

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US \$ 18

ECUADOR: S/. 13.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 4.500

ECUADOR DEBATE

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

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

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

PORTADA

Tomada de "Posters Glasnost & Perestroika"



\$ 5,00

ECUADOR DEBATE

28

Quito-Ecuador, Abril de 1993

EDITORIAL

COYUNTURA Y CRISIS

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

Equipo de Coyuntura, CAAP

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

Equipo de Coyuntura, CAAP

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

Equipo de Coyuntura, CAAP

TEMA CENTRAL

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

Equipo de Coyuntura, CAAP

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

Alberto Acosta

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

Pablo Lucio Paredes

La descentralización en la reforma del Estado / 164-183

José Sánchez Parga

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

José V. Troya

La privatización en la modernización del Estado / 197-215

Juan B. León

Cuestiones del Estado / 217-229

Alberto Graña

LIBROS / 231-232

ANALISIS

América Latina: Todavía en el laberinto / 235-254

Germánico Salgado

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

Germán Rojas / Francisco Lara

DEBATE AGRARIO

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

Manuel Chiriboga

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

Rafael Guerrero

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Sobre populismos y economías / 303-313

Pedro Páez

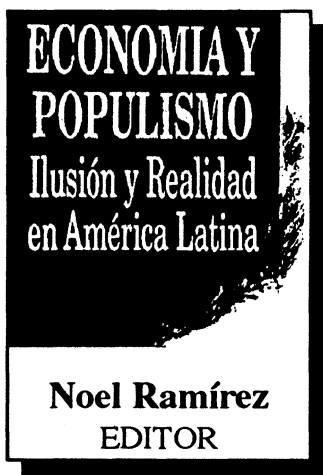
BIBLIOTECA



FLACSO
ECUADOR

SOBRE POPULISMOS Y ECONOMIAS

Pedro Páez



acá de su polémica figura -recuperada seráficamente desde la nostalgia por tirios y troyanos- quedan las disputas teóricas que inquietaban hace una década a los foros académicos y políticos en torno a la significación histórica y a la categorización del fenómeno velasquista. Populista o no?. Tras las posiciones que protagonizaron el debate estuvo siempre el interés por definir contenidos que permitiesen comprender una realidad para superarla.

Los cien años del natalicio de Velasco Ibarra han dado lugar a multifacéticas reminiscencias. Entre ellas, aunque solo lejanamente, se ha vuelto a poner en el ambiente el debate en torno al “populismo” que habría protagonizado tan singular político. Más

Esa pretensión científica daba continuidad al esfuerzo de las ciencias sociales latinoamericanas por depurar sus categorías y conceptos. Solo así podfa salvarse de la vaguedad y la ubicuidad a un “populismo” que inicialmente comprendía desde los narodniki

rusos y los movimientos de “farmers” norteamericanos de hace casi un siglo, hasta Perón y Vargas, y desde las experiencias del conservadurismo velasquista en Ecuador hasta las revoluciones china y cubana. En la dicotomía de lo racional y lo irracional, y entendiendo por racional el ordenamiento establecido por las experiencias de modernización de la Europa Occidental, se dijo “populista” a todo aquello que implicaba alejamiento de la ortodoxia en la gestión del control de masas, a cualquier concesión a los de abajo en la cultura de dominación y, en el modo de hacer política, a cualquier alternativa audaz de controlar y encauzar catárticamente la movilización popular.

Largo trecho debieron recorrer las ciencias sociales hasta depurar el término y ligarlo, en su acepción más estricta, a los procesos de integración política de las masas expulsadas de matrices precapitalistas en el campo. Procesos articulados desde una alianza de la emergente burguesía industrial con otros sectores urbanos subalternos, incluyendo el proletaria-

do. En torno a esas líneas así definidas, continúa la discusión (redes clientelares, referentes simbólicos, etc.).

Hoy regresa con fuerza otro vago y ubicuo “populismo”. Como que nunca hubiese corrido agua bajo el puente. Claro, por las exigencias de la crisis, aparece en el seno de otro discurso: el de la economía tecnocrática. “Populista” es ahora toda opción que disienta, en política económica, de la ortodoxia neoliberal. En el gran saco deben entrar, por supuesto, los gobiernos de Perón y Vargas, pero también los de Allende y los sandinistas, y los del primer período de Carlos Andrés Pérez y Alan García, y los de Velasco Alvarado y de Siles, y los de Alfonsín y de López Portillo, y los gobiernos brasileños de los últimos sesenta años, y ... En fin, todo lo que no está en (el) orden. Vaya categoría!.

La conceptualización de esta reciente acepción, había venido ganando terreno desde corrientes de opinión ligadas a la “nueva derecha” que ha copado espacios de

difusión cada vez más masiva. Siendo la hora de su sistematización y su puesta a punto para el mundo académico, el nuevo (?) paradigma -para usar el andamiaje descriptivo kuhniano- empieza a ser difundido por textos de aceptación creciente, con el destino manifiesto de pasar a ser, dentro de poco, parte indiscutida del léxico común de la "ciencia normal". Dado el carácter piramidal y jerárquico de la producción y circulación de las ideas en esta sociedad, no es preciso arrancar consensos más allá de sectores de élite.

Papel muy destacado en la difusión de esta visión de las experiencias latinoamericanas recientes le correspondería a la publicación de la compilación de N. Ramírez: "Economía y Populismo: Ilusión y realidad en América Latina" ¹, publicado por el Programa de Estudios y Entrenamiento Económico del INCAE en el Ecuador, con auspicios de la AID y el Ministerio de Finanzas del Ecuador, para la capaci-

tación empresarial del país. Se trata de un esfuerzo inteligente de reunir en un solo texto las lecturas básicas para presentar la propuesta que "compara y caracteriza la política macroeconómica de tipo populista frente a otro tipo de política de naturaleza ortodoxa", como viable y coherente. Y única.

La publicación nos trae, en nítida impresión, desde el marco teórico para caracterizar qué debe y no debe hacerse en política económica (véase los trabajos de Ramírez y el tantas veces reeditado y aplaudido artículo de Dornbusch y Edwards: "La macroeconomía del populismo en América Latina"), hasta consejos relevantes de marketing político y gobernabilidad (Lindenberg, M.: "Evaluación del impacto político de las estrategias económicas: Manejo de ganadores y perdedores"; y De Pablo, J. C.: "Cómo fracasar rotundamente como Ministro de Economía"), pasando por un par de evaluaciones polémicas pero muy inte-

¹. INCAE-PROGRESEC, Quito 1991.

resantes sobre el desfase entre intenciones y resultados de la política económica sandinista.

Por supuesto, el tema del desfase entre intenciones (o talvez, en muchos casos, solo ofrecimientos) y resultados, subyacente a los textos enunciados, resulta medular para evaluar no solo a las experiencias analizadas, sino para que América Latina aprenda de su historia y reconozca nuevos caminos, más eficaces y menos ideológicos para su desarrollo. Por eso mismo resulta indispensable velar porque se genere un debate en torno a las posibles alternativas, y que no se presente como última e indiscutible palabra, aquel punto de vista que plantea el "magister dixit" de los gurús del neoliberalismo.

La desobediencia

Más allá de los propósitos conscientes de los autores involucrados en esta y otras publicaciones relativas, el anatema de "populista" permite una identificación

fácil y maniquea de todo lo que, en la perspectiva ortodoxa, no debe hacerse si se posee una elemental dosis de honestidad y raciocinio. La receta está dada. Hay que estudiársela, difundirla para convencer y aplicarla. Como en toda propuesta de la "ciencia normal", no cabe discutir el paradigma, a lo sumo empeñarse en resolver sofisticadamente los eventuales enigmas internos que surjan.

Si los ejemplos de los que se infirieron las características talle única del otro "populismo" fueron el Brasil de Vargas y la Argentina de Perón, los de éste son el Chile de Allende y el Perú de García.

Con ellos se ha armado el lecho de Procusto por el que deberán pasar los distintos episodios de política económica, de los más heterogéneos signos clasistas y en las condiciones internas y externas más diversas. Aunque Dornbusch y Edwards advierten en esta versión de su artículo de que la política en las diversas experiencias difiere mucho, y solo la macroeconomía es la misma, en

una publicación más reciente ² prologan y compilan trabajos en una perspectiva generalizante, pese a ciertos señalamientos comparativos ³.

No obstante ciertos planteamientos que subrayan el carácter cortoplacista, “facilista” y autodestructor de las prácticas “populistas”, la definición del paradigma, en general, subyacente en este tipo de literatura la sintetizan Dornbusch y Edwards:

“Entendemos por <<populismo>> un enfoque al análisis económico que hace hincapié en el crecimiento y la redistribución del ingreso, y minimiza los riesgos de la inflación y el financiamiento deficitario, las restricciones externas y la reacción de los agentes económicos ante las políticas <<agresivas>> que operan fuera del mercado.” ⁴

Inclusive se adelanta un esquema general de las condiciones del surgimiento y la secuencia que lleva inevitablemente al colapso, conforme señalan los lineamientos de estos mismos autores:

Tras una política económica conservadora o inclusive programas de ajuste recesivos se fortalece una corriente de opinión sobre la necesidad de implementar alternativas más ligadas a la expansión y el bienestar ⁵, sobre el margen de holgura que la propia estabilización previa ha logrado en los balances fiscal y externo.

Al amparo de éstas reservas, de la posibilidad de establecer ciertos racionamientos a las importaciones y de la significativa capacidad instalada ociosa existente, se lanza una política de reactivación y redistribución. Vía controles administrativos y sub-

² DORNBUSCH, R. y EDWARDS, S.: “The macroeconomics of Populism in Latin America”, U. of Chicago Press, USA 1991.

³ Ver, por ejemplo, KAUFMAN & STALLINGS: “The Political Economy of Latin American Populism”, o CARDOSO & HELWEGE: “Populism, Profligacy and Redistribution” en la publicación mencionada.

⁴ Cf. RAMOS, op. cit., p. 39.

⁵ Otros recalcan la inestabilidad y el descontento como premisas claves del surgimiento del fenómeno, por ejemplo, DE CASTRO & RONCI: “Sixty years of populism in Brazil”, en la composición mentada.

sidios se busca manejar los precios relativos, rezagando a aquellos rubros claves para una política de sustitución de importaciones y de fomento industrial: el tipo de cambio, la tasa de interés, los bienes salarios -en especial los agrícolas-, y bienes y servicios provistos de una u otra manera por el sector público. Todo ello ligado a propuestas más o menos radicales de reestructuración de la economía en torno al ahorro de divisas y la ampliación del mercado interno sobre la base de incrementos en el salario real y, talvez, modificaciones en los esquemas vigentes de propiedad.

Un primer momento, de éxito del programa: crece el producto, los salarios reales, el empleo y la utilización de capacidad ociosa; los controles de precios y los subsidios evitan que la inflación se dispare y las escaseces resultantes de esos controles y de la expansión de la demanda se subsanan con importaciones financiadas con suspensión de pagos externos o disminución de reservas.

Pronto se agotan las posibilidades de este esquema y empiezan a encadenarse recurrentemente cuellos de botella. El déficit fiscal crece por el esfuerzo interventor y tiende a ser financiado por vías que resultan inflacionistas. Se agotan inventarios de bienes nacionales e importados: los primeros, desincentivados en tanto la estructura de estímulos armada ad hoc no contrarresta las condiciones globales de rentabilización; los segundos, presa de los controles y del agotamiento del fondo de divisas. Dependiendo de la conflictividad de la experiencia, el plazo de estos agotamientos se acorta por boicot abierto de productores y exportadores internos, o proveedores de fondos internacionales.

Para una tercera etapa, los desequilibrios fiscal y externo alcanzan niveles críticos y se desatan procesos de inflación alta o hiperinflación. Bajan la producción, los salarios reales y el empleo. Fracasa la alternativa y se entrará inminentemente a una cuarta etapa -generalmente bajo un nuevo gobierno- de ajuste or-

todoxo y reducción dramática del salario real .

Otras pistas

Para detectar los graves errores voluntaristas que se dieron en la gestión de procesos que están enmarcados en leyes objetivas del modo de producción en esta fase de su desarrollo, es ineludible un esfuerzo científico crítico de gran envergadura. Sobre todo, en lo que respecta a la importancia de las restricciones presupuestarias en la sanción de la ley del valor y a la complejidad de los mecanismos del capitalismo monopolista de estado: su rigor puede convertir a políticas bien intencionadas, en un verdadero desastre para sus supuestos beneficiarios.

Para el efecto, sin duda, resultan muy valiosos muchos de los planteamientos de la literatura aquí reseñada. Pero es necesario hacer memoria que con la misma fuerza y seguridad con que se plantea ahora esta receta y se santanizan las antiguas políticas desarrollistas y keynesianas, se impuso, hace pocas décadas, como

verdad indiscutible el evangelio del desarrollismo y la síntesis neoclásica-keynesiana, sin opciones viables.

Como parte del propósito de restringir opciones, se presenta a esto como un debate meramente académico sobre quién tiene razón respecto a un modelo de realidad ahistórico y abstracto. Pero solo podrán superarse los fuertes condicionamientos sectarios de ambos bandos una vez que se ubique que no solo se trata de un quiebre teórico, sino que, básicamente, las condiciones de operación de las leyes del sistema han dado un salto cualitativo.

En torno a este tipo de consideraciones, creemos, pueden abrirse nuevas pistas de comprensión sobre los caminos que ha seguido y puede seguir América Latina. Veamos.

El papel de los desequilibrios macroeconómicos está determinado por las condiciones esenciales de la acumulación del capital y de la evolución de la tasa de ganancia, tanto en el centro

como en la periferia, entendidas, claro, en su articulación jerárquica y asimétrica. La historia del capitalismo está guiada por los esfuerzos individuales y colectivos por avanzar por encima de sus contradicciones internas, y dentro de ellas una línea explicativa clave se define por la tendencia descendente de la ganancia y sus contratendencias.

Los movimientos cíclicos de la acumulación (ciclos de Kitchin, Juglar y Kondratief, en especial) están gobernados por los cambios en la correlación entre esas fuerzas. Todos ellos están marcando el curso y el ritmo de las modificaciones del sistema y del agotamiento de ciertas posibilidades y su relevo eventual. Pero sobre todo, estos cambios son más profundos en torno al curso de las ondas largas o de Kondratief. Centremos nuestra atención en el último ciclo de este tipo que permitió al capitalismo sus momentos más prósperos, tras la II Guerra Mundial.

El desarrollo del trabajo improductivo, la imparable terciariza-

ción de la economía, la intervención estatal, el manejo de los precios relativos, las políticas expansivas y deficitarias, etc., constituyeron en su momento alicientes efectivos al crecimiento del capital. Hasta que se agotan como tales y se convierten en su contrario: lastres perniciosos a una rentabilidad que pugna hoy por recuperarse.

Durante la onda larga de ascenso las contratendencias a la caída de la tasa de ganancia son eficientes; por tanto, la correlación entre las inversiones productivas y las especulativas favorece a las primeras, prima un ambiente de acumulación sobre el de monopolización (la concentración sobre la centralización). Estos períodos son propicios para el desarrollo tecnológico y su eventual despliegue dentro del aparato productivo: un mercado creciente auspicia el paso de una innovación a la fase de maduración y producción a escala dentro del llamado ciclo del producto, dentro de horizontes temporales generalmente rentables.

En esas condiciones, la gestión de la demanda agregada a través de los instrumentos que el capital disponga en determinado momento de su desarrollo, le permitirá superarse a sí mismo, ir más allá de sus propios límites. Así, la respuesta del aparato productivo define ritmos acelerados de acumulación tanto en su aspecto de reproducción ampliada de la ganancia del capital, cuanto en su contenido de desarrollo del proceso de trabajo, de crecimiento del aparato productivo. La producción de mercancías rentables crece formidablemente al tenor de la expansión del consumo (y del desperdicio).

Por eso, las políticas crediticias expansivas, el déficit fiscal y los desbalances externos resultaban entonces mucho menos indigestos que ahora: ante cualquier variación de la demanda agregada, predominan los efectos sobre la economía en cantidades antes que en precios. Los desequilibrios macroeconómicos tenían su costo ⁶, pero mucho más manejable

y funcional que lo que posteriormente sucederá.

En cambio, esos mismos instrumentos de política tienen otros efectos cuando la onda larga cambia de sentido. Es decir cuando las contratendencias a la caída de la tasa de ganancia se debilitan y la rentabilidad promedio tiende a estrecharse, se vuelven más frecuentes y más largas las recesiones, se exacerban los diferenciales de ganancia en base a la monopolización con las consecuentes desproporcionalidades que acarrearán, la especulación se vuelve más atractiva que el hecho de alimentar un capital productivo con inciertos resultados.

Entonces, y siempre y cuando el grado de monopolización de los mercados específicos se lo permita, los incrementos en la demanda agregada tienden a traducirse mayoritariamente en inflación y no en más producción.

La estanflación (estancamiento con inflación) es un fenómeno

⁶. Así lo testimonia la interpretación kaldoriana de la inflación, por ejemplo.

omnipresente (aunque latente) desde la crisis global que viene afrontando el capital desde los años sesenta, justamente por los niveles de centralización y de desarrollo del capital ficticio (acciones, certificados financieros, títulos valores, etc.) que ha alcanzado el sistema en esta fase de su maduración. Es la contratendencia particular que esgrimen los monopolios para recuperar rentabilidad, gracias a su capacidad de imponer precios.

En la medida que esa capacidad estuviese lesionada por la competencia, el capital individual y colectivamente se vería forzado a otras alternativas de rentabilización basadas principalmente en una mayor eficiencia del proceso productivo a partir de innovaciones técnicas. Ahora, las expectativas poco rentables que ofrece el mercado desestiman la posibilidad de comprometer ingentes masas de capital fijo para la introducción masiva en la producción de un mar de desarrollos técnicos, acumulados al amparo de la investigación con propósitos bélicos.

En este ambiente resultan particularmente delicadas las opciones en la gestión macroeconómica. Los equilibrios monetarios, fiscales y externos trazan mínimamente el marco de desempeño de la ley del valor y de la moneda nacional para una economía en intenso conflicto. Las transferencias de valor y la disputa del excedente trasciende las fronteras nacionales y el manejo monetario, fiscal y cambiario influye fuertemente en su orientación; más cuanto menor sea la asimetría de la relación.

Desde esa perspectiva, la viabilidad de alternativas de política económica para los países subdesarrollados es muy limitada. El dogal de la deuda permite no solo garantizar flujos de excedente hacia el sistema financiero metropolitano, sino además obliga a exacerbar las condiciones del intercambio desigual (por la desesperación simultánea de todo el tercer mundo por exportar) y a desistir -por los cambios de políticas- de determinado tipo de producciones que auspician una mayor asimilación tecnológica.

Todos estos elementos contribuyen a mantener a su favor y a minimizar el peso de la balanza de pagos centro-periferia.

El camino impuesto resulta particularmente incómodo para el capitalismo de Latinoamérica respecto al de otras regiones subdesarrolladas: la configuración clasista y su correlación de fuerzas, las articulaciones internas de la economía y las perspectivas de su reproducción quedaron marcadas por el papel que le tocó jugar en la onda de ascenso previa del capitalismo a nivel mundial.

En efecto, el redespigie industrial planteado como un "segundo aliento" para el capital productivo metropolitano troqueló, a través de una determinada versión de la sustitución de importaciones, la reproducción de la formación social y el papel del estado en ello.

Las políticas de ajuste y estabilización ligadas al pago de la deuda y la apertura han implicado dramáticas alteraciones a los patrones de vida de las mayorías, sin garantizar aún un nuevo esquema de reactivación sustentable para la economía en su conjunto.

Hoy por hoy, América Latina está presa del monopolio de los recursos y las posibilidades. Millares de trabajadores sin empleos, mientras fábricas y haciendas funcionan a medio gas. Es necesario buscar una respuesta desde la lógica de las mayorías.

Talvez una mirada al tema desde esta lógica permita definir alternativas. No recetas, pero sí una agenda de investigación científica y antidogmática que aborde las respuestas que nuestros países demandan... y con premura.



EDITORIAL**COYUNTURA Y CRISIS**

Evaluación y perspectivas de la política económica, 1992-1993

Equipo de Coyuntura, CAAP

Dellcuencia, narcotráfico y población penitenciaria en el Ecuador 1974-1992

Equipo de Coyuntura, CAAP

Los derechos humanos en el Ecuador: Una proxlmación cuantitativa

Equipo de Coyuntura, CAAP

TEMA CENTRAL

"Agenda para el desarrollo" del Ecuador: Plan de acción del gobierno y reforma del Estado, 1993-1996

Equipo de Coyuntura, CAAP

Cinco pasos para un Estado solidario, democrático y eficiente

ALBERTO ACOSTA

Modernización del Estado:

Justificativos, orientaciones y contenido

PABLO LUCIO PAREDES

La descentralización en la reforma del Estado

JOSE SANCHEZ PARGA

El marco constitucional y la descentralización con referencia al proyecto de ley de modernización del Estado.

JOSE V. TROYA

La privatización en la modernización del Estado.

JUAN B. LEON

Cuestiones del Estado

ALBERTO GRAÑA

LIBROS**ANALISIS**

América Latina: Todavía en el laberinto

GERMANICO SALGADO

La usura escondida tras los cálculos financieros y bancarios

GERMAN ROJAS / FRANCISCO LARA

DEBATE AGRARIO

El desarrollo rural de América Latina en los 90

MANUEL CHIRIBOGA

Voluntad de Dios: Los campesinos y la producción del banano

RAFAEL GUERRERO

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Sobre populismos y economías

PEDRO PAEZ