en tecnología sofisticada que no requiere tanta

nueva inversión en capacidad manufacturera;

- Se ha venido reduciendo la hegemonía económica de los EEUU, fundamentalmente debido al alza de potencias competidoras, como Japón y Europa Occidental. Esto de alguna manera es una consecuencia lógica de la "reconstrucción" de la post-guerra pues no podía esperarse que los EE.UU. siguieran manteniendo indefinidamente los enormes niveles de participación en producción, comercio e inversiones. El problema reside, no tanto en el aumento de Europa y Japón, sino en el declive de la base productiva y de la competitividad de la industria norteamericana;

- La quiebra de los acuerdos de Bretton Woods es otra muestra del declive relativo de los EE.UU. En el punto más alto de su predominio, el creciente aumento de dólares fuera de los EE.UU. proveyó la liquidez necesaria para la rápida expansión del comercio mundial. La inundación de dólares en los mercados mundiales, asociados con las operaciones globales de la maquinaria militar de los EE.UU. y la extensión internacional de sus bancos y empresas transnacionales, llevaron eventualmente, sin embargo, a un debilita-

miento de la posición privilegiada del dólar. Con la quiebra, en 1971, de los acuerdos sobre la convertibilidad del dólar en oro, el dólar devino extremadamente volátil y se convirtió en un medio para la especulación en los mercados de divisas extranjeras. La quiebra del sistema monetario internacional y su no-reemplazo evidencia que estamos viviendo un declive de la hegemonía económica de EE.UU., sin que exista país sustituto (tomado individualmente) capaz de asumir una nueva hegemonía. Esa es una de las características centrales del actual momento;

- Con el agotamiento del patrón de acumulación productivo, una enorme masa de capitales dejó de invertirse en la industria debido, en buena medida, a la baja de la tasa de ganancia. Estos capitales pasaron a formar parte del capital financiero y sobre todo de una forma particular de éste, el capital especulativo. Desde la década del 70 se constata un notable descenso de las inversiones productivas, en relación a la postguerra.

- El sistema financiero internacional tuvo un crecimiento espectacular en los años 70 y se perfeccionó con el llamado “reciclaje de los excedentes financieros”, es decir la política de préstamos masivos a los países sub-

desarrollados. Estos “excedentes financieros” aumentaron a partir de 1974, debido al aumento de los depósitos de las ganancias de los países petroleros en los euromercados;

- En los años 80, las necesidades del capital especulativo llevaron a la liberalización completa de los movimientos de capital (el llamado “Big Bang”), acabando con las regulaciones nacionales e imponiéndose un solo mercado financiero “globalizado” a escala mundial (18);

- El estancamiento que viven las economías capitalistas desde fines de la década del 60 se manifestó claramente en las recesiones de 1974-75 y de 1980-82. Esta tendencia puede generalizarse, con matices, a todos los países industrializados, siendo más evidente en los EE.UU. La política de los “reaganomics” de los años 80 fue la tentativa de diferir el momento de la apertura de la crisis generalizada mediante los déficits presupuestales, política artificial de crecimiento que ha ahogado en una montaña de crédito a los EE.UU.

Este es uno de los aspectos en curso. En el caso de los EE.UU, la deuda total (del gobierno federal, de

empresas, hipotecas, deuda de consumidores, etc.), asciende a más de

US\$ 10 billones, es decir el doble del PNB de ese país;

### CUADRO No. 3

#### PROFUNDIZACION FINANCIERA INTERNACIONAL: ACTIVIDAD BANCARIA EN RELACION AL PRODUCTO Y COMERCIO MUNDIAL (En porcentaje)

	1964		1980		1985		1987	
	% PBI	% CM	% PBI	% CM	% PBI	% CM	% PBI	% CM
Préstamos bancarios Internacionales netos	0.7	6.4	8.0	35.2	13.2	63.9	14.8	72.9
Tamaño bruto del mercado bancario internacional	1.2	10.6	15.5	67.8	25.3	122.2	27.9	137.2

Nota: PBI = Producto Bruto Interno. CM = Comercio Mundial

Fuente: UNCTAD, 1990, Cuadro No. 28, p.110

- Las ganancias ilegales provenientes del narcotráfico tienen un lugar de primera importancia en las finanzas mundiales. Según diferentes informes, las ventas brutas oscilan alrededor de los US\$200.000 millones anuales (la mitad de la deuda externa de América Latina). Algunos analistas calculan que las ganancias ilegales de los grandes narcotra-

ficantes que se invierten en los mercados especulativos (19) superan los US\$ 2 billones (trillones en inglés);

- La interdependencia financiera a nivel global hace que el peligro de una quiebra financiera en los EE.UU. arrastre detrás de sí a todo el sistema financiero internacional (20).

- El keynesianismo ha sido reemplazado por el liberalismo. En efecto, **las necesidades de acumulación del capital ya no pasan por la intervención estatal sino que, en lo esencial, se necesita una reducción de los costos de producción privados y estatales para aumentar la tasa de ganancia.** Los principales medios para llevar adelante esta política "liberal" son: reducción de los salarios reales directos así como de las transferencias sociales "improductivas" (en salud, educación, entre otros), disminuyendo los impuestos que financiaban estos gastos; desmantelamiento del Estado (venta de empresas estatales; despido de funcionarios);

- En este cuadro de estancamiento, las economías de los países subdesarrollados pudieron todavía crecer, relativamente, en la década del 70 (aunque a una tasa menor que en las décadas anteriores), debido a los "reciclajes de excedentes financieros", funcionales a las ganancias de los bancos privados internacionales. Fue esto lo que dio origen a la deuda externa. En la década del 80, sin embargo, la crisis internacional golpeó con fuerza: baja de los precios de las materias primas (debido a las mutaciones estructurales); disminución de la inversión extranjera

(producto del estancamiento); cese casi total de los flujos de préstamos externos; alza de las tasas de interés; proteccionismo redoblado en los países centrales; gran aumento de la deuda externa, la cual supera el billón de dólares para todo el "Tercer Mundo"; flujos netos de capital negativo para el Tercer Mundo: en el caso de América Latina, de 1982 a 1990, US\$ 250.000 millones fueron "transferidos" a los países industrializados. **Las burguesías nativas fueron incapaces de defender los intereses de las mayorías nacionales y, generalmente, aceptaron los planteamientos de "austeridad" y pago de la deuda externa impuestos por los países centrales.**

La inserción tradicional en la economía mundial ya no va más. Esos son algunos de los efectos de la Fase B del cuarto Kondratiev en los países subdesarrollados.

### **TASA DE GANANCIA E INNOVACIONES TECNOLOGICAS**

Para salir de la Fase B del cuarto Kondratiev y comenzar una nueva onda larga tienen que darse condiciones que garanticen un aumento inusitado en la tasa de ganancia. Eso implica cambios en las relaciones de fuerza entre las clases (es decir,

agravamiento de las condiciones de vida de las masas trabajadoras) que posibiliten dicho aumento, así como la aparición de innovaciones tecnológicas que signifiquen cambios fundamentales en la estructura social y económica de la sociedad.

a) En relación a lo primero, es posible afirmar que si bien las políticas liberales de la década de los 80 han reducido los salarios reales, así como, en parte, la mejora en las condiciones de vida (seguro social, desempleo, pensiones de vejez, becas estudiantiles, entre otros beneficios) obtenidas por los trabajadores en los “treinta gloriosos”, estos retrocesos no son en nada comparables a las condiciones de vida de los trabajadores inmediatamente después de la II Guerra Mundial.

Según Bowles, Gordon y Wiskopff, la reaganomics aumentó la rentabilidad a costa de desequilibrios económicos muy grandes (21). Aun así, la rentabilidad solo aumentó en términos absolutos puesto que, al mantenerse elevadas las tasas de interés (ver cuadro No. 4), la rentabilidad real ha descendido y es mucho menor a la de las décadas anteriores. Finalmente, a pesar de todas las ventajas que se otorgaron a las

grandes empresas con la reducción de impuestos desde 1981 (“reaganomics”), el nivel de inversión no aumentó significativamente. Difícilmente podría hacerlo ahora que la recesión ha comenzado. Los autores concluyen su análisis con la siguiente información:

“El reino de la economía conservadora ha fallado en alterar las relaciones estructurales subyacentes de la economía de los EE.UU. de manera favorable a una acumulación rápida” (op.cit).

b) En lo que concierne a las innovaciones tecnológicas, es verdad que han dado paso a modificaciones y mutaciones estructurales de la más alta importancia en los países industrializados (22), las cuales deben ser consideradas con toda importancia y en su justa dimensión.

Es en el sector de las industrias mecánicas y eléctricas donde se concentran los elementos motores de todas las innovaciones tecnológicas, como lo resalta la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas en un importante trabajo sobre este sector en la década de los 80:

## CUADRO No. 4

### INDICADORES MACROECONOMICOS DE LOS EEUU (en porcentaje)

PERIODO	1948-66	1966-73	1973-79	1979-87
T de CPNB	4.4	3.2	2.6	2.2
T de C Salarios reales	2.6	2.1	0.4	0.0
Desempleo	5.2	4.6	6.8	7.7
Inflación	2.0	5.1	8.9	5.2
Tasa de Ganancias después de impuestos	6.9	7.0	5.5	6.0
Tasa de acumulación de capital	3.5	4.3	3.5	2.8
Tasa de capacidad utilizada	0.98	1.00	0.73	0.94
Tasas de interés reales de fondos federales	1.07	1.52	0.73	5.07

Nota: T de C = Tasa de Crecimiento

Fuente: Bowles, Gordon y Weiskopff (1989-a), p.109.

“Las industrias mecánicas y eléctricas juegan un rol extremadamente importante en el desarrollo social de los países industrializados. Dotadas de un vasto potencial técnico y de cuadros altamente calificados, este sector es el elemento motor por excelencia y la principal fuente de pro-

greso científico y técnico para la modernización y la renovación del equipamiento técnico de los sectores de la economía nacional, así como para el crecimiento de la productividad del trabajo y del capital” (Comisión Económica para Europa, 1989, p.36).

La pregunta crucial es la siguiente: ¿es que las industrias mecánicas y eléctricas pueden dar ya, curso a modificaciones estructurales de las condiciones generales del crecimiento y de la vida social que signifiquen la culminación de todos los procesos comerciales e industriales de la época, como decía Schumpeter?

La respuesta a esta pregunta variará según la óptica de los analistas. Algunos preferirán, por ejemplo, referirse casi exclusivamente a los altos niveles de crecimiento de los sectores de punta en los últimos 10 años.

La conclusión que se obtiene de tal enfoque es la siguiente: de continuar dicho ritmo de crecimiento de las inversiones, toda la economía se verá arrastrada detrás de ellos y entraremos a un nuevo ciclo de crecimiento.

Pero, este argumento obvia un hecho fundamental: a pesar del crecimiento de la inversión en las industrias mecánicas y eléctricas, su importancia dentro del conjunto de la economía no es todavía significativa. Es esto lo que afirma el informe de la Comisión Económica para Europa:

“La parte de las inversiones destinadas a las inversiones mecánicas y eléctricas solo representa una pequeña proporción del PNB de los países: en 1983 fue el 1,2% en EE.UU., el 1,4% en Japón, el 1,5% en la RFA, el 1,1% en Francia, el 0,7% en el Reino Unido y el 2,2% en la URSS” (Comisión Económica de Europa, 1989. p.62).

Pero el análisis de la industria mecánica y eléctrica en conjunto es todavía muy grueso, porque en ella coexisten los sectores más “antiguos” (automóviles, siderurgia) con los sectores de punta.

Si analizamos en particular, por ejemplo, los progresos de la industria electrónica, sector de punta por excelencia, podemos apreciar que si bien éste se ha desarrollado a un ritmo excepcionalmente rápido, su participación relativa en el PBI de los países económicos de mercado, en 1985, solo alcanzaba al 4,7%, esperándose que llegue al 8% en el año 2.000 (op.cit.,p.377). Con esos niveles de participación en el PBI es bastante difícil pensar que puedan ser los motores que “jalen” al conjunto de la economía modificando todos los procesos comerciales e industriales de la época.

No solo eso. La Comisión Económica para Europa afirma que las industrias mecánicas y eléctricas son tributarias y dependientes de la marcha del conjunto de la economía (y no al revés, lo cual es justamente el quid del asunto).

“Al mismo tiempo, el desarrollo y la estructura de las industrias mecánicas y eléctricas son tributarias, por un lado, de la demanda de estos productos en todos los sectores y ramas de la economía nacional y, de otro lado, de la coyuntura del mercado mundial. La demanda de bienes de consumo duraderos tiene una fuerte incidencia sobre el desarrollo de las industrias mecánicas y eléctricas. En la mayor parte de los países de la CEE y el Japón, las industrias mecánicas y eléctricas, que son el corazón de la economía, son sensibles al clima económico general y a la situación del mercado mundial en particular -debido a su contribución importante a las exportaciones-.

Esto lo confirma el análisis del desarrollo de las industrias mecánicas y eléctricas en el curso de los últimos años, habida cuenta de la evolución general de la economía de los países de la región de la CEE” (op.cit., p.36).

La coyuntura del mercado mundial, en la actualidad, es aquella de inicios de una recesión en los EE.UU. que bien puede generalizarse a los demás países capitalistas. Así las cosas, no parece probable que pueda alcanzarse la meta de participación en el PBI del 8% para el año 2.000. Menos aún que, en el corto y mediano plazo, puedan generarse las condiciones que posibiliten la puesta en marcha de magnitudes importantes de inversiones en cascada para desencadenar una nueva fase de crecimiento.

Si es que, de todas maneras (y en el transcurso de varios años) el capitalismo pudiera modificar las correlaciones de fuerza entre las clases de tal manera que se diera paso a una nueva “onda larga”, ésta tendría un carácter más excluyente y desigual que la existente actualmente. Posibilitará la ganancia de menos personas (incluso en los principales países capitalistas) desplazando -mediante la mecanización y la robotización- a sectores cada vez más amplios de la población de dichos países. En otras palabras, la nueva “onda larga” poco o nada tendría de progresiva y, por el contrario, sus condiciones de exclusión de las grandes mayorías la acercarían, más bien, a condiciones similares a la barbarie.

Es fácil imaginar de qué manera esto agrandaría la brecha ya existente con los países del Tercer Mundo.

## **ALGUNAS TENDENCIAS PARA EL ANALISIS**

En este artículo hemos presentado el enfoque de las “ondas largas de desarrollo capitalista”, con el objetivo de contribuir al debate sobre el actual desarrollo de la crisis capitalista y los retos y alternativas que esta situación nos plantea.

El debate continúa y está abierto sobre los siguientes temas, entre otros:

a) Las implicaciones de la recesión económica en los principales países capitalistas, sobre todo los EE.UU., y la posibilidad de inicio de una fase de depresión económica comparable a la de los años 30. El declive económico relativo de los EE.UU., al mismo tiempo que mantiene la hegemonía militar y política.

b) Modificación de las correlaciones sociales en EE.UU. y Europa (es decir, mayor desempleo y recorte de beneficios sociales) que permitan una valorización efectiva del capital aumentando la tasa de ganancia: un ejemplo de ello es el debate sobre

los recortes presupuestales en los EE.UU.

c) La nueva fase de crecimiento no tendría las características Keynesianas de tendencia al pleno empleo que tuvo en los principales países capitalistas en el período 1945-70. Por el contrario, el desempleo sería la norma en lo que se ha llamado “sociedades de doble vía”: amplios sectores de pobreza dentro de los países industrializados (“homeless”, inmigrantes, “tercermundistas”, desocupados, etc).

d) El derrumbe de las sociedades estalinistas en Europa del Este puede significar la apertura de grandes mercados al capital internacional (siempre y cuando los procesos “aperturistas” funcionen, lo cual es todo un proceso social y político, antes que puramente económico). En todo caso, es correcto poner en duda que esta “apertura”, con toda su importancia, pueda significar cambios estructurales que permitan condiciones similares a las existentes al término de la II Guerra Mundial.

e) La caída del estalinismo puede (y debe) significar el replanteamiento de la alternativa socialista acorde a lo que es su núcleo central: ser una crítica teórica y práctica de supera-

ción del capitalismo. No es posible, en estas conclusiones finales, plantear el debate sobre la superación de la crisis de la izquierda y la alternativa socialista.

Las opciones varían, desde el pesimismo de André Gunder Frank (1982) hasta el optimismo de corrientes socialistas dentro de la propia Unión Soviética y los países del Este.

f) El estancamiento de los años 80 ha ahondado la brecha entre el Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado, replanteando estas relaciones en un nuevo contexto: el fin de la “guerra fría” y de las estrategias tercermundistas de los años 70. Cabe analizar si experimentos del tipo Taiwán y Corea del Sur (iniciados en la fase A del cuarto Kondratiev), son repetibles en estos momentos. No lo creemos.

Tampoco pensamos que sean viables los planteamientos de reinserción individuales (caso por caso), vía “estrategia exportadora”, tal como lo

plantean los “teóricos” liberales, sobre todo en un contexto de primacía de bloques regionales y acentuado proteccionismo (el fracaso de la “Ronda Uruguay” del GATT corrobora esta afirmación) y en momentos de comienzo de una recesión en EE.UU. e Inglaterra, que podría extenderse a otros países.

Es en esta situación que los países subdesarrollados, en particular los de América Latina, deben seguir pugnando por la alternativa socialista, por un desarrollo democrático y económico -acentuando la búsqueda de la integración subregional y regional- que permita la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes mayorías y la democratización de sus sociedades, dejando de lado la explotación y las condiciones desiguales que plantea la economía de “libre mercado”.

Los desafíos no son nuevos. Toca repensarlos en este cambio de época. Y actuar en consecuencia.

# GRAFICO N° 1

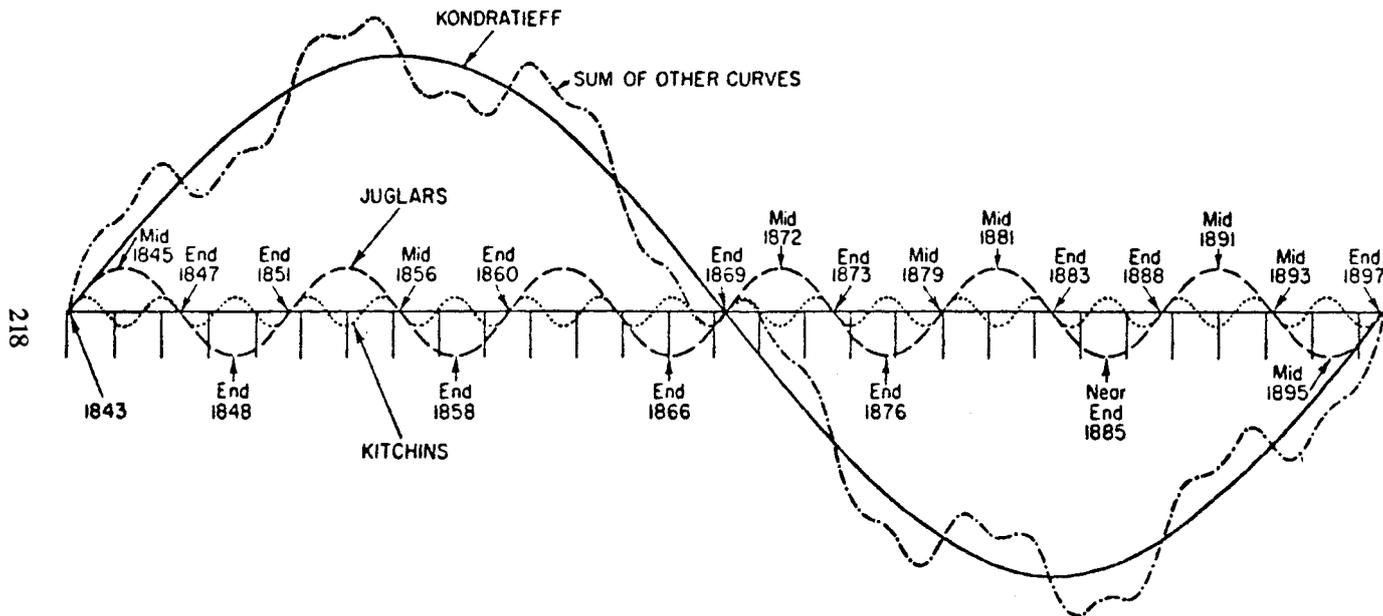
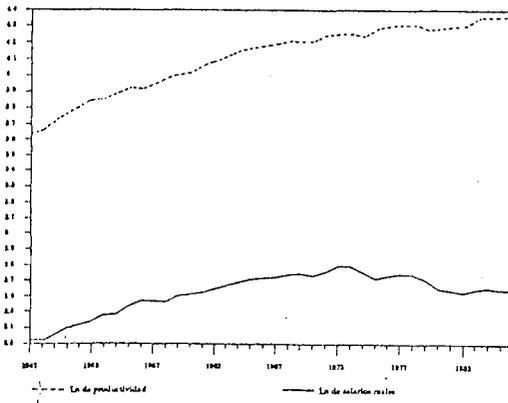


CHART I WITH DATES ADDED (cf. p. 175, p. 433, and p. 440 note 68)

## GRAFICO N° 2

PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS REALES  
(Logaritmos naturales)



## GRAFICO N° 3

TASAS DE GANANCIA  
(Sin ajustar y ajustadas por utilización de capacidad)



## NOTAS

(1) La tesis de Kondratiev suscitó muchos debates en la década del 20. Luego, Schumpeter se ocupó ampliamente de ella en su obra "Business Cycles". Posteriormente, en la década del 70 y del 80, esta teoría ha vuelto a cobrar fuerza y ha sido adoptada por, entre otros, André Gunder Frank, Ernest Mandel, Joyce Kolko, Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Samir Amin, Anwar Shalkh, David Gordon, Jay Forrester (Autor de *Los Límites del Crecimiento*, Club de Roma), W.W. Rostow. Se puede decir que la teoría de las ondas largas tiene aceptación en diversas escuelas, aunque no haya un consenso generalizado en las causas que la determinan.

(2) Por razones de espacio, hemos tenido que dejar de lado el enfoque de Walt Rostow.

(3) Kondratiev señala, sin embargo, que no fue el primer economista en ocuparse de las ondas largas en la economía: "Más aún, en la teoría de los ciclos largos, aunque no en su explicación, estamos lejos de ser los únicos. Señalaremos los trabajos de Lescura, Aftalion... Por lo demás, si esto no fuera convincente para Osinsky (un crítico de Kondratiev, N del E.), entonces nos referiremos a Trotsky, Kautsky. Señalaremos todavía de los autores rusos a V. Motliev, el cual, según parece, acepta completamente nuestras teorías" (Kondratiev, 1923).

(4) Joseph Schumpeter (1883-1950) es, junto con John M. Keynes, uno de los economistas burgueses más importantes del siglo XX. Afirmó que el rol motor de la economía capitalista correspondía a los empresarios y a su voluntad de innovar tecnológicamente. Es autor, entre otros libros, de *Teoría del Desarrollo Económico* (1911), *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1942), *Business, Cycle* (1939) y la monumental *Historia del Análisis Económico* (1954).

(5) Recordemos que también Schumpeter plantea el rol central de las innovaciones tecnológicas (que dan lugar a la inversión "en racimos"), pero poniendo como causa el comportamiento de los empresarios, quienes se van dando cuenta de que se han producido, en el curso de la evolución económica, las modificaciones de las condiciones de producción y de las transformaciones en la vida social "de todos los procesos comerciales e industriales de esa época". Pero Mandel afirma que los empresarios se "animan" a dicha inversión a partir de la existencia de factores que, si bien toman en cuenta las modificaciones de la producción y su "medio ambiente", en lo fundamental se basan en un incremento repentino de la tasa de ganancia, es decir, en una modificación en las relaciones entre el capital y el trabajo que favorecen al primero.

(6) Paul Mattick (1974) analiza de manera breve y exacta la formulación de Marx sobre la ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia: "A medida que aumenta la tasa de plusvalía debido a la transformación de la composición orgánica del capital, esta última ejerce una acción contraria sobre la tasa de ganancia. La tasa de plusvalía (o la relación del sobre-trabajo con respecto al trabajo total) solo se relaciona con el capital viable, mientras que la tasa de ganancia concierne a los dos componentes del capital, el constante y el variable. Como el capital constante aumenta más rápido que el capital variable, una tasa de plusvalía dada debe necesariamente conllevar una baja de la tasa de ganancia. Para evitarlo, la tasa de plusvalía debe aumentar a un ritmo tal que a pesar del aumento más elevado de la composición orgánica del capital, la tasa de ganancia se quede estacionaria. En el caso de una elevación más rápida aún de la plusvalía, la tasa de ganancia puede incluso aumentar. Como la tasa de plusvalía sólo puede elevarse gracias, esencialmente, al aumento de la composición orgánica del capital, que va de la mano

con la acumulación, el proceso de acumulación se presenta como un proceso determinado por la tasa de ganancia general, cuyo movimiento condiciona todos los otros movimientos del capital (...). Así, llega un momento en que, incluso la más grande cantidad de plusvalía que pueda ser obtenida de un número reducido de trabajadores no podrá aumentar en nada el valor del capital acumulado” (p.83).

(7) Lo mismo puede decirse del análisis realizado por la revista norteamericana “Monthly Review” (editada por Sweezy, Magdoff y Huberman): “En los últimos 200 años encontramos que las ondas largas de crecimiento particularmente rápido y sostenido se han iniciado por uno o más de los siguientes factores: 1) La adopción y difusión de innovaciones tecnológicas cualitativas - las que requieren una inversión de capital masiva, nuevos tipos de infraestructura, reubicación de la población: 2) desarrollo de nuevos mercados por la penetración capitalista de la periferia, ya sea como resultado de una expansión colonial o por la adquisición de esferas de influencia; 3) preparación para y desarrollo de la guerra; 4) por la reconstrucción una vez concluidas las guerras” (Vol. 41. No.1, mayo 1989).

(8) “La teoría de la Guerra arguye que la onda larga económica resulta de, o está claramente conectada con las grandes guerras. Los efectos recurrentes de éstas -fundamentalmente los inflacionarios- actúan como shocks periódicos a la economía mundial y crean las ondas largas.

“Un grupo afín a esta teoría (los llamados monetaristas), en las primeras décadas de debate sobre el tema, desarrolló una teoría paralela, según la cual la producción de oro, en lugar de la guerra (o a veces combinada con la guerra) sería la causa de los cambios en los precios. Tanto en la versión de la guerra como la del oro, la onda larga-económica es, en lo esencial, un fenómeno monetario. Las variables claves son los precios, la incidencia y el tamaño de las guerras”. (Goldstein, 1988, p. 24). La escuela de la Guerra (no analizada en este artículo) tiene como su representante principal a Chester Wright; en la actualidad, los seguidores de esta escuela llevan un debate sobre la guerra y la hegemonía, uno de cuyos representantes más importantes es Immanuel Wallerstein, autor del conocido libro **La economía-mundo**.

(9) “En lo que concierne a los amplios segmentos de la curva de desarrollo capitalista (50 años) que el Profesor Kondratiev impropriamente propone que se designen también como ciclos, su carácter y duración están determinados, no por el juego interno de las fuerzas capitalistas, sino por aquellas condiciones externas a través de las cuales fluye el desarrollo capitalista. La adquisición, por parte del capital, de nuevos países y continentes, el descubrimiento de nuevos recursos naturales y, debido a esto, otros hechos de importancia mayor del orden la “super-estructura”, como las guerras y las revoluciones, son los que determinan el carácter y el remplazo de las épocas ascendentes, de estancamiento o de declive del desarrollo capitalista” (León Trotsky, “La curva del desarrollo capitalista”, 1923, en “**Problemas de la vida cotidiana**”).

(10) “Nuestra interpretación de las ondas de largo plazo, comparada con aquellas de Kondratiev y Schumpeter, tiene la ventaja de que no explica las ondas largas, ni su comienzo ni su final, en relación a la dudosa existencia de ‘proyectos de inversión de larga maduración’ de 25 e incluso 50 años de duración (los que obviamente solo juegan un rol marginal en la economía capitalista) o, peor aun, debido a la súbita aparición de ‘personalidades innovadoras’ (...), sino más bien por los ascensos y descensos de largo plazo de la tasa media de ganancia” (subrayado nuestro) (Mandel, 1980, p.24).

(11) Mandel explicitó: “Si bien la lógica interna de las leyes del desarrollo capitalista puede explicar la naturaleza acumulativa de cada onda larga -una vez que ésta se ha iniciado- y también puede explicar la

transición de una onda larga expansiva a una depresiva, no puede explicar por qué una onda depresiva se vuelve expansiva. No existe simetría entre el inevitable resultado de largo plazo de un crecimiento económico capitalista acelerado (que lleva precisamente a un declive de largo plazo en la tasa de ganancia promedio) y el alza inusitada de largo plazo de la tasa de ganancia promedio después de un declive constante de 25 años. Esta alza no puede ser explicada por las leyes de desarrollo capitalista y sí mismas. No puede ser deducida de la operación del capital en general. Solo se puede entender si todas las formas concretas de desarrollo capitalista en un medio dado se analizan conjuntamente. Y éstas implican una serie de factores no-económicas como guerras de conquista, extensiones y contrataciones del área de operación capitalista, competencia capitalista, lucha de clases, revoluciones y contrarrevoluciones, etc. Estos cambios radicales en el conjunto social y geográfico en que opera el modo de producción capitalista, detonan, para decirlo así, trastornos radicales en las variables básicas de crecimiento capitalista (y por lo tanto pueden llevar a trastornos en la tasa de ganancia promedio)” (Mande, 1980, pp. 21-22).

(12) Es el caso, por ejemplo de Schumpeter, aunque debe aclararse que este autor no asume una periodicidad estricta de las “ondas largas”, como lo hemos expuesto anteriormente.

(13) “Al final de la II Guerra Mundial, más de la mitad de la producción manufacturera total del mundo se realizaba en los EEUU, que, en realidad, era responsable de 1/3 de la producción mundial de artículos de todo tipo. Los EEUU poseían entonces la mitad del tonelaje mundial de barcos, cuando en 1939 solo poseían el 14%. Aún 2 años después de la guerra, suministraban 1/3 del total mundial de las exportaciones, mientras recibían solamente una décima parte de las importaciones” (Ashworth, 1975, p. 306). “Las reservas monetarias mundiales al final de la II Guerra Mundial eran de US\$33.000 millones, de las cuales EEUU poseían US\$20.000 millones, es decir cerca de las 2/3 partes” Kennedy, 1987, p.358).

(14) Cabe señalar que este contexto de crecimiento constituye la “etapa dorada” del Keynesianismo, es decir de las políticas intervencionistas del Estado, de los principios de la redistribución y seguridad social (permitiendo también la legitimación y crecimiento de los partidos social-demócratas, que expresaban abiertamente su simpatía por el Keynesianismo). Al respecto, ver nuestro trabajo: “El Estado devaluado: De Keynes a Friedman”, en Quehacer No. 49, Nov-Dic 1987.

(15) Así aprecia la OCDE, organismo de los países industrializados, la “época dorada”: “Si se juzga en relación a tendencias históricas de largo plazo, la era de las postguerra fue claramente inusual en una cantidad de factores especiales: reconstrucción y alcance de las condiciones económicas de la preguerra, expansión rápida del comercio internacional y, tal vez, la explotación comercial de una serie en adelantos tecnológicos que no pudo ser llevada a cabo durante la guerra. Esta ‘época dorada’ terminó en los primeros años de la década del 70 y los más recientes desarrollos de la productividad representan, por lo menos parcialmente, una reversión a una senda de crecimiento menor, más acorde con los estándares históricos de “largo plazo” (OECD Economic Outlook No. 42, Diciembre de 1987).

(16) “La expansión persistente de la economía-mundo (desde 1945) creó, para que todos los usaran, cristales de color de rosa. Los elementos negativos en la situación objetiva eran vistos como de menos importancia de la que realmente tenían. Todo esto cambió, sin embargo, después de 1967, una vez que se puso en camino el ciclo descendente ó estancamiento de la economía-mundo (la llamada fase “B” de Kondratiev, que por lo general dura alrededor de 25 años)” (Wallerstein, 1982.p.44).

(17) "Para muchos economistas, el ritmo más lento de crecimiento de la masa de capital que registró la mayoría de países industrializados en el decenio de 1970 y los primeros años de 1980 fue, al parecer, una de las razones principales del menor crecimiento de la productividad, pero las posibilidades de lograr innovaciones técnicas mediante el mejoramiento de los conocimientos especializados o por otros medios se agotan tarde o temprano si no se realizan inversiones complementarias. Además, si en esos decenios se hubiese utilizado la masa de capital intensamente y de modo regular, ello habría promovido la búsqueda de medios de aumentar la producción mediante las innovaciones y las inversiones. Sin embargo, se perdió este efecto sobre la innovación debido a la capacidad ociosa y a las modestas tasas de inversión" (Estudio Económico Mundial, 1990, Naciones Unidas, p.295).

(18) "La internacionalización financiera ha significado la profundización financiera a nivel global. El crecimiento en el producto, el comercio y la inversión mundial tienden, de manera natural, a impulsar el volumen de transacciones financieras. Sin embargo, en las últimas 2 a 3 décadas el ritmo de crecimiento de las transacciones financieras internacionales fue varias veces mayor que el de las variables reales. Estas cifras tienden a subestimar la profundización porque las transacciones en 'securities' (bonos, activos fijos), no considerada actividad bancaria internacional, han crecido más rápidamente que la banca internacional" (UNCTAD, 1990). Otra manera de medir lo mismo es que las transacciones financieras (no sólo bancarias, sino también monetarias, de mercado de valores, especulativas, etc.), superan a las transacciones comerciales en una proporción de 50 a 1.

(19) Ver diferentes números de la revista Actualidad Económica del Perú, que ha realizado un tratamiento exhaustivo sobre el tema.

(20) "Si comenzara una crisis, su capacidad para generar grandes daños a la economía real sería hoy mayor que en el pasado. La razón fundamental es la naturaleza, velocidad y complejidad de las interdependencias operativas, de liquidez y de crédito que enlazan fuertemente a las más grandes instituciones financieras y mercados del mundo" (declaraciones del presidente del Federal Reserve Bank de Nueva York, citadas en Informe Anual de UNCTAD, 1990. P.106).

(21) "Nuestro análisis revela las dificultades para reanimar la inversión. Si la rentabilidad y otras determinantes de la inversión pudieran moverse simultáneamente en direcciones favorables, entonces las perspectivas macro-económicas convencionales podrían ser auspiciadas. Pero nuestro análisis sugiere que el aumento de la capacidad de poder del capital se obtuvo, en los 80's, con un costo macro-económico significativo. Esta parece ser la explicación del prolongado decrecimiento de la Inversión: la rentabilidad revivió en los 80's pero solo como efecto indirecto de muy altas tasas de interés así como de una disminución de las capacidades utilizadas. La política económica conservadora condujo a la economía de los EEUU a lo largo de la frontera de poder; no pudo ampliar hacia afuera dicha frontera" (Bowles, Gordon y Weiskopff, 1989-b. p.28).

(22) Estos cambios tienen incidencia directa en nuestros países. Uno de ellos es la desvinculación creciente entre la producción industrial y el empleo de las materias primas (cuya producción constituye el modo de inserción tradicional a la economía mundial de la mayoría de los países subdesarrollados), lo que ha provocado una impresionante baja en los precios de éstas y el consiguiente deterioro de las exportaciones de los países productores: "La tendencia de los países industriales a abandonar las industrias pesadas por las industrias de manufactura ligera y los sectores de servicios ha reducido la demanda de materias primas. Esta tendencia se ha reforzado con desarrollo de sustitutos sintéticos y nuevos materiales, junto con el aumento de reciclaje y el ahorro en el uso de metales". (Informe Anual del FMI, 1987.,).



### **EL COLERA:**

**Una respuesta desde la Comunidad Andina**

*Mauro Cifuentes, José H. Sola* / CAAP  
CELCO

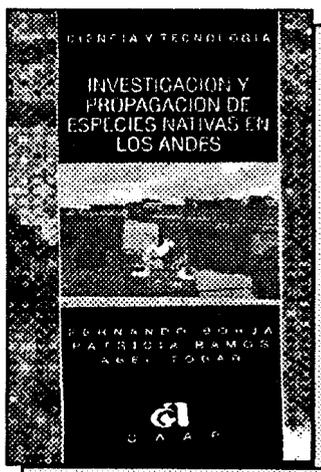
Uno de los más importantes logros del Programa de lucha contra el Cólera se debe a su capacidad de organizar y potenciar todas las formas de respuesta y combate al Cólera presentes en las regiones de su acción, así como cuadyuvar a una mejor participación de las diversas instancias estatales de salud. 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.



# TECNOLOGIA Y ETICA\*

J.C. RIBADENEIRA

---

Es propio de las ideologías tecnológicas el que desaparezca la distinción entre tecnología y ética, para definir el futuro humano.

---

## **POR UNA RESERVA TECNOLÓGICA**

El principal desafío al momento, es el de construir una reserva tecnológica adecuada que proponga soluciones de largo plazo en la producción de alimentos en nuestros países. Al respecto, en las últimas décadas, se han pronunciado dos actitudes globales: la una, que propone como opción central de cualquier estrategia de desarrollo, la necesidad de aprovechar del progreso científico y tecnológico del Norte; la otra por-

tadora de cierta contestación política que propone un retorno a las tecnologías tradicionales” de cada región, como contexto natural a toda postura desarrollista. Es en los límites de esta polaridad que se ha desarrollado el debate sobre la tecnología en nuestros países y es también este mismo escenario tensionado, el que ha marcado la frontera de las distintas experiencias prácticas sobre el tema. Han pasado ya años y los logros, sea de los “modernizantes” como de los “tradicionalistas”, son demasiado magros como

---

\* Una primera versión de este artículo apareció en el libro "Investigación y Propagación de Especies Nativas en los Andes". Varios autores, CAAP, 1992.

para confirmar sus pretensiones de legitimidad. Lo que ha ido surgiendo más bien es, tras penosas y lentas aproximaciones con rigor empírico, la certidumbre de que el escenario tecnológico donde se despliega la producción agrícola campesina es variadísimo y por ende permeable a muchas interpretaciones; y es de cara a esta difícil realidad donde retos obvios como el de aumentar nuestras reservas tecnológicas adquieren una dimensión tan contundente, que lo obvio revela su complejidad intrínseca y provoca nuevos esfuerzos a la mirada científica. Sí, las nuevas tecnologías parecen ofrecer posibilidades espectaculares a la humanidad y podrían eliminar muchos obstáculos al desarrollo de nuestros países; pero sabemos también que toda esa invectiva tecnológica no es necesariamente benigna, como lo demuestran sus aplicaciones militares o los mil efectos negativos sobre la biósfera. Queda también el problema de la desigual distribución de la capacidad científica, que inevitablemente reanuda viejas dependencias entre los países que no tienen control sobre las capacidades de la técnica.

El imperativo lanzado desde el nacimiento mismo de nuestros estados a conseguir control sobre la tecnología y la ciencia, en las actuales

condiciones, solo es posible pensarlo con la ayuda de otro dominio: el de la política.

En efecto, paralelamente a ese llamado algo cínico procedente del Norte industrializado para desarrollar nuestros recursos humanos y técnicos, a la par que salvaguardar el medio ambiente se yergue también la pretensión de los países ricos de conservar para sí todas las innovaciones realizadas. En efecto el Norte industrializado ha socavado el principio de que la ciencia es una herencia patrimonial que pertenece a toda la humanidad; la posición de los países industrializados en la Ronda Uruguay en relación a “aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio”, fue un clarísimo intento de consagrar la privatización del conocimiento surgido desde el control de los avances tecnológicos (sobre todo de las transnacionales), en base del nuevo sistema internacional de comercio. De ahí que, la disputa por la tecnología y la necesidad de constituir nuestra propia reserva, pasa necesariamente por la articulación gradual de una fuerza política desde los ámbitos locales hasta avanzar a los internacionales. Existen nuevas tecnologías que permiten proteger el medio ambiente físico, impedir la

erosión de los suelos, prevenir la desertificación y asegurar la reposición adecuada de los recursos naturales; es urgente que se expresen las poblaciones que por su miseria, se ven más directamente involucradas en el avance de estos problemas y sus efectos; es vital que los campesinos organizados en tanto productores de alimentos, de nuestros países, forcen a declarar estas tecnologías como bien político de la humanidad cuyos beneficios deben compartirse con equidad y cuya adquisición y uso masivo debe ser subvencionado por los países ricos.

De otro lado, la constitución de nuestra propia reserva tecnológica se enfrenta con otro problema básico: la crisis del sector rural en nuestros países. Sobre ella se ha escrito abundantemente enfatizando los aspectos sociales, históricos, culturales y hoy -con cierto reduccionismo nativista- los aspectos políticos del mundo rural. Pero la economía y la producción agraria han tenido tratamientos esporádicos, llevados a veces por excesos clasistas en la interpretación o, en otra polaridad, por el valor dado

a las ciencias agroeconómicas como cualidad sustancial de las políticas de desarrollo.

Pocos se han aventurado a admitir y tratar la "lógica andina" de la cultura tecnológica en nuestra región en un contexto que, la tecnología moderna y el capital, no han ofrecido respuestas integrales a la situación del pequeño productor.<sup>1</sup>

Sin embargo, los problemas siguen en pie: ¿cuál es el futuro del campesinado en nuestros países? persistir como un sector residual en la producción, en el caso -muy probable- de que los modelos tecnológicos no sufran mayor variación? Convertirse en un sector semi artesanal o semi industrial, en el marco de una sociedad que amplía y redistribuye los espacios tecnológicos y productivos?.. o engrosar la masa de población mundial "superflua", colocada fuera de las tendencias productivas masivas?.

Toda posibilidad actual de desarrollo está limitada a efectuarse en el marco de una relación con los mer-

-----  
<sup>1</sup> En el caso concreto del CAAP, se cuenta con dos distanciados pero valiosos aportes: "Agricultura andina: propuesta de investigación" de Leonard Field y Manuel Chiriboga (CAAP, 1984) y del mismo Leonard Field, su trabajo "Sistemas agrícolas campesinos en la Sierra Norte" (CAAP, 1991).

cados mundiales abastecedores de materias primas, cada vez más difíciles de penetrar dadas sus restricciones y enorme competitividad. La articulación de las economías campesinas residuales al mercado mundial se vuelve cada vez más imposible, más determinada por realidades políticas cuya escala resulta inalcanzable para las poblaciones rurales. Para que la hipótesis del desarrollo -con una fuerte integración de las necesidades mayoritarias-, vuelva a ser posible en nuestros países habría que reeditar el paradigma de la producción industrial con basamento endógeno, pero al mismo tiempo, sólidamente integrada a la división internacional del trabajo y la producción, cuestión que se ve más imposible todavía. Los países industrializados no están interesados en este tipo de socio menor-competitivo, por razones de competitividad tecnológica, razones ambientales y geopolíticas, pues “no quieren otro Japón” (Hinkelamertt, 1990).

En este punto se abre una cuestión tan urgente como el problema que estamos tratando y que hace relación a los componentes éticos de cualquier modelo de optimización que seamos capaces de producir en nuestro contexto: a) dicho modelo debe ser formulado en el marco de

un país o de una región, cuyos vínculos con los poderes políticos y económicos del planeta es más que nunca desigual y canallesca, y b) tal modelo debería realizarse, a sabiendas de lo anterior, pero sin cerrarse a toda posibilidad cierta o medianamente cierta de concretar y materializar alternativas y esperanzas en el seno mismo del mundo de la pobreza.

Difícilmente podemos pedir a las poblaciones rurales del continente, interés en resolver las tensiones que atraviesan nuestros paradigmas de desarrollo: conciliar los objetivos globales de un “desarrollo nacional” -en el que por mucho tiempo aun se priorizarán las escalas macro y las estructuraciones ligadas con el movimiento de los sectores productivos que acumulan más valor, más información y más espacio productivo- con las urgencias emitidas desde la pobreza rural y urbana que si bien, no son en estricto sentido “objetivos de desarrollo”, son realidades que interpelan la condición y pertenencia social de esos posibles modelos, su definición política y su trasfondo ético.

Esta tensión todavía vigente, parece convocar de nuevo modo a las ciencias y a las voluntades políticas que

han decidido involucrarse en la búsqueda de nuevas realidades: si bien hay que admitir una sobre-ideologización del tema y la falta de coraje de las ciencias y de los científicos para formular políticamente el problema, hay que cuestionar también sobre la tendencia dominante a realizar aproximaciones parciales -probablemente fundadoras de nuevos campos teóricos-, pero cerradas a sí mismas y por ende, no traducibles al terreno de las preocupaciones inmediatas de grupos sociales que están más allá de cualquier formulación, por estar más acá del hambre.

La totalización del mercado no es solo el triunfo de un único totalitarismo económico: es una nueva dimensión de totalidad que reinterpreta la realidad. Es por ello que, sobre todo nuestras sociedades pobres, estamos irremediabilmente convocados -como tarea de sobrevivencia- a producir una nueva totalidad crítica... y tal cosa no se logrará forzando uniones entre ciencias con vocación individualista, sino dando lugar a una contestación que renueve el sentido de totalidad perdida.

Parece ser que en la tecnología, la identidad está marcada por signos pequeños y de corto alcance que definen un "modo de hacer" respecto a

otro. Sin embargo, las limitaciones estructurales de un sistema de producción y conservación de recursos, vuelven también estructurales los límites de esa tecnología -con-identidad... y limitan la capacidad informadora de esa identidad sobre el conjunto de actividades sociales.

¿Es posible pensar en una tecnología -sin- identidad, pero con la capacidad de movilizar una utopía de dimensión social? En otras palabras, es posible para la tecnología -con-identidad (que parece ser la "andina"), generar más allá de los límites en que se encuentra un control sobre la tierra, los mercados agrícolas, los recursos productivos, similar al control generado por las macro tecnologías? ¿No implica esto la necesaria politización del problema, modificando la función de reproductores culturales que también tienen los recursos productivos, para hacer valer de ellos su sola cualidad productiva, en un país requerido urgentemente de medios de vida, además de identidad?.

La brutal incorporación del campesinado a los mercados, la distorsión de sus sistemas socio productivos, la incertidumbre de sobrevivir... si la pobreza subsiste, asistiremos a una sola verdad: la presencia de sistemas

tecnoproduktivos a la defensiva, incapaces de incorporarse al reto de tomar las innovaciones tecnológicas disponibles. ¿Es posible y es lícito insistir en modelos de desarrollo u optimización de recursos, basándonos en los límites de tecnologías culturales, ricos en tradición pero no generalizables? O es que tal vez el desarrollo con impacto social es una mera elucubración y lo único posible es asegurar la sobrevivencia del mundo rural?

### **RESERVA TECNOLÓGICA CON RESERVA ÉTICA**

Si la tecnología moderna no es más que control hegemónico de energía reservada, y si es bajo su dictamen que se reconstituyen los procesos productivos de la humanidad y se marginan y desechan, es importante plantearse, junto a la necesidad de constituir nuestra propia reserva tecnológica, la de profundizar nuestra reserva ética.

El único modo de liberarse del dominio de un poder político tan gigantesco como el que se yergue sobre el control monopolístico del desarrollo tecnológico y científico, es el de permanecer sensibles a la dimensión ética, es decir, al hecho de que el dominio de la totalidad de la

historia es un atributo que no pertenece exclusivamente a las sociedades y tecnocivilizaciones modernas. El anuncio de la existencia de esta dimensión, es el pregón de un futuro que, fundado sobre sí mismo, no brota de las simples posibilidades tecnológicas y autentifica su trascendencia con el hecho de no ser el resultado o la proyección de posibilidades determinadas o simplemente latentes en la economía o en el desarrollo de la tecnología. La última palabra o la palabra del fin de la historia, no nos pertenece... continúa reservada al misterio.

Sin esta reserva ética y espiritual, la historia de las necesidades humanas parece siempre constreñida a aliarse con una instancia interna de esa misma historia (una nación, una ética, una clase, una determinada sociedad, un uso tecnológico específico), atribuyendo a estos hechos, la función de constituirse en sujetos del conjunto de la historia, o de establecerse en únicos basamentos del poder político.

Es necesario no traicionar el futuro ético, como ha sucedido con frecuencia en el pasado, intentando adaptarlo al presente, confundiendo sus contenidos con las fuerzas o ideas dominantes del tiempo, ya se

trate de la ideología optimista del progreso tecnológico o el ideal político de la revolución permanente. Las promesas de una sociedad digna, humana y plena, con valores sociales como paz, reconciliación, justicia, no pueden identificarse directamente con ningún régimen político, ni económico, ni tecno-productivo: cada momento de la sociedad, considerado históricamente, es provisional (aunque no indiferente). Ni la acción, ni la especulación, pueden hacer presentes esas promesas. Esta carencia histórica, esta pobreza de futuro tangible que se cierne sobre nuestras sociedades, es en el fondo una riqueza: precisamente porque sabemos y tenemos menos que lo que saben y poseen las sociedades y las ideologías tecnológicas sobre el futuro, es que podemos resistir contra todo ocultamiento, contra toda ocupación anticipada de ese futuro.

Hoy, el futuro aparece como algo que es fruto de la planificación. Efectivamente, ante esta programación del futuro, la ética no puede intervenir con un mensaje que tome punto de referencia en un "más allá del mundo", una trascendencia exterior, un espacio heterogéneo donde la ensañación y la fantasía tengan su asilo. La sociedad del fin de la historia, la sociedad del nuevo orden, nace

con una contradicción fundamental (es decir, que la funda): de una parte, gracias al pensamiento científico y técnico, esa sociedad aparece como capaz de producir su porvenir, de labrar su destino: el futuro será inevitablemente el resultado de los cálculos presentes; de otra parte, el dominio de la razón tecnológica sobre el futuro puede producir como resultado, la destrucción biológica, la instrumentalización de todas las energías minerales, la programación de toda actividad, la sofocación del ensueño, la coacción irresistible y sin alternativas, la desaparición de toda resistencia... la sociedad del nuevo orden, de donde proceden las mayores exigencias y los más furibundos llamados para que los países pobres "se desarrollen", es una sociedad atravesada por una contradicción insalvable: la contradicción entre la intencionalidad del proceso histórico y los resultados obtenidos hasta el presente.

El tecnologismo constituye una verdadera doctrina que se oculta bajo las apariencias de una crítica a la gestión política, en cuanto dominada por las ideologías tradicionales, y aparenta ser la expresión clara de las fuerzas inmanentes al progreso científico-técnico. Merced a la vio-

lencia que le es propia al proceso de tecnologización de la vida, idénticas represiones plasman y oprimen a idénticas mayorías en el norte y en el sur: los pobres, los campesinos, los parias, los viejos, los enfermos, los contemplativos, porque no tienen capacidad de rendimiento. Aun cuando las ideologías justicialistas no abandonen el sentido de la historia como principio, (cuestión contraria a la doctrina del mercado total), ambas corrientes están de acuerdo en criticar toda determinación "idealista" o "religiosa" de la totalidad, partiendo de un prejuicio antropocéntrico común: el hombre concebido como sujeto de dominio de la naturaleza.

De ahí que otras determinaciones antropológicas como la cultura, la alegría, el juego, el dolor, la espiritualidad, no representen sino un papel secundario y derivado. La interpretación de la historia como reserva ética de sentido, en cambio, insiste en la dignidad radical de estas determinaciones antropológicas y critica toda noción de emancipación basada unilateralmente en el dominio del hombre sobre la naturaleza. No se crea con esto que intentamos colocar la discusión fuera del campo inaugurado por la problemática de la ilustración; nos negamos a argumen-

tar políticamente la doble moral de la tecnología, partiendo del concepto de "nueva naturaleza" de matriz Roussoniana; lo que deseamos es más bien liberar la noción de tecnología de su unilateralidad.

Es propio de las doctrinas tecnocráticas el intentar que desaparezca la distinción entre tecnología y política, para determinar el futuro humano a partir de la fuerza objetiva inmanente al desarrollo técnico.

Esta es una pretensión científicamente ilegítima. Nos apoyamos aquí en la crítica de la ciencia y la técnica como "ideologías" debida a Habermas (Véase, "Ciencia y técnica como ideología" en "Marx y el pensamiento científico contemporáneo" París-La Haye, 1969): en el cuadro del capitalismo tardío, el desarrollo de la técnica se une tan estrechamente con el desarrollo de la ciencia, que ciencia y técnica se convierten en la principal fuerza productiva. Al funcionar como ideologías inspiradoras de una política, ciencia y técnica reemplazan a las antiguas ideologías y se apoderan de las conciencias cotidianas, despolitizándolas: todo debe estar sometido a la aparente fuerza inmanente de la racionalidad. Esta es la base de la

moderna corriente que proclama la muerte de las ideologías.

La tecnocracia no es una especie de “moderador” universal que puede reducir progresivamente los sistemas políticos a la impotencia, en la medida en que fueran atacados por ideologías irracionales. En realidad, la misma tecnocracia, para imponer sus fines, debe contar con la mediación de los individuos y de los grupos para hacer aceptar esa “fuerza de las cosas” que constituye su evidencia. En otras palabras, la tecnocracia debe actuar en la escena política, lejos de sancionar su eutanasia. Si la “racionalidad tecnológica” se convierte en “irracionalismo disfrazado”, es decir, si las teorías científicas sobre la planificación tecnológica pretendieran suscitar la impresión de que ellas podrían, por lo menos en nuestras actuales circunstancias, llegar a una determinación crítica adecuada a la práctica social, deberán desnudarse y reconocer la importancia del dominio de lo político como ámbito en el cual, toda decisión sobre la praxis social y sus posibilidades, pasa por la confrontación de los intereses reales de la sociedad. Es este el punto de partida para conseguir esa “reserva ética”, es decir, reserva de sentido, que afronte desde nuestros países y contextos de mise-

ria, el reto de construir una reserva tecnológica adecuada. Ese ámbito de recuperación ética, no es otro que el ámbito de lo político: y rehabilitar lo político como ámbito donde se construye la libertad de combatir contra los condicionamientos de un futuro humano condenado por las diferencias y marginaciones de la tecnología, es combatir por la libertad del hombre y la paz universal.

Es en este contexto que debe intervenir de modo fructífero la memoria tecnológica, cultural y ética de nuestros pueblos, memoria que se vuelca en las sociedades “post-históricas” de occidente, replanteando el sentido del progreso y de sus medios científicos y técnicos. Esta formidable “crítica ética” que pueden y deben realizar nuestras sociedades y nuestros pueblos a la modernidad, debe articularse históricamente con la crítica política que se hace de la sociedad actual y que procede de corrientes humanas diversas; solo así el valor de nuestras culturas tecnológicas “tradicionales”, en lugar de intervenir desde el exterior de la sociedad -a modo de una ideología totalitaria o de una contestación mesiánica-, se interiorizará y adquirirá dimensión histórica concreta, volviéndose una fuente permanente

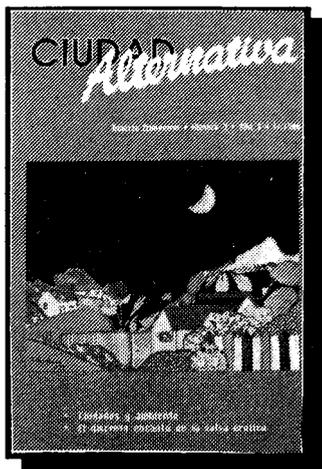
de reencuentro ético. La crítica ética que nuestros pueblos pueden y deben hacer a la modernidad tecnológica, debe jugar el rol de medio de intervención de la esperanza y no considerarse como un nuevo campo de aplicación de imperativos formulados por cualquier dogmática. Esta ética política debe prohibirse instrumentalizar las representaciones de un futuro digno y pleno, interpretándolas como directrices de una acción

política directa e inmediata. Una conversión inmediata de esta ética, en instrumento de orientación política, encierra el peligro de idealizar pura y simplemente la política y de destruir sus basamentos morales. Construir pues reserva tecnológica, significa, desde el punto de vista que sostenemos, readecuar inevitablemente el papel de la política, como la forma más elaborada de una ética colectiva nueva y actuante.

## Revista Alternativa

### *Centro de Investigaciones* **CIUDAD**

Publicación dedicada al análisis de los problemas urbanos, los movimientos sociales ciudadanos y las diversas posturas que expresan. Dedicada parte de sus contenidos a la discusión de temas propuestos desde las organizaciones barriales o surgidos desde la gestión Municipal en Quito



# debate agrario



# EL DESARROLLO RURAL EN TIEMPOS DE COLERA <sup>1)</sup>

Carlos A. Benito <sup>2)</sup>

---

¿Cómo reducir la pobreza rural cuando el ajuste estructural elimina la intervención estatal en los mercados?

---

## LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES COMO FUENTE DE CRECIMIENTO

La magnitud y naturaleza de los cambios tecnológicos posteriores a

la Segunda Guerra mundial han impulsado la globalización de las economías nacionales. Estas tendencias tecnológicas y económicas están requiriendo cambios en las instituciones y políticas económicas de

-----

<sup>1)</sup> Ponencia presentada al Seminario "Sistemas Institucionales para el Desarrollo Rural" con ocasión de los 50 años del IICA. Quito.

<sup>2)</sup> El título de este trabajo intenta señalar el cambio en las condiciones bajo las cuales deberán implementarse las políticas de desarrollo rural. Por eso es que se parafrasea la obra de García Marquez, El amor en los Tiempos de Cólera.

<sup>3)</sup> El Dr. Carlos A. Benito es profesor titular de economía en la Sonoma State University de California y economista principal en el Berkeley Research Institute.

la mayoría de los países <sup>3</sup>. Los países de América Latina y el Caribe (ALYC) primero, y los países socialistas después se han visto impulsados a ajustar sus economías para articularse con estas nuevas realidades. Estos ajustes incluyen entre otros la apertura de las economías a un comercio y movimiento de capitales más libres, la privatización de las empresas estatales, la desregulación del comercio interior, y la estabilización de las economías mediante el ajuste fiscal.

Esta agenda económica para las economías de la región se está dando al mismo tiempo que se vigorizan los procesos de democratización política en los países. La profundización de las democracias políticas y el crecimiento económico basado en el mercado y la apertura, sin embargo, solo podrán ser viables dentro de nuevos marcos constitucionales basados en la igualdad de oportunidades para todos los grupos sociales.

La historia y el análisis institucional señalan que la efectividad económica de los acuerdos constitutivos, y la estabilidad de éstos en el tiempo, dependen críticamente del sentido de justicia social incorporados en los mismos. Cuando algunos grupos sociales perciben que el acuerdo es injusto para ellos, los mismos comienzan a desertar o promueven una continua renegociación de las reglas de juego, dependiendo de la fuerza de sus poderes políticos. Además de las consecuencias sociales y políticas de la inestabilidad de las reglas del juego, existen consecuencias económicas: estancamiento y fluctuaciones económicas frecuentes y profundas.

Un corolario importante de la proposición anterior es que la justicia social, y en particular la percepción que se tenga de la misma, es una condición para la estabilidad de los acuerdos constitutivos. **La justicia distributiva, entendida como**

-----  
<sup>3</sup> Es posible explicar el ajuste estructural y los programas de estabilización en ALYC como una forma de implementar un modelo de desarrollo económico más eficiente que el concebido bajo el paradigma estructuralista y de intervención gubernamental, que dominó desde la segunda guerra mundial. Sin embargo, los factores objetivos que están determinando el ajuste en ALYC, India, Vietnam y los ex-países socialistas es la realidad de la globalización de las economías a través de los mercados. El tipo de tecnologías generadas o impulsadas desde los años 50 (desde el microprocesador hasta la decodificación del DNE) crearon oportunidades que solo los mercados y la globalización fueron capaces de adoptar al nivel de productos y procesos.

Nuevamente la historia demostró la capacidad impulsiva del cambio tecnológico que exige adaptación de las instituciones y las actividades. Resistir el cambio es elegir la marginalización.

**igualdad en las oportunidades económicas y políticas, no es un objetivo en competencia (trade-offs) con el crecimiento económico y la sostenibilidad de los recursos, sino que es la condición necesaria para un crecimiento sostenible y para la estabilidad democrática.** Este corolario representa un cambio substancial con respecto a los paradigmas sobre desarrollo económico que informaron la experiencia de la mayoría de los países de ALYC hasta el principio de los años 80.

En el paradigma anterior, a la distribución más justa del ingreso se la consideraba como **un objetivo** en competencia con el crecimiento y la sostenibilidad de los recursos naturales. Ahora es necesario considerar a la igualdad de oportunidades como **un medio o condición** para lograr el crecimiento económico y mantener la democracia política. De esta manera, las nuevas realidades técnico-económicas están impulsando a los países, a establecer acuerdos constitutivos que impulsen un **crecimiento económico de base social amplia.**

### **Reducción de Pobreza Rural bajo condiciones de Globalización**

La posibilidad de un crecimiento de base social amplia nos presenta con

una serie de desafíos. La tasa de pobreza absoluta en ALYC siempre ha sido y continúa siendo alta. ¿Cómo reducir la pobreza al mismo tiempo que se reduce el déficit fiscal y en particular los gastos de inversión pública? En el caso más específico de la pobreza rural, ¿Cómo reducirla cuando el ajuste estructural requiere eliminar las intervenciones gubernamentales en los mercados?

El propósito de este corto ensayo es investigar tales preguntas para el caso del desarrollo rural, entendiendo por tal los cambios institucionales, los desarrollos organizativos, y los programas de inversión destinados a aumentar el poder de generar ingresos entre los pequeños agricultores y los campesinos pobres. Más específicamente, se investigará **el desarrollo rural bajo las nuevas condiciones de globalización económica a través de los mercados.**

El desarrollo rural requiere cambios institucionales, desarrollo de mercados, inversiones en recursos humanos e infraestructura productiva, y programas para que los pequeños agricultores se beneficien de la expansión de la agro-industria y el comercio exterior.

Entre los cambios institucionales se cuentan: la seguridad en la tenencia y titulación en propiedad privada de las tierras de los pequeños agricultores y campesinos; el desarrollo de mecanismos no conflictivos de acceso a la tierra, desde los bancos de tierra hasta sistemas de arrendamientos eficientes y justos; y la igualdad de oportunidades entre los hombres y mujeres respecto al acceso a la tierra y otros recursos. La **posibilidad de acceso a la tierra y la seguridad de su tenencia y arrendamiento** son los que permiten el uso más eficiente de las mismas, incluyendo la decisión de invertir en su conservación y en otras mejoras.

El desarrollo rural para los pequeños agricultores y campesinos, además del acceso y seguridad de la tierra, depende del acceso al mercado de capitales, más específicamente de los mercados del crédito de inversión y operación en la agricultura y la agroindustria rural. La experiencia del crédito subsidiado a través de la banca oficial que se dio en muchos países de ALYC durante las décadas pasadas no fue efectivo desde el punto de vista del desarrollo agrícola y además ya no puede ser sostenido por las nuevas realidades. Lo necesario para el desarrollo agrícola de las economías rurales es un crédito

oportuno y no un crédito subsidiado. El desarrollo de instituciones financieras para la agricultura de pequeños agricultores sin embargo no existe o es muy imperfecta en la mayoría de los países. Esto se debe en gran medida a que el crédito subsidiado ofrecido por la banca oficial eliminó los incentivos para el desarrollo de una banca privada o no gubernamental. **El desarrollo de instituciones financieras apropiadas y no gubernamentales** es entonces un pre-requisito para un desarrollo rural de base.

Finalmente, la dinámica del nuevo estilo de crecimiento económico basado en la apertura, la iniciativa empresarial privada, los mercados competitivos, y tasas reales de cambio más altas, se espera que favorecerá a la agro-industria de exportación y de sustitución de importaciones. Si estas condiciones son apoyadas con programas de generación y transferencia de tecnologías apropiadas es de esperarse que los beneficiarios inmediatos de las nuevas políticas serán los agricultores comerciales y los empresarios de la cadena agro-alimentaria. Entonces, uno de los nuevos retos para las políticas de desarrollo rural será la implementación de **programas para incorporar a los pequeños agricul-**

## **tores en las nuevas oportunidades de la agro-industria comercial.**

El desarrollo rural, por supuesto que continuará dependiendo de inversiones en riego y caminos rurales que beneficien a los pequeños agricultores y campesinos. También continuará dependiendo de inversiones que conserven sus suelos y programas que transfieran conocimiento tecnológico y gerencial. La capacidad de los gobiernos de gastar en este tipo de inversiones, sin embargo, se encuentra muy limitada en la mayoría de los países a consecuencia de sus ajustes fiscales y las condiciones del crédito de ajuste.

Frente a las necesidades de tales gastos y las restricciones para financiarlos, se vuelve más imperativo **una vía empresaria hacia el desarrollo rural**. Si el estilo de crecimiento del sector agrícola es de base amplia, y asegura que los pequeños

agricultores participarán en la expansión de la agroindustria de exportación o de sustitución de importaciones, es posible inducir una inversión privada para el desarrollo de la infraestructura productiva mencionada en el párrafo anterior.

## **Encadenando los Pequeños Agricultores con la Agro-Industria**

¿Cómo lograr la incorporación de los pequeños agricultores a la agroindustria?

Para esto será necesario **un nuevo tipo de programas de desarrollo rural**.

En varios países de la región los objetivos y medios de los programas de desarrollo rural se conformaban a un paradigma de “contribución de los campesinos al desarrollo agrícola”<sup>4</sup>. Las nuevas realidades requieren otra paradigma: “contribución del de-

-----  
<sup>4</sup> Estos programas de desarrollo rural eran consistentes con el modelo dual de desarrollo económico predicado a partir de los años 50. En este modelo la agricultura tradicional contribuía su excedente de mano de obra y alimentos para el desarrollo de los sectores modernos (ya sea agricultura enclave, manufacturas en las ciudades y burocracia estatal). Este excedente, se pensaba, era posible por el exceso de población en el campo o mediante el aumento de la productividad agrícola de los campesinos. Bajo este paradigma, una función de los programas de desarrollo rural era el aumentar la productividad agrícola y la comercialización de alimentos de los campesinos.

sarrollo agro-industria empresarial al desarrollo rural" <sup>5</sup>.

El objetivo de estos programas es articular a los pequeños agricultores con empresas comerciales agro-industriales. Estas formas de articulación incluyen desde la contratación agrícola (**contracting farming**) hasta la relación propietaria de los pequeños agricultores con las empresas agro-industriales. Algunas de estas formas de articulación se están desarrollando espontáneamente e incluso tienen una vieja pero limitada trayectoria.

Este es el caso de la contratación agrícola <sup>6</sup>.

Aunque la contratación agrícola asegure un mercado para los pequeños agricultores y campesinos, en el largo plazo no asegura un aumento significativo en el ingreso neto. El reto entonces es desarrollar formas organizativas que permitan a los pequeños agricultores y algunos grupos de campesinos participar en los beneficios de la actividad agro-industrial y el comercio de exportación. Esto solo se puede lograr transformando a los pequeños agricultores en accionistas (**stock-holders**) de tales empresas.

La articulación propietaria de los pequeños agricultores requiere entonces un desarrollo de organiza-

-----  
<sup>5</sup> Los esfuerzos para hacer participar a los pequeños agricultores y campesinos en la agro-industria e incluso la exportación son de vieja data. Sin embargo los medios usados para lograr tal objetivo no fueron efectivos en muchos casos. En general se trabajó con los conceptos de organización colectiva de empresas o desarrollo de capacidad empresarial y gerencial entre campesinos. Las agencias internacionales o nacionales de desarrollo económico, por ejemplo USAID, promovieron el desarrollo de Federaciones de Cooperativas de Producción o Servicios. Otras agencias promovieron la organización de empresas asociativas de reforma agraria. El apoyo a estos sistemas organizativos se basaba en dos principios: una preferencia ideológica por este tipo de organización de la producción sin considerar las realidades de los incentivos; y el supuesto de las economías de escala en la producción.

Concomitante con este apoyo a las formas colectivas y paternalistas, se realizaron muchos esfuerzos en convertir a los campesinos en pequeños empresarios. Este enfoque se basó en gran parte en dos motivos: por un lado, un fundamentalismo agrario que idealizaban la vida campesina y por otro lado una propuesta de seguridad alimentaria basada en la autosuficiencia productiva (**food first**).

<sup>6</sup> La dinámica de la contratación agrícola y lechera en realidad surge de la demanda de las grandes empresas agro-industriales. Este es un fenómeno bastante universal de los agro-negocios. Las grandes empresas optan por la contratación como un medio para reducir los costos de transacciones con la misma lógica que en otras épocas optaban por la integración vertical. Las nuevas realidades de pequeños agricultores más educados y entrenados, la mayor protección gubernamental a los trabajadores agrícolas, y las limitaciones en los mercados de tierra, pueden transformar a la contratación agrícola en un proceso menos costoso que la propia administración agrícola.

ciones alternativas a las bolsas y mercados de valores (**security and bond markets**) por un lado, y el desarrollo de agro-negocios con responsabilidad social por otro lado. Este tipo de organizaciones intentan reconocer las diferencias socio-económicas entre la agricultura campesina y la comercial.

El siguiente ejemplo ilustra un prototipo posible de tales organizaciones: Los campesinos y pequeños agricultores de una región se organizan en una variedad de asociaciones empresarias y cooperativas dependiendo de sus productos y características sociales. Estas organizaciones son posibles por la existencia de cierto liderazgo dentro de los propios campesinos. Estas organizaciones campesinas, representadas por sus líderes naturales, son las accionistas de una empresa agro-industrial organizada como sociedad anónima. Tal empresa es dirigida por gerentes contratados por sus capacidades técnicas y empresarias, quienes conducen los negocios con el principal objetivo de maximizar los beneficios.

La empresa contrata con los campesinos, a través de sus organizaciones, la producción agrícola, provee crédito para operación, y suministra asistencia técnica. La empresa tiene una política de distribución de dividendos que requiere una reserva previa para invertir en infraestructuras productivas o sociales para beneficio de las comunidades rurales accionistas.

Tal modelo organizativo responde a la siguiente lógica y experiencia. En general no resulta realista que los pequeños agricultores y campesinos se conviertan en accionistas de empresas que operan dentro de una cultura comercial. Sin embargo ellos pueden ser propietarios indirectamente a través de sus organizaciones, representadas por líderes capaces de funcionar en dos ambientes socio-económico, el campesino y el comercial. El componente más importante para este tipo de proyecto es el encadenamiento entre las organizaciones campesinas y las empresas comerciales<sup>7</sup>.

-----  
<sup>7</sup> El Departamento Agrícola del Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado estudios para el diseño de este tipo de proyectos. Los mismos requieren la participación de organizadores sociales y de empresarios privados con un interés social.

El desarrollo rural bajo condiciones de globalización y apertura es una condición para la estabilidad de los acuerdos constitutivos y así, prerequisite para el crecimiento económico y la democracia política. Esta afirmación reconoce explícitamente que la vía empresarial y del mercado puede expresarse bajo varias formas. Una de ellas es la vía de base social amplia. La viabilidad de esta vía no puede depender de las fuerzas del

mercado exclusivamente, sino de decisiones de tipo políticas. De la capacidad de reconocer que las oportunidades de ALYC dentro del nuevo orden económico internacional requieren ajustes, y que para tales ajustes sean viables y estables tienen que fundarse un principio de igualdad de oportunidades.

¿Tendremos la habilidad y coraje de ensayar la mejor vía disponible?



# LOS EFECTOS DEL AJUSTE EN LA PEQUEÑA PRODUCCION RURAL (EL CASO DE COSTA RICA)

William Reuben  
José Cazanga\*  
Sergio Roben

---

Los pequeños y medianos productores agropecuarios no reaccionan de manera homogénea ante el ajuste. El conocimiento de sus respuestas es vital para impulsar innovaciones.

---

Las políticas de ajuste estructural deben ser consideradas como un elemento crucial del entorno del sector informal que condiciona y define limitaciones y posibilidades para éste. En la medida que en Costa Rica se experimenta un proceso de ajuste estructural temprano en comparación con otros países de América Latina,

es interesante realizar un análisis de los resultados que este proceso ha tenido sobre la pequeña y mediana producción rural, a partir de la propia experiencia de trabajo del CECADE con este sector y de un conjunto de investigaciones desplegadas por la Institución. Los resultados de esta reflexión arrojan importantes pistas

-----  
\* Investigadores del CECADE. Costa Rica.

en cuanto a las estrategias de apoyo al sector, en un contexto mercado por la incertidumbre y el desconcierto, tanto en los mismos productores como en las instituciones públicas y ONG's que les brindan apoyo.

### **Heterogeneidad dinámica**

Se han establecido diversas desigualdades que es necesario delimitar. En primer lugar, se observa que el acceso a los recursos productivos es desigual lo que evidencia un proceso de concentración. Se advierte para una gran mayoría de los productores estudiados, un débil acceso al crédito, a la asistencia técnica y muchas veces al suelo.

Además, estos pequeños y medianos productores están sujetos a un desarrollo regional desigual que afecta sus condiciones de inserción en las redes de comercialización y de distribución de beneficios estatales. Tales condiciones generan un conjunto de factores que inciden en la trayectoria diferencial, seguidos por las diversas regiones estudiadas en los procesos de transformación productiva, así como la mayor o menor velocidad e intensidad de estas modificaciones.

También con respecto a la gestión de las instituciones públicas del sector agropecuario, se advierte un desarrollo y una cobertura desiguales por parte de las mismas, a través de sus diversas actividades y programas sobre los pequeños y medianos productores. En esta medida se tiende a afectar la recepción y acceso de estos sectores de productores a servicios en el campo de la investigación, la transferencia tecnológica y la capacitación; en el apoyo crediticio; en los procesos de comercialización y en particular de regulación en las transacciones de productos no tradicionales.

Los pequeños y medianos productores agropecuarios no reaccionan de manera homogénea ante el ajuste. Se han podido identificar diversas situaciones socioproductivas que expresan la heterogeneidad constitutiva de estos sectores de la población campesina y la transicionalidad a la que actualmente están sujetos en muchos casos.

El conocimiento de las diversas respuestas socioeconómicas y culturales a un proceso tan englobador como el ajuste, es indispensable para contribuir a una definición más precisa de propuestas alternativas de desarrollo global y rural, considerando

los contornos reales de las necesidades y potencialidades de estos diversos segmentos de pequeños y medianos productores agrícolas.

### **Diversificación productiva con lógica de disminución del riesgo**

En general se aprecia una situación de relativo estancamiento del proceso de producción agrícola de estos pequeños y medianos productores ante la incertidumbre en el mercado, tanto para productos tradicionales como no tradicionales, así como en la producción de algunos granos básicos. Otro elemento que se agrega a estas dificultades, es el poco manejo tecnológico y la ausencia o retraso de la investigación agronómica y de mercado para diversificar la oferta productiva.

Con respecto a la dinámica de los sistemas de cultivo, se puede decir que en el período de ajuste ya se advierten diferencias regionales en la oferta así como en los mercados en que se insertan. De las situaciones regionales observadas se han encontrado tres tipos de respuestas de parte de las pequeñas y medianas unidades productivas:

- Una primera, tendiente a la transformación de los sistemas de cultivos

y con una mayor y más clara orientación hacia cultivos no tradicionales de exportación.

- Una segunda, caracterizada por la prevalencia de una situación de sistemas de cultivos más tradicionales con base en el café, el tabaco y en menor medida la caña de azúcar. Esta situación regional presenta un panorama de diversificación más lento que en la región anterior y ha experimentado importantes tropiezos, asociados, por un lado, a la caída estrepitosa de los precios de los productos tradicionales de exportación en los últimos años, y a la fuerte raigambre cultural vinculada al cultivo de estos productos.

- Una tercera, caracterizada por una relativa continuidad en un patrón de cultivos centrados en los granos básicos. En esta situación regional, los pequeños productores han debido insistir en la producción de productos básicos, combinando con ganadería en pequeña escala. Todo esto ante la compleja situación de debilidad en los programas de promoción en la diversificación que condiciona un relativo atraso en la investigación de nuevas opciones productivas rentables y en un menor nivel de inversiones que garanticen una mejor inserción al mercado.

A pesar de las transformaciones y signos de debilitamiento general de la economía campesina, se advierte que en las tres situaciones regionales arriba descritas y para todos los tipos de productores, con grado diferencial, la producción de granos básicos continúa constituyendo un componente de sus sistemas de cultivo, orientándose ya sea al consumo familiar como al mercado. Tal situación lleva a pensar en el carácter estratégico que tiene esta producción para la estabilidad de la familia campesina y para la formulación de una política de seguridad alimentaria.

Es decir que, la producción de granos básicos como maíz y frijól debería contemplarse como un componente que sigue guardando significación dentro de un enfoque de diversificación de los sistemas de producción campesina. Es importante indicar que aquellas unidades que optaron por la diversificación productiva manteniendo, sin embargo, la producción de alimentos dentro de su sistema de cultivos, han logrado mayor capacidad para sobrevivir a los embates de un mercado altamente inestable y competitivo. Haciendo un símil con el sistema financiero, se podría decir que la diversificación productiva al interior de la unidad campesina representa coberturas

(“hedges”) en las que se ponen en juego valores futuros y presentes para la disminución de riesgos.

### **Participación restringida en el mercado externo no tradicional**

Con respecto a la participación de los pequeños y medianos productores dentro de las iniciativas de diversificación hacia productos agrícolas no tradicionales para la exportación se pueden señalar las siguientes conclusiones:

a) La participación de estos productos es limitada, reduciéndose a ciertas zonas que cuentan con condiciones agroclimáticas especiales; localización junto a vías de comunicación y cercanías a puertos de embarque durante el año; desarrollo de programas estatales y privados de promoción y comercialización de nuevos productos. Esto reduce claramente las posibilidades para otros productores de zonas más alejadas y que no logran desarrollar este cuadro de condiciones favorables.

b) Los pequeños productores que logran incorporarse a estos procesos de diversificación tienden a hacerlo fundamentalmente en aquellos cultivos para los cuales disponen de una experiencia o han estado presentes

en su cultura agrícola como la producción de tubérculos especialmente la yuca. Así mismo se incorporan en aquellos cultivos que no les presentan grandes requerimientos tecnológicos y para los que pueden disponer de algunas facilidades de crédito, apoyo tecnológico y posibilidades de comercialización.

c) Los pequeños productores que logran incorporarse a estas iniciativas han desarrollado una posición de subordinación en el proceso de comercialización que se ha evidenciado en la débil regulación y equidad en los procesos de transacción. Por otro lado, ante las eventuales contingencias de inestabilidad en la demanda y en los precios de estos cultivos no tradicionales, las empacadoras tienden a discriminar la producción de los pequeños productores orientándose a la adquisición de la producción de productores más grandes.

d) De lo anterior se desprende que la diversificación productiva desde la perspectiva de la pequeña producción ha tenido alcances muy limitados. Este proceso de diversificación ha sido selectivo, tanto en términos regionales como sociales. Además no ha significado lograr un pleno fortalecimiento productivo ni el desarrollo de condiciones para generar un

excedente por parte de la mayoría de estos pequeños y medianos productores que les permitiera intensificar el uso del suelo y de la fuerza de trabajo familiar. Como se desprende de las percepciones vertidas por estos productores, en muchos casos esta diversificación ha venido a implicar mayores riesgos, inestabilidad e incrementos de costos.

### **Nuevos modelos organizativos y de participación**

En cuanto a los efectos y las respuestas en el plano organizativo, se ha apreciado un desarrollo desigual de las organizaciones que agrupan a estos pequeños y medianos productores. Las viejas organizaciones reivindicativas de lucha por la tierra, ceden espacio a nuevas organizaciones y liderazgos que tienden a ofrecer respuestas en el plano de la gestión productiva y económica a sus afiliados.

No obstante, y este es un fenómeno muy reciente, se advierte un creciente convencimiento por parte de los agricultores de la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones en el plano de la negociación y la incidencia en la formulación de políticas que los afectan. Desde el punto de vista de

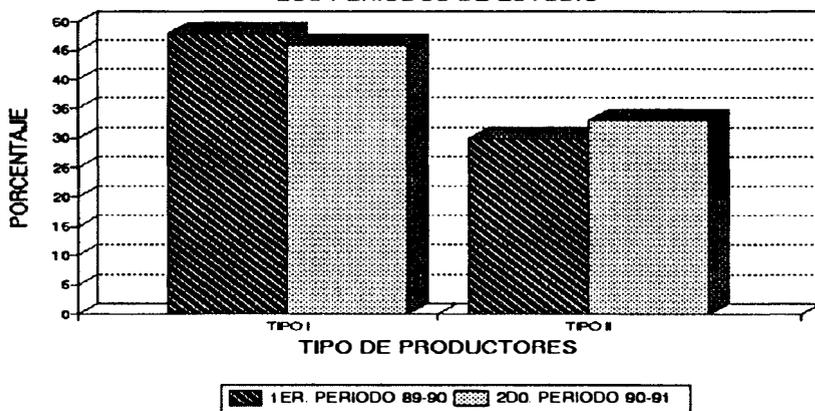
las relaciones entre las bases y las dirigencias se refuerzan las expectativas de los afiliados para que las organizaciones asuman posiciones más dinámicas en estos procesos de negociación y gestión de recursos, conducentes al despliegue de iniciativas en el campo de la diversificación productiva, investigación de mercados, procesos de comercialización y agroindustriales.

En ese proceso de negociación se observa sin embargo un nuevo es-

quema de alianzas que supera la vieja intermediación política de los partidos y otras instituciones tradicionales de la sociedad política.

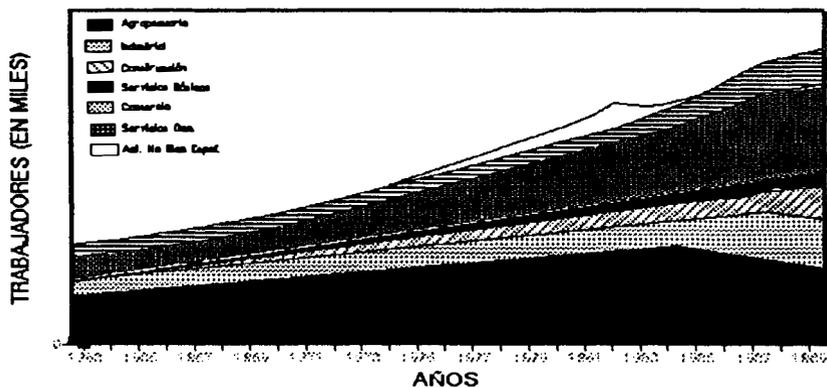
Las ONG's pasan a ocupar un papel más activo en los procesos de negociación política, pero al mismo tiempo, aparecen nuevos núcleos de contradicción entre las ONG's y las organizaciones de base popular, producto de este reacomodo de roles e identidades.

OSA, EVOLUCION DE LOS TIPOS DE PRODUCTORES I Y II SEGUN LOS PERIODOS DE ESTUDIO



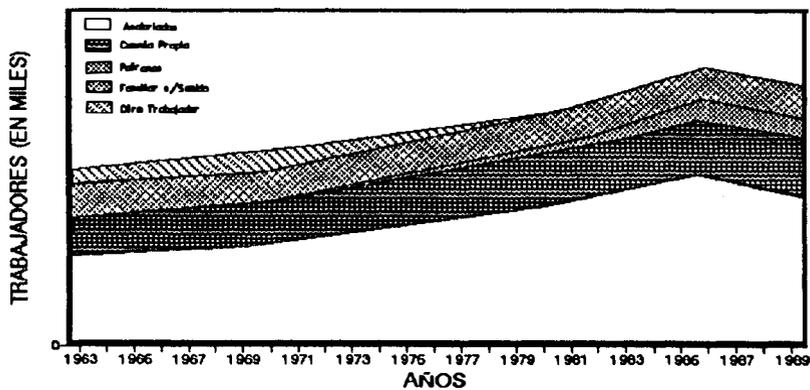
ORGANISMO: CEBALDE - ESCUELA DE SOCIOLOGIA, UPA

## POBLACION CUENTA PROPIA SEGUN SECTORES PRODUCTIVOS



Fuente: Elaboración con datos de D.G.E.C.

## COMPOSICION DE LA FUERZA DE TRABAJO DEL SECTOR AGROPECUARIO



Fuente: Elaboración con datos de D.G.E.C.

## **BIBLIOGRAFIA**

*DE JANVRY et al. 1989 Rural Development in Latin America: An evaluation and a Proposal. IICA. San José.*

*DE SOTO, H. 1986 El otro sendero. El Barraco, Lima.*

*KLEIN, E. 1990 Crédito, heterogeneidad y pobreza. En: Lecciones sobre el sector informal. PREALC. Santiago.*

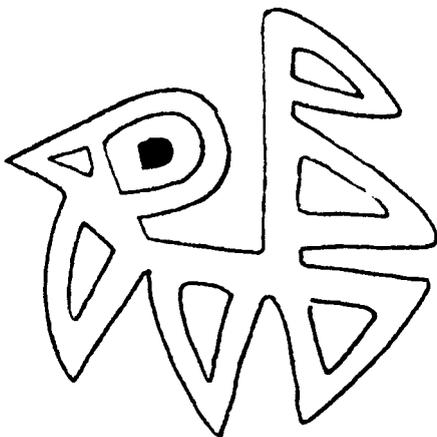
*LOPEZ, H. et. al. 1990 El impacto del crédito sobre el empleo y los ingresos de las microempresas en Colombia. En: Lecciones sobre el sector informal. PREAL. Santiago.*

*PEREZ SAINZ, J.P. 1992 Informalidad urbana en Centroamérica: Estructuras, lógicas y modelos de acción. Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo. Policopiado por publicarse. San José.*

*PREALC. 1978. Sector Informal: Funcionamiento y políticas. PREALC. Santiago.*

*ROBERTS, B. 1979. Cities of Peasants. The Political Economy of Urbanization in the third World. Sage. Beverly Hills.*

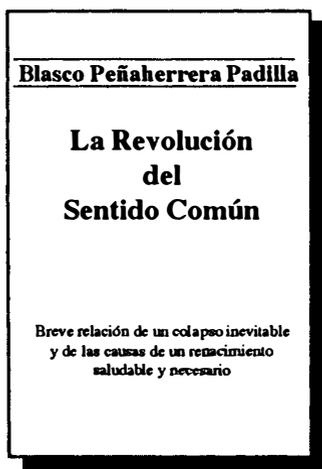
*TOKMAN, V.E. 1978. Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza. En: Revista de la CEPAL. Primer semestre.*



## CRITICA BIBLIOGRAFICA

# EL "SENTIDO COMUN" DE BLASCO PEÑAHERRERA

José Sánchez Parga



Un título desafortunado, pero cuya idea recurre todas las páginas, ya que nunca el "sentido común" ha sido objeto o sujeto de revolución alguna en la historia, nunca tampoco con sentido común se ha producido ciencia - guiados por el sentido común seguiríamos creyendo que el sol se mueve alrededor de la tierra, y con sentido común Cervantes no hubiera escrito El Quijote.

No es posible entender como el autor pudo revestir tanto ditirambo, ni sentirse aludido por la referencia a

“una intelectualidad que se sostuvo en base de elogios mutuos” (Pág. 12).

El libro en cuestión, **La Revolución del Sentido Común**, nos merece una inicial crítica destructiva en sus aspectos formales y de contenido, para luego realizar una crítica constructiva.

A pesar del esfuerzo editorial del índice por organizar los materiales, el texto se conforma en base a una miscelánea de artículos más o menos breves, siempre insuficientes para la problemática planteada, confeccionados de manera muy artesanal: referencias a autores, obras, citas, sucesos o episodios, todo ello descontextualizado y a propósito de los cuales el autor ejerce una función de comentarista.

El índice de autores no sostiene el tratamiento y conocimiento de los temas; así, al interrogarme como se cita a Schumpeter descubro aliviado (Pág. 155) que el autor utiliza una cita de Drucker, que cita a Schumpeter. Este frecuente comportamiento no le impide al autor referirse a títulos de textos en su edición original, aunque el solo utilice la versión castellana.

En una sola página (141), es capaz de ensartar la discusión del programa económico de Lenin de 1921, la autoridad de un pasaje de la **Política** de Aristóteles sacado de su contexto y un comentario de Lamartine a propósito de la Asamblea Constituyente.

Por otro lado el autor debería ser un poco más riguroso al usar autores que no han hecho más que divulgación (caso de Gordon Childe), y mucho más cuando aventura proyecciones sobre el régimen de propiedad en la antigua Mesopotamia (el período de Uruk es tres mil años antes de Cristo y no cinco mil !!) (Pág. 139). A este propósito puede el lector preguntarse sobre el asiriólogo que inspiró tales interpretaciones sobre los sellos. Y para no salirse de la asiriología y del asombro, cómo justificar la fantástica asociación entre las representaciones del Estado moderno y el poder en la antigua Sumer y el actual Kim-Il-sung nor-coreano (Pág. 119)?

Como este crítico comparte las veleidades literarias del autor, quiero confesarle que no me gusta su estilo e invitarle a reconsiderar un párrafo de muestra: “el dramático juego entre el joven inerme y las trepidantes moles de acero dura interminables

seis minutos. De pronto, los tanques arremeten frontalmente y su frágil burlador **de hace algunos instantes desaparece triturado bajo las orugas**” (Pág. 18). Pero más me disgustan sus usos estilísticos menos inocentes y que reflejan el simplismo maniqueo que recorre toda la obra. Por un lado están el “lucido y minucioso” (Pág. 22), el “brillante periodista” (Pág. 33), “de las más brillantes inteligencias” (Pág. 138) “los más brillantes teóricos sociales” (Pág. 146), “autoridades cimeras de la economía” (Pág. 161), “genial autor” (Pág. 197), “infatigable promotor de la libertad... de magistral hondura” (Pág. 126), “Honra y prez de la cultura Ibérica” (Pág. 29), metáfora esta última que nadie usaría hoy en España no por cursi sino por franquista. Por otro lado, en cambio, encontramos “cohorte de pensadores y letrados” (Pág. 115), “Fariseos teóricos y prácticos” (Pág. 162), “Supremo guru de la sociología” (Pág. 189, en referencia a Agustín Cueva), “Sociólogos y lingüistas anhelantes de notoriedad” (Pág. 49).

Intuyo que el autor abriga una suerte de recelo y resentimiento hacia los sectores académicos, los científicos sociales (a quienes bajo su vicepresidencia se llamó “sociólogos vagos” ), las grandes y profundas co-

rientes de pensamiento; por eso, achacar al “estructuralismo” de “esotérica terminología”, más que aportar al debate, corre el riesgo de descalificarlo intelectualmente.

Para un lector con ligera deformación cartesiana el texto no tiene principio ni fin, menos una organización interna, donde algunos tópicos obsesivos se vuelven recurrentes, y a pesar de la búsqueda de una secuencia histórica, el autor resbala por encima de los sucesos, de las opiniones, de autores y citas. Y lo que es peor, el libro no tiene una idea o argumentación originales. Quizás porque el autor no pretendió realizar un estudio analítico; se limita a opinar. En el fondo trata de imitar a J. F. Revel. Lo que justifica esta crítica es que en Francia son muy claras las fronteras entre opinadores y pensadores, pero aquí corremos el riesgo de confundir lo uno con lo otro.

Pasando ya aquí a una crítica más reconstructora, la alusión “al retorno al Liberalismo” (pág. 19) nos inspira la sospecha que el autor pudiera no haber asumido que la actual revolución liberal, el neoliberalismo, aunque feudataria del pasado, tiene una forma histórica muy diferente. Y este equívoco no me extrañaría, ya que el autor de **La revolución del**

**sentido común** estaría profesando, aun sin saberlo, una “historia natural”, que no casualmente Crane Brinton (*The Anatomy of Revolution*, Vintage Books, New York, 1965, la ed. 1938), aplicó a las grandes revoluciones. Esta tentación de la “historia natural” reposa sobre una creencia fundamental y muy simple: la existencia de ciertas regularidades en la marcha de la historia, el ordenamiento secuencial de tales regularidades, las cuales ofrecen al historiador o sociólogo un principio de desciframiento de la realidad y sus procesos, y una ilusión comparativa entre todas las singularidades históricas.

A continuación me propongo mostrar brevemente cómo tal presupuesto, aunque implícito, afecta el tratamiento de tres tópicos centrales en el libro: **la libertad, la propiedad privada y el Estado**, que se presentan para el autor como fenómenos inherentes a la naturaleza humana, con un sentido y valor universales, casi metafísicos y metahistóricos.

La idea o experiencia de “lo privado” no es la misma en una antigua tribu amazónica, en una moderna sociedad europea, y ni siquiera es comparable la privacidad de la burguesía quiteña, de la burguesía mediterránea o de la

burguesía anglosajona; un padre que llama a la puerta de la habitación de su hijo de nueve años y pide permiso para entrar reproduce en él una idea de privacidad muy diferente de aquella familia donde todos comparten habitualmente los mismos espacios domésticos. La distancia que dos personas mantienen durante una conversación no es la misma en el Sur de España, en Suecia o en Japón, y el uso de la mirada en las calles de New York no es comparable con lo que sucede en las de Roma.

También la **propiedad** es una categoría histórica, que evoluciona, y presenta valores y sentidos muy diversos de acuerdo a diferencias socio-culturales, entendiendo por cultura no un “barniz” como sostiene el autor (Pág. 119). Si Blasco Peñaherrera no fuera tan alérgico al “estructuralismo”, y leyera a Levi-Strauss, entendería que lo que él llama “naturaleza humana” solo deja de ser una abstracción, cuando se comprende como la síntesis o generalización de todas las diferencias y diversidades socio-culturales de la historia humana.

El concepto de “propiedad”, de “libertad”, de “poder” y “autoridad” (dos nociones estas últimas cuya diferencia el autor no parece captar

cuando se refiere al **en-sí** y al **lugar** en su referencia de la nota 61), ni son unívocos ni han tenido siempre a lo largo de la historia y a lo ancho de las culturas el mismo sentido y valor. En la Grecia clásica, por tomar un ejemplo del propio autor (Pág. 113), es la “polis”, la ciudad, el fundamento de las libertades individuales, por eso el esclavo no podía ser libre, y viceversa; el cristianismo contribuirá a un desarrollo distinto de libertad, que ya, para la tradición semítica o hebrea, era diferente de la griega.

Recurrir a Hume para fundar la propiedad privada en la “naturaleza humana” es desconocer los presupuestos filosóficos de Hume; de otro lado este esencialismo sería incompatible con excepciones de propiedad común, “en casos cuya división es imposible o inconveniente” (Pág. 139). El uso, propiedad y posesión colectiva de la tierra en muchas sociedades agrarias, o la presa cazada de la que el propio cazador no puede comer por ser propiedad del grupo, limitándose a comer la presa de otros cazadores, son ejemplos del carácter histórico de una institución.

El afán de fundar ciertos principios en la naturaleza humana, de verlos realizados desde los orígenes de la

historia, y de considerar que ésta se divide en buenos y malos ejemplos, no responde a una pura simplicidad del autor. Bajotanto despliegue ilustrativo hay una idea y voluntad totalitaria que Blasco Peñaherrera solo interpreta, por que responde a la lógica neoliberal, como ha mostrado Michel Schooyens en *La dérivate totalitaire du libéralisme* (Edit. Universitaires, París, 1992). Mientras que en los regímenes comunistas, el Estado liquidaba la sociedad civil por una dominación y absorción de lo privado por lo público, el extremismo neoliberal puede hacer tan totalitaria una democracia como una dictadura, al liquidar también la sociedad civil, reduciendo y absorbiendo lo público por la dominación de lo privado.

En el texto no se establecen los presupuestos de una teoría particular de las transformaciones del Estado, no porque el autor carezca de condiciones o de interés, sino porque de acuerdo a sus principios, el Estado estaría de más; y sin embargo descubre la forma Estado por toda la historia. Pero como solo hay un modelo ideal de Estado, el autor no puede comprender que “la pócima Keynesiana” (Pág. 158) del Estado benefactor pudo tener sentido en una fase determinada del desarrollo de las

sociedades capitalistas, donde ya no fue viable dos décadas después.

Sin entrar a discutir el carácter excedentario del Estado y ese otro vacío teórico respecto a la correspondencia entre forma de sociedad y forma de Estado, nos parece importante señalar que para el autor, como curiosamente para el actual gobierno, toda la "reforma del Estado" se reduce a la disminución de su volumen y a la desburocratización; no debe olvidar que fue vicepresidente de la República en un gobierno que infló el Estado más que su predecesor y que su sucesor, concretamente en tres aparatos: el Banco Central, el IESS y el Ministerio de Finanzas.

Una reforma y modernización del Estado supone algo más que privatizar y desburocratizar. Ecuador es de los pocos países de América Latina, donde no se ha llevado a cabo proyecto o programa alguno de descentralización del Estado y de regionalización; precisamente en un país, en el que el centralismo ha he-

cho en gran medida crecer el Estado, y donde el regionalismo representa un serio escollo para la gobernabilidad. Por otro lado, descentralización y regionalización comportan no solo una democratización interna del Estado sino también una ampliación de los márgenes de participación socio-política. Pero no está en la mira neoliberal, una real reforma del Estado que solo puede ser objeto de un pacto y consenso de todos los sectores involucrados.

Incompleta quedaría esta crítica sin una felicitación final a Blasco Peñaherrera por habernos proporcionado un texto polémico, que inaugure un debate más amplio entre políticos y científicos sociales, ya hoy menos empecinados en fundar sobre principios y doctrinas sus prácticas y discursos sociales, y más preocupantes por los reales procesos históricos del mundo, de América Latina y de nuestro país. Tras la "crisis de los paradigmas" a todos nos compromete hoy la refundación de un pensar futuro, que pueda ser un pensamiento anti-paradigmático.

ECUADOR

# Debate

Quito-Ecuador, diciembre de 1992

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Los 100 días de Durán-Dahik**

DIEGO CORNFIO

**Crisis de legitimidad y legitimidad de la crisis:  
un proyecto social ausente**

JEANNETE SANCHEZ

### TEMA CENTRAL

**Impacto del proceso de ajuste económico sobre la  
reproducción social del Ecuador en los años ochenta**  
SONIA RODAS Y JURGEN SCHULTZ**Medidas del 3 de septiembre: ¿Un paquetazo más?**

GALO ABRIL OJEDA

**El ajuste económico del nuevo gobierno**

MARCO FLORES

**Sobre el nuevo reajuste económico:****La lógica coherencia de una irracionalidad**

ALBERTO ACOSTA

**Ajuste y políticas sociales en América Latina**

ADOLFO FIGUEROA

**Japón cuestiona el enfoque del Banco Mundial sobre  
ajuste estructural**

FONDO DE COOPERACION ECONOMICA DE ULTRAMAR

### ANALISIS

**Tenemos crisis para rato**

HUMBERTO CAMPODONICO

**Tecnología y ética**

JUAN CARLOS RIBADENEIRA

### DEBATE AGRARIO

**El desarrollo rural en tiempos de cólera**

CARLOS BENITO

**Los efectos del ajuste en la pequeña producción rural  
(el caso de Costa Rica)**

WILLIAM REUBEN, JOSE CAZANGA, SERGIO ROBEN

### CRITICA BIBLIOGRAFICA

**El "Sentido Común" de Blasco Peñaherrera**

JOSE SANCHEZ-PARGA