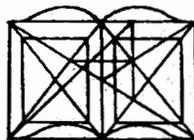


BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES
Volumen 6

LA ECONOMIA POLITICA
DEL ECUADOR
CAMPO, REGION, NACION

Editor: Louis Lefebvre

Proyecto FLACSO - CERLAC I



CORPORACION EDITORA NACIONAL
QUITO, 1985



CORPORACION EDITORA NACIONAL

Hernán Malo González (1931 - 1983)

Presidente Fundador

Enrique Ayala Mora

Presidente

Luis Mora Ortega

Director Ejecutivo

BIBLIOTECA DE CIENCIAS SOCIALES

Volumen 6

LA ECONOMIA POLITICA DEL ECUADOR:

Campo, Región, Nación

Editor: Louis Lefebvre

Impreso y hecho en el Ecuador

Revisión de textos: María Cuvi

Supervisión Editorial: Jorge Ortega

Levantamiento de textos: Azucena Felicita, Rosa Albuja

Diseño Gráfico: Edwin Navarrete

Impreso en Editora PORVENIR

Derechos a la primera edición:

CORPORACION EDITORA NACIONAL, 1985

Veintemilla y 12 de Octubre

Edif. Quito 12 El Girón W of. 51

Tf. 554558 P.O. Box 4147

Quito - Ecuador

CONTENIDO

Presentación	11
Agradecimientos	15
CAPITULO 1	
<i>Louis Lefebvre</i>	
El fracaso del desarrollo: Introducción a la Economía Política del Ecuador	17
CAPITULO 2	
<i>Carlos Larrea Maldonado</i>	
El Sector agroexportador y su articulación con la economía ecuatoriana durante la etapa bananera (1948 - 1972): Subdesarrollo y crecimiento desigual	35
CAPITULO 3	
<i>Manuel Chiriboga Vega</i>	
La crisis agraria en el Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso	91

CAPITULO 4 <i>Luciano Martínez V.</i> Articulación mercantil de las comunidades indígenas en la Sierra ecuatoriana	133
CAPITULO 5 <i>Gilda Farrell</i> Migración temporal y articulación al mercado urbano de trabajo. Estudio de caso	179
CAPITULO 6 <i>Peter C. Meier</i> El artesanado ecuatoriano: situación actual, estrategia de supervivencia y perspectivas de desarrollo	197
CAPITULO 7 <i>Edgar Pita S.</i> Políticas de Fomento a la pequeña industria en el Ecuador	219
CAPITULO 8 <i>Fabio Villalobos</i> Ecuador: Industrialización, empleo y distribución del ingreso: 1970-1978	243
CAPITULO 9 <i>Graciela Schamis</i> Desarrollo industrial e inversión extranjera: una interpretación	293
CAPITULO 10 <i>Gilda Farrell</i> El movimiento sindical frente a la segmentación tecnológica y salarial del mercado de trabajo	337
CAPITULO 11 <i>Arnaldo M. Bocco</i> Políticas estatales y ciclo económico	369
CAPITULO 12 <i>Jaime Moncayo G.</i> Problemas del sector externo de la economía ecuatoriana	405

CAPITULO 13

Liisa North

**Implementación de la política económica
y la estructura del poder político en el Ecuador**

425

Los autores

459

FLACSO

461

CERLAC

462

Publicaciones de la Corporación Editora Nacional

463

POLITICAS ESTATALES Y CICLO ECONOMICO*

INTRODUCCION

En el presente trabajo se desarrolla un análisis sobre las políticas estatales y fiscales llevadas a cabo durante los años posteriores al denominado auge petrolero en el Ecuador. En las primeras secciones se pone de relieve la literatura relacionada con el tema del desarrollo y la modernización periférica, para luego estudiar las políticas fiscales del Estado. En ambos casos se vincula el papel de las instituciones públicas con el proceso de desarrollo, y se analiza la gestión estatal de administración del ciclo económico, poniendo énfasis en el impacto de las políticas tributarias sobre el proceso de acumulación, a largo plazo.

Por razones de espacio y por las limitaciones del enfoque seguido, se ha descartado del análisis el estudio del papel de las clases sociales (que cualquier lector puede legítimamente demandar) a fin de detenerse, más específi-

* Quiero agradecer los valiosos comentarios que fueron hechos, a las anteriores versiones del presente trabajo, por los integrantes del tomo de Economía durante los seminarios realizados en Toronto, Canadá, en mayo de 1981, y en Quito, Ecuador, en julio de 1982. Los profesores Louis Lefebvre y Miguel Murmis, por un lado e Ignacio Llovet y Ana Proietti por otro, realizaron comentarios detallados y observaciones sugerentes que me ayudaron a definir la versión final. A todos ellos mi reconocimiento más amplio, aunque ninguna de estas personas es responsable de las interpretaciones y conclusiones del ensayo, los cuales son de mi exclusiva responsabilidad.

camente, en el proceso de modernización periférica.

En líneas generales se sostiene la hipótesis de que, dado el auge petrolero, el Estado ecuatoriano promovió un estilo de desarrollo, a largo plazo, que fomentó la transferencia asimétrica de recursos hacia el sector moderno de la economía, en detrimento de los grupos y sectores pertenecientes al sector tradicional.

Específicamente, las políticas fiscales se orientaron hacia la construcción de un modelo de política de desarrollo que promovió la concentración de capitales en el sector que tenía una elevada penetración de cambio tecnológico olvidándose de atender las necesidades de los sectores postergados, especialmente del sector agrario.

EL PROBLEMA TEORICO: DESARROLLO, ESTADO Y POLITICAS PUBLICAS

El capitalismo periférico ha pasado por sucesivas etapas de transformaciones desde los años 30. En el caso latinoamericano, sobre todo después de la segunda guerra mundial, los procesos de auge y recesión se sucedieron en el marco de una continua modernización y crisis de las economías nacionales.¹ El crecimiento económico y la transformación de los ciclos de acumulación de capital, se modificaron por la acción política de las clases sociales.

En los últimos años, especialmente a fines de la década pasada y primeros años de la presente, la literatura económica y política ha prestado mucha atención a este problema. Luego de varias décadas de modernización y desarrollo, la sociedad latinoamericana marcha hacia una fase signada por la recesión y la crisis generalizadas.

Los estilos de desarrollo fueron cambiados radicalmente y la promoción del modelo de industrialización sustitutiva fue alterado por los designios ideológicos de la apertura externa y la internacionalización de las políticas económicas. Así, durante la década pasada, asistimos a una modificación del estilo predominante en la conducción de las políticas estatales de desarrollo, pasando hacia un período que está caracterizado por las ideas sustentadas en los principios de administración "racional" de la crisis. ¿Cuáles fueron, entonces, los aspectos relevantes de la fase anterior que motivaron esos cambios? O, dicho en otras palabras ¿por qué se produjo este cambio brusco sin una adop-

¹ En buena parte de los países de la región el proceso de desarrollo ha seguido los patrones del ciclo *stop-go*. En otras palabras, a la fase de expansión, iniciada después de la década de los 50, le ha seguido un complejo período de estancamiento, con un freno en la reproducción del ciclo de auge y en la transformación de las relaciones de producción. Luego se ha reiniciado un período de prosperidad. A lo largo de este estudio, se vincula esta conducta con los patrones domésticos de acumulación capitalista.

ción de políticas intermedias que significaran menores costos para los diferentes pueblos latinoamericanos?

La literatura especializada ha dedicado muchas páginas al problema. Los organismos regionales y los centros de investigación ha contribuido, en buena medida, a la aclaración de las causas estructurales que promovieron el estilo de desarrollo dominante en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, las advertencias efectuadas cayeron en el vacío. Los intereses económicos y los procesos políticos fueron, obviamente, más precisos y efectivos. La modernización, promovida por el auge del centro capitalista en los años 50, se detuvo y dio paso a la racionalidad ortodoxa que, con diferentes matices, se difundió a lo largo de los países latinoamericanos.

La ideología predominante durante los años posteriores a la década de la gran depresión, fue formulada sobre la base de una transformación de la estructura productiva, promoviendo el crecimiento de las actividades modernas — especialmente la industria — pivotes del nuevo eje de acumulación. Este nuevo estilo produjo un conjunto de eslabonamientos que dieron como resultado, a largo plazo, la modernización de la estructura económica y social. El auge del proceso de industrialización fortaleció a los mercados nacionales y a los sectores productivos y promovió una progresiva modificación del sistema social. Estos principios sustentaron el *paradigma de desarrollo* adoptado en los países de América Latina, tanto en aquellos de industrialización “temprana” como en los de industrialización tardía. La ideología del desarrollo y las ideologías políticas de un amplio espectro de las organizaciones corporativas estuvieron teñidas por estas ideas.²

Más precisamente, la modernización económica y la industrialización impulsaron un proceso expansivo de promoción del desarrollo de la periferia que luego produciría resultados semejantes a los alcanzados por los países del centro.³ La modernización y el progreso técnico pasaron a comandar las nuevas modalidades del desarrollo, pero en un contexto diferente de relaciones entre los países periféricos y el centro capitalista avanzado.

A lo largo de este “sendero del progreso”, los países de la región comenzaron a mostrar signos de permanente desestabilización en sus sistemas económicos. Una progresiva concentración de esfuerzos para transferir los frutos del crecimiento a la acumulación en el sector industrial, sobredimen-

² El *paradigma del desarrollo* puede definirse como el conjunto de políticas globales adoptado por el Estado, con el propósito de definir, a largo plazo, el proceso de articulación de las estructuras productivas a los mercados internacional y nacional. Este proceso permitió configurar los patrones de acumulación de capital en los que se apoya el estilo conformado.

³ Cf. L. Lefebvre. *On the paradigm for economic development*. World Development 2 (1): 1-8, 1974.

sionó las economías urbanas en detrimento del sector agrario. El sector externo, paradójicamente constituido en el motor de los modelos que dominaron el escenario latinoamericano, mostró evidentes signos de crisis debido al manejo displicente de los programas de asignación de recursos en favor del sector urbano-industrial.⁴

Las ideas de apelar conscientemente a la demanda agregada con el propósito de estimular una multiplicación del ingreso nacional — dentro de un contexto de relativa austeridad para el sistema económico — generaron deficiencias estructurales que, más tarde, imposibilitarían un cambio dinámico del conjunto de las políticas macroeconómicas. El origen del estilo, adoptado en los primeros intentos de modernización, configuró el paradigma que sobrevivió durante varias décadas. Un amplio crecimiento de las actividades urbanas; modernización de la industria; fuertes dotaciones de progreso técnico; y fuertes estímulos estatales a la inversión de capital, fueron, entre otros, los principales factores de perturbación del sistema en su conjunto.⁵

En todo este contexto de definiciones de nuevos estilos de desarrollo, el Estado desempeñó un papel central en los países latinoamericanos. El *paradigma de la modernización* fue puesto en marcha por un Estado que materializó estos objetivos a través de un conjunto, explícito, de políticas gubernamentales. El programa de la modernización también llegó a las instituciones estatales y así fue como, para la concreción del programa, los nuevos patrones de desarrollo contaron con el concurso activo de la acción estatal. Las políticas de estímulo a la demanda agregada; los programas de transferencia de excedentes desde el circuito estatal hacia el sector privado y la esfera internacional; la orientación del aparato productivo nacional; la definición de las políticas económicas como la construcción de la hegemonía; y el control del conflicto social fueron las características que distinguieron la actividad estatal latinoamericana en el contexto de la modernización capitalista periférica.

Para ello, el Estado actuó como un instrumento dinámico de absorción y reproducción de las ideologías del desarrollo. La promoción del paradigma de la industrialización (como fue definido el proceso de sustitución de importaciones) se caracterizó por las políticas de cambio tecnológico y adap-

⁴ Cf. B. Hopenhayn. *Notes on the international economy and the external sector in Latin America*. In: L. Lefebvre y L. North. *Democracy and development in Latin America*. Toronto, CERLAC-LARU, 1980; F.H. Cardoso y E. Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1969; y R. Prebisch. *La crisis del capitalismo y el comercio internacional*. Revista de la CEPAL no. 20, 1983. Estos autores realizan una síntesis sobre el problema del sector externo en América Latina.

⁵ Lefebvre y North, *Op. cit.*, pp. 1-18; y Prebisch, *Op. cit.*, Consúltense estos autores para una crítica detallada.

tación de las estructuras socioproductivas domésticas a los patrones de consumo del capitalismo en los centros. El Estado latinoamericano se caracterizó, en esta fase, por el manejo del conflicto político y la administración del consenso entre las clases sociales, más allá de las tradicionales funciones de gestión del proceso económico (inversión global y políticas monetarias), y de reproducción de la fuerza de trabajo.⁶

Este proceso de transformación social y económica repercutió sobre el Estado, modernizando sus funciones específicas. A partir de esta etapa, el modelo global de desarrollo requirió un nuevo tipo de institucionalidad estatal que mostrara el carácter de las políticas públicas en la regulación del conflicto social. Emergió así, el Estado latinoamericano moderno, liderando el nuevo *locus* de dominación.⁷ En este contexto, el Estado combinó dos elementos necesarios para el proceso de modernización: a) la organización de la reproducción de la sociedad; y b) la materialización de las actividades gubernamentales.

El primero de estos elementos definió la modalidad de intervención, orientando las acciones normativas del proceso de desarrollo, a largo plazo, a fin de configurar las relaciones con los sectores sociales (clases, grupos y fracciones que intervienen en la gestión de las políticas públicas), relaciones que permitieran la estabilización del conflicto.⁸ El segundo definió las formas de intervención del Estado en la sociedad y en la economía.

Al definir las políticas públicas en el capitalismo periférico, el Estado organiza y estructura las demandas sociales, promoviendo un estilo de desarrollo que está vinculado, explícitamente, con la dinámica de reproducción del capital. En esta fase de la relación Estado-sociedad civil, intervienen las capas o fracciones de las clases sociales que emergen sobre el conjunto para liderar la constitución del bloque hegemónico en el poder. Dentro de este complejo proceso, las fracciones se disputarán, entre sí, la conducción de las políticas gubernamentales y la dirección del modelo que define, *ex-ante*, las relaciones con el conjunto de las demandas sociales. En este plano se conjugan lo que Lechner llama la *lógica del poder* y la *lógica del capital*.⁹

En la esfera económica, el Estado, mediante las políticas globales,

⁶ Cf. Suzanne de Brunhoff. *Estado y capital* s. 1, Villalar, 1980.

⁷ Cf. N. Lechner. *State and politics in Latin America*. Toronto, LARU (documento 31), 1981.

⁸ Cf. O. Oszlack. *Capitalismo de Estado: ¿forma acabada o transición?* In: R. Boneo. *Gobierno y empresas públicas en América Latina*. Buenos Aires, Siap. 1978. p. 27 ss.; y Lechner, Op. cit.

⁹ Lechner, Op. cit., p. 5.

vincula el mercado con el proceso de formación de capital. En este sentido, la labor de las políticas estatales está orientada a la formación y expansión del espacio en el que se desenvuelven las fuerzas que intervienen en el sistema económico. Esto se comprueba cuando se introduce la racionalidad capitalista en sí misma, promoviendo, donde no existe, la monetización en las relaciones de compra-venta, o cuando se apoyan nuevos patrones de acumulación de capital. Entre el Estado y este último proceso, el mercado juega un papel preponderante.

El mercado, por otra parte, puede relacionarse con las políticas que se adoptan a corto y largo plazo. También el mercado y su desarrollo ofrecen perspectivas potenciales que, mediante la promoción del salario (regulación de la oferta de fuerza de trabajo), la regulación del excedente, la distribución del ingreso o las políticas de control de la oferta monetaria es decir, la expansión y administración del crédito), crean las condiciones generales de reproducción del paradigma del desarrollo periférico.

En este contexto, las políticas estatales promocionan la reestructuración progresiva de la formación de capital, apelando al sostenimiento de la tasa de ganancia.¹⁰ La modernización impulsa, y dentro del mismo contexto, el avance de las condiciones generales del desarrollo capitalista; la formación y fortalecimiento de los mercados (tanto de productos como de factores); y la transferencia de los recursos globales con el propósito de reducir la insuficiencia del mercado financiero nacional. El Estado se convierte, de ese modo, en un activo participante en la economía, y su papel es imprescindible para el sostenimiento del paradigma, antes descrito.

Sin embargo, cabe aclarar que más allá de regular las inversiones, orientar el proceso de acumulación, y promover estímulos a la industrialización, la intervención estatal — en el caso de los países latinoamericanos — persiguió propósitos en una dimensión extra económica. Se puede comprobar que, tanto en las etapas de auge como en las de recesión, es imprescindible administrar la oferta de fuerza de trabajo (amortiguando los efectos del desempleo estructural) y coordinar, simultáneamente, los diferentes intereses de clases que dominan la escena política (regulando y arbitrando el consenso político).¹¹

LA ECONOMÍA ECUATORIANA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Después de 1972 y como consecuencia del auge petrolero, la situa-

¹⁰ Cf. A. Bocco. *Estado, finanzas públicas y excedente petrolero*. Revista de Ciencias Sociales 4 (14), 1983.

¹¹ Oszlack, *Op. cit.*, p. 37 ss.

ción de la economía ecuatoriana se ha dinamizado notablemente. Durante los últimos diez años, el desarrollo económico interno se aceleró; conforme los ingresos provenientes del sector externo se transformaron en el núcleo dominante del modelo de crecimiento.

El proceso de industrialización,¹² iniciado con esfuerzo casi una década antes, gracias al ingreso petrolero contó con los recursos necesarios para su financiamiento. El torrente de divisas proveniente del comercio exterior fue utilizado para financiar el proceso de industrialización — con las consecuentes repercusiones sobre el desarrollo de los sectores urbanos —, advirtiéndose una expansiva dinámica económica apoyada por las políticas estatales.

En el decenio 1972-1981 la industria creció a una tasa promedio que supera el 10 o/o,¹³ observándose un comportamiento similar en otras ramas de la economía. El transporte, la producción de petróleo, los servicios comerciales y el sistema financiero mostraron un desarrollo similar, conforme la estructura económica se reproducía a tasas que, en promedio, alcanzaron un nivel significativamente mayor que el de toda la economía latinoamericana.

En otros términos, mientras la situación internacional se tornó cada vez más compleja para la mayor parte de los países latinoamericanos, la economía del Ecuador logró un ritmo acelerado de crecimiento. El resultado del denominado auge petrolero se tradujo en un proceso de modernización ostensible de la economía y la sociedad.

Mientras los precios del petróleo y de los productos agrotropicales¹⁴ aumentaron en el mercado externo, la disponibilidad de divisas mejoró notablemente la situación de la balanza comercial, de las reservas financieras internacionales y de las finanzas públicas. Se incrementó la capacidad para importar, lo cual produjo un aumento en el ingreso de bienes de capital destinados a los sectores de punta, tanto en las ramas que producen bienes primarios como en aquellas que industrializan materias primas.¹⁵

Uno de los aspectos que sobresale en esta coyuntura, es la disfuncio-

¹² Para un tratamiento en detalle de este tema, consúltese los Capítulos 8 y 9 de este volumen.

¹³ Debemos recordar que, para esta misma etapa, la crisis internacional provocó una desaceleración del ritmo de crecimiento económico en las economías subdesarrolladas latinoamericanas. Esto afectó, con mayor fuerza, al sector industrial de las economías con mayor desarrollo relativo en la región.

¹⁴ Paralelamente, se advierte en los primeros años de la década de 1970, una mejoría relativa de los precios de exportación del banano, café y cacao, lo cual contribuyó a fortalecer la estructura del sector externo ecuatoriano.

¹⁵ Cf. A. Bocco. *Ecuador: política económica y estilos de desarrollo en la fase de auge petrolero*. Desarrollo Económico 22 (88), 1983; y Bocco, *Estado finanzas*. . . Op. cit.

nalidad relativa del sector agrícola al ser comparado con el resto de la actividad económica. La modernización alcanzada en los demás sectores no produjo un efecto similar sobre la producción agrícola.¹⁶ Con la excepción de las regiones donde el cambio tecnológico y la racionalidad de la explotación de la producción sufrieron profundas y persistentes transformaciones, en general existe una conducta asimétrica, del sector agrario y del resto de las actividades económicas.¹⁷

La oferta de bienes-salario fue menor que el crecimiento de la población. Se exceptúa de este análisis la producción de algunas mercancías de la Sierra y de la Costa (por ejemplo, papa y arroz respectivamente). Sin embargo, las consecuencias de una política de Reforma Agraria inconclusa¹⁸ promovieron la reproducción del minifundio en amplias capas productoras campesinas.

A diferencia del subsector agrícola, la ganadería mostró una evolución más bien relacionada con las modificaciones experimentadas por el mercado interno. El auge petrolero mejoró los niveles de ingreso de las capas medias y altas, lo cual se tradujo en un notable aumento del poder de compra de amplios sectores sociales. El incremento del empleo y el desarrollo del sector moderno — especialmente en las ciudades — expandió la demanda de carne, leche y derivados lácteos. Este proceso indujo una transformación progresiva de algunas haciendas que abandonaron la actividad agraria y orientaron sus recursos, de trabajo y capital, hacia la producción ganadera.

Una tendencia similar se observa en la política fiscal y monetaria. En el primer caso, los ingresos petroleros mejoraron la capacidad financiera del Estado. El efecto multiplicador de la renta petrolera fue, cada vez, más relevante, sobre todo mientras el precio del crudo crecía en el mercado interna-

¹⁶ Consúltese el capítulo 3 de este volumen, donde se analiza el papel del sector agrario en el modelo global de desarrollo.

¹⁷ Cf. Banco Central del Ecuador. *Memoria del gerente general*. Quito, BCE, 1982; y Consejo Nacional de Desarrollo. *Indicadores socio-económicos*. Quito, CONADE 1982, para un tratamiento estadístico. O. Barsky y G. Cosse. *Tecnología y cambio social*. Quito, FLACSO, 1981; y O. Barsky e I. Llovet. *Pequeña producción y acumulación de capital: los productores de papa del Carchi, Ecuador*. Quito, IICA 1982, para un tratamiento teórico y empírico sobre los cambios en el agro serrano. Vale la pena aclarar que quedan excluidos de esta afirmación el sector ganadero y las actividades forestales.

¹⁸ Cf. O. Barsky. *Iniciativa terrateniente en la reestructuración de las relaciones de producción en la Sierra ecuatoriana*. Revista de Ciencias Sociales 2 (5), 1978. Es interesante resaltar que, mientras el sector agrario experimentó esta tendencia, en la ganadería las consecuencias fueron opuestas debido a que los terratenientes se volcaron hacia una explotación con alta inversión de capital y tecnología, utilizando la fertilidad de las tierras más aptas.

cional. Por otra parte, el incremento de la actividad económica elevó el nivel de ingresos tributarios, aunque la tasa de crecimiento de estos recursos fue inferior al crecimiento del producto interno bruto (PIB).¹⁹

Los gastos públicos fueron financiados, en gran parte, con recursos ordinarios generados por la actividad económica interna y, también, con ingresos fiscales provenientes de la renta petrolera. A partir de 1972 se produce un fuerte aumento de los gastos públicos destinados a los siguientes campos.

- a. Educación y salud.
- b. Obras públicas y desarrollo económico (con particular énfasis en el crecimiento de la infraestructura productiva, carreteras y transporte).
- c. Modernización del propio aparato estatal, tanto en lo que se refiere a la producción como a los servicios (en este sentido, una de las obras más relevantes se la realizó en el sector petrolero gracias a la política de nacionalización ejecutada a partir de 1972 y que más tarde se extendió al resto del sector energético).

El proceso de modernización fue liderado por el Estado, quien ejecutó un conjunto de políticas públicas concentrado en la difusión del progreso económico. En este contexto fue el propio Estado quien impulsó algunas de las obras de desarrollo que dinamizaron las economías regionales. Sin embargo, solo las provincias más importantes (Pichincha y Guayas) captaron, regionalmente, la mayor proporción de los recursos fiscales, mientras que las provincias más pobres (Cañar y Bolívar, por ejemplo) no recibieron "ni una gota del auge petrolero"²⁰

La política monetaria, en cambio, fue más ortodoxa. La tradicional administración de los recursos financieros, desarrollada por las autoridades económicas, procuró expandir la oferta del crédito, convirtiéndose en uno de los factores más expansivos de la producción del sector privado, pero manejando la totalidad de los recursos monetarios con precaución.

El sector externo fue, en los años 70, el motor de la dinámica del de-

¹⁹ Cf. A. Bocco. *Estado y renta petrolera en los años 70*. In: A. Acosta. *Ecuador: el mito del desarrollo*. Quito, El Conejo, 1982; y Bocco, Op. cit. Si medimos la elasticidad-ingreso de los recursos tributarios no petroleros vamos a advertir que es menor que la del crecimiento del PIB. Entre otros aspectos esto se produce porque el Estado no ha diseñado un modelo eficiente de captación de impuestos y porque el desfase de esos tributos se cubre con ingresos petroleros. De modo que la evasión es "protegida" por el propio Estado y su política económica. Un análisis sobre este tema se lo realiza en el próximo acápite. Sin embargo, puede ampliarse la temática del Estado y los recursos fiscales consultando los trabajos citados.

²⁰ Cf. Ministerio de Finanzas. *Estadísticas fiscales y estadísticas petroleras*. Quito, M. de F., 1982.

sarrollo capitalista. El comportamiento de los precios internacionales del petróleo produjo un auge inesperado que cambió las expectativas políticas y sociales, a largo plazo. Así, el crecimiento del flujo de exportaciones recuperó el saldo de la balanza comercial y, con ello, las fuerzas económicas y políticas alcanzaron los recursos necesarios para alimentar el modelo de desarrollo.

A medida que se estabilizaba la situación económica, mejoraba la confianza externa del país, y, paulatinamente ingresaban capitales extranjeros. Este flujo creciente debilitó la balanza de servicios, y la salida de capitales (por concepto de utilidades, regalías, marcas y patentes) fue sensiblemente mayor que el saldo positivo de la cuenta corriente de la balanza comercial. En el inicio de la década del 1980, esta situación se percibe con mayor claridad. El ingreso de capitales externos aceleró el crecimiento global, pero en los últimos años la salida de excedentes — dada la flexible política cambiaria — ha debilitado, seriamente, el desenvolvimiento estructural de la balanza de pagos.²¹

Un cuadro complejo se advierte en el manejo de la política cambiaria. Durante los años pasados la divisa ha mantenido su precio con modificaciones relativas.²² Ello provocó una virtual transferencia de ingresos hacia los importadores (quienes, de este modo, conservaron muy bajos los precios de las mercancías externas), y hacia las capas sociales con un ingreso medio-alto. Estos sectores fueron subsidiados por el Estado en el uso de divisas extranjeras. Las clases sociales de alto y sofisticado consumo tuvieron, así, acceso a bienes muy baratos en términos de la moneda local, lo que provocó un uso indiscriminado de divisas en bienes suntuarios.

Finalmente, en esta breve presentación de la economía ecuatoriana en los últimos años, es necesario resaltar el manejo de la política de precios, salarios e ingreso nacional. Es interesante destacar que el proceso inflacionario ha permanecido en niveles relativamente bajos durante toda la década. Salvo en 1974, cuando el índice de inflación superó el 22 o/o, y en 1983, cuando el proceso de desajustes llevó la variable a sobrepasar el 53 o/o, el resto de la dé-

21 E. Gana y M. Mortimore. *La programación andina y sus resultados en el Ecuador. El papel de las empresas transnacionales*. Santiago, CEPAL-CET (documento 15), 1979. Es interesante resaltar que el capital externo también controla algunas actividades domésticas — especialmente en el sector industrial — que presentan ramas productivas muy concentradas y con fuertes grados de oligopolización.

22 Entre 1971 y 1982 el dólar norteamericano conservó la misma cotización en el mercado oficial de cambios. En el mercado paralelo se presentó una situación semejante. Recién en 1983 fueron introducidas las pautas de la minidevaluación que relacionaron la cotización de las divisas con el proceso inflacionario, lo cual pone de relieve la estabilidad relativa de la economía nacional.

cada, pasada la inflación, se mantuvo por debajo del promedio de América Latina.²³

El proceso inflacionario de los últimos años, especialmente desde 1981, redujo los salarios reales de las capas que perciben los ingresos más bajos. Sin embargo, no se produjeron, como ocurrió en otros países de América Latina, niveles de precios incontrolables que provocaran conflictos económicos y sociales imposibles de ser manejados políticamente. Sin embargo, las medidas económicas adoptadas durante la gestión del gobierno constitucional, generaron un sensible incremento de los precios que componen la canasta de consumo familiar, a la vez que provocaban agitadas expresiones de rechazo por parte de los sectores socialmente perjudicados.

La política de salarios, en cambio, fue muy errática y estuvo relacionada con las demandas de las centrales sindicales. Lo más relevante durante los años de auge petrolero fue el incremento relativamente bajo del empleo. La industrialización privilegió el uso intensivo de capital en detrimento de un desarrollo industrial apoyado en el uso intensivo de mano de obra. Si bien los niveles de empleo fueron relativamente elevados en el ámbito urbano, en la producción agrícola, no obstante, fueron relativamente más bajos. La expulsión del excedente de mano de obra agrícola produjo un flujo migratorio hacia la ciudad, lo cual fortaleció las condiciones de pobreza de amplias capas campesinas que no se integraron al mercado formal de trabajo.

Los salarios, en los últimos años, fueron más altos en el ámbito urbano que en el agro. Esto atrajo a los trabajadores rurales a las ciudades, pero la demanda de puestos de trabajo fue menor que la oferta. Los excedentes de fuerza de trabajo empujaron al sector informal a mantener un mercado con salarios extremadamente bajos y con una población flotante cada vez mayor. El tipo de desarrollo urbano industrial, consolidado a partir de 1972, no propició la utilización de ese excedente de trabajadores, y la legislación de fomento industrial privilegió, claramente, el uso intensivo de capital.²⁴

En el último trienio, pese al incremento de salarios dispuesto por el gobierno constitucional en 1980, los ingresos reales han vuelto a reducirse y el proceso inflacionario que enfrenta actualmente la economía ecuatoriana inexorablemente provocará, a corto plazo, una reducción de las remuneracio-

²³ Cf. Banco Central del Ecuador. *Boletín anuario no. 4*. Quito, BCE, 1982; y El Comercio. Edición internacional. Enero de 1984.

²⁴ Cf. Capítulo 8 del presente volumen. Algunos analistas insisten en que, además de la Ley de Fomento Industrial, la legislación sobre las 40 horas y el aumento de salarios aceleraron notablemente el uso más intensivo de capital en el sector moderno. El encarecimiento del costo del factor trabajo abarató relativamente el uso de capital y esta dinámica económica produjo un fortalecimiento de la tendencia consolidada durante los últimos años.

nes de las capas menos favorecidas de la sociedad.

Es interesante resaltar que, en términos de la distribución de ingresos, durante la década de auge petrolero (1972-1980) se produjo una democratización de los ingresos en favor de los sectores medios. En cambio, los perceptores de altos ingresos mantuvieron su participación en la renta nacional, con una leve mejoría, mientras que los sectores de menores recursos perdieron posiciones relativas en la misma.

Quizás lo más destacado fue que el aumento del empleo en el Estado y la expansión de los servicios produjeron, junto con la deliberada política cambiaria, un traslado de recursos en favor de las capas medias y altas. El aumento del poder de compra de estos sectores impulsó el crecimiento de la producción de algunas ramas de la industria de bienes de consumo y desarrolló nuevas líneas que antes del auge petrolero se encontraban estancadas o virtualmente no existían.

Cuadro 1

ESTADO Y ACTIVIDAD ECONOMICA GLOBAL
(En millones de sucres constantes de 1975)

	Consumo Público	Índice 1974 = 100	Formación de capital fijo público	Índice 1974 = 100	PIB Precios Comprados	Índice 1974 = 100	Gastos Totales Estado	Índice 1974 = 100
1970	7.600	57.8	4.161	66.4	62.912	61.6		
1971	7.429	56.5	4.674	74.6	66.852	65.5		
1972	7.853	59.7	3.295	52.6	76.493	74.9	11.053.0	76.7
1973	8.590	65.3	4.786	76.4	95.867	93.9	11.535.8	80.0
1974	13.158	100.0	6.267	100.0	102.046	100.0	14.405.6	100.0
1975	15.624	118.7	6.308	100.7	107.740	105.6	13.849.5	96.1
1976	17.098	129.9	6.343	101.2	117.679	115.3	17.449.3	121.1
1977	20.572	156.3	6.856	109.4	125.369	122.9	18.804.2	130.5
1978	20.613	156.7	7.287	116.3	133.632	130.9	18.494.9	128.4
1979	21.658	165.0	6.729	107.4	140.420	137.6	19.362.3	134.4
1980	23.308	177.0	8.562	136.6	147.202	144.3	23.384.7	162.3
		11.8	$\frac{1980}{1970} = 7.5^*$			8.9	$\frac{1980}{1972} = 9.8^*$	

* Tasas de crecimiento promedio durante la década.

Fuente: Ministerio de Finanzas. *Estadísticas petroleras*. Quito, M. de F. 1982; y
CONADE. *Indicadores socioeconómicos*. Quito, CONADE, 1982.

LOS RECURSOS ECONOMICOS GLOBALES Y EL ESTADO ECUATORIANO

Los ingresos petroleros y los recursos provenientes de la esfera internacional modificaron el desarrollo de la sociedad ecuatoriana a partir de la década pasada. En las próximas páginas se intenta analizar las transformaciones del Estado en el marco de los cambios operados a partir del ciclo de auge, iniciado en 1972.

En primer término se presentan las funciones del Estado ecuatoriano en el proceso de desarrollo reciente, refiriéndose especialmente al ámbito fiscal. Luego se relacionan las políticas públicas con el paradigma de desarrollo dominante durante el período de modernización, para, finalmente, concluir con algunas consideraciones sobre el papel del Estado en la formación de capital.

Los recursos económicos globales y el auge petrolero

Durante la última década, la economía ecuatoriana alcanzó niveles de crecimiento sostenido como consecuencia de los cambios en su integración al mercado mundial. El auge petrolero, descrito de manera muy sintética en las páginas precedentes, produjo una transformación estructural de las funciones del Estado. El Cuadro 1 muestra algunos datos ilustrativos sobre ese particular.

Comparando el crecimiento de los indicadores presentados se puede observar que el auge petrolero incrementó considerablemente las actividades estatales, volviendo más complejas las políticas públicas y expandiéndolas significativamente sobre el conjunto de la sociedad. Mientras el producto global (ingreso nacional) creció en promedio a un 8 o/o durante los últimos 10 años, los gastos del Estado lo hicieron a un ritmo más acelerado, y aún más dinámico, fue el comportamiento del consumo público. La formación de capital público o, dicho de otro modo, la proporción del excedente global destinado a la reproducción de la propiedad estatal, creció en proporciones menores.

Cuadro 2

INDICADORES ECONÓMICOS PER CAPITA RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD ESTATAL
(En miles de sucres constantes de 1975)

	Ingreso Nacional	Índice 1974 = 100	Gastos Totales Estado	Índice 1974 = 100	Ingresos Totales Estado	Índice 1974 = 100	Actividades del gobierno Central	Índice 1974 = 100	Déficit Fiscal	Índice 1974 = 100
1972	11.994	80.3	1.733	82.2	1.466	80.4	968	79.4	(-267.)	93.7
1973	14.527	97.2	1.748	82.9	1.626	89.2	977	80.2	(122.)	42.8
1974	14.940	100.0	2.109	100.0	1.823	100.0	1.218	100.0	(286.)	100.0
1975	15.254	102.1	1.960	92.9	1.655.3	90.8	1.365	112.0	(304.7)	106.9
1976	16.107	107.8	2.388	113.2	1.729	94.8	1.494	122.7	(659.)	231.2
1977	16.592	111.1	2.489	118.0	1.766	96.8	1.463	120.1	(723.)	253.7
1978	17.101	114.5	2.367	112.2	1.895	103.9	1.526	125.3	(472.)	165.6
1979	17.383	116.4	2.397	113.7	2.051.6	112.5	1.546	126.9	(345.4)	121.2
1980	17.620	117.9	2.799	132.7	2.527.8	138.7	1.653	135.7	(271.2)	95.2
Crecimiento real per capita (1980/1972)		4.9 o/o	6.2 o/o		7.1 o/o		6.9 o/o			

Fuente: Banco Central del Ecuador; Ministerio de Finanzas, Op. cit., Cuadro 1; y CONADE, Op. cit., Cuadro 1.

Esta situación puede observarse con mayor claridad en el Cuadro 2. Comparando los indicadores globales con el desenvolvimiento de la actividad estatal — todo considerado en valores *per cápita* —, podemos comprobar que

el crecimiento del ingreso nacional es menor que el de los gastos estatales, los ingresos totales del Estado (incluidos los ingresos petroleros por impuestos a la exportación) y las actividades totales de la función pública.

De esta manera se concluye lo siguiente.

a. Existió una persistente modificación de las estructuras estatales (medida por el comportamiento de los ingresos, gastos, consumo e inversión estatales).

b. Se produjo un incremento de las actividades llevadas a cabo por el aparato global del Estado, incremento que fue más dinámico que el auge observado en el ingreso nacional.

c. Los diferentes ajustes de precios alcanzados en 1973 — y luego en 1979-80 — en el mercado internacional de hidrocarburos, produjeron una sustancial mejora del saldo de las cuentas fiscales. ²⁵

Ahora se tratará con mayor detalle, el problema económico y su relación con el proceso global de desarrollo. Los ingresos diferenciales derivados de la conducta particular del mercado internacional de hidrocarburos produjeron un impacto inicial sobre la estructura socioeconómica ecuatoriana que impulsó, desde 1972, el ciclo de auge que perduraría hasta los inicios de la presente década. Así, este ingreso creciente de divisas otorgó al régimen de Rodríguez Lara los recursos necesarios para la modernización.

Cabé mencionar, entonces, que dentro de este proceso el Estado privilegió la reasignación de recursos en favor del sector moderno, ²⁶ el cual incluye al Estado. La penetración de cambios tecnológicos en una amplia franja de la estructura socioproductiva también alcanzó a las instituciones estatales. De este modo, la lógica de las políticas gubernamentales estuvo orientada a la reasignación de los recursos públicos en función del modelo a largo plazo. Ahora bien, ¿cuáles fueron, entonces, en este marco, los elementos sobresalientes del programa gubernamental?

En primer lugar, el gobierno militar, asumió una posición política equidistante de las ideologías tradicionales que manejaron la política ecuatoriana durante los últimos 50 años. En lo que se refiere al ámbito del Estado, esto significó poner en funcionamiento un modelo de reasignación de recursos semejante al estilo predominante en varios países latinoamericanos en la misma época. En otras palabras, el Estado asumió la misión de transferir los re-

²⁵ Bocco, *Estado, Finanzas públicas*. . . Op. cit.,

²⁶ Por sector moderno se entiende aquellas ramas de la economía en las que el proceso de cambio tecnológico produce un crecimiento y una complejidad que las localiza por encima de las estructuras tradicionales. El tipo de modernización repercutirá sobre la eficiencia productiva, modificando la capacidad de participación de estas actividades en el ingreso nacional.

cursos derivados de la nueva coyuntura internacional en función de la materialización de un programa que privilegiara el proceso de modernización capitalista. No obstante las diferencias de matices existentes entre los regímenes políticos ecuatorianos que gobernaron desde 1972, pueden encontrarse algunos elementos de coincidencia que fueron mantenidos durante toda la década y que caracterizan el modelo a largo plazo.

Existió así una política persistente, destinada a promover la industrialización sustitutiva, el Estado diseñó un conjunto de políticas gubernamentales en aquella dirección. Incluso los programas de reformas encarados en otras esferas de la producción apuntaban a un modelo de esa especie, cuyo sustento teórico es el paradigma enunciado en las primeras páginas.

Esta modernización también tomaba en cuenta a los servicios y a otras ramas del proceso productivo. A fin de alcanzar la dinámica de transformaciones que, a largo plazo, promoviera el modelo — tal como fue concebido por los militares en 1972 —, se utilizaron las políticas monetarias, crediticias, fiscales, cambiarias y, en otro plano, un conjunto de políticas sociales.

En segundo lugar, este modelo de cambio con modernización apelaba, dentro del aparato de políticas gubernamentales, a un manejo tradicional del proceso de asignación de recursos a partir de la demanda efectiva. Considerando las cuentas del producto agregado,²⁷ se puede observar que la lógica seguida por el modelo de desarrollo estuvo apoyada, básicamente, en el proceso de industrialización. La conformación del mercado nacional, la formación de capital en el sector moderno de la economía, y el proceso de transferencia del excedente global (económico y petrolero) hacia la promoción del desarrollo capitalista, deben ser concebidos como partes de un proyecto, a largo plazo, emprendido por el Estado ecuatoriano.

Apelar, económicamente, al proceso de reasignación de recursos por el cambio en la demanda efectiva, tal como se puede observar durante ese período, implica lo siguiente:

- a. Estimular mediante las políticas gubernamentales los *patrones* de conformación del modelo económico agregado (proceso de formación de capital por sectores y por ramas de la producción).
- b. Diseñar un *mecanismo* de redistribución de ingresos que transfiera el producto de la modernización en función de los patrones de asignación de recursos.
- c. Definir un *sendero* de expansión del modelo global que, necesariamente, responderá a objetivos extraeconómicos.²⁸

²⁷ Banco Central del Ecuador, Op. cit., CONADE, Op. cit., Cuadros 1 y 2 de este ensayo.

²⁸ Esto implica que cuando el excedente provoca este tipo de consecuencias las repercusiones se encontrarán en la esfera política.

En una economía en proceso de expansión y con debilidades estructurales crónicas, como es el caso de la economía ecuatoriana al llegar a los años 70, la disponibilidad de recursos permitió que el Estado y las clases dominantes armonizaran, con mayor éxito, la lógica del mercado en función de la lógica de acumulación. Ello significó hacer compatibles el funcionamiento del mercado de bienes con el mercado de factores en función del paradigma de cambio social y transformación progresiva de las estructuras modernas. Que el Estado ecuatoriano pueda adoptar este nivel de complejidad supone que apela a definir la lógica del proceso de crecimiento y distribución de ingresos en los dos mercados, simultáneamente.

En el contexto de las economías periféricas, el Estado asume, en representación de la sociedad civil, la dirección de las macropolíticas tal como las llama Oszlack. Así, por ejemplo, la materialización de programas y objetivos a largo plazo, define las formas de intervención estatal; el conjunto de las políticas públicas define los propósitos de la intervención estatal; y el manejo de las relaciones con la sociedad civil pone en evidencia la naturaleza de la intervención estatal.²⁹

No obstante los aspectos señalados en los párrafos anteriores, existe un segundo nivel de análisis en el que se pueden considerar las políticas del Estado. Nos referimos, específicamente, a las políticas financieras y fiscales en el marco del modelo a largo plazo.

Históricamente ha existido una tradición en el pensamiento económico: vincular el manejo de las políticas financieras con el proceso de producción y distribución de ingresos.³⁰ El conjunto de las macropolíticas tuvo una estrecha relación con la conducta de las fuerzas productivas en el mercado de factores (en otras palabras, con la acumulación de capital). Sin embargo, el Estado latinoamericano se destacó por el uso simultáneo de variables financieras para producir ajustes en el empleo y en el comportamiento del mercado de bienes. En ambos casos, el propósito de la intervención estatal estuvo vinculado, de este modo, con lo que el pensamiento keynesiano ha llamado el "efecto multiplicador" (expresado en otros términos, en qué medida la intervención estatal provoca una expansión de la actividad económica global y, simultáneamente, cómo la reproducción del sistema produce una mejora relativa

²⁹ Oszlack, Op. cit., p. 46 ss.

³⁰ Esta problemática se inicia a fines de la etapa mercantilista y continúa más tarde con Ricardo. En las últimas décadas el problema fue recuperado por Keynes - y luego por Kalecki - y es un importante núcleo de estudio en nuestros días. Es necesario resaltar que las políticas aplicadas en esta dirección también se vincularon con el manejo del empleo y su participación en el sistema económico.

del Estado y de los agentes económicos).³¹

Es preciso señalar que, en el caso específico que analizamos la participación estatal estuvo determinada por la enorme disponibilidad de recursos derivados de las exportaciones. Ese ingreso permitió resolver las deficiencias del mercado interno de capitales, estructuralmente débil en el sistema económico periférico, asumiendo, el Estado, un proceso desigual de relaciones con el sector privado. La vinculación asimétrica de la participación estatal estuvo impulsada por esos recursos crecientes que el conjunto de las macropolíticas orientó, con bajos costos y con un indiscriminado sesgo, hacia la modernización.

Fue así cómo la participación estatal administró *los flujos de la oferta crediticia, reguló las políticas de subsidios, definió niveles promocionales de recursos financieros con bajas tasas de interés, otorgó divisas con una cotización desactualizada a los inversores de capital y transfirió desigualmente la renta petrolera en función de un programa global de modernización.*³²

De este modo, la intervención estatal definió el sendero de la expansión de la economía, estabilizó el funcionamiento de los mercados y reguló el comportamiento del ahorro. Los perfiles del desarrollo moderno de los sectores de punta (la industria en la producción o el sistema financiero en los servicios) fueron promovidos, antes que por la genuina actividad del mercado, por la directa orientación de las políticas estatales que siguieron los pasos de un estilo de desarrollo ajeno a las demandas de los sectores sociales subalternos.

Desde otro ángulo, se podría concluir que la regulación estatal del mercado de capitales quiso llegar a un proceso de *acumulación imitativo*, que privilegiara el uso de los ingentes recursos provenientes del comercio exterior, en el financiamiento de un estilo de desarrollo. Este estilo, a fin de cuentas, lo que buscó fue hacer más complejo el aparato productivo, antes que provocar la distribución equitativa de los frutos del crecimiento, si bien puede argumentarse, que las políticas diseñadas en algunos períodos gubernamentales perseguían propósitos distintos a los arriba señalados, lo cierto es que ni la Reforma Agraria de 1973, ni el programa gubernamental de 1979 pudieron encontrar un destino exitoso; la debilidad de las fuerzas sociales que los sustentaban no pudieron doblegar el propósito perseguido por los intereses económicos en pugna que proponían pautas diferentes a largo plazo.

Entre el manejo de las políticas estatales y el mercado interno existe

³¹ Desde Keynes y Kalecki hasta nuestros días, la literatura en este campo ha sido voluminosa y muy creativa. Cualquier texto de macroeconomía contemporánea describe este proceso como un tema clásico de la ciencia económica.

³² Consultese el Capítulo 9 de este volumen.

una relación que implica que el Estado, mediante la organización de la producción, regule el comportamiento de los precios y los salarios. Refiriéndose al tipo de manejo de los precios, se puede sostener que la función del Estado se orienta a generar condiciones propicias para la regulación de la producción y las ganancias privadas. El conjunto de políticas estatales permite regular el mercado de bienes, transfiriendo parte del excedente social global a través de créditos, cambio tecnológico, insumos importados o divisas de bajo costo.

La regulación de los salarios, impacta decisivamente sobre la estructura de costos de las empresas, incidiendo así en la estructura de la rentabilidad privada. La socialización de los costos de producción, dada la generosa y expansiva participación del Estado, reduce la participación relativa de los salarios en el precio, aumenta la tasa media global de ganancia de los capitalistas y crea condiciones relevantes para la estabilización del proceso de acumulación.

Finalmente, cabe integrar los comentarios realizados en los párrafos anteriores con lo que se planteará respecto del conjunto de la actividad económica global y sus repercusiones a largo plazo. Ante el proceso de modernización llevado a cabo en el Ecuador, el crecimiento dinámico de la participación estatal debe considerarse dentro del marco de un proceso más amplio de desarrollo que busca, a través de la modernización capitalista, promover la transformación de aquellos sectores de fácil adaptación al proceso de cambio. Estas ramas crecerán con una tasa más significativa que el resto de las actividades económicas, transformando, rápidamente, las estructuras socioproductivas que se encuentran eslabonadas a la cadena de modernización.³³ Este efecto inducirá simultáneamente, cambios sucesivos en varias direcciones:

- a) En el ámbito del Estado y las políticas gubernamentales.
- b) En las relaciones entre los mercados de bienes-salario, capital y trabajo.
- c) En el ordenamiento de las inversiones.

En este sentido, la dinámica del desarrollo capitalista seguida por el Estado ecuatoriano, nos sitúa en la esfera de la transformación de la lógica del desarrollo, lo que cambiará, necesariamente, los patrones de distribución del ingreso. En un contexto de auge económico y posterior debilitamiento del proceso de crecimiento, la lógica de acumulación repercutirá sobre los mercados, sobre el empleo y sobre las transferencias intersectoriales del excedente económico.

³³ Por eslabonamientos entendemos la serie de actividades económicas que se relaciona, horizontal y verticalmente, dentro de una determinada rama del sistema productivo. Esto incluye tanto el resto de las actividades productivas como los servicios.

Los recursos financieros del Estado y la modernización

Existen diferentes posibilidades de analizar el comportamiento del accionar del Estado.

Empíricamente, el estudio de las políticas gubernamentales permite comprobar la orientación y los objetivos perseguidos por el Estado ecuatoriano; esta estrategia de trabajo hace posible dilucidar las relaciones Estado-clases-proceso de desarrollo, en el contexto de modernización de la periferia.

Por otro lado, se debe considerar que los recursos fiscales tradicionales y la renta petrolera ecuatoriana representan *per se* la mayor proporción de los recursos manejados por el Estado, lo cual permite extraer conclusiones válidas para la categoría *Estado* que se utiliza a lo largo de este trabajo. El estudio de otra información — como las empresas descentralizadas y los organismos autárquicos — no produce modificaciones sustantivas de las estadísticas presentadas.

El auge petrolero puede comprobarse en la estructura de ingresos y egresos del Estado ecuatoriano. En ambos términos de la ecuación fiscal la situación presenta un desenvolvimiento diferente del que podría observarse en cualquier otro país latinoamericano (Cuadros 1, 2 y 3). Es necesario señalar que ambos indicadores observan un crecimiento mayor que el ingreso nacional, siendo los recursos tributarios — medidos en valores constantes — más dinámicos que los gastos.

El efecto precio, provocado por el cambio de la cotización del barril de petróleo en el comercio exterior, produjo una sensible mejoría de los ingresos estatales. Los aumentos del precio de exportación en 1973 y 1979 mejoraron, considerablemente, el financiamiento del presupuesto fiscal (una medida de la dinámica que expresaron las cuentas del Estado se puede observar en el Cuadro 2, donde se presentan los indicadores per cápita de producto, ingresos y egresos fiscales).

En este caso, los indicadores de la actividad estatal demuestran que esta se desarrolló en proporciones significativamente mayores que las del crecimiento poblacional, lo cual pone de manifiesto el esfuerzo realizado por el presupuesto estatal, tanto en la transferencia de recursos como en la percepción de ingresos (notablemente influenciados por los ingresos del petróleo).³⁴

En una primera aproximación al estudio del comportamiento del aparato fiscal se puede resaltar que los ingresos tributarios, derivados de las exportaciones petroleras, crecieron proporcionalmente hasta dominar la es-

³⁴ Vinuesa Páez, Op. cit., Cuadro 4.

Cuadro 3

PRESION FISCAL

Año	(en millones de sucres corrientes)			(millones de sucres constantes en valores de 1975)				
	Impuestos totales (1)	PIB(2)	(1/2) en o/o	Impuestos totales (1)	Índice 1974 = 100	PIB (2)	Índice 1974 = 100	(1/2) en o/o
1972	5.418.3	39.173	13.8	9.347.6	75.1	76.493	74.9	12.2
1973	7.973.1	48.105	16.6	10.731.8	86.2	95.867	93.9	11.2
1974	10.873.6	67.152	16.2	12.449.2	100.0	102.046	100.0	12.2
1975	11.691.4	85.922	13.6	11.691.4	93.9	107.740	105.6	10.9
1976	13.653.1	103.146	13.2	12.634.3	101.5	117.679	115.3	10.7
1977	16.452.5	127.234	12.9	13.344.5	107.2	125.369	122.9	10.6
1978	19.057.1	147.694	12.9	14.808.1	119.0	133.632	130.9	11.1
1979	23.077.9	173.416	13.3	16.573.1	133.1	140.420	137.6	11.8
1980	37.566.2	210.732	17.8	21.117.8	169.6	147.202	144.3	14.3
(1980/1972, crecimiento promedio)					10.7 o/o	8.5 o/o		

Fuente: CONADE, Op. cit., Cuadro 1

Cuadro 4

INGRESOS DEL ESTADO E INGRESOS PETROLEROS
(En millones de sucres corrientes)

Años	Ingresos Corrientes (1)	Ingresos Petroleros (2)	(2/1) en o/o	Incremento anual de 2 (en o/o)
1971	4.096.3	44.4	1.1	
1972	5.418.3	505.0	9.3	1.037.4
1973	7.973.1	1.786.5	22.4	253.8
1974	11.389.7	3.303.5	29.0	84.9
1975	12.391.4	3.286.5	26.5	- 0.5
1976	14.653.1	4.036.3	27.5	22.8
1977	16.452.5	2.654.1	16.1	- 34.2
1978	19.057.1	2.165.7	11.4	- 18.4
1979	23.077.9	3.675.2	15.9	69.7
1980	37.549.3	13.990.2	37.2	280.7
1981	44.350.0	15.390.6	34.7	10.0

Fuente: B. Vinuesa Páez. *Evolución del presupuesto del Estado en la última década*. Revista Económica de El Comercio no. 1, 1981; y Ministerio de Finanzas, *Op. cit.*, Cuadro 1.

Cuadro 5

INGRESOS DEL ESTADO E INDICADORES ECONOMICOS AGREGADOS
(En millones de sucres corrientes)

a. EXPORTACIONES

	Ingresos del Estado* (1)	Exportaciones totales (2)	(1/2) en o/o
1972	698.6	8.808	7.9
1973	2.172.6	15.506	14.0
1974	3.750.7	33.589	11.1
1975	2.890.6	28.242	10.2
1976	4.222.1	34.171	12.6
1977	3.824.8	41.315	8.8
1978	3.879.7	40.831	9.5
1979	5.319.9	60.122	8.8
1980 (**)	14.693.3	69.485	21.1

* Incluye impuestos por exportaciones tradicionales e impuestos a las exportaciones de petróleo (precios corrientes).

** Valores sensiblemente influenciados por los aumentos del precio del petróleo (1979-1980).

Fuente: Banco Central del Ecuador. *Cuentas nacionales no. 2*; CONADE (sección gobierno central); y Ministerio de Finanzas (Tesorería de la Nación).

b. IMPORTACIONES

	Ingresos del Estado (1)	Importaciones totales (2)	(1/2) en o/o
1972	1.942.4	6.500	29.9
1973	2.856.3	9.769	29.2
1974	3.283.5	10.499	31.2
1975	3.819.6	13.947	27.3
1976	4.051.8	28.828	14.1
1977	6.606.9	35.221	18.8
1978	6.538.8	35.983	18.2
1979	6.854.5	46.310	14.8
1980	8.879.7	51.612	17.2

Fuente: Ibid.

c. IMPUESTO A LA RENTA

	Impuesto a la renta (1)	Renta Nacional* (2)	(1/2) en o/o
1972	874.7	39.682	2.2
1973	975.6	50.960	1.9
1974	1.209.5	76.704	1.6
1975	1.597.3	94.532	1.7
1976	1.717.0	118.301	1.5
1977	2.211.0	148.471	1.5
1978	2.803.6	169.341	1.7
1979	3.239.8	208.442	1.6
1980	4.613.8	249.173	1.9

* Incluye rentas de la propiedad más remuneración de los empleados, tanto a nivel nacional como en el resto del mundo.

Fuente: Ibid.; y CONADE - PROGEN.

estructura de los ingresos fiscales.³⁵ Observando las estadísticas gubernamentales (Cuadro 4) podemos percibir, con mayor claridad, el papel determinante de la imposición petrolera dentro de la estructura global de impuestos.

Analizando adicionalmente la presión fiscal ejercida por las políticas fiscales, podemos comprobar lo siguiente:

a. La dependencia del financiamiento público ha estado concentrada, principalmente, en el comportamiento del comercio exterior de hidrocarburos.

b. La presión fiscal ha operado, flexiblemente, debido a la enorme disponibilidad de recursos financieros no tradicionales.

Los datos presentados en el Cuadro 5 muestran *in extenso*, por ramas de actividad, el grado de presión ejercido por el presupuesto nacional. Durante el gobierno militar existe una persistente tendencia a reducir los impuestos (medidos en términos relativos), lo cual permite deducir que los ingresos petroleros fueron considerados como elementos centrales para la atención de las demandas del presupuesto nacional (Cuadro 5 y Gráfico 1).

Dada la información estadística presentada y de la evolución del conjunto de la actividad económica global, surgen algunos comentarios vincula-

³⁵ El estudio de la renta petrolera, realizado más adelante, debe ser considerado dentro del esquema de ingresos globales del Estado para poder definir la tendencia con mayor fuerza.

dos con el desenvolvimiento de la política tributaria y con el estilo de la política tributaria y con el estilo de desarrollo. El estado ecuatoriano ha seguido un camino complejo en términos tributarios. Los ingresos petroleros percibidos por la vía tributaria han producido una conducta sensiblemente sesgada en la percepción de los ingresos y en la aplicación de las normas fiscales. *El petróleo ha sido el motor del financiamiento estatal.*

En las etapas en las cuales el mercado mundial petrolero perjudicó, relativamente, al Estado ecuatoriano (entendemos que los ingresos relativos se deprimieron y, consecuentemente, se adoptaron medidas para la obtención de recursos financieros por la vía no tributaria), las políticas económicas se apoyaron en el endeudamiento externo. De modo que en las etapas de auge sostenido, las políticas de desarrollo fueron atendidas con recursos derivados del comercio internacional. En las etapas de retroceso de los ingresos públicos el financiamiento estatal dependió del endeudamiento, particularmente del externo.

Ahora bien, la evolución de los indicadores económicos y fiscales señala que la estructura de los recursos estatales fue adoptando una figura distorsionada. Enormes montos fueron destinados al financiamiento de un estilo de desarrollo del cual el Estado fue el principal promotor.

El esfuerzo fiscal, tal como es conceptualizado por Bird,³⁶ debe ser considerado como la medida de cambio adaptativo de la estructura de ingresos del Estado en función de las transformaciones del ingreso nacional. Medido en estos términos, se podría concluir que el tipo de formación del sistema de captación de tributos en el Ecuador observa un sesgo pronunciado, cuyas repercusiones sobre el comportamiento global de la economía son enormes tanto a corto como a largo plazo. Los problemas inmediatos derivados de esta estructura fiscal, pudieron ser resueltos mediante el endeudamiento externo y, en menor medida, mediante la captación de recursos en el mercado interno de capitales.

Por otro lado podemos concluir que, a largo plazo, la estructura de ingresos presenta un conjunto significativo de problemas. En primer lugar, después de una década de modernización y auge petrolero parece poco probable que el Estado ecuatoriano pueda cambiar a corto plazo este efecto distorsionado. La sociedad se adaptó a un tipo de políticas fiscales que estuvieron incorporadas en un contexto más amplio de políticas estatales, a largo plazo. No podría esperarse, por lo tanto, que se produzca un cambio o reforma tributaria con éxito dado el peso de la actual estructura fiscal. En segundo lugar, las políticas fiscales en las economías periféricas no pueden desligarse del con-

³⁶ Cf. M. Bird. *Assesing tax performance*. In: J. Toye. *Taxation and economic development*. Oxford, Oxford University Press, 1978.

texto global de acumulación de capital. En una economía como la ecuatoriana, donde los tributos jugaron un papel decisivo en la promoción del paradigma de la modernización, las políticas fiscales fueron un espejo de la racionalidad existente en el Estado y en la sociedad.

El papel regulador de los gastos del Estado

Existe un segundo nivel analítico en el cual se puede vincular la acción estatal y el proceso de desarrollo: los gastos del Estado. Dentro de la constelación general de recursos, el estudio de las erogaciones realizadas por el Estado nos permite comprobar la orientación general del proceso de acumulación a largo plazo. *Los gastos del Estado se vinculan así con el modelo de crecimiento, con la distribución de los recursos y con el tipo de organización política relacionada con las formas de legitimación y estabilización del contexto social.*

La economía política contemporánea ha definido las funciones del Estado capitalista moderno, básicamente, en dos planos. Uno sería promover el proceso de acumulación dentro de un contexto de reproducción del orden social dominante. Oszlak proporciona una conceptualización más amplia, pues, a las funciones señaladas, incorpora el rol de las clases sociales “y dentro de ellas a la fracción que conseguirá la hegemonía”.³⁷ Las políticas para la estabilización del ciclo económico — más allá del proceso estricto de acumulación capitalista — y de legitimación social son, entonces, un componente decisivo de la programación estatal, a largo plazo.

Por otro lado, para los economistas contemporáneos, en particular desde el pensamiento keynesiano hasta nuestros días, la intervención estatal y los gastos públicos deben considerarse dentro del contexto general de la promoción de la demanda efectiva (por intermedio de la multiplicación de los recursos), cumpliendo, en los países con deficiencias en la formación de los mercados, un papel importante en la corrección de la conducta de las fuerzas económicas. Para los autores latinoamericanos asociados con las ideas pergeñadas por la CEPAL, la participación del Estado en la periferia se vincula con la promoción del ritmo de crecimiento y la orientación del desarrollo que las fuerzas capitalistas privadas, — por deficiencias estructurales crónicas —, no son capaces de concretar.

En general, las aproximaciones teóricas anotadas coinciden en que la participación estatal se ha convertido en un *deus ex machina* del proceso de acumulación y reproducción social. Los gastos públicos deben considerarse dentro del contexto en el cual las políticas económicas y sociales son defini-

³⁷ Oszlak, Op. cit., p. 41 ss.

das por el Estado. Para estudiar el desenvolvimiento del Estado ecuatoriano, es necesario detenerse en la estructura de los gastos públicos.³⁸

Del mismo modo que los ingresos tributarios financian la estrategia económica estatal, los gastos fiscales representan las respuestas públicas a las demandas de la sociedad civil y de los diferentes grupos sociales organizados. Los egresos fiscales ponen en evidencia las distintas orientaciones aplicadas a la política económica. Los esfuerzos del Estado fueron expansivos si se los compara con la captación de recursos. Sin embargo, el déficit fue uno de los instrumentos que permitió que el presupuesto fuera uno de los principales motores de las actividades económicas privadas.

En los años pre-petroleros el impacto de los egresos del Estado sobre el PIB fue significativo. Posteriormente — en 1972 — esta tendencia se invierte. La relación entre gastos estatales y generación del producto se va haciendo cada vez menor, hasta que en 1976 vuelve a producirse una nueva expansión de los egresos.

Caben aquí algunos comentarios adicionales. Comparados con la dinámica económica (ingreso nacional) de los años 70, los gastos públicos crecieron en magnitudes controladas. Esta afirmación incluye los dos últimos años de la década, es decir, la denominada etapa del retorno democrático. De modo que el impacto ejercido por la economía pública sobre el resto del sistema socioprodutivo fue lo suficientemente importante como para dinamizar el crecimiento, sin alterar el equilibrio global. Dicho de otro modo, la situación fiscal en ningún momento se convirtió en un elemento desestabilizador de la actividad privada.³⁹

Los egresos públicos pudieron orientarse en varias direcciones. Si bien la modernización capitalista de los años 70 tiene referentes históricos en el gobierno de Plaza, en 1948, y en los programas de modernización de la Junta Militar (1963), se diferencia de dichas etapas por la gran masa de recursos financieros que dispuso el Estado durante la década del 70.

El gobierno de Plaza, en los años de auge bananero, puso en marcha una de las primeras políticas económicas de modernización. El enorme atraso de la economía ecuatoriana y la *tradicional situación de conflicto regional entre las clases dominantes, habían imposibilitado, hasta entonces, el desarrollo del capitalismo en su versión más moderna.* Las políticas de desarrollo aplica-

³⁸ Bocco, *Estado y renta.* . , Op. cit., p. 160. Las ideas contenidas en esta sección han sido extraídas del mencionado trabajo.

³⁹ En general, los representantes del sector privado sostienen lo contrario. Sin embargo, una proporción importante de la actividad económica ecuatoriana depende del Estado. Gracias a la acción de la inversión pública y a los gastos corrientes — de características expansivas —, la dinámica del desarrollo arrastró al sector de las empresas privadas.

Cuadro 6

EVOLUCION PORCENTUAL DE LOS GASTOS FISCALES POR SECTORES SOCIOECONOMICOS 1970-79*

Erogaciones	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
- Defensa	13.2	12.3	14.4	15.0	14.3	19.4	17.4	21.5	16.7	16.0
- Educación y cultura	19.7	19.0	23.9	26.7	21.0	25.6	25.6	23.9	23.5	24.1
- Trabajo y Bienestar Social	0.6	0.5	0.6	0.7	0.9	1.0	1.4	0.8	0.8	0.8
- Salud Pública	2.9	2.7	2.4	4.2	6.5	7.0	6.9	6.3	7.2	7.1
- Recursos Naturales	-	1.8	0.8	1.0	0.9	1.1	0.8	0.7	0.7	0.6
- Agricultura y Ganadería	1.5	-	-	6.5	12.5	11.1	10.3	8.4	7.1	7.0
- Industrias, Comercio e Integración	0.5	-	-	0.7	0.9	1.1	1.0	0.6	0.8	1.3
- Producción	-	1.9	1.8	-	-	-	-	-	-	-
- Deuda pública	17.0	20.8	19.2	16.2	17.7	18.5	6.6	13.2	21.4	22.1
- Obras públicas y transporte	10.1	13.6	10.3	17.2	14.0	12.9	11.7	12.2	8.8	7.4
- Otros**	34.5	27.4	26.6	11.8	11.3	2.3	18.0	12.4	13.0	13.6

* En 1970, con el decreto No. 667, se crean los Ministerios de Recursos Naturales y Turismo y de la Producción en reemplazo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del Ministerio de Industrias y Comercio. En 1973 se restablece el MAG y se integra el Ministerio de Industrias y Comercio con el Instituto de Comercio Exterior e Integración.

** Incluye Servicios Generales y Servicio de Apoyo (burocracia estatal).
Fuente: Ministerio de Finanzas, Op. cit., Cuadro 1.

das en la etapa bananera establecieron bases sólidas para la conformación de un modelo a largo plazo. Plaza fortaleció el Estado, el sistema financiero y parte de la actividad productiva real. Los excedentes de la exportación de banano se trasladaron a la inversión pública, al mercado interno y a la formación del mercado de trabajo. ⁴⁰

Con la Junta Militar de 1963, en cambio, el proyecto de reformas no contó con la enorme dotación de recursos financieros disponibles en los años cincuenta y setenta. Sin embargo, en esta coyuntura se instrumentó una política global, mediante una serie de reformas que se materializaron en el campo industrial, agrario y, específicamente, en la esfera del aparato económico público. Dichas reformas fueron más bien inducidas por la coyuntura internacional.

Más tarde, en los años petroleros, esta situación cambió notablemente. En la esfera fiscal, por ejemplo, la estructura de egresos del Estado se concentró, específicamente, en los gastos sociales. Un tercio de los gastos públicos, durante este período, estuvieron orientados a la atención de la educación y la salud (Cuadro 6). Existió un constante esfuerzo estatal por promover la responsabilidad del Estado en la creación de condiciones sociales para el desarrollo. El rubro educación, por ejemplo, comprendió un 25 o/o del presupuesto nacional.

El atraso manifiesto de la estructura social ecuatoriana, previo al auge energético, era realmente serio. Algunos estudios sobre la pobreza latinoamericana de comienzos de la década del 70 ubican al Ecuador junto a Honduras, Bolivia y Haití, países estos con un menor nivel de desarrollo relativo. ⁴¹

El régimen militar hizo un singular esfuerzo por dinamizar la actividad educativa y sanitaria, buscando generar una mayor cantidad de *medios colectivos destinados a la expansión del consumo y a la reproducción de la fuerza de trabajo*. ⁴²

Estos gastos, habitualmente señalados por la burguesía como dinamizadores del proceso inflacionario, permitieron, sin embargo, que la expansión capitalista pudiera irradiarse con mayor flexibilidad y sin tensiones aparentes sobre el conjunto de la sociedad.

De este modo, el Estado ecuatoriano se hizo cargo de un conjunto de actividades que contribuyeron a disminuir el valor de la fuerza de trabajo. El hecho de que las instituciones públicas, y no las privadas, llevaran a cabo esas

⁴⁰ Consúltese el Capítulo 2 de este volumen.

⁴¹ CEPAL. *Estudio económico sobre América Latina*. Santiago, CEPAL, 1970.

⁴² Bocco, *Estado, finanzas públicas*. . . Op. cit.

funciones permitió a los capitalistas acumular la parte de los salarios que, de otro modo, hubieran pasado a manos de los trabajadores.⁴³

Analizando empíricamente los *gastos sociales* durante ese período, se puede comprobar que la mayor proporción de esos recursos fueron destinados a la educación y a la salud pública.⁴⁴ En el sector educativo, por ejemplo, la mayor parte de los recursos fue orientada hacia la creación de puestos de trabajo y, la construcción de escuelas y colegios. Pero el sistema educativo — en sus funciones específicas — no mejoró ni se modernizó en la misma relación en que lo hizo toda la sociedad.

Entre 1970 y 1980, el número de profesores contratados aumentó un poco más del 75 o/o, desagregado de la siguiente forma: los docentes primarios aumentaron en un 61 o/o; los de carácter secundario y educación media en un 132 o/o; y el número de profesores vinculados al sistema de educación superior (categoría en la que se incluye a las universidades) se incrementó en cuatro veces y media. Durante el mismo período también se puede observar un crecimiento notable de las matrículas estudiantiles. Durante la década, las matrículas totales del sistema educativo aumentaron en un 87 o/o, guardando la misma relación que los profesores contratados. Los datos correspondientes al sector de educación media y superior, entregan una idea precisa del proceso de transformación social, ocurrido en la sociedad ecuatoriana. El primero creció entre 1970 y 1980, en un 171 o/o, mientras que los alumnos universitarios pasaron de 40.000 en 1970 a 268.000 en 1980.

La oferta educativa, medida en número de planteles, creció en proporciones significativas. De 8.524 unidades educativas que tenía el Ecuador en 1970, pasó a 12.394 en 1979 (es decir, un incremento del 45 o/o). Lo más relevante fue el aumento de unidades de enseñanza en la educación media. Los sectores primario y superior, en cambio, lo hicieron en menor proporción. Lo contrario ocurrió con el coeficiente de escolarización durante el mismo período. Mientras en el sector primario el coeficiente registró un incremento del 10 o/o, en el de educación media alcanzó el 89.5 o/o, y en el de educación superior el número de matriculados aumentó casi cinco veces.⁴⁵

De esta información se desprende que los esfuerzos de las políticas gubernamentales, más allá de los volúmenes monetarios del gasto público, tu-

43 El "desarrollo social" podría tener otra definición en un contexto más general, considerando que el Estado destina fuertes dotaciones de recursos hacia estos sectores. Este factor debe también vincularse con el desarrollo de las fuerzas productivas. Dicho de otro modo, a mayor incremento de los gastos sociales, mayor transformación de la estructura social (especialmente si se considera educación y salud).

44 Bocco, *Estado, finanzas públicas*. . . Op. cit., p. 45.

45 CONADE, *Op. cit.*, contiene información estadística sobre este particular.

vieron resultados diferentes. Por un lado, el proceso de modernización permitió un aumento significativo de la actividad sectorial, llegando a mejorar, sustantivamente, los niveles sociales previos al auge petrolero. Pese a que no existen datos confiables, se deduce que buena parte de los recursos fue canalizada, preferentemente, al sector urbano (una prueba de ello son los fondos destinados al estrato más alto del sistema educativo y la consiguiente concentración de estudiantes que tal hecho produjo). Asimismo, no se diseñó una programación educativa nacional, para el sector agrícola, que permitiera mejorar la situación de atraso por la que atraviesan las mayorías campesinas.

Una cuestión semejante se percibe al observar la infraestructura dedicada a los servicios de salud. En los últimos diez años aumentó el número de profesionales y mejoró la oferta de servicios, pero la mayor expansión se produjo en el sector privado, el cual está localizado en los centros urbanos y no en el medio rural. Las organizaciones privadas, por ejemplo, han introducido tecnología más sofisticada, mientras que la oferta de los servicios públicos se ha apoyado en la mayor disponibilidad de profesionales. No obstante, existen regiones alejadas del medio urbano (con fuerte concentración de familias campesinas) que, actualmente, no disponen de recursos sanitarios.

A partir de la situación descrita puede realizarse una primera síntesis sobre la lógica política de las políticas estatales; los aspectos sociales deben ser analizados en un contexto más general respecto del rol que juega el Estado en las sociedades periféricas. Cabe resaltar que, en el caso de nuestro análisis, sobresalen tres aspectos derivados de las políticas sociales:

a. La modernización estatal produjo una descomposición de las tensiones políticas, promoviendo una progresiva transformación del tejido social.

b. El significativo proceso de transferencia de recursos hacia la generación de medios colectivos de consumo debe interpretarse en el contexto de políticas globales destinadas a reproducir la fuerza de trabajo.

c. El destino final de los recursos fiscales produjo una acelerada *concentración urbana* de los frutos del crecimiento. Ello tiene relación con la ideología que subyace en el modelo de desarrollo aplicado.

Otro aspecto importante de la información que se presenta en este trabajo, aquel que se refiere al comportamiento de los gastos destinados al mantenimiento de la burocracia estatal. Una proporción importante de los recursos se orientó al financiamiento del aparato público. Este rubro, que percibía una quinta parte de los recursos fiscales en los años del gobierno de Velasco Ibarra, alcanza casi a un tercio en los años del petróleo.

Otra proporción de los egresos estatales estuvo orientada hacia el *desarrollo económico*, o a la "generación de medios colectivos de produc-

ción".⁴⁶

De un 12 o/o que percibió dicho rubro, en los años 70, pasó a un 20 o/o a fines de la misma década. Dentro de esta categoría se han considerado aquellas partidas del presupuesto nacional destinadas al desarrollo de la *infraestructura productiva*.

¿Qué significa, entonces, que los recursos fiscales hayan sido orientados hacia el desarrollo económico? La progresiva participación estatal debe ser considerada dentro del contexto de programación del económico, regulando simultáneamente la reproducción de la economía y estabilizando el conflicto social. Por lo tanto, mientras mayor sea la penetración del Estado en la sociedad, más gravitante será su papel en la expansión del ciclo del capital, y más elevada su responsabilidad en la organización del proceso socioprodutivo.

Renta petrolera y distribución de excedentes.⁴⁷

A fin de complementar el estudio de las cuentas fiscales, es necesario detenerse en los ingresos provenientes de las exportaciones hidrocarburíferas. La renta petrolera apareció, en la economía interna a partir de 1972. Los ingresos capitalizados desde el exterior fueron administrados monopólicamente desde el Estado. Sin embargo, esto no impidió la transferencia directa de una proporción significativa de esos recursos a la esfera privada, ya sea creando condiciones para la acumulación del capital productivo por intermedio del sistema financiero, o ya sea a través de las políticas cambiarias, crediticias y fiscales.

¿Cómo distribuyó el Estado los excedentes petroleros? Tal como se sostiene en los párrafos del acápite de marras, el excedente de exportaciones produjo un conjunto de cambios que debe ser comentado en distintos niveles.

⁴⁶ Por *desarrollo económico* o erogaciones destinadas a crear las condiciones generales de medios colectivos de producción, se entiende los gastos que efectúa el Estado con el propósito de provocar un desarrollo acelerado con un crecimiento de la infraestructura productiva. Están comprendidas, aquí, las obras públicas como carreteras, puentes, sistemas de comunicación, puertos, etc.

⁴⁷ Resulta significativo analizar la distribución de las rentas petroleras. La legislación ecuatoriana, en materia de distribución de los excedentes, ha procurado crear un fondo financiero global que apoya a un conjunto numeroso de partícipes, desde la burocracia estatal, como entidad presupuestaria, las FF.AA. y en organismos de seguridad, hasta los consejos provinciales y organismos financieros. Estos recursos se administran paralelamente a los recursos fiscales y se distribuyen dentro de un programa más flexible que el presupuesto nacional. Dentro de los valores incluidos en el Cuadro 7 se consideran los excedentes petroleros netos manejados por el Estado y no los ingresos tributarios recaudados por aquel y que forman parte del presupuesto fiscal tradicional.

En primer lugar, el Cuadro 7 ilustra lo que se podría considerar efectos directos. Estos estarían medidos sobre la base de la distribución — por partícipes — de esos fondos. Así como en el análisis del presupuesto mostró que la concentración de los esfuerzos fiscales estuvo localizada, primordialmente, en algunas políticas sociales, las rentas petroleras estuvieron concentradas en el *apoyo directo* al desarrollo económico⁴⁸ (Cuadro 7).

Cuadro 7

DISTRIBUCION DE LAS RENTAS PETROLERAS 1972-1980
(En millones de sues corrientes)

Distribución para	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Desarrollo económico	1.271.2	4.246.5	10.264.2	7.064.6	7.900.1	8.699.4	10.757.8	16.811.2	27.363.2
2. Desarrollo Social	60.5	176.9	662.6	595.5	1.099.3	647.5	545.7	807.1	553.5
3. Desarrollo regional	63.8	264.6	565.8	512.5	530.1	573.1	667.9	580.9	2.496.0
4. Sistema financiero	21.6	58.8	3.820.5	3.779.1	4.146.0	3.711.0	3.015.4	5.106.6	3.205.7
Total:	1.417.1	4.746.8	15.313.1	11.951.7	13.675.5	13.611.0	14.895.8	23.305.8	33.617.8
(en porcentajes)									
1. Desarrollo económico	89.7	89.5	67.0	59.1	57.8	63.7	72.2	72.1	81.4
2. Desarrollo social	4.3	3.7	4.3	5.0	8.0	4.8	3.1	3.5	1.6
3. Desarrollo regional	4.5	5.6	3.7	4.3	3.9	4.2	4.5	2.5	7.4
4. Sistema financiero	1.5	1.2	25.0	31.6	30.3	27.3	20.2	21.9	9.6
Total:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: A. Bocco, *La economía política del petróleo ecuatoriano*. Quito, FLACSO, 1980; Banco Central del Ecuador, *Op. cit.*, Cuadro 2; Ministerio de Finanzas, *Op. cit.*, Cuadro 1.

De los datos disponibles sobre comportamiento de las rentas petroleras se reduce que el esfuerzo estatal promovió, básicamente, el desarrollo de la infraestructura socioproductiva. El rubro desarrollo económico concentró más de las tres cuartas partes de la riqueza capitalizada directamente por el sector externo. Esta información revela los esfuerzos de las políticas gubernamentales por expandir la riqueza pública y privada. Tal afirmación puede ser complementada si se observa a los partícipes pertenecientes al sector financiero. Entre ambos reciben una proporción que supera el 90 o/o del excedente neto de las exportaciones hidrocarbúricas.

Las instituciones y los organismos regionales en cambio, participaron en una magnitud relativamente reducida. Este comportamiento encuentra validez empírica en la centralización política de la administración pública ecuatoriana, cuyas estructuras nacionales reúnen el poder de decisión burocrático más elemental.

En comparación con los ingresos fiscales tradicionales, los cuales tu-

⁴⁸ Hemos desagregado los partícipes en cuatro tipos distintos de erogaciones.

- a. Desarrollo económico
- b. Desarrollo social
- c. Desarrollo regional
- d. Sistema financiero.

vieron un sesgo más social, los enormes recursos petroleros estuvieron orientados a fortalecer explícitamente el proceso de *modernización y expansión del sector avanzado de la economía*.

La renta petrolera puede definirse como un ingreso extraordinario percibido y administrado por el Estado. Se *genera* en la producción petrolera doméstica y se *realiza* en el comercio exterior. Para el Ecuador, como para el resto de los países exportadores, el precio del petróleo, definido por variables exógenas se convierte en el factor determinante de la expansión experimentada por el ingreso nacional.

La generación de una permanente y expansiva renta diferencial provocó cambios sustanciales en el proceso de financiamiento interno. Se debe resaltar que este recurso fue el promotor directo de los cambios internos, concretados a partir de 1972, permitiendo, al mismo tiempo, la modificación de la posición internacional de la economía ecuatoriana.

Sin embargo, la lógica implícita dentro del conjunto de políticas gubernamentales, impidió la configuración de un modelo más democrático de distribución de los frutos obtenidos gracias a la coyuntura. En otras palabras, el énfasis puesto por el Estado en la modernización capitalista no dio lugar a un cambio cualitativo más profundo en las relaciones entre sectores productivos (actividades agrarias y urbanas), y entre estos y el mercado de trabajo.

Así, las rentas extraordinarias no ayudaron a resolver el problema del desempleo de la fuerza de trabajo, y crearon un sesgo a favor de la inversión en mayores y más complejas dotaciones de capital. La mayor capacidad financiera relativa del Estado, en cambio, fue utilizada para promover un estilo de desarrollo que se apoyó en una racionalidad económica desligada de las necesidades de los grupos socialmente menos protegidos.

A MODO DE CONCLUSIONES

Estado, excedente económico y modernización periférica: acerca de las transformaciones de la economía y de la sociedad en el Ecuador contemporáneo.

No parece conveniente ni posible agregar ideas nuevas a lo que ya se ha anticipado en las páginas anteriores. Sin embargo, parece necesario realizar algunos comentarios que permitan identificar el proceso de cambios de la sociedad ecuatoriana desde 1972.

El auge petrolero produjo una acelerada transformación de la sociedad. Desde los primeros años de la década pasada, el proceso de modernización se irradió rápidamente, alcanzando la economía y el Estado un grado de transformaciones que puede relacionarse, estrechamente, con los recursos disponibles recientemente.

Las políticas económicas fueron, rápidamente, impregnadas por el paradigma de la modernización (adoptado durante décadas tanto en el centro capitalista como en las experiencias de industrialización temprana de la periferia subdesarrollada). La disponibilidad de recursos financieros produjo un estímulo continuo para la materialización de los objetivos fijados en los programas de desarrollo.

La lógica de la modernización se apoyó en el proceso de adaptación imitativa de las políticas a largo plazo. Los estímulos creados por el Estado ecuatoriano, para la inversión y el cambio tecnológico, produjeron con rapidez un desfase en la orientación del modelo, también a largo plazo. La industrialización se apoyó en la utilización de recursos baratos (tipo de cambio, tasas de interés y recursos crediticios) que no siempre conservaron bajos niveles de costos.

Sin embargo, el proceso de modernización continuó hacia etapas más avanzadas. El Estado promovió la acumulación privada, creando estímulos a la capitalización de una ganancia extraordinaria. Las políticas de promoción fueron generalmente diseñadas para proteger al sector moderno (altamente dependiente de las importaciones), sin prestar atención al sector tradicional.

En los últimos años, el problema a largo plazo ha constituido un tema de debate en el Ecuador. Para concluir este ensayo se podría, incluso, ampliar parte de lo expresado en las páginas anteriores, a fin de explicar el fenómeno de transferencia de recursos que las políticas fiscales — el eje de la presente investigación — se encargaron de promover.

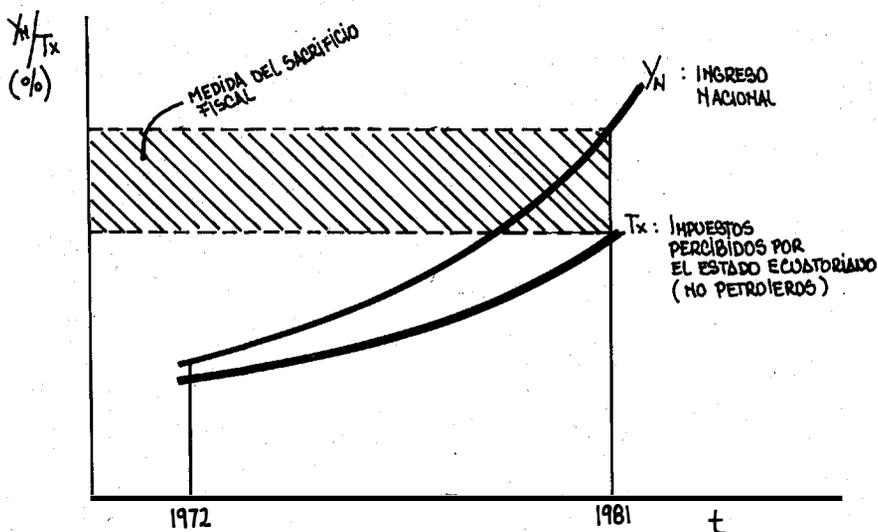
Analizando el Gráfico 1 se puede observar que, dada la estructura socioproductiva interna, los programas estatales adoptados desde 1972, promovieron un sesgo pronunciado a favor del sector con elevada capacidad de adaptación tecnológica. Las políticas fiscales estimularon esta tendencia. Si se tiene en cuenta la evolución seguida por el ingreso nacional y los impuestos no petroleros, podemos comprobar el alto grado de subsidio estatal — medido en términos de recursos baratos — recibido por los capitalistas que se adaptaron a las condiciones del mercado interno. Durante el período del auge petrolero existió una reducción de los ingresos fiscales (representados por el rectángulo sombreado del Gráfico 1). Mientras la tasa de crecimiento del ingreso fue mayor que la de los tributos, y mientras el crecimiento del conjunto de las políticas estatales no hizo sino favorecer esta tendencia, los recursos fiscales fueron transferidos directamente a la actividad privada.⁴⁹ En la medida en que el Estado dispuso de recursos suficientes, las cuentas fiscales no acusaron im-

⁴⁹ Esto puede comprobarse si se analiza la política tributaria, las políticas de subsidios, los programas de promoción industrial y reducción de impuestos o el conjunto de las políticas económicas.

pactos recesivos. Sin embargo, la desactualización del precio internacional del petróleo, ocurrida en los últimos años, produjo una evidente recesión de la economía nacional. De este modo, el déficit fiscal fue financiado mediante la deuda pública, externa e interna.

El desajuste estructural existente ha consolidado un proceso de mayor dependencia que deteriora, rápidamente, cualquier intento de estabilización. Mientras el propio Estado promocionó en los años 70 el sacrificio fiscal, los capitalistas actuaron en un escenario caracterizado por la exagerada protección gubernamental. De ese modo, en 1984 el desajuste de las cuentas fiscales produjo estímulos inflacionarios y generó una incapacidad estatal para detener la recesión.

Gráfico 1

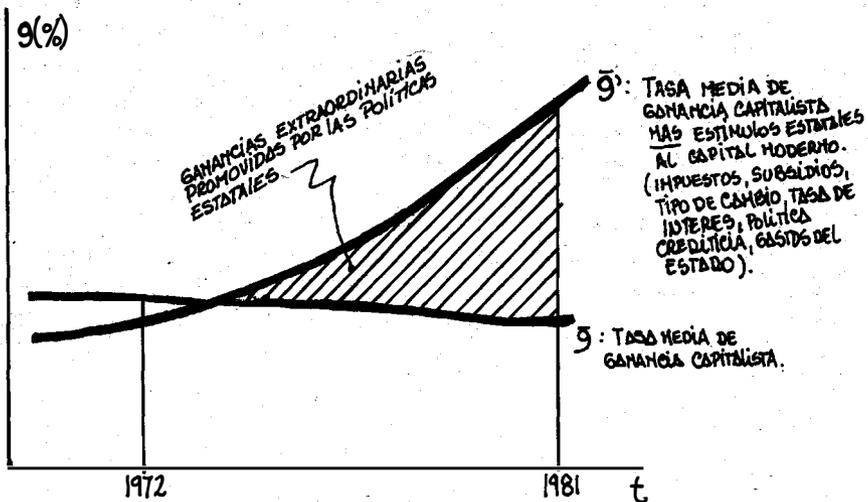


Podría también estudiarse el fenómeno desde la perspectiva opuesta. Deteniéndose en los gastos estatales y relacionando su comportamiento con el respeto de las políticas gubernamentales — incluidas las políticas tributarias — se puede tener una visión global sobre la economía pública (Gráfico 2). Los gastos del Estado y la distribución de las rentas petroleras, tal como se analizaron, fueron factores propicios para el mejoramiento de las condiciones generales de la acumulación capitalista. De este modo, el aumento de las expectativas de ganancia, por encima de la tasa promedio potencial, obedeció a la orientación de las políticas económicas y sociales que estimulaban la acumulación privada. El Estado otorgó un doble beneficio a los propietarios de los medios de producción.

- a) Mejoró, notablemente, las posibilidades de incrementar la tasa de ganancia promedio del capital.
 b) Estimuló, por medio de la política económica, una transferencia de recursos desde las finanzas públicas hacia el sector capitalista privado.

No pocas personas ignoran en el Ecuador que este sesgo es aún más profundo cuando se incorpora las variables tipo de cambio, tasas de intereses, créditos y subsidios. Esto por mencionar lo que fue parte de la fase de modernización económica del Ecuador petrolero.

Gráfico 2



En líneas generales se puede finalizar agregando que entre los aspectos estructurales que se observa en las distorsiones del desarrollo capitalista ecuatoriano se destacan los siguientes:

a) Pese a la enorme disponibilidad de recursos transferidos al sector privado, existe una *organización deficiente de los mercados* de factores y de bienes y servicios lo cual es consecuencia directa de las desproporciones de las políticas gubernamentales.

b) El desarrollo del sector moderno a lo largo de toda la estructura económica, especialmente en el sector industrial, se basó en la expansión de cambios tecnológicos que promovió la inversión de mayores magnitudes de capital, antes que de trabajo. La política del Estado promovió un funcionamiento complejo de la oferta y demanda de fuerza de trabajo, estimulando una tendencia asimétrica en el sendero de la expansión capitalista, a favor del uso de tecnologías ahorradoras de fuerza de trabajo.

c) El proceso de industrialización y de expansión de las economías urbanas, introdujo desajustes en la producción agraria, tanto capitalista como de subsistencia. El mayor atractivo creado alrededor de los mercados de consumo en las ciudades promovió un cambio de los flujos migratorios, cambio que volvió, aún más complejo el funcionamiento de los mercados de trabajo en las áreas urbanas.

d) Los gastos estatales promocionaron un desarrollo social que también tuvo su epicentro en las ciudades. Los cambios en los servicios sociales — como educación, salud o vivienda — del sector agrario fueron escasos si se los compara con la evolución de los mismos indicadores en el medio urbano.

e) Los frutos del crecimiento, como reiteradamente hemos sostenido, promovieron una descomposición del ingreso nacional. La ampliación de los grupos medios en la sociedad ecuatoriana fue una consecuencia innegable durante todo el período posterior a 1972. Sin embargo, cualquier observador percibe hoy, a simple vista, que amplias y difundidas capas del campo y la ciudad no han resuelto las más elementales necesidades básicas, después de más de dos lustros de auge económico. Y la agudización de este fenómeno no puede considerarse al margen de las políticas del Estado.

De este modo, el Estado se convirtió en el promotor de la modernización al consolidar un modelo que, una década después, comienza a mostrar sus imperfecciones estructurales. La sociedad ecuatoriana paga hoy el tributo a ese despilfarro de recursos contemplando la irracionalidad del camino recorrido.