

**ECUADOR**

# **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

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

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Fredy Rivera Vélez

## **ECUADOR DEBATE**

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

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 24

ECUADOR: S/. 55.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 20.000

## **ECUADOR DEBATE**

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

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

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico

## **DIAGRAMACION**

DDICA

## **IMPRESION**

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

45

Quito-Ecuador, diciembre de 1998

## EDITORIAL

### COYUNTURA

**Nacional:** Crisis se profundiza por la fragilidad financiera y se agotan plazos en el tema fiscal / 5 - 19

*Marco Romero C.*

**Política:** El Ecuador post firma: Una mirada al futuro / 21 - 27

*Fredy Rivera V.*

**Conflictividad Social:** Julio de 1998 a Octubre de 1998 / 29 - 43

**Internacional:** El peor escenario de la posguerra / 45 - 59

*Wilma Salgado T.*

*Equipo Coyuntura "CAAP"*

### TEMA CENTRAL

La deuda de América Latina a partir de la crisis de Asia / 61 - 63

*Oscar Ugarteche*

La deuda externa de América Latina:

Origen, evolución y alternativas de solución / 64 - 92

*Alberto Acosta*

Fragilidad financiera profundizada frente al avance de la globalización financiera / 93 - 117

*Wilma Salgado T.*

El plan Brady ¿Solución para prestamistas o prestatarios? / 118 - 132

*Alberto Serrano*

Crisis de la deuda y globalización a final del siglo XX / 133 - 156

*Eric Toussaint*

### ENTREVISTA

Conversando con Ludolfo Paramio / 157 - 163

*Entrevista realizada por Hernán Ibarra*

## **PUBLICACIONES RECIBIDAS**

### **DEBATE AGRARIO**

Comunidades y tierra en el Ecuador / 173 - 188

*Luciano Martínez*

Ley de desarrollo agrario y la tenencia de tierras en el Ecuador / 189 - 198

*Mónica Navas*

### **ANÁLISIS**

La cuestión de las nacionalidades, el proceso de modernización y la identidad colectiva en la Bolivia de hoy / 199 - 213

*H. C. F. Mansilla*

PERÚ: EL PAÍS DE LOS ESPEJOS ROTOS:

Reflexiones sobre un mismo tema / 214 - 218

*Alicia del Águila*

### **CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA**

La otra cultura: Imaginarios, mestizaje y modernización / 219 - 223

*Comentarios de X. Andrade*

# Editorial



**L**a deuda externa se ha convertido en el tema obligado y constante dolor de cabeza para los países latinoamericanos, sus gobernantes de turno y los diseñadores de las agendas y políticas públicas que no atinan cómo salir de los recurrentes atolladeros económicos, sociales y políticos que produce una situación de constante endeudamiento y su correlato en el desarrollo de los pueblos de la región. En el presente número de Ecuador Debate presentamos varias reflexiones en relación con este importante tema de discusión.

Precisamente, en el tema central, se presentan varias interpretaciones de las situaciones vinculadas con esta problemática. Oscar Ugarteche en "La Deuda de América Latina a partir de la crisis de Asia" nos introduce en el análisis de las conexiones que existen entre el desempeño de las economías asiáticas y la gestión productiva de los países latinoamericanos endeudados. Alberto Acosta en "La Deuda Externa de América Latina: origen, evolución y alternativas de solución" va más allá de los clásicos recorridos interpretativos causalísticos de la deuda externa y propone medidas y acciones conjuntas de solución para el fenómeno de dependencia generado por la deuda en la región. Por su parte Wilma Salgado en "Fragilidad financiera profundizada frente al avance de la globalización financiera" hace hincapié en las facetas que deben ser consideradas en el mundo financiero cuando se habla de globalización. Alberto Serrano con "El Plan Brady, ¿Solución para prestamistas o prestatarios? aborda las características de este plan a la luz de la problematización sobre las ventajas y desventajas de la aplicabilidad de este plan para un determinado tipo de agentes económicos. Por último, Eric Toussaint en "Crisis de la deuda y globalización a final del Siglo XX" expone desde una panorámica general, el contexto de la deuda y sus vinculaciones perversas con el plano político en tiempos de globalización.

La sección Coyuntura Nacional presenta los trabajos de Marco Romero "Crisis se profundiza por la fragilidad financiera y se agotan plazos en el tema fiscal" que analiza los pormenores del desempeño económico del país en estos últimos meses y las irracionalidades que en materia de decisiones se han llevado a cabo por las instancias gubernativas respectivas. La Coyuntura política presenta el artículo de Fredy Rivera "El Ecuador post firma: una mirada al futuro" que se compenetra en un ejercicio prospectivo de las distintas dimensiones, externas e internas, que deberán ser consideradas en el terreno de la política luego de la firma de los tratados de paz y límites con el Perú. La Coyuntura Internacional, a cargo de Wilma Salgado con "El peor escenario de la posguerra" expone los déficits y limitaciones de nuestra



economía en el plano internacional, tomando como punto de partida las consecuencias del último conflicto bélico. En el acápite Conflictividad Social presentamos el análisis de los datos julio-octubre del presente año.

La sección Análisis presenta el trabajo de H C F Mansilla "La cuestión de las nacionalidades, el proceso de modernización y la identidad colectiva en la Bolivia de hoy" que reflexiona sobre el proceso de construcción nacional identitaria en Bolivia y la relación que ésta tiene con los proyectos políticos de modernización que se establecen actualmente en la actual sociedad boliviana. Alicia del Aguila en "Perú: el país de los espejos rotos. Reflexiones sobre un mismo tema", analiza los ámbitos de riesgo y de simulacro de lo que se entiende por modernidad en esa sociedad mediante una observación etnográfica de la cotidianidad.

La sección Debate Agrario contiene los artículos de Luciano Martínez "Comunidades y tierras en el Ecuador" que reflexiona sobre los últimos cambios que ha sufrido la estructura agraria del Ecuador y la penetración de la lógica de mercado de tierras en esa dinámica. Por su parte, Mónica Navas en "Ley de Desarrollo Agrario y la tenencia de tierras en el Ecuador" nos presenta un trabajo relacionado con el anterior, pero poniendo énfasis en el rol que ha desempeñado la Ley de Desarrollo en ese contexto.

La Sección Entrevista trae el diálogo de Hernán Ibarra con el profesor Ludolfo Paramio sobre el papel que debería ejercer la izquierda en estos tiempos de globalización. Finalmente, en el apartado Crítica Bibliográfica presentamos los comentarios de Xavier Andrade a la obra de Hernán Ibarra "La otra cultura: Imaginarios, Mestizaje y modernización".

*FREDY RIVERA VELEZ*  
*EDITOR*

# Coyuntura

## **Nacional:**

### ***Crisis se profundiza por la fragilidad financiera y se agotan plazos en el tema fiscal***

Marco Romero Cevallos

*En el segundo semestre de 1998, la economía ecuatoriana muestra signos inequívocos de un agudo deterioro que se expresa en: la aceleración de las presiones inflacionarias; un déficit fiscal cercano al 6% del PIB; un elevado desequilibrio externo agravado por un saldo comercial crecientemente deficitario; la reducción de la reserva monetaria internacional, incrementada por las intervenciones de las autoridades monetarias, con las cuales se han enfrentado las crecientes presiones sobre el tipo de cambio, que sin embargo se ha devaluado en lo que va del año en cerca del 49%; y tasas de interés que superan el 70%.*

**T**odo ello ha provocado la consolidación de las tendencias recesivas que se venían manifestando desde fines de 1996, con la virtual paralización de la inversión y una profunda reducción de la demanda agregada. Siguen profundizándose por lo tanto, la informalización de la economía, como la única forma de generar alguna alternativa de empleo para la mayor parte de la población, cuyos niveles de pobreza no dejan de incrementarse.

Los factores señalados como explicación de la crisis son en buena

medida de carácter exógeno: los efectos del fenómeno de El Niño y la crisis asiática, que en el caso ecuatoriano se manifiesta en la profunda caída del precio del petróleo y en el cierre casi total de los flujos financieros internacionales; sin embargo, la magnitud del desequilibrio fiscal acumulado en las últimas dos administraciones, el más elevado desde mediados de la década pasada, incide también decisivamente en la magnitud de la crisis. La economía entró en este ciclo recesivo desde 1995, luego del enfrentamiento armado con

el Perú; sin embargo, los factores presentes en 1998, han profundizado significativamente dicha tendencia.

Las autoridades del gobierno estimaban que el ritmo de crecimiento de la economía en el presente año sería de 1.7% (frente a cálculos preliminares de 2% y de 3.4% en los dos años anteriores, respectivamente; la estimación del FMI es de 1.5%); para lograrlo, se requeriría un crecimiento cercano al 6% en el segundo semestre, que compense el decrecimiento del primer trimestre y una leve recuperación en el segundo; la base de dicho crecimiento se esperaba sea la actividad de la construcción, gracias a la rehabilitación de la infraestructura vial destruida en la Costa; no obstante, los recursos necesarios y las decisiones indispensables para la concesión se han postergado y parece difícil lograrlo en los meses restantes; los indicadores disponibles vuelven exageradamente optimista a la meta planteada; la tasa más probable estará bajo el 1%. Efectivamente, las estimaciones más recientes reconocen lo antes indicado y señalan una tasa de 1%, para el presente año. En cualquier caso, el ingreso per cápita del presente año caerá en términos reales.

El gobierno actual no ha presentado su plan macroeconómico al país; quizás por estrategia política lo hizo en Washington, en la reunión anual del FMI y del Banco Mundial; sus líneas fundamentales retoman los ejes del Plan Durán-Dahik: impulsó a la privatización de sectores claves (petróleo, electricidad, telecomunicaciones, vialidad, puertos, aeropuertos, ferroca-

riles y correos), redoblar el ajuste fiscal y el recurso a créditos externos.

Como hemos venido señalando en los últimos años, el tema fiscal se ha constituido en el punto central del debate para la política económica en el Ecuador. La hegemonía del Consenso de Washington colocaba a la intervención del Estado en la economía, como el principal factor que distorsionaba el funcionamiento de los precios relativos, como el factor distorsionante de los mecanismos de mercado, que genera una errónea asignación de los recursos, fundamentalmente de inversión; en consecuencia la remoción de dicho factor es una de las denominadas reformas estructurales, impulsadas por la condicionalidad cruzada del FMI y del Banco Mundial.

Esta tesis se generaliza a la región, en los extensos programas de privatización, que se aplican desde fines de los años ochenta, si bien en algunos países ese proceso fue anterior, como en Chile; su aplicación no distingue en absoluto los diversos niveles y formas de intervención del Estado en la economía; la participación en el caso ecuatoriano es mucho menor que la registrada en países como México, Chile y Argentina. En la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso está muy avanzado y cerca concluir; mientras otros como Brasil muestran cierto rezago.

En el caso del Ecuador, la crítica sistemática a la intervención estatal en la economía derivó hacia la aplicación de una serie de medidas para eliminar y racionalizar instituciones, reducir el empleo público y recortar el

nivel del gasto. Esa política se formuló en términos de un programa general, que incluía medidas de corto y mediano plazo, en el plan macroeconómico del gobierno Durán-Dahik (1992-1996); esa política se impulsó efectivamente en los dos primeros años de esa administración, si bien en forma desigual en las diversas instituciones del Estado. Posteriormente, la política se volvió incoherente, discontinua y contradictoria, debido a la resistencia de diversos sectores y concluyó con el clásico asalto a las posiciones burocráticas en el último año del régimen.

Los gobiernos temporarios de Bucaram y Alarcón profundizaron el manejo clientelar característico de la gestión pública, elevando desordenadamente el empleo público, los salarios y en general el nivel de gasto, casi siempre sin el financiamiento correspondiente, provocando un rápido aumento del déficit fiscal. Por otro lado, mantuvieron su objetivo de impulsar la privatización, pero fracasaron los intentos de vender una parte del paquete accionario de las empresas telefónicas, al capital privado, en licitaciones internacionales públicas que fueron declaradas desiertas. En suma, la privatización en el Ecuador es una de las más rezagadas de la región y sigue siendo el principal objetivo de la presión de los organismos financieros multilaterales y de los gremios empresariales locales.

Sin embargo, el problema fiscal en el Ecuador asume dimensiones mucho mayores, que rebasan el tema de la privatización y plantean serias interrogantes sobre el pacto fundacional del Estado ecuatoriano y las funciones que puede cumplir. La magnitud

del déficit fiscal y la conciencia creciente del nivel alcanzado por la corrupción en el país, que lo ubica entre los 10 más corruptos del mundo, parte de la cual corresponde a una enorme evasión fiscal, plantean dramáticamente la necesidad de definir una reforma tributaria que reorganice su estructura y forma de funcionamiento, superando la adopción de medidas fiscalistas y corto placistas que han caracterizado a los paquetes de ajuste aplicados desde 1982. En el período se ha acumulado una enorme "fatiga del ajuste", que plantea límites a las opciones con que cuenta el gobierno y la urgencia de presentar un programa coherente que pueda lograr resultados en un plazo relativamente breve.

Este es el verdadero tema del debate actual, que abordaremos en la presente entrega, enmarcándolo en el contexto de la profunda crisis recesiva de la economía ecuatoriana, en un entorno internacional crecientemente inestable y frágil que se manifiesta en la profundización del desequilibrio externo y en una profunda fragilidad del sistema financiero.

## **CRISIS FISCAL Y CUESTIONAMIENTO AL ESTADO**

La crisis fiscal del Estado, en el caso ecuatoriano, no se expresa exclusivamente en el déficit fiscal; ese indicador no presenta niveles excesivos frente a los que se registran en otros países de la región. Desde 1987, cuando un terremoto destruyó el oleoducto y cortó las exportaciones petroleras, ocasión en que se registró el nivel más elevado del déficit, la situación

fiscal, sin ser superavitaria, no se había deteriorado más allá del 3% del PIB. En 1998, el incremento del gasto (debido a los incrementos salariales y a un manejo populista de las erogaciones, principalmente las canalizadas a los gobiernos seccionales) y sobre todo la reducción de los ingresos por la profunda caída del precio del petróleo, agudizan el deterioro de la caja fiscal.

En este contexto se registra el impacto del fenómeno de El Niño, el más riguroso del siglo y de un terremoto en la zona de Bahía de Caraquez, las fuerzas de la naturaleza acumularon su efecto destructivo sobre gran parte de la infraestructura vial y urbana de la costa ecuatoriana, incrementando dramáticamente las demandas de ayuda por parte de la población damnificada.<sup>1</sup>

En consecuencia, todos los planes de ajuste y estabilización aplicados en el país en los últimos tres lustros incluyeron medidas de tipo fiscal, de muy diverso tipo, orientadas a incrementar los ingresos y reducir los gastos; entre ellas se contemplaban básicamente reajustes de precios y tarifas públicas, devaluaciones, nuevos impuestos y recortes en los gastos sociales y en la inversión pública.

El gobierno de Borja (1988-1992) impulsó una reforma fiscal que estableció las características fundamentales del sistema tributario vigente, integrando las medidas adoptadas en un marco más general; sin plantearse, sin embargo, la reducción y modernización del Estado, como un objetivo central de su administración. Su gestión logró

mantener una situación fiscal relativamente manejable, en buena parte gracias a la reducción unilateral de los pagos del servicio de la deuda externa.

Será el plan macroeconómico del régimen Durán-Dahik, la versión más completa y articulada del esquema privatizador y reductor del tamaño del aparato estatal. Sus impulsos iniciales se agotaron en la desaparición de cerca de 15 entidades estatales y en la reducción del empleo público; la privatización más importante realizada en el período, no sin cuestionamientos tanto por el monto obtenido como por la transparencia del proceso, fue la venta de Ecuatoriana de Aviación. En definitiva, se pudo avanzar únicamente en el segmento menos conflictivo e importante de las privatizaciones planeadas; en dicha administración se llegó a un acuerdo del tipo Brady con la banca privada internacional y se mantuvieron saldos favorables en las cuentas del sector público, entre 1992 y 1994. Un error de cálculo del gobierno, que sobrevaloró su fuerza política luego del enfrentamiento bélico localizado con el Perú; unido a su desgaste y a la formación de una coalición de las fuerzas opuestas al esquema privatizador, en particular de la Seguridad Social (sector muy sensible para un amplio segmento de la población), desembocó en la derrota de las tesis impulsadas por el gobierno, en un plebiscito cuyos resultados limitaron decisivamente sus alcances en esta política.

Cabe destacar, sin embargo, que desde la segunda mitad del período de dicho gobierno la disciplina fiscal

---

1. Ver la Coyuntura Nacional, en Ecuador Debate No. 44, para un detalle muy amplio de la magnitud de los efectos del fenómeno de El Niño en el Ecuador, según diferentes estimaciones.

tendió a relajarse; en verdad debieron realizarse gastos extraordinarios exigidos por el conflicto bélico, pero las cuentas fiscales se desequilibraron más aún, debido a un manejo alegre del gasto, de lo cual los gastos reservados realizados por el propio Vicepresidente de la República, quien debió abandonar apresuradamente el país, es sólo una muestra de ello. El gobierno concluyó con saldos netos muy pobres, cuando no negativos en la reducción del empleo público y los gastos que caen dentro del "efecto monumento", en el último año de gobierno, se hicieron presentes.

Durante los seis meses de la administración Bucaram, el aparato del Estado y las distintas instancias de gobierno fueron consideradas simplemente como un botín político; los índices de corrupción y mal manejo de los recursos públicos se generalizaron; esto contribuyó significativamente a la generación de un consenso nacional que cortó abruptamente a dicho régimen, en febrero de 1997.

El gobierno interino de Alarcón produjo las formas de funcionamiento del buccaramato, si bien en forma menos abierta; los gastos reservados fueron nuevamente el mecanismo para un manejo irresponsable y populista de los recursos públicos, en medio de las reiteradas demandas de ayuda de los damnificados de El Niño y del terremoto en la Costa; esta vez fue el Ministro de Gobierno, quien escapó del país, al evidenciar-

se la continuidad el uso personalista y dispendioso de los gastos reservados. El régimen generalizó una política clientelar y populista para la asignación del gasto público; algunos mecanismos contemplados en el marco legal, pero que constituyen amplios espacios para la corrupción y una gestión caudillista e ineficiente de los limitados recursos del Estado, como las "asignaciones globales"<sup>2</sup>, se usaron en forma masiva; varios movimientos de presión de organismos seccionales y de gremios como los maestros y el sector de la salud, entre otros, culminaron con acuerdos de revisión salarial y de mayores asignaciones, aprobados sin mayor preocupación por su financiamiento. Evidentemente el déficit fiscal creció rápidamente, mientras se multiplicaban las demandas de los municipios y consejos provinciales y de la población en general.

En tales condiciones, el gobierno de Alarcón intentó la privatización de la empresa de teléfonos (EMETEL); el CONAM adelantó la partición de la empresa en dos: Andinatel y Pacifictel, como paso previo a la venta de cerca del 40% de su paquete accionario; sin embargo esa operación fracasó en dos ocasiones, tanto por las condiciones del mercado mundial de las telecomunicaciones, como por las disidencias internas, resultado de diferencias de tipo teórico e ideológico, pero que representan en definitiva diversos intereses, entre los funcionarios que manejaban el proceso.

---

2. Rubro presupuestario de carácter general, sin asignación específica, que puede utilizarse para diferentes tipos de gasto; históricamente ha representado cerca de un 10% del total; en la práctica se convierte en un mecanismo que favorece un manejo absolutamente discrecional y clientelar, que favorece el uso político de los recursos y conspira contra todo principio de planificación y de una racional gestión del gasto.

Por otro lado, el gobierno de Alarcón hizo varios esfuerzos por incrementar sus ingresos mediante la eliminación de las exoneraciones al IVA, la elevación de la tarifa aplicada (de 10% al 15%); la eliminación de los escudos fiscales y vanos intentos por elevar las recaudaciones por impuesto a la renta. Todas esas iniciativas enfrentaron una cerrada oposición en el Congreso, impulsada por los sectores que veían afectados sus intereses: una gran proporción de las empresas más grandes del país y casi la totalidad de la banca privada que no pagan tributos por concepto del impuesto a la renta<sup>3</sup>. Finalmente sólo pudo publicar, en la prensa y en Internet, la lista de todas las empresas con la información de los valores pagados o no por sus obligaciones tributarias.

En suma, como lo declaró el propio Ministro de Finanzas, en 1998 se llegó a "la peor crisis fiscal de los últimos veinte años"; ante el fracaso de sus afanes por cambiar las normas tributarias, el gobierno logró mejorar la recaudación aduanera<sup>4</sup>, gracias en gran

medida a la prolongación de la intervención militar en los recintos. Sin embargo, esos recursos fueron insuficientes frente a los requerimientos. El desequilibrio se convirtió en un déficit de caja que se manifestó en la suspensión de entregas a organismos seccionales, de los pagos a proveedores y contratistas del Estado y de las empresas públicas; además de la suspensión, en muchos casos absolutamente irresponsable, de los trabajos de mantenimiento de la infraestructura básica (de las refinerías, del oleoducto, de las centrales eléctricas, etc.), y desde luego la cancelación de todos los esfuerzos de inversión.

La magnitud de la carencia de recursos se manifestó en la multiplicación de los movimientos de protesta de diversas instancias seccionales, por el retraso en la transferencia de recursos y por la desatención del gobierno; sin embargo mayor impacto económico y político tuvo la paralización de las empresas contratistas y proveedoras de PETROECUADOR, para las labores de perforación y ex-

---

3. Según el propio Ministro de Finanzas, menos de 1 de cada 3 empresas paga el impuesto a la renta; el resto utiliza diversos mecanismos, legales o no, como la doble contabilidad, las normas de reexpresión monetaria y de depreciación, el uso y abuso de las múltiples deducciones de los ingresos, el manejo de cuentas en el extranjero para pago de sueldos y muchos otros rubros, los precios de transferencia, la sobre y subfacturación; entre otros instrumentos, muy conocidos y difundidos en el ámbito empresarial y de los profesionales independientes, así como por las autoridades fiscales, que permiten evadir o eludir el pago de tributos. Para un análisis de la operación de algunos de esos mecanismos, ver artículo de Milton Maya, en Ecuador Debate No. 38.

4. Entre enero y agosto de 1998, se registró un incremento real de las recaudaciones de tributos a las importaciones superior al 100%, en tanto que los ingresos por IVA aumentaron un 20%, frente a similar período de 1997; en contrapartida, se deterioran los ingresos reales por concepto del ICE, debido a la reducción de las tarifas que gravan el consumo de los bienes que generan ese impuesto, y más aún (-38%) en los ingresos varios, debido principalmente a menores ventas de activos y a la disminución de las utilidades en la venta de bonos, al endurecerse las condiciones financieras para el fisco, en su colocación de papeles de la deuda interna.

plotación en el oriente, por el prolongado retraso en los pagos por sus servicios.

Un indicador que muestra el tipo de manejo presupuestario aplicado en el período más reciente, que profundiza las tendencias de los últimos años, es la dinámica, en términos reales, del gasto comprometido (devengado) en el primer semestre de 1998, frente a igual período del año anterior, los rubros que presentan la mayor tasa de crecimiento son: Otros gastos de formación bruta de capital fijo (173%), mientras la inversión pública se reduce en 3% y especialmente la de las empresas públicas no financieras disminuye en casi un 75%; los gastos corrientes por su parte aumentan en 27%, incluyendo un aumento de las compras de bienes y servicios (debido básicamente a las necesidades generadas por el impacto de El Niño), pero se destaca particularmente el incremento de los sueldos, superior al 23%, por encima de la inflación.

Esas cifras evidencian claramente: la ausencia total de disciplina fiscal; el abandono y la reversión de todos los esfuerzos anteriores por reducir el aparato estatal; y una política irracional frente a las empresas públicas, aún en la perspectiva de su privatización, que ha llevado hasta límites extremos el deterioro de su infraestructura y activos, aproximándose a la irresponsabilidad en casos como los de la seguridad de la refinería de Esmeraldas y la central de Paute.

El actual gobierno ha reiterado su afán de profundizar la racionalización del aparato estatal; para el efecto se ha iniciado con la eliminación de ciertas dependencias, entre las que se in-

cluyen la SENDA, el CONADE y el Ministerio de Comunicaciones, entre otras; y se anuncian mayores programas de racionalización y modernización del Estado. Estos esfuerzos son parciales en la medida en que son contrapesados por el incremento del personal en otras entidades; y, por cuanto no se insertan en una perspectiva clara y definida de las responsabilidades y funciones que le corresponde asumir al Estado en la fase actual. Para la modernización y racionalización del aparato estatal en el Ecuador, existe un programa (el MOSTA), financiado con un préstamo del Banco Mundial, con varios años de funcionamiento, cuyos resultados no son evidentes.

El tema de la descentralización sigue siendo el "pariente pobre" de la modernización; no se ha delineado una política sistemática y de largo alcance, que fortalezca la capacidad institucional de los organismos seccionales, y propicie mayores niveles de participación ciudadana en esos niveles de gobierno; los limitados esfuerzos en este campo, no cuentan con recursos y tienen una prioridad mucho menor en la política estatal. No existe prácticamente mayor debate al respecto; al contrario, acciones como la creación de CORPECUADOR, reminiscencia de las unidades ejecutoras de Febres Cordero, alrededor de la cual se concentran las disputas partidistas por posiciones burocráticas, implican dispersar los esfuerzos y recursos del Estado, bajo una influencia determinante de las oligarquías locales y conspiran contra una verdadera descentralización, que abra espacios para el desarrollo de las capacidades pro-



ductivas, de generación y acumulación del ahorro local, y para las iniciativas a ese nivel.

Peor aún, la sucesión de las políticas aplicadas ha tendido a distorsionar la estructura del Estado, debilitando su capacidad (técnica y administrativa) reguladora y de supervisión, lo que se ha evidenciado, por ejemplo, en los niveles de evasión tributaria (estimada en más del 70%), así como en las sucesivas crisis de varias entidades financieras y en la debilidad general del sistema financiero, que será analizada más adelante.

La tesis del Estado mínimo, que parte del simplismo de suponer que todas las funciones pueden asignarse a la empresa privada, como garantía de su eficiencia, no puede generalizarse a todas las actividades por el riesgo moral implícito. Más aún, los modernos enfoques del comercio internacional y los debates sobre la competitividad, al igual que todos los casos exitosos de inserción comercial en el mundo, muestran la necesidad de una política estatal activa que apoye a las empresas locales, utilizando todos aquellos mecanismos permitidos por la normatividad de la Organización Mundial de Comercio (en obras de infraestructura, capacitación de la mano de obra, investigación científica técnica y sistemas de información).

El gobierno ha definido su apuesta por la privatización de entidades públicas y por la reducción del tamaño del Estado. El contexto internacional francamente recesivo y la consecuente retracción de la inversión, no constituyen el mejor escenario para la venta de activos públicos; sin embargo, es

evidente la acumulación de un rezago tecnológico muy importante en sectores como los de la telefonía, puertos, aeropuertos, ferrocarriles y correos, entre otros; en esas y en otras actividades como la generación eléctrica y el petróleo, se requieren inversiones muy fuertes, imposibles en las condiciones actuales del Estado ecuatoriano.

De cualquier forma, resulta fundamental adoptar un enfoque creativo y flexible en la reducción del tamaño del Estado, más allá de la rigidez ingenua que ha caracterizado a las últimas administraciones; la valorización de los activos será menor que la que podía lograrse en otras circunstancias, será indispensable aplicar diversas modalidades, según el sector y sus características específicas, considerando el contexto internacional de cada uno y sus perspectivas.

Hay ciertas instituciones estatales cuyo personal es manifiestamente excesivo (como la seguridad social, algunos gobiernos seccionales y entidades autónomas, entre otras), cuya reducción y racionalización es indispensable; ello es el resultado de un manejo político de las entidades públicas, consideradas como parte del botín a repartirse, lo que se condensa en la expansión irracional del empleo estatal, en la nominación política de la plana directriz de las empresas públicas y en una gestión presupuestaria de sus recursos sobre bases fiscales, sin tomar en cuenta la lógica y las necesidades de las empresas.

Sin embargo, cualquier discusión sobre el tamaño del Estado debe partir de una definición precisa de lo que se considera como su tamaño óptimo; el

mismo está en función de los requerimientos del proceso de desarrollo, tomando en cuenta la ausencia de varios mercados en nuestros países (como el de capitales y crédito de largo plazo) y las limitaciones de muchos otros (el de mano de obra, el financiero y el de tecnología, entre otros).

Por otro lado, la eficiencia de las instituciones estatales no puede analizarse con iguales criterios que los que se aplican a las empresas privadas, ya que las últimas se guían exclusivamente por su rentabilidad y eficiencia, en tanto que las primeras deben justificar su acción en términos de su eficacia, medida tanto por la acumulación como por su legitimación social; la eficiencia en la prestación de servicios, tanto por empresas públicas como privadas, está determinada fundamentalmente por las formas de regulación a que están sometidas las empresas, pero también por la capacidad de los usuarios para exigir una calidad y cobertura adecuadas. En este último campo, es muy elemental la organización y movilización de los usuarios y en general de todos los consumidores.

En consecuencia, debe tomarse muy en cuenta que "la solución de los desequilibrios macroeconómicos no se encuentra exclusivamente en el Estado o en el mercado: ambos deben operar en el marco de la democracia. Se trata, en cierto modo, de que el Estado tenga en cuenta los espacios de competencia propios del mercado y, a la vez, garantice los intereses propios de la sociedad civil."<sup>5</sup>

Sin embargo, todo parece indicar que el gobierno de Mahuad se ha comprometido ya con las instituciones financieras multilaterales, para realizar un programa muy amplio de privatización, en su versión más ortodoxa; en cualquier caso, serán las condiciones del mercado mundial, que reiteramos no son de ningún modo adecuadas, las que definan la suerte del proceso, en particular en cuanto a los precios que se obtengan. Lo más importante será, sin duda, el uso que se de a los recursos generados por la venta de activos del Estado; algunos sectores empresariales han manifestado que los mismos deben dedicarse a la reducción de la deuda externa, sectores oficiales de las administraciones anteriores han manifestado que dichos recursos se asignarían al Fondo de Solidaridad, cuyo rendimiento financiero se asignaría para gasto social. Como se ha señalado, cualquier esfuerzo que se haga para mejorar la calidad de los recursos humanos (salud, educación y capacitación), así como la infraestructura básica, son indispensables.

Las autoridades económicas han terminado aceptando que el déficit fiscal a fines de 1998, será ligeramente superior al 5%, muy superior a la meta de 3.5%, planteada inicialmente; para solucionarlo está definiéndose una reforma tributaria, que ha polarizado el debate.

El mismo se ha polarizado entre las propuestas: del Partido Social Cristiano (PSC), de sustituir el impuesto a la renta, por un impuesto del

---

5. López Gutiérrez William y Patiño Benavides Gonzalo: "Efecto de las reformas inducidas por las instituciones financieras internacionales", en Revista Comercio Exterior, Vol. 48, No.9, Septiembre de 1998.

1% a las operaciones de capital; y, la del gobierno que mantiene el impuesto a la renta, tomando el gravamen a la circulación de capitales, como un mecanismo de retención en la fuente que se convertirá en un impuesto a la renta mínimo presuntivo definitivo; ello permitiría ampliar la base imponible, facilitar el proceso de recaudación y reducir los niveles de evasión; complementariamente se reducirían las tasas del impuesto a la renta, tanto para las personas naturales, como para las sociedades.

Debe recordarse que uno de los principios básicos de la tributación, en el mundo, es el de la equidad: gravar más a quien más ingresos tiene; entre los pocos impuestos que mantienen ese principio están los impuestos directos y en particular el impuesto a la renta, que es un instrumento fiscal fundamental en la mayoría de países.

El nivel de evasión fiscal en el Ecuador y especialmente del impuesto a la renta, según cálculos de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), supera el 70%. Ello se ha facilitado por la acumulación de una serie interminable de reformas, modificaciones, exoneraciones y escudos fiscales en los últimos años, que han vuelto muy compleja su administración; esto favorece el funcionamiento de estructuras proclives a la corrupción, en el sector público y en el sector privado<sup>6</sup>. La informalización creciente de la economía conspira también contra la eficacia del impuesto a la renta, como generador de ingresos para el fisco.

La propuesta del PSC, que recibió el apoyo de las cámaras empresariales, significa una verdadera revuelta contra el Estado, ya que busca consolidar legalmente la evasión y eliminar el compromiso privado con lo público, priorizando un nuevo impuesto indirecto, susceptible de transferirse al consumidor final, con lo cual recaería sobre la mayoría de la población reduciendo la responsabilidad fiscal de las grandes empresas. Además, es evidente que dichas empresas, han establecido y manejan, en forma fluida, vínculos financieros internacionales, que les posibilitarían eludir el pago del 1% a la circulación de capitales. Por otro lado, es preciso señalar que dicho impuesto generaría un impacto inflacionario, que se sumaría al efecto de los ajustes periódicos previstos, por la extensión del impuesto a los consumos especiales (ICE) a los combustibles, incluido en la propuesta gubernamental y, por la elevación progresiva de las tarifas eléctricas, que tienen repercusiones acumulativas sobre el nivel general de precios. En consecuencia, parece poco probable alcanzar la meta gubernamental de reducir la tasa inflacionaria de 1999 al 29%, frente al nivel que a fines de 1998 bordearía el 50% (peor aún considerando la aceleración registrada en los últimos tres meses).

Adicionalmente, los fondos recaudados por concepto del impuesto propuesto por el PSC son de difícil pronóstico, debido a la desintermediación financiera que provocaría y a las estrategias defensivas que aplicarían,

---

6. Ver Análisis de Coyuntura Nacional en los últimos dos números de Ecuador Debate.

particularmente los agentes más grandes y organizados, de los sectores tanto formal como informal.

La propuesta del gobierno, parece más equilibrada, pero las posibilidades de lograr el consenso necesario para su aprobación por el Congreso se ven difíciles; incluye la aplicación del código tributario contra los evasores, en base a la adopción de medidas precautelatorias contra los que no declaran y a la exigencia de declaraciones juradas. Vale señalar, sin embargo, que otros países latinoamericanos tienen un gravamen similar al impuesto a la circulación de capitales, pero con una tasa mucho menor (por ejemplo el 0.2% en Brasil, que se aplica específicamente a los cheques), que además se modifica en concordancia con la evolución macroeconómica. Ese esquema es más flexible y reduce el impacto inflacionario del impuesto.

La transacción lograda entre el gobierno y el PSC, en los primeros días de noviembre consiste en incorporar la propuesta de este último, sin modificar los impuestos vigentes, evaluar el impacto y el rendimiento real del 1%, durante al menos dos años y, sobre dicha base, tomar una decisión definitiva respecto del impuesto a la renta. Cabe agregar, que la propuesta tributaria del gobierno contempla igualmente la eliminación de las exoneraciones al IVA y de todos los escudos fiscales, a los cuales se opone el PSC y no pasarían, al menos por el momento.

En todo caso, la salida instrumentada evidencia el pragmatismo adoptado por el gobierno frente al problema tributario, que lo lleva a abandonar

cualquier intento de aplicar una reforma tributaria de fondo, absolutamente necesaria como hemos planteado en nuestros análisis, sino que busca incrementar rápidamente las recaudaciones y apuesta básicamente a las privatizaciones.

El gobierno aspira, con la reforma tributaria y con su programa de privatizaciones, a reducir el déficit fiscal actual, cercano al 7% del PIB, y llegar a una meta del 3.5% en 1999, que se convertiría en superávit hasta el 2001. Las características del entorno internacional, y especialmente la fragilidad extrema que presenta el sistema financiero y sus repercusiones en los sectores productivos, llevan a dudar sobre su viabilidad.

#### **EXTREMA FRAGILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO Y RIESGO DE UNA CRISIS SISTÉMICA**

Como se conoce, la crisis asiática se prolongó hacia los mercados financieros de Rusia y otras regiones del mundo, incluyendo a América Latina, contrariando la pretensión de que en esta región se localizaban varios mercados emergentes, ejemplares en la aplicación del Consenso de Washington y todas sus "reformas estructurales"; sus destructivos efectos se detuvieron (momentáneamente?) a las puertas de Brasil, gracias a un importante paquete financiero de apoyo, orquestado por las instituciones financieras multilaterales.

Una consecuencia inmediata de la crisis financiera internacional fue la drástica reducción de los flujos de crédito para todos los países, más aún para los países pequeños y me-

nos atractivos para esos capitales, como el Ecuador. El cierre del crédito internacional, a mediados del primer semestre de 1998, cortó la dinámica que había operado en la mayor parte de la presente década, con el renovado acceso de los países latinoamericanos a los mercados financieros; en el caso del Ecuador, entre 1992 y 1997, el endeudamiento externo privado creció con una tasa promedio anual de 46.2%, llegando a fines de 1997 a un monto superior a 2.500 millones de dólares; la mayor expansión del endeudamiento externo privado se registró en 1993 y en 1995.

De acuerdo a especialistas consultados, más del 95% de dicho endeudamiento ha sido realizado por los bancos privados, por sus empresas relacionadas o, a título individual, por sus propietarios. Ello permitió un boom de crédito de los bancos privados en el Ecuador, especialmente en 1993 y 1994 que, expresado en dólares, creció con una tasa anual promedio de 33.8% entre 1992 y 1995; se estabilizó en 1996 y se redujo en 37% en 1997.

Se repite por lo tanto el ciclo clásico del endeudamiento externo vivido en América Latina en la segunda mitad de los setenta y el estallido de la crisis a comienzos de los ochenta; al igual que en esa oportunidad, los campeones del Estado mínimo claman por la ayuda estatal para su salvamento; una vez más se reedita el proceso secular: las ganancias son privadas, en tanto que las pérdidas son sociales. Los indicadores clásicos, como el peso de la cartera vencida dentro de la cartera total, no llegaban a niveles muy elevados como los

registrados en 1995; el problema se manifestó fundamentalmente por la falta de liquidez. En los márgenes establecidos por la ley de instituciones financieras vigente, el Banco Central concedió crédito a varias instituciones en dificultades, por un monto cercano a 350 millones de dólares. A pesar de ello, una entidad financiera está en proceso de liquidación y en las últimas semanas, algunas entidades financieras pusieron recursos para evitar que caiga otra; esta inusual cooperación se explica por el temor de una crisis sistémica que arrastre al conjunto, similar a la producida en algunos países asiáticos y hace pocos años en Venezuela.

Ese tipo de crisis provoca un retroceso generalizado de la economía, en el cual se pierden varios años de inversiones realizadas; a veces en períodos muy cortos, con sus consecuencias en términos de desempleo, empobrecimiento y pérdida de capacidad productiva.

En los últimos quince años, con diversos mecanismos y en diversas magnitudes, se han registrado al menos tres salvatajes masivos de bancos e instituciones financieras privadas en dificultades, que van desde la sucretización de la deuda externa privada en 1983-84, hasta el canje de deuda por bonos cupón cero, a comienzos de los años 90; eso sin considerar los salvatajes de entidades individuales, muy costosos para el Estado y en ocasiones completamente ineficaces, como en el caso del Banco Continental. Todos esos "eventos" han significado una transferencia de recursos desde la población sobre la cual recaen finalmente los ajustes, hacia

las entidades financieras, que han registrado los más altos niveles de beneficios en ese período y, como lo demostrara el ex-ministro de finanzas Marco Flores, prácticamente no pagan nada por impuesto a la renta.

En esta oportunidad igualmente, y por "coincidencia" bajo un régimen democrata cristiano, como cuando se produjo la sucretización de la deuda privada, el gobierno ha diseñado el denominado "Programa de Reactivación", concebido al parecer, como una línea de crédito para bancos y empresas con serios problemas de liquidez y de apalancamiento financiero, cuyo monto sería de 1.500 millones de dólares; los recursos provendrían fundamentalmente de mayor endeudamiento externo del Estado.

Si bien las variaciones del entorno internacional, en particular en cuanto a los flujos financieros, tienen un peso muy importante, es evidente que las entidades financieras ecuatorianas no manejaron prudentemente su cartera, expandieron excesivamente su crédito, sin un análisis adecuado de riesgos y rentabilidades; canalizaron buena parte de los créditos a sus empresas relacionadas, soslayando las restricciones impuestas por el marco legal, con diversos mecanismos, pero fundamentalmente con prestanombres. Además, como hemos analizado en entregas anteriores, sus ineficiencias, sus formas de organización y las distorsiones de su estructura de costos administrativos, salvo pocas excepciones, los han llevado a aplicar tasas reales muy elevadas en sus operaciones activas, en tanto que castigan con tasas reales negativas a sus depositantes.

Cabe destacar además, que la participación de los créditos en dólares, dentro del total concedido por los bancos privados, ha crecido muy rápidamente en la última década, pasando de menos del 2% en 1988, a 13.4% en 1993 y a 45% en 1997; ello significa que buena parte del riesgo cambiario y del peso de la crisis se ha trasladado a las empresas productivas, comerciales y de servicios, las cuales enfrentan severas dificultades.

En suma, han realizado una gestión lógicamente orientada a maximizar sus utilidades, pero rehusan hacerse cargo de sus errores y quieren, una vez más, trasladar la factura al conjunto de la población por la vía del Estado.

No puede aceptarse que el negocio financiero goce de una situación tan privilegiada, amparándose en las consecuencias económicas y sociales de su quiebra. La acción de la Superintendencia de Bancos como entidad supervisora del sistema es patéticamente ineficaz y cada vez tiene menos posibilidades de hacerlo; el marco legal que norma el funcionamiento de las entidades financieras no se cumple y los depositantes no cuentan con mecanismos protectores mínimos, como un seguro de depósitos.

Ante la situación, es indudable la necesidad de aplicar un esquema de salvamento y reactivación, para evitar los riesgos de una crisis del sistema y sus efectos sobre el conjunto de la economía; sin embargo sus características deben ser diferentes de las aplicadas en anteriores oportunidades, siempre sin beneficio de inventario e inequitativamente concesionales.

Un programa como el de Chile, en 1981-82, que permitió a los bancos canjear sus carteras con problemas, poniendo como garantía las acciones de los propietarios de las entidades financieras y obligándolos a asumir una parte de los costos, sería mejor que el esquema propuesto por el gobierno Mahuad, que considera a los bonos Brady que debería entregar la banca, como garantía sólo para el segmento más malo y reducido de la cartera, no para el resto; al mismo tiempo que impone condiciones más exigentes (como la remoción de accionistas, directores y administradores y el castigo al valor patrimonial de los accionistas, entre otras disposiciones punitivas) únicamente para los bancos con mayores deficiencias patrimoniales. En suma, un esquema como el planteado es asimétrico y tiende a favorecer mucho más a los bancos de mayor tamaño.

La primera reacción de los intermediarios financieros al evidenciarse la magnitud de la crisis fue la de aprovisionarse de dólares para efectuar los pagos al exterior por sus compromisos de endeudamiento, con las consiguientes presiones sobre el mercado cambiario, que continuaron aún después de la devaluación (del 15%) realizada por el gobierno a mediados de septiembre. Entre julio y septiembre, los bancos privados habrían realizado pagos al exterior por alrededor de 200 millones de dólares, que se suman a los 135 millones pagados entre enero y junio de 1998.

Para sostener esas presiones sobre el sucre, el Banco Central se vio forzado a intervenir en varias oportunidades, con la consiguiente reducción

de la reserva monetaria internacional, que se redujo en más de 300 millones de dólares en los últimos tres meses, ubicándose a comienzos de noviembre en 1.621 millones de dólares, el nivel más bajo desde el tercer trimestre de 1996; esa tendencia es mucho más problemática al ir acompañada por un marcado deterioro de la balanza comercial. Efectivamente, entre enero y septiembre de 1998 los gastos por importaciones superaron a los ingresos por exportaciones, registrándose un déficit comercial de casi 760 millones de dólares, en marcado contraste con el superávit de 600 millones de dólares alcanzado en igual período de 1997; los principales factores que explican esa evolución son: la caída de los ingresos por exportaciones petroleras, debido al derrumbe del precio y a la reducción del volumen vendido al exterior; las pérdidas de ingresos de divisas por una menor oferta exportable debido a los efectos de El Niño (en los casos de banano, cacao, café y camarón): así como las menores cotizaciones de varios productos en los mercados mundiales, debido a la sobreoferta, en algunos casos y a la menor demanda, por efecto de la crisis financiera internacional, en otros. Una estrategia defensiva, tradicionalmente adoptada por el Banco Central fue el aumento de la tasa de interés en el mercado interbancario, buscando disuadir a los inversionistas de dolarizar sus haberes; eso propició el incremento generalizado de las tasas de interés fijadas por los intermediarios financieros, que bordearon el 100% a mediados de octubre y se mantenían sobre el 80% en la primera semana

de noviembre. Obviamente que esos niveles profundizan la recesión de los sectores productivos y acentúan los problemas de los bancos privados.

En la tercera semana de octubre el riesgo de una crisis sistémica fue muy elevado, al agudizarse las tendencias antes anotadas, en un marco de incertidumbre y de presiones especulativas; la firma de un acuerdo de paz con el Perú y sobre todo la obtención de un crédito del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), por más de 400 millones de dólares, gestionado in extremis, aliviaron la tensión y frenaron la subida del dólar.

También incidieron en igual sentido, las ofertas de préstamos de organismos financieros internacionales, en particular el BID, para proyectos de desarrollo fronterizo; los montos que se manejan son mucho menores que los esperados y dependen de la presentación de proyectos, en muchos casos binacionales, cuya elaboración exigirá tiempo y recursos; sin embargo su anuncio incide favorablemente sobre las expectativas de los agentes.

Algunos bancos privados (5) reaccionaron frente a la situación, reactivando y acelerando proyectos de fu-

sión entre entidades financieras, que se manejaban desde años atrás, pero con una menor prioridad dentro de sus estrategias; la reducción del número de entidades dentro del sistema es un objetivo explícito de la Ley de Instituciones Financieras, sin ningún resultado concreto, en los últimos cinco años. Esas fusiones modifican el panorama institucional del sistema, y profundizan el nivel de concentración que lo caracteriza; las restricciones que ello plantea para un esquema de competencia, en un mercado reducido serán más evidentes en el futuro inmediato.

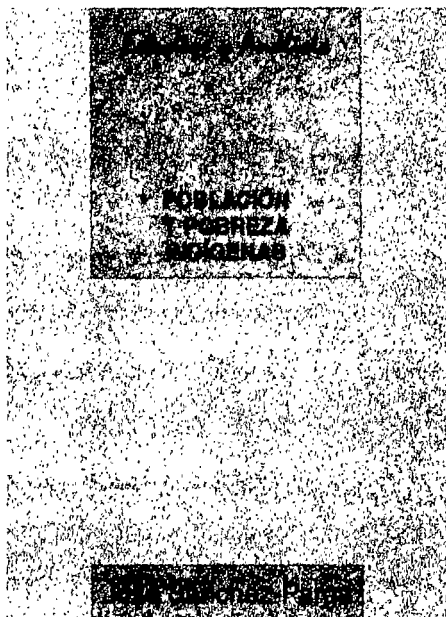
En cualquier caso, hay dos factores que serán decisivos para definir la evolución de la economía ecuatoriana en el corto y en el mediano plazo: la orientación de la crisis financiera internacional en los próximos meses; y, las respuestas de los principales actores políticos y económicos, frente al plan macroeconómico que está por presentar el gobierno, cuyos lineamientos fundamentales se han revisado en líneas anteriores; la interacción de los dos procesos determinará la viabilidad de los escenarios esbozados por el Gobierno.



# PUBLICACIÓN - CAAP

**SECCIÓN: ESTUDIOS Y ANÁLISIS  
POBLACIÓN Y POBREZA INDÍGENAS  
AUTOR: JOSÉ SÁNCHEZ-PARGA**

El presente estudio pretende intervenir en dos temas de actual controversia: la población indígena y la pobreza indígena. Las cifras han focalizado una polémica sobre el número de indígenas en Ecuador. Más allá de esta disensión interesa saber cómo los datos nos acercan a una comprensión de lo indígena. El estudio de la pobreza indígena, a más de relativar los indicadores de medición, plantea la dificultad de aislar su análisis, sobre todo si reconocemos que los indígenas siempre han sido pobres y siguen siendo el grupo más pobre de la sociedad.



## **Política:**

### **El Ecuador post firma: una mirada al futuro**

Fredy Rivera Vélez

*Internamente, la tarea se presenta complicada pues deberán formularse en el país nuevos consensos con quienes seguirán tratando de oponerse a los acuerdos territoriales y la ratificación de los tratados. De ahí que, el establecimiento de instancias de negociación del ejecutivo parecería como una necesidad imperiosa que dispersaría esfuerzos por un buen tiempo y desgastaría políticamente el ejercicio gubernativo.*

**H**acer un ejercicio prospectivo sobre el desempeño de Ecuador, de su Estado y sociedad nacional en varios ámbitos, principalmente los políticos, resulta un ejercicio difícil cuando recién se ha logrado el primer paso, la tan ansiada firma de tratados territoriales definitivos y la paz. No obstante, podríamos pensar en determinados escenarios y tendencias que seguramente marcarán las acciones futuras del gobierno, sus representantes y de la comunidad política en conjunto.

En este artículo quisiera referirme básicamente a tres dimensiones básicas de lo que considero serían los temas y retos comunes para el Ecuador.

**La primera dimensión** está relacionada precisamente con ciertos as-

pectos políticos y escenarios que se presentarían luego del proceso de negociación. En el caso ecuatoriano, el contexto sociopolítico del gobierno estará marcado, en gran medida, por los resultados que se desprendan de las negociaciones y la relación que existiría entre estos acontecimientos generados en el ámbito de la política exterior con el manejo que se haga de la política interna, vinculada principalmente con el sostenimiento de la gestión democrática y la gobernabilidad.

En este proceso intervienen muchos actores importantes. Veámoslos por partes:

En primer lugar, el papel desempeñado por los países garantes ha sido crucial en el tratamiento y acción de las comisiones negociadoras de los

dos países. El apoyo que cada parte ha tratado de obtener de cada uno de los miembros garantes ha involucrado la gestión política de sus respectivos gobiernos en tiempos que se desarrollan campañas electorales. Tal es el caso del presidente Cardoso. No se debe descartar también los deseos reelectorales del presidente Fujimori, ya que una solución limítrofe definitiva se convertiría en uno de los puntales a su actual gestión e imagen gubernamental que potenciaría sus posibilidades para un nuevo período, más aún cuando en los actuales momentos su figura se ha visto mermada en el escenario político del Perú.

Para el presidente Mahuad, la misma solución representaría construir una figura de estadista que hace mucho tiempo no la posee el Ecuador y al mismo tiempo, abriría una serie de posibilidades para recomponer la situación económica que se deterioró gravemente desde el conflicto del Cenepa. En ese sentido, los dos gobiernos en el ámbito internacional accederían a fuentes de recursos que se cerraron por las tensiones fronterizas y que repercutieron en sus desempeños económicos.

En el plano propio de las negociaciones hay que considerar el papel de los frentes militares. Para muchos expertos del tema, la desconfianza tradicional que los cuerpos castrenses han tenido de sus negociadores políticos es una cuestión que debe ser trabajada constantemente desde el Ejecutivo. Por tal razón, las relaciones entre gobierno y las FFAA podrían canalizarse hacia la tarea de desarrollar un sistema defensivo nacional con un grado de modernización y

efectividad que vaya más allá del resguardo fronterizo. Ello implicaría redefinir, no sólo las agendas de seguridad nacional, sino la constitución de los mismos cuerpos de defensa; asunto que podría traducirse en una posible reducción presupuestaria para la institución armada y una reorientación de sus tareas tradicionales en áreas de desarrollo y consolidación democrática.

El impacto positivo de este proceso en términos militares se podrían medir en los alcances y estrategias que implementen las FFAA para lograr un sistema de seguridad subregional y regional. Al no tener que desplegar una serie de recursos y esfuerzos para una posible confrontación y una lógica de defensa externa, la inserción y participación del país en diversas misiones internacionales construiría una imagen distinta a la que se posee actualmente y abriría canales de intercambio para potenciar su proyección subregional. De hecho, al desaparecer esas viejas concepciones de soberanía y defensa acuñadas en el período de la guerra fría, se abriría un espectro de cooperación, intercambio y participación en labores relacionadas con desastres naturales y ambientales. Pensemos por ejemplo en un sistema binacional integrado de lucha contra los desastres naturales, tal como ya nos sucedió con el fenómeno del Niño. De plano, estas acciones conjuntas serían vistas positivamente en el sistema internacional.

Menciono la cuestión de la imagen internacional puesto que es una dimensión valorativa que se ha visto afectada durante los últimos mandatos. La aceptación de reglas de juego claras, el cumplimiento de los compro-

misos y la participación en foros y encuentros internacionales, abre la posibilidad para que el país retome la acente respetabilidad y confiabilidad internacional.

En la situación contraria, en un escenario donde se haya demorado la resolución del diferendo territorial y la subsecuente firma de paz, los actores involucrados, principalmente las FFAA, desplegarán todas sus capacidades para afrontar los niveles de inseguridad que dicha situación acarrearía. Tal fenómeno hubiese sido contraproducente por varias razones:

1. Tendría que haberse mantenido un gasto de defensa que garantice la presión para un arreglo definitivo, o, por lo menos, para el mantenimiento del statu quo actual en materia de seguridad nacional;

2. Existirá el descontento de la comunidad internacional y sobre todo de los garantes. Las consecuencias de este aspecto podrían verse traducidas en un posible aislamiento del país de los principales órganos de integración subregional y regional.

3. Los costos políticos internos serían altos, elemento que se presenta como una constante incluso luego del arreglo final. Dada la voracidad de nuestra clase política, inmediatamente se construirían argumentaciones que tilden al gobierno de turno de incapaz e ineficaz. Por consiguiente, los niveles de gobernabilidad se verían seriamente afectados y el espectro político estaría marcado por la presencia de argumentaciones nacionalistas de todo tipo.

4. Se hubiese perdido la oportunidad histórica -aunque sea momentánea- de replantear nuestra identidad

geopolítica en mejores términos, pues la actual se ha sustentado tradicionalmente en la elaboración de una imagen negativa y perversa del Perú.

5. Se alejaría la posibilidad de establecer fronteras seguras, internacionalmente reconocidas y garantizadas, aspecto que impediría que en el futuro existieran reclamaciones de toda índole.

Esta serie de situaciones las ubicamos en el plano internacional. Pero que sucedería internamente, en el juego político doméstico? Independientemente de las firmas de paz definitiva, los resultados de ella representará para el gobierno afrontar los costos políticos del arreglo (tal como lo han mencionado ambos mandatarios). Esos costos podrían visualizarse en un ambiente deslegitimador, generado y proveniente de sectores opuestos al régimen que tratarán de hacer prevalecer sus cálculos electorales para las futuras elecciones, aspecto que evidenciaría el reducido criterio de una clase política tradicional y miope. De hecho, las declaraciones del Partido Social Cristiano, la Izquierda Democrática, el MPD y otros más como el PRE, sumados al oportunismo coyuntural que topa estos temas sensibles, han tratado de difundir en sus discursos la imagen de "pérdida" territorial, "paz sin dignidad", "sabor amargo"; figuras que sin lugar a dudas convocarán a una polarización valorativa sobre la utilidad sobre los acuerdos territoriales y que servirán de caldo de cultivo para mantener su presencia política en sectores poblacionales "adeptos" a los posturas nacionalistas radicales y "patriotas".

Desde ese punto de vista, la "arena" política puede radicalizarse mediante un juego argumentativo basado en tradiciones nacionalistas sin sentido, muchas de ellas afincadas en regiones que se han visto excluidas del proceso de integración interna y externa. Sobre este punto volveré más adelante.

En todo caso, lo que deseo enfatizar es que, internamente, la tarea se presenta complicada pues deberán formularse en el país nuevos consensos con quienes seguirán tratando de oponerse a los acuerdos territoriales y la ratificación de los tratados. De ahí que, el establecimiento de instancias de negociación del ejecutivo parecería como una necesidad imperiosa que dispersaría esfuerzos por un buen tiempo y desgastaría políticamente el ejercicio gubernativo.

**La segunda dimensión** de las que he mencionado está relacionada con el asunto de la integración. Como todos sabemos, es un viejo, constante y trillado tema que desde el nacimiento republicano de nuestros Estados, amparados en el ideario del pobre y mal usado Simón Bolívar, se ha presentado en forma recurrente en los imaginarios sociales y en los discursos políticos de los distintos gobiernos y regímenes por los que han atravesado nuestros países.

Enfatizo la noción de imaginario colectivo porque hasta la actualidad son pocos y reducidos los procesos efectivos prácticos de integración regional y subregional latinoamericana. Una historia llena de fragmentaciones, se-

paraciones geográficas externas e internas, frecuentes conflictos fronterizos trasladados al campo de la tensión estatal y de la guerra y una gama de políticas deficitarias en el plano multilateral y bilateral, son factores contundentes que nos hacen pensar que la construcción de una dinámica real de integración es un proceso todavía en ciernes, pero no por ello menos válido y viable<sup>1</sup>.

Es por eso que el problema se torna complejo cuando solamente se pone énfasis en determinados aspectos de la integración, los económicos externos, dignísimamente representados por los presidentes "patriotas" de las cámaras de comercio y producción, que benefician a determinados agentes productivos, dejando de lado asuntos de vital importancia como pueden ser los procesos de integración interna. Este es un dato importante para Ecuador, pues el país sufre graves falencias en el tratamiento del tema regional. De hecho, la misma construcción histórica como estado nacional ha presentado inconsistencias al generar comportamientos centralistas que han desembocado en enfrentamientos regionales intensos que en determinado momento pusieron y ponen en jaque a la noción de unidad nacional. De ahí que no es de asombrarse cuando las regiones excluidas demandan muchas veces una reforma del estado nacional en términos federalistas o de otorgamiento de potestades autonómicas de ciertos territorios.

---

1. Sobre las inconsistencias del tema de integración ver: Rivera Fredy "Seguridad regional e integración" en: Comunidad Andina y Mercosur: Perspectivas comparativas, Ministerio de RREE de Colombia-Corporación Andina de Fomento CAF, Bogotá, 1998.

Por estas razones hay que considerar al regionalismo también como una construcción histórica del Estado, y no como la expresión de voluntades dispersas de gente que no ha querido integrarse adecuadamente a la figura estado nación. El problema está en entender cómo opera el estado, sea por su presencia centralista o por su ausencia localizada. Son las dinámicas de poder excluyentes las que explican el enraizamiento de discursos regionalistas, y por ende, un estado históricamente centralista el que fomenta la experiencia regionalista.

En ese sentido, si bien se han emprendido proyectos de regionalización en el país, muchos de ellos han quedado como meras declaraciones o creaciones burocráticas —como la desaparecida SENDA— de organismos que han aportado muy poco para una efectiva descentralización y regionalización donde los gobiernos locales y seccionales planifiquen su desarrollo sin depender de forma extrema de las decisiones de los poderes centrales. Es más, una reconfiguración de los estados modernos debería incluir este aspecto en sus agendas públicas para no soportar demandas separatistas.

Este último aspecto se presenta entonces como un reto que deberá afrontar el gobierno, especialmente cuando deba pensarse la situación de las poblaciones fronterizas. Ellas, incorporadas en la discursividad de políticos y gobernantes de turno en determinados momentos coyunturales, necesitan realmente ser adscritas a la dinámica general del Estado y al sistema de redistribución de los recursos obtenidos. Pero más que eso, se

deberá pensar en serio en la construcción institucional del Estado, allí precisamente donde ha brillado su ausencia como en la Amazonia por ejemplo.

Desde ese enfoque, un arreglo definitivo del diferendo limítrofe podría potenciar una serie de proyectos de desarrollo, de manejo ambiental coparticipativo y de sustentabilidad que beneficiaría a esa población que en los momentos de climax nacionalista todo mundo la tiene en cuenta pero, cuando ha pasado el fervor patriótico, vuelve la misma población al cajón del olvido de los diseñadores de políticas públicas.

Este último punto es importante por cuanto se relaciona con la **tercera dimensión** a la que me quiero referir. Se trata de la cuestión identitaria nacional a la que muy pocos analistas prestan atención en sus reflexiones.

Desde hace 50 años, en el Ecuador más que en el Perú, la construcción de unidad e identidad nacional ha estado supeditada a los fervores nacionalistas tradicionales relacionados con la adversidad y antagonismo con el vecino país. La historia reciente se la diseñó en base a estigmatizaciones, rencores y mitos terrígenos que alimentaron la idea de nación como un todo homogéneo y durable. En ningún momento en el país, salvo excepciones provenientes de los sectores indios en el Ecuador en 1990 y acciones posteriores, se fracturó la idea de nacionalidad. Hasta bien entrada la década de los 80, el problema de la integración nacional y la situación de los pueblos indios había sido tratada como un componente

más del campesinado, generando así, un tratamiento superficial y estructural de las demandas étnicas.

El solo hecho de que se haya puesto en tela de juicio la capacidad aglutinadora de la llamada "identidad nacional", generó desde ese entonces las más radicales respuestas de parte del Estado, de las FFAA y de los sectores hegemónicos que se habían imaginado la nación como un producto exclusivo blanco mestizo y centralista. Para lograr esa construcción imaginaria se echaron mano de los mitos milenarios y épicos más sorprendentes. Tanto en Ecuador como en Perú existen héroes, padres de la patria, sucesos grandilocuentes y relatos que nos remiten a una determinada figura de nación, pero en esa construcción existen una serie de contradicciones y tensiones que difícilmente queremos aceptar.

Me explico mejor con unos ejemplos. A las poblaciones amazónicas e indígenas serranas se las han visto como portadoras de nuestras respectivas nacionalidades. Unas ocasiones, generalmente en épocas de conflicto fronterizo, la sociedad exalta a estas poblaciones como defensoras de la integridad y honor nacional; se potencian los atributos guerreros e indomables de la "raza", las FFAA se sienten orgullosas de ese acervo indio y se da una fuerte identificación momentánea; pero la dura cotidianeidad, esa en la que se desenvuelven los héroes terrigenos y milenarios está cargada de fuertes matices y comportamientos racistas, de exclusión y discriminación. El cholero como le dicen en Perú y la longueda –los longos– como se presenta en el Ecuador, no

hace sino confirmar la constante contradicción y negación de lo que somos, de nuestras identidades nacionales. Somos homogéneos en unos casos y muy distintos en otros.

De esa forma, la manera cómo se ha construido la historia y las nacionalidades en ambos casos, son procesos que están atravesados por una serie de imaginarios que ocultan realidades excluyentes, discriminatorias y centralistas.

Por eso, ante el arreglo definitivo, un reto fundamental del Ecuador es re imaginarse a la nación. Ya no existiría ese "otro" estigmatizado, perverso y hostil. Al desaparecer la forma cómo nos hemos mirado en ese espejo, se abre la posibilidad de convocar a una redefinición de nuestras identidades nacionales, pero básicamente a repensar los mecanismos de adscripción identitaria, de efectiva integración interna, de una nacionalidad que represente a la diversidad étnica y cultural que somos todos los pobladores del país. Ello implicaría dejar atrás una serie de discursos y prácticas nacionalistas que han sido un obstáculo para una efectiva construcción nacional y que han ocultado las grandes diferencias económicas, sociales y políticas de su población.

En grandes rasgos, lo que se pretendería cambiar es la concepción estatal de nación por una concepción social y cultural. La nación ya no se define actualmente por la creación del espacio unificado de la ciudadanía por encima de la diversidad social y cultural, sino, al contrario, por la búsqueda de comunicación intercultural y la solidaridad social. En ese sentido, la representación que debe tener la diver-

sidad cultural y étnica implica que se creen las condiciones materiales, morales y políticas para diseñar una imagen de país y nación distinta a la tradicional, esa que precisamente ha contribuido para participar en tres guerras en poco más de 50 años.

Dentro de este proceso es de suma importancia el cambio de mentalidades al interior de las sociedades. No basta con enunciar las intencionalidades sino diseñar una serie de políticas públicas que garanticen ese objetivo, es decir, dotar de una serie de nuevos instrumentos al sistema educativo de ambos países para eliminar esa serie de imágenes cargadas de estigmas que nos han separado como pueblos durante décadas. Ello implicaría también dotar de un sentido diferente a la formación ciudadana, una formación en todos los niveles que enfatice la tolerancia a las diferencias étnicas y regionales como un componente positivo del estado nacional moderno.

Finalmente, también será necesario repensar el concepto clásico de soberanía, entendida como la capacidad de ejercer poder y autoridad sobre un territorio determinado. En la actualidad existen condicionamientos mundiales y fenómenos que retan a esa definición, que ponen límites a ese ejercicio. Y cuando menciono esto me refiero a los retos de un Estado en particular para hacer frente a situaciones colectivas, que implica una seguridad colectiva, una seguridad directa para las personas. El tema del recalentamiento del planeta, del manejo de la biodiversidad en los territorios nacionales y regionales, o la presencia devastadora de desastres naturales como el Fenómeno del Niño, ameritan planes y programas conjuntos donde la potestad de un Estado en particular tiene límites concretos, es decir, temas ante los cuales no se puede procesar individualmente el ejercicio soberano de los estados, pasando a convertirse en un asunto de agendas regionales o hemisféricas.



# Chasqui

Revista Latinoamericana de Comunicación

El texto imprescindible para la formación permanente del profesional de la comunicación social.

Chasqui 63  
Septiembre, 1998



**Periodismo cultural:** La gestión cultural ante los nuevos desafíos, *Susana Velleggia*; Periodismo y cultura, *Rodrigo Villacís*; Periodismo cultural, conceptos y problemas, *Manuel Calvo Hemando...*

**Comunicación y salud:** Comunicación y promoción de la salud, *Gloria A. Coe*; Información, salud y ciudadanía, *Bernardo Kucinski*; Conductismo: ¿hacia dónde nos llevó?, *Elizabeth Fox, Gloria Coe...*

**CONTRAPUNTO - APUNTES  
ENTREVISTA - NOTICIAS y  
RESEÑAS.**

## TARIFAS DE SUSCRIPCION

Suscripciones	América Latina (en US\$)	Resto del mundo (en US\$)	Ecuador (en sucres)
1 año (4 números)	30	50	40.000
2 años (8 números)	54	92	70.000
Ejemplares sueltos	8	13	12.000

Para pagos en dólares, envíe su cheque contra un banco de Estados Unidos, a nombre de CIESPAL - Chasqui, apartado 17-01-584 Quito, Ecuador.

# **Conflictividad Social:**

**Julio de 1998 - Octubre de 1998**

*El inicio de un nuevo período presidencial marca un profundo cambio cualitativo en la conflictividad social y política del país: de un escenario marcado por los inconvenientes causados por el Fenómeno del Niño y por el problemático cese de funciones de la Asamblea Constituyente, pasamos ahora a un panorama signado por un frontal rechazo, desde diversos sujetos sociales, a la política económica que ha adoptado el gobierno de Jamil Mahuad.*

**E**n efecto, a pesar de que en general se observa una considerable reducción en el porcentaje de conflictos con respecto al cuatrimestre anterior (una tasa de decrecimiento de -16.3%), último del interinazgo, cabe advertir la marcada incidencia que las medidas económicas puestas en juego por el nuevo gobierno han tenido en la conflictividad socio-política del país. El hecho de que en el mes de septiembre se registre prácticamente la tercera parte (32.6%) de los conflictos ocurridos en el período habla a las claras del poco consenso público con respecto a las resoluciones gubernamentales adoptadas durante las primeras semanas del mes.

Es conveniente señalar, sin embargo, que las protestas desatadas por un generalizado descontento frente al retiro de subsidios (electricidad y gas) y su re-

emplazo por el denominado "bono de la pobreza" no han pasado de ser sino reacciones desarticuladas y de carácter efímero. El marcado descenso de la agitación política durante el mes de octubre dice mucho respecto de la cualidad coyuntural de las actuaciones políticas de determinados actores con respecto a las propuestas económicas del gobierno.

Se hubiera pensado que frente a las medidas más severas que ha adoptado cualquiera de los gobiernos desde el retorno al orden democrático, la reacción, movilización y rechazo de las mismas hubiera tenido un carácter más extendido, beligerante y prolongado. No ha sucedido así. Podría pensarse, en nombre de una visión (cándida) más optimista sobre la parálisis de los diversos grupos sociales que componen la sociedad civil,

que el tema de la negociación limítrofe entre nuestro país y el Perú -que ocupó por entero al Presidente de la Re-

pública- funcionó como una suerte de dispositivo distractor y concentró toda la atención y discusión públicas.

### NUMERO DE CONFLICTOS POR MES

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Julio/98	57	24.78
Agosto/98	40	17.4
Septiembre/98	75	32.6
Octubre/98	58	25.22
<b>TOTAL</b>	<b>230</b>	<b>100.00</b>

Así, uno de los cambios más importantes que se puede registrar a la hora de caracterizar la conflictividad del período julio-octubre tiene relación con un reordenamiento de los sujetos del conflicto. Durante todo el interinazgo se pudo observar un marcado protagonismo de los movimientos locales y organizaciones barriales, en este período, por el contrario, son los trabajadores y los sindicatos los que han irrumpido con mayor fuerza dentro de la escena política (entre los dos sectores han participado en prácticamente el 40% de los conflictos).

Cabe resaltar además una suerte de "resurgimiento" de ciertos actores sociales que en los últimos meses habían tenido más bien un perfil bajo en sus actuaciones socio-políticas. Tanto estudiantes como gremios y sobre todo los indígenas aparecen con índices de participación mucho más altos que en los períodos pasados. No resulta difícil concluir que esta "vuelta" a la escena pública está directamente ligada a las (recurrentes) prácticas reactivas de estos actores con respecto a las medidas económicas del nuevo régimen.

## SUJETO DEL CONFLICTO

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Campesinos	10	4.3
Cámaras de la Producción	2	0.9
Empresas	7	3
Estudiantes	8	3.5
Gremios	8	3.5
Grupos Heterogéneos	11	4.8
Grupos Locales	13	5.7
Indígenas	18	7.8
Organizaciones Barriales	37	16.1
Partidos Políticos	26	11.3
Policía	2	0.9
Sindicatos	28	12.1
Trabajadores	60	26.1
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100.0</b>

La reactivación, aunque efímera, de las actuaciones políticas de determinados actores se expresa también en el género del conflicto: tanto aquellos que corresponden al ámbito de lo laboral público como los referidos a la cuestión indígena registran un notorio crecimiento con respecto al período anterior. El caso del sector indígena es el más relevante al respecto: en el cuatrimestre anterior los conflictos relacionados con el problema indígena alcanzaron apenas el 1% del total mientras

que en el período que se analiza prácticamente este índice se eleva al 8%. Del mismo modo persiste un considerable nivel de participación política y de generación de conflictividad en torno a los problemas asociados con los sectores laborales privados y los poderes regionales medios.

Sin duda, el poco consenso y debate público con los que se construyó la agenda económica del gobierno -marcada profundamente por una matriz discursiva tecnocrática donde la

discusión política queda acotada dentro de restringidos círculos de especialistas debido a las exigencias técnicas, científicas y objetivas de un tipo de administración de lo social ceñida a la (in-transparente) lógica del mercado- han sido los factores desencadenantes de la conflictividad socio-política del primer cuatrimestre del gobierno de la democracia cristiana.

Los escasos niveles de deliberación colectiva y pública con que los diversos gobiernos de la región han asumido la gestión de sus sociedades en relación con la producción de condiciones para su posterior anexión al mercado internacional bajo un esquema general de tipo neo-liberal, se expresan -por ejemplo- en la reducción

de la participación de los partidos políticos (dentro y fuera de la actividad legislativa) en el tipo de conflictividad registrada. Así, apenas han participado en el 11% de los conflictos ocurridos. Resulta sospechoso que mientras la gran mayoría de sectores sociales activa su participación en la escena política, los partidos políticos conserven un perfil bajo, silencioso y oculto.

Tal afirmación puede ser matizada si se recurre a la hipótesis, ya anunciada, del efecto disipador que tuvo el proceso de negociación de la firma de la paz con el Perú. Los partidos políticos habrían desplegado sus prácticas, en lo fundamental, con respecto a esta temática.

### GENERO DEL CONFLICTO

GENERO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Campesino	10	4.3
Cívico Regional	25	10.9
Indígena	18	7.8
Laboral privado	24	10.4
Laboral público	82	35.7
Político legislativo	11	4.8
Político partidista	15	6.5
Urbano barrial	45	19.6
<b>TOTAL</b>	<b>230</b>	<b>100.0</b>

Los señalamientos anteriores cobran validez al apreciar las motivaciones que originaron los conflictos socio-políticos en el país. Así, el 26% de los conflictos registrados obedecieron directamente a manifestaciones de disgusto e inconformidad con respecto a la política estatal (recordar que en el cuatrimestre anterior este índice fue de apenas 12%). Del mismo modo, resulta pertinente llamar la atención sobre la continua aparición de conflictos políticos en torno del problema de la corrupción. No sería aventurado relacionar este índice con el inicio de un proceso de "toma de cuentas" con el gobierno interino de Alarcón. Se em-

piezan a procesar movimientos fiscalizadores desplegados, sobre todo, en torno del caso de mal uso de fondos públicos por parte del ex Ministro de Gobierno, César Verduga, y en torno al problema de excesivas entregas de partidas a ciertas municipalidades de la costa del país (Esmeraldas).

Cabe insistir en el hecho de que a pesar de la severidad de las medidas adoptadas, el índice de popularidad del Presidente de la República no ha descendido (se mantiene estable alrededor del 60%); nuevamente, su acelerada y decidida gestión de la cuestión fronteriza habría impedido un desbalance en su imagen pública.

### OBJETO DEL CONFLICTO

OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Denuncias de Corrupción	42	18.3
Financiamiento	41	17.8
Laborales	12	5.2
Otros	46	20.0
Rechazo Política Estatal	60	26.1
Salariales	29	12.6
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100.0</b>

Una importante constatación sobre las características de la conflictividad en el presente período alude a la consolidación de una tendencia que construye a la región litoral del país como

el espacio por excelencia de despliegue de acciones conflictivas a nivel social y político. Se trata de un fenómeno que empezó a ser percibido a partir de la destrucción de gran parte de las

provincias costeñas como efecto del Fenómeno del Niño a mediados de este año. Era posible imaginar que pasado el desastre, la configuración territorial del conflicto volviera a su cauce "normal", a saber, la concentración de beligerancia y disturbios socio-políticos en la región serrana del país. Sin embargo, esto no ha sucedido de tal forma y, por el contrario, el 54% de los conflictos observados se han presentado en la Costa del país.

Cabría mencionar que, en gran parte, la conservación de esta tendencia obedecería a la violenta y contundente reacción de amplios sectores

roldosistas ubicados, sobre todo, en la ciudad de Guayaquil con respecto a las medidas adoptadas por el régimen actual (en la Provincia del Guayas se han desarrollado el 40% del total de los conflictos ocurridos). Es de conocimiento público la forma en que, desde las élites dirigenciales de tal partido, se animó a la población civil de la ciudad a participar en mítines y otras actividades públicas de protesta. Los sucesos fueron por demás lamentables; formas vandálicas de expresión del descontento fueron muy recurrentes durante las jornadas de protesta.

### NUMERO DE CONFLICTOS POR REGIONES

REGION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Sierra	74	32.18
Costa	123	53.48
Amazonía	13	5.65
Insular	2	0.86
Nacional	18	7.83
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100.0</b>

### NUMERO DE CONFLICTOS POR PROVINCIAS

PROVINCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Azuay	13	5.7
Cañar	1	0.4
Cotopaxi	2	0.9
Chimborazo	4	1.7
El Oro	7	3.0
Esmeraldas	6	2.6
Galápagos	2	0.9
Guayas	92	40.0
Loja	1	0.4
Los Ríos	4	1.7
Manabí	14	6.1
Morona Santiago	4	1.7
Nacional	18	7.8
Napo	4	1.7
Pastaza	1	0.4
Pichincha	50	21.7
Tungurahua	3	1.3
Sucumbíos	3	1.3
Zamora Chinchipe	1	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>230</b>	<b>100.0</b>



En términos generales, en lo que se refiera a la intensidad del conflicto -que expresa las modalidades de visibilización de las demandas y presiones de los diversos sectores sociales- se puede constatar que más del 53% de ellos han tenido lugar bajo la forma de acciones concretas: paros, huelgas, marchas, bloqueos. Este dato dice bastante de los altos niveles de

beligerancia que se pudieron observar durante los días de paralización de actividades organizados por diferentes sectores políticos asociados. Se mantiene la salvedad, sin embargo, de que casi el 20% de los potenciales conflictos han quedado reducidos bajo la forma de amenazas y no han desplegado todas sus consecuencias.

### INTENSIDAD DEL CONFLICTO

INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Amenazas	45	19.5
Bloqueos	10	4.3
Desalojos	15	6.5
Detenciones	2	0.9
Estado de Emergencia	1	0.4
Heridos/muertos	8	3.5
Invasiones	6	2.6
Juicios	7	3.0
Marchas	18	7.8
Paros/huelgas	49	21.3
Protestas	46	20.0
Suspensión	8	3.5
Tomas	15	6.5
<b>TOTAL</b>	<b>230</b>	<b>100.0</b>

En lo que respecta a las modalidades de procesamiento de los conflictos sociales y políticos en el período julio-octubre y a las instancias estatales que se han encargado de su administración, cabe resaltar que se mantiene la tendencia a tratar de negociar y resolver los conflictos por vías dialógicas y, tal vez incluso, por medio de los mecanismos institucionales diseñados para ello: así, el 54% de los conflictos observados han sido negociados favorablemente. Las mesas de conciliación que el gobierno ha diseñado para tratar directamente con los intere-

sados, por ejemplo, los asuntos relativos con el movimiento indígena, serían un indicio de una cierta voluntad gubernamental por institucionalizar mecanismos discursivos de interacción política.

Esta tendencia se ve bloqueada, sin embargo, por la persistencia de formas violentas de gestión de los conflictos (7%) y por cuanto todavía se mantiene un importante porcentaje de agitación socio-política al margen de cualquier tipo de procesamiento (más del 38% de los conflictos registrados certifican esta apreciación).

### DESENLACE DEL CONFLICTO

DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Aplazamiento Resolución	69	30.0
Negociación	73	31.7
No resolución	19	8.3
Positivo	52	22.6
Rechazo	1	0.4
Represión	16	7.0
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100.0</b>

Es un argumento de consenso en los estudios políticos actuales señalar que los regímenes democráticos presidencialistas pecan de una concentración excesiva de funciones y prerrogativas administrativas y políticas por parte del poder ejecutivo. El caso del Ecuador confirma esta observación:

más del 33% de los conflictos registrados son resueltos directamente por los ministros o por el presidente de la república. La particularidad de nuestro país residiría en que sólo la figura del presidente posibilita la apertura de ciertos espacios de negociación y manejo adecuado de los conflictos. Su actua-

ción al respecto es más importante que la de todo su gabinete en conjunto. Nuevamente, se expresa la tendencia a no acudir a instancias descentralizadas del aparato estatal para el tratamiento de los conflictos ocurridos.

Dentro de este escenario no llama la atención que las fuerzas represivas -policía y fuerzas armadas- hayan intervenido en más del 15% de los conflictos observados (un mayor índice de participación que los propios municipios): resulta muy atractivo pensar que la recurrencia en el uso de estos filtros

institucionales para procesar la turbulencia política no hacen otra cosa sino profundizar la distancia entre el aparato estatal y la sociedad, reducir las posibilidades de gobernabilidad, y sobre todo delinquir las legítimas demandas de los diferentes actores políticos con respecto del ordenamiento democrático. Un tipo de actuación fundamentalmente política queda desvirtuada y reducida a un tratamiento violento y sordo frente a formas deliberativas de resolución de las diferencias sociales y políticas.

### INTERVENCION ESTATAL

INTERVENCION	FRECUENCIA	%
Gobierno Provincial	14	6.1
Judicial	13	5.7
Legislativo	13	5.7
Militares/Policía	5	2.1
Ministros	34	14.8
Municipio	32	13.8
No corresponde	45	19.6
Policía	30	13.0
Presidente	42	18.3
Tribunales	2	0.9
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100.0</b>

En suma, el cuatrimestre julio-octubre evidencia algunas diferencias marcadas con respecto a los escenarios que venían produciéndose durante el interinazgo. Las medidas económicas adoptadas por el nuevo régimen serían los principales factores explicativos, filtros catalizadores, de la conflictividad socio-política vigente. Tal conflictividad, sin embargo, no ha desbordado o contagiado a todo el sistema social y político del país. Sus manifestaciones han sido puntuales, acotadas y sin mayor articulación política en torno de una agenda propositiva y de más largo alcance.

Parecería ser que las protestas y el rechazo a la política estatal así como el resurgimiento de algunos actores sociales que venían manteniendo una actuación silenciosa y de segundo orden dentro de la escena política, obedece más al cumplimiento de

una suerte de función ritual que a un convencimiento activo de que a través de sus acciones algo pueda cambiar. Se trata de la re-producción sistemática e históricamente consagrada de expresiones reactivas que finalmente terminan por convertir a sus protagonistas en los representantes de los "sectores populares". El simple enunciado de que pueden tener lugar medidas económicas activa el dispositivo mecánico de anunciar paros, bloqueos y huelgas. La política adquiere así un sentido anodino, cansón, denso, poco imaginativo. Si se analizan los efectos de estos recurrentes actos de protesta es fácil apreciar que han cumplido (¿muy a pesar de sus mentalizadores?) tan sólo una función de estabilización -bloquear las sorpresas, la novedad- y de ordenamiento simbólico del orden imperante.

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
SUJETO DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO

Periodo: Julio - Octubre 1998

SUJETO DEL CONFLICTO	CAMPESINO		INDIGENA		CIV. REGION		URB. BARRIAL		LABORAL PUB.		LABORAL PRI		POLIT. PARTI		POLIT. LEGIS.		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
GREMIOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	8	33.3	0	0.0	0	0.0	8	3.5
EMPRESAS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	4	4.9	3	12.5	0	0.0	0	0.0	7	3.0
SINDICATOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	28	34.1	0	0.0	0	0.0	0	0.0	28	12.2
ORGANIZAC. BARRIALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	37	82.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	37	16.1
ESTUDIANTES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	8	17.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	8	3.5
TRABAJADORES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	48	58.5	12	50.0	0	0.0	0	0.0	60	26.1
CAMPESINOS	10	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	4.3
INDIGENAS	0	0.0	18	100.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	18	7.8
GRUPOS LOCALES	0	0.0	0	0.0	13	52.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	13	5.7
GRUPOS HETEROGENEOS	0	0.0	0	0.0	11	44.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	11	4.8
CAMARAS DE PRODUCCION	0	0.0	0	0.0	1	4.0	0	0.0	0	0.0	1	4.2	0	0.0	0	0.0	2	0.9
POLICIA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	2.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	0.9
PARTIDOS POLITICOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	15	100.0	11	100.0	26	11.3
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>100.0</b>	<b>18</b>	<b>100.0</b>	<b>25</b>	<b>100.0</b>	<b>45</b>	<b>100.0</b>	<b>82</b>	<b>100.0</b>	<b>24</b>	<b>100.0</b>	<b>15</b>	<b>100.0</b>	<b>11</b>	<b>100.0</b>	<b>230</b>	<b>100.0</b>

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
INTENSIDAD DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO

Período: Julio - Octubre 1998

INTENSIDAD DEL CONFLICTO	CAMPESINO		INDIGENA		CIV. REGION		URB. BARRIAL		LABORAL PUB.		LABORAL PRI		POLIT. PARTI		POLIT. LEGIS.		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
BLOQUES	4	40.0	3	16.7	0	0.0	1	2.2	2	2.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	4.3
PAROS/HUELGAS	2	20.0	3	16.7	6	24.0	1	2.2	31	37.8	6	25.0	0	0.0	0	0.0	49	21.3
TOMAS	0	0.0	3	16.7	2	8.0	3	6.7	6	7.3	0	0.0	1	6.7	0	0.0	15	6.5
PROTESTAS	2	20.0	1	5.6	6	24.0	17	37.8	9	11.0	7	29.2	2	13.3	2	18.2	46	20.0
MARCHAS	1	10.0	3	16.7	2	8.0	5	11.1	5	6.1	1	4.2	1	6.7	0	0.0	18	7.8
DESALOJOS	0	0.0	0	0.0	0	0.0	10	22.2	2	2.4	2	8.3	1	6.7	0	0.0	15	6.5
AMENAZAS	1	10.0	4	22.2	7	28.0	0	0.0	20	24.4	4	16.7	2	13.3	7	63.6	45	19.6
DETENCIONES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.2	1	4.2	0	0.0	0	0.0	2	0.9
HERIDOS/MUERTOS	0	0.0	1	5.6	0	0.0	2	4.4	0	0.0	0	0.0	4	26.7	1	9.1	8	3.5
INVASIONES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	11.1	0	0.0	1	4.2	0	0.0	0	0.0	6	2.6
SUSPENSION	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	6.1	2	8.3	0	0.0	1	9.1	8	3.5
JUICIOS	0	0.0	0	0.0	1	4.0	1	2.2	1	1.2	0	0.0	4	26.7	0	0.0	7	3.0
ESTADO DE EMERGENCIA	0	0.0	0	0.0	1	4.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.4
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>100.0</b>	<b>18</b>	<b>100.0</b>	<b>25</b>	<b>100.0</b>	<b>45</b>	<b>100.0</b>	<b>82</b>	<b>100.0</b>	<b>24</b>	<b>100.0</b>	<b>15</b>	<b>100.0</b>	<b>11</b>	<b>100.0</b>	<b>230</b>	<b>100.0</b>

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
INTERVENCION ESTATAL Y GENERO DEL CONFLICTO

Período: Julio - Octubre 1998

INTERVENCION ESTATAL	CAMPEÑO		INDIGENA		CIV. REGION		URB. BARRIAL		LABORAL PUB.		LABORAL PRI		POLIT. PARTI		POLIT. LEGIS.		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
NO CORRESPONDE	3	30.0	3	16.7	3	12.0	9	20.0	16	19.5	8	33.3	2	13.3	1	9.1	45	19.6
POLICIA	2	20.0	3	16.7	0	0.0	11	24.4	8	9.8	0	0.0	5	33.3	1	9.1	30	13.0
MINISTROS	3	30.0	2	11.1	1	4.0	0	0.0	22	26.8	6	25.0	0	0.0	0	0.0	34	14.8
PRESIDENTE	2	20.0	6	33.3	13	52.0	3	6.7	15	18.3	2	8.3	1	6.7	0	0.0	42	18.3
LEGISLATIVO	0	0.0	0	0.0	2	8.0	0	0.0	2	2.4	0	0.0	0	0.0	9	81.8	13	5.7
MUNICIPIO	0	0.0	0	0.0	2	8.0	14	31.1	10	12.2	6	25.0	0	0.0	0	0.0	32	13.9
MILITARES/POLICIA	0	0.0	2	11.1	0	0.0	1	2.2	1	1.2	0	0.0	1	6.7	0	0.0	5	2.2
GOBIERNO PROVINCIA	0	0.0	1	5.6	3	12.0	4	8.9	5	6.1	1	4.2	0	0.0	0	0.0	14	6.1
JUDICIAL	0	0.0	1	5.6	0	0.0	3	6.7	3	3.7	1	4.2	5	33.3	0	0.0	13	5.7
TRIBUNALES	0	0.0	0	0.0	1	4.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	6.7	0	0.0	2	0.9
TOTAL	10	100.0	18	100.0	25	100.0	45	100.0	82	100.0	24	100.0	15	100.0	11	100.0	230	100.0

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
DESENLACE DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO

Periodo: Julio - Octubre 1998

DESENLACE DEL CONFLICTO	CAMPESENO		INDIGENA		CIV. REGION		URB. BARRIAL		LABORAL PUB.		LABORAL PRI		POLIT. PARTI		POLIT. LEGIS.		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
NEGOCIACION POSITIVO	2	20.0	3	16.7	7	28.0	7	15.6	31	37.8	6	25.0	9	60.0	8	72.7	73	31.7
RECHAZO	0	0.0	3	16.7	3	12.0	10	22.2	28	34.1	5	20.8	1	6.7	2	18.2	52	22.6
REPRESION	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.2	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	0.4
NO RESOLUCION	1	10.0	2	11.1	0	0.0	7	15.6	4	4.9	0	0.0	2	13.3	0	0.0	16	7.0
APLAZAMIENTO RESOL.	2	20.0	3	16.7	1	4.0	5	11.1	2	2.4	3	12.5	2	13.3	1	9.1	19	8.3
	5	50.0	7	38.9	14	56.0	16	35.6	16	19.5	10	41.7	1	6.7	0	0.0	69	30.0
TOTAL	10	100.0	18	100.0	25	100.0	45	100.0	82	100.0	24	100.0	15	100.0	11	100.0	230	100.0

DISTRIBUCION DE CONFLICTOS POR  
OBJETO DEL CONFLICTO Y GENERO DEL CONFLICTO

Periodo: Julio - Octubre 1998

OBJETO DEL CONFLICTO	CAMPESENO		INDIGENA		CIV. REGION		URB. BARRIAL		LABORAL PUB.		LABORAL PRI		POLIT. PARTI		POLIT. LEGIS.		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
SALARIALES	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	29	35.4	0	0.0	0	0.0	0	0.0	29	12.6
LABORALES	0	0.0	0	0.0	1	4.0	0	0.0	10	12.2	1	4.2	0	0.0	0	0.0	12	5.2
FINANCIAMIENTO	7	70.0	2	11.1	9	36.0	6	13.3	14	17.1	3	12.5	0	0.0	0	0.0	41	17.8
RECHAZO POLITICA E	2	20.0	12	66.7	11	44.0	8	17.8	10	12.2	9	37.5	4	26.7	4	36.4	60	26.1
DENUNCIAS DE CORRUPCION	1	10.0	0	0.0	1	4.0	6	13.3	16	19.5	6	25.0	6	40.0	6	54.5	42	18.3
OTROS	0	0.0	4	22.2	3	12.0	25	55.6	3	3.7	5	20.8	5	33.3	1	9.1	46	20.0
TOTAL	10	100.0	18	100.0	25	100.0	45	100.0	82	100.0	24	100.0	15	100.0	11	100.0	230	100.0



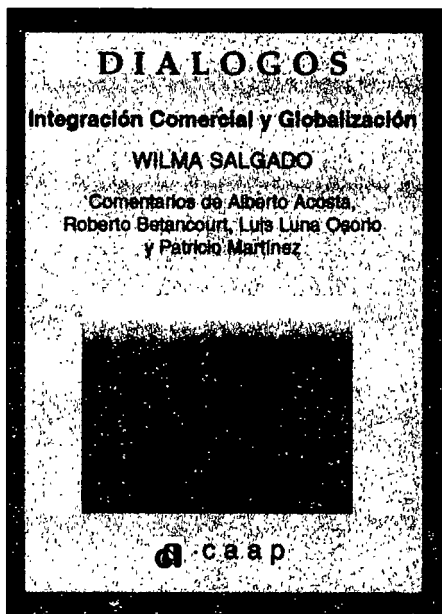
# PUBLICACIÓN - CAAP

SECCIÓN: DIÁLOGOS

INTEGRACIÓN COMERCIAL Y GLOBALIZACIÓN

AUTOR: WILMA SALGADO

El CAAP ha puesto en circulación el quinto texto de su serie DIÁLOGOS, esta vez dedicado a uno de los temas más actuales y de crucial importancia para el presente y futuro del país. En tiempos de apertura comercial como nuevo "paradigma", INTEGRACIÓN COMERCIAL Y GLOBALIZACIÓN, mediante un debate permenorizado y reflexivo de la autora, Wilma Salgado Tamayo, trata de problematizar sobre las consecuencias e implicaciones de este proceso. El texto presenta los comentarios y aportes de Alberto Acosta, Roberto Betancourt, Luis Luna Osorio y Patricio Martínez.



# **Internacional:**

## **El peor escenario de la posguerra**

Wilma Salgado

*A pesar de que los países asiáticos han tenido un peso relativamente bajo como mercado para las exportaciones latinoamericanas, la crisis asiática está afectando a las economías latinoamericanas, tanto por la disminución de los ingresos por exportaciones, al caer los precios de los productos primarios frente a la reducción de la demanda, como por el aumento de las importaciones, en particular las procedentes de dicha región. La balanza comercial latinoamericana ha tendido en consecuencia a deteriorarse, aumentando sus necesidades de financiamiento externo.*

Cuando las "fuerzas del mercado" habían logrado imponerse en la mayor parte de países del mundo mediante la implementación de las denominadas reformas estructurales<sup>1</sup>, que llegaron a considerarse como la única vía de "sentar las bases para un crecimiento sostenido y robusto", la economía mundial enfrenta a juicio de los propios organismos multilaterales que con tanta fe, promovieron la adopción del recetario neoliberal, "el peor escenario de la posguerra".

La creciente liberalización de los movimientos de mercancías y capitales, los cambios en el papel del Estado a través de la privatización, la desregulación y el achicamiento del aparato estatal; la prioridad concedida al control de la inflación y a la estabilidad económica; las reformas laborales implementadas en todo el mundo para eliminar las conquistas de estabilidad y de participación en la renta nacional de los trabajadores, favoreciendo la concentración de la riqueza; y, el creciente abandono del

---

1. Libre circulación de mercancías y capitales, incluso de capitales especulativos de corto plazo; desregulación financiera permitiendo a los intermediarios financieros fijar libremente las tasas de interés; reformas laborales para flexibilizar la legislación laboral, facilitando los despidos y la caída de los salarios reales; reducción del tamaño del Estado mediante el despido de empleados públicos, la privatización de empresas públicas y su menor injerencia regulatoria, entre las principales reformas.

Estado del bienestar impulsado en la posguerra en el marco de la guerra fría, fueron las principales reformas que a juicio de sus partidarios, conducirían a la economía mundial a una nueva era de prosperidad, -una nueva edad de oro- que debía iniciarse en 1997, cuando en todo el mundo los gobiernos se movían en la misma dirección: desregulaban, privatizaban, reducían sus déficits y competían por la inversión extranjera.

En ese ambiente de euforia neoliberal, precisamente en 1997, estalló la peor crisis de la posguerra en los países asiáticos en desarrollo, los cuales a juicio del Fondo Monetario Internacional, tenían las economías más saludables del mundo. Sus denominados fundamentos, así lo confirmaban. Superávits fiscales, inflación de un dígito, elevadas reservas monetarias internacionales, mercados financieros desarrollados, indicadores en base a los cuales el propio Fondo Monetario Internacional los reclasificó a algunos de ellos<sup>2</sup>, precisamente a partir de su informe sobre la economía mundial de mayo de 1997, como países de economías avanzadas, retirándolos del grupo de los países en desarrollo.

El espectacular crecimiento económico de los países asiáticos en desarrollo: los denominados cuatro dragones: Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán primero y en un segundo momento, de los países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático -ANSEA-<sup>3</sup> en los últimos

veinticinco años, dio lugar a la afirmación de que el eje de la economía mundial se estaba desplazando desde la Cuenca del Atlántico hacia la Cuenca del Pacífico. Formar parte de los organismos de cooperación existentes en la Cuenca del Pacífico, pasó a constituir un importante objetivo de la política exterior de los países ribereños de dicha cuenca.

La elevación de las tasas de interés tratando de detener la fuga de capitales, la pérdida de reservas monetarias internacionales en el intento de los Bancos Centrales de evitar la devaluación monetaria, el fracaso de la intervención de los Bancos Centrales y las consecuentes devaluaciones monetarias, la caída de los índices de los mercados de valores, la caída de los precios de los bienes raíces, las quiebras empresariales estranguladas por la combinación de elevadas tasas de interés, restricción crediticia y devaluación monetaria, las quiebras de instituciones bancarias y financieras por el incumplimiento de los compromisos crediticios de empresas en problemas, el aumento del desempleo, la recesión, el riesgo de incumplimiento en los pagos a los acreedores externos y la necesidad de paquetes de rescate por organismos internacionales, muestran la magnitud de la crisis que hoy afecta a las economías asiáticas consideradas hasta antes del estallido de la crisis, como las más prósperas del mundo.<sup>4</sup>

2. Corea, Hong Kong, Taiwán y Singapur (además de Israel).

3. Países miembros de la ANSEA: Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur.

4. Para un análisis más amplio de la crisis asiática, consultar: Jürgen Schuldt, Wilma Salgado, Jaime Puyana Ferreira, Alberto Graña y José Ramón García. LA CRISIS ASIÁTICA. LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA, Edic. ILDIS, FLACSO Y TRAMA SOCIAL, Quito- Ecuador, Agosto de 1998.

La desconfianza que la crisis asiática provocó en los mercados financieros internacionales, sobre la solvencia de las economías de los países en desarrollo en general, hacia donde dichos capitales se habían dirigido en el transcurso de los años noventa, atraídos por la mayor rentabilidad financiera que dichas economías ofrecían en el marco de las privatizaciones y la desregulación y liberalización financiera, dio lugar a un vuelco en la dirección de los capitales que abandonaron en primer lugar a Rusia, que cayó en una crisis profunda, y en segundo lugar, aunque en menor magnitud han tendido a abandonar a los países de América Latina, amenazando con provocar la extensión de la crisis asiática y Rusia, a toda la región.

#### **CONSTANTE REVISIÓN DE PREVISIONES A LA BAJA**

Las repercusiones de la crisis asiática sobre la economía mundial, han superado nuevamente las expectativas de los organismos multilaterales, como el FMI, que concentra información estadística de todos los países del mundo y que elabora previsiones sobre su situación económica en el corto plazo, las cuales han sido revisadas constantemente a la baja. Así, mientras en mayo de 1997, el FMI estimaba una tasa de crecimiento de la economía mundial para 1998 del 4.4%, y del crecimiento de los países asiáticos en desarrollo del 7.7%;

en diciembre del mismo año sus estimaciones bajaron al 3.5 y 5.7%, respectivamente; para continuar descendiendo al 3.1 y 4.4%, para todo el mundo y para los países en desarrollo de Asia, respectivamente, en las estimaciones publicadas en mayo de 1998.

La mayor disminución en el ritmo de crecimiento estimado por el FMI para 1998 corresponde a los países asiáticos en desarrollo, cuya tasa descendió del 7.7% estimado en mayo de 1997, al 4.4% estimado en mayo de 1998.<sup>5</sup> La información procedente de los propios países asiáticos, muestra sin embargo que aún dichas previsiones continúan siendo optimistas, pues dichos países se encuentran atravesando la peor recesión en la posguerra: Indonesia estima una recesión del 15% en 1998, mientras aún Hong Kong -el único país que no devaluó su moneda, gracias al apoyo de China con sus enormes reservas monetarias internacionales-, anunció que su economía sufrió una contracción del 2.8% en el primer trimestre de 1998.<sup>6</sup> Corea y Tailandia, enfrentarían también una recesión estimada en por lo menos el 2 y el 2.5%, respectivamente.<sup>7</sup>

La imprevista crisis asiática, la incompetencia de los organismos multilaterales para detener su profundización, a la cual más bien contribuyó el FMI con su tradicional receta recesiva, el reconocimiento de los gobiernos de los países industrializados y del FMI de que ya no cuentan con

5. Ver FMI. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, May 1998, Table 2, p. 24.

6. Ver: Krugman, Paul. "Asia: Hace falta mano dura", FORTUNE AMERICAS, Vol. 2, N-19, 22 de setiembre de 1998, EL UNIVERSO, Guayaquil.

7. Ver: CEPAL. IMPACTO DE LA CRISIS ASIÁTICA EN AMERICA LATINA, Vigésimo séptimo período de sesiones, Aruba, 11 al 16 de mayo de 1998, Cuadro A-1, p.45.

los recursos financieros para nuevos paquetes de rescate a otras economías que puedan precipitarse en una crisis financiera,<sup>8</sup> ha dado lugar a que la fuga de capitales se extienda como pólvora a todos los países en desarrollo y países de Europa del Este, configurándose el peor escenario en la posguerra, de acuerdo con los propios organismos multilaterales. El presidente Bill Clinton, manifestó en la última reunión anual del FMI y del Banco Mundial, que el mundo encara "la crisis financiera más seria en medio siglo".<sup>9</sup>

Mientras el acceso al financiamiento externo se ha restringido por la desconfianza de los inversionistas en los países en desarrollo, luego de la experiencia asiática, sus necesidades de financiamiento han aumentado, por la caída de los ingresos por exportaciones resultante tanto del impacto de la propia crisis asiática, como del impacto del Fenómeno del Niño.

#### **EFFECTOS DE LA CRISIS ASIÁTICA SOBRE LA ECONOMÍA MUNDIAL**

La crisis asiática, ha producido un remezón de proporciones incalculables sobre la economía mundial, en la medida en que esos países constituyan su polo más dinámico. En promedio, en los últimos veinticinco años, los países asiáticos en desarrollo registraron

una tasa de crecimiento superior a la de los países industrializados, tendiendo a aumentar la diferencia en el transcurso de los años noventa. En efecto, mientras entre 1977 y 1986, los países asiáticos en desarrollo crecieron en promedio al 6.9%, los países industrializados lo hicieron al 2.7%, esto es aproximadamente al 40% de los primeros; y entre 1987 y 1996, mientras los países asiáticos aceleraron su crecimiento al 7.6% en promedio, los países industrializados registraron un crecimiento más lento, del 2.5%, lo cual equivale apenas a la tercera parte del ritmo de crecimiento de los primeros.<sup>10</sup>

La devaluación de la moneda y la recesión económica en los países en desarrollo del Asia, está provocando una contracción de sus importaciones, con efectos diferenciados sobre todos los países del mundo, en función de su importancia relativa como mercados para las exportaciones de cada país y de cada tipo de producto. Los ocho países asiáticos más afectados por la crisis: Corea, Hong Kong, Tailandia, Filipinas, Malasia, Indonesia, Singapur y Taiwán representaron alrededor del 16% de las importaciones mundiales en 1997. Incluido Japón, su peso aumenta al 22%. El tamaño agregado del mercado de los países asiáticos superaría en consecuencia al tamaño del mercado norteamericano, que es el

8. El directorio del FMI convocó a los nueve países más grandes de América Latina para pedirles que "no se vayan a quebrar porque no hay dinero con qué auxiliarlos". Ver "El FMI no podrá ofrecer más fondos", *The Wall Street Journal Americas*, EL COMERCIO, 3 de setiembre de 1998, p. B\$.

9. "Wall Street teme otro octubre fatal", *The Wall Street Journal Americas*, EL COMERCIO, 13 de octubre de 1998, p. B7.

10. Ver: Salgado Tamayo, Wilma. "Fragilidad financiera aún en economías saludables del Asia", en: LA CRISIS ASIÁTICA, LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA, Op. Cit. Gráfico No. 1, p. 186.

mercado más grande del mundo, tomado en forma individual, que en 1997 representó el 16.1% del total de importaciones mundiales.<sup>11</sup> La contracción de la demanda, como resultado de la recesión económica de los países asiáticos, incide en forma negativa tanto sobre el volumen comercializado como sobre el precio de los productos afectados. La magnitud de la devaluación de las monedas asiáticas, por el contrario, abaratan su producción transable en los mercados internacionales, mejorando su capacidad de competir en dichos mercados.

La importancia relativa de los países asiáticos como mercado, es mucho mayor considerando por tipos de productos. Así, los países asiáticos incluido Japón, representaron en 1995, el 32% del mercado mundial de materias primas agrícolas, el 30% del mercado de Minerales y Metales, el 29.1% del mercado de Combustibles y de fertilizantes, el 29.7% del mercado petrolero; y, el 28.5% del mercado de cereales.<sup>12</sup> Dichos países consumían en consecuencia, alrededor del 30% de los productos mencionados. La contracción de su demanda, está afectando en mayor proporción a los países exportadores de dichos pro-

ductos, aún cuando no hubieran sido exportados directamente a dichos países, al dar lugar a la contracción de la demanda mundial y en consecuencia, a la caída de los precios.

A pesar de que los países asiáticos han tenido un peso relativamente bajo como mercado para las exportaciones latinoamericanas, la crisis asiática está afectando a las economías latinoamericanas, tanto por la disminución de los ingresos por exportaciones, al caer los precios de los productos primarios frente a la reducción de la demanda, como por el aumento de las importaciones, en particular las procedentes de dicha región. La balanza comercial latinoamericana ha tendido en consecuencia a deteriorarse, aumentando sus necesidades de financiamiento externo.

Los países más afectados por la caída de sus exportaciones han sido Chile y Perú, en razón de que los países asiáticos absorbieron directamente el 14.1 y el 9.2% de sus exportaciones en 1996, respectivamente. El efecto sobre los demás países se ha manifestado a través de la caída de los precios de los productos primarios, que ha sido particularmente severa para la madera,<sup>13</sup> las materias

---

11. Ver "El crecimiento del comercio mundial se aceleró en 1997, a pesar de la agitación en algunos mercados financieros asiáticos", en WTO OMC. FOCUS, Boletín de información, N- 28, Marzo de 1998, Cuadro sobre Principales exportadores e importadores mundiales en el comercio mundial de mercancías, 1997, p. 6.

12. CEPAL. IMPACTO DE LA CRISIS ASIÁTICA EN AMÉRICA LATINA, Vigésimo séptimo período de sesiones, Aruba, 11 al 16 de mayo de 1998, Cuadro A7, p. 50.

13. Ver: Adams, Michael y Steven Johnson. "La crisis de los mercados asiáticos", en OIMT. ACTUALIDAD FORESTAL TROPICAL. Boletín de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales para fomentar la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques tropicales. Volumen 6, Número 1, 1998, p.19.

primas agrícolas, los metales y minerales; y, el petróleo, productos para los que los países asiáticos son importantes mercados. En el decenio de 1990, Asia pasó a ser la mayor región importadora neta de combustibles.<sup>14</sup> El precio promedio del barril de petróleo cayó en 40% entre julio de 1997 y Julio de 1998.<sup>15</sup> La caída del precio del petróleo afectó también a la economía rusa, al constituir uno de sus principales rubros de exportación.

La crisis asiática provocó en consecuencia, una caída de los precios de los productos primarios, profundizándose la tendencia descendente que han venido siguiendo desde los años setenta, con la consecuente disminución de los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo que continúan insertados como proveedores de dichos productos en el mercado mundial, dentro de los que se incluyen la mayoría de países de América Latina, con muy pocas excepciones, como Brasil y México cuyas exportaciones están constituidas en su mayor parte por productos industrializados.

La tendencia descendente de los precios de los productos primarios, registrada en los últimos veinte años, es el resultado de la aplicación de las innovaciones tecnológicas que han tendido a incrementar su oferta y reducir su demanda; y, en el caso de los productos agropecuarios, es el resulta-

do de las políticas agrícolas aplicadas por los países industrializados para alcanzar la autosuficiencia alimenticia.<sup>16</sup>

A la caída de los precios de los productos primarios, se suma la reorientación de los flujos de financiamiento externo, que han dejado de dirigirse hacia los países en desarrollo, considerados altamente riesgosos por los inversionistas extranjeros.

### **REORIENTACIÓN DE LOS FLUJOS FINANCIEROS**

La crisis asiática ha tenido un impacto especialmente importante sobre los mercados financieros, que han registrado un comportamiento caótico desde el estallido de la crisis asiática en julio de 1997, en que Tailandia abandonó la defensa de la cotización del baht y la crisis cambiaria se expandió a los demás países asiáticos, frente a su incapacidad de impedir la fuga de capitales.

La fuga de capitales se extendió luego a Rusia. Sus dificultades financieras comenzaron a sentirse desde el último trimestre de 1997, en que el gobierno ruso empezó a elevar las tasas de interés y a intervenir en el mercado interno vendiendo dólares, para defender el rublo. Rusia ofreció al FMI implementar las reformas económicas necesarias para disminuir su

14. Ver: WTO OMC. "El crecimiento del comercio mundial se aceleró en 1997 a pesar de la agitación en algunos mercados financieros asiáticos", FOCUS, Boletín de información, No. 28, Marzo de 1996, p7.

15. El valor unitario del petróleo crudo exportado por el Ecuador, pasó de 14,42 dólares por barril en julio de 1997, a 8,59 dólares el barril en julio de 1998. Fuente: Banco Central del Ecuador. INFORMACION ESTADISTICA MENSUAL, Agosto 31 de 1998, p. 46.

16. Ver: Salgado, Wilma. "Productos primarios y mano de obra no calificada, pierden participación como factores de producción", en CAAP. Revista ECUADOR DEBATE, N- 39. Quito, Ecuador, Diciembre de 1996, pp. 53 a 66.

déficit fiscal, que tendió a deteriorarse con la caída de los precios del petróleo y del gas natural. A juicio del FMI, Rusia debía mejorar la recaudación tributaria e introducir drásticos recortes del gasto público, para corregir el creciente déficit fiscal, a pesar de que la economía se encontraba al borde de la recesión. Las medidas implementadas fueron consideradas insuficientes y la deuda pública de corto plazo, continuaba creciendo.

A inicios de julio de 1998, el gobierno volvió a elevar la tasa de interés del 60 al 80%. No obstante, la fuga de capitales continuó. A esa fecha, los títulos rusos en los mercados de valores, se habían desplomado un 62% desde fines de diciembre de 1997.<sup>17</sup>

El 20 de julio del año en curso, el Fondo Monetario Internacional firmó un acuerdo con Rusia, por el cual le concedió 22.600 millones de dólares para estabilizar su economía. Su intervención no logró frenar la caída del mercado bursátil que al 14 de agosto, vísperas de la devaluación del rublo, acumuló una caída del 75% de su valor, desde el inicio del año. Por su parte, el rendimiento de los bonos denominados en rublos se disparó, de 150 a 200%, a pesar de lo cual, la fuga de capitales continuó frente al temor de los inversionistas de que el gobierno ruso no cumpla con los pagos de su abultada deuda externa de corto plazo, de que devalúe el rublo o de que haga ambas cosas.

Rusia solicitó al FMI la extensión de un crédito adicional por 20 mil millones de dólares, para continuar inyectando dólares en el mercado, tratando de evitar la devaluación del rublo, pero el FMI ya no contaba con dichos recursos. Según cálculos del gobierno norteamericano, después de los costosos paquetes de rescate del FMI en Asia, por 47 mil millones de dólares y del conjunto de préstamos concedidos a Rusia y a varios países latinoamericanos desde el estallido de la crisis asiática, esta institución contaba apenas con 10 mil millones para futuros rescates, en Agosto de 1998.<sup>18</sup>

Finalmente, el gobierno ruso tuvo que dejar flotar el rublo el 17 de agosto. La crisis larvada, desde hace años, se aceleró en los últimos cinco meses y estalló definitivamente el 17 de agosto, cuando se devaluó el rublo, cuya cotización entró en caída libre, pasando de 6.25 rublos por dólar en esa fecha a 18.82 unidades al 5 de septiembre, esto es se multiplicó por tres en menos de tres semanas. Dada la magnitud de su deuda externa de corto plazo, Rusia declaró la moratoria de una parte de la deuda externa y limitó la venta de divisas en el mercado interno. La devaluación acumulada desde Enero de 1992, en que se abolió el cambio fijo del rublo, dentro de las reformas de mercado, ha llevado a que su cotización actual equivalga a 202 veces su cotización inicial.

La economía rusa se ha deteriorado violentamente desde el inicio de

17. "El peligro de devaluación en Rusia, amenaza a los mercados internacionales", *The Wall Street Journal Americas*, *El Comercio*, 6 de julio de 1998, p. B5.

18. Ver "La falta de recursos del FMI, amenaza su papel en futuras crisis económicas", *The Wall Street Journal Americas*, *El Comercio*, 19 de Agosto de 1998, p. B-5.



las denominadas reformas orientadas al mercado. En siete años de reforma, según un analista ruso, "Rusia ha perdido más de la mitad del PIB, disminuido su producción de carne y lácteos en 75% y la mayoría de bienes de consumo son importados. Tres cuartas partes de la población, vive en condiciones precarias, la esperanza de vida está en torno a los 57 años y han reaparecido enfermedades que ya habían sido erradicadas. Lo que está sucediendo, incluida la desintegración de los sectores productivos y tecnológicos, es una catástrofe económica sin precedentes en tiempos de paz"<sup>19</sup>. En los últimos días la iglesia en Rusia ha prevenido al gobierno sobre el riesgo de hambrunas y violencia social.

#### **EXTENSIÓN DE LA CRISIS FINANCIERA A AMÉRICA LATINA**

En un primer momento, luego del estallido de la crisis asiática, los países latinoamericanos se mostraron optimistas, llegando incluso a afirmar que dicha crisis podía incluso ser ventajosa para la región, que podría beneficiarse con el ingreso adicional de los capitales que abandonaban Asia.

Sin embargo, la inestabilidad financiera internacional registrada con mayor intensidad desde el estallido de la crisis asiática, ha venido repercutiendo en forma negativa sobre América Latina que ha enfrentado crecientes dificultades de ingreso al mercado internacional de capitales, con presiones

sobre el tipo de cambio particularmente agudas en Octubre de 1997, y en el período transcurrido de 1998, las mismas que han tendido a acentuarse a partir del estallido de la crisis en Rusia y de su declaración de moratoria parcial de la deuda, en Agosto de 1997.

Las presiones sobre el tipo de cambio han afectado a los mercados de divisas y de valores, a pesar de la intervención de los gobiernos, contrayendo el gasto público y vendiendo dólares de la reserva monetaria internacional para contrarrestar la presión sobre el tipo de cambio, y en forma simultánea, elevando las tasas de interés, para tratar de frenar la salida de capitales. El índice de precios en dólares de las bolsas de valores de América Latina ha caído en promedio en la región en 11% a marzo de 1998, tomando como base el mes de junio de 1997, un mes antes del estallido de la crisis asiática. A esa fecha, México todavía tenía un saldo positivo, con un índice de 104.7%, mostrando que efectivamente hasta ese entonces, gozaba de la confianza de los inversionistas internacionales.<sup>20</sup> La situación se ha deteriorado rápidamente luego de la devaluación del rublo, en Agosto de 1998.

La contracción del gasto público y la elevación de las tasas de interés, son medidas de carácter recesivo que se añaden a las presiones recesivas procedentes del mercado internacional, tanto por la contracción de la demanda y de los precios de los productos pri-

19. Rodríguez Trejo, Agustín. "Economía postindustrial. Rusia, del Colapso económico al político" EXCELSIOR, Sección Financiera, 9 de septiembre de 1998, p. 1, <http://www.excelsior.com.mx/9809/980909/fin24.html>

20. Ver: CEPAL.IMPACTO DE LA CRISIS ASIATICA EN AMERICA LATINA, Vigésimo séptimo período de sesiones, Aruba, 11 al 16 de mayo de 1998, Cuadro A-10, América Latina: Índices de precios en dólares de las bolsas de valores, p. 53.

marios, que todavía constituyen la principal fuente de divisas y de empleo en la mayoría de países de la región, como por la contracción de las fuentes de financiamiento externo, y el mayor costo del crédito, dada la desconfianza de los mercados financieros internacionales en los países en desarrollo. La intervención de los bancos centrales, perdiendo la reserva monetaria internacional, no ha revertido la desconfianza de los inversionistas en estos países ni la consiguiente fuga de capitales.

"Se está gestando un bloqueo global del crédito hacia los países en desarrollo", manifestó George Soros<sup>21</sup>, convocado por la Comisión de Servicios Bancarios y Financieros del Congreso norteamericano, advirtiendo sobre el riesgo de desintegración del sistema capitalista mundial, en vista de la "evidente incapacidad" de las autoridades monetarias internacionales de contenerla. "Los programas del FMI parecieran no estar funcionando, la respuesta del Grupo de los Siete países industrializados a la crisis rusa, fue tremendamente inadecuada y la pérdida del control es aterradora", sostuvo.

La restricción del acceso a las fuentes de financiamiento externo ha dado lugar al encarecimiento del escaso crédito disponible. Antes de que Rusia anunciara la devaluación del rublo y una moratoria parcial de la deuda externa, los gobiernos y las

empresas latinoamericanas pagaban intereses de entre dos y cuatro puntos porcentuales por encima de la tasa de los títulos del Tesoro de Estados Unidos, ahora la diferencia es de por lo menos diez puntos porcentuales.<sup>22</sup>

La situación es particularmente grave, porque el FMI ya no cuenta con los recursos financieros para solventar nuevas crisis financieras. Se estima que únicamente Brasil, requiere una inyección de por lo menos 65 mil millones de dólares para cumplir con sus obligaciones externas de corto plazo. El FMI y los funcionarios del Grupo de los Siete países más industrializados del mundo, están instando al sector privado a desempeñar un papel importante en el paquete de rescate para Brasil. En los primeros días de octubre del año en curso, el Secretario del Tesoro estadounidense Robert Rubin dijo que Estados Unidos estaría a favor "de una participación más directa del sector privado en tiempos de crisis, para proveer liquidez privada junto con los fondos oficiales"<sup>23</sup>.

Los banqueros han manifestado que están esperando ver la reacción de los mercados financieros frente a las reformas gubernamentales y al paquete multilateral de rescate, pero que "sin importar lo que pase, habrá poco interés por sumarse al paquete". En el mejor de los casos, los banqueros piensan que "el paquete podría reanimar la confianza de los inversionistas en Brasil y en consecuencia ya no

21. George Soros es uno de los grandes financistas del mundo.

22. Ver: Friedlanda, Jonathan y Torres Craig. "El mundo encara una sequía crediticia. La nueva escasez de crédito frena el auge de América Latina", *The Wall Street Journal Americas*, Miércoles 7 de octubre de 1998, p. B5.

23. Ver: Murray Matt y Pamela Druckerman. "Sin promesas: la banca internacional esquiva sumarse al rescate de Brasil", *The Wall Street Journal Americas*, EL COMERCIO, Martes 13 de octubre de 1998, p. B5.

sería necesaria la ayuda de los bancos". Pero si el paquete no logra aplacar la turbulencia de los mercados, "los banqueros no querrán ponerse en el paso de la tormenta".<sup>24</sup>

#### **AUMENTO DE LOS RECURSOS DEL FMI, CONDICIONADOS**

El Presidente Clinton presentó al Congreso norteamericano un proyecto de ley por el cual se aumentaría la cuota de Estados Unidos al FMI en 18 mil millones de dólares, como mecanismo para dotarle de recursos financieros adicionales para enfrentar la actual crisis. Dicho aumento de recursos está sin embargo fuertemente condicionado.

En efecto, en el proyecto de ley H.R.3114 presentado por el Ejecutivo se insta a la administración a "utilizar el derecho de voz y voto del Director Ejecutivo (de Estados Unidos) en el FMI para promover una mayor liberalización económica, la privatización y la desregulación".<sup>25</sup> A esta disposición, se añaden las condiciones puestas por la Cámara de Representantes, en la que algunos demócratas introdujeron condiciones laborales y ambientales en las asignaciones de recursos del FMI, antes de su aprobación el 5 de marzo.

Pero las más duras condiciones, las añadió el Appropriations Committee

del Senado, previa a la aprobación del aporte adicional, en la medida en que las mismas trascienden las tradicionales condicionalidades de política monetaria y financiera:

"cumplimiento de todas las obligaciones y acuerdos de comercio internacional de los cuales el país prestatario es parte",

"prohibición de financiar determinadas industrias que representan una potencial competencia a las industrias estadounidenses "(la industria del acero de Corea del Sur, por ejemplo, se menciona en forma específica); y,

"condiciones relativas a la transparencia y rendición de cuentas del FMI".<sup>26</sup>

A pesar de esas duras condicionalidades y de lo insuficiente del aporte adicional frente a la magnitud de las necesidades, el Congreso negó en un primer momento la aprobación de la cuota en la suma propuesta de 18.000 millones de dólares, la misma que finalmente acaba de ser aprobada el 15 de octubre.

Estados Unidos ha flexibilizado también su política monetaria, al disminuir en dos ocasiones la tasa interbancaria. De 5.5% a 5.25% el 29 de septiembre, rebaja considerada insuficiente por los mercados; y, de 5.25 a 5% el 5 de octubre, como medidas para contrarrestar la restricción del crédito y estimular el crecimiento.<sup>27</sup>

24. Ver Murray, Matt y Druckerman, Pamela. "Sin promesas: la banca internacional esquiva sumarse al rescate de Brasil", *The Wall Street Journal Americas*, EL COMERCIO, Martes 13 de octubre de 1998, p. B5.

25. Ver: SELA. "GESTION DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL Y SUS INSTITUCIONES: LA PERSPECTIVA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE", Caracas, Venezuela, Abril de 1998, SP/DRE/Di N-23-98, p. 8.

26. *Ibidem*, p. 9.

27. "Estados Unidos dio 2 señales positivas al mercado", *EL COMERCIO*, 16 de Octubre de 1998, p. B4.

## LA PROPUESTA DE SACHS, SOBRE LA SALIDA DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

Las críticas contra el FMI por su incapacidad de prever la crisis asiática, por haberla profundizado mediante la aplicación de su tradicional receta de austeridad fiscal y monetaria, a pesar de que dichos países contaban con superávit fiscal; por no haber evitado la crisis en Rusia a pesar de su apoyo financiero concedido solo tres semanas antes de la devaluación del rublo; por su insistencia en la misma inútil receta en los demás países que enfrentan presiones sobre su tipo de cambio, no han cesado desde el estallido de la crisis asiática en julio de 1997.

El propio director del FMI, Michel Camdessus, ha reconocido su fracaso en resolver las grandes crisis de los noventa: México, Corea del Sur, Indonesia, Rusia y ahora Brasil. Los cuatro primeros países han recibido alrededor de 173 mil millones de dólares del FMI y del Banco Mundial. Su objetivo era ayudarlos a rehabilitar su economía, sin embargo no lo han logrado y hoy enfrentan una caótica situación.

El director del FMI ha manifestado en consecuencia, la necesidad de una reforma del sistema monetario internacional, para hacerlo "más estable, sano, abierto y transparente". "El mundo no puede esperar(") que llegue la

calma antes de obrar mejor en la prevención de las crisis ("). La reforma del sistema monetario internacional debería comenzar por identificar y adoptar rápidamente medidas para minimizar los riesgos de crisis futuras y estar mejor preparados para prever y resolver con mayor rapidez y a un menor costo, aquellas que no puedan prevenirse", añadió Camdessus.<sup>28</sup>

Pero mientras se discute la reforma del sistema monetario y financiero internacional, se han presentado varias propuestas de influyentes economistas norteamericanos, para enfrentar la crisis, de una manera alternativa a la ortodoxia del FMI. Vamos a sintetizar la propuesta presentada por Jeffrey Sachs.<sup>29</sup>

Sachs aconseja que los países en problemas dejen flotar su moneda, sin recurrir en consecuencia a la elevación de las tasas de interés, y a la pérdida de reserva monetaria internacional mediante su venta en el mercado local, tratando de impedir la devaluación monetaria, medidas que han fracasado en Asia y en Rusia. Estos países, han caído en recesión, han perdido sus reservas monetarias y finalmente han tenido que devaluar. Sachs además argumenta que las economías con problemas, desde el Asia hasta Rusia y Brasil, necesitan una balanza nada ortodoxa de política monetaria más flexible y reestructuración deudora para recuperar la estabili-

28. "El FMI hace los cambios o entra en crisis total", EL COMERCIO, Lunes 28 de septiembre de 1998.

29. Jeffrey Sachs es actualmente profesor de comercio internacional en Harvard y director del Instituto de Desarrollo Internacional de Harvard. Ex- funcionario del FMI que participó en la aplicación de la política del fondo durante los ochenta, desde Bolivia hasta Indonesia, Polonia e incluso Rusia.

dad.<sup>30</sup> Sachs ha pedido que se lancen "iniciativas más osadas" para aliviar la enorme carga crediticia que agobia a las compañías y bancos asiáticos, como amortizaciones parciales o programas para alentar a los acreedores a aceptar valores a cambio de un perdón de la deuda.<sup>31</sup>

Igualmente, para los países en desarrollo sugiere que "debe terminarse la agonía de la crisis de la deuda que comenzó hace 20 años, sencillamente cancelando la mayor parte de la deuda de los países más pobres". Sachs considera que la estrategia actual, conocida como la Iniciativa de los Países Pobres muy endeudados, es demasiado lenta y avara. Según ésta, se cancelan las deudas después de varios años de demora y sólo hasta un punto en el que los países todavía quedan con una gran deuda (la deuda posterior a la cancelación todavía equivale al 200% de las exportaciones) de esta manera, "los países no colapsan, pero tampoco mejoran".<sup>32</sup>

Sachs modifica su tradicional posición neoliberal, sugiriendo que los países en desarrollo, "deberían imponer sus propios controles de supervisión sobre el crédito internacional a corto plazo obtenido por parte de instituciones financieras nacionales". Pues a su juicio, "para evitar fugas de pánico en el capital, en primer lugar es mejor prevenir que los bancos no se expongan a un exceso de deuda a corto plazo". Como

ejemplo menciona a Chile, que impuso un gravamen sobre los flujos de corto plazo, pero sugiere que se exploren otras ideas.

Pero una vez que los países han entrado en crisis, sugiere que se encuentren vías para que deudores y acreedores se liberen del problema. Sugiere la necesidad de que una cumbre de 16 países, entre los que se incluyan al Grupo de los Siete, Rusia y 8 representantes del mundo en desarrollo, aborden una reforma fundamental del propio proceso de ayuda internacional. A su juicio, "el objetivo sería restaurar la legitimidad de la política local, y abandonar la equívoca creencia de que el FMI y el Banco Mundial pueden dirigir el proceso de reforma económica", con la "sorprendente arrogancia", con la que a su juicio, se han comportado dichos organismos en los países en desarrollo. Al final de todas estas reformas, sostiene, "los países en desarrollo deben volverse amos de su propia suerte, o de lo contrario, se verán arrasados hacia una espiral de desastres monetarios".

Lo dice un ex-funcionario del FMI.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

La crisis financiera iniciada en Asia, extendida a Rusia y que se está difundiendo en los países en desarro-

30. Pesek, William, AP- Dow Jones. "Desoyeron a Jeffrey Sachs", Excelsior, sección financiera, 6 de Octubre de 1998, p. 1 <http://www.excelsior.com.mx/981006/fin03.html>.

31. Wessel, David y Bob Davis. "¿Dónde está el profeta que nos rescatará?", The Wall Street Journal Americas, EL COMERCIO, 25 de septiembre de 1998, p. B5.

32. Sachs, Jeffrey. "Costosa reestructuración del FMI y BM, pero vital para la globalización: Sachs", Sección Financiera, Excelsior, 22 de septiembre de 1998, p. 1 <http://www.excelsior.com.mx/9809/980922/fin02.html>.

llo, muestra el fracaso de la liberalización comercial unilateral, y de la liberalización financiera a ultranza impulsadas por los países industrializados y los organismos multilaterales, en todo el mundo, dentro de las denominadas reformas estructurales tendientes a favorecer el avance del proceso denominado de "globalización".

La liberalización comercial unilateral, permitió que los países industrializados, tecnológicamente superiores, aumenten sus exportaciones en mayor proporción que sus importaciones, dando lugar a crecientes déficit comerciales en los países en desarrollo que en consecuencia, registraron un crecimiento de sus importaciones mayor que el de sus exportaciones. Mientras los países industrializados promovieron la liberalización de los mercados de los países en desarrollo buscando ampliar sus exportaciones, y de esta manera disminuir el tamaño de su déficit comercial en el caso de Estados Unidos y disminuir su tasa de desempleo, en el caso de Europa, fueron aumentando la protección de su propio mercado interno en los sectores en los que perdían competitividad frente a productos procedentes de los países en desarrollo, limitando su ingreso mediante un conjunto de medidas no arancelarias, esto es mediante el neoproteccionismo.<sup>33</sup>

El creciente déficit comercial, se sumó al crónico déficit en la balanza de servicios, poniendo en evidencia que el problema de la deuda externa no ha

sido superado y que constituye una pesada carga sobre estas economías, dando lugar a un creciente déficit en cuenta corriente que mostraba la creciente vulnerabilidad de estas economías, a los cambios de dirección de las corrientes financieras internacionales.

Las reformas de la política comercial y financiera impulsadas por el FMI, provocaron en consecuencia el aumento exorbitante de la duración e intensidad del desequilibrio de la balanza de pagos de los países en desarrollo, contrariando en consecuencia, el literal vi, del artículo I de su Convenio constitutivo, relativo a los Fines de dicha institución, que dice:

Los fines del Fondo Monetario Internacional son (entre otros):

"ii) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir con ello a promover y mantener altos niveles de ocupación e ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países asociados como objetivos primordiales de la política económica"...

"vi) ... reducir la duración e intensidad del desequilibrio de las balanzas de pagos de los países asociados".<sup>34</sup>

El creciente déficit en cuenta corriente fue financiado con ingresos de capitales, en su mayor parte de corto plazo, que se dirigieron a los países en desarrollo atraídos por los diferenciales en las tasas de interés, frente a las declinantes tasas de los mercados internacionales en el período transcurrido de los noventa, así como

33. Ver: Salgado, Wilma. "Integración Comercial y Globalización", CAAP, DIALOGOS, Quito-Ecuador, Junio de 1996.

34. CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 1946. EN DOCUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL, Revista ECONOMIA DE AMERICA LATINA, Marzo de 1980, Semestre No. 4, CIDE, México.

por las oportunidades de elevada rentabilidad que ofrecieron los procesos de privatización emprendidos en particular en América Latina.

La liberalización financiera, esto es la eliminación de regulaciones que impedían la libre circulación internacional de capitales, impulsada en los países industrializados desde los años ochenta y ampliada a los países en desarrollo sobre todo en el transcurso de los años noventa, ha dado lugar a que grandes masas de capitales se desplacen diariamente de un mercado al otro, en busca de mayor rentabilidad financiera en el corto plazo, apoyadas por las innovaciones tecnológicas en telecomunicaciones e informática. De acuerdo con la propia información del FMI, tomada del Banco de Pagos Internacionales, las transacciones financieras han crecido de una manera espectacular en la última década. Así, mientras a mediados de los ochenta, el volumen diario de operaciones en los mercados de divisas ascendía a 200 mil millones de dólares, en 1995, dichas operaciones ascendieron a alrededor de 1.200 mil millones de dólares.<sup>35</sup> Cada día se realizan, en consecuencia, operaciones en divisas, que equivalen al doble del saldo acumulado de la deuda externa total de América Latina, que asciende a alrededor de 600 mil millones de dólares.

La volatilidad de esos capitales, y su carácter de corto plazo, impiden su contribución al financiamiento del

desarrollo de los países, para lo cual se requieren inversiones de mediano y largo plazo. La volatilidad de los capitales de corto plazo, a la cual no han sido inmunes ni las economías "saludables" del Asia, muestra el riesgo sistémico que la liberalización financiera a ultranza ha provocado en la economía mundial y la necesidad de abordar el tema de la reforma del sistema monetario y financiero internacional, de una manera multilateral, sin descartar la posibilidad de establecer controles a dichos movimientos de capitales de corto plazo, a nivel de cada país.<sup>36</sup>

El FMI se niega a reconocer el fracaso de la liberalización de los movimientos de capital de corto plazo, que él mismo impulsó, y sus efectos devastadores sobre las economías de los países en desarrollo. Aún después del estallido y profundización de la crisis asiática, un alto funcionario del FMI<sup>37</sup>, sostuvo que "la globalización del comercio y de los servicios financieros y la asociada liberalización de los mercados internacionales de capital constituye el acontecimiento económico más importante de fines del siglo XX". Afirmando a continuación que "si esta tendencia continúa, los beneficios serán medidos en mayores estándares de vida, a medida que los recursos son localizados con creciente eficiencia".

Los cambios en la dirección de las corrientes internacionales de capitales

35. Fuente: Fondo Monetario Internacional. WORLD ECONOMIC OUTLOOK, May 1997, p.64.

36. Malasia impuso controles cambiarios, para evitar que la fuga de capitales continúe. El ringgit, no puede ser, en consecuencia, cambiado a dólares.

37. Fischer, Stanley, First Deputy Managing Director of the IMF. "Economic Crises and the Financial Sector", Conference on deposit insurance, Washington, September 10, 1998, <http://www.imf.org/external/np.speeches/1998/091098.HTM>.

asociados a cambios en las percepciones de los inversionistas sobre opciones para mejorar su rentabilidad financiera en el corto plazo o sobre riesgos de perder posiciones en los mercados en los que se encuentran localizados, han provocado ingresos o salidas masivas de capitales a partir de la liberalización financiera, a la que se sumaron los países asiáticos en desarrollo en el transcurso de los años noventa.

Cuando dichos capitales ingresan a un país, se dinamizan los mercados financieros y los mercados de bienes raíces, dando la impresión de una bonanza económica; pero cuando dichos capitales salen, estallan varias crisis.

- . A las crisis cambiarias derivadas de la presión de los inversionistas por transformar sus haberes líquidos en monedas duras, se han sumado las crisis en los mercados de valores por la venta masiva de los mismos;

- . las crisis financieras, por la imposibilidad de recuperar los créditos concedidos en monedas duras frente a las violentas devaluaciones registradas;

- . crisis de la deuda externa, por la imposibilidad de pago;

- . recesión económica por la escasez de financiamiento y el encarecimiento del crédito asociados a la crisis financiera y a la iliquidez provocada por la intervención de los bancos centrales en los mercados cambiarios, vendiendo dólares de las reservas y retirando circulante, para contrarrestar la presión sobre el tipo de cambio;

- . aumento del desempleo por las quiebras de empresas y de entidades financieras;

- . contracción del mercado interno e internacional por el círculo vicioso de caída de la demanda, escasez de financiamiento, caída de la producción que se pone en operación;

- . tendencia a la sobreacumulación de capital y a la sobreproducción relativa frente a la reducida capacidad de consumo en los mercados.

La liberalización de los movimientos de capitales de corto plazo, ha dado lugar a la formación de burbujas especulativas en los mercados de valores y en los mercados de bienes raíces en los períodos de ingreso de capitales a dichos mercados y al estallido de dichas burbujas y a las crisis financieras, recesión y crisis económica en los momentos de salida de dichos capitales de esos mercados, profundizando la inestabilidad y la incertidumbre en la economía mundial, la concentración del ingreso en manos de los financistas y especuladores y el empobrecimiento de un creciente porcentaje de la población de los países víctimas del saqueo y la piratería financiera.

El ingreso de capital especulativo a una economía, no ha permitido el incremento de su capacidad productiva, para lo cual se requieren inversiones de mediano y largo plazo, sino la formación de burbujas, en los mercados de valores y en los mercados de bienes raíces, con las cuales los especuladores han amasado ingentes utilidades financieras, que han sido repatriadas a su país de origen, constituyendo en consecuencia, la liberalización financiera, un mecanismo de extracción de excedentes sin precedentes históricos, por la magnitud de las sumas transferidas en tiempos récord.



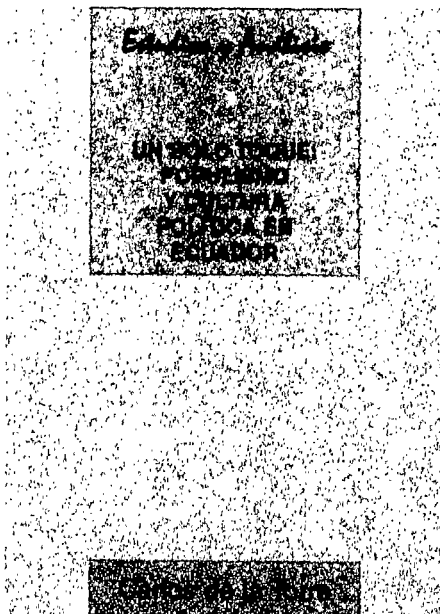
# PUBLICACIÓN - CAAP

SECCIÓN: ESTUDIOS Y ANÁLISIS

UN SOLO TOQUE: POPULISMO Y CULTURA POLÍTICA EN ECUADOR

AUTOR: CARLOS DE LA TORRE

Este trabajo estudia los rituales electorales, analiza la oratoria de Abdalá para comprender la imagen que presentó de si mismo como el "líder de los pobres". A lo largo del texto se establecen las interacciones entre la política y la vida cotidiana, hacia explicar la manera como se configura la cultura política en Ecuador.



# Tema Central

## ***Deuda externa en nuevos contextos***

### ***La deuda de América Latina a partir de la crisis de Asia (\*)***

Oscar Ugarteche (\*\*)

*La década de los años 90 ha sido la década del fin de la crisis de la deuda de América Latina y del inicio de la crisis de la deuda asiática. En ambos casos, frente al problema de balanza de pagos relacionados a acumulaciones de vencimientos de refinanciamientos, con calendarios originales de créditos de largo plazo, sumados a créditos de corto plazo, los saldos en cuenta corriente de las balanzas de pagos se han visto estrangulados. La solución mágica en América Latina fue el cambio radical en las políticas macroeconómicas desde políticas intervencionistas hacia políticas de mercado.*

**E**n cuanto deuda, acuerdos definitivos con la banca privada a través del Plan Brady permitió reducir saldos, utilizar pagarés para efectuar privatizaciones y convertir el saldo pendiente de la deuda en bonos pagaderos a 25 años.

La deuda tenida con los gobiernos de la OCDE fue resuelta a través de acuerdos definitivos con el Club de París pagaderos a 25 años con tres años

de gracia, modificándose íntegramente el calendario del saldo de la deuda. Es decir, ni el Plan Brady ni los acuerdos definitivos del Club de París operan sobre una parte de la deuda sino sobre el íntegro del saldo deudor que es reestructurado a largo plazo a cambio de la aplicación efectiva de políticas macroeconómicas que darán estabilidad al sistema económico del país deudor.

---

(\*) Documento preparado para el Grupo de Trabajo ALOP-FOLADE sobre Deuda Externa en América Latina.

(\*\*) Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Lima-Perú.

El supuesto básico para llegar a estos acuerdos definitivos fue que la estabilidad del sistema internacional estaba garantizado y que en cualquier caso, las condicionalidades impuestas a los deudores impedirían cualquier descontrol sobre el orden internacional, como ocurrió durante la década de los 80. Virtualmente la posibilidad de una cesación de pagos colectiva en la década del 80 hubiera quebrado el sistema financiero internacional. Fue el funcionamiento del FMI y del Tesoro de Estados Unidos que actuaron para impedir un Club de Deudores y los mecanismos previos que hubieran llevado a una cesación de pagos colectiva de parte de América Latina. El sistema financiero internacional sufrió un remezón pero no quebró. Los bancos debieron fusionarse y algunos perdieron posiciones mientras otros ganaron posiciones en el ranking mundial, sin embargo, el sistema se mantuvo en equilibrio sin mayores traumas.

Llegado el inicio de la crisis de Asia a mediados de 1997, la situación ha vuelto a cambiar mucho, internacionalmente hablando. El sistema económico internacional nuevamente entra en un revuelo donde las bolsas de valores comienzan a sacudirse, las bolsas de materias primas se desploman, los tipos de cambio se devalúan en el mundo entero menos Estados Unidos, los índices de comercio internacional se tornan endebles y los déficits en cuenta corriente de todos los países del mundo, incluido Estados Unidos, comienzan a resentirse.

Es una crisis mundial y no solamente asiática. Sin lugar a dudas esto no quiere decir que Europa se lan-

zará a una guerra mundial ni que Estados Unidos verá la Gran Depresión, necesariamente, pero sí que las tasas de crecimiento del PBI global se verán desacelerados durante dos o tres años, que habrán problemas financieros serios en muchos países desarrollados además de los en vías de desarrollo, que la vulnerabilidad de la balanza en cuenta corriente de los países de África y América Latina crecerá, y que la economía mundial observará un reacomodo de sus actores principales y de todos los otros también.

Parte del reacomodo es la manera como se dan las reglas del juego económicas a nivel global, la supervisión de las mismas, y las políticas de control de deuda. Finalmente, el objetivo de prestar fondos es recuperarlos con ganancia, sea quien fuere el acreedor. La debilidad institucional reconocida por los gobiernos miembros de la OCDE ha llevado a la convicción que la mejor manera de disponer de fondos en los países en desarrollo es a través de los organismos multilaterales. En la década del 90 se observa un crecimiento muy bajo de la deuda con los países miembros del Club de París y un alto endeudamiento con multilaterales. El ingrediente añadido es que los créditos de organismos multilaterales no pueden ser reprogramados ni refinanciados aunque en los hechos lo son. La experiencia de muchos países con sus créditos de ajuste estructural ha sido justamente esta. Créditos para reprogramar créditos vencidos impagos bajo la etiqueta de créditos de ajuste estructural. Perú, Nicaragua en los años 90 y antes Bolivia a fines de los 80, son tres ejemplos de lo dicho.

Entonces, la situación de América Latina al día a mediados de 1998 es simple: la deuda antigua tiene acuerdos definitivos (Brady y Club de París). La deuda nueva es orientada al sector privado y la que es orientada al sector público es canalizada a través de la banca multilateral. Salvo los países mayores que tienen Eurobonos (México, Brasil, Argentina y Venezuela, como de costumbre), el resto está enfangado en costosos créditos multilaterales. Plagados de condiciones, y donde el deudor asume el riesgo cambiario del dólar frente a las monedas del resto del G y el riesgo de tasas de interés, en el actual contexto los créditos multilaterales son un peso más a un servicio de la deuda que crece en la medida que las exportaciones no lo hacen, derivado de la crisis sistémica.

Estamos, pues, ante la necesidad de modificar las reglas de juego sistémicas para permitirle a los gobiernos de los países de América Latina y África cumplir con una parte al menos de su servicio de la deuda ante la posibilidad renovada que no lo vayan a poder hacer nuevamente, como fue en la década del 80.

El contexto del cambio sistémico está dado por la depresión de los precios de las materias primas, el retiró de capitales de corto y largo plazo, de las plazas emergentes, y el crecimiento de los déficits en cuenta corriente de todos los países de América Latina y África durante el tercer trimestre de 1997 y primer semestre de 1998. Se puede reconocer que la llamada crisis asiática es una crisis sistémica que afecta al mundo en su conjunto y que una desaceleración del crecimiento de la economía

global enfría las perspectivas de crecimiento de las exportaciones que deben ser hoy, según la teoría económica vigente, el motor del crecimiento. Las insuficiencias de este modelo no están en cuestión en este texto pero las consecuencias de dicha visión sí. El enfriamiento global debe llevar a niveles de enfriamiento de todos los países embarcados en políticas de crecimiento exportador. Y esos somos todos los deudores que tenemos sectores externos muy pesados en relación al PBI.

De otra parte, se puede observar que la distribución de ingresos en el mundo se deterioro entre 1985 y 1994. Se debe haber deteriorado más entre 1995 y la fecha. Ante esta situación el peso de la deuda de los países que se han empobrecido no ha mejorado en cuanto servicio de la deuda a pesar de las iniciativas tomadas en Nápoles por el Club de París; y por el Banco Mundial en cuanto recomprar las deudas de la banca comercial de los países de ingresos bajos. No fue suficiente el alivio para economías que se han contraído en lugar de crecer. En América Latina tenemos tres de esas economías: Nicaragua, Honduras y Bolivia. A pesar de los esfuerzos por aliviar la deuda, los índices siguen siendo extremadamente altos. Son casos extremos de la necesidad de una solución global a problemas globales que no son de deuda, sino de ingresos; y de la imposibilidad de aumentar los ingresos a pesar de la aplicación de las políticas económicas exportadoras, posiblemente por el peso de la deuda que queda pero también por otros problemas de carácter interno.

## **La deuda externa de América Latina: Origen, evolución y alternativas de solución**

Alberto Acosta (\*)

*"Y las letanías de las instrucciones de la abuela a Eréndira para poner en orden la carpa: hervir la infusión del agua, lavar la muda sucia de los indios para tener algo más que descontarles, planchar toda la ropa para dormir con la conciencia tranquila, dormir despacio para no cansarse, poner su alimento al avestruz, prender las velas y regar las tumbas, son muy parecidas -en circunstancias diferentes- a la retahíla del Fondo Monetario Internacional para poner en orden la economía: suprimir el déficit fiscal, rebajar los salarios reales y disminuir las importaciones, para tener algo más que descontar; aumentar las exportaciones para poder pagar más a los bancos acreedores; crecer despacio para no cansarse y, sobre todo, pagar toda la deuda para dormir con la conciencia tranquila".*

Alfredo Eric Calcagno, 1988.

### **EL RENACIMIENTO DE LA DEUDA EXTERNA**

**H**asta hace poco, en muchos países de América Latina se creía firmemente que el problema de la deuda externa había sido resuelto. Si bien la deuda no había desaparecido, al menos había pasado a un segundo plano. Y dentro de este espíritu optimista se hablaba incluso del fin de la crisis económica, en la medida

que la región, entre 1990 a 1994, experimentó una expansión de sus economías y una reducción de la inflación, en medio de un extraordinario reflujo de capitales.

Uno de sus principales argumentos para sostener que se había producido un distencionamiento en el problema de la deuda, fue exactamente la reversión del flujo de recursos financieros. Desde 1990, durante cuatro años consecutivos la región, que había

---

(\*) Consultor del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-Ecuador) y profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador).

sido exportadora neta de dólares en los años ochenta, registró un considerable ingreso neto de capitales. De esta manera, la CEPAL, ya en 1992, se apresuró a anticipar que "de continuar y generalizarse esta tendencia entre los países de la región, se superaría un elemento central de la crisis de la deuda: el paralizante peso de las transferencias netas negativas y su efecto adverso sobre el desarrollo regional".

Por otro lado, la regularización del servicio de la deuda en casi todos los países de la región sirvió para ratificar esta apreciación. A partir de 1992, la mayoría de países en mora comenzó a encontrar formas para regularizar el servicio de su deuda y con ello se revirtió el proceso de amplia acumulación de atrasos. Esta situación se consolidó, en especial, a partir de las renegociaciones logradas en el marco del Plan Brady. La CEPAL esgrimía como otro elemento probatorio de la tesis central, de que habíamos llegado al fin de la crisis de la deuda, el hecho de que desde principios de la década de los noventa siguieron atenuándose progresivamente los indicadores del peso de la deuda.

El mensaje resultante fue claro: la crisis de la deuda no es irresoluble, es más, hay una solución técnica al problema, en especial con la utilización de los mecanismos planteados por el Plan Brady u otras opciones complementarias. Con esto también cobró fuerza la viabilidad de los ajustes ortodoxos orientados a lograr la apertura y la liberalización a ultranza: el gran objetivo del neoliberalismo real. Así las cosas, no faltaron quienes avizoraban para América Latina una situación

interesante en términos de sus perspectivas económicas. Y todos estos elementos se transformaron en bienvenido argumento para los países industrializados y los organismos multilaterales, que deseaban dar por concluido el capítulo de la deuda externa, sobre todo por su elevado contenido político.

Este entusiasmo sufrió en 1995 un primer remezón con la crisis mexicana y sus secuelas, conocidas como el "efecto tequila". Por otro lado la proporción aún elevada del servicio de la deuda, la concentración del reflujo de capitales en pocos países, por no mencionar las tasas de crecimiento sumamente modestas que se mantenían en la mayoría de economías de la región, parecían indicar que no era prudente precipitarse a sacar conclusiones sobre esta cuestión. Sin embargo, superado el susto del "efecto tequila", la "normalidad" retornó a la economía latinoamericana. Esta situación, no obstante, duraría poco. Desde mediados de 1997 comenzaron a llegar noticias fragmentadas de una crisis lejana, inentendible. En el sudeste asiático, aquellos países utilizados repetidamente como modelo para el desarrollo de América Latina entraron en una franca descomposición financiera. Japón, uno de los colosos de la economía mundial, no lograba reactivar su economía desde principios de la década y tampoco encontraba respuesta a la crisis regional. El susto fue mayúsculo cuando Rusia cayó sorpresivamente en una acelerada espiral recesiva y los temblores financieros empezaron a sacudir a economías aparentemente sólidas como la brasileña, argentina, peruana, colombiana, chilena... Y más aún cuando se

empezó a hablar abiertamente de una depresión global. Sólo entonces América Latina parece haber cobrado conciencia de su actual situación, con un resurgimiento de sus viejos problemas, entre ellos la deuda externa.

### ORÍGENES Y ALCANCES DE LA DEUDA EXTERNA

Antes de adentrarnos en una rápida lectura de la evolución de la deuda externa y sus consecuencias, reconozcamos que la deuda es, en todo momento, la expresión más visible de una crisis mucho más amplia. Por eso no cabe afirmar que la deuda haya ocasionado la crisis. La deuda en sí es otra manifestación de la crisis financiera. Y como tal presenta una serie de elementos nuevos y otros que ya se repitieron cíclicamente en épocas anteriores: sea a mediados de la década de los veinte, a principios de los años setenta o en los años noventa durante el siglo XIX; o sea durante la famosa crisis de los años treinta o en los años ochenta ya en el siglo XX. Epocas en las cuales la deuda no simplemente fue un problema financiero, sino que desempeñó un papel importante como palanca o pretexto para imponer la voluntad de

los países acreedores sobre los deudores.<sup>1</sup>

Sin minimizar lo que acontece dentro de cada país, o a nivel del conjunto de América Latina y aún dentro de los mismos países industrializados, el punto de partida de estos ciclos económicos se debe buscar en la lógica de funcionamiento del capital financiero internacional (entendido en los términos planteados por Rudolf Hilferding en 1910<sup>2</sup>). Para comprender dicha lógica requerimos, entonces, conocer las necesidades de reproducción y acumulación de dichos capitales. Capitales que dependen, en primera línea, aunque no exclusivamente, de las tasas de ganancia existentes en los países industrializados o centrales. Así, en ciertas ocasiones estos flujos están dominados por los capitales crediticios y en otras por las inversiones directas, dependiendo particularmente de la situación existente en las economías centrales y, también, aunque en menor medida, en las economías receptoras. Las inversiones directas son prioritarias, por ejemplo, cuando permiten a los países centrales acceder a recursos naturales, a mano de obra barata, a mercados emergentes o últimamente -vía privatización- a importantes empresas con

---

1. Recordemos algunos casos de agresión imperialistas vinculados a la deuda externa: intentona española para reconquistar América en 1846, invasión anglo-francesa-española a México en 1862, despojo a México de casi dos millones de kilómetros cuadrados -Texas, Nuevo México y California- en las décadas de 1840-50, agresión de la flota anglo-germano-italiana (con aprobación yanqui) a Venezuela en 1903, secuestro por parte de marines yanquis de las aduanas de la República Dominicana en 1907 y de Haití en 1917, intentos de usurpación de las Islas Galápagos por parte de los EEUU... Sobre el tema se puede consultar en Marichal, Vilas, Calcagno, Estay Reyno, Acosta, entre muchos otros.

2. El capital financiero representa la unificación del capital industrial, con el comercial y con el bancario, bajo al dirección común de la alta finanza, a la que se vinculan los grandes propietarios conformando grupos económicos.

rentabilidad potencial o efectiva, así como con indudable capacidad de expansión tecnológica.<sup>3</sup>

En esta misma línea de reflexión, no es posible afirmar que la expansión del endeudamiento externo sea sólo el producto de una decisión irracional adoptada por inversionistas desaprensivos o por políticos "populistas", en los países centrales al concederlos o en los periféricos al contratarlos. El aumento de la deuda en los países subdesarrollados ha sido, muchas veces, la mejor (o quizás la única) salida que tenía el capital financiero internacional para garantizar su reproducción, sea la rentabilidad de la banca o sea la rentabilidad comercial de las empresas. En juego estaban las exigencias existenciales del propio sistema capitalista.

En estas condiciones y sin pretender explicar todo desde la visión externa, no se puede creer que los capitales foráneos actúan en forma autónoma. Hay que tener siempre presente la evolución de la economía internacional, sea en sus elementos coyunturales, en particular para comprender los vaivenes especulativos, sea en su evolución de largo aliento, de donde se desprenden conclusiones estructurales. La evolución de la economía internacional, además, será comprensible dentro del funcionamiento del sistema capitalista, entendido

como "la civilización de la desigualdad" por Joseph Schumpeter.

Hagamos, pues, el esfuerzo de desmenuzar las interioridades de los grandes procesos mundiales, procurando internalizar sus elementos permanentes y las mutaciones que se vienen gestando. Sólo así entenderemos mejor los "momentos de ascenso y descenso de largo plazo de la tasa de ganancia promedio" (Ernest Mandel) que determinan los ciclos económicos, o, visto de otra manera, aquellos "racimos de innovaciones" (Joseph Schumpeter), con las cuales se integran y difunden en la sociedad los más diversos inventos científicos e innovaciones tecnológicas, las más de las veces realizados mucho antes de su utilización y que, como sabemos, no se distribuyen uniformemente a lo largo del tiempo.

Relacionando lo anterior con la deuda, de conformidad con el pensamiento de Carlos Marichal, "cada ciclo crediticio se caracteriza por un ascenso, un período de prosperidad durante el cual los estados latinoamericanos contrataban numerosos préstamos en el extranjero, y un descenso, o sea la fase recesiva, que era en general el resultado de la crisis financiera internacional que conduciría a una cadena de suspensiones de pagos" (1988: 11). Lo cual, según el criterio de Oscar Ugarteche, "sugiere in-

---

3. Reconozcamos que este capital asume diversas formas, que pueden estar sintetizadas en créditos (deuda externa o inversión extranjera indirecta) e inversión extranjera directa, a las que habría que añadir la propia cooperación extranjera o ayuda para el desarrollo, así como otras alternativas comerciales. En este amplio espectro asomó recientemente una amplia gama de "productos" financieros: créditos bancarios, bonos, títulos de deuda (titularización), colocaciones de cartera, fondos externos de inversión y otros. "Productos" que no pueden ser entendidos de manera desarticulada del contexto económico general, aún cuando funcionan en gran medida divorciados de la economía real.



mediatamente la idea de que hay una ley de comportamiento cíclico vinculado fundamentalmente a la conducta del ciclo económico de los países desarrollados. El crédito privado se expande cuando hay una baja en la tasa de ganancia de los países metropolitanos y se contrae cuando la tasa de ganancia se deteriora en los países dependientes vía la baja de los precios de las materias primas y el alza de las tasas de interés (en el mercado internacional, NdA). Cuando se seca la fuente de crédito como efecto de lo señalado, las economías de la periferia entran en períodos de ajuste a la restricción de divisas" (1986: 191-192).

Entonces, parece razonable, sin tratar de encasillar este fenómeno en un esquema determinístico, hablar de

la existencia de una suerte de ciclos en el proceso de endeudamiento, comparables en alguna medida a los ciclos económicos, tal como se observa si los analizamos en relación con la periodización de las ondas largas del capitalismo. Ciclos que, por lo demás, en tanto parte de "el proceso social", forman "en realidad un todo indivisible" (Schumpeter 1997: 17)<sup>4</sup>. Así las cosas, la historia de la deuda externa se caracterizaría por etapas de auge y crisis coincidentes con la fase depresiva de dichas ondas largas, las cuales, a más de sus similitudes, deben ser comprendidas analizando sus condiciones específicas. Esto implicaría, también que las crisis financieras están emparentadas o se originan de las crisis de acumulación del capitalismo.

**Cuadro No. 1**  
**Periodización de las ondas largas del capitalismo**

REVOL. TECNOL.	ONDA LARGA	RECUPERA.	AUGE	RECESIÓN	DEPRESIÓN
Primera	1787-1827		1787-1800	1801-1813	1814-1827
Segunda	1828-1885	1828-1842	1843-1857	1858-1869	1870-1885
Tercera	1886-1938	1886-1897	1898-1911	1912-1925	1926-1938
Cuarta	1939-????	1939-1945	1946-1965	1966-1973	1974-????
Quinta					

Fuente: Schuldt 1992:25.

4. "Un hecho no es nunca pura o exclusivamente económico, pues existen siempre aspectos, que a menudo son más importantes" (Schumpeter 1997; 17).

Los momentos de ruptura de las crisis de deuda coinciden con los años de depresión, registrados en las ondas largas del capitalismo 1825-1826, 1873-1896 (gran depresión), 1929-1938 (gran depresión) y 1982-1990 (si suponemos que en esos años se registró la parte más dura de la última crisis de deuda, la cual, sin embargo, apenas habría sido pospuesta y no resuelta con las negociaciones efectuadas en la primera mitad de los años noventa). En la actualidad estaríamos frente a un recrudescimiento de la última crisis o al surgimiento de una nueva gran depresión... Un tema que está aún por dilucidarse, en tanto la crisis que surgió en Asia -otra crisis de deuda externa- ha comenzado a expandirse globalmente. La pregunta planteada es si la salida de la actual crisis -cuya duración y complejidad son impredecibles- es otra gran depresión o si se sucederán temblores menores como los del sudeste asiático y Rusia.<sup>5</sup>

De este tipo de análisis podemos sacar conclusiones sobre la forma de participación de los países subdesarrollados en el mercado mundial, así como sobre las posibles disponibilidades de capital en los mercados internacionales. La historia, vista desde estas ondas largas, nos muestra como puede actuar el capital financiero, esto es cuando se prioriza al capital invertido productivamente o a las inversiones financieras. Si recordamos que las ondas largas reproducen la ley del desarrollo desigual, tengamos presente la significación que ha tenido la crisis

de la deuda externa de los años ochenta, concretamente su servicio, al cual hay que añadir los diversos flujos financieros generados por las inversiones extranjeras que han contribuido masivamente a financiar las grandes transformaciones tecnológicas al interior de los países centrales.

Todas estas transformaciones vienen acompañadas de una serie de cambios que son inducidos en los países periféricos, a los cuales, utilizando como palanca la deuda y sus políticas de ajuste, se les ha encaminado por un proceso de reprimarización modernizada y flexible de sus economías (acompañada de una desindustrialización relativa y de una terciarización, signada especialmente por la informalización de amplios sectores de la población) como la vía más "conveniente y posible", según la ideología dominante. Esto es, hablando crudamente, a los países subdesarrollados se los ajusta para que participen de acuerdo a las expectativas y necesidades del capital financiero internacional. La deuda, entonces, no sólo refleja fenómenos cuantitativos, sino que desempeña un papel importante "en los procesos de reestructuración de las economías latinoamericanas", según afirma y demuestra Jaime Estay Reyno (1996: 126).

#### **AMÉRICA LATINA ENTRE EL AUGE Y LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA**

En este breve ensayo apenas nos concentramos en los principales ele-

---

5. Sobre el particular cabe consultar el trabajo de Alberto Graña (1998), en el cual se realiza una interesante comparación sobre estas crisis.

mentos del proceso de auge y crisis del endeudamiento externo latinoamericano, registrado en las últimas tres décadas del siglo XX.

### **Los entretelones del endeudamiento agresivo**

La década de los setenta marcó un momento de ruptura en el sistema mundial y de surgimiento de nuevas formas de relación en la división internacional del trabajo, cuando se consolidó la mundialización del capitalismo. La expansión de las disponibilidades financieras a nivel internacional surgió con los masivos desbalances económicos provocados en los Estados Unidos por efectos de su guerra imperial en Indochina y, sobre todo, por su pugna comercial con las otras potencias. Esta situación, que ya se venía gestando de años atrás, tuvo su partida oficial de nacimiento con la eliminación de la convertibilidad del dólar en oro (agosto de 1971) por parte del gobierno norteamericano, a raíz de la evidente debilidad de su moneda como un activo de reserva internacional. "Los dólares que poseían los países del mundo se devaluaron fácticamente, convirtiéndose en abultada deuda flotante de Estados Unidos, adjudicada y distribuida compulsivamente alrededor del mundo. A partir de entonces, la oferta del dólar —y lo que ella representa en el ámbito financiero y monetario mundial— parecía limitada, en lo esencial, por las decisiones de política económica de los propios Estados Unidos", nos recuerda acertadamente José Ramón García Menéndez (1991: 340).

En estas condiciones el creciente flujo de recursos financieros destinados hacia los países subdesarrollados tendría como telón de fondo un incremento sin precedentes de la liquidez internacional, que no encontraba una rentabilidad adecuada en los centros, por la recesión de finales de los sesenta e inicios de los setenta. Esta disponibilidad de recursos creció aceleradamente con el "reciclaje" de los petrodólares a partir de 1974; situación que agudizó el problema, pero que no lo produjo.

En estas circunstancias disminuyó la rigurosidad en la concesión de los créditos por parte de la banca y se produjo una priorización de las formas financiero-comerciales por sobre las productivas. Los bancos ofrecían y aún obligaban, directa o indirectamente, a los países subdesarrollados a aceptar préstamos, muchos de los cuales ni siquiera eran indispensables. Eso sí, sin dejar de obtener en todo momento grandes ganancias. El endeudamiento externo de los países de la región respondía a los intereses de la banca internacional, antes que a las necesidades reales de los países que se endeudaban.

Durante este festín crediticio, los organismos internacionales —como el Banco Mundial, el FMI y el BID— apoyaron decididamente la contratación de créditos por parte del mundo subdesarrollado, relativamente marginado del mercado financiero. Esa era la mejor salida frente a la crisis recesiva en los países centrales. En este ambiente, los gobiernos y los grupos dominantes en los países periféricos encontraron la oportunidad propicia para

satisfacer, aunque sea parcial y temporalmente, su crónico déficit de financiamiento. Azuzado por los dos lados, este proceso devino en un agresivo y alegre endeudamiento, el cual, como sabemos, no condujo a una adecuada utilización de los recursos contratados. Otra causa que explica la agudización de la crisis.

No se puede ocultar, de ninguna manera, que el problema se complicó dentro de los países subdesarrollados. En un análisis más detallado, sería preciso diferenciar entre los pueblos y sus gobiernos, muchos de ellos dictatoriales, los cuales, en la década de los setenta, se sumaron entusiastamente al proceso de endeudamiento inducido internacionalmente y que les permitía mantener los patrones de acumulación y sus privilegios sin alterar las estructuras internas. Los elevados montos de la deuda y su deficiente utilización se comprenden, también, por las inversiones sobredimensionadas, el establecimiento y la consolidación de patrones de vida consumistas de reducidos grupos de la población, las masivas compras de armas, la corrupción, la transferencia al exterior de recursos financieros por parte de agentes económicos nacionales -no solo de las empresas extranjeras- y, por supuesto, el creciente pago de intereses de los créditos a la banca internacional, que exacerbaría la situación a principios de los años ochenta. No sorprende, pues, que los pueblos hayan sido los menos beneficiados con este endeudamiento acelerado.

Así las cosas, la brecha de divisas es explicable por la salida masiva de recursos (fuga de capitales, servicio de

la propia deuda o transferencias de utilidades y regalías), así como por el ineficiente uso de los factores de producción y por la inexistencia de patrones de consumo ajustados a la realidades nacionales, que no permitieron el establecimiento de un proceso de acumulación endógeno. Por otro lado, los créditos externos han sustituido y sustituyen todavía, de alguna manera, el logro de niveles más elevados de ahorro interno, al postergar reformas tributarias que habrían logrado mejorar la presión fiscal y, al mismo tiempo, podían contribuir a mejorar los niveles de equidad. Por otro lado, muchos de los capitales contratados en los mercados internacionales cierran temporalmente las brechas fiscales e incrementan el consumo antes que la inversión.

### **La gran crisis de la deuda externa**

Al finalizar los años setenta e iniciar los ochenta, las dificultades económicas internacionales empezaron a agudizarse, toda vez que los déficit de la principal economía del mundo, la norteamericana, presionaron sobre las relaciones comerciales y financieras mundiales. Desequilibrios que obligaron a un reajuste en dicha economía, lo que motivó el incremento de las tasas de interés y la disminución de los créditos hacia los países subdesarrollados.

Nuevamente el detonante de la crisis latinoamericana estuvo en los Estados Unidos: su política económica restrictiva, conocida como "reagonomics", a partir de 1981 tornó completamente inmanejable la deuda externa de los países subdesarrollados. Was-

hington buscaba reducir los enormes déficit de su economía, tratando de consolidar su superioridad militar sobre la Unión Soviética y su liderazgo económico sobre los otros países industrializados. En la práctica se produjo un incremento masivo del gasto en armas -"la guerra de las galaxias"-, que no pudo ser equilibrado con la restricción del gasto en áreas sociales. Como corolario, sus desbalances siguieron en aumento y los Estados Unidos se convirtieron en la principal economía deudora del mundo y en una aspiradora que succiónó capitales de América Latina. Este reflujo benefició también a los otros países industrializados, que ya habían superado la fase recesiva y que, por tanto, podían integrar cada vez más recursos en sus actividades productivas domésticas.

Como resultado de la política monetaria restrictiva en los Estados Unidos, se experimentó una acelerada alza de las tasas de interés en el mercado internacional, lo cual obligó a los países subdesarrollados endeudados a ajustar sus economías para sostener la creciente cantidad de recursos necesarios para servir la deuda. Ajustes que exigieron, en primera instancia, una masiva reducción de las importaciones (en algunos casos cercanos al 50% en un año, como sucedió en Ecuador en 1983), al tiempo que paulatinamente integraron cambios para abrir las economías endeudadas en función de las necesidades del capital financiero internacional.

Los países latinoamericanos, transformados en exportadores netos de dólares, recurrieron a sucesivas renegociaciones de su deuda externa con la

banca internacional, con la consiguiente imposición de condicionalidades de los organismos multilaterales, que ahora actuaban de cobradores...

Recordemos también que, en 1982, como parte de la misma estrategia de reordenamiento del poder mundial, los precios del petróleo y de otras materias primas empezaron a debilitarse en los mercados internacionales. Se procuraba reducir su valor para disminuir la brecha externa de la economía norteamericana. Y, en este ámbito, también como parte de este esfuerzo para reordenar las estructuras de poder, los Estados Unidos apoyaron a Inglaterra en la guerra de las Malvinas, lo cual, también, afectó el ambiente financiero internacional.

Este fue, en resumen, el telón de fondo del estallido del problema de la deuda, que se produjo a raíz de la suspensión de pagos de México en agosto de 1982.

A partir de entonces la situación se volvió en extremo crítica. Las renegociaciones, que se sucedieron y que fueron apoyadas y dirigidas por los organismos multilaterales, trajeron consigo sucesivos programas de estabilización y de ajuste, tanto para garantizar el servicio de la deuda, como para proceder al reordenamiento de las economías subdesarrolladas, en el marco de lo que se conocería poco más tarde como "Consenso de Washington": estrategia neoliberal que imputa la causa de la crisis de la deuda a los gobiernos latinoamericanos y a sus políticas económicas, particularmente a los esfuerzos de industrialización vía sustitución de importaciones, que contaban con una participación activa -en ningún caso totalizadora- del

Estado y que priorizaban el mercado interno, sin llegar a ser, en ningún momento, una propuesta autárquica.

En consecuencia, para superar esta orientación, con este Consenso se buscó desarrollar una nueva modalidad de acumulación basada en las fuerzas del mercado y orientada sin reservas hacia el exterior.

América Latina se hundió paulatina y conscientemente en una profunda recesión. A pesar de lo cual, hay que destacar que el esfuerzo realizado fue descomunal, en condiciones internas sumamente difíciles y enfrentando un mercado mundial cruzado por proteccionismos de diversa índole y por la caída de los precios de las materias primas. La región financió una tremenda sangría de recursos: el servicio de la deuda externa alcanzó un monto neto negativo estimado en unos 210 mil millones de dólares en la década de los ochenta<sup>6</sup>, la fuga de capitales habría estado en un orden de magnitud que puede fluctuar entre los 100 mil y 300 mil millones dólares (dependiendo de su definición) y el deterioro de los términos de intercambio en alrededor de 250 mil millones de dólares. En esta sumatoria habría que añadir la repatriación de capitales y las remesas de utilidades de las inversiones extranjeras (superiores a los capitales invertidos), los costos provoca-

dos por el neoproteccionismo de los países del Norte, el pago de regalías y otros derechos tecnológicos, la sangría de "cerebros" extraídos sistemáticamente de los países del Sur, así como los costos ambientales derivados de una ancestral relación de dominación del Norte sobre el Sur, que ha dado lugar a la "deuda ecológica" en la cual el papel de acreedores y deudores es inverso al existente en la deuda externa financiera.

Mientras tanto, esta deuda, a pesar del volumen enorme del servicio neto realizado, continuó creciendo como que hubiera adquirido vida propia por el automatismo de las finanzas internacionales (Franz Hinkelammert), de 28 mil millones de dólares alcanzados en 1970 pasó a 69 mil millones en 1975, a 228 mil millones en 1980, luego a 439 mil millones en 1990; para llegar en los años del reciente boom financiero hasta los 645 mil millones de dólares en 1997. En el siguiente cuadro se puede observar con claridad esta evolución, en la cual se destaca las diversas épocas de crecimiento del saldo final de la deuda externa de América Latina. Así, de 1970 a 1975 la deuda creció en 146%, mientras que en los cinco años siguientes - 1975-1980- el salto fue espectacular, de 230%; para luego, como consecuencia de la crisis, declinar en su

---

6. El monto de esta transferencia de recursos -superior en más de tres veces en términos reales a lo que representó el Plan Marshall con el cual los Estados Unidos ayudaron la reconstrucción de Europa luego de terminada la Segunda Guerra Mundial (Hinkelammert 1988)-, como lo dijimos inicialmente, tiene que ser comprendido en el marco de las necesidades del mismo capital internacional, embarcado a la fecha en profundas transformaciones tecnológicas. Un rubro a favor de América Latina, pero de difícil cuantificación, está dado por el ingreso de narcodólares en varias economías de la región; realidad que, sin embargo, no puede ocultar el hecho de que el grueso del negocio se realiza en los principales países consumidores, esto es en los grandes países industrializados, con los Estados Unidos y Europa a la cabeza.

marcha ascendente a un 69% de 1980 a 1985, a un 14% de 1985 a 1990. En el último período la deuda volvió a incrementarse como consecuencia del reflujo de capitales experimentado a partir de 1990, así la deuda a 1995

aumentó en un 38%. De 1990 a 1997 el incremento ha sido de un 46%, valores inferiores a los conseguidos entre 1970 y 1980, cuando se produjo el proceso de mayor endeudamiento externo.

**Cuadro N° 2**  
**Evolución del saldo de la deuda externa y relación**  
**deuda/exportaciones de América Latina**

<b>Años</b>	<b>saldo de la deuda miles de millones de dólares</b>	<b>deuda/exportaciones en porcentaje</b>
1970	28	186
1975	69	176
1980	228	235
1982	332	388
1985	386	419
1990	442	362
1995	608	228
1997	645	196

Fuente: CEPAL

Por otro lado, los gobiernos deudores fueron incapaces de diseñar una salida común para suspender o renegociar en bloque el servicio de dicha deuda. La salida más conveniente pudo ser el logro de un amplio acuerdo político concertado con las naciones acreedoras. En esos momentos una posición conjunta de los países deudores pudo haber apurado una solución política, puesto que los bancos internacionales estaban también abocados a una situación sumamente angustiosa por el excesivo grado de ex-

posición que tenían sus acreencias con los países subdesarrollados, sobre todo con los latinoamericanos. Dicha incapacidad para encontrar una salida conjunta se explica por una suerte de complicidad existente entre los responsables de los gobiernos latinoamericanos y los intereses de la banca internacional. Además, influyeron las presiones y amenazas que ejerció el capital financiero, en especial a través del gobierno norteamericano y de los organismos multilaterales, que frenaron cualquier intento para conformar un

club de deudores.<sup>7</sup> Una vez más se utilizó "el gran garrote" para defender al capital financiero internacional...

Así las cosas, manteniendo el enfoque tradicional —ajuste más renegociación— basado en la equivocada expectativa de que una recuperación de la economía norteamericana arrastre a las economías latinoamericanas, se abrió la puerta a una serie de soluciones. Con el Plan Baker, en 1985, se reconoció la necesidad del crecimiento económico para salir del atolladero, crecimiento a ser conseguido con una nueva y obligada inyección de recursos financieros. Ante el fracaso de este empeño, se continuó con la búsqueda de cobros parciales a través de los mecanismos de mercado ("menú de opciones", en especial desde 1987), acompañados con la tácita aceptación económica de la incobrabilidad (formación de reservas bancarias). Desde el campo político se insistió, al aceptar la imposibilidad de recuperar el valor nominal de la deuda, y se buscó un cambio de deudas viejas por deudas nuevas, dentro de lo que se conoce como el Plan Brady, a partir de 1989; Plan que, además, favorece la capitalización de deuda, otro mecanismo para favorecer las privatizaciones. Poco más tarde y como parte de la integración continental propuesta por los Estados Unidos, se

presentó en 1990 la Iniciativa para las Américas, plan que integraba por primera vez la necesidad de dar un tratamiento especial a la deuda oficial.<sup>8</sup>

Insistamos, el interés último del manejo de la deuda, sin dejar de exigir su pago, fue y sigue siendo promover una reinserción sumisa de las economías latinoamericanas en el mercado mundial. Lo cual se manifiesta, por lo pronto, en términos de una mayor internacionalización del mercado de capitales en la región y de una modernizada forma de reprimarización de sus economías. Más allá de lo que significan los cambios experimentados en la economía de la región, a raíz de la crisis de la deuda externa, surge una pregunta inevitable: ¿Qué obtuvieron los acreedores y qué los deudores con el manejo convencional de la deuda y con las políticas de ajuste?

El proceso tradicional de renegociaciones, adobado con una que otra acción apegada a la lógica del mercado secundario de papeles de deuda, como fue el canje de deuda por capital o por naturaleza, en más de una década y media de práctica sostenida, sirvió para resolver el problema financiero inicial. Este, de no mediar estos procesos de renegociación, pudo haberse convertido en un colapso financiero para la banca internacional, como se vaticinó en la reunión anual del FMI y

---

7. Sea porque los negociadores de los países deudores tenían intereses cruzados o porque sus gobernantes no comprendieron la oportunidad del momento, lo cierto es que en la práctica los deudores siempre actuaron separados y acreedores siempre unidos -comités de gestión o Club de París-, así estos últimos impusieron sus reglas de juego, sobre todo la negociación de cada caso por separado.

8. Esta Iniciativa ratificó la vinculación existente entre deuda externa e inversión extranjera directa, dentro de la estrategia de los Estados Unidos para asegurarse el mercado hemisférico. Lo cual ratifica la compleja lógica del capital financiero internacional y sus diversas formas de acción: deuda, inversión y comercio.



del Banco Mundial, realizada en Toronto en septiembre de 1982. La banca comercial, en consecuencia, salió de la trampa, pudo capitalizarse y reunir importantes reservas, sin dejar de obtener significativas utilidades en dichos negocios y aún a través de conseguir de sus gobiernos ventajas fiscales vinculadas al manejo de los créditos ofrecidos a los países pobres. Este manejo de la deuda, no hay duda alguna, dio resultados positivos para la banca y los países acreedores al facilitarles capear el temporal, así como para el FMI y el Banco Mundial que salieron fortalecidos como entes rectores de la política económica de los países subdesarrollados.

El riesgo de una debacle financiera se desvaneció para la banca internacional gracias al sacrificio de los países subdesarrollados. Estos, en consecuencia, afrontaron una de las peores crisis de su historia. Sus secuelas son diversas. No es posible afirmar y generalizar que fue una década perdida para todos. Mientras la pobreza y la marginalidad afectaron cada vez más a la mayoría de la población, sectores reducidos se beneficiaron de la propia crisis y sus ajustes. Las mayores desigualdades en la distribución de la riqueza, con un acelerado empobrecimiento de las masas y una mayor concentración del ingreso y de los activos en pocas manos, constituyen la herencia de la deuda en los países periféricos. Aquí conviene re-

cordar la influencia de las políticas de inspiración neoliberal, aplicadas tanto en dichos países como en los países centrales, que han consolidado situaciones de creciente inequidad.

Para entender los beneficios obtenidos por grupos reducidos de la población en medio de la crisis, y directamente por el manejo de la deuda, basta con recordar también los procesos de estatización de las deudas externas privatadas en casi todos los países de la región. Proceso que benefició a empresas nacionales y extranjeras, y que se dio sin averiguar el uso de los recursos, la posible disponibilidad de fondos en el exterior, la existencia o no de la deuda... Además, en este empeño recibieron una serie de garantías cambiarias y financieras, transformando este mecanismo en uno de los mayores subsidios entregados al sector privado y en otro factor inflacionario. Adicionalmente, en muchos países se abrió la puerta a la conversión de deuda para capitalizar empresas o para asumir pasivos del sector privado, particularmente de la banca. Y para colmo, muchos de los beneficiarios de estas operaciones son en la actualidad acreedores de dicha deuda, en tanto habrían comprado papeles de la deuda externa de sus países<sup>9</sup>.

Adicionalmente, la crisis y las políticas aplicadas para enfrentarla, no pueden ser vistas simplemente a través de sus evoluciones más o me-

---

9. En el caso ecuatoriano, existen personas -nacionales y extranjeras- en la lista de "sucretizadores" de la deuda externa, que luego participaron en los procesos de canje de deuda por capital y que a su vez han intervenido en el lucrativo negocio de compra-venta de papeles de deuda en el mercado secundario, y que a la postre asoman como acreedores de la deuda ecuatoriana (Ver Acosta 1994).

nos negativas para la mayoría de la población. El neoliberalismo, en tanto fuerza la tendencia de reprimarización y desindustrialización del aparato productivo nacional, no puede ser asumido como un fracaso. Muy por el contrario, las economías latinoamericanas caminaron -quizás no todo lo que esperaban los defensores de la ideología neoliberal- hacia una mayor concentración de la riqueza en pocas manos, tanto como hacia la apertura, la desregulación, la liberalización, la flexibilización y la privatización: objetivos visibles de este modelo, que promueve un proceso de marcada desnacionalización del desarrollo. Ahora tenemos economías mucho más dominadas por el capital financiero internacional y orientadas radicalmente hacia el mercado exterior.<sup>10</sup> Estas economías presentan desequilibrios sectoriales cada vez mayores, con avances notorios en la calidad de vida de pocos grupos vinculados a un proceso de "globalización", que no es global ni homogénea<sup>11</sup>, con un severo y hasta estructural retroceso para muchos, en especial para los que todavía dependen del mercado interno. Estos elementos, que se refuerzan entre sí, han aumentado las desigualdades en la sociedad y, una vez más, han bloqueado el proceso de desarrollo.

### **El espejismo financiero de los noventa**

Empecemos por señalar que, como tantas otras veces, son especialmente factores externos los que han motivado "el retorno" de la crisis a América Latina. Después de una década de altos rendimientos de las colocaciones en dólares, la marcada caída de la tasa internacional de interés denominada en esa moneda, desde fines de los años ochenta, incentivó a los inversionistas a reasignar parte de su cartera en dólares. Con una rebaja de las tasas de interés, el gobierno norteamericano buscaba reactivar su aparato productivo. En estas condiciones, cuando empezó a gestarse una burbuja especulativa de enormes proporciones, muchos capitales, ante la caída relativa de los rendimientos en los mercados financiero e inmobiliario domésticos, así como de la tasa de ganancia de las empresas en los Estados Unidos y en otras economías centrales, comenzaron a buscar nuevas opciones. Posibilidades que aparecieron con fuerza en el sudeste asiático y también en América Latina, gracias a una serie de cambios que han preparado el terreno para lo que la CEPAL definió en 1994 como "nueva modalidad de desempeño económico".<sup>12</sup>

10. Los procesos de integración subregionales -la Comunidad Andina, por ejemplo- pueden ser vistos apenas como un trampolín para acelerar la transnacionalización.

11. La "globalización" es intensa en algunos campos, como el financiero, pero parcial, heterogénea y desbalanceada en otros. Ella no define las condiciones del funcionamiento mundial de una manera similar para todos. Una manifestación lógica, si aceptamos que así afloran las relaciones propias de un sistema desigual como el capitalista. Sobre el tema hay una amplia literatura, recomendamos los trabajos de Schuldt (1998b), Salgado (1996), José María Tortosa (1998a y 1998b), Juan Francisco Martín Seco (1998), entre muchísimos otros.

12. La mencionada nueva modalidad de acumulación o modelo de desarrollo o régimen social de acumulación, caracterizado por la reprimarización modernizada, la desindustrialización relativa y la terciarización informal de las economías latinoamericanas.

En este contexto, aún cuando el *leitmotiv* era incrementar a como de lugar las exportaciones, los países de la región experimentaron un incremento mucho mayor de las importaciones que de sus ventas externas. En una aproximación más de detalle, se puede observar que las importaciones provenientes de los países de la OCDE crecieron mucho más rápido que las ventas externas de la región. Esto nos demuestra que las políticas económicas aplicadas en la región, a la sombra de las renegociaciones de la deuda externa, han contribuido a establecer una nueva modalidad de acumulación propicia para dichas importaciones (Ugarteche 1997) y que, además, los países latinoamericanos hasta 1989 fueron una fuente importante de financiamiento para los cambios que se procesaban en los países industrializados. Todo esto como parte de una reinserción mucho más sumisa de las economías latinoamericanas en el mercado mundial.

En estas condiciones, los déficits del balance comercial, agudizados también por el deterioro de los términos de intercambio de algunos productos de exportación básicos, se compensaron con el incremento de los flujos financieros externos. Este creciente desbalance entre exportaciones e importaciones, acompañado de un nuevo endeudamiento externo nos condujo a una variante de la "enfermedad holandesa", esta vez provocada por el ingreso masivo de capitales privados. (Sobre

las tres versiones de "enfermedad holandesa" registradas, se puede consultar en Schuldt 1994).

Los altos rendimientos ofrecidos por las economías latinoamericanas, incentivados por una serie de mecanismos de promoción y protegidos en muchos casos por un sistema cambiario que sobrevalúa las monedas nacionales como ancla de los esquemas de estabilización y de ajuste, se constituyeron en un atractivo para capitales de otras regiones. Además, el riesgo-país bajó a medida que mejoraba la solvencia de los países endeudados en dólares como consecuencia del descenso de las tasas de interés internacional y de la mayor oferta de fondos, que reducía los riesgos de devaluación.<sup>13</sup>

Los ajustes estructurales también aportaron en la creación de las condiciones propicias para el retorno de capitales internacionales, pero no los provocaron y tampoco fueron la única razón que los motivó.

En forma paralela a los ajustes estructurales, mejor digámoslo como uno de sus elementos, desempeñó un papel nada despreciable para atraer inversiones, la privatización de grandes empresas estatales por las múltiples ventajas que se ofrecieron y ofrecen todavía a los capitales extranjeros (o nacionales repatriados) en las operaciones de adquisición de dichas empresas; la subvaloración de los precios de venta de estas empresas (deterioradas casi en forma planificada<sup>14</sup>) fue y

13. Hay que tener presente que este riesgo-país refleja diferencias en las tasas de interés entre los países pobres y ricos, con el consiguiente desbalance en los costos financieros a favor de los segundos.

14. Recordemos que a muchas empresas estatales (CEPE en Ecuador o YPF en Argentina, para mencionar apenas dos casos) se les obligó a contratar enormes créditos externos,

es un aliciente para provocar inversiones provenientes del exterior. Adicionalmente, uno de los mecanismos más utilizados en este proceso de privatizaciones, fue el de la conversión de deuda en capital, como otra ventaja adicional para los potenciales compradores.

Esta realidad demuestra que los procesos de privatización de las empresas públicas y el "achicamiento" del Estado están estrechamente vinculadas al manejo de la deuda externa. Los ingresos provenientes de las privatizaciones, además, fueron utilizados para financiar un monto nada despreciable del servicio de dicha deuda, tal como lo son las políticas de austeridad fiscal, que terminaron por debilitar al Estado desarrollista.

Pero eso no es todo. Con las privatizaciones se apunta también a reordenar la economía y la sociedad en general, en función de la nueva modalidad de acumulación que se está configurando. Para lo cual, el Banco Mundial y del FMI ofrecen nuevos créditos destinados a posibilitar un proceso de privatizaciones de mayor profundidad y sumamente acelerado.

En este escenario, los cambios registrados a nivel técnico y legal en los mercados financieros internacionales, que condujeron a la disminución de los costos financieros y a la introducción de novedosos esquemas de reaseguro, crearon nuevas condiciones para una mayor movilidad de los capitales. Estos cambios también aportaron para que dichos recursos se ubiquen con gran rapidez en los

mercados emergentes, aprovechando las transformaciones que experimenta la economía mundial. Adicionalmente, las posibilidades creadas por los avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones y de la computación sustentan un esquema de mayor interrelación y flexibilidad entre todos los mercados financieros mundiales. En este punto conviene resaltar el papel que cumplieron los mercados emergentes de América Latina, los cuales, a pesar de ser relativamente pequeños y riesgosos, son sin duda dinámicos y ofrecen altas tasas de rentabilidad (Al menos hasta antes de la crisis asiática).

Uno de los aspectos interesantes de los últimos años, especialmente a partir de 1990, fue la diversificación de las fuentes financieras internacionales, lo cual ha provocado el desplazamiento de los bancos a un papel relativamente secundario. La banca multilateral y también los Estados del Norte recuperaron posiciones, sea porque de facto asumieron el pago de deudas de los bancos comerciales que se retiraron de este mercado o porque quedaron como los principales prestamistas. Con la refinanciación de deudas viejas, estos organismos obligaron a los países deudores a contratar nuevas deudas para pagar las deudas anteriores con los bancos comerciales (Plan Brady). Las deudas con los organismos multilaterales tienen, además, los términos de contratación más duros, son innegociables. Con lo cual, además, estos organismos, a través del creciente servicio de sus cré-

---

que luego fueron destinados a otros fines con el consiguiente desgaste financiero. El caso ecuatoriano es paradigmático de este "planificado" deterioro de los entes estatales (Acosta 1998).

ditos, han obtenido muchos más recursos que los que han prestado.

En el lugar de la banca comercial aparecieron también otros actores: los fondos de pensiones (privatizados), los fondos mutuales, las compañías aseguradoras, entre otros. Otro rasgo de esta actividad financiera fue la preferencia por fusiones y adquisiciones de empresas existentes, con una menor preferencia a la ampliación de la capacidad productiva instalada. Y en este complejo entorno, los Estados descuidaron el control y orientación de los flujos de capitales, lanzándose, por el contrario, en una competencia cerrada e inorgánica para atraerlos. Esta es quizás una de las principales causas originarias de la gran burbuja especulativa.

Otra característica de esta época fue el apareamiento de un sinnúmero de "productos" financieros, con una presencia significativa de capitales de corto plazo, puramente especulativos, ubicables sobre todo en las principales bolsas del mundo; esto llevó un alto grado de volatilidad, en la medida que su aporte es elevado. Otro aspecto de esta situación fue la masiva "titularización" de deudas de aquellos países subdesarrollados con acceso a los mercados financieros, a más, por supuesto, de la "titularización" de las deudas de los países industrializados.

Un punto aparte merecen los capitales fugados durante los primeros años de la crisis y aún antes de ella. Estos fueron en un elevado porcentaje los primeros recursos en regresar y serán -no nos cabe la menor duda- los primeros en irse... Su presencia, por tanto, no es una garantía para la consolidación de una recuperación estable

de la economía regional. Sus propietarios son profundos conocedores de la realidad latinoamericana, al tiempo que, en su gran mayoría, se caracterizan por su espíritu especulador y poco empresarial. Todas estas puntualizaciones no pueden hacernos olvidar que las reacciones de estos capitales, no solo de los especulativos o "capitales golondrino", son impredecibles y pueden, adicionalmente, salir por algún efecto de demostración que ocasionaría, en determinadas circunstancias, un acelerado debilitamiento o aún una reversión de los flujos financieros. Tal como sucede en 1998...

Más allá del predominio del factor especulativo, algunas inversiones realizadas en este periodo estarían orientadas a perdurar, permitiendo su maduración y el anunciado inicio de nuevas exportaciones. Esto representaría una suerte de garantía para la consolidación y duración de la nueva modalidad de acumulación en ciernes. La cual no puede ser entendida como la respuesta a las grandes necesidades socio-económicas de la región. Es más, su potencial viabilidad parte de la concentración de la riqueza en pocos grupos humanos y de una mayor desintegración nacional; fenómenos por lo demás propios del sistema.

Una primera conclusión en relación a la deuda externa, es que su manejo gestó las bases para restablecer en cierta medida la confianza en las posibilidades económicas de América Latina; recordemos que las sucesivas moratorias que se dieron no fueron confrontacionales, no buscaban una vía diferente a la neoliberal. Otro punto que no podemos pasar por alto

es la diferente situación entre los diversos países de la región; el reflujo de capitales no se registró por igual en todos los países latinoamericanos, en tanto los capitales foráneos han preferido las economías más grandes, que son las que a su vez han recibido un tratamiento especial, por parte de la banca internacional y sus organismos multilaterales. Y por último, las re-negociaciones en el marco del Plan Brady no fueron la gran solución. El hecho de que fracciones de deuda con tasas de interés flotantes hayan sido transformadas en bonos pactados con tasas de interés fijas, ha hecho que su servicio tenga un interés superior al del mercado, en los momentos en que se ha agudizado el descenso de la tasa de interés en los Estados Unidos. Con este Plan se redujo pasajeramente el volumen de la deuda. Sin embargo, aún después de este descenso y como consecuencia de los nuevos créditos contratados, los pagos de la deuda siguieron absorbiendo una proporción todavía excesiva de las divisas de la región (Basta ver lo que sucede en Ecuador).

Si se revisa la evolución de esta prolongada crisis de la deuda externa, se puede identificar con claridad que el problema básico subsistía aún antes de la actual crisis financiera internacional. Igual reflexión es válida para las condiciones y las perspectivas económicas y sociales de la mayoría de los habitantes de América Latina,

aún en aquellos países "mimados" por el capital externo: Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

### **La crisis asiática, otra crisis de deuda externa...**

Las secuelas de la crisis asiática se extienden cual círculos concéntricos. Provocan nerviosismo, confusión y muchas sorpresas, al tiempo que desatan un "tsunami" de noticias, análisis y comentarios, con una notable coincidencia en un punto: en el génesis de la crisis se encuentra el libre mercado, concretamente la gran ilusión de que éste funcione de una manera satisfactoria.<sup>15</sup>

Para los seguidores del Fondo Monetario Internacional y los representantes de los grandes intereses transnacionales, con Washington a la cabeza, el problema surgió porque no se habrían completado las reformas neoliberales. Otros librecambistas, menos fundamentalistas, que no asumen como que el mercado justifica los medios, hablan de la necesidad de una "pausa regenerativa" y recomiendan la necesidad de introducir temporalmente algunos controles al flujo de capitales y divisas, destinados a reducir los intereses y aumentar el circulante para reactivar la economía, sin sufrir un drenaje masivo de divisas.

Sea porque falta o porque sobra, el meollo del asunto radica en la liberalización de los mercados, particu-

---

15. El material disponible sobre la crisis asiática es realmente enorme. Vale la pena recomendar los trabajos de Schuldt, Salgado, Graña, Puyana y García Menéndez, publicados en el libro "La crisis asiática - Lecciones para América Latina"; FLACSO, IAEN e ILDIS, Quito, 1998. Otra fuente de información, que recoge una gran cantidad de documentos sobre el tema es la preparada por el profesor Nouriel Roubini, de la Universidad de Nueva York y a la cual se accede por la WEB: [www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/AsiaHomepage.html#intro](http://www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/AsiaHomepage.html#intro).

lamente del financiero. Liberalidad que se convirtió en la receta de uso múltiple para el desarrollo de los países pobres o para la transformación inmediata al capitalismo de los antiguos países comunistas. Esta liberalización habría que analizarla en un contexto más amplio, con el fin de comprender mejor los entretelones de una crisis que también está vinculada con severos problemas de sobrecapacidad productiva y sobreacumulación, en tanto ella asoma como "un producto de la globalización capitalista, de la extensión e intensificación de las contradicciones capitalista a gran escala" (McNally 1998).

Sin dejarnos apantallar por el fundamentalismo que clama por más de lo mismo y sin caer en la trampa de la regeneración, constatemos que la influencia de la ideología neoliberal y su práctica montó, a nivel mundial, una gran burbuja especulativa: los negocios financieros superan en cientos de veces el comercio mundial de bienes y servicios anual.<sup>16</sup> Sistema que valorizó las transacciones financieras e inmobiliarias, no la producción, ni la generación de empleo y menos aún el mejoramiento de las condiciones de vida de las masas. Sistema que provocó una colosal concentración de la riqueza, otra de las causas de la crisis en tanto las masivas utilidades alcanzadas se canalizaron a nuevas y

lucrativas operaciones financieras, así como a un consumo cada vez más conspicuo de las élites mundiales.

Los países asiáticos, que inicialmente aparecían como aquel grupo de naciones que aprovechó adecuadamente la contratación de créditos para su desarrollo, terminaron por ceder a las presiones externas, a los cantos de sirena del FMI y del Banco Mundial. Su propio crecimiento acelerado sentó las bases para atraer capitales externos, en un ambiente de creciente liberalidad y corrupción. Esto provocó la sobrevaluación del tipo de cambio de sus monedas (permanentemente subvaluadas para fomentar las exportaciones) y una masiva acumulación de reservas internacionales. Lo cual condujo, como es obvio, a un aumento acelerado del endeudamiento externo (Schuldt 1998a: 114), especialmente privado y en condiciones cada vez más riesgosas, sobre todo de corto plazo (Salgado 1998: 157). En este caso la principal responsabilidad recayó en el sector privado y no en el sector público, en tanto los indicadores macroeconómicos no presentaban síntomas preocupantes, por ejemplo, a más de las elevadas reservas monetarias internacionales, estos países tenían un superávit fiscal, una inflación controlada, tipos de cambio estables...

La liberalización se completó con la apertura de dichas economías, par-

---

16. Schuldt estima en 365 veces esta diferencia, lo cual refleja "el poder relativo extremo del capital financiero vis a vis el productivo" (1998: 110-111). Según el Bank for International Settlements (Basilea), el monto de las negociaciones de divisas al día llegó en octubre de 1998 a un promedio diario de 1 millón 741 mil millones de dólares, casi 2 billones de dólares (dos millones de millones); en 1989 estas operaciones representaban un promedio diario de 718 mil millones de dólares, en 1995 se había más que duplicado esa cifra a 1.572 mil millones de dólares.

ticularmente a las importaciones y de los mercados financieros.<sup>17</sup> Y la combinación de estos escenarios condujo a un estrangulamiento externo, con importaciones crecientes frente a exportaciones que comenzaron a experimentar una reducción en su ritmo de expansión, en medio de un mercado mundial, especialmente de los países industrializados, caracterizado por el neoproteccionismo. La crisis estaba programada. Los sucesivos vaivenes en las bolsas de valores y en los mercados cambiarios apenas son repercusiones de una crisis de mayores proporciones.

En este escenario de crisis mundial, cuyos primeros episodios se iniciaron en Asia y que luego se extendió a Rusia<sup>18</sup> y América Latina, debemos ubicar el problema de la deuda externa y desde allí plantear posibles soluciones a una deuda que vuelve a extrangular la economía latinoamericana en su conjunto -a nivel nacional el extrangulamiento era sentido en varios países desde antes de la debacle asiática-, tanto por la caída acelerada de las exportaciones regionales, como por el cierre de las líneas de crédito de la banca comercial internacional y el aumento acelerado del endeudamiento multilateral, para enfrentar dicho extrangulamiento...

Las salidas, entonces, deberán tener presente la actual crisis financie-

ra internacional, también de carácter sistémico, que encuentra en la deuda externa una de sus más claras manifestaciones. Y habrán de abordar los problemas que se vienen arrastrando de antaño, como los actuales; esto es aquellas dificultades surgidas antes y durante la última gran crisis de deuda externa, como el efecto de aquel enorme esfuerzo impuesto a los países latinoamericanos para enfrentar la crisis y ajustar sus economías a los requerimientos de los países centrales. Igualmente se necesita considerar los efectos que provocarán los esquemas de ajuste fondomonetaristas impuestos a los países del sudeste asiático y a la misma Rusia, que han puesto a estas economías en camino de su latinoamericanización...

#### **ALGUNAS REFLEXIONES PARA ENFRENTAR EL RETO DE LA "DEUDA EXTERNA"**

La deuda, vista así las cosas, no es sólo un problema cuantitativo, sino que también representa un problema cualitativo, un verdadero reto político e ideológico. Esta cuestión acompaña la vida política y económica de los países latinoamericanos desde su Independencia. La deuda ha sido un asunto de recurrente actualidad, en reiteradas ocasiones ha suscitado violentos y apasionados debates y no pocos

---

17. La liberalización financiera se sintetizó en la desreglamentación de las tasas de interés, la eliminación de los controles administrativos en lo relativo a la expansión y asignación de los créditos, así como en la creación y desarrollo acelerado de mercados de títulos y participaciones de capital. (Salgado 1998: 152-154).

18. Sin negar las peculiaridades de la economía rusa, aquí también podemos registrar el aumento vertiginoso del endeudamiento externo y las secuelas de este proceso. Rusia, cuando empezó la debacle de su economía capitalista, tuvo que recurrir a una moratoria unilateral, con el consiguiente malestar del "Consenso de Washington".



sacudones políticos, y ha provocado, también, múltiples acciones imperialistas por parte de los acreedores en contra de los deudores... Los compromisos financieros externos vistos de esta manera constituyen una "deuda eterna".

En la actualidad, todavía se quiere convencernos que el capitalismo en su versión neoliberal es el único sistema viable y que su vigencia está garantizada por la incursión transnacional en la economía mundial, a la cual se puede llegar exclusivamente por la vía de una mayor liberalización y un acentuado aperturismo. En este sentido, se entiende el vigor de la posición de quienes propugnan exclusivamente por respuestas "técnicas" para manejar la deuda externa, buscando reducir su inocultable y por cierto explosivo componente político.

Con dicha opción se pretende negar la complejidad y diversidad del desarrollo, suplantándola con el simplismo unidimensional, supuestamente apolítico y técnico, del manejo macroeconómico. Y se impulsa, desde su cortoplacismo, una serie de transformaciones estructurales y de largo aliento, aparentemente inevitables, para preparar la participación sumisa de los países subdesarrollados en la "globalización".

En este terreno, cuando no faltaría mucho para que la región, ante su creciente incapacidad de pago, retorne a su estado casi crónico de moratoria generalizada, existen algunas opciones que pueden ser considera-

das, destacando que no son excluyentes y que cuya aplicación dependerá de las circunstancias internacionales y del grado de coherencia y voluntad políticas de los países deudores:

### **Elementos para una remozada renegociación de deuda**

El objetivo inmediato debería ser reducir drásticamente la sangría de recursos provocada por la deuda y de ser posible suspenderla totalmente. No se puede seguir creyendo que el servicio que se realiza garantiza la consecución de mayores volúmenes de préstamos: en muchos casos esto no ha sucedido, por el contrario el saldo neto de los desembolsos menos el servicio de la deuda es negativo.<sup>19</sup> Desde esta perspectiva tampoco se puede aceptar que una posición concordante con el supuesto sentido común universal -el neoliberalismo- abre las puertas para nuevos flujos crediticios. La búsqueda a cualquier precio de un arreglo de la deuda no es una tarea alentadora, que reponga con creces los sacrificios y los esfuerzos que la motiva.

Luego de observar los resultados que han obtenido los países que se acogieron al Plan Brady, está claro que la renegociación cooperativa, en cualquiera de sus vías, no conduce a la terminación de esta problemática. Ha conseguido reducir en algo la presión de dicha deuda, es cierto, pero no ha logrado una salida que pueda ser considerada como definitiva. Tal

19. En el caso ecuatoriano, el saldo neto del servicio de la deuda -intereses y capital- versus los desembolsos ha mantenido de 1990 a 1998 un valor negativo, cuya sumatoria superaría los 3.500 millones de dólares, de acuerdo a cifras del Banco Central (El Financiero 21-25.9.98).

es así, que en la actualidad, en lo que se refiere a las deudas comerciales, ya se dan conversaciones con miras a cambiar los actuales Bonos Brady por nuevos bonos con períodos de vencimiento más largos -de 50 a 60 años- y que incluyan un período de gracia que permita la reactivación y recuperación estructural de las economías endeudadas, que no podría ser inferior de 10 años.

En el caso de las deudas multilaterales al parecer no se podría esperar cambios sustantivos, salvo que se trate de los países pobres muy endeudados (HIPC-Heavily Indebted Poor Countries)<sup>20</sup>; sin embargo, con la agudización de los problemas financieros internacionales se aproxima el momento para una renegociación de estos préstamos, cuyo servicio frena el desarrollo. Esta tarea implica por igual el apoyo a la reformulación integral del papel y del funcionamiento de los organismos multilaterales, transformados en verdaderos agentes del subdesarrollo. Mientras que el manejo de las deudas bilaterales, aquellas convenidas entre los gobiernos, evoluciona cada vez más hacia condonaciones to-

tales o con un servicio condicionado al financiamiento o de proyectos de desarrollo social.<sup>21</sup>

De esta manera, poco a poco, se debilita la visión oficial que hacía creer que el tema de la deuda debía ser manejado con extrema rigidez. Son varios los caminos para abordar el tema. Se está frente a una situación inestable y variable. La complejidad ha crecido en los últimos años y en cada caso se debe precisar cual es la posición más conveniente. Esa visión pragmática y casuística no obvia la necesaria búsqueda de efectivas respuestas concertadas por parte de los países deudores. Por este camino se llevaría la respuesta del problema al nivel que corresponde realmente: el político.

### **Opciones para una moratoria de la deuda externa**

Tampoco debe aparecer como invariable una moratoria, preferiblemente concertada al menos con un grupo significativo de deudores, sino con todos. La moratoria, a contrapelo de las advertencias interesadas, no es sinó-

---

20. Bolivia, como segundo país en el mundo, se benefició, en septiembre de 1998, de una condonación de su deuda por parte del BID, Banco Mundial y FMI. Adicionalmente, Bolivia obtendría una reducción sustantiva de su deuda con los países del Club de París, dentro de los Términos de Lyon" (1996), como cuarto país en el mundo (Uganda, Mozambique, Costa de Marfil). A más de cumplir los "requisitos" de país pobre, Bolivia es considerado como un país que ha tenido un "eficiente desempeño de sus indicadores macroeconómicos y la estricta aplicación de reformas estructurales". En otras palabras, Bolivia es un país pobre, pero aprovechado alumno neoliberal...

21. Como ejemplo podríamos mencionar el Fondo de Contravalor Ecuatoriano-Suizo, a través del cual se cristalizó la condonación de la deuda externa suiza. Bélgica borró totalmente sus acreencias con Ecuador. Alemania también ha establecido un esquema de condonación, el cual, sin embargo, no ha surtido el efecto esperado por falta de la contraparte nacional. El caso de mayor cuantía en este campo de las condonaciones de la deuda externa en América Latina es sin duda el boliviano.

nimo de descalabro económico. A lo largo de su historia, un elevado número de países latinoamericanos, de hecho, han obtenido importantes resultados económicos en condiciones de moratoria. Adicionalmente, una moratoria no excluye la posibilidad de que se mantenga la cooperación entre deudores y acreedores, siempre que ésta no apunte al establecimiento de una actitud contestataria.

Una moratoria deberá considerar el mantenimiento de los recursos que garanticen el pago oportuno a los créditos de proveedores. Un país que pague puntualmente sus obligaciones comerciales hasta puede rehabilitarse en el mercado financiero mundial por la vía de un recobrado prestigio entre los suministradores internacionales. Estos podrían ser, en definitiva, los principales interesados en apoyar en el mundo industrializado una moratoria, más aún si ésta, al liberar recursos para la inversión, conduce a una creciente demanda de bienes y servicios foráneos. Lo que si está claro es que una suspensión o disminución del servicio de la deuda no obvia en ningún caso la necesidad de readecuar y reajustar casa adentro nuestras economías, en particular su aparato productivo y naturalmente, como aspecto básico, los esquemas de distribución de la riqueza y los ingresos.

Adicionalmente, convendría pensar ya en una moratoria programada y masiva del servicio de la deuda externa de todos los países subdesarrollados, como palanca contracíclica para reactivar la economía mundial. A América Latina, entonces, le convendría apoyar todos estos esfuerzos para construir una posición conjunta de los deudores, la cual tendría mucho más peso si se trata de una moratoria acordada con los mismos acreedores como parte de una salida que abarque integralmente los principales problemas de la economía mundial.

En esta línea de reflexión no se puede descartar el apoyo a todas las iniciativas políticas con las que se quiere sensibilizar a los países acreedores para que acepten condonaciones masivas de deuda, tal como se propone con el Jubileo 2000, apoyado por diversas organizaciones ecuménicas a nivel mundial.<sup>22</sup> Desde estos espacios emerge nuevas iniciativas y fuerzas sociales, que podrían presionar a la opinión pública internacional para que exiga cambios profundos de parte de los grandes centros de poder mundial.

### **Combate a la especulación y reactivación globales**

A nivel nacional y mundial urge el combate contra la especulación y a

---

22. Las Naciones Unidas, a través del Informe sobre Comercio y Desarrollo 1998, elaborado por la UNCTAD, solicitó, también, la moratoria unilateral de los pagos de la deuda y la imposición de controles al flujo de capitales, con el fin de enfrentar las presiones especulativas de las que son víctimas muchos países pobres. En la reunión anual del FMI, en octubre de 1998, ya se aceptó la necesidad de dar un "respiro" en el pago de sus deudas a algunos países subdesarrollados (los HIPC), aunque insistieron en no tolerar moratorias unilaterales, como la rusa.

favor de la producción. Para eso se requiere una mayor capacidad de gestión de las políticas locales y nuevos organismos internacionales -un nuevo FMI- con capacidad para regular y hasta gravar los flujos financieros externos de corto plazo para drenar la burbuja especulativa, a partir de un impuesto como el planteado por el Premio Nobel de Economía, James Tobin, a fines de los años 70 y que serviría para financiar un fondo para el desarrollo.

Si consideramos que la economía de papel o especulativa supera largamente a la economía real o productiva, entonces la salida pasa por establecer mecanismos que limiten y regulen los excesivos flujos de capitales financieros, cuya lógica de funcionamiento no se relaciona con las actividades comerciales o productivas de bienes y servicios. La experiencia nos ha demostrado hasta la saciedad que los mercados liberalizados no son omnipotentes. Por el contrario, sus resultados han sido, una y otra vez, catastróficos para amplios sectores de las economías afectadas.

Un elemento adicional y complementario al impuesto Tobin y a la moratoria concertada de las deudas externas de los países subdesarrollados, sería la rebaja también concertada de las tasas de interés en las economías industrializadas. Con estas dos acciones concertadas, a más de las medidas destinadas a la reducción de la burbuja especulativa, se podría esperar el establecimiento de un entorno internacional propicio a la producción sustentable. En el cual, también, habría que cristalizar mejores opciones co-

merciales para los productos provenientes de los países pobres, esto es reduciendo significativamente el neoproteccionismo de las economías más ricas.

En las actuales circunstancias, cuando el problema de la economía global no es la inflación, sino más el peligro de una deflación, estas opciones podrían contribuir a gestar una respuesta contracíclica que facilite una salida de la crisis. Este no es el momento de la austeridad fiscal. Las principales naciones del mundo deberían estimular la economía global. Y el FMI reducir la asfixia de las economías subdesarrolladas, que intensifica la contracción mundial. Este reto requiere una constructiva combinación de ingenio y voluntad política, no la repetición de las mismas recetas fondomonetaristas, así como tampoco posiciones pasivas y sumisas.

Un punto crucial en la actual situación radica en la identificación del problema básico subyacente, esto es la causa última de estas crisis. Pues, no se trata simplemente de conseguir un reajuste a los desequilibrios actuales para, luego, regresar a la misma senda neoliberal, como si nada hubiera pasado. Retomando el pensamiento de Karl Polány, expuesto en 1944 en su libro clásico "La gran transformación", habría que diseñar un sistema que regule, estabilice y legitime los resultados del mercado, pero ya no de un mercado nacional, sino de un mercado global. ¿Puede existir y funcionar un capitalismo global sin un gobierno global?, es una de las preguntas que se plantea Dani Rodrick (1998), quien cree que es necesario

pensar ya en la creación de una suerte de Banco Central Mundial<sup>23</sup>, a más de otras estructuras que permitan establecer las instituciones políticas y sociales que normen a dicho mercado mundial, en consonancia con el pensamiento de Polany. Un planteamiento abiertamente contrario a la apertura y liberalización a ultranza defendidas por los neoliberales. Sin embargo, el asunto no se resuelve simplemente con nuevas y remozadas estructuras de control para los flujos financieros y comerciales internacionales: hay temas globales, como el creciente desequilibrio ecológico o el masivo desempleo, que exigen respuestas prácticamente civilizatorias. Así, por ejemplo, una salida duradera al tema del desempleo y subempleo, exige pensar, más temprano que tarde, tanto por razones sociopolíticas como ecológicas, en recortes del tiempo de trabajo y en cambios en los patrones de producción y consumo, sobre bases de una sólida equidad; esto representa el reclamo por una profunda transformación de los estilos de vida existentes. Una posibilidad lejana en los países subdesarrollados, en la medida que persiguen todavía esquemas comparables

a los existentes en las naciones más desarrolladas y que, por lo tanto, no despierta preocupación alguna en sus líderes.<sup>24</sup>

En ese sentido, dentro de una lógica más nacional, habría que diseñar -desde el mismo espacio coyuntural- una opción económica alternativa, que empiece por recuperar espacios para la acción del instrumentario económico, el cual, a su vez, requiere ser reconceptualizado. Los resultados de este esfuerzo se garantizan también con adecuados mecanismos de comando y control de la economía, con el fin de recuperar y ejercer las funciones internas de adaptación y renovación frente a los complejos retos externos. La pérdida de autonomía (relativa) de la política económica y la situación de desgobierno en que se encuentran casi todas las economías subdesarrolladas son de los problemas más acuciantes. El sobreendeudamiento externo es síntoma de esas y otras dificultades, que se manifiestan en diversos desajustes y descontrol económicos. En el empeño de lograr una reducción de la especulación, como eje rector de las relaciones económicas "modernas", precisa-

---

23. Si se precisa una suerte de Banco Central Mundial, que podría surgir a partir de un renovado FMI, también es necesario replantearse la existente Organización Mundial de Comercio (OMC) e impedir que se cristalice en los términos planteados inicialmente el pretendido Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI; Multilateral Agreement on Investment, MAI); instrumentos diseñados para proteger los intereses transnacionales y que no representan el germen de estructuras globales democráticas y orientadas al establecimiento de patrones equitativos a nivel mundial.

24. El desarrollo en los países pobres, como consecuencia de esta dependencia, estaría sujeto a que en los países ricos, particularmente los Estados Unidos -cuyo patrón de vida es casi la meta para el mundo en general-, cambie también el significado de bienestar. Será indispensable sustituir la eficiencia consumista y productivista por una situación de suficiencia, en tanto se busque lo que sea suficiente en función de lo que realmente se necesita, antes que mantener una incontrolada competitividad y un desbocado consumismo, que terminarán por hacer imposible el sostenimiento de la humanidad sobre el planeta.

mos una concepción económica diferente, que atienda las demandas coyunturales, al tiempo que sienta la base para las transformaciones estructurales que se estimen necesarias.

Así, para reducir las presiones desestabilizadoras que provocan los capitales cortoplacistas, conviene estudiar la adopción de medidas de control de cambios y de los flujos de capital, con un sistema de encajes, por ejemplo; las experiencias chilena, desde hace algunos años, y malaya, más reciente, deberían ser analizadas y quizás adaptadas a las realidades de cada país. Aquí tendría lugar alguna reflexión para recuperar las políticas de cambio diferenciado y aún para canalizar y priorizar el uso de las divisas obtenidas, así como de los créditos dentro de una economía. Como se manifestó en el párrafo anterior, uno de los problemas mayores surge por la pérdida de autonomía en el manejo económico. Repensar los instrumentos de política es, entonces, una de las tareas urgentes para recuperar espacios de control de los circuitos monetarios y financieros.

### **El reclamo de la deuda ecológica**

Como complemento al tratamiento de la deuda (financiera) externa proponemos incorporar el reclamo de la deuda ecológica. Aquella deuda, también externa, que se originó con la expropiación colonial -la tala masiva de los bosques naturales, por ejemplo-, se proyecta tanto en el "intercambio ecológicamente desigual", como en la "ocupación del espacio ambiental" por parte del estilo de desarrollo de los países ricos. Eso nos conmina a asu-

mir las presiones provocadas sobre el medio ambiente a través de las exportaciones de recursos naturales -normalmente mal pagadas y que tampoco calculan la pérdida de la biodiversidad, para mencionar otro ejemplo- provenientes de los países subdesarrollados -en este caso los acreedores-, exacerbadas últimamente por los crecientes requerimientos que se derivan del servicio de la deuda (financiera) externa y de una propuesta aperturista y liberalizadora a ultranza. Y esa misma deuda ecológica crece, desde otra vertiente interrelacionada con la anterior, en la medida que los países más ricos -en este caso los deudores- han superado largamente sus equilibrios ambientales nacionales, al transferir directa o indirectamente contaminación (residuos o emisiones) a otras regiones sin asumir pago alguno.

Cabe relieves que muchos esfuerzos para aumentar las exportaciones han tenido impactos negativos sobre la naturaleza, por la introducción -en la mayoría de las veces- de procesos productivos cada vez más agresivos con el medioambiente que se miden casi exclusivamente por sus resultados exportables, sin considerar sus efectos ecológicos o sociales. Es más, la instrumentación atropellada de proyectos orientados a forzar las ventas externas a como de lugar, ha degradado el entorno natural y ha favorecido a grupos minoritarios vinculados a los intereses transnacionales, al tiempo que han perjudicado a sectores pobres deteriorando significativamente su calidad de vida. Estos grupos más acomodados, por otro lado, han introducido un estilo de vida

consumista y derrochador, que agudiza la degradación ecológica mucho más que lo podrían provocar los segmentos pobres de la población.

Vistas así las cosas, a las mencionadas transferencias económicas relativamente cuantificables habría que añadir las transferencias ecológicas realizadas también por los países subdesarrollados, pero que, a diferencia de las primeras, resultan difíciles de cuantificar. Aquí surge, entonces, con fuerza un nuevo concepto de endeudamiento, aunque no financiero, si externo, en el cual los deudores de la deuda ecológica son los acreedores de la deuda externa, de la financiera.

En definitiva, la estrategia orquestada por el "Consenso de Washington" ha favorecido el deterioro ecológico, ha exacerbado las limitaciones y contradicciones sociales, al tiempo que, paradójicamente, se ha convertido en parte del problema de la deuda externa al deteriorar en el mediano y largo plazos las bases productivas de los países pobres. Todo lo cual obliga a revertir al mundo industrializado el reclamo por el pago

de la deuda ecológica, en la cual los países latinoamericanos son los acreedores.

El diseño y aplicación de las ideas planteadas no son irreales, ni carentes de lógica. El problema radica, sin embargo, en el campo político. Sobre todo porque van en contra de los grandes dogmas del neoliberalismo, ardorosamente defendidos por los centros de poder mundial, las empresas transnacionales, los organismos multilaterales de crédito, los grandes medios de comunicación, los "intelectuales orgánicos del capital".

El asunto, a todas luces, requiere un esfuerzo multidisciplinario y combinado para estudiar la realidad sin prejuicios y sin dogmas, con miras a dar respuestas políticas concretas a los actuales problemas de la economía global, priorizando el mejoramiento de las economías subdesarrolladas y, en particular, resolviendo el tema de la deuda externa. En suma, hay que tener presente en todo momento que los grandes retos del subdesarrollo afectan a la humanidad en su conjunto.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta, Alberto; "Los nombres de la deuda -Sucretizadores, canjeadores y tenedores-", Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1994.

Acosta, Alberto; "La deuda eterna - Una historia de la deuda externa ecuatoriana", Colección Ensayo, LIBRESA, cuarta edición, 1994.

Acosta, Alberto; "Alcances y limitaciones de la globalización", en varios; "Identidad nacional y globalización", FLACSO, IAEN e ILDIS, Quito, 1997.

Acosta, Alberto; "El Estado como solución", ILDIS, Quito, 1998.

Calcagno, Alfredo Eric; "La perversa deuda - Radiografía de dos deudas perversas con víctimas diferentes: la de Eréndira con su abuela desalmada y la de América Latina con la banca internacional", Editorial Legasa, Buenos Aires, 1988.

Estay Reyno, Jaime; "Pasado y presente de la deuda externa de América Latina", Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Autónoma de Puebla, México, 1996.

García Menéndez, José Ramón; "Política económica y deuda externa en América Latina", Universidad de Santiago de Compostela e Iepala Editorial, Madrid, 1989.

García Menéndez, José Ramón; "Globalización y 'burbujas especulativas' en la economía internacional: De la crisis japonesa a la 'gripe asiática'", en varios autores: "La crisis asiática-Lecciones para América Latina", ILDIS, FLACSO y Tramasocial, Quito, 1998.

Graña; Alberto; "El sudeste asiático y la 'gran crisis' del primero de enero de 1999", en varios autores: "La crisis asiática-Lecciones para América Latina", ILDIS, FLACSO y Tramasocial, Quito, 1998.

Hilferding, Rudolf; "El capital financiero", Tecnos S.A., Madrid, 1985 (La primera edición en alemán es de 1910)

Hinkelammert, Franz J.; "La deuda externa de América Latina-El automatismo de la deuda", Colección Análisis, Costa Rica, 1988.

Marichal, Carlos; "Historia de la deuda externa de América Latina", Alianza Editorial, Madrid, 1988.

Martin Seco, Juan Francisco; "Posibilidades y limitaciones del sistema internacional económico contemporáneo", en varios autores; "Globalización: Mito y realidad", ILDIS y Tramasocial, Quito, 1998.

McNally, David; "Globalization on Trial: Crisis and Class Struggle in East Asia", Monthly Review, septiembre 1998; [www.igc.org/MonthlyReview/](http://www.igc.org/MonthlyReview/)

Puyana, Jaime; "Análisis de la naturaleza de la crisis asiática a la luz de algunas experiencias latinoamericanas", en varios autores: "La crisis asiática-Lecciones para América Latina", ILDIS, FLACSO y Tramasocial, Quito, 1998.

Roddick, Jacqueline; "El negocio de la deuda externa - América Latina y los bancos internacionales", El Ancora Editores, Bogotá, 1990.

Rodrik, Dani; "The Global Fix", The New Republic, 1998; [www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/AsiaHomepage.html#intro](http://www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/AsiaHomepage.html#intro)

Salgado, Wilma; "Integración comercial y globalización", Serie Diálogos, CAAP, Quito, 1996.

Salgado, Wilma; "Fragilidad financiera aún en economías 'saludables' del Asia", en varios autores; "La crisis asiática-Lecciones para América Latina", ILDIS, FLACSO y Tramasocial, Quito, 1998.

Schuldt, Jürgen; "Revolución tecnológica, relaciones Norte-Sur y desarrollo", en varios autores; "América Latina: opciones estratégicas de desarrollo", Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992

Schuldt, Jürgen; "La enfermedad holandesa y otros virus en la economía peruana", Documento de Trabajo, Universidad del Pacífico, Lima, 1994.

Schuldt, Jürgen; "Antecedentes, dinámica y causas de la crisis asiática", en varios autores: "La crisis asiática-Lecciones para América Latina", ILDIS, FLACSO y Tramasocial, Quito, 1998a.

Schuldt, Jürgen; "Desmitificando el concepto de globalización", en varios autores: "Globalización: Mito y realidad", ILDIS y Tramasocial, Quito, 1998b.

Schumpeter, Joseph A.; "teoría del desenvolvimiento económico", Fondo de Cultura Económica, México, 1997 (La primera edición en alemán es de 1912).

Tortosa, José María; "Globalización y diferencias culturales", en varios autores; "Globalización: Mito y realidad", ILDIS y Tramasocial, Quito, 1998a.

Tortosa, José María; "Globalización: tendencias, ideologías y políticas", en varios autores; "Estado y globalización", ILDIS y Tramasocial, Quito, 1998b.

Toussaint, Eric; "Deuda externa en el Tercer Mundo: las finanzas contra los pueblos", Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1998.



Ugarteche, Oscar; "El Estado Deudor-Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968-1984", Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1986.

Ugarteche, Oscar; "El falso dilema - América Latina en la economía global", Fundación Friedrich Ebert FES-Lima y Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

Vitale, Luis; "Historia de la deuda externa latinoamericana y entretelones del endeudamiento externo argentino", Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1986.

# PROCESOS

*revista ecuatoriana de historia*

¿Estrategia o coartada? el mestizaje según los disensos de matrimonio en Quito (1778-1818)

**BERNARD LAVALLE**

Del martirio del cuerpo a su sacralización: visiones de la mujer en momentos de transición

**ANA MARIA GOETSCHEL**

¿Regiones o ciudades-regionales? Una visión del concepto de región: el caso de la Audiencia de Quito, 1765-1809

**FEDERICA MORELLI**

Política y violencia: los asesinatos del arzobispo Checa y Barba y de Vicente Piedrahita

**SONIA FERNANDEZ RUEDA**

Historia, arquitectura y ciudad  
**EDUARDO KINGMAN GARCÉS**

DEBATE

La función social del historiador

**ENRIQUE FLORESCANO**

AULA ABIERTA, DOCUMENTOS, RESEÑAS Y REFERENCIAS

— 12 —

I SEMESTRE / 1998

## • SUSCRIPCIONES •

BIANUALES\*

En Ecuador: S/. 98.000

En América, Europa

y resto del mundo: \$ 50,00 USD

Dirigirse a:

**CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL**

Roca E:59 y Tamayo, apartado postal 17-12-886,

Teléfono (593-2) 554358, fax (593-2) 566340,

Quito - Ecuador

\* Vigentes a partir de octubre de 1998. Estos precios incluyen cuatro números enviados por correo aéreo.

## **Fragilidad financiera profundizada frente al avance de la globalización financiera**

Wilma Salgado

*Aún cuando los organismos multilaterales y los gobernantes del mundo miran con optimismo el avance del proceso de globalización de la economía mundial, la mayor amenaza que se cieme sobre dicha economía en la posguerra fría, en particular sobre las economías más débiles, es precisamente el riesgo de crisis financieras y económicas, por la fragilidad financiera asociada al avance del proceso de globalización financiera y a sus efectos sobre el funcionamiento de los mercados internacionales de capitales y sobre los flujos financieros internacionales.*

**D**e acuerdo con la visión de los líderes del Grupo de los Siete más grandes países industrializados del mundo, "el proceso de globalización está impulsando el crecimiento económico y el progreso en el mundo interdependiente de hoy", incluyéndose de acuerdo con esta misma versión, entre los muchos aspectos positivos de la globalización los siguientes: "una expansión sin precedentes de la inversión y el comercio; la apertura al comercio mundial de las más populosas regiones y la oportunidad de los países en desarrollo de mejorar sus estándares de vida; la creciente y rápida diseminación de la información, innovación tecnológica y la proliferación de trabajos calificados"<sup>1</sup>.

Sin embargo, el análisis de las tendencias que han seguido los flujos comerciales y financieros internacionales en la última década, muestra que en la economía mundial operan fuerzas que tienden a profundizar la exclusión de países y regiones de la dinámica de la economía mundial, y en consecuencia a profundizar el subdesarrollo y la marginalidad en dichos países y regiones.

Los flujos comerciales y financieros tienden a concentrarse entre los propios países industrializados primero; y, de la parte que se destina a los países en desarrollo, tienden a concentrarse en los países de mayor desarrollo relativo dentro de cada región<sup>2</sup>.

---

1. Comunicado de la cumbre efectuada en Lyon, Francia, el 28 de Junio de 1996. El G7 está conformado por: Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón, Canadá, Italia e Inglaterra.

2. Ver: Salgado, Wilma. "Crecimiento económico y riesgos de marginalización en tiempos de globalización", **ECUADOR DEBATE**, N- 40, Quito- Ecuador, Abril de 1997, pp. 45 - 57.

En efecto, la última información disponible, muestra que: "A fines de 1994, las 3/4 partes del stock de inversión extranjera directa a nivel mundial, se localizaron en los países industrializados, participación que no había registrado cambios significativos en la última década". De la cuarta parte restante que se orientó hacia los países en desarrollo, en 1993, la mayoría (67%), se encontraba en los diez más grandes países receptores: "China, tenía por sí sola el 11.5%; Singapur, el 10.1%; Indonesia, el 8.8%; México, el 8.4%; Brasil, el 8.1%; Malasia, el 5.4%; Arabia Saudita, el 4.5%; Argentina, el 4.5%; Hong Kong, el 3.5%; y Tailandia, el 2.8%".<sup>3</sup>

Nótese que entre los principales países en desarrollo receptores de inversión extranjera directa, predominan los países asiáticos, destacándose China como la principal receptora, seguida de países de reciente industrialización de la primera generación: Singapur y Hong Kong; y, de la segunda generación: Indonesia, Malasia y Tailandia. De los países de América Latina, entre los grandes receptores destacan solamente México, Brasil y Argentina; mientras que del África se destaca un solo país, Arabia Saudita.

La mayoría de países en desarrollo han tenido hasta ahora, en consecuencia, limitadas posibilidades de atraer un flujo importante de inversiones extranjeras directas para mejorar su capacidad productiva, enfrentando además el riesgo de que una parte de

sus industrias tecnológicamente más débiles, sucumban frente a la competencia externa exacerbada por la apertura comercial y la búsqueda de expansión de sus mercados por parte de los países industrializados, como ya ha venido sucediendo frente a la apertura comercial unilateral del mundo en desarrollo registrada con mayor énfasis desde fines de los años ochenta. El cierre de empresas da lugar al aumento del desempleo, el subempleo y la marginalidad en estos países.

El debate sobre la competitividad exterior ha pasado al primer plano de atención en Estados Unidos. "Empresarios, trabajadores y políticos se han dado cuenta de que una era totalmente nueva ha comenzado, en la que la lucha ideológica contra el marxismo, ha dado paso a otra lucha centrada en la supremacía tecnológica y en el dominio de los mercados mundiales"<sup>4</sup>.

Al mencionado riesgo que enfrentan los países y regiones más débiles de la economía mundial, e incluso algunas regiones al interior de los propios países industrializados, de ser marginalizados de la dinámica de dicha economía mundial, se suma la amenaza de crisis financieras y económicas, asociadas a la volatilidad, inestabilidad e incertidumbre que caracteriza el avance de la globalización financiera, particularmente importante desde el segundo quinquenio de los ochenta.

3. Ver: UNCTAD. **WORLD INVESTMENT REPORT 1995, TRANSNATIONAL CORPORATIONS AND COMPETITIVENESS**, United Nations, New York and Geneva, 1995, Table I.3, p. 43 y 12.

4. Ver: De la Cámara, Manuel. "La competitividad exterior de la economía de Estados Unidos", **Boletín ICE Económico**, N- 2365, del 12 al 25 de Abril de 1993, p. 1032.

La amenaza de crisis financieras es general sobre todo los países y regiones, sin embargo éstas pueden ser particularmente graves en el caso de los países en desarrollo cuyo peso es marginal en la economía mundial. La liberalización financiera, a juicio de Paul Volcker, ex-presidente de la Reserva Federal, "dejó a muchas naciones pequeñas peligrosamente expuestas a los turbulentos flujos de capital". "La imagen visual de un vasto mar de capital líquido me llega como apropiada" afirmó. "Las grandes e inevitables tormentas a través de las cuales un gran crucero como los Estados Unidos de América pueden, con seguridad navegar, naturalmente derribarán incluso a la más poderosa canoa del Pacífico Sur".<sup>5</sup>

En este trabajo, se analizan en primer lugar, los principales antecedentes históricos del funcionamiento de los mercados financieros a nivel internacional; en segundo lugar, las principales fuerzas presentes en la economía mundial que han impulsado la globalización financiera; y en tercer lugar, los principales efectos de dicha globalización, entre ellos su inestabilidad y fragilidad, así como los accidentes registrados, como los cracks de los mercados de valores, las quiebras bancarias

y financieras y la caída en crisis profundas asociadas al funcionamiento de los mercados financieros en condiciones de liberalización financiera.

## PRINCIPALES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los principales conductos a través de los cuales se canalizaron los movimientos internacionales de capitales en la posguerra hasta fines de los años setenta, fueron: la inversión extranjera directa, los préstamos de organismos multilaterales, los préstamos bancarios y la ayuda oficial al desarrollo. En la inmediata posguerra, se aplicaron estrictos controles a los movimientos internacionales de capitales en prácticamente todos los países del mundo, mediante estrictos controles de cambios, con el objeto de limitar los flujos que no estuvieran directamente vinculados al comercio o a las inversiones productivas, impidiendo en ese sentido la propagación de movimientos especulativos desestabilizadores, que pudieran alimentar burbujas especulativas y posteriores desastres como los que se registraron en el transcurso de la Gran Depresión de los años treinta.<sup>6</sup>

En ese contexto fuertemente regulado, surgieron los euromercados<sup>7</sup> des-

5. Rebello, Joseph. AP-Dow Jones. "No a controles en Asia. Es una catástrofe su Acción: Summers", Excelsior, sección financiera, México, 10 de septiembre de 1998, p. 1. <http://www.excelsior.com.mx/9809/980910/fin06.html>

6. Ver: Documentos fundamentales de la crisis financiera internacional. "Plan Keynes: proposición para una unión internacional de compensación (Abril 1943). VII. El control de los movimientos de capital". CIDE, Revista Economía de América Latina, México, Marzo de 1980, Semestre N° 4, p. 185.

7. El **euromercado** "es un sistema financiero integrado con una cobertura geográfica de índole planetaria, constituido por una red internacional de bancos, sucursales, subsidiarias y afiliadas, que aceptan depósitos y otorgan préstamos en monedas diferentes a las del país donde se registra la transacción". Vásquez Seijas, Alicia. **MERCADOS INTERNACIONALES DE CAPITAL**, Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F., 1989, p. 22.

de fines de los años cincuenta e inicios de los sesenta, con los depósitos de los dólares que realizaron la Unión soviética y otros países de Europa del Este, en bancos domiciliados fuera de Estados Unidos, por temor a que sus cuentas fueran bloqueadas a raíz de conflictos políticos, en plena guerra fría.<sup>8</sup>

Las limitaciones y controles a la salida de capitales que establecieron las diferentes administraciones norteamericanas, sobre todo en el transcurso de los años sesenta, buscando corregir el déficit de su balanza de pagos, en condiciones de una importante expansión tanto del comercio como de la inversión extranjera por parte de las empresas transnacionales, impulsaron el desarrollo de los euromercados, al estimular a los bancos norteamericanos a abrir sucursales en el exterior y participar en los centros financieros de ultramar para apoyar a sus clientes, las empresas transnacionales.<sup>9</sup> Por su parte, las empresas transnacionales de origen americano depositaron sus haberes líquidos en los euromercados, incluso limitando la repatriación de utilidades, para evadir dichos controles a la salida de capitales.

Las mayores tasas de interés que ofrecía el euromercado frente a las vigentes en Estados Unidos, por la vigencia de la "reglamentación Q", según la cual, la Reserva Federal establecía topes a las tasas de interés que los bancos comerciales podían pa-

gar, por diferentes plazos a los depositantes, atrajeron a empresas, inversionistas en general y aún a gobiernos extranjeros que recurrieron al euromercado, en busca de una mayor rentabilidad.

Durante los años sesenta y setenta, los euromercados se expandieron geográficamente, más allá de Europa, creándose las versiones asiática (Singapur, Hong Kong), americana (Nassau, Antillas Holandesas, Islas Cayman y Panamá) del euromercado. En los años setenta se establecieron también operaciones en los Emiratos Arabes Unidos, integrándose el cercano oriente a dicho circuito. En 1981, la Reserva Federal aprobó la operación de los servicios bancarios internacionales, con el objeto de atraer hacia dicho país los negocios financieros que se habían expandido en otros países.

Los servicios bancarios internacionales, desde su nacimiento, estuvieron facultados para obtener depósitos y otorgar empréstitos a no residentes, exentos de topes de interés, requisitos de encaje, impuestos varios, etc., constituyendo en ese sentido, mercados desregulados. El crecimiento en general del sistema de los euromercados es considerado por Hawley, la innovación financiera más significativa de los años sesenta y setenta.<sup>10</sup>

En la década de los setenta, los petrodólares alimentaron el crecimiento de los euromercados. El hundi-

8. Ver: Vásquez Seijas, Alicia. **MERCADOS INTERNACIONALES DE CAPITAL**, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad AZCAPOTZALCO, México, 1989, p. 39.

9. Ver: Hawley, James P. **DOLLARS AND BORDERS. U.S. GOVERNMENT ATTEMPTS TO RESTRICT CAPITAL FLOWS, 1960 - 1980**, M.E. Sharpe, Inc. New York, 1987, p. 112.

10. Ver: Hawley, James. **DOLLARS AND BORDERS. U.S. GOVERNMENT ATTEMPTS TO RESTRICT CAPITAL FLOWS, 1960- 1980**, M.E. Sharpe, Inc. New York, 1987, p. 10.

miento del sistema de Bretton Woods que siguió a la declaración de inconvertibilidad del dólar frente al oro, por el Presidente Nixon en 1971, la flotación generalizada de las monedas y su inconvertibilidad frente al dólar y frente al oro, permitió la emisión descontrolada de monedas y la consecuente disponibilidad de abundante financiamiento a nivel internacional. Era la época de la caza de clientes por parte de los banqueros. La deuda externa de América Latina pasó de 28 mil millones de dólares en 1970 a 330 mil millones en 1982.<sup>11</sup>

En la década de los ochenta, las políticas anti-inflacionarias aplicadas en los países industrializados, en particular en Estados Unidos, dieron lugar a la elevación de las tasas de interés internacionales. La tasa PRIME, pasó de 5.72% en 1971 a 18.87% en 1981; mientras que la tasa LIBOR pasó de 6.79% a 16.52% en el mismo período. Las tasas de interés se mantuvieron positivas en términos reales en toda la década.<sup>12</sup>

La brusca elevación de las tasas de interés precipitó una nueva recesión en los países industrializados y dio lugar a la reorientación de los flujos financieros y comerciales internacionales, en dirección de Estados Unidos. América Latina, cuyas economías se caracterizaban por ser altamente dependientes del ingreso de capital extranjero para su funcionamiento, se hundió en la crisis de la

deuda, como resultado de la combinación de una drástica disminución de los flujos financieros, fugas de capitales atraídos por el diferencial en las tasas de interés; y, aumento de las necesidades de financiamiento externo, tanto para cubrir el mayor servicio de la deuda externa asociado al aumento de las tasas de interés internacionales, como por la caída de los ingresos por exportaciones que acompañó a la recesión en los países industrializados.<sup>13</sup>

El ingreso de capitales hacia Estados Unidos en los años ochenta, se realizó a través de la colocación de títulos valores en dichos mercados, reemplazando la intermediación financiera bursátil a la intermediación bancaria, en la medida en que los bancos se encontraban inmersos en la crisis de la deuda.

La atracción de capitales por parte de Estados Unidos provocó la revalorización del dólar, abaratándose las importaciones y perdiendo competitividad las exportaciones, con los consecuentes crecientes déficit comerciales de Estados Unidos y su transformación en un país deudor neto, frente al resto del mundo, a partir de 1985, perdiendo su posición del mayor acreedor mundial que había ostentado desde 1914. En el período transcurrido de los años noventa, la caída de las tasas de interés internacionales impulsada por los países industrializados buscando reactivar su economía

11. Ver: The World Bank. **WORLD DEBT TABLES 1992-93. External Finance for Developing Countries.** Volume 1. Analysis and Summary Tables, p. 176.

12. Ver: FMI. **ESTADÍSTICAS FINANCIERAS INTERNACIONALES**, Anuario 1987 y Volumen XLII, Nº 4, Abril de 1989.

13. Ver: Salgado Tamayo, Wilma. "Entorno Internacional y Crisis de la Deuda", en CEMLA. **MONETARIA**, Volumen XIV, Número 2, Abril - Junio 1991.

sumida en una nueva recesión y las limitadas posibilidades de realizar inversiones en esos países por la propia recesión y los sucesivos cracks bur-sátiles registrados desde 1987, empujaron a los inversionistas a buscar nuevos destinos.

En esas condiciones, América Latina ejerció una poderosa atracción sobre los capitales externos, debido a los procesos de privatización, los diferenciales en las tasas de interés frente a las internacionales; y, las posibilidades de realizar inversiones altamente rentables en los mercados de valores "emergentes" de la región. En efecto, "mientras que las tasas de rentabilidad totales en los mercados de valores de Estados Unidos y de 20 mercados emergentes durante 1987- 1992 fueron de 119 y 148 por ciento, respectivamente, los rendimientos en América Latina en ese período alcanzaron la cifra espectacular de 321 por ciento"<sup>14</sup>.

La tendencia a la desregulación financiera, se inició en consecuencia con el nacimiento de los euromercados y continuó expandiéndose en las siguientes décadas, en parte como una respuesta al desarrollo de los propios mercados financieros, a medida que éstos se innovaban para invalidar las

restricciones existentes, pero también, con particular énfasis desde el segundo quinquenio de los años ochenta, la desregulación financiera ha sido impulsada por los propios gobernantes en prácticamente todos los países del mundo, si bien en diferentes proporciones y a diferentes ritmos. La desregulación ha sido también impulsada en las negociaciones multilaterales, constituyendo un importante capítulo en la Ronda Uruguay del GATT y en los dos primeros años de vida de la OMC<sup>15</sup>; así como por los organismos multilaterales y por los participantes en los diferentes esquemas de integración o agrupaciones regionales.<sup>16</sup>

Las negociaciones al interior de la Ronda Uruguay no concluyeron exitosamente, al no alcanzarse un acuerdo multilateral o paquete de compromisos mutuamente aceptable, sino apenas un acuerdo temporal que estuvo vigente hasta el 1 de noviembre de 1997, luego del cual se reiniciaron las negociaciones; Estados Unidos no firmó los acuerdos de la Ronda Uruguay, lo cual generó una reacción similar en otros países, existiendo en consecuencia importantes diferencias en el grado de liberalización de los mercados financieros de los diferentes países<sup>17</sup>. Sin em-

14. Ver: Loyola Campos, Alicia. "Inversión extranjera en América Latina: de la expansión a la incertidumbre", Banco Nacional de Comercio Exterior, **COMERCIO EXTERIOR**, Vol. 45, Núm. 4, México, Abril de 1995, p. 331.

15. Ver: Hernández Jiménez- Casquet, Fernando. "La liberalización de los servicios financieros en el marco de la Organización Mundial del Comercio", **BOLETIN ECONOMICO DEL ICE**, N- 2489, del 12 al 18 de febrero de 1996, pp. 37- 43.

16. Ver: Akyuz, Yilmaz and Andrew Cornford. **REGIMES FOR INTERNATIONAL CAPITAL MOVEMENTS AND SOME PROPOSALS FOR REFORM**. United Nations Conference on Trade and Development. **DISCUSSION PAPERS**, N° 83, May 1994, III. Regimes for international capital movements, pp. 5 - 11.

17. Ver: Zutshi, Urvashi. "ASPECTS OF THE FINAL OUTCOME OF THE NEGOTIATIONS ON FINANCIAL SERVICES OF THE URUGUAY ROUND", United Nations Conference on Trade and Development. **DISCUSSION PAPERS**, N° 109, December 1995, p.5.

bargo, la industria de los servicios financieros se ha transformado en las dos últimas décadas, pero sobre todo en el transcurso de la última década, de una actividad predominantemente local a una actividad predominantemente global.

### **TRANSFORMACIONES DE LAS FINANZAS INTERNACIONALES EN LA ÚLTIMA DÉCADA**

Como resultado de la mayor desregulación registrada con particular énfasis en la última década, las finanzas internacionales han experimentado cambios profundos, transformándose tanto los mercados, como las instituciones y los instrumentos financieros.

Los mercados en la mayor parte de países del mundo, se encuentran interconectados durante las 24 horas del día; su volumen de transacciones ha experimentado un crecimiento tan vertiginoso, que un importante investigador, planteó hace una década, que estábamos presenciando el surgimiento de una "economía simbólica", caracterizada porque "los movimientos de capital, tipos de cambio y flujos de crédito", se habían convertido en el timón de la economía internacional, en lugar de la economía "real": el flujo de bienes y servicios".<sup>18</sup>

En lo que corresponde a las instituciones, el mercado de valores se ha convertido en el principal canal a través del cual se reciclan los capitales a nivel internacional, en lugar de los préstamos bancarios de los años setenta, registrándose en ese sentido la tendencia a la desintermediación ban-

caria. Se ha registrado también una marcada tendencia a la institucionalización de los inversionistas, bajo la administración de fondos de pensiones, mutuos y compañías de seguros de vida. Los pequeños inversionistas parecen inclinados por una gestión profesional de sus carteras.

Finalmente, respecto a los instrumentos financieros, se ha desarrollado la denominada "ingeniería financiera", que ha dado lugar a una verdadera explosión de productos financieros, con una diversidad de riesgos y rentabilidades.

La tendencia a la globalización ha avanzado en el campo financiero, a mayor velocidad que dicha tendencia en el comercio de bienes, eliminándose las barreras a la libre circulación internacional de capitales y disminuyéndose las barreras a la entrada de firmas en los países para la provisión de servicios financieros.

La tendencia a la desregulación y a la globalización financieras, obedecen a transformaciones profundas del funcionamiento de la economía mundial registradas en la postguerra, posibilitadas por transformaciones tecnológicas, pero impulsadas por la lógica del proceso de acumulación del capital, a escala mundial, en su búsqueda de maximización de la rentabilidad, como lo analizaremos a continuación.

### **FUERZAS QUE IMPULSAN LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA**

La tendencia a la globalización financiera, esto es a la internacionalización de los mercados financieros, está apoyada por las siguientes fuerzas

18. Ver: Druker, Peter. "La Nueva Economía Mundial", **FOREIGN AFFAIRS**, Marzo de 1987, p. 11.



presentes en la economía mundial, en la posguerra:

- la internacionalización de la producción,
- la internacionalización y desregulación financieras; y,
- los cambios tecnológicos en comunicaciones y electrónica.

### **LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN**

Por internacionalización de la producción, se entiende la tendencia muy marcada desde inicios de los años sesenta, esto es en la posguerra, a que una parte creciente de la producción industrial de los países industrializados se efectúe fuera de sus fronteras nacionales.

Mientras hasta fines del siglo pasado, hacia 1900, lo característico de las relaciones económicas internacionales era el comercio exterior, esto es el intercambio de mercancías entre los distintos países; entre 1900 y 1950 lo nuevo fue la exportación de capitales hacia la explotación de recursos naturales; en la posguerra, lo nuevo ha sido la transnacionalización o internacionalización de la producción, mediante el desplazamiento de las actividades productivas fuera de las fronteras del país de origen del capital.

Por qué la internacionalización de la producción empuja hacia la globalización de la economía?, porque la presencia de las empresas transnacionales ha debilitado la posibilidad de control de la economía nacional por parte de los Estados, mediante los instrumen-

tos de política tradicionales, sobre todo por la magnitud de los recursos que concentran las empresas transnacionales, a las que hay que añadir los bancos transnacionales.

Hacia fines de los años sesenta, Estados Unidos ya tuvo dificultades en lograr sus objetivos de política monetaria interna por la actividad de las empresas transnacionales. En efecto, Estados Unidos trató de restringir el crédito interno para frenar las presiones inflacionarias, pero las empresas subsidiarias localizadas en Europa recurrieron a los euromercados para financiarse, expandiendo la cantidad de dinero en circulación en la economía norteamericana, e impidiendo el cumplimiento de los objetivos del gobierno norteamericano.

Las dificultades que enfrentó el gobierno norteamericano para alcanzar sus objetivos internos, preocupó al Senado norteamericano que solicitó la realización de un estudio sobre la actividad de las empresas transnacionales, el informe Rybcoff presentado en 1972, en el cual se demostraba que "los haberes líquidos de las empresas transnacionales tenían un valor que representaba más de tres veces el monto acumulado de las reservas de cambio de los bancos centrales"<sup>19</sup>.

La desproporción entre los recursos líquidos de las empresas transnacionales y las reservas de los Bancos Centrales considerados individualmente, que ha tendido a incrementarse desde entonces, muestra que una acción concertada de las primeras frente a una moneda en particular, no

---

19. Ver: Michalet, C.A. "De l'échange international a l'économie mondiale: une nouvelle problématique". **ECONOMIE E FINANCE INTERNATIONALES**, Dunod, París, 1982, p. 93.

podrá ser contrarrestada por la intervención de un Banco Central en forma individual.

La presencia de las empresas trasnacionales modificó la naturaleza de los movimientos internacionales de mercancías y de capitales. En efecto, con el avance de la división de tareas entre filiales de empresas trasnacionales, el comercio intra-firma esto es entre subsidiarias de empresas trasnacionales tiene cada vez un mayor peso en el comercio exterior de los países en los que están localizadas dichas empresas. Los precios de los productos intercambiados no se rigen necesariamente por las leyes del mercado, siendo muy comunes las prácticas de sobre o subfacturación, de acuerdo con los objetivos de las empresas.

De igual manera, los movimientos de capitales entre países pueden ser de difícil control por parte de las autoridades nacionales, puesto que las empresas tienen innumerables mecanismos de transferir recursos a sus subsidiarias. Así, el control de crédito en un país puede tener efectos contraproducentes con el objetivo estatal buscado porque las empresas trasnacionales pueden obtener ese crédito en el exterior por intermedio de sus subsidiarias, como en el mencionado caso de Estados Unidos o si un país decide limitar la repatriación de utilidades por ejemplo, las empresas pueden canalizar sus inversiones como préstamos y repatriar los beneficios en la forma de intereses, como fue el caso durante gran parte de los años setenta, en que los países de América Latina tratando de promover la reinversión de utilidades en la región, es-

tablecieron límites a la repatriación de beneficios por parte de las empresas trasnacionales, lo cual dio lugar a la concesión de préstamos en lugar de inversiones, esto es a un cambio en la forma de canalización de recursos hacia las subsidiarias por parte de las empresas trasnacionales matrices.

### **INTERNACIONALIZACIÓN Y DESREGULACIÓN FINANCIERAS**

La internacionalización de la producción con la presencia de las empresas trasnacionales y sus subsidiarias dio impulso a la internacionalización y desregulación financieras. La demanda creciente de crédito de corto y largo plazo por parte de las empresas trasnacionales, que en los años 50 y 60 fueron fundamentalmente de origen americano, así como el depósito de sus fondos superavitarios, dio impulso al desarrollo de los euromercados.

Los bancos norteamericanos buscando dar sus servicios a sus clientes, las subsidiarias de las empresas de origen americano, abrieron sucursales en el exterior, acelerándose la trasnacionalización bancaria. La presencia de las empresas y bancos trasnacionales impulsó un amplio proceso de desregulación, en la medida en que las autoridades vieron disminuida su capacidad de control de los movimientos de capitales. Incluso se registró una cierta competencia entre los países por eliminar más rápidamente las regulaciones, por temor a las salidas masivas de capitales registradas en los países que persistían en mantenerlas, proliferando las zonas off-shore.

Desde el inicio de los años setenta, la libertad de circulación de capitales se consideró un objetivo de la política económica, contrastando con la actitud de las autoridades monetarias en la inmediata posguerra en que existía el consenso de que había que desalentar e incluso impedir los movimientos de capital que no estuvieran relacionados con el comercio o con las inversiones extranjeras directas. Como resultado del amplio movimiento de desregulación, los movimientos financieros internacionales se han expandido a mayor velocidad que el comercio exterior. Así, en 1992, el valor de los flujos financieros internacionales fue cuarenta veces superior al valor de los intercambios comerciales.<sup>20</sup>

La desregulación se aceleró con el hundimiento de Bretton Woods en 1971, al declarar el Presidente Nixon la inconvertibilidad del dólar y se acentuó mucho más en el segundo quinquenio de los años ochenta y en el período transcurrido de los noventa, a tal punto que la legislación financiera de los países ha pasado a ser incluso, objeto de negociaciones y acuerdos internacionales. Tal es el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos que estipuló la supresión de las restricciones a que estaban sometidas las instituciones financieras norteamericanas que operan en Canadá y la igualdad de trato para los bancos canadienses en Estados Unidos; similares estipulaciones se establecieron en el NAFTA -Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica- que incluye a México, además de Canadá y Estados Unidos; la eliminación de

restricciones financieras en el mercado único de la Comunidad Europea es uno de los puntos fundamentales del Tratado de Maastrich; los servicios financieros estuvieron incluidos en el temario de las negociaciones de la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT - Ronda Uruguay-, como ya lo anotamos en párrafos anteriores; y, constituyen uno de los temas prioritarios de negociación al interior de la OMC.

#### **LAS INNOVACIONES TECNOLÓGICAS Y LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA**

Finalmente, la internacionalización financiera ha estado fuertemente impulsada por los **AVANCES TECNOLÓGICOS**, en particular en el campo de las telecomunicaciones, el procesamiento de datos y la electrónica. Esos avances han permitido realizar operaciones entre diferentes mercados, superando las barreras de tiempo y espacio, difundir información con mayor rapidez y a menor costo y mejorar considerablemente los mecanismos de pagos entre países. Al reducirse los costos y el tiempo en el que se realizan las transacciones financieras, los mercados se han aproximado mucho más.

Las innovaciones tecnológicas han dado también impulso a las innovaciones financieras, esto es a la creación de nuevos productos financieros que han permitido superar las regulaciones existentes, inutilizándolas aún antes de su eliminación. Las innovaciones tecnológicas en telecomunicaciones y electrónica, en síntesis, abarataron el

20. Ver: DOSSIER **La globalisation**, Le Monde, Mardi 22 juin 1993, p. 36.

costo de las transacciones, contribuyeron a la creación de nuevos productos financieros, inutilizando regulaciones aún vigentes; y, facilitaron la interconexión de los mercados.<sup>21</sup>

La desregulación y liberalización de los movimientos de capital a nivel internacional registrada desde los años ochenta, ha dado un impulso decisivo a la globalización de los mercados financieros, esto es a su integración en un sólo mercado global interconectado.

### **LIBERALIZACIÓN FINANCIERA DISMINUYÓ AUTONOMÍA DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS**

Si la presencia masiva de las empresas transnacionales limitó la efectividad de las políticas nacionales impulsando la desregulación, el desmantelamiento de las barreras a la libre circulación de capitales estrechó los lazos entre los mercados financieros nacionales, lo cual ha disminuido aún más el grado de autonomía de las políticas económicas en todos los países del mundo, al mismo tiempo que los efectos externos de las políticas económicas aplicadas por los países grandes ha aumentado.

Por autonomía de la política económica se entiende la capacidad de las autoridades económicas de un país para controlar las metas de la política económica nacional, utilizando los instrumentos a su disposición. Algunas metas de la política económica son el crecimiento de la producción, la

creación de empleos y el control de la inflación.

Los instrumentos de esa política son las variables que las autoridades responsables de la política económica pueden controlar (tipos de cambio, tasas de interés, volumen del crédito, reservas bancarias, por ejemplo). La reducción de la capacidad de control de las autoridades monetarias sobre el funcionamiento de los mercados financieros, resultante de la liberalización financiera, a juicio de muchos expertos<sup>22</sup>, tampoco significa que los especuladores individuales hayan ganado control. Lo que habría ocurrido en los mercados es que el poder se ha vuelto difuso, debiendo diferenciarse entre el poder de los especuladores frente a economías grandes y frente a economías pequeñas. Una característica permanente del nuevo ambiente financiero es la incertidumbre.

Un caso espectacular de pérdida de control de las autoridades locales, incluso de varios países, de magnitudes financieras claves de su economía, como los tipos de cambio y las tasas de interés locales, lo constituyó sin duda la crisis monetaria europea de 1992 y 1993. Los gobiernos de la Comunidad Europea enfrentaron graves dificultades desde fines de 1992 para controlar las paridades de las divisas frente al marco alemán, hasta que el 1 de agosto de 1993, los ministros de Economía y Finanzas de la CE decidieron autorizar la ampliación de la banda de fluctuación de las monedas

21. Ver: Akyuz, Yilmaz. **FINANCIAL LIBERALIZATION: THE KEY ISSUES**, United Nations Conference on Trade and Development, DISCUSSION PAPERS, No. 56, March 1993.

22. Ver: Lewis, Michael. "For Love of Money. Why Central Bankers and Speculators Need Each Other", **FOREIGN AFFAIRS**, Volume 74, N- 2, p. 140.

del Sistema Monetario Europeo, al 15%, frente a su incapacidad de mantenerse dentro de la anterior banda, del 2.25%, porcentaje que estuvo vigente desde Abril de 1972, fecha en la cual, en la Conferencia de Basilea, se creó la denominada "serpiente en el túnel", por la cual se instituyó un mecanismo de control de la fluctuación de las monedas europeas, con ese margen del 2.25% entre la moneda más débil y la moneda más fuerte, asumiendo los bancos centrales la obligación de intervenir en los mercados para mantener las fluctuaciones de las monedas europeas al interior de los márgenes comunitarios.

Los mecanismos arbitrados por las autoridades europeas para defender las monedas a lo largo de la crisis, tales como las intervenciones oficiales en el mercado de cambios, los movimientos defensivos de los tipos de interés y los controles de capital, no permitieron controlar la especulación registrada en los mercados contra una determinada moneda.<sup>23</sup>

La ampliación de la banda de fluctuación de las monedas europeas entre ellas, muestra las dificultades que enfrentan los países europeos en alcanzar su objetivo de una moneda única para todos los países miembros de la Unión Europea en la actual etapa de su proceso de integración. La pérdida de capacidad de control de los Estados Nacionales sobre el funcionamiento de los mercados financieros, se evidencia mucho más en

las crisis bancarias y crediticias y en los sucesivos crash registrados en los mercados de valores desde 1987.

#### **VOLATILIDAD E INESTABILIDAD EXACERBADAS POR LIBERALIZACIÓN Y DESREGULACIÓN FINANCIERAS**

La elevada volatilidad e inestabilidad de las variables financieras claves, como tasas de interés y tipos de cambio, característicos de la economía mundial desde los años setenta en que se desestructuró el orden económico internacional de posguerra basado en los tipos de cambio fijos, ha tendido a profundizarse y a extenderse a los precios de todos los mercados, con la liberalización y desregulación financieras impulsadas en todo el mundo desde los años ochenta, pero que en América Latina tomó mayor impulso en los años noventa.

Los mercados tanto financieros como de bienes raíces, han caído en crisis profundas -crash- después de crecimientos igualmente espectaculares -burbujas-. Los acontecimientos registrados en los mercados financieros y en los mercados cambiarios en los últimos años han dado lugar a preocupaciones, incluso a nivel de los Organismos Multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y las propias autoridades de la Reserva Federal<sup>24</sup>, acerca de los riesgos de accidentes financieros que conllevan la liberalización y la globalización financieras, pro-

23. Ver: Calvo, Antonia. "Las lecciones de la crisis monetaria europea". En Boletín ICE Económico. Núm. 2373, 14- 20 de junio de 1993, Madrid España.

24. Ver: Volcker, Paul A. "Los mercados financieros no deben seguir a la deriva", Revista Gestión, Economía y Sociedad, Enero de 1996, N- 19, p. 46.

movidas firmemente por ellos en el transcurso de los años ochenta y el período transcurrido de los noventa.

A partir de 1971 en que el Presidente Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar en oro, las cotizaciones de las monedas empezaron a flotar unas contra otras. Los partidarios de la flotación cambiaría sostuvieron que la inestabilidad duraría únicamente hasta que los mercados determinen el punto de equilibrio, pero la inestabilidad no solamente que continuó sino que ha ido ascendiendo, al igual que la inestabilidad de las tasas de interés internacionales y la inestabilidad de los precios de las acciones y valores en los mercados de valores, con accidentes como el crash del mercado de valores de 1987, que se inició en Nueva York pero que se extendió a todo el mundo, el posterior crash del mercado de valores de Tokio en 1990- 1992, la crisis monetaria europea de 1992 - 1993, el crash de la bolsa de México de fines de 1994 y su repercusión en los mercados de valores de todo el mundo, la crisis asiática, la crisis rusa y su extensión hacia América Latina; las crisis financieras en diferentes países del mundo, con quiebras de instituciones bancarias y financieras; y, su extensión a los mercados de bienes y servicios, incluidos los mercados de bienes raíces.

El 19 de octubre de 1987 (lunes negro) se registró en el mercado de valores de Nueva York, la caída más grande de las cotizaciones de las ac-

ciones en la historia de Estados Unidos en un sólo día, incluso en comparación con el crack de 1929, considerando el preámbulo de la Gran Depresión de los años treinta, ascendiendo las pérdidas únicamente en New York, a un monto de 500 mil millones de dólares, cifra superior al saldo de la deuda externa de América Latina que entonces ascendía a 426 mil millones de dólares.<sup>25</sup>

Los diagnósticos de los Organismos multilaterales y los remedios anti-cracks implementados, en concordancia con ese diagnóstico, no impidieron que entre 1990 y agosto de 1992, el Índice Nikkei -que mide las cotizaciones de los valores en el mercado de valores de Tokio- cayera en 63%; ni los posteriores crash en varios mercados de valores en todo el mundo, desde México hasta Polonia, Checoslovaquia, Hungría, a fines de 1994, en el denominado efecto Tequila.<sup>26</sup> El índice del mercado de valores de México registró una caída del 43.4%, únicamente entre diciembre de 1994 y febrero de 1995 y el índice Merval de Argentina, cayó en 47% a marzo de 1995, respecto a los niveles de noviembre de 1994.

A la inesperada e imprevista crisis mexicana, le sucedió la igualmente inesperada e imprevista crisis asiática, que estalló a mediados de 1997, y que aún no ha sido superada; la crisis rusa que estalló en agosto de 1998 y la potencial crisis latinoamericana, que hasta el momento ha podido ser con-

25. Ver: CEPAL. **BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMÍA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990**, Cuadro 17, DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA, P. 34.

26. Ver: "El escenario de la crisis del siglo XXI en México", CÔYUNTURA INTERNACIONAL, Revista ECUADOR DEBATE, N° 34, Quito, Ecuador, Abril de 1995.

trolada mediante el apoyo financiero de los organismos multilaterales y la intervención de los bancos centrales vendiendo divisas y elevando las tasas de interés locales, tratando de atraer y/o por lo menos de retener a los capitales.

La caída de las cotizaciones en los mercados de valores del Asia, alcanzó las siguientes magnitudes en porcentajes, calculados en base a cotizaciones en dólares, desde el 1 de julio de 1997 hasta enero de 1998:

- . Indonesia, caída del 86.99% en la Bolsa de Yakarta;
- . Malasia, caída del 75.02% del índice compuesto Kuala Lumpur;
- . Corea del Sur, caída del 70.46% de índice Compuesto;
- . Tailandia, caída del 69.27% del SET de Bangkok;
- . Filipinas, caída del 67.88%, del índice Compuesto de Manila;
- . Singapur, caída del 56.32% del índice straits Times;
- . Hong Kong, caída del 46.59% del índice Hang Seng;
- . Japón, caída del 36.56%, del índice Nikkei 225; y,
- . Taiwán, caída del 33.47%, del índice ponderado.<sup>27</sup>

A los crashes en los mercados de valores, les siguieron los crashes en los mercados de bienes raíces. En Japón, los precios de los bienes raíces cayeron aproximadamente en 40% en 1991

y continuaron cayendo en 1991 y 1993. Los precios de los bienes raíces al igual que los precios de las acciones y valores se inflaron primero, para luego desinflarse, dando lugar a la fragilidad financiera, en prácticamente todos los países industrializados y en desarrollo del mundo.<sup>28</sup>

La liberalización financiera en los países industrializados registrada durante los años ochenta, dio un impulso a la expansión del crédito a los hogares y a las empresas, aumentando la demanda de activos financieros y de bienes raíces, cuyos precios se inflaron. En efecto, tanto en Estados Unidos como en Japón, las caídas de los precios en los crash registrados desde fines de los años ochenta, no se limitaron a los mercados de valores sino que incluyeron también los mercados de bienes raíces, los cuales en algún momento anterior a su caída experimentaron fuertes alzas dando lugar a lo que se denomina la "burbuja" especulativa.

En Japón, entre 1982 y su punto más alto en 1989, el precio de las acciones corregidas por la inflación más que se cuadruplicó y respecto a los bienes raíces, el costo promedio de una misma área de tierra llegó a costar 100 veces más que una propiedad en Estados Unidos. En teoría, vendiendo el Tokio metropolitano, Japón habría estado en capacidad de com-

---

27. Ver: Salgado Tamayo, Wilma. "Fragilidad financiera aún en economías "saludables" del Asia". En Jürgen Scudt, Wilma Salgado, Jaime Puyana Ferreira, Alberto Graña y José Ramón García. LA CRISIS ASIÁTICA. LECCIONES PARA AMERICA LATINA. Edición ILDIS, FLACSO, TRAMASOCIAL, Quito - Ecuador, agosto de 1998.

28. Ver: Schinasi, Garry J. and Mónica Hargraves. "Boom and Bust" In *Asset Markets in the 1980s: Causes and Consequences*. IMF. STAFF STUDIES FOR THE WORLD ECONOMIC OUTLOOK, december 1993.

prar toda América o toda Canadá vendiendo únicamente las tierras del Palacio Imperial.

En la época de bonanza financiera, en consecuencia, no solamente los índices de los mercados de valores han ascendido, sino que también los precios de otros activos, como los bienes raíces han tendido a dispararse hacia arriba, para luego descender en la época de contracción. En 1989, el promedio Nikkei inició su descenso. Del pico de 1989 al punto más bajo en agosto de 1992, el índice Nikkei cayó en 63% (38% en 1990, 6% en 1991 y 26% en 1992).<sup>29</sup> Después del crash del mercado de valores de 1989, empezó la curva de caída de los precios de los bienes raíces, aún cuando en Japón la mayor caída se registró en el transcurso de 1991, en que los precios de los bienes raíces en las áreas urbanas cayeron en aproximadamente 30 ó 40% en varios meses. En 1992 y 1993, continuaron cayendo aún cuando lo hicieron a tasas inferiores que en 1991.

Las caídas de los precios de los bienes raíces se han registrado también en los demás países industrializados, sucediéndoles a las épocas en que se han gestado las "burbujas especulativas". En Noruega, en 1991, los precios de un metro cuadrado de oficina cayeron en 50% frente a su nivel de 1987, los precios de las vi-

viendas cayeron en 35% entre 1988 y 1992.<sup>30</sup>

La inestabilidad de los mercados financieros se refleja también en las quiebras de instituciones bancarias y financieras. Únicamente en Estados Unidos quebraron más de 900 bancos entre 1987 y 1991 y más de 1.100 instituciones de ahorro y crédito,<sup>31</sup> (en su mayor parte relacionadas con malos préstamos, incluidos los destinados a bienes raíces, por las expectativas de altos rendimientos). En 1989 quebraron 206 bancos en Estados Unidos, el mayor número de bancos en quiebra desde la Gran Depresión económica mundial de los años treinta. En general, el número de quiebras de instituciones bancarias y financieras en Estados Unidos en la última década ha sido el más alto, después de la Gran depresión de los años treinta. En los últimos años se han registrado quiebras bancarias en todo el mundo, a pesar de que muchos bancos, generalmente los más grandes, han sido salvados con el apoyo estatal en base a fondos públicos.<sup>32</sup>

La creciente pérdida de control del funcionamiento de los mercados financieros por parte de las autoridades nacionales e internacionales, lo ilustran la crisis mexicana de fines de 1994, la crisis asiática de 1997 y la crisis rusa de 1998. Estas dos últimas aún no han sido superadas y actualmente

29. Ver: Schinasi Garry J. and Monica Hargraves. "Boom and Bust" in *Asset Markets in the 1980s: Causes and Consequences*. IMF. STAFF STUDIES FOR THE WORLD ECONOMIC OUTLOOK, December 1993, p. 12.

30. Ver: Schinasi Garry J. and Monica Hargraves. "Boom and Bust" in *Asset Markets in the 1980s: Causes and Consequences*. IMF. STAFF STUDIES FOR THE WORLD ECONOMIC OUTLOOK, December 1993, p. 12.

31. Ibidem. p. 10.

32. Ver: De Brie, Christian. *Les coûteux désordres de l'affairisme libéral. AU CARNIVAL DES PREDATEURS. LE MONDE DIPLOMATIQUE*, mars 1995, p. 26.



se están extendiendo hacia América Latina.

### **LA CRISIS MEXICANA: ILUSTRACIÓN DE LA DICTADURA DE LOS MERCADOS**

México fue el mejor alumno del Fondo Monetario Internacional. Modelo de la "única vía a seguir", puesto como ejemplo de la ortodoxia a todos los países del Sur y del Este; y, en consecuencia, recompensado por las grandes potencias: firmó el acuerdo de libre comercio con norteamérica que entró en vigor el 1 de enero de 1994, fue el primer país en desarrollo en ser admitido en mayo de 1994 como el miembro N° 25 de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, esto es del Grupo de los hasta entonces, 24 países más desarrollados del mundo.

México realizó todas las reformas económicas sugeridas por el FMI, que en diferentes tiempos y a diferentes ritmos también se han venido aplicado en los demás países de América Latina en los años noventa: apertura comercial, desregulación y liberalización financiera y redefinición del papel del Estado en la economía, mediante la privatización de empresas públicas, la disminución del número de empleados públicos, la eliminación o fusión de algunas instituciones públicas; y, la desregulación de los mercados en general.

Dichas reformas, de acuerdo con el FMI y las promesas gubernamentales, iban a generar condiciones de

crecimiento económico sostenido en beneficio de la población, que a cambio de ello, debía contribuir con sacrificios que se prometía serían temporales, mientras se ajustaba la economía a las nuevas condiciones. En México, esos sacrificios se reflejaron en una caída de los salarios mínimos reales - de alrededor del 40% entre 1986 y 1993-<sup>33</sup>, en quiebras de empresas en sectores que no estuvieron en capacidad de competir con los productos importados y en consecuencia en mayor desempleo en los sectores afectados. Es necesario destacar, sin embargo, el hecho que ya lo comentamos en párrafos anteriores, de que México es uno de los principales países receptores de la inversión extranjera directa que se dirige en los países en desarrollo, lo que significa que al mismo tiempo que numerosas empresas quebraban, otras se establecieron en nuevos sectores en condiciones muy competitivas. En México, se registró en consecuencia, desde fines de los ochenta, un intenso proceso de reconversión industrial.

Como resultado de las reformas, las importaciones tuvieron un crecimiento espectacular, dando lugar a crecientes déficit de la cuenta corriente, que fueron financiados con el ingreso de capitales extranjeros, atraídos por la privatización de empresas públicas, el auge del mercado de valores y por los diferenciales entre las tasas de interés locales y las tasas de interés internacionales que cayeron en el transcurso de los años noventa hasta fines de 1993, dada la desaceleración

33. Fuente: CEPAL. **BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**, 1993, Cuadro 7, América Latina y el Caribe: Evolución del salario mínimo real urbano, p. 37.

económica que experimentaron los países industrializados desde 1990.

El mayor déficit en la balanza comercial y en consecuencia en la cuenta corriente, dentro de América Latina, correspondió a México (el 50% del total regional, en 1993), país al que también se dirigieron la mayor parte de los capitales ingresados entre 1990 y 1993<sup>34</sup>, mostrando la especialmente extrema vulnerabilidad de la economía mexicana frente al ingreso de capital extranjero. La mayor parte del capital ingresado estuvo constituido por inversión extranjera de cartera, tanto destinada al mercado accionario (32% del total de inversión extranjera en 1993), como al mercado de dinero (el 53%), mientras que la inversión extranjera directa constituyó apenas el 15% del total de capital ingresado en ese período.<sup>35</sup>

La elevación de las tasas de interés internacionales que se registró en Estados Unidos desde febrero de 1994, dio lugar a un cambio de dirección de las corrientes de capital, disminuyendo en consecuencia los ingresos hacia los denominados mercados emergentes tanto de Asia como de América Latina en general y en particular hacia México, el mayor receptor de capitales hasta entonces, afectado además por una creciente inestabilidad política. El asesinato del candidato oficial a la presidencia de la república en Marzo de 1994, el levantamiento popular en Chiapas; y, el asesinato del Secretario General del

Partido Revolucionario Institucional en septiembre de 1994, muestran la convulsión interna que enfrentó ese país en el transcurso de 1994.

En 1994, el ingreso de capitales a México disminuyó violentamente, sobre todo la inversión extranjera de cartera (caída del 71% frente al nivel de 1993), pero también disminuyó el ingreso de capitales por concepto de crédito externo (47%).

Al disminuir el ingreso de capitales, se produjo una caída de la Reserva Monetaria Internacional (RMI) a medida que el déficit de la balanza comercial continuaba en aumento y la única manera de financiarlo era utilizando la RMI, a tal punto que entre Octubre de 1994 y diciembre, la RMI descendió de 17.242 millones de dólares a 6.148 millones, después de que en Marzo del mismo año se encontraba en 25.332 millones de dólares (la caída acumulada entre marzo y octubre de 1994 fue del 32%, mientras que entre octubre y diciembre la caída fue del 64.3%). A fines de Enero de 1995, la RMI cayó aún más a 3.400 millones de dólares, lo que significa que en apenas tres meses -noviembre, diciembre y enero-, México perdió el 80% de la RMI acumulada a lo largo de cinco años (1989- 1994).

La crisis mexicana tomó por sorpresa a todos. El prestigioso banco Salomon Brothers de New York, había emitido una opinión muy positiva sobre este país, una semana antes de la caída del peso. Y la principal agen-

34. Ver: Equipo de coyuntura CAAP. **COYUNTURA INTERNACIONAL. El escenario de la "crisis del siglo XXI en México"**, en ECUADOR Debate, N- 34, Quito, Abril de 1995.

35. Fuente: CEMLA. **MODERNIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**, Enero de 1995, Cuadro 10, p. 137.

cia financiera mundial, Moody's Investors Service, que clasifica los países en función de los riesgos en que incurren los inversores, le había calificado de "muy seguro". Con tales evaluaciones, y todas las ofertas de la última campaña presidencial, los mexicanos se creían salvados. Y de repente, el desastre. Devaluación brutal de la moneda, fuga de capitales, hundimiento del mercado de valores y crisis económica.

A la veloz pérdida de las reservas, le siguió la devaluación del peso mexicano frente al dólar; la elevación de las tasas de interés locales para frenar la salida de capitales<sup>36</sup>; el estrangulamiento y la quiebra de muchas empresas por la combinación de devaluación, mayores tasas de interés y caída de las ventas; incremento de la cartera vencida de los bancos frente a la incapacidad de pago de los deudores a pesar del apoyo con fondos públicos del Banco de México al sistema bancario para capitalizarlos; recesión - del 6.6% para 1995-; aumento del desempleo -la tasa de desempleo urbano casi se duplicó en un año, al pasar del 3.7% en 1994 al 6.3% en 1995-<sup>37</sup> y retorno de la inflación y el déficit fiscal, que se creían desterrados. La tasa de inflación en 1995 fue del 52.1%, muy superior al 7.1% de 1994. Los logros macroeco-

nómicos exhibidos como demostración del éxito de las reformas económicas, esto es el aumento de la Reserva Monetaria Internacional, el control de la inflación, la obtención de un superávit fiscal y la estabilidad cambiaria, logrados con un sacrificio muy importante de parte de la mayoría de la población mexicana, se perdieron de un solo golpe y México se encontró en una situación peor que al inicio de las reformas en 1987 e incluso peor que al inicio de la crisis de la deuda en 1982.

De hecho, el producto interno bruto por habitante en 1995 era menor que en 1981 (en 12 %, caída del 6.4% entre 1981 y 1990; aumento del 0.7% entre 1991 y 1993; y caída del 6.6% en 1995)<sup>38</sup>; el nivel de desempleo era mayor (6.3% en 1995, frente a 4.2% en 1982); los salarios mínimos en términos reales inferiores en alrededor del 40%; el nivel del endeudamiento externo mayor -136.500 millones de dólares, frente a 80 mil millones en 1982-, a fines de 1996, el saldo de la deuda externa ascendía a 160 mil millones de dólares; los recursos recaudados por privatizaciones durante el sexenio de Salinas de Gortari -alrededor de 23 mil millones de dólares-<sup>39</sup> no sirvieron para aumentar la inversión en infraestructura básica o en la modernización de las únicas empresas estratégicas que le restan a México -Pe-

36. A mediados de marzo de 1995, las tasas de interés registraron aumentos sustanciales. La tasa de Cetes a 28 días se incrementó del 40% al 92.5%; la de Pagarés bancarios del 30.1% al 46.1% y la THP del 49% al 109.7%.

37. Ver: CEPAL. **BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1996**, Cuadro 4, p. 7.

38. Fuente: CEPAL. **BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**, publicaciones de 1990 y de 1996.

39. Ver: Huerta, Arturo. "La crisis del neoliberalismo mexicano", en Universidad Nacional Autónoma de México, **PROBLEMAS DEL DESARROLLO**, Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 26, abril- junio de 1995, p.12.

tróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad-, peor aún para aumentar la capacidad productiva del país, mediante inversiones en nuevas plantas productivas que generen empleos y coloquen efectivamente al país en la vía del crecimiento económico sostenido, sino que se reciclaron hacia el exterior, por una parte, para financiar las importaciones promovidas por la apertura comercial y la revaluación del peso; y, por otra parte, para financiar las utilidades financieras de los propietarios de los capitales golondrina, esto es de los especuladores de todo el mundo, pero sobre todo norteamericanos, colocados temporalmente en el mercado financiero local.

La crisis mexicana del invierno 1994-1995 suscitó dos grandes tipos de interpretaciones. Para algunos, ningún signo anunciador previo la había precedido, y la política adoptada por el gobierno y sus mentores en Washington era fundamentalmente correcta. Esta explicación imputó la responsabilidad de la crisis a la manera en que los dirigentes actuales condujeron la devaluación de diciembre, a su "imprudencia" o a su "incompetencia". Numerosos expertos, han demostrado la inconsistencia de esta argumentación, sosteniendo que la caída brutal de las inversiones de portafolio que dieron lugar a la caída de la RMI que precedió a la devaluación en México, constituye el primer ejemplo de una crisis de un nuevo tipo en un país débil y dependiente, propia de la era de los mercados financieros globales, carac-

terizada por la acción poco previsible de los capitales concentrados y muy volátiles<sup>40</sup>.

La elevación de las tasas de interés en Estados Unidos en el transcurso de 1994 y los primeros meses de 1995, repercutieron no solamente en México, si bien allí su repercusión fue mayor dado el nivel de dependencia del ingreso de capitales que había alcanzado la economía mexicana, sino también sobre otros países de América Latina, Canadá, Asia-Pacífico e incluso sobre Europa (Italia, Suecia, España, Francia, Polonia, Checoslovaquia y Hungría).

El efecto combinado de una elevación de las tasas de interés en Estados Unidos y la desconfianza que generó la crisis mexicana, en los inversionistas extranjeros, en torno a la solidez de los mercados emergentes de América Latina, dio lugar a una paralización e incluso reversión de la afluencia de capitales hacia varios países de América Latina, registrándose una disminución de los depósitos bancarios en moneda extranjera, caída de las RMI, incremento de las tasas de interés para retener los capitales, desplome de las Bolsas de valores, especialmente pronunciado en los casos de Argentina y de Perú; y, claras presiones hacia una subida del tipo de cambio. El país más afectado después de México, fue Argentina, caso que lo vamos a analizar rápidamente, para ilustrar la magnitud de los riesgos que enfrenta toda la región frente a una corrida de capitales, que continúan demostrando

---

40. Ver: Chesnais, Francois. "Une crise financière d'un type nouveau au Mexique. Défense et illustration de la dictature des marchés", LE MONDE DIPLOMATIQUE, París, France, 28 Mars, 1995, p. 28.

un comportamiento de manada, como en la época del endeudamiento externo en los años setenta y ochenta.

### EL EFECTO TEQUILA EN ARGENTINA

Argentina fue uno de los países más afectados por la crisis mexicana de fin de año, víctima del denominado "efecto tequila" que significó una salida masiva de capitales de los mercados emergentes de todo el mundo. Frente a la salida de capitales, y para evitar un colapso similar al de México, el FMI entregó a Argentina 2.700 millones de dólares, mientras el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo le entregaron 3.000 millones de dólares.<sup>41</sup> La suma de esos recursos, 5.700 millones de dólares equivale al 36% del total de ingresos por exportaciones argentinas registradas en 1994 (15.739 millones de dólares).<sup>42</sup>

A pesar de ello, la RMI argentina cayó en alrededor del 35% durante el primer trimestre de 1995. El sistema bancario, un beneficiario directo de la entrada masiva de capitales, que en consecuencia fue uno de los sectores de más rápida expansión entre 1991 y 1994, sintió los mayores efectos de los retiros de depósitos que pusieron en peligro la estabilidad del sistema financiero<sup>43</sup>. En un primer momento, fueron afectados sobre todo los bancos mayoristas, los cuales perdieron el 50% de sus depósitos en pocos

días. Luego la crisis se extendió al resto del sistema bancario, por lo que a mediados de febrero, a través de un decreto de necesidad y urgencia, el Gobierno modificó la Ley de Carta Orgánica del Banco Central<sup>44</sup>, con el objeto de restablecer su rol de prestamista de última instancia y posibilitar la reestructuración del sistema bancario. Estas reformas, junto con otras a la Ley de Entidades Financieras, fueron sancionadas por el Congreso a principios de Abril.

Las tasas de interés reflejaron la magnitud de la crisis, disparándose la tasa activa del 9% en que se encontraba en noviembre de 1994, al 50% la segunda semana de marzo, mientras que la tasa de interés activa en dólares pasó del 8.7% al 30%, en el mismo período.

El retiro de capitales, impactó también sobre el mercado de valores. A principios de Marzo, el índice Merval cayó un 47% respecto de los niveles de noviembre de 1994.

La elevación de las tasas de interés deterioró la situación de las empresas, registrándose numerosas quiebras y el consecuente incremento del desempleo. La tasa de desempleo y el déficit comercial habían sido las variables más afectadas durante la aplicación del Plan de convertibilidad. Entre abril de 1991 y octubre de 1994, la tasa de desempleo aumentó del 6.2% al 12.2%.<sup>45</sup> En 1995, el desem-

41. Ver: "Seguridad: la apuesta de Menem", en HOY, 13 de mayo de 1995, p. 10A.

42. Fuente: CEDEAL. SITUACION LATINOAMERICANA, Año 5, N- 24, 2do. trimestre de 1995, Madrid, España, Cuadro N- 5, p. 27.

43. Ver: CEDEAL. "SITUACION LATINOAMERICANA", Año 5, No.24, 2do. trimestre de 1995, Madrid, España, p.14.

44. La nueva Ley de Carta Orgánica en vigencia había sido aprobada apenas en septiembre de 1992, por el mismo equipo económico.

45. *ibidem*. p. 22.

pleo dio un nuevo brinco, hasta ascender al 17.5%, la segunda tasa más elevada en la región, después de la de Nicaragua -del 18.2% en el mismo año.

Respecto al déficit comercial y al déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, a Argentina le correspondió el segundo puesto en América Latina, por el tamaño de sus déficit, después de México, siendo en consecuencia el segundo receptor de capitales extranjeros, para financiar dichos déficit.<sup>46</sup>

La crisis financiera, la menor disponibilidad de ahorro externo y la mayor intensidad del ajuste fiscal asociado a los compromisos con el FMI para enfrentar la crisis, provocaron una recesión del 4.6% en 1995. A la crisis mexicana, le sucedió la crisis asiática, cuyos primeros síntomas se sintieron ya en el transcurso de 1996, por la presión que sobre los tipos de cambio ejercieron los capitales que buscaban convertirse a dólares para salir de dichos países.

## LA CRISIS ASIÁTICA

Los países asiáticos que tuvieron éxito en insertarse en la economía mundial como exportadores de productos industrializados, fueron objeto de presiones por parte de los países industrializados, en particular de Estados Unidos, desde mediados de los ochenta, para que abran sus economías a las importaciones, revalúen

sus monedas permanentemente subvaluadas para favorecer las exportaciones, liberalicen sus sistemas financieros y en general, abran sus economías a la competencia.

Los países asiáticos fueron paulatinamente cediendo a dichas presiones y abriendo sus economías a las importaciones, revaluaron sus monedas, y desde los primeros años de los noventa, impulsaron la liberalización financiera, inclusive de los movimientos de capitales a nivel internacional, permitiendo incluso la creación de centros financieros off-shore.<sup>47</sup>

La solidez de los indicadores macroeconómicos básicos de esas economías: superávit fiscal, tasas de inflación de un dígito y elevadas reservas monetarias internacionales, atrajeron a los capitales especulativos de corto plazo, que se dirigieron en masa a esos países, sobre todo luego de la crisis mexicana de fines de 1994. El ingreso de capitales no solamente que permitió financiar el creciente déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, derivado del creciente déficit comercial a que dio lugar la apertura a las importaciones, sino que además, permitió continuar incrementando el saldo de las reservas monetarias internacionales.

En el transcurso de los años noventa, se registró sin embargo un cambio sustancial en la composición del capital extranjero, en favor de las inversiones de cartera, créditos externos y depósitos en los centros financieros

46. Ver: CEPAL. **BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE 1993**, cuadros No. 15 y 16, pp. 45 y 46.

47. Ver Zutshi, Urvashi. "Aspects of the final outcome of the negotiation on financial services of the Uruguay Round". UNCTAD, DISCUSSION PAPERS, N- 109, December 1995.

off-shore, disminuyendo el peso de la inversión extranjera directa, que fue mayoritaria en los años ochenta.

El ingreso de capital extranjero no sirvió para financiar necesidades del sector público, que en general fue superavitario, sino del sector privado, que lo destinó en su mayor parte a inversiones especulativas y no a inversiones productivas, lo cual se reflejó en el bajo impacto sobre el crecimiento del PIB que tuvieron dichas inversiones.

Las teorías dominantes sobre las crisis financieras se quedaron desprovistas de sustento frente a la crisis asiática, porque dichos países tenían superávit fiscal y baja tasa de inflación, lo cual demuestra que no existieron excesos del Estado, ni por el lado fiscal -políticas expansivas en las que los gastos superaran a los ingresos-, ni por el lado monetario -política monetaria expansiva que disparara la inflación. Los excesos fueron, en consecuencia, imputables al sector privado y dentro de éste, es importante diferenciar, entre el capital productivo, que ha resultado golpeado por la crisis; y, el capital especulativo y en general financiero, que amasó grandes utilidades durante la época de auge y de crecimiento de la burbuja.

Una característica de las inversiones de cartera, es que son inversiones de corto plazo, de un carácter altamente especulativo y volátil, frente a cualquier percepción de riesgo, o de oportunidades de mejorar su rentabilidad financiera en el corto plazo: La revaluación del dólar y el crecimiento de los índices en el mercado de valores norteamericano, ejerció una poderosa atracción sobre los capitales especulativos que se dirigieron hacia los Es-

tados Unidos, en especial desde 1996, alimentando el crecimiento de dichos índices y abandonando terceros mercados.

Los países asiáticos fueron perdiendo sus reservas monetarias mediante venta de divisas en el mercado interno para contrarrestar las presiones sobre el tipo de cambio, pero finalmente dicha política fracasó y tuvieron que abandonarla, dejando flotar sus monedas, con la consiguiente devaluación monetaria, quiebras empresariales y bancarias, incapacidad de cumplir con el servicio de la deuda externa y necesidad de paquetes de rescate.

#### **EXTENSIÓN DE LA CRISIS A RUSIA Y A AMÉRICA LATINA.**

La inesperada crisis en las economías más "saludables" del mundo en desarrollo, generó desconfianza en los inversionistas extranjeros, que tendieron a retirarse de los países en desarrollo en general.

La economía más afectada fue la Rusa, por la combinación de la caída de sus ingresos por exportaciones, frente al desplome del precio del petróleo en el mercado internacional, y, la magnitud de las obligaciones externas de corto plazo, financiadas hasta entonces con inversiones en su mayor parte de cartera. Rusia no pudo contrarrestar la presión sobre su tipo de cambio y a pesar del apoyo financiero concedido por el FMI, tuvo que abandonar la defensa de su moneda en Agosto de 1998.

El rublo se desplomó, pasando de 6.25 rublos por dólar el 17 de agosto, a 18.82 al 5 de septiembre, esto es

multiplicándose por tres en menos de tres semanas. A la devaluación, le siguió la inflación, la severa austeridad fiscal para contrarrestarla, el aumento del desempleo, la incapacidad de pago de la deuda externa de corto plazo (por lo cual, Rusia declaró la moratoria de una parte de su deuda externa y prohibió la venta de dólares en el mercado interno); y, el riesgo de hambruna denunciado por la iglesia rusa.

La crisis rusa, profundizó la desconfianza de los inversionistas en los países en desarrollo, dando lugar a una fuga mundial de capitales desde los países en desarrollo, pero también a una búsqueda de instrumentos seguros al interior de los propios países industrializados, lo que hizo que "prácticamente todos los instrumentos financieros se vinieron abajo, salvo los segurísimos títulos del Tesoro de Estados Unidos, que se dispararon".

Las pérdidas en mercados emergentes, fueron espectaculares. Según cálculos de J.P. Morgan, únicamente en el mes que siguió a la devaluación del rublo, "los inversionistas internacionales perdieron cerca de 95.000 millones de dólares en bonos y acciones de mercados emergentes".<sup>48</sup> Las dificultades de acceso a los mercados financieros internacionales, se suman así, a la contracción de los ingresos por exportaciones, configurando para América Latina un escenario similar al de 1981, en vísperas de la crisis de la deuda.

Analizando la experiencia mexicana, asiática y rusa, se puede afirmar, que América Latina se encuentra en la

etapa previa al estallido de la crisis, cuando los gobiernos trataban de evitar la devaluación, a costa de la recesión económica asociada a la elevación de las tasas de interés... La experiencia de los países mencionados muestra, sin embargo, que los bancos centrales en sus intervenciones vendiendo dólares en el mercado local, para impedir la devaluación monetaria, finalmente terminaron perdiendo toda la reserva monetaria internacional, y dejando flotar entonces la moneda nacional que se devaluó violentamente, siguiéndole las quiebras empresariales y bancarias, que se sumaron a la recesión, el aumento del desempleo, la incapacidad de continuar con el servicio de la deuda externa, el riesgo de incumplimiento con los acreedores externos y la necesidad de paquetes de rescate....

#### **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

La inestabilidad mundial de las variables claves: tasas de interés, tipos de cambio y cotizaciones de valores en los mercados ha tendido a profundizarse con la liberalización y desregulación de los mercados financieros, impulsados con énfasis en América Latina en los años noventa.

La desregulación y la liberalización de los movimientos internacionales de capitales en América Latina, aplicadas en un momento de caída de las tasas de interés internacionales y después de experiencias traumáticas como los crack en los mercados de valores, primero en New York (1987) que se extendió a todo el mundo en diferen-

48. Ver: Siconolfi, Michael y varios. "De cómo Rusia abatió a los mercados", *The Wall Street Journal Americas*, EL COMERCIO, 22 de septiembre de 1998, p. B5.



tes proporciones; y, después en Tokio (1990- 1992), unidos a la atracción que ejercieron sobre el capital extranjero los procesos de privatización, dio impulso al desarrollo de los denominados "mercados emergentes", mercados de valores en los que los inversionistas obtuvieron las tasas de retorno más elevadas del mundo en los últimos años.

La mayor parte de los capitales ingresados a América Latina en los noventa estuvo constituida por inversiones de cartera, destinados a colocaciones en el mercado accionario o como depósitos de corto plazo en el sistema bancario. Estos capitales permitieron aumentar la RMI, estabilizaron los tipos de cambio e incluso permitieron la revalorización de las monedas locales frente al dólar, apoyando de esa manera al control de la inflación cuya principal ancla constituyó el tipo de cambio.

El ingreso de capitales, que estuvo muy concentrado en México, seguido a mucha distancia de Argentina y Perú, permitió financiar el creciente déficit comercial de la región y la repatriación de utilidades financieras de las inversiones de corto plazo. Los recursos de las privatizaciones no se destinaron en la mayor parte de casos, a aumentar las inversiones productivas para generar nuevas fuentes de empleo, o a mejorar la deteriorada infraestructura básica de la región<sup>49</sup>, sino

que se reciclaron hacia el exterior para las crecientes importaciones o las fabulosas utilidades financieras de los capitales "golondrina".

Mientras la capacidad productiva de la región se estancó o se deterioró, empeorando las condiciones de vida de su población sometida a estrictos planes de austeridad para eliminar los déficit fiscales y convertirlos en superávit, los inversionistas en los mercados financieros obtuvieron ingentes utilidades, profundizándose el subdesarrollo y la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

El mayor desempleo y la pérdida de poder adquisitivo de las remuneraciones que significa un deterioro de las condiciones de vida para los desempleados y sus familias se combinó entonces con una mayor concentración del ingreso en los mercados financieros.

La liberalización internacional de los movimientos de capital, no permitió una mejor asignación de los recursos financieros ni peor aún su canalización hacia proyectos que promuevan el desarrollo económico, sino que permitió que el auge de la especulación que se viene registrando en los países industrializados desde hace una década -los cracks han sido precedidos de burbujas especulativas- se extienda a los países en desarrollo.

La desregulación y el consecuente desmantelamiento de las restricciones

---

49. De acuerdo con las estimaciones del Subsecretario norteamericano de Hacienda, Larry Summers, "nada más que para inversiones en infraestructura, América Latina requerirá un monto calculado en 60.000 millones de dólares anuales durante las próximas dos décadas para poder atender los requisitos del desarrollo". En. Biblioteca Lincoln, documento LS1403 del 04/06/95, **LATINOAMERICANOS DEBEN CONCENTRARSE EN FLUJOS DE INVERSIÓN SOSTENIBLES**. TR95040508 (Declaraciones Summers en el BID).

cuantitativas y fiscales a la libre circulación de capitales entre los países, los distintos mercados y las distintas monedas ha hecho que los mercados financieros tengan ahora una mayor capacidad de originar perturbaciones especulativas y de propagarlas. Si bien la especulación no es un fenómeno nuevo, la creciente internacionalización de la actividad financiera ha aumentado el riesgo de que las perturbaciones se propaguen de un mercado al otro y de un país al otro.

La apertura y la liberalización de las economías nacionales, esto es la libre circulación de mercancías y capitales a nivel internacional, impulsada en los años noventa en América Latina, ha facilitado la transmisión internacional de los efectos de los acontecimientos registrados, en particular en los países de mayor peso en la economía mundial, aún cuando existen profundas asimetrías entre el nivel de apertura de los mercados de bienes, muy extendido en el caso de los países de América Latina, frente al nivel limitado de la apertura de los mercados de bienes de los países industrializados; así como entre el amplio nivel de liberalización de los movimientos internacionales de capitales frente al limitado nivel de liberalización de los movimientos internacionales de mercancías y peor aún frente al nivel de liberalización de los movimientos de trabajadores. Mientras las actividades de servicios intensivos en capital, provistos por los países industrializados y el tráfico de personas para su provisión ha tendido a liberalizarse, se han endurecido las leyes para frenar la migración de trabajado-

res procedentes de los países en desarrollo en dirección de los países industrializados, aumentando incluso las deportaciones.

Mientras las utilidades en la actividades especulativas tienden a concentrarse en los grandes operadores en los mercados de valores y en los intermediarios financieros y sus asociados, nacionales y extranjeros, las pérdidas tienden a repartirse entre la población de los países en desarrollo, víctimas de la especulación internacional.

Al ser trasladados los costos de las crisis financieras y bursátiles a la población, mediante la intervención del Estado con fondos públicos, para apoyar a los mercados o a los bancos con problemas, o mediante la contratación de nuevos préstamos que son cargados a la colectividad, como en los casos de México y Argentina, los accionistas y los especuladores de todas partes del mundo no están siendo sancionados, habiendo recibido los beneficios pero encargándose el Estado de repartir las pérdidas entre la colectividad nacional o internacional, mostrando una de las facetas más fraudulentas que se registran en la economía mundial en la actualidad y que se encuentran en la base de la descomunal concentración de la riqueza y de la distribución cada vez más regresiva del ingreso.

Mientras la liberalización comercial unilateral de América Latina la integró como mercado para las exportaciones de bienes y servicios de los países industrializados, la liberalización financiera la integró como mercado financiero para las inversiones especulativas.

## **El plan Brady**

### **¿Solución para prestamistas o prestatarios?**

Alberto Serrano (\*)

*La estrategia del Plan Brady ha constituido un mecanismo tanto para la reducción de la deuda, como para garantizar el pago de la misma a los acreedores. El plan sugiere la emisión de bonos que de una manera u otra renegocian el capital y los intereses vencidos con la banca internacional. De esta manera, el agobiante problema de la deuda se ha solucionado parcialmente, no obstante, aún existe un largo camino por recorrer.*

#### **ANTECEDENTES Y VISIÓN GLOBAL DEL PLAN BRADY**

**E**l actual proceso de endeudamiento ecuatoriano tuvo sus orígenes en la década de los años setenta. Esta década se caracterizó por una bonanza general de la economía, provocada por la explotación y exportación de petróleo. Hasta 1972, la economía ecuatoriana se caracterizaba por ser agroexportadora, modalidad de acumulación que había regido por más de un siglo; sin embargo, ésta se transformó y amplió con el petróleo.

Las perspectivas de crecimiento y el creciente flujo de recursos estatales, basado en un escalamiento constante del precio del petróleo (este pasó de

2.5 dólares por barril en 1972 a 14 dólares en 1976), generaron una serie de distorsiones en la asignación de recursos. Además, el problema se agravó por la falta de planificación, por lo que el país se volvió altamente vulnerable a los cambios en los mercados internacionales. Las perspectivas de generación creciente de ingresos petroleros y las favorables condiciones crediticias que ofrecían los mercados internacionales, básicamente buscando reciclar los petrodólares y proteger las ventas de sus productos en los países pobres, hicieron que se recurra al endeudamiento como la mejor opción para alcanzar un crecimiento acelerado y superar rápidamente los acumulados problemas

---

(\*) Estudiante Economía PUCE. Investigador ILDIS.

del subdesarrollo. Como consecuencia de este auge económico, la deuda externa experimentó un crecimiento de 241 a 5.868 millones de dólares, es decir, creció 24 veces o sea 2.400% en 10 años (ver anexo 1).

Al iniciarse la década de los ochenta, la caída del precio del petróleo, el incremento en la tasa de interés internacional y una guerra con Perú, a más de las dificultades acumuladas por las razones expuestas, generaron un masivo desequilibrio en la economía nacional. México declaró el no pago de su deuda externa, lo cual obligó a la banca y a los organismos internacionales a restringir sus líneas de crédito a Latinoamérica y a incrementar aún más el costo de los créditos, por existir un riesgo mayor en la región.

Para evitar una crisis internacional de proporciones, los organismos internacionales crearon una serie de paquetes de refinanciamiento destinados a facilitar el pago de los intereses de la deuda. Bajo estas condiciones el Ecuador, como muchos otros países de la región, empezó una larga cadena de renegociaciones. Así, suscribió acuerdos con el Club de París (ERA 83 y el ERA 85)<sup>1</sup>, además de préstamos Stand-By con el Fondo Monetario Internacional (166 millones en junio de 1983, y 105 millones en marzo de 1985). A pesar de que la situación ya era mala, en 1986 con la caída del precio del petróleo las condiciones se agravaron, impidiendo que el país cumpla con sus obligaciones interna-

ciones inmediatas. Ante los requerimientos planteados para lograr otra refinanciación, la banca internacional no accedió a otorgar un nuevo préstamo Stand-By, por lo cual el país tuvo que restringir el servicio de la deuda de acuerdo a sus posibilidades. Ecuador entró en moratoria.

Ante la compleja situación del endeudamiento del Tercer Mundo y la necesidad de garantizar el pago de la deuda latinoamericana, en 1989 el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas F. Brady (administración Bush), reveló en Amsterdam, en una reunión conjunta del FMI y el Banco Mundial, su plan para resolver el endeudamiento del mundo subdesarrollado. En términos financieros este plan proponía la conversión de deuda vieja por deuda nueva contratada exclusivamente con la banca privada o comercial, respaldada por bonos del Tesoro de los Estados Unidos. El programa proponía, además, la conversión de la deuda en capital, y la compra de títulos con descuento, con respaldo del FMI y el Banco Mundial.

La propuesta Brady se centró en lograr una reducción voluntaria de la deuda. La estrategia reconocía que el problema de la deuda no era de liquidez, sino de solvencia, dando origen a mecanismos específicos para disminuir la deuda y su servicio de una manera más efectiva. Este plan exigía el concurso del FMI y la instrumentación de programas de ajuste para poder solicitar apoyo a los gobiernos acreedores. En el caso ecuatoriano, en consecuen-

---

1. ERA (Reestructuración de pagos acordados) 83: firmado el 12 de octubre de 1983, recursos frescos por 431 millones de dólares y una reestructuración de los pagos ocurridos entre enero de 1982 y diciembre de 1983: Convenio de recursos frescos por 200 millones de dólares.

cia, el FMI le presionó, directa e indirectamente, la firma de varias Cartas de Intención en busca de lograr un crecimiento económico acorde a la realidad de su deuda externa.

El Plan Brady fue rápidamente instrumentalizado en la región mediante un anuncio de los organismos internacionales para apoyar y estimular operaciones de reducción de deuda, asignando recursos por un monto aproximado de 30 mil millones de dólares. Se introdujeron cambios en la regulación bancaria de los países acreedores para eliminar obstáculos en los procesos de reducción de dicha deuda, y se firmaron, desde 1989, varios acuerdos entre los países deudores y sus comités de gestión (agrupaciones de acreedores para negociar con cada uno de los deudores). El Plan propuso, además, reformas económicas, políticas, y jurídicas para fomentar la inversión y el ahorro interno, así como promover el regreso de los capitales.

El Plan, en sus inicios, suponía, además, el uso de las reservas monetarias internacionales para obtener títulos de la deuda o créditos con condiciones blandas. Sin embargo, esta pretensión fue tajantemente rechazada por los gobiernos deudores debido al peligro potencial que significaba el quedarse sin reservas internacionales.

En lo financiero, se sugirieron varias vías específicas para la reducción de la deuda y su servicio. Los países deudores podían comprar Bonos del Tesoro de Estados Unidos cupón cero, descontables a determinado tiempo y con una tasa de interés preferencial. Estos bonos sirven de garantía de pago del capital de los Bonos Brady, contando en todo mo-

mento con el acuerdo de la banca. Otro avance constituyó la introducción de sistemas de capitalización, mediante intercambios de deuda por capital (swaps).

La propuesta de estas fórmulas de financiamiento y ajuste implicaban el reconocimiento de que los métodos ortodoxos de renegociación no habían surtido efecto. En vista de la incapacidad para sostener los métodos anteriores, los acreedores, especialmente, y los deudores buscaron sistemas alternativos que redinamicen el sistema financiero internacional. En lo jurídico, se propuso atenuar ciertos preceptos relacionados con la participación proporcional de pagos (sharing clause) y con la prohibición de garantías para cualquier obligación (negative pledge clause), para así fomentar la reducción de la deuda. De esta manera se esperaba alentar la participación de los bancos en las operaciones de disminución de la deuda.

Este tan promocionado y "beneficioso" plan de reducción de la deuda, se compone de varias técnicas alternativas, ajustado a los intereses de los acreedores. En este punto destacamos, además, la falta de un consenso con los deudores para precisar cual de las técnicas para reducir la deuda sería adoptada.

#### **CONCEPTO Y FUNCIONAMIENTO DEL PLAN BRADY**

Conceptualmente, el Plan comprende la transformación de una deuda vieja (incobrible e impagable) por una deuda nueva, a través de la emisión de cierto tipo de bonos, unos para dar tratamiento al capital de la deuda, y

otros para dar tratamiento a los intereses. Los Bonos de Descuento, y los Bonos a la Par, son los bonos correspondientes al capital de la deuda. Por otro lado, los intereses atrasados y vencidos son refinanciados con el Bono IE (Interest Equalization), y el Bono PDI (Pagos por Diferencia de Intereses).

La utilización de estos bonos está acompañada de una serie de sistemas de reducción de deuda, los cuales tienen un mejor funcionamiento con los Bonos Brady. Estos bonos pueden ser negociados en el mercado secundario, con lo cual hay la posibilidad de vender deuda a terceros, con ciertos beneficios y descuentos, lo cual permite diluir la responsabilidad de la banca internacional.

## **Tratamiento del capital**

### ***Bono de Descuento:***

El Bono de Descuento sustituye a la deuda anterior, con una tasa de descuento prefijada sobre su valor nominal y pagando una tasa LIBOR

predeterminada. Es un bono a largo plazo, de 30 años, y tiene un solo pago de capital al vencimiento. El capital está colateralizado (garantizado)<sup>2</sup> a través de Bonos Cupón Cero del Tesoro de los Estados Unidos y el servicio de dichos bonos tiene una garantía de 12 meses a una tasa de interés referencial del 7%. El país adquiere estos títulos con un valor tal que al cabo de los 30 años sirva para amortizar el capital de los Bonos de Descuento; su costo depende de la tasa de rendimiento de estos Bonos Cupón Cero. A través de este mecanismo el deudor obtiene una reducción nominal de la deuda, pero paga tasas flotantes de mercado, lo que provoca que los flujos futuros sean inciertos y varíen de acuerdo al cambio de las tasas de interés internacionales.

Si los acreedores escogen únicamente Bonos de Descuento, el saldo de deuda disminuiría en el valor equivalente a la tasa de descuento que se fijó en un inicio. La ventaja de este mecanismo es que el país no tiene que realizar otros desembolsos en el futuro para la amortización de los Bonos de

---

2. El principal de la nueva deuda se garantiza con el bono, esto representa la colateralización. El colateral puede ser provisto en forma de depósito, o en forma de bonos (incluyendo los mencionados Bonos Cupón Cero). Es la provisión del colateral la que hace posible la reducción del servicio de la deuda, o de su principal. La colateralización es atractiva en tanto asegura el pago de la deuda. Los bancos comerciales aceptan una tasa de interés menor, siempre y cuando este flujo de intereses sea seguro, y por lo tanto de menor riesgo. Su éxito depende, en primer lugar, de la provisión de los recursos para el colateral. Segundo, los acuerdos de depósito deben estar asegurados, preferiblemente en depósitos en el extranjero (off-shore). Y en tercer lugar, ciertos condicionamientos en las garantías del pago deben ser tomadas en cuenta. En lo que concierne a los recursos para el colateral, el plan Brady aprueba el uso de recursos del Banco Mundial o del FMI. El tema del financiamiento indirecto estará presente, ya que el país deudor verá incrementada su Reserva Monetaria Internacional, lo que le permitirá establecer el colateral. En cuanto a los acuerdos de depósito, los acreedores exigen acuerdos fuera del país deudor e inmunes al congelamiento del depósito en caso de disputas intergubernamentales.

Descuento, y únicamente tiene que servir los intereses. Además, este esquema tiene un período de gracia.<sup>3</sup>

### ***Bono a la Par***

El Bono a la Par se intercambia por el mismo valor que la deuda vieja, es decir, no tiene descuento. Sin embargo, paga tasas de interés fijas, y al igual que el anterior, tiene un período de gracia y tiene un solo pago al vencimiento. El principal está colateralizado en su totalidad por Bonos del Tesoro de Estados Unidos. Si bien este instrumento no implica una reducción nominal en la deuda, sí ofrecería alivio permanente en el servicio de la deuda al mantener tasas de interés fijas y siempre que éstas sean más bajas que las del mercado durante la vida del instrumento. Esto implicaría una protección contra variaciones de la tasa de interés flotante; la ventaja se centra en la certidumbre sobre los flujos futuros y está garantizada siempre que las tasas de interés de mercado sean superiores a la tasa de este bono.

El colateral del principal para el Bono a la Par funciona de manera idéntica al del Bono de Descuento.

### **Tratamiento de los intereses vencidos**

#### ***Bono IE (Interest Equalization)***

Los bonos IE son una forma de financiamiento de los intereses vencidos. No tienen período de gracia y su amortización es gradual. Este bono

también está destinado a compensar a los acreedores que no recibieron pagos parciales en el pasado. No tiene garantía de principal o de interés. El bono dura 10 años, y paga una tasa LIBOR +13/16, no tiene período de gracia y es de amortización gradual. No tiene garantía de principal o intereses.

#### ***Bono PDI (Deuda por diferencia en el pago de intereses)***

Al igual que los anteriores, estos bonos están destinados a refinanciar los intereses atrasados y vencidos. Tienen un rendimiento correspondiente a la tasa LIBOR más un porcentaje, y la respectiva tasa de interés en los años de duración. Su duración es de 20 años, con 10 años de gracia. Durante los primeros seis años se pagan tasas fijas y bajas de 3,5% y la diferencia con la tasa LIBOR en estos años es capitalizada, sin embargo, a partir del sexto año, los rendimientos son mayores y pagan mejores tasas. No tiene garantía de capital o intereses.

### **Sistemas de reducción de deuda**

Adicionalmente, y este es otro tema importante de la propuesta, existe la posibilidad de adquirir la nueva deuda de manera oficial. De suerte que los distintos gobiernos signatarios del Plan Brady están en capacidad de recomprar su propia deuda, de acuerdo a los siguientes mecanismos:

---

3. El costo por dólar colateralizado (C) se calcula como  $C = (1+R) - 30$ , donde R es el rendimiento de los Bonos del Tesoro a 30 años.

### **Recompra de deuda (buybacks)**

La recompra constituye la forma más simple para la reducción de la deuda. Consiste en que el deudor recompra una parte de su deuda externa con un descuento otorgado por el vendedor. El Plan Brady propone varios caminos para lograr esta meta. El asunto es determinar el origen de los fondos para recomprar la deuda, los cuales pueden obtenerse de créditos del Banco Mundial y del FMI. Un mecanismo indirecto es utilizar estos fondos en proyectos que mejoren la posición internacional del país, reflejada en un incremento en la Reserva Monetaria Internacional, que puede ser empleada para la recompra de la deuda.

Así como la recompra es la forma más simple de reducción de la deuda para los deudores, no se debe subestimar la atracción que ejerció en los acreedores de la banca comercial, ya que los activos deteriorados son removidos, y su situación contable mejora. Por eso muchos bancos han aceptado esta opción, ya que ofrece una solución rápida a sus problemas de cartera.

### **Conversión de deuda por capital**

La capitalización o conversión de deuda por capital es otra posibilidad para reducir la deuda. Esta consiste básicamente en la compra en el exterior por residentes locales o inversionistas extranjeros, de obligaciones del país deudor en moneda extranjera,

que luego son transformadas en la moneda nacional del país deudor con una tasa de descuento. El sistema de conversión de deuda por capital ha sido el más utilizado hasta la fecha para la reducción de la deuda, alcanzando una cifra aproximada de 15 billones de dólares (Anuario de la CEPAL 1997). El Plan Brady apoya estos planes de intercambio (swaps) de deuda, y en consecuencia, las privatizaciones.

### **EL PLAN BRADY EN EL CASO ECUATORIANO**

Para el año de 1993, la deuda externa bancaria ecuatoriana ascendía a un total aproximado de 7.580 millones de dólares, de los cuales 4.472 millones correspondían a capital, 2.283 millones a intereses atrasados y 825 millones a intereses de mora acumulados. Bajo estas condiciones, y dada la necesidad de los bancos internacionales de recuperar su "deficiente" cartera, en octubre de 1994 se suscribió el convenio del Plan Brady, y el 28 de febrero de 1995 se estableció el plan financiero con la banca internacional. Este plan permitió al Ecuador recomprar bonos sea con efectivo, inversiones, participación de compañías, activos de deuda, etc. El acuerdo con la banca internacional suponía renegociar tanto el capital como los intereses de una deuda impagable. De esta manera, la banca internacional mejoraba su cartera y disminuía el riesgo de su portafolio.



## Tratamiento del capital en el caso ecuatoriano

### Alternativa 1: Bonos de Descuento

El Bono de Descuento ecuatoriano se intercambió en los años 1995-96-97 con un descuento promedio del 45%. Sin embargo, para 1998 el promedio de descuento fue del 53%. Su plazo es de 30 años y su pago es al vencimiento, como se indicó anteriormente. Rige una tasa de interés LIBOR a 6 meses, más 13/16 por año. El principal está garantizado en su totalidad por Bonos Cupón Cero del Tesoro de Estados Unidos a 30 años, que serán entregados antes o en la fe-

cha de cierre. El colateral de los intereses está compuesto por inversiones autorizadas con una cobertura de 12 meses. Estos bonos se caracterizan por la incertidumbre en la tasa de interés, ya que depende de la tasa LIBOR. Desde 1995, la tasa LIBOR a 180 días ha bordeado el 5.5%, sufriendo un aumento a 6.4% en

### Alternativa 2: Bonos a la Par

Estos, como ya lo vimos, no tienen descuento y su plazo es de 30 años, con un solo pago al vencimiento. La diferencia con el otro bono radica en su tasa de interés, que se registró por la siguiente tabla de amortización:

**Cuadro 1**  
**Tabla de amortización.c2.de amortización;**  
**Bonos a la Par**

AÑO	TASA
1	3,00%
2	3,25%
3-4	3,50%
5-6	4,00%
7-8	4,50%
9-10	4,75%
11-30	5,00%

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Alberto Serrano

Al igual que en la alternativa 1, el principal está garantizado en su totalidad por Bonos Cupón cero a 30 años del Tesoro de los Estados Unidos. El colateral tiene una cobertura de 12 meses en una cantidad que a cada fe-

cha de pago sea suficiente para cubrir los intereses de los 12 meses siguientes. Si en la fecha determinada para el pago de los intereses, el colateral depositado no alcanzase a cubrir los intereses adeudados de los si-

guientes 12 meses, el Bono a la Par devengará un interés adicional del 1%, que se sumará a la tasa aplicada. La ventaja de este instrumento es que ofrece un horizonte estable al servicio de la deuda al mantener tasas de interés fijas.

Analizadas estas dos alternativas, la mejor opción para el país habría sido que los acreedores escojan Bonos Par, ya que la tasa de interés de este bono ha sido menor a la tasa internacional de mercado LIBOR. Es importante, de todas maneras, analizar el proceso de deterioro de la economía mundial, proceso afectado por síntomas deflacionarios, está presionando las tasas de interés internacionales hacia abajo. Si estas tasas se redujeran por debajo de los niveles previstos para los intereses del Bono a la Par, este resultaría más caro que el Bono de Descuento.

### **Tratamiento de intereses en el caso ecuatoriano.**

#### *Acuerdos en relación con diferencias en el pago de intereses vencidos*

Cuando se suscribió el convenio de consolidación, el país emitió Bonos PDI, a cambio de una cantidad igual de inte-

reses vencidos. Estos bonos tienen una duración de 10 años, con un período de amortización de 20 pagos en cuotas semestrales con una tasa de interés LIBOR a 6 meses más 13/16 por año.

#### *Acuerdo general sobre intereses*

El interés elegible, fue intercambiado en la fecha de cierre por bonos PDI con un coeficiente de intercambio a la par, un período de gracia de 10 años, un plazo de 20 años, y un pago de 21 cuotas semestrales. Esta opción permite obtener un alivio en el flujo de caja durante los primeros 6 años del acuerdo. Sin embargo, posteriormente, los desembolsos que deben realizarse son altos.

El gobierno realizó la primera compra en mayo de 1997, en la cual se destinó recursos netos por 76 millones de dólares para comprar 250 millones de dólares en bonos Brady. Se compraron 200 millones de dólares de Bonos PAR, y 50 millones de dólares en Bonos PDI. De esta manera, el Fisco redujo en 250 millones de dólares la deuda bancaria total. El acuerdo logrado asomó inicialmente como beneficioso, ya que este redujo la deuda y los intereses vencidos se refinanciaron, tal y como lo muestra el siguiente cuadro:

**Cuadro 2**  
**Deuda Externa pública y privada**

<b>Año</b>	<b>Saldo Final Millones de dólares</b>	<b>Atrasos Intereses Millones de dólares</b>	<b>Deuda Externa pública total Millones de dólares</b>
1990	10.134	1.917	12.052
1991	10.201	2.428	12.629
1992	9.823	2.713	12.537
1993	9.830	3.194	13.025
1994	10.440	3.317	13.757
1995	12.351	27	12.378
1996	12.530	97	12.628
1997	12.495	84	12.579
1998	12.531	140	12.672

Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración: Alberto Serrano

Si se observa el cuadro, los intereses atrasados se capitalizaron en su mayoría, y el saldo de la deuda total disminuyó 1.379 millones de dólares, es decir, un 9%. Esta reducción benefició a la banca internacional, ya que se le pagó intereses atrasados por aproximadamente 400 millones de dólares, y aparentemente benefició al país, ya que el pago de intereses bajo el Plan Brady fue menor al comprometido con la deuda vieja, pero que no se pagaba.

#### **EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA**

Si bien el plan permitió dar un respiro momentáneo al Estado, la situación, en general, ha empeorado. La deuda externa pública, que en 1995 se redujo de 13.757 a 12.378 millones de dólares, ha aumentado en los últimos tres años a 12.672 millones de dólares en 1998. Esta tendencia al alza desde la firma del acuerdo, se ha dado por una

serie de sucesos tanto internos como externos. El país sufrió un descalabro político, el azote del fenómeno climático del Niño, una guerra y la evidente crisis mundial ha afectado a las tasas de interés internacionales y nuestras exportaciones han sufrido un descenso inesperado del 20%. De esta manera, los bonos ecuatorianos no son atractivos para el inversionista, dado su deterioro y su inseguridad al pago.

Por otro lado, si bien la deuda pública se redujo, la deuda privada experimentó un aumento de 831 a 1.555 millones de dólares en 1995, es decir creció un 90%. Desde entonces el aumento ha sido constante, hasta situarse en el año de 1998 en los 2.344 millones de dólares. Esta tendencia creciente de la deuda privada responde a la disminución de las tasas de interés internacionales, las cuales han abaratado el costo de los recursos externos cuando dentro del país, para sostener en niveles controlables la paridad cambiaria, se elevaron sustantivamente las tasas de interés domésticas.

Es importante destacar que para que el servicio del Plan Brady, no sea una carga para el Estado, la economía debía tener una tasa mínima de crecimiento anual de entre el 5 y el 6%, crecimiento que a duras penas ha llegado a ser del 2.5%. Como resulta-

do, el servicio de la deuda en el Presupuesto General del Estado ha aumentado su participación. Esta representó durante los primeros años de esta década, un promedio del 20%, mientras que desde 1995, se ha duplicado a niveles del 40-45%. Asimismo, la deuda por habitante, la cual para 1990 fue de 1.260 dólares, para 1998 esta alcanzó los 1350 dólares. Dato que comparado con países como Colombia (854 dólares por habitante), Perú (1.143), y Bolivia (572), es en promedio uno de los países con más alto índice de endeudamiento per cápita.

Un punto importante es el relacionado con los planes de pago de la deuda renegociada, cuyo servicio continuará creciendo en los próximos años. El servicio proyectado desde el año de 1995 hasta el año 2003, sube de 250 millones de dólares en 1996 hasta llegar a aproximadamente 400 millones en el 2003, cifra menor en aproximadamente 200 millones de dólares a un escenario sin convenio, en el supuesto de que se habría mantenido las condiciones de la deuda vieja (ver anexo 2). En el siguiente cuadro se detalla el servicio proyectado de los Bonos Brady que el Estado tendrá que pagar.

**Cuadro 3**  
**Servicio Proyectado de los Bonos Brady**  
 Millones de dólares

<b>Año</b>	<b>PAR</b>	<b>Descuento</b>	<b>PDI</b>	<b>IE</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1995</b>	43,0	52,6	35,8	23,3	154,7
<b>1996</b>	61,0	93,7	74,0	21,5	250,2
<b>1997</b>	65,8	98,1	79,7	20,9	264,5
<b>1998</b>	67,0	101,8	85,9	20,2	274,9
<b>1999</b>	74,1	101,8	95,8	29,0	300,7
<b>2000</b>	76,5	101,8	106,6	27,7	312,7
<b>2001</b>	86,7	102,1	161,5	26,4	376,8
<b>2002</b>	86,1	101,8	214,8	37,7	440,4
<b>2003</b>	89,1	101,8	214,8	35,5	441,2
<b>2004</b>	90,9	101,8	215,4	33,4	441,5
<b>2005</b>	64,5	102,1	358,2	0,0	524,8
<b>2006</b>	95,6	101,8	347,5	0,0	545,0
<b>2007</b>	95,6	101,8	336,8	0,0	534,2
<b>2008</b>	95,6	101,8	412,6	0,0	610,0
<b>2009</b>	95,6	102,1	394,9	0,0	592,6
<b>2010</b>	95,6	101,8	377,7	0,0	575,2

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Alberto Serrano

Como se observa en el Cuadro 3, el pago por concepto de intereses a los Bonos Brady es creciente, hasta llegar al año 2009. A partir de ese

año hasta el 2025, el valor se reduce, ya que los Bonos de Interés Elegible (IE) se cancelan.

**Cuadro 4**  
**Evolución histórica de la deuda Pública y la privada**  
 -Millones de dólares-

Año	Total	Deuda Pública	Deuda Privada
1990	12.222	12.052	170
1991	12.802	12.630	172
1992	12.795	12.537	258
1993	13.631	13.025	606
1994	14.589	13.758	832
1995	13.934	12.379	1.555
1996	14.586	12.628	1.958
1997	15.099	12.579	2.520
1998	15.017	12.673	2.344

Fuente: Banco Central del Ecuador  
 Elaboración, Alberto Serrano

La composición de la deuda por acreedor también ha sufrido algunos cambios. Los organismos internacionales y la banca internacional han

adquirido una mayor parte de la misma (entre los dos 80%), desplazando a los gobiernos (18%) y a los proveedores (1%).

**Cuadro 5**  
**Composición de la deuda externa pública por acreedor**  
 -Porcentajes-

Acreedores	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Organismos internacionales	21.1	22.0	22.0	23.3	23.9	27.0	27.0	27.0
Gobiernos	19.8	20.0	20.0	20.8	20.4	19.0	18.0	18.0
Banca Internacional	52.7	52.6	52.6	51.7	51.5	52.0	53.0	53.0
Proveedores	3.9	3.7	3.7	3.1	2.8	1.0	1.0	1.0
Financiamiento Balanza de Pagos	2.5	1.7	1.7	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0
<b>Total deuda pública (millones de dólares)</b>	<b>12.052</b>	<b>12.629</b>	<b>12.537</b>	<b>13.025</b>	<b>13.757</b>	<b>12.378</b>	<b>12.628</b>	<b>12.579</b>

## ANEXOS

Anexo I

## DEUDA EXTERNA

Año	Total millones de dólares	Deuda Pública millones de dólares	Deuda Privada millones de dólares	Deuda Externa total como % del PIB	Deuda Externa total como % de las Exportaciones	Deuda Externa por habitante dólares
1972	344	325	19	18%	105%	54
1973	380	366	14	15%	72%	58
1974	410	377	33	11%	37%	61
1975	513	457	56	12%	57%	74
1976	693	636	57	13%	62%	98
1977	1.264	1.174	90	19%	88%	175
1978	2.314	1.818	496	30%	155%	312
1979	3.554	2.848	706	38%	164%	469
1980	4.601	3.530	1.071	39%	184%	593
1981	5.868	4.416	1.452	42%	231%	738
1982	6.633	5.004	1.629	50%	296%	815
1983	7.381	6.242	1.138	66%	332%	888
1984	7.596	7.369	227	66%	290%	894
1985	8.111	7.955	155	68%	280%	935
1986	9.063	8.978	85	86%	415%	1.023
1987	10.336	10.233	102	109%	536%	1.142
1988	10.669	10.536	133	117%	486%	1.154
1989	11.533	11.366	167	119%	490%	1.221
1990	12.222	12.052	170	116%	449%	1.267
1991	12.802	12.630	172	111%	449%	1.299
1992	12.795	12.537	258	103%	413%	1.271
1993	13.631	13.025	606	94%	445%	1.326
1994	14.589	13.758	832	86%	379%	1.389
1995	13.934	12.379	1.555	77%	316%	1.299
1996	14.586	12.628	1.958	76%	298%	1.331
1997	15.099	12.579	2.520	81%	291%	1.349
1998	15.017	12.673	2.344	95%		1.359

Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración: Alberto Serrano

Nota: A partir de 1983, el estado asume la deuda del sector privado, estatizando los créditos de dicho sector frente a la banca internacional, bajo el mecanismo conocido como "Sucretización", en donde las obligaciones privadas en dólares se las convirtió a sucesos.

**Anexo 2**

**Pago por concepto de Intereses pre y post-acuerdo Brady**  
**Millones de dólares**

<b>AÑOS</b>	<b>PRE-ACUERDO</b>	<b>POST-ACUERDO</b>
1995	540	215
1996	575	230
1997	610	250
1998	615	260
1999	645	280
2000	660	283
2001	680	402
2002	700	410
2003	715	415

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Alberto Serrano

**Nexo 3**

**Participación del servicio de la deuda en el**  
**Presupuesto General del Estado**  
**Millones de dólares**

<b>AÑO</b>	<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>PARTICIP.</b>
1990	480,3	1.980,3	24%
1991	415,2	1.903,4	22%
1992	468,6	2.209,3	21%
1993	431,3	2.785,1	15%
1994	611,1	3.105,5	20%
1995	1.400,7	3.466,5	40%
1996	1.228,3	2.925,8	42%
1997	1.363,6	3.078,8	44%

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Alberto Serrano



**Servicio Projectado de los Bono Brady**  
Millones de dólares

<b>Año</b>	<b>PAR</b>	<b>Descuento</b>	<b>PDI</b>	<b>IE</b>	<b>TOTAL</b>
1995	43,0	52,6	35,8	23,3	154,7
1996	61,0	93,7	74,0	21,5	250,2
1997	65,8	98,1	79,7	20,9	264,5
1998	67,0	101,8	85,9	20,2	274,9
1999	74,1	101,8	95,8	29,0	300,7
2000	76,5	101,8	106,6	27,7	312,7
2001	86,7	102,1	161,5	26,4	376,8
2002	86,1	101,8	214,8	37,7	440,4
2003	89,1	101,8	214,8	35,5	441,2
2004	90,9	101,8	215,4	33,4	441,5
2005	64,5	102,1	358,2	0,0	524,8
2006	95,6	101,8	347,5	0,0	545,0
2007	95,6	101,8	336,8	0,0	534,2
2008	95,6	101,8	412,6	0,0	610,0
2009	95,6	102,1	394,9	0,0	592,6
2010	95,6	101,8	377,7	0,0	575,2

Fuente: Banco Central del Ecuador  
Elaboración: Alberto Serrano

## ***Crisis de la deuda y globalización a final del siglo XX***

Eric Toussaint (\*)

*La crisis que estalló el año 1997 en Asia, conmovió a Rusia en el verano 1998 y que ahora sacude a países de América Latina es una crisis que revela los límites del actual modelo neoliberal.*

**L**a crisis que empezó desde el verano de 1997 a sacudir el sureste asiático, en particular Tailandia, Indonesia, Filipinas y Malasia, revela un aspecto complementario de los límites del modelo de "desarrollo" fundado en los bajos salarios, en la apertura de la economía, en un crecimiento dependiendo de las exportaciones dejando de lado el mercado interior. Este modelo se acompaña de una tendencia permanente al crecimiento del déficit del balance corriente. Este último alcanzó un monto considerable, del mismo orden que la que había registrado en México antes de la crisis del peso de 1994. En los dos casos, la explicación nos retorna a una asimetría fundamental: las importaciones crecen más rápido que las exportaciones, por la relación de dependencia mantenida que conduce a importar una buena parte de bienes de inversión y

de bienes de consumo de los ricos. Las exportaciones no progresan más que en función de la capacidad de mantener los salarios en un nivel atractivo, teniendo en cuenta la competencia con las filiales descritas anteriormente. El crecimiento puede ser muy fuerte, pero supone una distorsión continua de la estructura socioeconómica. La liberalización total de las entradas y salidas de capitales permite una huida masiva y brutal de una gran cantidad de capitales que buscan bajo otros cielos una ganancia inmediata o que quieren encontrar un lugar más seguro. La huida de capitales aumenta las necesidades inmediatas de divisas por parte de las autoridades públicas y las empresas nacionales de los países que sufren la crisis. El endeudamiento crece muy rápidamente.

---

(\*) Autor de "Deuda Externa en el Tercer Mundo: Las finanzas contra los pueblos", Editorial Nueva Sociedad -Caracas-/CADTM -Bruselas-, 1998).

## **EL MUNDO SE APROXIMA HOY A UN PERÍODO DE RECESIÓN**

El posible detonante de un nuevo crack mundial será una eventual crisis financiera y de liquidez de los grandes bancos, fondos de pensiones y seguros multinacionales que invirtieron tanto en los fondos especulativos (hedge funds) como el Long Term Capital Management (que se habría quebrado a finales de septiembre 98 sin la intervención de los mayores bancos multinacionales bajo los auspicios de la Reserva federal de EEUU) como en las privatizaciones de América Latina o en sus títulos de deuda externa, en los títulos de la deuda de Rusia, en los productos derivados, en la fiebre bursátil de los mercados financieros del Norte.

Brasil, México, Argentina y Venezuela, las mayores economías de la región, entran en una nueva crisis económica, su deuda externa vuelve a ser impagable. La de todos los países latino americanos también.

En la "periferia del mundo" -considerando a América del Norte, Europa y Japón como el centro de poder-, donde vive 85 por ciento de la población, hay una nueva crisis de deuda externa, a la cual se añade esta vez otra crisis de la deuda interna. En el caso de Brasil, la deuda externa es de 200 mil millones de dólares, mientras que la interna es de 300 mil millones, y se pagan altas tasas para atraer capitales.

Una devaluación en Brasil y Argentina provocaría una crisis no sólo de sus deudas externas, sino también de las internas, porque mediante diversos mecanismos como coberturas

cambiarías, están ligadas a la evolución de la paridad con la divisa estadounidense.

Con el libro "Deuda externa en el Tercer Mundo: Las Finanzas contra los pueblos" (Nueva Sociedad -Caracas-CADTM -Bruselas-, 1998), se trata de buscar herramientas para entender el porque de esta nueva crisis de la deuda externa dentro del marco de la globalización neoliberal.

Trataré en seguida de sintetizar una parte del libro retomando unas de las tesis que lo sustentan.

### **Las premisas de la crisis de la deuda que estalló en la década 1980 y la globalización neoliberal**

Existe una relación estrecha entre la crisis del endeudamiento de los países del Tercer Mundo (así como la del ex-bloque de Europa oriental), por una parte, y las primeras etapas de la desregulación de los mercados financieros (segunda mitad de los años 60), por otra parte.

El endeudamiento del Tercer Mundo se desarrolló fundamentalmente a partir de la segunda mitad de los años 60 hasta la finalización de los 70, porque los bancos privados, el Banco Mundial, los gobiernos del Norte (principalmente por créditos para la exportación) practicaron una política activa de préstamos a baja tasa de interés, incluso con una tasa de interés negativa. Para los países del Sur, era entonces muy interesante adquirir préstamos por esta época, en tanto que los ingresos por exportaciones siguieran creciendo (alza de precios de los productos exportados por el Sur). Los gobiernos del Norte favorecieron

el endeudamiento del Sur como forma de encontrar salida para los productos del Norte. Los bancos privados, por su lado, disponían de una masa considerable de capitales en depósito que buscaban colocar, incluso asumiendo riesgos.

### **La crisis que estalló en 1982**

La crisis del endeudamiento del Tercer Mundo que estalló en 1982, fue debido al efecto conjugado del alza súbita de las tasas de interés decidida por la Reserva Federal de los Estados Unidos a finales de 1979. Según S. Edwards *"en el caso de América Latina, la tasa de interés real pasó de un promedio de -3,4% (tasa negativa), entre 1970 y 1980, a una tasa de + 19,9% en 1981, +27,5% en 1982 y + 17,4% en 1983"*

Sebastián Edwards tuvo el cargo de economista en jefe de la sección económica del BM para América Latina hasta 1996), de la caída de los ingresos por exportaciones -lo cual entrañó un déficit comercial para los países del Sur- y de la suspensión de los préstamos bancarios.

### **La gestión de la crisis de la deuda de los ochenta**

La crisis del endeudamiento fue gestada tanto por los gobiernos del Norte como del Sur y por las instituciones financieras internacionales multilaterales (FMI, Banco Mundial) y privadas (grandes bancos privados). Aquellos países del Tercer Mundo y de

Europa Oriental que habían adquirido una verdadera fortaleza industrial e incluso financiera, fueron forzados a entrar en un ciclo de dependencia agudizada. En cuanto a los países menos desarrollados del Tercer Mundo que no habían conocido un proceso acumulativo de industrialización, su subordinación a los intereses de los principales países industrializados se acrecentó.

Los acreedores internacionales, el FMI, el BM, el Club de París -que reagrupa a gobernantes acreedores del Norte -y el Club de Londres -que reúne a los bancos privados acreedores del Norte - dictan sus condiciones a los países endeudados.

Los planes de ajustes estructurales constituyen una herramienta para domesticar los países del Tercer Mundo y del este europeo. La lógica de estos planes se exporta hacia los países del Norte donde se someten a los planes de austeridad.

Sus efectos son en general desastrosos y han acelerado en algunos casos crisis sociales dramáticas desembocando en el recrudecimiento de conflictos étnicos y religiosos, hasta incluso en el estallido de Estados. La lista ya es larga y el número de muertos, enorme: Somalia, ex-Yugoslavia, Argelia, Ruanda... Los planes de ajuste estructural no constituyen el factor determinante de estas crisis pero sí representan un potente catalizador.

**Pago de la deuda=bombeo de la riqueza producida por los asalariados**

## **dos y pequeños productores hacia los detentores de capitales**

El reembolso de la deuda externa e interna es un formidable mecanismo de bombeo de las riquezas creadas (o de una parte de ellas: el sobreproducto) por los asalariados y los pequeños productores de países del Tercer Mundo (y del ex-bloque de Europa del Este) hacia los poseedores nacionales de capitales (los capitalistas del Sur y de Europa del Este) y hacia los capitalistas del Norte. No se trata de un simple drenaje de riquezas de la Periferia hacia el Centro. Es preciso aplicar un análisis de clase al fenómeno y ver que forma parte de la ofensiva generalizada del Capital contra el Trabajo mencionado anteriormente. Esta ofensiva procura restablecer de manera duradera, la tasa de ganancia de los capitalistas; la "rentabilidad de las empresas" como dicen éstos últimos.

## **Otros mecanismos de subordinación de los pueblos y los Estados de la Periferia en relación al Centro**

El sistema de endeudamiento se añade a otros mecanismos de subordinación de los pueblos y los Estados de la Periferia en relación al Centro, simbolizado por el Grupo de los 7 países más industrializados (G7). Entre otros mecanismos de subordinación, citemos: el intercambio comercial desigual, que se expresa por la degradación de los términos de intercambio en detrimento del Sur; el control del comercio mundial por las multinacionales y los países capitalistas industrializados; la dominación militar de las potencias del Norte; la fuga de capi-

tales del Sur hacia el Norte; la repatriación de los beneficios por las multinacionales del Norte implantadas en el Sur; la fuga de "cerebros" del Sur hacia el Norte; las barreras proteccionistas desplegadas por el Norte contra las mercancías del Sur; las restricciones a la libre circulación y establecimiento de ciudadanos del Sur en países del Norte.

La deuda pública interna de los Estados del Sur está en pleno crecimiento, en particular en América Latina y en Asia. El pago de ella representa igualmente un mecanismo de transferencia de una parte del sobreproducto hacia los poseedores de capitales.

## **El Banco Mundial y el FMI**

El Banco Mundial y el FMI son instituciones controladas por las principales potencias del Centro capitalista. Ellos intervienen todos los días en la vida política de los países endeudados para determinar las grandes orientaciones de las políticas seguidas por las autoridades del Sur (y del Este europeo).

Disponen de un medio de chantaje muy eficaz: si las autoridades no reembolsan según las condiciones dictadas por el FMI, el Banco Mundial, los Clubes de París y Londres, se cortan las líneas de créditos. En este caso la amenaza es grande y puede parar toda fuente de financiación externa.

## **En realidad el Tercer Mundo ya pagó**

El Tercer Mundo ha pagado ampliamente la deuda contraída antes de la alza de los tipos de interés en

los primeros años de la década de los 80, no siendo en absoluto responsable de esta situación.

A pesar de ello, la deuda del Tercer Mundo se ha triplicado desde la crisis del 82 ya que tuvo que pedir más para poder pagar los intereses más elevados.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) indica que la transferencia neta (ver léxico) de capitales de América Latina hacia el Norte alcanzó entre 1983 y 1991 más de 200 mil millones de dólares. Los países de América Latina han transferido entonces a los acreedores del Norte sumas colosales. Entre 1982 y 1996, América Latina pagó por servicio de la deuda 739.900 millones de dólares.

Los ingresos reales por exportaciones de los países del Tercer Mundo disminuyen (aún cuando el volumen de las exportaciones aumentan) ya que los términos de intercambio entre los países del Sur y los países del Norte evolucionan en detrimento de los primeros.

### **Del plan Brady a la "titularización"**

Los rasgos de la deuda externa de los más grandes deudores del Ter-

cer Mundo de los años 80 (México, Brasil, Argentina), han sido modificados en provecho de los bancos privados del Norte con la complicitad de los gobiernos de los países deudores. Para alcanzar este objetivo, se necesitó la intervención conjunta de las autoridades de Estados Unidos (plan Baker, plan Brady), del cartel de los bancos privados acreedores (el Club de Londres), del FMI y del BM. Se protegieron de los malos pagadores, beneficiando así en la mayor parte de los países del Norte, exenciones o reducciones de impuestos para una parte de créditos considerados como dudados. Desde el inicio de los 90, los bancos privados del Norte, cuando otorgan préstamos lo hacen a corto plazo y a altas tasas de interés. Además, otros actores financieros (Fondos de Pensiones, Mutual Funds, Sociedades Aseguradoras...) adquieren sobre todo títulos o bonos de deuda emitidos por los principales deudores actuales (México, Brasil, Argentina, Turquía) bajo la garantía del Estado. Este fenómeno llamado "titularización"<sup>2</sup> de la deuda.

Permite a los actores financieros privados a desprenderse muy rápida-

---

2. Titularización (ver Adda, p. 101, t.1, 1996). Esta noción describe la nueva preponderancia de las emisiones de los títulos -obligaciones internacionales clásicas emitidas por cuenta de un prestatario extranjero en la plaza financiera y en la moneda del país prestador, euro obligaciones, liberadas en una moneda diferente a la del lugar donde son emitidos, como acciones internacionales- en la actividad de los mercados. A lo cual se agrega la transformación de viejos créditos bancarios en títulos negociables, técnica que permitió a los bancos acelerar su desprendimiento de créditos respecto de los países en vía de desarrollo luego de la irrupción de la crisis de la deuda.

La característica principal de esta lógica de titularización permite la difusión del riesgo. Difusión numérica en principio, ya que el riesgo de quiebra de los prestatarios cesa al estar concentrado en un pequeño número de bancos multinacionales con relaciones estrechas entre ellos. Difusión cualitativa a seguir, ya que cada uno de los componentes de riesgo que afectan a un título en particular puede dar lugar a la creación de instrumentos específicos de

mente de títulos de deuda en cuanto algún riesgo se presente o cuando juzguen que una inversión puede ser más rentable en otra rama de actividad o en otro país.

Esta evolución del conjunto debilita la posición de los países endeudados ya que los títulos o bonos que emiten pueden ser fácilmente revendidos. De un día para otro pueden encontrarse incapaces de conseguir las importantes sumas necesarias para el pago de su deuda o para asegurar el equilibrio de la Balanza de Pagos. La crisis mexicana de diciembre de 1994, la de Asia de 1997-98 (el tercer deudor más grande del mundo), la de Brasil a final de 1998 lo demuestran.

### **Crisis del sistema**

La inestabilidad creciente del sistema financiero mundial se acrecienta por la facilidad que tienen los actores financieros para comprar títulos y deshacerse de ellos cuando lo juzgan necesario. Cuando todos los capitalistas quieren deshacerse de los títulos empieza una crisis financiera internacional. Unas grandes multinacionales financieras del Norte pueden entrar en bancarota.

La crisis es sistémica no sólo por la desregulación. Estamos ante una crisis de sobreproducción que además se manifiesta en la excesiva cantidad de capitales sin posibilidad de colocación. Es que la ofensiva fue de tal magni-

tud que la capacidad de compra de los asalariados y pequeños productores, a nivel mundial, ha bajado tanto en los últimos quince años que las mismas empresas multinacionales no lo gran vender sus mercancías cuando la mayoría de la población no tiene sus necesidades básicas satisfechas.

### **El FMI no hace regalos**

La crisis financiera de agosto de 1997 que tocó a los "4 tigres" del sudeste asiático, Tailandia, pero también a Filipinas e Indonesia -(sometidos cada uno a los ataques de los actores financieros que han especulado contra las monedas de estos países), y luego, por expansión de la onda de choque, Hong Kong, Corea y Brasil, constituye un indicador de más de esta inestabilidad sistémica. Como en la crisis mexicana de 1994, se necesitó la intervención del FMI para intentar limitar los estragos. Pero el FMI no hace regalos, realiza préstamos con prima de riesgo aumentando así el peso de la deuda externa de los países destinatarios y favoreciendo su dominio sobre ellos.

### **Forma de endeudamiento externo de los países más pobres**

La forma de endeudamiento externo de los países más pobres igualmente ha cambiado. Los bancos privados ya no están más interesados en con-

---

protección negociable en un mercado: contratos a término para preservarse del riesgo de cambios, contratos de tasa de interés para hacer frente al riesgo de variación de tasas, mercados de opción negociables, etc. Esta proliferación de instrumentos financieros y de mercados derivados dan a los mercados internacionales el sesgo de una feria de riesgos, según la expresión de Charles Goldfinger.

cederles créditos; por lo que los principales acreedores son los Estados del Norte (deuda bilateral) y las instituciones financieras internacionales (FMI, BM y sus colegas continentales: El Banco Africano para el Desarrollo -BAD-, El Banco Interamericano para el Desarrollo -BID). La mayor parte de los pagos efectuados por los países más endeudados va a las instituciones financieras internacionales, que reciben más dinero del que prestan. Estos países endeudados deben destinar una parte creciente de la Ayuda Pública al Desarrollo que ellos reciben para pagar su deuda multilateral (es decir, lo que se debe al FMI y al BM). El colmo, es que una parte de los préstamos acordados por el IDA (una de las ramas del BM -ver léxico) se utiliza inmediatamente para pagar al BIRD (la rama principal del BM -ver léxico) y al FMI. Lo que sale de una ventanilla del grupo BM se destina oficialmente a mejorar la situación de los pueblos de los países endeudados, vuelve al BM por otra ventanilla vía el reembolso de la deuda externa. Generalmente, estos montos no salen de Washington donde se encuentra la sede del IDA/ BIRD (=BM) y del FMI (capítulo 14). Además, la Ayuda Pública al Desarrollo (APD) está cayendo en picada, bajo el argumento de que la austeridad presupuestaria del Norte lo exige.

Frente a las numerosas críticas que encuentra por parte de movimientos sociales del Norte y del Sur, el BM decidió mejorar su imagen financiando con préstamos proyectos de salud, de educación, de saneamiento y depuración de las aguas servidas,... Los beneficiarios de los préstamos son cada vez más autoridades locales y organismos no gubernamentales

(ONG). Es más, el BM ha puesto en práctica a partir de 1996 un programa de alivio de la deuda de los países más pobres y más endeudados. Este programa se ha beneficiado de una amplia campaña mediática. Se trata de hacer sostenible el pago del servicio de 41 países eventualmente incluidos en el plan. Según el PNUD, la suma que el BM y el FMI esperan reunir es inferior al costo de un sólo ejemplar del nuevo avión bombardero de USA, llamado furtivo. Para tener otro elemento de comparación, esa cifra equivale más o menos al costo de construcción de Euro-Disney en la región parisina (Informe anual PNUD, 1997, p.103). Esta nueva política ha encontrado un éxito real de parte de algunas ONG del Norte y del Sur, de los gobiernos del Sur implicados y de los medios de comunicación. Sin embargo estas medidas no aportan ninguna solución válida a los problemas de endeudamiento y de austeridad drástica a los cuáles son sometidos los presupuestos sociales de los países endeudados.

#### **AMERICA LATINA: GESTION DE LA CRISIS DE LA DEUDA**

*"La tasa de pobreza disminuyó en los años 50 y más rápidamente lo hizo todavía en los años 1960-70. Los años 80 han sido desastrosos. En los años 90, sólo algunos países han registrado una disminución de la pobreza (Chile, Colombia)" (PNUD, 1997, p. 37).*

*"Privatizar para ser eficiente es teóricamente tan lógico como decir: hay que poner el horno al sol para calentar el pan" (Ugarteche, 1997, p. 21).*



En 1993-1994, casi todos los cronistas financieros así como más de un economista de renombre daría fe a las propuestas autosatisfechas del Banco Mundial y del FMI concernientes a la gran reactivación económica en América Latina: importantes masas de capitales volvían hacia los países de América Latina (como también lo hicieron en junio de 1997 respecto a los "tigres" del Sudeste asiático aunque la crisis había hecho su debut en abril de 1997). Esto ponía un aparente punto final a la década perdida, la de los 80. Pero en verdad, este flujo de inversiones era (y son) volátil. Fueron atraídos por dos cosas principalmente: una política de tasas de interés muy elevada practicada por los buenos alumnos del FMI (Brasil, México, Argentina,...) y una ola de privatizaciones sin precedentes (empresas vendidas por un bocado de pan). Como no se agarran las moscas con vinagre, los gobiernos preocupados por atraer capitales han tenido el cuidado de acordar amnistías fiscales a todos sus capitalistas que se dignaran en repatriar los capitales que habían colocado en el extranjero. Toda esta masa de capitales a la búsqueda de ganancias jugosas no tenía ninguna —o muy poca— intención de reactivar la economía de sus países invirtiendo dinero fresco en empresas públicas compradas baratas. Durante este tiempo, el déficit de la balanza comercial mexicana se agudizaba. Ello cortó la confianza de los inversionistas privados y los condujo, en 1994 a ir sacando progresivamente su dinero. Las acciones compradas en la bolsa fueron revendidas. De manera esquemática, esto fue lo que

pasó en México. Para intentar evitar que tal aventura suceda, los gobiernos brasileño y argentino practican una política agresiva de altas tasas de interés con lo que pretenden impedir la partida de capitales hacia otros cielos, actualmente las autoridades mexicanas hacen lo mismo.

### **Estatización de las deudas privadas, privatización de las empresas, depresión del mercado interno y dependencia creciente respecto al capital extranjero**

Cuando los gobiernos han estatizado la deuda privada, ello se hizo con el más grande provecho de los capitalistas locales, que no contentos con hacer ganancias sustanciales, exportaron la mayor parte de sus capitales hacia los mercados financieros del Norte. Esto no es todo: como el Estado se encargó de las deudas de las empresas privadas, ellas sacaron provecho de la operación usando el capital que les quedó disponible para comprar las empresas públicas progresivamente privatizadas a partir de la segunda mitad de los años 80.

Algunos países, México y Argentina por ejemplo, han privatizado mucho más que otros: Brasil y Venezuela no han encarado privatizaciones a gran escala hasta el período 1996-1997.

Como mencioné antes, desde el inicio de los años 1980, la mayoría de las autoridades del continente practican una política de interés real elevado hacia atraer capitales extranjeros o de convencer a los capitalistas locales de repatriar una parte de los capitales que habían llevado al Norte.

El precio de esta política es altísimo: los pequeños y medianos productores locales, sin hablar de los hogares, no han podido acceder al crédito y una recesión de la producción para el mercado interno se hace presente.

El crecimiento es sostenido para las exportaciones, por una parte, y para las importaciones para satisfacer las necesidades de los capitalistas y las clases medias elevadas. Las altas tasas de interés real practicadas en el interior de la mayoría de los países de América Latina conducen a los poderes públicos nacionales y a los administradores o entidades locales a pedir a los capitalistas locales empréstitos a precios fuertes para pagar la deuda externa y la deuda pública interna que poseen estos mismos capitalistas o capitalistas de centros imperialistas.

El problema fundamental, es que esta política no desemboca en un proceso de desarrollo acumulativo en el curso del cual estos países reducen la distancia que los separan de las potencias industriales del Norte. El desequilibrio comercial se acentúa a pesar de las declaraciones optimistas de los gobiernos. Esto nos vuelve a la estructura de las exportaciones de los países de América Latina hacia el mercado mundial. A pesar de la industrialización alcanzada, estos países están todavía muy lejos atrás de los países del Norte. Según Oscar Ugarteche, habría habido en los últimos años una "reprimarización" de las exportaciones de América Latina. Con respecto al período anterior, América Latina exporta proporcionalmente más productos de poco valor agregado (Ugarteche, 1997). Simultáneamente, las

industrias que producen para el mercado nacional se estancan o retroceden sean que queden bajo control nacional o sean vendidas al capital extranjero. El arribo de capital extranjero implica raramente inversiones que aumenten a la vez la producción y el empleo.

### **NUEVO CICLO DE ENDEUDAMIENTO PARA AMERICA LATINA.**

América Latina se encuentra en un nuevo ciclo de endeudamiento desde el inicio de los años 90 ya que la apertura neoliberal a los capitales extranjeros ha encontrado un éxito real. Los poseedores de capitales del Norte están de nuevo interesados en colocar una parte de su líquido en forma de títulos o comprando acciones en la bolsa (inversiones de portafolios) ¿El precio de esta política para el continente?: la venta de empresas estratégicas, la dependencia agudizada con relación a los capitales volátiles y un déficit estructural de la balanza comercial que de nuevo ha alcanzado a final de los 90 el nivel de 1980-81 justo antes de la eclosión de la precedente crisis de la deuda.

Comparto este juicio de Oscar Ugarteche: *"Virtualmente todos los países de América Latina han aplicado políticas de ajuste estructural basadas en la teoría neoclásica de la perfección de los mercados y la distorsión de éstos por el Estado. El modo como vino a ocurrir este cambio de sentido común, del desarrollo liderado por el Estado al desarrollo dirigido por el mercado, es directamente atribuible a presiones de los organismos internacionales (...). La evidencia muestra*

*que las políticas de apertura han resultado en déficits crecientes de la balanza en cuenta corriente que son cubiertos en parte con capitales de corto plazo, inversiones en Bolsa y créditos de corto plazo; y en parte, por capitales de largo plazo atraídos por las privatizaciones, centralmente. No hay evidencia aún de que la tasa de inversión real se recupere como fruto de las inversiones extranjeras que son cuantiosas. Los créditos de largo plazo existentes son básicamente para el sector privado, no habiendo una recuperación sustantiva de los créditos al sector público (...). Las críticas al modelo neoclásico implementado en la región son de diverso corte pero, en esencia, la cuestión del Estado está en el centro. Mientras no se reconsidere la función del Estado y se deje al mercado la delimitación de la marcha económica, es posible que permanezcan inciertos los niveles de producción actuales. Una lógica perversa está en marcha. (...) La liberalización se promueve en una economía mundial que no es particularmente liberal, pero que es uniformemente capitalista, con mercados todavía dominados por transnacionales (...). El proceso de transnacionalización del capital regresa a América Latina en la década del 90, a través de las privatizaciones y de los préstamos al sector privado, siendo el sector público el que paga su deuda para permitirle al sector privado endeudarse.. (...) No hay economía que pueda desarrollarse sin una consolidación del mercado interno y esto es fruto de mayores niveles de equidad que el modelo neoclásico ni siquiera toma en consideración" (Ugarteche, 1997, p. 145 a 147).*

Tras la crisis del 29, catorce países latinoamericanos dejaron de pagar la deuda y eso permitió el proceso de industrialización hacia el mercado interno. ¿Qué está impidiendo que los deudores hagan un frente común para anular la deuda?

En los años treinta el debilitamiento de los países imperialistas era más fuerte que en los ochenta, y los países latinoamericanos aprovecharon esa debilidad. En los ochenta, Estados Unidos había aprendido la lección e inmediatamente propuso una forma de financiación de la deuda a través del plan Baker y luego del plan Brady. Estaba, además, en plena ofensiva mundial "tras sus derrotas en Vietnam, Irán y Nicaragua" para afirmarse como principal potencia económica y militar. Pero, sobre todo, hubo una gran complicidad de los gobernantes del Tercer Mundo ya que promovieron la socialización de la deuda a través de la responsabilización del Estado de toda la deuda, pública y privada. Las dictaduras militares de América Latina jugaron un papel en el desvío de los préstamos a cuentas bancarias del Norte, o sea que una parte del dinero ni siquiera llegó al destino y se quedó en los bancos del Norte. El país se empobrece pero la clase capitalista se enriquece y el personal político también se enriquece a través de la corrupción. Fue entonces que surgieron los planes de ajuste estructural.

Pasan a aplicarse planes de ajuste privatizando empresas públicas. El Estado pierde margen de maniobra económica pero la clase política se enriquece. La corrupción y el divorcio de la clase dominante de sus pue-

blos impiden que haya un frente para el no pago de la deuda porque además se entregaron ejes de la soberanía nacional. Lo curioso para la izquierda es que en los años sesenta y setenta había un radicalismo contra la burguesía nacional que contrasta con la situación actual, porque ahora tenemos una crisis mucho más profunda que en los ochenta. Surge un nuevo reto para la izquierda latinoamericana que debería llevarla a reactualizar la propuesta de Fidel Castro de 1985 (un frente continental en favor del no pago de la deuda) completándola con políticas nacionales incluyendo: la aplicación de impuestos progresivos a los ingresos y el patrimonio, un mayor gasto social que genere empleos, controles a los movimientos de capitales y acciones conjuntas, reforma agraria radical.

#### **VOLVIENDO AL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN EN SU CONJUNTO**

Desde la década de los 80, se asiste en el ámbito mundial a un empobrecimiento masivo como resultado de políticas deliberadas bajo el nombre de "neo-liberalismo". La mayoría de población mundial vive peor que hace 20 años.

La mundialización/globalización va a la par de una ofensiva planetaria del Capital contra el Trabajo de los asalariados y de los pequeños productores.

La globalización es inseparable de la desregulación de los mercados de capitales decididos por los gobiernos de las principales potencias económicas y por las instituciones financieras multilaterales (Banco Mundial, FMI,

Banco de Pagos Internacionales) que están a su servicio.

La riqueza es producida por el trabajo humano y la naturaleza. Una parte creciente del sobreproducto del trabajo humano es desviado hacia la esfera financiera por los poseedores de capitales que invierten una fracción decreciente de este sobreproducto en la esfera productiva. Este proceso no es que no tenga fin, sino que sólo lo tendrá gracias a la acción de los oprimidos, a riesgo de no hacerlo de recaer en crisis financieras (crash) cada vez más frecuentes y de amplitud multiplicada.

La globalización implica una financierización creciente de la economía de todos los países del planeta, al punto que algunos autores hablan de una "tiranía" de los mercados financieros que reduce enormemente el margen de maniobra de las políticas gubernamentales. Pero atención, no se puede deducir de esto que se llegó a un punto de no retorno. Los mercados financieros pueden ser nuevamente disciplinados si el poder político lo decide.

La globalización no es un proceso puramente económico. Las políticas llevadas a cabo por un número creciente de gobiernos que han seguido la vía abierta por la administración Reagan y el gobierno de Thatcher, en el inicio de los 80, la han acelerado poderosamente. Ellos han reducido deliberadamente la posibilidad de intervención de los poderes públicos.

Luego de 20 años de políticas neoliberales, el crecimiento económico no ha alcanzado el nivel de las tres décadas que siguieron a la segunda guerra mundial. El desarrollo no está

solamente retardado sino que implica, en el cuadro neoliberal, un aumento de las desigualdades tanto al interior de cada país como entre los países del Centro y de la Periferia.

El desempleo del Norte no es debido al traslado masivo de centros de producción del Norte hacia el Sur y el este europeo. Es interesante citar los claros resultados de un trabajo de fondo que es el objeto de dos documentos de trabajo del muy serio NBER (National Bureau of Economic Research, 1997). La base del trabajo está asentada en un enorme panel de multinacionales de USA con sus filiales, estudiadas durante diez años, de 1983 a 1992. El reemplazo del empleo de las casas matrices de los países industrializados por el empleo en sus filiales implantadas en el Tercer Mundo es marginal. Por el contrario, existe una fuerte sustitución entre las diferentes filiales. Los autores notan que "el desarrollo de la inversión en países como Brasil amenaza mucho menos el empleo en las casas matrices de los Estados Unidos que el empleo en las filiales de países en desarrollo de Asia". En segunda instancia, los minuciosos econométricos comparan las diferentes filiales entre ellas y amplían este resultado, para mostrar que "las actividades de las filiales en los países en desarrollo son más complementarias que sustitutas con las de filiales de los países desarrollados". Aún entre filiales nos encontramos con la misma idea, la de la competencia entre trabajadores de diferentes filiales, pero entre filiales pertenecientes a países comparables desde el punto de vista de la califica-

ción del trabajo. Nike nos da una ilustración práctica a este estudio. Uno de sus principales subcontratistas en Indonesia aprobó en 1996 un aumento del 10,7% a sus salarios. Esto preocupa a un portavoz de Nike que se pregunta si Indonesia no está en tren de "transformarse en muy cara con relación al mercado". Misma cuestión respecto a Vietnam, donde el grupo despidió a 447 asalariados sobre un total de 6.000: ellos tuvieron la osadía de luchar por un aumento salarial que les permitiera sobrepasar el salario mínimo de US\$ 45 por mes (Le Monde, 24 de junio de 1997).

La globalización en curso implica una recolocación de las inversiones, de la producción y del intercambio en los tres polos principales en el plano industrial, financiero, comercial y militar: la tríada América del Norte-Europa Occidental-Japón.

El Tercer Mundo y el ex-bloque del Este son marginalizados, con algunas excepciones. En el interior de estas dos regiones del mundo, que abarcan el 85% de la población mundial, se asiste asimismo a una marginalización creciente de la mayoría de la población, concentrada en las regiones más pobres.

En los países del Norte, una minoría creciente es excluida de la actividad productiva y vive gracias a los mecanismos de solidaridad colectiva conquistados por la lucha de las oprimidas/dos a lo largo del siglo XX (Sistema de Seguridad Social).

La globalización implica a la vez, en la fase actual, una **apertura** de fronteras a los movimientos de capitales y un **cierre** de fronteras de los

países industrializados contra los pobladores del Tercer Mundo y del ex-bloque llamado socialista.

La mundialización/globalización acelera el movimiento de concentración de los capitales en manos de algunos centenares de empresas. El poder de las multinacionales se agranda y converge en una situación de oligopolio.

No obstante es preciso no exagerar el proceso. La competencia entre las multinacionales es vigorosa, lo que les impide constituirse en una suerte de cartel mundial. Además, como indicación de los límites de la mundialización/globalización, las multinacionales no se han emancipado de los Estados. Como regla general, ellas se apoyan en el Estado del país del cual son originarias. Es necesario procesar un nuevo giro que coloque la satisfacción de las necesidades humanas en el centro de las políticas aplicadas. En este sentido, es preciso tomar medidas contra los detentores de capitales. Los oprimidos/das pueden transformarse en actores de un cambio revolucionario. La mundialización no es una barrera infranqueable y aquellos que afirman que sí lo es, deberían pensar que son ellos los que pueden ser sobrepasados por la realidad o derrumbados por los oprimidos.

### **Frente a la Globalización neoliberal, hace falta globalizar las respuestas.**

El pensamiento neoliberal desarrolla la noción de ineluctabilidad: el sistema que está, debe ser porque él está; la mundialización/globalización tal y como ella se desenvuelve es in-

soslayable, y todos y todas deben ajustarse a ello.

Se sume así en el misticismo y el fatalismo. No obstante, una mirada atenta sobre la historia, demuestra la incongruencia de la idea de "irreversibilidad". Pongamos el ejemplo del dominio financiero. A comienzos del siglo XX, la libertad de los movimientos de capitales asegurada por el patrón oro, y la libertad de cambios garantizada por los tratados de comercio e inversiones, parecían irreversibles. La primera guerra mundial vino a barrer con todo esto. En los años 20, la potencia de los mercados financieros parecía tan irreversible como lo pretende ser actualmente. El crack de 1929 y la larga crisis que lo siguió, han obligado a los gobiernos a supervisar estrechamente las actividades bancarias y financieras. Al finalizar la segunda guerra mundial, los gobiernos de los principales países capitalistas vencedores se pusieron de acuerdo para dotarse de instrumentos de control financiero a nivel internacional, el FMI tenía fundamentalmente por objetivo velar por este control (su artículo VI lo estipula explícitamente). Varios gobiernos de Europa Occidental emprendieron a partir de 1945, bajo la presión del mundo del trabajo, amplios programas de nacionalizaciones, incluyendo a bancos.

Las certidumbres teóricas neoliberales manifestadas hoy día no valen apenas más que las de los liberales o conservadores en el poder en los años 1920 antes del crack financiero. El fracaso económico y el desastre social provocados por los liberales de hoy podrían desembocar en nuevos grandes cambios políticos y sociales.

La mundialización no es un bulldozer que aplasta todo a su paso: las fuerzas de resistencia son reales y vivas. La mundialización está lejos de haber logrado un sistema económico coherente: las contradicciones en el seno de la Tríada son múltiples (contradicciones entre potencias imperialistas, contradicción entre empresas, descontento social, crisis de legitimidad de los regímenes en el poder, criminalización del comportamiento de los grandes actores económicos). Es más, las contradicciones entre el Centro y la Periferia se refuerzan ya que la dinámica actual de la mundialización es excluyente. Los pueblos de la Periferia constituyen más del 85% de la población mundial: los que creen que van a dejarse marginar sin reaccionar cometen una gran equivocación, como los gobiernos que en los años 40 y 50, creían todavía en la estabilidad de sus dominios coloniales en África y en gran parte de Asia. Finalmente en el interior de la Periferia, las autoridades que aceptan la vía neoliberal pierden progresivamente elementos de legitimidad (ver lo de Indonesia en 1998). En general, las clases dominantes en estos países no tienen muchas perspectivas de progreso que ofrecer a la gran masa de la población.

¿Por qué excluir que el descontento social se exprese de nuevo a través de proyectos emancipadores? No hay que dar por sentado que el descontento social deba tomar la vía de lo "étnico" o religioso. En medio de situaciones tan dramáticas como las de Argelia, Ruanda, Indonesia, fuerzas significativas actúan con un proyecto progresista. No hay ni fatalidad económica ni situación política que no

pueda modificarse bajo la acción de las fuerzas sociales.

Hoy todas las respuestas a la globalización son fragmentadas a pesar del fracaso del modelo neoliberal. Quizá lo positivo es que en los países centrales hay una radicalización evidente. En comparación con el período de Reagan, cuando logró desarticular al movimiento obrero, ahora hay triunfos como en el correo privado ups y General Motors, pero sobre todo implosiona la simpatía social que despiertan esas luchas, así como la reactivación de los movimientos sociales en Europa, sobre todo en Francia. Asistimos a una respuesta de sectores sociales que logran algunos resultados en base a una nueva alianza entre trabajadores sindicalizados y desocupados, sin techo, indocumentados, antirracistas, movimientos feministas y ecologistas. Para los que pertenecemos a la generación del 68 aparecen nuevos actores que convergen con sectores del Tercer Mundo y los excluidos del primero. Demandan desde la anulación de la deuda externa hasta la solución de los problemas de los sectores marginalizados. Tal vez sea el comienzo de un cambio.

En el presente una alternativa debe comprender diferentes dimensiones:

Una dimensión política. Si el poder político ha abandonado deliberadamente una parte de su poder de control, permitiendo así la desregulación de los movimientos de capitales, puede, bajo presión popular, deliberadamente retomar este control ("voluntad política"). Si no toma este camino, puede igualmente ser derrocado.

Una dimensión ciudadana y una visión de clase. Los y las de abajo, con todas sus organizaciones, provengan del movimiento obrero del siglo XIX (partidos, sindicatos), o bien provengan de otros movimientos populares, de nuevos movimientos sociales de la segunda mitad del siglo XX, deben reapropiarse del derecho de intervención, el derecho de control, el derecho de presión sobre los otros actores y plantearse en la práctica la cuestión del ejercicio directo del poder.

Una dimensión económica. La conjunción de las otras dimensiones debe converger en decisiones económicas cuyo eje esencial estará constituido por medidas apremiantes contra los movimientos de capitales y sobre los que deciden: sus poseedores, los capitalistas.

La evolución del capitalismo hoy día pone otra vez en el orden del día el debate sobre una nueva radicalidad. En efecto, las formas anteriores de compromiso han sido barridas por la crisis económica y la ola neoliberal.

El compromiso social fordista en el Norte, el compromiso desarrollista en el Sur, el control burocrático en el Este, donde existieron, no habían hecho desaparecer el uso de la fuerza por parte de los poseedores del poder, todo lo contrario, pero la vía seguida iba a la par con algunos elementos de progreso social. Fue este último elemento lo que permitió en algunos casos los compromisos. Estos compromisos fueron rotos por la lógica actual del Capital y por las decisiones de los gobernantes. Es preciso oponer una nueva marcha rupturista, antisistémica. Ello implica que los de

abajo se transforman en actores auténticos de los cambios y de la gestión de estos cambios. Esto implica, de manera necesaria, que los movimientos sociales sean fieles a los intereses de aquellos y aquellas a quienes representan; que tengan una independencia rigurosa en relación a los poderes políticos. No podrán asegurar esta fidelidad más que desarrollando una verdadera democracia interna privilegiando la expresión de la gente día tras día, favoreciendo la elaboración de alternativas, estimulando la concreción de las estrategias para alcanzarlas.

### **Una acción concertada de los trabajadores y de los movimientos sociales**

La ofensiva neoliberal es tal que se necesita una acción concertada de los asalariados(das), de los oprimidos/das en general, del mundo entero. Es necesario para abolir el desempleo. Para hacerlo desaparecer se precisa una reducción generalizada del tiempo de trabajo, sin pérdida salarial y con contratación de trabajadores compensatoria; es necesaria esta acción para hacer frente a las deslocalizaciones y los despidos. El apoyo de los trabajadores del Norte a los trabajadores del Sur es indispensable para que éstos obtengan aumentos salariales y, de forma general, los derechos sindicales que les permitan lograr el nivel de las condiciones de vida de los trabajadores del Norte.

En la hora actual, si el mundo del trabajo es todavía la palanca más poderosa para intervenir en la lucha política, es vital asociarse lo más es-



trechamente posible con todas y todos que están al margen de la producción. Se necesita también asociar a todos los movimientos sociales que luchan contra la opresión sea cual sea las formas que tomen.

### **Pesimismo de la razón y optimismo de la voluntad**

Si es necesario tener un "pesimismo de la razón" para comprender plenamente la magnitud del ataque neoliberal, de la fuerte organización de sus promotores, hay que actuar también con el "optimismo de la voluntad" que anima a sectores enteros de la población mundial

Sin la resistencia que hemos visto, pertinaz, determinada, valiente, en los cuatro rincones del planeta, las fuerzas motrices y los nuevos conversos de la mundialización habrían marcado puntos mucho más significativos de lo que lo han hecho. Es ya un resultado, aunque no sea suficiente.

### **Romper el aislamiento de las luchas**

Ya se ha dicho, la clase capitalista ostenta un inmenso control sobre los medios periodísticos, sobre todo televisivos. No es de su interés propagar en el mundo las imágenes de las luchas mostrando la creatividad de los oprimidos(as).

Ocurre frecuentemente que nos muestran los enfrentamientos con la policía o el ejército, pero es más raro que se nos dé el detalle de la lucha, la ingeniosidad de los trabajadores, los hallazgos de los manifestantes, las actividades que dieron sus

frutos. Esto sería un riesgo en efecto, pues daría ideas a otros movimientos lo que representa un peligro para la clase capitalista. Por el contrario, se puede medir el enorme impacto de movilización que representan los medios cuando informan sobre la amplitud e inteligencia de un movimiento. Un ejemplo: el movimiento huelguístico de noviembre-diciembre de 1995 en Francia suscitó tal simpatía que los medios no pudieron minimizarlo y la expresión de esta simpatía revelada a una escala importantísima sirvió para ampliar el movimiento.

Las luchas no decaen, tienen tendencia a multiplicarse en proporción a los ataques. Uno de los problemas más duros que la resistencia encuentra, es este sentimiento de aislamiento y ciertamente, una de las apuestas más importantes para los progresistas es romper este aislamiento y trabajar por la convergencia de las luchas.

En todas partes el mundo se estremece, desgarrado por el sentimiento de una indignidad forzada, empujado por el deseo de vivir mejor, sublevado por la injusticia y la violencia de un sistema que quiere presentarse como el *nec plus ultra*, como el fin de la historia. En diferentes recodos del planeta, las medidas de los "sangradores de la tierra" no caen en la apatía. Es importante saberlo.

### **"Las Otras Voces del Planeta": unos ejemplos de convergencias**

Se organizan redes a escala internacional apuntando al enemigo común: el G7 y las instituciones de Bretton Woods, guiadas por las multinacionales y el Capital en general. Los movi-

mientos progresistas de Alemania marcaron el tono en 1982 con ocasión de la reunión anual del G7. En Francia, siete años más tarde, numerosos movimientos sociales, partidos de la izquierda radical y artistas franceses prosiguieron. En efecto, en julio de 1989, en el momento del bicentenario de la Revolución, centenares de miles de personas protestaron contra la sesión que tenía el G7 a dos pasos de la Bastilla, en esta fecha simbólica. Y luego las contra cumbres se multiplican. No hay reunión internacional, hecha bajo el signo de la mundialización, que pueda reunirse tranquilamente: la resistencia se manifiesta. Río, 1992; El Cairo, 1994; Madrid, 1994, cuando las instituciones de Bretton Woods festejaron con un fasto incongruente, la lógica mortal de sus cincuenta años de existencia. "50 años, ¡ya basta!", el grito lanzado por las "Otras Voces del Planeta", se transforman en el signo de reunión de una serie de movimientos en el mundo, en los Estados Unidos, en Canadá, en Sudáfrica, en la India, ... Copenhague y Bruselas en marzo de 1995 cuando la ONU se inclinaba ceremoniosamente por el desarrollo social. Halifax, junio de 1995, el G7 otra vez. Pekín, 1995, cuando la ONU se ocupa del porvenir de las mujeres; Ginebra, noviembre de 1995, simposio internacional contra la OMC. Lille y Lyon, 1996, el G7 otra vez; Chiapas, 1996, primer encuentro intercontinental "contra el neoliberalismo, por la humanidad" convocado por los zapatistas; Manila, noviembre de 1996, cuando se reúne la cumbre de la APEC (cumbre de 18 jefes de Estado del conjunto Asia-Pacífico); Port Louis, Isla Mauricio, abril de 1997, 1.200 sin-

dicalistas analizan y denuncian la mundialización bajo todas sus formas; Amsterdam, junio de 1997, cuando el Consejo de Ministros Europeos prueba consolidar una Europa anti-social: 50.000 personas en la calle por una Europa de fronteras abiertas, por una Europa de los pueblos... Caracas, julio de 1997, cumbre del continente latinoamericano para intentar definir una estrategia para el 3er. milenio sobre la cuestión de la deuda externa; Estado Español, fines de julio de 1997, segundo encuentro internacional contra el neoliberalismo; La Habana, fines de julio-inicio de agosto de 1997, 18vo. Festival Mundial de la Juventud: 9.000 jóvenes del mundo entero se burlan de la ley Helms-Burton; Hong Kong, setiembre de 1997, los movimientos sociales organizan una contra cumbre durante la reunión anual del BM y del FMI, Ginebra, febrero 1998, primer encuentro mundial de la "Acción Mundial de los Pueblos", en Birmingham, mayo 1998, cadena humana de 80000 personas contra la cumbre del G7 + 1...; *Junio 1998: creación en Francia de la asociación ATTAC (Acción para una Taxa sobre las Transferencias especulativas para Ayudar al Ciudadano)*; 1999: las movilizaciones a nivel mundial para la anulación de la deuda externa bajo el lema Jubileo 2000".

#### **PISTAS PARA ALGUNAS ALTERNATIVAS**

Presentamos algunas alternativas para el debate. Algunas propuestas que se encontrarán en esta última parte son planteadas por movimientos sociales de diferentes países. Son producto de su reflexión o el resultado

de trabajos realizados en instituciones internacionales de investigación. Lo que reunimos aquí no constituye ni un programa exhaustivo, ni un conjunto para tomar o dejar. Son propuestas, pistas. A lo mejor son condiciones necesarias pero no suficientes. Se trata de contribuir a la preparación de un debate imprescindible sobre las alternativas

### **Partir de las necesidades prioritarias**

#### *A nivel del conjunto del Tercer Mundo*

Según los documentos oficiales de UNICEF, de PNUD y del Banco Mundial (PNUD, 1994), serían suficientes 90 mil millones de dólares en diez años para:

Dar las atenciones médicas elementales a todos, vacunar a todos los niños, eliminar las enfermedades graves y disminuir a la mitad las formas benignas de malnutrición, reducir a la mitad la mortalidad de niños menores de 5 años.

Cada año, 10 millones de niños mueren de enfermedades fácilmente curables o de hambre antes de llegar a los cinco años.

**Costo: 5 a 7 mil millones de dólares anualmente durante 10 años.**

**Garantizar el acceso universal al agua potable.** 1.200 millones de personas no lo tienen.

**Costo: de 10 a 15 mil millones de dólares en 10 años.**

Reducir a la mitad el analfabetismo de los adultos, brindar enseñanza

primaria universal, bajar las tasas de analfabetismo de las mujeres asimilándolas a la de los hombres.

**Costo: 5 a 6 mil millones de dólares en 10 años.**

#### **A nivel mundial**

#### *Garantizar el empleo para todos*

En el Norte, el debate sobre la **reducción del tiempo de trabajo** está en plena ebullición. Se trata, si se realiza radicalmente y de forma generalizada, sin pérdida de salario, de una palanca potente para garantizar a cada uno y cada una un empleo. *"Es preciso explícitamente apuntar a la abolición del desempleo, que es el instrumento principal de una formidable discriminación social. Todos los debates sobre la desaparición del trabajo asalariado, las maravillas de la plena actividad y del tiempo libre no deben ser obstáculos, ya que ellos no podrán plantearse correctamente mientras no participe todo el mundo en la discusión. Es por ésto que la reducción generalizada del tiempo de trabajo es el eje de una salida igualitaria de la crisis social"*<sup>3</sup>.

Tal proyecto implica la puesta en práctica del control obrero sobre el ritmo y la organización del trabajo (prohibición total de las horas extras, no a la aceleración del ritmo de trabajo) para garantizar la plena aplicación de estas medidas. En el Sur y en Este, la reducción del tiempo de trabajo es igualmente prioritaria. Además de tratar de alcanzar la justicia social, esta

3. (Husson, 1996, *Misere du Capital*, Edition Syros, Paris, p. 220).

medida que implica un aumento de los ingresos de las mayorías permitiría reactivar una demanda interna cada vez más desfalleciente.

### *Garantizar el acceso a la tierra*

La tierra para aquellos y aquellas que la trabajan es una reivindicación que guarda toda su actualidad. Para una gran parte del Tercer Mundo, la cuestión de fondo para un despegue hacia un desarrollo durable y socialmente equitativo, es la cuestión de la tierra. Garantizar el acceso individual o colectivo a la tierra así como a los medios para valorizarla (créditos baratos, infraestructura, medios de comunicación), es un objetivo fundamental a comienzos del Tercer milenio. La necesidad de reformas agrarias profundas se hace sentir en numerosos países. Para no considerar más que dos países importantes en población: India y Brasil, nos muestran a decenas de millones de campesinos sin tierra. Permitir que aquellos y aquellas que quieren trabajar la tierra tengan acceso a la misma, limitará fuertemente el éxodo rural hacia las megalópolis del Tercer Mundo.

Ello permitirá también reducir el aumento del ejército de reserva industrial. En consecuencia, se disminuirá la presión hacia la baja en los salarios en las industrias de estos países (tendría un efecto similar en el plano internacional). Esta cuestión del acceso a la tierra tiene igualmente actualidad en varios países del Norte.

### *La emancipación de las mujeres*

Las mujeres son las primeras víctimas de las políticas de austeridad,

tanto en el Sur como en el Norte. Ya oprimidas en la sociedad patriarcal, ellas sufren de lleno los ataques al nivel del empleo, de los ingresos, de los derechos adquiridos. Ello restringe aún más su participación en la vida económica, social y política. Sin embargo su actividad es tal que ignorar la dimensión femenina significa negar toda idea de desarrollo. El Informe 1995 del PNUD estima en 16 billones de dólares (o sea 16.000.000.000.000 dólares) la actividad humana que no está evaluada en función salarial (o sea cerca del 70% de la producción mundial, oficialmente estimada en 23 billones de dólares).

De esta suma, 11 billones de dólares corresponden a la contribución "invisible" de las mujeres. Reconocer este aporte, y sobre todo, inscribirlo en las relaciones sociales reales entre los hombres y las mujeres está todavía por realizarse. En los siglos XIX y XX, en los países industrializados, las mujeres lucharon para conquistar sus derechos y reducir la distancia que les separa de la igualdad con los hombres. En momentos en que el Banco Mundial juega con la promoción de las mujeres para utilizarlas como vector del capitalismo, es muy importante que las mujeres del Sur y del Norte se emancipen según su propia agenda.

### **Quién puede poner en marcha las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos prioritarios**

François Chesnais tiene razón cuando escribe: *"Con formas que habrá que inventar y que integren todas las lecciones de este siglo, es difícil ver como la humanidad podrá evitar*

*tomar medidas de expropiación del capital. Puede ser, una vez más, que subestimemos la flexibilidad del modo dominante así como la capacidad de los que lo gobiernan. Puede ser que los acontecimientos nuevamente nos quiten la razón. Pero dudamos, por ejemplo que los Estados del G7 restablezcan próximamente su control sobre los mercados financieros y los sometan a una regulación estricta, que se pronuncien por la anulación de la deuda del Tercer Mundo y del Cuarto Mundo, o que las empresas de la mayor parte de los países de la OCDE aceptarán por el simple efecto de la persuasión intelectual pasar a la semana de 35 ó 30 horas,... Es entonces a la discusión con "los de abajo" y con todos los que se identifican con ellos que este libro quiere contribuir<sup>4</sup>.*

En lo que concierne al FMI y al Banco Mundial, ¿son estas instituciones reformables? Es legítimo dudarlo. ¿No deberían ser reemplazadas por otros organismos que aseguren la regulación de las transferencias de capitales, ofreciendo créditos a bajo interés sin ligarlos a una condicionalidad monetarista, neoliberal, devolviendo a los países de la periferia una parte de lo que se les ha robado? ¿No tendría la humanidad que dotarse de instituciones internacionales mediante las cuales los pueblos se reconozcan verdaderamente? Instituciones donde los mandatarios nacionales podrían debatir de manera pública (con retransmisiones radiales y televisivas) las cuestiones centrales de la humanidad? Instituciones donde no sería el peso del PNB o la fuerza militar de algunos

países -cuando no de un país- los que determinen las decisiones?

## **CÓMO FINANCIAR LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES SOCIALES A NIVEL MUNDIAL?**

### ***A nivel de todo el Tercer Mundo***

#### *La anulación de la deuda*

La deuda externa del Tercer Mundo en su globalidad se eleva a 1.940 mil millones de dólares a fines del año 95 (OCDE, 1996). Esta cifra, a primera vista impresionante, representa menos del 10% de todas las deudas contraídas a nivel mundial. Esta cifra está todavía más relativizada cuando se tiene en cuenta que implica al 85% de la población mundial. El Norte industrial con su 15% de la población está mucho más endeudado que el Tercer Mundo.

Respecto a Africa Subsahariana, la demostración es aún más explícita: su deuda representa solamente el 1% del total mundial de las deudas contratadas, en dólares y en monedas fuertes, aunque su población -590 millones de habitantes- representa más del 10% de la población mundial. Por el contrario, el peso que el pago de esta deuda representa en sufrimientos para las poblaciones locales, es ciertamente el más pesado del planeta. El servicio de la deuda que Africa Subsahariana paga anualmente representa más de cuatro veces el conjunto de los presupuestos de la salud y la educación de los países en cuestión.

4. (Chesnais, La Mondialisation du Capital, edition Syros, paris, 1994).

La anulación de la deuda, de África Subsahariana en particular, no representaría entonces ningún riesgo para la economía mundial. Rehusar anularla equivale rehusar dar asistencia a un pueblo en riesgo de muerte.

Más generalmente, se podría anular enteramente la deuda del Tercer Mundo. Ya fue reembolsada bajo distintas formas.

### **La expropiación de los haberes adquiridos robando al pueblo y depositados en el exterior por los capitalistas**

En 1995, la deuda externa de América Latina y el Caribe llegó a 529 mil millones de dólares mientras que los depósitos en el extranjero pertenecientes a ciudadanos latino-americanos se elevó a 366 mil millones de dólares. Estos depósitos equivalían entonces a más de dos tercios de la deuda externa. Cabría preguntarse que parte de estos depósitos son producto del desvío del dinero de la deuda, del robo de los bienes nacionales, del comercio de drogas, de armas.

Vista la importancia de los depósitos en el extranjero de los poseedores de capitales del Sur que se enriquecieron sobre las espaldas del pueblo por el robo puro y simple y/o por la fuga organizada de sus capitales, es necesario realizar un catastro de las fortunas depositadas en el extranjero. Esto implica que las autoridades de cada país, bajo presión de los movimientos sociales, tomen disposiciones legales levantando el sigilo bancario tanto en el plano nacional como en el internacional.

Posteriormente, se podrían enviar requisitorios a los bancos privados extranjeros, tendientes a identificar a los depositantes y las sumas en cuestión, con lo que se podrá estimar las multas por evasión fiscal, que deberán ser ingresadas a la caja del Estado, ya que de facto han sido eludidas.

Como los poseedores de capitales en el extranjero son propietarios de fondos en su país de origen, estos fondos pueden ser secuestrados en tanto las multas no sean pagadas. Si ellas no lo son, una parte de los bienes en el país podrían ya ser recuperados y transferidos al dominio público.

De la misma forma, para calcular el impuesto excepcional sobre la fortuna (otra medida que no hay que confundir con la multa), habría que tomar en cuenta los fondos establecidos en el extranjero. Es preciso que los haberes mal adquiridos, depositados en el extranjero por los capitalistas y sus amigos gobernantes sean devueltos a sus pueblos y sirvan de un fondo de desarrollo controlado democráticamente por las organizaciones populares.

### ***En el plano mundial***

#### ***El impuesto sobre la fortuna propuesto por la CNUCED***

La CNUCED propone, en su informe de 1995, imponer un importante impuesto único y no renovable sobre la riqueza para reducir los déficits presupuestarios.

El impuesto sobre el patrimonio representa una tasa sobre la fortuna de los poseedores de capitales y debería ser aplicado en todo el mundo.

## Finanza internacional

### La propuesta Tobin de tasar las transacciones internacionales

James Tobin, ex- consejero de J.F. Kennedy, economista keynesiano, premio Nobel de economía en 1981, demostró que el monto de movimientos de capitales realizados tiene fines puramente especulativos y equivalen diariamente más del 90% de las transacciones financieras internacionales. En 1995, según el BPI, estas transacciones cotidianas llegaban a 1.400 mil millones de dólares. Se calcula que una tasa del 0,5% sobre estas transacciones especulativas reportaría el primer año de su puesta en escena más de 1,8 billones de dólares (la medida no puede ser recurrente ya que tiene un efecto disuasivo). Esta demostración permite comprender que es posible encontrar dinero aplicando una medida de simple justicia social. Esta medida presenta otras ventajas: frena la especulación, refuerza la autonomía de las políticas monetarias nacionales.

### Otras prioridades y temas a debatir

#### *La dimensión ecológica*

La crítica de las actividades del Banco Mundial y del FMI pone en evidencia los desastres ecológicos que han contribuido a provocar, a niveles local y mundial. Toda alternativa sería debe incluir la dimensión ecológica. Se nos dice ahora que el único crecimiento que vale es el del consumo y/o producción. Un mundo ecológicamente viable implica al contrario una disocia-

ción entre el crecimiento del consumo mercantil y una mejora en la calidad de vida. Es aberrante que la gestión de los Fondos para el Medio Ambiente (FMA) haya sido atribuida, luego de la conferencia de Río en 1992, al Banco Mundial. Las consecuencias negativas de esta decisión fueron inmediatamente visibles. Ningún progreso serio fue realizado en la realización de los objetivos fijados por la conferencia de Río: la evaluación que tuvo lugar en New York en julio 1997 confirmó los enormes obstáculos existentes fundamentalmente por parte de los Estados Unidos.

#### *Derechos de propiedad intelectual*

Entre las grandes medidas a tomar, figura también la protección de los derechos de propiedad intelectual, entre otros los que provienen de los conocimientos y prácticas ancestrales de los campesinos de los países del Tercer Mundo. Son ellos en efecto, quienes a lo largo de centenares de años han producido una selección y adaptación de productos agrícolas que actualmente les son robados por las multinacionales (Shiva, 1994). No solamente roban el código genético de estos productos sino que los hacen patentar y exigen en consecuencia retribuciones por el uso de esos productos.

#### *Productos con alto valor agregado del Sur*

En relación a otros tipos de productos, los de alto valor agregado, es preciso permitir a los países del Tercer Mundo producirlos en toda su gama. La política de la nueva Organi-

zación Mundial del Comercio va en contra de esta libertad. De hecho, por presión de los Estados Unidos, por ejemplo multiplica las trabas al desarrollo de la industria farmacéutica (en India y en Colombia), y de la industria informática (en Brasil). Los Estados Unidos con su bloqueo a Cuba obstaculizan las exportaciones de productos farmacéuticos cubanos, que son reconocidos como de alto valor y de alta calidad, al resto del mundo.

*Proteccionismo del Sur, desconexión parcial e intercambio Sur-Sur*

Es normal que los países de la Periferia deseen satisfacer las necesidades prioritarias de sus pueblos y, para hacerlo, realizar un despegue económico -fundamentalmente industrial- tomando medidas proteccionistas contra el mercado mundial y los países del Norte en particular. La aplastante mayoría de las naciones modernas, en un momento clave de su historia, aplicaron medidas proteccionistas fuertes para preparar o acelerar su despegue económico (por no mencionar más algunos ejemplos: Gran Bretaña, Estados Unidos, Japón y más recientemente, Corea del Sur). Una desconexión parcial es de considerar en este caso. Es necesario volver al debate sobre esta cuestión que ha sido subestimada bajo la presión de la rapidez del movimiento de desregulación internacional en las dos últimas décadas.

Se precisa igualmente desarrollar los intercambios y las complementariedades entre los países del Sur. En suma, se trata de que ellos organicen una coexistencia entre zonas diferen-

ciadas para evitar la marginación y el despojo. Esto supone introducir "compuertas", regulaciones, en fin, una suerte de proteccionismo de forma de no exigir de hoy para mañana que los pequeños campesinos del Sur sean obligados a pelearse con la hipercompetitividad de los grandes productores del Norte que además, están subvencionados. Hay que reivindicar este proteccionismo como herramienta de planificación de las diferentes zonas de la economía mundial, lo que no supone la autarquía sino la regulación (estabilización, contratos de intercambios durante períodos largos, precios garantizados, tasa de interés desconectadas del mercado, etc.).

*El comercio de armas*

Pretender anular la deuda sería una catástrofe para la economía mundial es pura hipocresía e implica negarse a buscar en otra parte, a costa de los capitalistas, soluciones de fondo. Sin embargo éstas no faltan. Falta agregar otra sobre la cual se han escrito muchos artículos y hecho muchas exposiciones: la necesidad de reducir drásticamente el comercio de armas.

La inmensa mayoría de la producción armamentista es realizada en los países industrializados del Norte. Estos países, mediante el otorgamiento de créditos a la exportación, fomentan en los países del Tercer Mundo la compra de armas a pesar del discurso hipócrita que pretende lo contrario. Como prueba, los Estados Unidos hacen la corte a los gobernantes de América Latina para convencerlos de renovar sus armamentos, fundamen-



talmente sus flotas aéreas. Reducir de forma drástica los gastos en armamentos y encaminarse en la vía del desarme integral permitiría recolectar los enormes dividendos de la paz y repartir el beneficio entre todos. Esta manera de recuperar fondos para un verdadero desarrollo acompaña entonces las reivindicaciones por el desarme integral y la reconversión de las industrias de guerra.

#### *Medidas complementarias indispensables*

Las líneas principales de las soluciones se acompañan de una serie de medidas que contribuyen estrechamente al éxito de las mismas:

- puesta en marcha de regímenes auténticamente democráticos: elecciones libres, derechos de organización y expresión, derechos de manifestación y de huelga...; valorización de las expresiones culturales nacionales;
- restablecimiento de la soberanía política y económica;
- abandono del "todo para la exportación" y vuelta a la seguridad alimenticia con la garantía del desarrollo de un fuerte sector agrícola alimenticio;
- aumento de los gastos sociales del Estado;
- desarrollo del rol redistributivo del Estado por la progresividad del impuesto sobre las rentas;
- amplios programas de obras públicas socialmente útiles y preservando el medio ambiente. Ejemplos: construcción y ordenamiento urbanos, renovación del hábitat existente, infraestructura de transportes colectivos por ferrocarriles, instalación a gran escala de

bombas de irrigación... Este programa, con gran implicación de mano de obra, debe realizarse con contratos dignos, respetando las convenciones internacionales y nacionales preservando los derechos de los trabajadores;

- campañas de alfabetización, de vacunación, de atención primaria a la salud como se han conocido con resultados extraordinarios en Nicaragua, entre 1980 y 1983, en Cuba, en la primera fase de la revolución...

#### *Medidas internacionales*

- modificación de los términos de intercambio, aumento de los precios de los productos exportados por los países del Tercer Mundo en el mercado mundial (lo que no implica automáticamente un aumento de los precios pagados por los consumidores del Norte), rechazo a aplicar los acuerdos GATT/OMC, rechazo de los Acuerdos Multilaterales sobre Inversiones (AMI);

- transferencia planificada de riquezas de los países del Norte hacia los países del Sur de forma de compensar el secular saqueo que los pueblos de éstos últimos fueron víctimas.

La aplicación de estas últimas medidas (así como la anulación de la deuda del Tercer Mundo, la aplicación a nivel mundial de un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales, la reducción drástica de la producción y el comercio de armas), implica evidentemente un amplio movimiento intercontinental puesto que no están al alcance de las autoridades de uno o aún varios países aislados.

# Entrevista

## **Conversando con Ludolfo Paramio (\*)**

Hernán Ibarra (\*\*)

**L**a caída del muro de Berlín en aquel verano de 1989 trajo con sí una crisis de la izquierda en tanto proyecto político. Esto incluso para las fuerzas políticas que no tuvieron vínculos con la ex Unión Soviética, o que sostuvieron un enfoque crítico sobre ese tipo de regímenes políticos. Sobre la crisis de la izquierda se han hecho múltiples interpretaciones. Las más conocidas son las de Bobbio y Giddens para Europa y, la de Castañeda para América Latina.<sup>1</sup> Todas esas lecturas tienen en común el argumento de que la distinción entre izquierda y derecha continúa teniendo razones y bases sociales y políticas. La entrevista sostenida con Ludolfo Paramio, se centra en aquello que sigue siendo la temática fundamental

de la izquierda como proyecto y fuerza política: la lucha contra la desigualdad social y la exclusión. Algo que supone también una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad.

**HI** El derrumbe de los regímenes de Europa del este en el año 1989, tuvo efectos catastróficos sobre la izquierda. Y aunque muchos segmentos de la izquierda no compartirían esos regímenes, se vieron arrasados por esa crisis. ¿Se han absorbido ya los efectos de ese derrumbe?

**LP** Creo que la pregunta tiene sentido planteada en América Latina, pero no estoy seguro de que en una perspectiva europea, la pregunta sea correcta. Yo tengo la impresión de

---

(\*) **Entrevista realizada en Madrid, junio de 1998. Ludolfo Paramio es politólogo. De nacionalidad española, es Director del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Madrid (CSIC). Director de la revista Zona Abierta. Autor del libro Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo**, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1988. Escribe regularmente el *El País*, y en publicaciones especializadas de ciencias sociales de España, Europa y América Latina. Actualmente investiga sobre las raíces económicas de la crisis política en América Latina.

(\*\*) **Sociólogo. Candidato doctoral del Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid.**

1. Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda*, Taurus, Madrid, 1995; Anthony Giddens, *Más allá de la izquierda y la derecha*, Ed. Cátedra, Madrid, 1996; Castañeda, *La utopía desarrollada*, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1994.

que lo que ha afectado más seriamente a la izquierda, es lo que sucede en los años 70 y a comienzos de los 80, que es la dificultad de las estrategias tradicionales de la izquierda para combatir las desigualdades y asegurar el crecimiento económico. Dicho de otra forma, la caída del muro no es nada comparada con los choques del petróleo de la década de los 70 y con la creciente limitación de las políticas keynesianas para permitir compatibilizar el crecimiento con la redistribución.

Había unas identidades de izquierda que tenían alguna relación con el socialismo real, en algunos casos, con la identificación política de algunos partidos comunistas occidentales. Había seguramente en América Latina muchas fuerzas políticas que consideraban que el socialismo real con todos sus defectos, era un referente; y a estas fuerzas las ha afectado especialmente la crisis del 89-91. La crisis que se abre con la caída del muro y termina con el golpe de la cola que trajo la disgregación de la Unión Soviética. Pero yo creo que el verdadero problema de la izquierda es la limitación de sus herramientas políticas tradicionales para realizar ese programa, un programa efectivo de redistribución con crecimiento. Insisto, esto es posible que sea una perspectiva europea, pero la crisis del bloque soviético en Europa tiene yo creo, un efecto bastante menor que las limitaciones de la socialdemocracia tradicional. En ese sentido, creo que lo más importante es saber en qué medida y la pregunta fundamental, así sea desde una periferia de Europa, el verdadero

problema, es saber en qué medida la izquierda ha aprendido a jugar con las nuevas reglas de juego internacionales, con los cambios que se ha introducido en la economía mundial desde las crisis del petróleo para acá. En qué medida ahora está en condiciones de volver a defender con credibilidad, con entendimiento, con redistribución y sin las críticas de estar todo el tiempo a la defensiva frente a la ofensiva de la derecha.

HI ¿Cuál es el espacio político de la izquierda? Si la izquierda carece de su anterior programa, y las reformas estructurales puestas en marcha, la han llevado a una posición incómoda al no disponer de un programa alternativo.

LP Ese es el punto de partida, pero yo creo que no es un problema de programa, es un problema de herramientas que es bastante diferente. Los objetivos pueden no modificarse, lo que puedes descubrir es que las herramientas anteriores no te sirven.

El espacio político de la izquierda es una coalición de clases medias, clases trabajadoras y excluidos. Una coalición que varía en sus problemas políticos según cuántos sean los excluidos, según qué tipo de trabajadores se tenga en un país, según si se tiene más de tipo industrial o más de servicios y que depende también de las características de las clases medias, en qué medida dependen más del sector exportador o dependen más de la administración del Estado, si es que dependen más de la economía nacional. Pero el espacio político para representar a ese conjunto de clases sociales es un programa de disminución de las des-

igualdades y crecimiento económico. Eso creo que no se ha alterado para nada.

Los objetivos morales o éticos del proyecto de izquierda es disminuir las desigualdades, asegurar la igualdad de oportunidades o tratar de aumentar la igualdad de oportunidades de las personas y asegurar la libertad. O si quieres en orden inverso: dar primero libertad a las personas y segundo, porque para que las personas sean efectivamente libres de poder elegir su vida y deban no estar sometidas a restricciones materiales implacables. Entonces, lo primero es asegurar la libertad política, lo segundo combatir las desigualdades más extremas o reducir las desigualdades sociales, y lo tercero, dotar de igualdad de oportunidades a las personas. En ese aspecto por ejemplo, la izquierda, puede haber tenido históricamente puntos ciegos como el no percibir la ingerente igualdad de oportunidades que tenían hombres y mujeres en nuestras sociedades y ha tardado casi un siglo - desde que la izquierda actual existe en descubrirlo. Pero finalmente ese mismo principio, el de la igualdad de oportunidades, la libertad real para elegir la propia vida el que hace aparecer esa, o al que responde la demanda de igualdad de oportunidades.

Creo entonces que ni los principios ni los apoyos sociales de la izquierda, ni su espacio social se han modificado seriamente. Lo que se modifica, insisto es que antes habían unas herramientas políticas que permitían compatibilizar con cierta facilidad los intereses de clases medias, clases trabajadoras y excluidos. Estas eran las políticas keynesianas y un Esta-

do de bienestar, que por una parte cumplía una función keynesiana garantizando la estabilidad de la demanda y permitía que el mercado interno no se estancara, y por otro lado permitía también luchar contra las desigualdades y redistribuir a favor de los que menos medios disponían.

HI Esto nos lleva al tema del Estado de bienestar y su redefinición. El Estado de bienestar tal como lo vemos ahora, está haciendo agua. ¿Qué va a ocurrir de aquí en adelante?

LP Este es el punto. Yo diría que el cambio fundamental que puede haber entre esta entrevista que me estás haciendo hoy, si me lo hubieses hecho hace 2 años, es que en este momento no tiene sentido ya seguir a la defensiva ni tampoco a la ofensiva en el terreno del Estado de bienestar. En Alemania todo el mundo sabe que tiene un Estado de bienestar monstruoso y que visto desde la perspectiva de los países de Europa del sur es exagerado: los períodos de vacaciones, la cobertura de los seguros sociales y las prestaciones del Estado de bienestar alemán desde muchos aspectos parecen excesivos, sobre todo para un trabajador español o italiano. Pese a tener ese estado de bienestar muy extenso y muy llamativo, Alemania ha conseguido cumplir los criterios de Maastricht y estar en la moneda única, y ha conseguido hacerlo después de una fase de estancamiento económico, no en su mejor momento sino en una fase difícil. Eso significa dos cosas, primero lo de la unidad europea que puede seguir adelante, pero lo más importante es que las condiciones de Maastricht son, en el caso europeo

parte de un acuerdo y son un tratado, y son unas reglas autoimpuestas. Hay que pensar que estas reglas se tienen que autoimponer o el objetivo que debe tender cualquier país aislado, que pretenda tener una economía relativamente a salvo de los embates de los mercados internacionales. Es decir, son las condiciones de bajo déficit, baja inflación, baja deuda que necesita tener un país para evitar que se produzca un efecto tequila, que se produzca una crisis de tipo asiático que se lleve por delante la estabilidad de su moneda, o que de la noche a la mañana, una devaluación salvaje impuesta por la apertura de los mercados arruine el país.

**HI** Se puede pensar de modo optimista entonces acerca de la factibilidad de redefinir el Estado de bienestar. ¿Bajo que condiciones?

**LP** El principal cambio de los 70 a los 80, una vez absorbidos los efectos del choque del petróleo, era la imposibilidad de crecer sobre la base del déficit, de tener altas tasas de inflación y de deuda y crecer económicamente de modo continuado. Y la restricción frente a la que se encontraba la izquierda era la necesidad de compatibilizar el Estado de bienestar con esas condiciones de bajo déficit y baja inflación. Si se consigue hacer, incluso con un Estado de bienestar tan extenso y tan caro como el alemán, eso significa que en general se puede hacer, es que no hay razones para seguir pensando que el Estado de bienestar es incompatible con las nuevas condiciones del mercado.

La conclusión desagradable de estos 20 años pasados, es que un país

solo puede mantener un Estado de bienestar en la medida de lo que su propia fuerza económica le permite tener. Un país no puede tener un Estado de bienestar más grande de lo que puede por vía fiscal, pero es posible crecer con alguna economía próspera con un Estado de bienestar muy poderoso. Es probable que Alemania tenga que adelgazar o racionalizar algo de su Estado de bienestar, pero lo cierto es que es perfectamente compatible el Estado de bienestar con el crecimiento económico estable y con tener controlados los equilibrios económicos. En ese sentido yo creo que hay una perspectiva diferente en el mundo, respecto a lo pasado en los 80. Parecía que el destino inevitable iba a la desaparición de los Estados de bienestar o por lo menos un recorte considerable. Ahora esto creo que se puede ver con mucha más cautela. Hacen falta medidas de corrección, de racionalización del crecimiento del gasto del Estado de bienestar a largo plazo con la evolución demográfica, a buscar fuentes de financiamiento equilibradas, problemas por decir, de ingeniería. Pero no hay una dicotomía entre Estado de bienestar y la globalización económica, no tiene porque haberla.

La segunda cuestión que creo que ha cambiado desde que Clinton ganó las primeras elecciones en Estados Unidos, mucho más ahora con la historia de Blair en Inglaterra, parece evidente que el discurso neoliberal más duro está desplazado. Se puede considerar que lo que Clinton y Blair representan es un socialismo liberal o un progresismo muy teñido de libe-

ralismo. Pero digamos que ese es el límite en este momento del mundo, que lo que se está discutiendo ahora como posibles modelos para nuestras sociedades. Es algo que oscila entre el liberalismo económico, pero con correcciones públicas para garantizar la igualdad de oportunidades como en Inglaterra o Estados Unidos. O las políticas más o menos socialdemócratas clásicas como las de Francia o incluso las que se han llevado en Alemania en la época social cristiana.

El espacio político que antes parecía que iba entre el neoliberalismo salvaje y la social democracia ha cambiado. En este momento parece que el debate está entre un liberalismo progresista y una social democracia o un cristianismo social bastante más civilizado. Se ha equilibrado bastante la balanza del debate ideológico.

**HI** Esto implicaría una redefinición de alianzas, o sea una alianza entre el centro y la izquierda.

**LP** En la medida que hay gobiernos de centro progresista como Estados Unidos o Inglaterra, quiere decir que un sector significativo de clases medias se ha volcado a favor de este proyecto. Significa también que hay una nueva movilización de los trabajadores. Clinton no habría salido adelante sin el apoyo de los sindicatos, como Blair no habría salido adelante sin el restablecimiento de la alianza del partido laborista con los sindicatos. Pero independientemente de los apoyos electorales, lo que yo quería subrayar era que el debate ideológico ya no está donde estaba en los 80. Ahora estamos en cómo se corrigen los efectos del mercado mun-

dial sobre las economías y las sociedades nacionales. De ahí que persista lo que se ha hecho tradicionalmente con el Estado de bienestar clásico, revisado si se quiere, pero clásico. Y se trata de buscar nuevos mecanismos del Estado de bienestar en la propuesta de Clinton y de Blair. Pero el debate está ahora ahí, ya nadie cree que el mercado pueda resolver las cosas por sí mismo y nadie hace ya apología de la desaparición de los servicios. Un ejemplo bastante evidente es el Informe del Banco Mundial de 1997. Esto cambia radicalmente la perspectiva, esos cambios son consecuencia de las personas concretas que está trabajando en el Banco Mundial, son consecuencia de debates en torno a economistas, son consecuencia de las experiencias de los 90, pero lo que significan es que la ortodoxia en este momento ya no es el neoliberalismo o no tiene porque serlo, hay argumentos, hay razones. Incluso instituciones que apoyan seriamente que la cuestión va por otro lado.

**HI** Esto implicaría una redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad?

**LP** Sí, pero a la inversa de la que se ha producido de forma salvaje en los años 70-80. Yo diría que si se contraponen la perspectiva latinoamericana con la europea, lo que sucede es que en América Latina el neoliberalismo -como en el antiguo bloque soviético en otro sentido-, el neoliberalismo ataca en un momento en que los Estados están en bancarrota. Entonces, cuando el estado está de antemano en bancarrota por la crisis de la deuda, por problemas de

cada país, lo que sucede es que las propuestas neoliberales pueden ir mucho más allá y decir que el Estado debe desaparecer o debe reducirse drásticamente. Lo que es mucho más verosímil cuando el Estado simplemente no tiene los recursos para mantener sus dimensiones anteriores. Contraponiendo, el Estado alemán en su peor momento ha tenido problemas de déficit para pagar las pensiones o la seguridad social, en concreto ha tenido problemas para pagar el seguro de desempleo. Al crecer el desempleo en Alemania, se crea déficit, cosa muy desagradable, pero esa situación es completamente diferente, simplemente a no poder pagar a fin de mes las pensiones y los salarios del sector público, situaciones completamente distintas. Cuando estás en la segunda situación de no poder pagar la nómina, cuando estás en quiebra técnica, el discurso neoliberal es la coartada o es la única racionalización posible de una situación a la que has llegado, en la que no tienes ya elección.

Se diría que esa fase ya ha pasado y que los Estados mejor o peor reestructurados, en unos casos ganando eficiencia o en otros simplemente tirándolo todo por la ventana porque no tenían opción, pero los Estados que tiene América Latina tienen mayor capacidad. Ahora lo que llega es el momento de recrear los mecanismos de actuación del Estado en la sociedad para mejorar las condiciones sociales, para disminuir las injusticias y para atacar los casos más sangrantes de injusticia social.

Los 80 se han terminado, la década perdida se terminó. Ahora con

muchas dificultades, porque el efecto tequila no solo se llevó por delante a México sino que produjo grandes dificultades a Brasil y Argentina. La crisis asiática está poniendo en serios aprietos a Chile, pueden haber montones de dificultades, montones de reveses.

**HI** ¿Cuáles serían los ámbitos de intervención estatal?

**LP** La discusión política ya no es si el Estado debe sacar sus manos de la sociedad, sino en qué medida y que manos debe meter el Estado en la sociedad si queremos tener unas sociedades habitables. En este punto subrayaría dos cuestiones, la una, que no merece la pena vivir en una sociedad con desigualdades extremas. Es indecoroso, y no se puede vivir en un suburbio de lujo, en una ciudad en que el 50% de la población no tiene los recursos necesarios para vivir. Pero la otra cuestión es que una economía no puede crecer establemente sobre la base de fuertes desigualdades sociales. Para que una sociedad pueda crecer establemente, para que no dependa únicamente de los ingresos de un sector financiero especulativo o del comercio de lujo, necesita tener un nivel superior de educación, necesita tener una educación primaria y secundaria razonables para toda la población, necesita ofrecer garantías mínimas de salubridad y asistencia pública para el conjunto de los ciudadanos. Necesita un Estado que sea capaz de invertir en infraestructura y ofrecer esos servicios públicos de sanidad y educación. Necesita tener una administración que funcione, que no puede se-

guir funcionando con mecanismos clientelares o con una administración corrupta o mal preparada.

Todos esos cambios, todas esas tareas del Estado son los que hoy están en la agenda. Hoy la agenda, insisto, no es como sacamos al Estado de la sociedad, esto ya ha pasado o va a pasar en gran medida. Ahora, imagino el problema es qué tipo de intervenciones, cómo podemos financiar la intervención pública para conseguir servicios públicos eficientes, para conseguir una administración que funcione.

Quizá no tiene sentido plantearse grandes políticas industriales como todos creíamos en los años 50 ó 60

que se podían hacer, porque son demasiado difíciles, porque quizá no se tiene personal preparado normalmente para acometer un proyecto así y porque se tienen efectos discutibles sobre la economía. Pero con toda seguridad necesitamos administraciones fuertes y eficientes, necesitamos servicios públicos, educación y sanidad, necesitamos un estado inversor para conseguir que haya crecimiento. Insisto, la agenda de los 80 caducó. Ahora necesitamos la agenda del siglo veintiuno, que es un Estado que interviene con eficacia para garantizar la igualdad de oportunidades y crear condiciones de crecimiento económico estable.

## POBREZA URBANA DESARROLLO

### 17 Presupuesto Municipal Participativo 17

**Presupuesto participativo: un tema que se impone / El mundo globalizado y el Estado necesario / Reflexiones sobre la experiencia del Presupuesto participativo / Presupuesto participativo en Porto Alegre / Presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires. Primera experiencia en Argentina / Experiencia sindical en el presupuesto participativo / Veedurías ciudadanas en Colombia. Más que espacios de participación / Participación en políticas sociales y presupuesto municipal / Evaluación del desempeño de los gobiernos locales en grandes metrópolis. Una perspectiva metodológica / Presupuesto participativo y proceso de capacitación. Democracia en movimiento / Sobre el sistema presupuestario en Cuba, de las provincias y municipios y el proceso de descentralización / Presupuesto participativo en Asunción / Sección Especial-Cooperación: La sociedad civil europea y el desarrollo latinoamericano.**

Argentina: \$8 / Limitrofes: u\$s10 / Resto América Latina: u\$s12 / Resto Mundo: u\$s16.

HED-AL. Av. Gral Paz 1180 - (1429) Buenos Aires, Argentina.

Tel. y Fax: (54-1) 703-2894 / 701-2805

Email: [ftcong@iedal.edu.ar](mailto:ftcong@iedal.edu.ar) • Internet: [ied-ma@sei.com.ar](mailto:ied-ma@sei.com.ar)



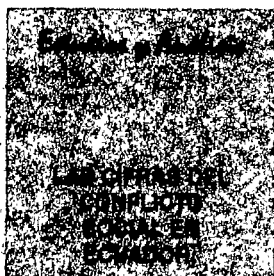
# PUBLICACIÓN - CAAP

SECCIÓN: ESTUDIOS Y ANÁLISIS

LAS CIFRAS DEL CONFLICTO SOCIAL EN ECUADOR: 1980-1995

AUTOR: JOSÉ SÁNCHEZ-PARGA

La democracia representa una legitimación del conflicto sociopolítico, el cual no sólo se convierte en un componente sustantivo de la vida social y política del país, sino también en un factor importante de democratización. Es por esta razón que la presente publicación es un importante aporte para reconocer esta problemática y un instrumento para el mejor gobierno de una sociedad.



1980-1995

# Publicaciones Recibidas

## LIBROS:

### A. Nacionales:

#### Desarrollo Rural

CENSO EL PAN: FAMILIA, MUJER, MIGRACION INTERNACIONAL Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS. Guillén García, Alejandro, dir. -Cuenca. EC. : Universidad de Cuenca. enero 1998. -98 p. -diags., tpls., maps.

CENSO CHORDELEG: FAMILIA, MUJER, MIGRACION INTERNACIONAL Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS. Guillén García, Alejandro, dir. -Cuenca. EC. : Universidad de Cuenca. enero 1998. -114 p. -diags., tpls., maps.

CENSO GUACHAPALA: FAMILIA, MUJER, MIGRACION INTERNACIONAL Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS. Guillén García, Alejandro, dir. -Cuenca. EC. : Universidad de Cuenca. enero 1998. -98 p. - diags., tpls., maps.

CENSO GUALACEO: FAMILIA, MUJER, MIGRACION INTERNACIONAL Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS. Guillén García, Alejandro, dir. - Cuenca. EC. : Universidad de Cuenca. enero 1998. -194 p. -diags., tpls., maps.

CENSO PAUTE: FAMILIA, MUJER, MIGRACION INTERNACIONAL Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS. Guillén García, Alejandro, dir. - Cuenca. EC. : Universidad de Cuenca. enero 1998. - 210 p. - diags., tpls., maps.

CENSO SEVILLA DE ORO: FAMILIA, MUJER, MIGRACION INTERNACIONAL Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS. Guillén García, Alejandro, dir. -Cuenca. EC. : Universidad de Cuenca. enero 1998. - 130 p. -diags., tpls., maps.

CENSO SIGSIG: FAMILIA, MUJER, MIGRACION INTERNACIONAL Y ACTIVIDADES PRODUCTIVAS. Guillén García, Alejandro, dir. -Cuenca. EC. : Universidad de Cuenca. enero 1998. -198 p. - diags., tpls., maps.

SISTEMA DE DESARROLLO LOCAL, SISDEL: LA PARTICIPACION COMUNITARIA Y VECINAL EN LA FORMULACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE PROYECTOS. Torres D., Víctor Hugo. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. COMUNIDEC. 1998. -156 p. -tpls.

TEJIENDO EL FUTURO CON MANOS PROPIAS. s.n. -Quito. EC. : FECD. julio 1998. - 91 p. -diags., ilus., tpls.

UNA MINGA POR LA VIDA: CREDITO PARA LOS POBRES DEL CAMPO. Chiriboga, Manuel, et al. Lluco, Miguel, et al. Martínez, Luciano, et al. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. ILDIS. 1998. -144 p.

#### Desarrollo Social

POBREZA Y CAPITAL HUMANO EN EL ECUADOR. s.n. -Quito. EC. :

Gobierno del Ecuador. INEC. 1997. - 154 p. -diagrs., tpls.

RESPONSABILIDAD SOCIAL: UNA EMPRESA DE TODOS. Cornejo, Boris, ed. Venza, Angela, ed. - Quito. EC. : Fundación Esquel. marzo 1998. - 219 p. - diagrs., tpls.

### **Desarrollo Sostenible**

CONSTRUCCION DE LOS EMBALSES PATACOA: MAS QUE UNA OBRA DE INGENIERIA. s.n. - Quito. EC. : CESA. CREA. 1998. -92 p. -ilus.

GEOGRAFIA, ECOLOGIA Y FORESTACION DE LA SIERRA ALTA DEL ECUADOR: REVISION DE LITERATURA. Holstede, Robert, et al. Lips, Johana, et al. Jongsma, Wibold, et al. - Quito. EC. : Ediciones Aby-Yala. 1998. -242 p.

ORDENAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y POBREZA RURAL EN EL ECUADOR. Izko, Xavier. Mejía, Luis. -Quito. EC. : PROBONA. 1998. - 84 p. -tpls.

PALMAS UTILES EN LA CORDILLERA DE LOS HUACAMAYOS: ETNOBOTANICA DE PALMAS DE LA COMUNIDAD QUICHUA DE SANTA RITA, PROVINCIA DEL NAPO, ECUADOR. Balslev, Henrik, et al. Ríos, Montserrat, et al. Quezada, Geovany, et al. -Quito. EC. : PROBONA. 1998. - 57 p. -ilus.

POBLACION Y DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE. s.n. - Cuenca. EC. : Universidad de Cuenca. mayo 1998. -184 p. -diagrs., tpls.

### **Economía**

CRISIS ASIATICA: LECCIONES PARA AMERICA LATINA. Schuldt, Jürgen, et al. Salgado, Wilma, et al. Puyana Fereira, Jaime, et al. -Quito. EC. : ILDIS. FLACSO. agosto 1998. -323 p. -tpls.

GLOBALIZACION: MITO Y REALIDAD. Schuldt, Jürgen, et al. Astudillo Romero, Jaime, et al. Briones Velasteguí, Marena, et al. -Quito. EC. : Fundación Friedrich Ebert. ILDIS. TRAMA-SOCIAL Editorial. septiembre 1998. - 120 p.

GRUPO ANDINO HOY: ESLABON HACIA LA INTEGRACION DE SUDAMERICA. Salgado, Germánico. -Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. Universidad Andina Simón Bolívar. 1998. -142 p.

### **Género**

BIBLIOGRAFIA: GENERO, MUJERES Y POLITICAS. Moncayo, Martha, comp. -Quito. EC. : CONAMU. 1998. -116 p.

GENERO, HABITAT Y VIVIENDA: PROPUESTAS Y PROGRAMAS. Falú, Ana. Moncada, Alexandra. Ponce, Alicia. -Quito. EC. : CONAMU. 1998. - 59 p. - tpls.

GENERO Y AGRICULTURA: EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL. Vega, María Dolores. -Quito. EC. : CONAMU. 1998. - 70 p. -tpls., maps.

GENERO Y EDUCACION: POLITICAS Y PROYECTOS EN EL ECUA-

DOR. Páez Moreno, Gioconda. -Quito. EC. : CONAMU. 1998. -90 p. -tbls.

GENERO Y SALUD: PACTOS ESTADADO Y SOCIEDAD EN EL MANEJO DE SERVICIOS. Cordero, Tatiana. -Quito. EC. : CONAMU. 1998. -60 p. -tbls.

GOBIERNOS LOCALES Y PLANIFICACION DE GENERO. Sigüenza, Marcia. Zeas, Pedro. -Quito. EC. : CONAMU. 1998. -76 p. -tbls.

POLITICAS PUBLICAS PARA LA EQUIDAD DE GENERO: PROYECTOS Y MODELOS DE GESTION. Rosero Garcés, Rocio. Reyes Avila, Ariadna. -Quito. EC. : CONAMU. 1998. -60 p.

## Historia

DOCTRINAS Y PARROQUIAS DEL OBISPADO DE QUITO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVI. Albuja Mateus, Augusto. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. 1998. -498 p. -ilus.

ECUADOR INTERANDINO Y OCCIDENTAL ANTES DE LA CONQUISTA CASTELLANA. TOMO IV. Jijón y Caamaño, Jacinto. -Quito. EC. : Editorial Ecuatoriana. 1945. -788 p.

ECUADOR INTERANDINO Y OCCIDENTAL ANTES DE LA CONQUISTA CASTELLANA. TOMO I-IV. Jijón y Caamaño, Jacinto. -Quito. EC. : Editorial Ecuatoriana. 1943. -tbls., maps.

GUAYAQUIL COLOMBIANO 1822-1830. Fazio Fernández, Mariano. -Quito. EC. : Banco Central del Ecuador. 1988. -453 p.

INCAS EN EL ECUADOR: ANALISIS DE LOS RESTOS MATERIALES. VOL. I-II. Meyers, Albert. -Quito. EC. : Banco Central del Ecuador. Ediciones Abya-Yala. 1998. -tbls.

MARQUESES, CACAOTEROS Y VECINOS DE PORTOVIEJO: CULTURA POLITICA EN LA PRESIDENCIA DE QUITO. Dueñas S. de Anhalzer, Carmen. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. USFQ. 1997. -320 p.

MUJERES DE GUAYAQUIL, SIGLO XVI AL SIGLO XX: INDICE BIOGRAFICO. Estrada, Jenny. -Guayaquil. EC. : Banco Central del Ecuador. Archivo Histórico del Guayas. 1984. -332 p. -ilus.

NEGROS Y LA IGLESIA EN EL PERU: SIGLOS XVI-XVII. TOMO I-II. Thardieu, Jean-Pierre. -Quito. EC. : Centro Cultural Afroecuatoriano. 1997. -tbls.

## Política

COMISION ANTICORRUPCION : INFORMES DE ACTIVIDADES II. Valarezo, Mariuxi. -Quito. EC. : Congreso Nacional. julio 1998. -118 p.

MITO DEL POPULISMO: ANALISIS DE LOS FUNDAMENTOS DEL ESTADO ECUATORIANO MODERNO 1895-1934. Quintero L., Rafael. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. Universidad Andina Simón Bolívar. 1997. -XCIII; 434 p. -tbls.

## Salud

LUCHA OPERACIONAL CONTRA EL BOCIO Y CRETINISMO ENDEMIICO. Canelos, Paco, dir. -Quito. EC. : MSP, UNICEF. abril 1997. -97 p. -diags., ilus., tbls.

PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR SALUD EN EL ECUADOR 1992-1997: APORTES PARA EL DEBATE. Echeverría Ramiro. -Quito. EC. : CEPAR. julio 1997. -176 p. -tbls.

UNA UTOPIA POSIBLE: LA RELACION ONG, ESTADO, COMUNIDAD EN LA PROPUESTA DE UN MODELO DE ATENCION DE SALUD ALTERNATIVO EN APS. Gómez de la Torre Bermúdez, Virginia. López, Martha. -Quito. EC. : CEPAM. FEPP. 1997. -125 p.

### **Sociología**

CLASE, PARENTESCO Y PODER EN UN PUEBLO ECUATORIANO: LOS NEGROS DE SAN LORENZO. Whitten, Norman E. -Quito. EC. : Centro Cultural Afroecuatoriano. 1997. -248 p. - ilustr., maps,

MARCIANO DE LA ESQUINA: IMAGEN DEL INDIO EN LA PRENSA ECUATORIANA DURANTE ELLEVANTAMIENTO INDIGENA. Endara Tomaselli, Lourdes. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. Universidad Politécnica Salesiana. 1998. -152 p. - tpls.

OTRA CULTURA: IMAGINARIOS, MESTIZAJE Y MODERNIZACION. Ibarra, Hernán. -Quito. EC. : Ediciones Abya-Yala. MARKA. 1998. -153

### **B. Internacionales:**

#### **Cooperación Internacional**

COOPERACION DE LAS SOCIEDADES CIVILES DE LA UNION EUROPEA CON AMERICA LATINA. Freres, Christian, coord. -Madrid. ES. : Síntesis. AIETI. 1998. - XIV; 485 p. - tpls.

#### **Desarrollo Rural**

GUIA METODOLOGICA DE APOYO A PROYECTOS Y ACCIONES

PARA EL DESARROLLO: DE LA IDENTIFICACION A LA EVALUACION: G. Beaudoux, Etienne, et al. Douxchapms, Francis, et al. Crombrugge, Genevieve de, et al. - La Paz. BO. : CEP. CIPCA. IEPALA. julio 1993. - 195 p. - ilustr., tpls.

GUIA PARA EL DESARROLLO DE EMPRESAS GRUPALES: GUIA PRACTICA DEL PROMOTOR DE GRUPOS PARA LA FORMACION Y ADMINISTRACION DE PEQUEÑAS EMPRESAS DE EXITO. s.n. -San José. CR. : IICA. FAO. 1997. -122 p. - ilustr.

RETOS DEL FINANCIAMIENTO RURAL: CONSTRUCCION DE INSTITUCIONES Y CREDITO INFORMAL. Alvarado, Javier. Ugaz, Federico. -Lima. PE. : CEPES. CIPCA. CESS. 1998. -290 p. - diagrs., tpls.

#### **Desarrollo Sostenible**

ANALISIS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN CENTROAMERICA: INDICADORES PARA LA AGRICULTURA Y LOS RECURSOS NATURALES. Hünnesmeyer, Anne-Juliane. Camino, Ronnie de. Müller, Sabine. -San José. CR. : IICA. GTZ. octubre 1997. -157 p. -diagrs., tpls., maps.

ESTRATEGIAS DE EXTENSION PARA EL MANEJO INTEGRADO DE CUENCAS HIDROGRAFICAS: CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS. Rammakrishna, B. - San José. CR. : IICA. GTZ. mayo 1997. - XII; 317 p. - ilustr., diagrs., tpls.

#### **Economía**

DESARROLLO ECONOMICO LOCAL. s.n. Asociación Chilena de Muni-

cipalidades. -Santiago. CL. : Asociación Chilena de Municipalidades. Friedrich Ebert Stiftung. febrero 1996. - 186 p.

ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO: SU DIMENSION SOCIAL. Fundación Friedrich Ebert. -Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. Fundación Friedrich Ebert. 1998. -398 p. -diags., tpls.

EFICACIA ECONOMICA, COHESION SOCIAL, SOSTENIBILIDAD ECOLOGICA: TRES METAS, UN CAMINO. Fundación Friedrich Ebert. -Bonn. DE. : Editorial J. H. W. 1998. -40 p.

FIN DEL MILENIO. Castells, Manuel. - Madrid. ES. : Alianza Editorial. 1998. -444 p. -diags., tpls.

FREE MARKETS AND SOCIAL JUSTICE. Sunstein, Cass R. -New York. US. : Oxford University Press. 1997. -407 p. -tpls.

PODER DE LA IDENTIDAD. Castells, Manuel. - Madrid. ES. : Alianza Editorial. 1998. -495 p. - diags., tpls.

SOCIEDAD RED. Castells, Manuel. -Madrid. ES. : Alianza Editorial. 1996. - 590 p. -diags., tpls.

## Política

CLIENTELISMO POLITICO: PERSPECTIVA SOCIOANTROPOLOGICA. González Alcantud, José A. -Barcelona. ES. : Anthropos Editorial. 1997. -206.

CLIENTELISMO, CORRUPCION Y CRIMINALIDAD ORGANIZADA: EVIDENCIAS EMPIRICAS Y PROPUESTAS TEORICAS A PARTIR DE LOS CASOS ITALIANOS. Caciagli, Mario. - Madrid. ES. : Centro de Estudios Constitucionales. 1996. -141 p. -diags.

POPULISMO, CAUDILLAJE Y DISCURSO DEMAGOGICO. Alvarez Junco, José, comp. -Madrid. ES. : Centro de Investigaciones Sociológicas. Siglo XXI Editores. 1987. - 325 p.

PRESIDENCIALISMO RENOVADO: INSTITUCIONES Y CAMBIO POLITICO EN AMERICA LATINA. Nohlen, Dieter, ed. Fernández B., Mario, ed. - Caracas. VE. : Editorial Nueva Sociedad. 1998. -388 p. -tpls.

## Sociología

ANALISIS ESTRUCTURAL Y DE REDES. Rodríguez, Josep A. -Madrid. ES. : CIS. 1995. - 86 p. -diags., tpls.

GENTE NEGRA: NACION MESTIZADA: DINAMICAS DE LAS IDENTIDADES RACIALES EN COLOMBIA. Wade, Peter. -Bogotá. CO. : Ediciones Uniandes. Editorial Universidad de Antioquia. Siglo del Hombre Editores. 1997. -487 p. -ilus.

REDES SOCIALES Y CUESTIONARIOS. Requena Santos, Félix. - Madrid. ES. : CIS. julio 1996. -57 p. - tpls.

## REVISTAS:

### A. Nacionales:

CIUDAD ALTERNATIVA. Ciudad actual, ciudad futura ? vol. 3. n. 13. - Quito. EC. : CIUDAD. enero 1998. - 156 p. -ilus.

CHASQUI: REVISTA LATINOAMERICANA DE COMUNICACION. Etica, medios, periodistas. Medios en el medio. n. 61. - Quito. EC. : CIESPAL. marzo 1988. -92 p. -ilus.

CHASQUI: REVISTA LATINOAMERICANA DE COMUNICACION. Co-

municación y prácticas sociales. Manuales de estilo. Contrapunto: crónica roja. n. 62. -Quito. EC. : CIESPAL. junio 1988. -92 p. -ilus.

DIFUSION ECONOMICA. vol. 36. n. 1. -Guayaquil. EC. : Universidad de Guayaquil. agosto 1998. -diagrs., tpls.

ERA URBANA. Patrimonio cultural de las ciudades. vol. 4. n. 4. -Quito. EC. : NU. PGU. 1997. -26 p. -ilus.

ERA URBANA. Niños y los jóvenes en las ciudades. vol. 5. n. 1. -Quito. EC. : NU. PGU. 1997. -26 p. -ilus.

ERA URBANA. Herencia cultura en las ciudades. n. 1. -Quito. EC. : NU. PGU. 1998. -35 p. -ilus.

ERA URBANA. Niñas, niños y jóvenes en las ciudades. n. 2. -Quito. EC. : NU. PGU. 1998. -30 p. -ilus.

FE Y JUSTICIA: EL PENSAMIENTO CRISTIANO EN DIALOGO CON LA SOCIEDAD Y LA CULTURA. Cristianismo y política: renovar la dimensión pública de la fe. n. 4. -Quito. EC. : Fundación Mariana de Jesús. Compañía de Jesús. julio 1998. -220 p.

GEOGRAFIA APLICADA Y DESARROLLO. vol. 18. n. 36. -Quito. EC. : CEPEIGE. 1998. - tpls., maps.

PROCESOS: REVISTA ECUATORIANA DE HISTORIA. n. 11. -Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. TEHIS. julio 1997. - tpls.

REVISTA BIBLIOGRAFICA. Asuntos sociales. -Quito. EC. : INNFA. IIN. enero-diciembre 1997. -190 p.

REVISTA BIBLIOGRAFICA. Asuntos educativos. -Quito. EC. : INNFA. IIN. enero-diciembre 1997. -90 p.

REVISTA BIBLIOGRAFICA. Asuntos jurídicos. -Quito. EC. : INNFA. IIN. enero-junio 1997. -121 p.

SIGNOS: TEMAS DE DESARROLLO LOCAL. Desarrollo local. n. 18. -Quito. EC. : ACJ. junio 1998. -54 p. -ilus.

## **B. Internacionales:**

AMERICA LATINA HOY: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES. Integración. n. 17. -Salamanca. ES. : Universidad de Salamanca. Universidad Complutense. noviembre 1997. -107 p. -ilus., diagrs., tpls.

ANALISIS POLITICO. n. 34. -Bogotá. CO. : UN. IEP. mayo-agosto 1998. -ilus.

ANTROPOLOGIA: REVISTA DE PENSAMIENTO ANTROPOLOGICO Y ESTUDIOS ETNOGRAFICOS. n. 14. -Madrid. ES. : Grupo Antropología. octubre 1997.

ANUARIO INDIGENISTA. vol. 35. -México. MX. : Instituto Indigenista Interamericano. diciembre 1997. -diagrs., tpls.

APORTES. Ciudad educativa y pedagogía urbanas. n. 45. -Bogotá. CO. : Dimensión Educativa. abril 1996. -105 p.

APORTES. Educación popular: refundamentación. n. 46. -Bogotá. CO. : Dimensión Educativa. octubre 1996. -124 p. - tpls.

APORTES. Pedagogías artísticas. n. 48. -Bogotá. CO. : Dimensión Educativa. abril 1997. -134 p.

APORTES. Habilidades en lectura y matemáticas de jóvenes y adultos de los cuatro primeros estratos socioeconómicos. n. 49. -Bogotá. CO. : Dimensión Educativa. mayo 1997. -133 p. - tpls.

APORTES. Investigación acción del profesorado. n. 50. -Bogotá. CO. :

Dimensión Educativa. abril 1998. - 83 p. - diags., tpls.

APORTES. Escritura en la formación de maestros investigadores. n. 51. - Bogotá. CO. : Dimensión Educativa. julio 1997. -121 p. - tpls.

APUNTES: REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES. n. 40. - Lima. PE. : Universidad del Pacífico. enero 1997. - diags., tpls.

BOLETIN DE RESUMENES ANALITICOS SOBRE EDUCACION DE ADULTOS. vol. 4. n. 2. -Pátzcuaro. MX. : CREFAL. 1997.

COYUNTURA ECONOMICA. n. 117. - Asunción. PY. : CPES. enero 1998. - tpls.

COYUNTURA ECONOMICA. Observaciones de Política económica. Ajuste macroeconómico en los países en desarrollo desde el punto de vista de la formulación de políticas. n. 118. -Asunción. PY. : CPES. abril 1998. - 65 p. - tpls.

CUADERNOS DE DESARROLLO RURAL. n. 38-39. -Bogotá. CO. : Pontificia Universidad Javeriana. enero-diciembre 1997. - ilus., diags., tpls.

DIPLOMACIA. n. 73. -Santiago. CL. : Academia Diplomática de Chile. septiembre-diciembre 1997. - tpls.

ECCLESIA: REVISTA DE CULTURA CATOLICA. Sínodo de América. vol. 11. n. 4. - Roma. IT. : Universidad del Mayab. octubre-diciembre 1997. -724 p.

ECCLESIA: REVISTA DE CULTURA CATOLICA. Papa en Cuba. vol. 12. n. 1. -Roma. IT. : Universidad del Mayab. enero-marzo 1998. -121 p.

ECCLESIA: REVISTA DE CULTURA CATOLICA. Jóvenes e iglesia. vol. 12. n. 2. -Roma. IT. : Universidad del Mayab. abril-junio 1998. -257 p.

ECO ANDINO. vol. 2. n. 4. -Oruro. BO. : CEPA. 1997. -diags., ilus., tpls.

EDUCACION DE ADULTOS Y DESARROLLO. n. 50. - Bonn. DD. : IIZ/DVV. 1998. - ilus., tpls.

ESTUDIOSINTERDISCIPLINARIOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Cultura visual en América Latina. vol. 9. n. 1. -Tel Aviv. IL. : Universidad de Tel Aviv. enero-junio 1998. - 159 p.

ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. vol. 16. n. 47. -México. MX. : El Colegio de México. mayo-agosto 1998. - diags., tpls.

EUROPEAN JOURNAL OF DEVELOPMENT RESEARCH. Corruption and development. vol. 10. n. 1. - Londres. GB. : Frank Cass. junio 1998. - 254 p. - tpls.

IDEA: REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS. vol. 12. n. 26. -Buenos Aires. AR. : Editorial Universitaria. mayo 1998.

INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT. INTERNATIONAL POLITICS AND SOCIETY. n. 2-3. - Bonn. DD. : Friedrich Ebert Foundation. 1998. - diags., tpls.

LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW. vol. 33. n. 2. -Albuquerque. US. : University of New Mexico. 1998. - tpls.

NACLA: REPORT ON THE AMERICAS. Under fire: menemismo and the politics of opposition in Argentina. vol. 31. n. 6. -New York. US. : NACLA. mayo-junio 1998. -48 p. - ilus.

NACLA: REPORT ON THE AMERICAS. Latin American youth. Anger and disenchantment on the margins. vol. 32. n. 1. -New York. US. : NACLA. julio-agosto 1998. -48 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Fútbol y béisbol:



los juegos de las identidades. n. 154. -Caracas. VE. : Nueva Sociedad. marzo-abril 1998. -180 p. -ilus.

NUEVA SOCIEDAD: REVISTA LATINOAMERICANA. Estado y exclusión. n. 156. -Caracas. VE. : Nueva Sociedad. julio-agosto 1998. -199 p. -ilus.

PAPEL POLITICO. n. 7. -Bogotá. CO. : Pontificia Universidad Javeriana. abril 1998.

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO: REVISTA DE ECONOMIA POLITICA. Econometristas: técnicos en política. n. 30. -Madrid. ES. : Fundación Centro Español de Estudios de América Latina. 1997. -294 p.

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO: REVISTA DE ECONOMIA POLITICA. América Latina después de las reformas. -Madrid. ES. : NU. CEPAL. 1998. -248 p. -diagrs., tpls.

PERFILES LATINOAMERICANOS. Elites políticas y parlamentarias. vol. 6. n. 11. -México. MX. : FLACSO. diciembre 1997. -250 p. -diagrs., tpls.

POBREZA URBANA Y DESARROLLO. Presupuesto municipal participativo. vol. 8. n. 17. -Buenos Aires. AR. : FICONG. abril 1998. -104 p. -ilus., tpls.

PROCEEDINGS OF THE WORLD BANK. Annual world bank conference on development economics 1997. -Washington. US. : World Bank. abril 1998. -315 p. - tpls.

REVISTA DE LA CEPAL. n. 65. -Santiago. CL. : NU. CEPAL. agosto 1998. -ilus., tpls.

REVISTA EUROPEA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE. EUROPEAN REVIEW OF LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN

STUDIES. n. 64. -Amsterdam. HO. : CEDLA. junio 1998. - tpls.

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA. Construcción de la teoría social frente a los procesos de cambio. vol. 34. n. 100. -Asunción. PY. : Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. septiembre-diciembre 1997. -295 p. -diagrs., tpls.

SERIE POLITICAS SOCIALES. Aspectos sociales de la integración. Vol. III. n. 14. -Santiago. CL. : NU. CEPAL. abril 1998. -60 p. -tpls.

SERIE POLITICAS SOCIALES. Encuestas de hogares como fuente de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad. n. 22. -Santiago. CL. : NU. CEPAL. mayo 1998. -39 p. -diagrs., tpls.

SERIE POLITICAS SOCIALES. Proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. n. 24. -Santiago. CL. : NU. CEPAL. junio 1998. -31 p.

SOCIALISMO Y PARTICIPACION. n. 81. -Lima. PE. : CEDEP. mayo 1998. -ilus., tpls.

WORLD BANK ECONOMIC REVIEW. vol. 12. n. 1;2.; vol 13. n. 1. -Washington. US. : World Bank. enero-mayo 1998. -tpls.

ZONA ABIERTA. Ensayos de materialismo histórico. n. 61-62. -Madrid. ES. : Editorial Pablo Iglesias. 1992. -187 p.

ZONA ABIERTA. Nuevo institucionalismo. n. 63-64. -Madrid. ES. : Editorial Pablo Iglesias. 1993. -206 p.

ZONA ABIERTA. Economía de los servicios en la sociedad postindustrial. n. 65-66. -Madrid. ES. : Editorial Pablo Iglesias. 1993. -176 p. -diagrs., tpls.

# Debate Agrario

## ***Comunidades y tierra en el Ecuador***<sup>1</sup>

Luciano Martínez V.

*Como resultado de la implementación de las políticas neoliberales en la región durante las dos últimas décadas, el problema de la tierra ha pretendido ser "archivado" no solo en las políticas sectoriales sino también en las discusiones sobre el problema agrario y rural en general.*

**N**o obstante, recientes estudios realizados por instituciones de financiamiento internacional como el Banco Mundial, al estudiar el problema de la pobreza rural, han sacado a relucir el viejo problema de la tierra. Así por ejemplo, el estudio sobre el Ecuador, muestra con datos a la mano, que la concentración de la tierra se mantiene en un nivel similar al de los años 70 (con un coeficiente de Gini de 0.80, para 1994) y que por otro lado, existe una alta correlación entre la pobreza rural y la falta de acceso a la tierra por parte de los campesinos pobres (Banco Mundial, 1995). Igualmente, las movilizaciones indígenas registradas en el Ecuador, tanto en 1990 como en 1994, son una clara manifes-

tación del descontento de los pobres del campo con respecto a la degradación de sus niveles de vida e incremento de la pobreza. A nivel de los países andinos y de aquellos en los que se implementaron las políticas de ajuste en forma tardía, el Ecuador constituye un caso interesante, en donde estas políticas han tenido importante resistencia por parte de los actores sociales más perjudicados de la sociedad rural.

También es justo mencionar que la FAO (1995), siempre estuvo insistiendo en la necesidad de un mayor acceso a la tierra como premisa de un desarrollo rural más equitativo. Sin embargo, todas estas sugerencias se vinculan con soluciones que dentro del

---

1. Una versión de este trabajo fue originalmente presentado en el Seminario Internacional "Comunidades: Tierra, identidad, institucionalidad", realizado en Cuzco, en noviembre de 1997, y organizado por DIAKONIA, CEPES y ARARIWA.

marco del ajuste pasan por el "desarrollo de un mercado de tierras" o en la versión cepalina, el "perfeccionamiento del mercado de tierras". De esta forma, en la década del 90 se implementaron en los países con alta población rural e indígena, leyes, reformas y decretos tendientes a eliminar disposiciones legales referentes con la reforma agraria y la institucionalización del mercado de tierras como la salida económica más eficiente para el problema de la tierra.

En este trabajo, se analiza la relación existente entre la tierra y las comunidades campesinas. Se pone el énfasis principalmente en dos aspectos: la situación de pobreza por la que atraviesan los campesinos, una parte importante de los cuales son indígenas; y la desestabilización de su sistema de tenencia tradicional como resultado de la aplicación de la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) de 1994. Un segundo aspecto estudiado tiene que ver con las perspectivas institucionales en el marco actual del modelo del ajuste: la potencialidad y limitaciones organizacionales y si la comunidad es o no una alternativa viable hacia el futuro.

## **LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS**

No existe en el Ecuador datos confiables ni sobre la población indígena ni sobre el número exacto de comunidades<sup>2</sup>. Las cifras utilizadas aquí, deben

ser consideradas como lo señala Zamosc, a lo más como "aproximaciones groseras" a la realidad (1995).

En primer lugar, visualizar la importancia de la población rural mestiza e indígena nos ayuda a concentrar nuestro estudio a nivel de la sierra, donde es mayoritaria esta forma de organización y sobre todo donde se puede establecer la relación entre población rural y forma o tipo de organización.

De acuerdo a estos datos, elaborados por Zamosc (Op. cit), las áreas de población mestiza (APM), más importantes están ubicadas en 6 provincias de la sierra: en una provincia (Imbabura) existiría un equilibrio entre población indígena y mestiza, mientras que las áreas de población indígena (API), son importantes en solo 3 provincias (Cotopaxi, Chimborazo y Cañar). Hacia 1962, las API más importantes se ubicaban en solo 2 provincias (Chimborazo y Cañar). El cálculo de las áreas de predominio mestizo e indígena se lo ha hecho en base a una selección de parroquias predominantemente indígenas o mestizas y según estos datos solo una provincia (Cañar), tenía un número de parroquias de predominio indígena superior a las mestizas. Es interesante, entonces constatar que a nivel de la sierra, la población rural es mayoritaria en áreas mestizas (62,1% del total) y que igualmente es mayoritario el número de parroquias predominantemente mestizas (el 72%).

---

2. El mismo Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), acepta como población meta a 690.632 indígenas ubicados en la costa, sierra y oriente, lo que da una idea de una "minoría étnica" en relación con el conjunto de la población del país.

**Cuadro No. 1**  
**Distribución de la Población Rural en la Sierra, 1990**  
**(En porcentajes)**

Provincias	APM	API	TOTAL
CARCHI	100	0	100
IMBABURA	50,6	49,4	100
PICHINCHA	57,4	42,6	100
COTOPAXI	46,9	53,1	100
TUNGURAHUA	62,4	37,6	100
CHIMBORAZO	33,7	66,3	100
BOLIVAR	72,1	27,9	100
CAÑAR	44,7	55,3	100
AZUAY	75,1	24,9	100
LOJA	93,9	6,1	100
TOTAL	62,1	37,9	100
No. EN MILES	1227,2	747,4	1974,6

Fuente: Zamosc, 1995.

Un segundo aspecto importante que se puede desprender del trabajo de Zamosc, es la estrecha relación entre las APM y las formas de organización principales existentes en el medio rural (comunidades, cooperativas y

asociaciones). En efecto, este autor encuentra que a nivel de la sierra, todas estas formas organizativas eran más importantes en números absolutos en las áreas de predominio mestizo que en las indígenas.

**Cuadro No. 2**  
**Formas de organización, según áreas de predominio étnico, 1993**

Tipo de organización	APM		API		TOTAL	
	No.	%	No.	%	No.	%
COMUNAS	805	46,9	769	64,2	1574	54
COOPERATIVAS	506	29,5	192	16	638	24
ASOCIACIONES	404	28,5	236	19,7	640	22
TOTAL	1715	100	1197	100	2912	100

Fuente: Zamosc, 1995: 51

Las comunas aparecen como la forma de organización predominante en el medio rural ecuatoriano, al menos de la sierra (54% del total), le siguen en importancia las cooperativas (24%) y finalmente la asociaciones (22%). Las comunas en números absolutos son más importantes en las APM, pero en términos relativos tienen más peso en las API. Las cooperativas ocupan el segundo lugar en importancia en las áreas mestizas, mientras en las indígenas son las asociaciones. Resulta entonces interesante comprobar que la comuna es una forma de organización que no es exclusiva del mundo indígena y que se halla muy difundida en el medio rural ecuatoriano. Por otro lado, entre los indígenas no solo existe la forma de organización comunal, sino que también están presentes otras formas como las asociaciones y en menor medida las cooperativas.

De hecho, desde la expedición de la Ley de Comunas en 1937, la comuna se convirtió en la modalidad más generalizada de agrupamiento a nivel de la sierra ecuatoriana cuyos rasgos principales tienen mucho que ver con la forma de organización tradicional de los indígenas (comunidad). En la medida en que a través de esta ley, se convertía en la unidad poblacional mínima del medio rural para efectos de la división político-adminis-

trativa y legalizaba las relaciones de las familias y grupos de familias con el ámbito exterior", muchas comunidades indígenas tradicionales, adoptaron el nuevo estatuto jurídico, al igual que la población mestiza dispersa (Chiriboga, 1983; Martínez, 1992).

Las comunas, como forma de organización tradicional, han sido analizadas desde el punto de vista del papel que desempeñan tanto en el ámbito interno (familiar), como en el externo (hacia afuera de la comunidad). Según Chiriboga, por ejemplo, las comunas tendrían los siguientes roles: "legitimación de valores, modos y prácticas indígenas, representación política y defensa, gestión social de los recursos naturales fundamentales y de otros necesarios para la reproducción, cohesión social e ideológica que generan un sentimiento de identidad" (Op. cit: 24).

No disponemos de datos para cotejar el diverso origen de las comunidades con su concentración en las diversas provincias, pero para el caso de las organizaciones, se puede hablar de tres períodos: el de principios de siglo hasta 1964 que corresponde al período de influencia de la ley de comunas, el comprendido entre 1965 hasta 1974, de influencia de la reforma agraria y el más actual entre 1975 y 1992 de influencia de los proyectos de Desarrollo Rural (DRI).

**Cuadro No. 3**  
**Distribución de las organizaciones por períodos**  
**según provincias**

TIPO	PERIODOS			TOTAL
	1911-1964	1965-1974	1975-1992	
COMUNA	61,34	20,22	16,44	100
COOPERATIVA	24,1	48,99	27,51	100
ASOCIACIÓN	0,5	2,73	96,77	100
TOTAL	34,88	24,51	40,6	100
API				
COMUNA	41,4	26,13	32,47	100
COOPERATIVA	13,01	60,42	26,57	100
ASOCIACIÓN	0,42	5,09	94,49	100
TOTAL	28,31	27,53	44,16	100

Fuente: Zamosc, 1995.

De acuerdo a estos datos, la mayoría de organizaciones de la sierra ecuatoriana, se han formado a partir de la década del setenta, en cierto sentido se trata de organizaciones "modernas". Al analizar los tipos de organización se pueden ver algunas diferencias y similitudes entre las APM y API. Así por ejemplo, en las áreas mestizas, las comunas se forman mayoritariamente en el primer período, luego en los períodos subsiguientes pierde importancia esta modalidad. En cambio en las áreas indígenas, las comunas también son importantes en el primer período, disminuyen en el segundo y parecen reactivarse en el tercero. Tanto en las áreas mestizas como indígenas, las cooperativas alcanzan su apogeo en la coyuntura de la reforma agraria, como la forma organizacional privilegiada de acceso a la tierra. Y fi-

nalmente, es muy claro que las asociaciones son organizaciones muy recientes que empiezan a fortalecerse a partir de mediados de los 70.

Un ejemplo de esta tendencia es mirar la forma organizacional a través de la cual han accedido a la tierra los campesinos de la sierra, bajo el programa del FEPP. Aquí también se comprueba que los campesinos prefieren organizarse mayoritariamente en asociaciones, las que predominan en todas las provincias a excepción de Cotopaxi. Las comunas son importantes únicamente en Chimborazo y Cotopaxi, mientras que las cooperativas prácticamente no tienen importancia. En cambio se observa la presencia de nuevas formas de organización que no pertenecen a las tradicionales como grupos de jóvenes, comités, grupos "ad-hoc", etc.

**Cuadro No. 4**  
**Tipo de Organización de los beneficiarios de tierras del FEPP**  
**según provincias**

PROVINCIAS	COMUNA	ASOCIAC.	COOPER.	OTROS	TOTAL
IMBABURA	2	6		1	9
COTOPAXI	10	7		3	20
TUNGURAHUA	3	5		2	20
BOLIVAR	2	11	1	5	19
CHIMBORAZO	20	28	1	2	51
CAÑAR		6			6
AZUAY				2	2
LOJA		4			4
TOTAL	37	67	2	15	121
PORCENTAJE	30,6	55,4	1,6	12,4	100

Fuente: FEPP, 1996.

El FEPP reconoce que la tendencia a organizarse bajo la modalidad asociativa, fue el resultado de divisiones (espontáneas o promovidas) al interior de las comunas, pero también acepta la idea de la crisis que afecta actualmente a esta forma de organización tradicional.

La pregunta central es ¿cuál es la forma de organización más importante en el momento presente? Según Zamosc, "estos datos permiten afirmar que los grupos que actualmente se organizan en la sierra tienden a dar menos importancia a la opción comunal, ignoran casi por completo la alternativa cooperativista, y abrazan con entusiasmo el modelo de las asociaciones" (que es más flexible y el que implica

menores compromisos por parte de los miembros) (Op,cit, p.60). Afirmación realmente de peso, en un contexto en el que los indígenas reivindican la comuna como la base de su cultura y organización de la producción. Es más, Zamosc, al describir las tendencias de la última etapa, afirma que "por primera vez, la comuna ha dejado de ser la opción preferencial de los ámbitos de predominio indígena" (Ibid).

¿Por qué adoptan actualmente los campesinos e indígenas las asociaciones en lugar de las comunas? Existirían algunos factores relacionados con el complicado trámite jurídico que hay que cumplir para la aprobación de una comuna<sup>3</sup>. Es mucho más fácil organizarse en asociación, incluso entre gru-

3. La Ley de Comunas ha sido varias veces modificada y hasta los años 80 se necesitaba cumplir con 8 requisitos, algunos de los cuales como el demostrar ser propietarios de la tierra constituyen obstáculos insalvables para los campesinos (Peralvo, 1985).

pos más pequeños de campesinos y con pocos requisitos<sup>4</sup>. Pero las razones de fondo se encuentran en los cambios que experimentan los campesinos y sus familias con respecto a sus formas tradicionales de vida y organización como efecto del avance de las relaciones de mercado en el medio rural, tema sobre el que volveremos más adelante. Otro elemento importante es la facilidad para formar asociaciones y posteriormente implementar demandas por la tierra o simplemente ser beneficiarios de proyectos de desarrollo rural.

Este último elemento explicaría en gran parte el auge de esta forma de organización en el último período analizado. No hay que olvidar que en el caso ecuatoriano, todavía se desarrollan acciones - inclusive estatales - de desarrollo rural en dos ámbitos principales: el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), adscrito al Ministerio de Bienestar Social y proyectos más pequeños de desarrollo rural a cargo de la Dirección de Desarrollo Campesino del Ministerio de Agricultura (MAG). A esto habría que añadir la diversidad de proyectos de desarrollo implementados por las ONG's nacionales y extranjeras.

## LA RELACIÓN ENTRE COMUNIDAD Y TIERRA

Normalmente, una comunidad está conceptualizada en el caso ecuatoriano

como un grupo de familias que controlan recursos variados (individuales y comunales) y un sistema ecológico micro-diversificado, desarrollan relaciones de cooperación, principalmente en base al parentesco consanguíneo o ritual, para beneficio común (Martínez, 1992).

Sobre el primer aspecto, no se dispone de datos actualizados para medir el grado de control que tienen sobre la tierra. ¿Cuánta cantidad de hectáreas se encuentran actualmente bajo la modalidad de manejo comunal? Y sobre todo, ¿qué calidad de tierra es la que se encuentra en mano de las comunas? Las hipótesis que se han esgrimido durante los últimos años no tienen una base empírica objetiva y más bien han sido el resultado de estudios focalizados con intenciones de derivar en propuestas políticas de uno u otro corte. Así por ejemplo, el estudio realizado por IDEA, que sirvió de base para la elaboración de la LDA, estuvo concentrado únicamente en 4 cantones de la sierra (Salcedo, Cayambe, Guamote y Patate), con la clara intención de demostrar: primero, que los comuneros tenían mucha tierra; segundo, que esta tierra comunal debía dividirse entre los beneficiarios, es decir que los minifundios necesitaban ser legalizados; y tercero, que las tierras en manos de los comuneros no estaba siendo utilizada eficientemente. Las conclusiones son más que obvias, se debería implementar un mercado de tierras capitalista entre los comuneros y

---

4. La asociación campesina es "una persona jurídica de derecho privado constituida por al menos cinco campesinos, considerando como tales a las personas que trabajan la tierra directamente, por cuenta propia y sin uso habitual de mano de obra extraña a la familiar". Los requisitos fundamentales son tres: calidad de campesinos de los socios, los fines y el número de integrantes. No obstante, el Ministerio de Agricultura y sus dependencias se han encargado de aumentar los requisitos llegando estos al número de 12, con lo cual también complican el proceso de legalización de las asociaciones (Peralvo, op. cit: 164).



hay que olvidarse de cualquier política de reforma agraria, puesto que los comuneros ya tienen mucha tierra y la concentración de la tierra ha disminuido en el país. El estudio termina señalando: "los agricultores, tanto individual como cooperativistas o comuneros, han demostrado su decisión de explotar las tierras en forma individual y por lo tanto, no se justifica privilegiar formas comunitarias de tenencia que han fracasado en el Ecuador y en todo el mundo. Debería modificarse los instrumentos legales para que las actuales comunas y cooperativas procedan a dividirse las tierras sin mayores trámites, si sus miembros así lo creen conveniente" (Camacho, 1993: 382). Como lo hemos mencionado, el estudio del Banco Mundial (1995), ha demostrado que la concentración de la tierra en el país no ha disminuido y que las propiedades minifundistas son más eficientes que las grandes propiedades, al obtener mayores rendimientos por unidad de superficie.

Mientras tanto, el ataque a la propiedad comunal ya se había concretado con la expedición de la LDA en 1994, uno de cuyos objetivos fue justamente permitir que la propiedad comunal pueda subdividirse legalmente si se contaba con la aprobación de las 3/4 partes de sus miembros reunidos en asamblea general<sup>5</sup>. Así, mientras el Banco Mundial cree que los campesinos podrían acceder al mercado de tierras "marginal" que los empresarios agrícolas sacarían al mercado, los empresarios buscan legalizar el "informal mercado de tierras" de las comunidades y desarmar la propiedad

comunal. En la última evaluación de las políticas agrícolas del Ecuador, realizada por un grupo de economistas neoliberales, nuevamente se comprueba el interés en "desmantelar" las comunas y cooperativas y acelerar el proceso de subdivisión de las tierras comunales, consideradas como "improductivas" (Whitaker, 1996). Las recomendaciones van en el mismo sentido: revisar la ley de comunas, eliminar todas las justificaciones para expropiación que todavía subsisten en la LDA y sobre todo permitir la subdivisión de las tierras de páramo comunales o cooperativas que están cultivadas, puesto que si están actualmente explotadas en parcelas, lo mejor es darles el título de propiedad (Ibid: 147).

Veamos que es lo que está ocurriendo en la realidad. De acuerdo a recientes estudios (FUNDAGRO, 1996) sobre el impacto de la LDA sobre el mercado de tierras en las comunidades, se detectan las siguientes tendencias:

a) la adquisición de tierras, no siempre se realiza por parte de miembros de la comunidad sino también de personas de fuera de ella.

b) se ha acelerado el proceso de división de tierras comunales de páramo (piso alto)

c) las tierras vendidas en su mayor parte son pequeños minifundios, hay pues, una minifundización de la propiedad comunera.

d) el mercado informal de tierras (particiones de hecho), se está legalizando.

Estos serían los impactos más visibles hasta el momento de la LDA en

---

5. Artículo 22 de la LDA, 1994.

las comunidades sean estas mestizas o indígenas. Pero este mismo estudio añade que existiría un obstáculo institucional adicional que proviene de la Ley de Comunas de 1937. Esta, todavía no ha sido modificada en su totalidad y en principio prohíbe la subdivisión de la propiedad comunal, con lo cual entra en conflicto con la LDA<sup>6</sup>. Si extrapolamos el estudio de Cotlear (1988) al caso ecuatoriano, todavía no existiría una adecuación entre el "cambio técnico y cambio institucional" que permita el funcionamiento de un mercado de tierras adecuado a la realidad.

Entre los indígenas y mestizos de la sierra, la presión por ocupar los espacios comunales de páramo no es de ninguna manera reciente, ni puede verse como un resultado de la LDA. Ya desde los años treinta, debido a la alta presión demográfica, los campesinos empezaron a ocupar este frágil piso ecológico, de manera que hacia los años 80 las comunidades que poseían tierras comunales eran poco numerosas (Martínez, 1987). En el momento actual, es interesante comprobar que las comunidades que luchan por la tierra y que finalmente la compran a precios de mercado, gracias al apoyo de ONG's como el FEPP, finalmente terminan subdividiéndose el re-

curso (Navarro, et alii, 1996). Esto ha llevado una nueva reflexión sobre la relación entre modelo organizativo y producción, y sobre todo a "desmitificar" el carácter colectivo de la comuna entre los campesinos<sup>7</sup>. Así pues, existirían dos procesos paralelos que se desarrollan al interior de los campesinos: por un lado, aquel que proviene de su propia lógica interna de utilización intensiva de los recursos familiares y aquel que proviene de las modificaciones institucionales del mercado de tierras. Todavía la gran mayoría de campesinos se movería dentro del primer proceso que conforma un mercado de tierras informal, mientras el segundo proceso todavía está poco desarrollado<sup>8</sup>.

Investigaciones recientes sobre comunidades indígenas de la sierra ecuatoriana no hacen más que confirmar las tendencias señaladas sobre la debilidad de ciertos rasgos inherentes a la dimensión comunal y las dificultades cada vez más grandes de implementarlos cuando escasean los recursos en tierra. Así, se constata la dificultad creciente para implementar relaciones de reciprocidad y solidaridad entre las familias, la inexistencia de un trabajo comunal agropecuario, el desgaste de las relaciones de intercambio con otras unidades domésticas, en un

---

6. Actualmente es la Dirección de Desarrollo Campesino del MAG, quien supervisa los 8 requisitos que deben cumplir las comunas para enajenar y fraccionar predios comunales, según el último instructivo de marzo de 1995 y también la utilización de los valores de la venta de tierras comunales (FUNDAGRO, 1996).

7. Según el FEPP: "difícilmente se puede detener la tendencia a dividir la tierra. Habría que aceptar este hecho con naturalidad y sin traumas de acuerdo a los deseos de los campesinos" (Op. cit:211).

8. Según Whitaker, únicamente el 60% de las transacciones en tierra están registradas y no tienen título el 40% de nuevas propiedades creadas por Reforma Agraria (Op. cit, p.146). En el Estudio de Base realizado para el PRONADER, las propiedades con título en 12 áreas campesinas, llegaban al 66% (Martínez y Barril, 1996).

contexto en el que predominan las parcelas familiares y escasea o desaparece el territorio comunal (Martínez, 1996). A pesar de ello, la "minga" todavía se mantiene vigente pero vinculada a trabajos de beneficio social de la comunidad (caminos, arreglo de acequias, construcción de escuelas, casas comunales, etc), en ningún caso, vinculada a trabajos productivos o de uso de suelo comunal<sup>9</sup>. Las tierras en este caso, se dividen en parcelas de usufructo o propiedad familiar y tierras comunales de pastoreo. Al no existir una producción mercantil agropecuaria, no hay presión por la división de las tierras altas, en gran medida porque la presión poblacional se canaliza hacia la migración. En este sentido, en muchas comunidades de la sierra ecuatoriana, la cercanía a las ciudades ha permitido que la migración sirva como "colchón" de las presiones por la tierra de páramo. Pero no en todas partes funciona este modelo. En Cayambe (Prov. de Pichincha), por ejemplo, las ex-cooperativas de reforma agraria con buenas tierras para agricultura y lechería han empezado a dismantelar la propiedad colectiva sin necesidad de un marco institucional previo. Las nuevas generaciones de campesinos, ejercieron fuerte presión por ocupar las áreas de pastoreo colectivas de las cooperativas, hasta que finalmente el proceso

de subdivisión se concretó, para lo cual se adoptó la forma organizativa comunal.

En algunas comunidades de la cordillera occidental de la provincia de Tungurahua, en la sierra central, se ha logrado conservar el páramo comunal gracias a un efecto combinado entre migración y diversificación ocupacional de la fuerza de trabajo en edad activa. Ahora se maneja comunalmente el páramo con un criterio de sostenibilidad introducido por ONG's, pero no han desaparecido completamente las tendencias hacia su fraccionamiento (Martínez, 1996).

Estos ejemplos sobre la sierra ecuatoriana, muestran que las comunidades conforman un conjunto muy flexible de productores que responden, antes que a rígidas normas de trabajo centralizado, a situaciones concretas de desbalance entre recursos y población. Lo comunal funciona como "concha protectora" hacia el exterior (Tepicht, 1984), pero en su interior se desarrollan iniciativas económicas importantes cuyo eje regulador lo constituyen sin duda los grupos familiares antes que las familias (farmer) en términos individuales. De ahí que esta dinámica sea actualmente mucho más importante que la comunal, aunque entre las dos no existe una ruptura sino "un continuum" que marca importantes diferencias entre las comunida-

---

9. En un estudio realizado en comunidades indígenas de Cotacachi en la provincia de Imbabura en la sierra norte, el prestamano tenía estrecha relación con la cantidad de tierra disponible. Así, en la comunidad de Colimbuella, el 60.3% de las unidades familiares no practicaban esta modalidad, mientras en Cumbas, una comunidad con más tierra, el 77.3% si lo hacían. La "uniguilla", un sistema de intercambio de productos entre pisos ecológicos diversos no se practicaba en el 83% de las familias de la primera comunidad y en el 77% de las de la segunda. En la minga, en cambio participaban el 95% de las familias en la primera comunidad y el 84% en la segunda (Martínez, 1995).

des actuales. Si la dimensión familiar es la predominante por sobre la comunal, es justo preguntarse si no estaríamos en presencia de comunas "tout court" antes que de comunidades propiamente dichas. Es muy probable entonces, que en el caso ecuatoriano, las funciones de la comunidad tengan mayor validez, a nivel político y de control social, antes que administrar recursos en tierra (Chamoux, 1996), como sucede actualmente en las comunidades mexicanas<sup>10</sup>. De esta forma, las comunidades cumplirían un nuevo rol en el contexto de las políticas de ajuste: más flexibles hacia el interior, pero más comunitarias hacia afuera.

## **EL MERCADO DE TIERRAS Y LAS COMUNIDADES**

La discusión sobre este punto no es nueva y puede sintetizarse en dos vertientes: por un lado los defensores de la "nueva economía institucional" que afincan sus esperanzas en la potencialidad de la comunidad y las ventajas del manejo de recursos en forma colectiva y los neoliberales que apuestan al mercado, puesto que se observa un avance en la privatización de las tierras comunales.

No hay duda que los campesinos y comunidades indígenas en el caso ecuatoriano están produciendo mayoritariamente para el mercado, en este caso el mercado interno y productos relacionados con la canasta básica de alimentos. No hay duda tampoco de que las políticas macro-económicas

fueron desfavorables para la producción campesina durante las largas décadas de la fase de sustitución de importaciones que en el país, llegó hasta mitad de la década de los 80. Así y todo, los campesinos no dejaron de producir, aunque bajo esta modalidad se estuvieran empobreciendo cada vez más. El mercado, entonces tenía serias "fallas" y no permitía -según los neoliberales, debido a la intromisión del Estado en las políticas erradas de subsidios y precios- el funcionamiento transparente de este. Una vez eliminadas estas trabas, y con los procesos de desregulación y privatización avanzados, el mercado empezaría a operar como el mejor asignador de los recursos en beneficio de todos. Lo que se ha comprobado es que a nivel rural se ha incrementado la pobreza y concentrado entre los indígenas, la mayoría de los cuales se encuentran organizados en comunas. Así pues, hay que eliminar los últimos obstáculos privatizando la tierra comunal.

En toda esta argumentación hay algunas falacias, pero sobre todo hay un desconocimiento u ocultamiento de cómo funcionan los mercados, es decir de lo que se denomina "el mercado real" (Hewitt de Alcantara, 1993). Ahora bien, en nuestros países los mercados se concretizan cuando actores económicos muy diversificados y con diverso poder entablan relaciones en espacios económicos también muy específicos. Los mercados son "instituciones culturales y políticamente específicas" (Ibid: 3). Por lo mismo hay diversos tipos de mercados, algunos

10. Los recientes casos de administración de justicia por mano propia para castigar a cuatreros y "hechiceros" mestizos en algunas comunidades de la sierra ecuatoriana, indicarían una reactivación del "derecho consuetudinario" frente a la inoperancia y complicidad del sistema de justicia de la sociedad blanco-mestiza.

de los cuales no funcionan con la lógica de los neoliberales sino de acuerdo a la posición y fuerza de los grupos sociales. Kervin, también insiste en esta perspectiva al puntualizar las diferencias que existirían desde el lado de la oferta y de la demanda en los mercados de tierras. Así, en la primera perspectiva, la tierra no se asignaría al más capaz de cultivarla sino a las personas que con mayor peso económico buscan satisfacer aspiraciones de carácter social, político o especulativo. En cambio para los campesinos, la oferta de tierras se daría más por razones de "apuro", lo que los conduce con frecuencia al endeudamiento. (1993:15).

Es indudable que el mercado de mano de obra, muy activo en el país a través de los fenómenos migratorios desde la década de los años 50, ha causado profundos estragos entre las familias comuneras y las comunidades.

Así, por ejemplo, uno de sus impactos más profundos ha sido la "feminización" de la agricultura minifundista en la sierra. La mayoría de comunidades privilegia el trabajo en el mercado capitalista, donde fluye la principal mano de obra, y margina el trabajo agropecuario, ahora en manos de mujeres, niños y ancianos. Se ha disuelto el "equipo familiar" y se han debilitado enormemente las relaciones de reciprocidad entre las familias. Es con esta mano de obra que las comunidades deben enfrentar las nuevas relaciones con el mercado nacional y mundial.

Un segundo impacto ha sido el progresivo "traspaso" de tierra obtenida

por reforma agraria o colonización hacia el sector privado. Un fenómeno que indica los límites de los procesos redistributivos de los años 60 y 70. En el Ecuador, uno de los principales mecanismos de oferta de tierras agrícolas- fenómeno que ya se inicia en los años 70- proviene justamente de este sector de campesinos beneficiarios de reforma agraria (COTECA-FAO, 1995). El análisis del mercado de tierra "real" muestra que, el campesinado es el principal oferente de tierras y no tanto los empresarios como podría esperarse.

Un tercer impacto es el desarrollo de varios tipos de mercados entre los campesinos: un mercado "intracampesino" más simétrico en las áreas deprimidas, donde oferentes y demandantes son pequeños campesinos que mueven una porción importante de los recursos comuneros privatizados, bajo arreglos en donde predominan los lazos de parentesco y la cultura (Ibid: 68). En áreas menos deprimidas y donde existen buenas posibilidades productivas, existe en cambio, un mercado caracterizado por la diferenciación campesina. En este caso, la demanda proviene de campesinos con niveles de acumulación sobre tierras en manos de campesinos más tradicionales. No obstante, también existirían procesos de resistencia campesina a las presiones del mercado. Esta se concretaría en la minifundización de las propiedades a través de mercados informales vinculados con las relaciones de parentesco, es decir que buscan "arreglos más simétricos entre ellos" (Ibid: 70)<sup>11</sup>.

11. Sin embargo, hay grupos de campesinos que también escapan a las presiones del mercado, debido a la protección estatal. Este es el caso de las cooperativas arroceras del

En realidad en el caso ecuatoriano, los campesinos indígenas de la sierra con tierras marginales escaparían a las tendencias de concentración capitalista al menos en el corto plazo, pues la "resistencia" concretada en un mercado informal de tierras intracampesino o intracomunitario y las pocas posibilidades de inversión productiva en malas tierras, no constituirían incentivos para que grandes capitalistas se apropien vía mercado del espacio campesino. A largo plazo, las posibilidades de formalización del mercado de tierras y la diferenciación campesina latente en algunas comunidades, generarían una lenta concentración de tierras en beneficio de campesinos con posibilidades de acumulación. A lo más, podría constituirse una burguesía indígena o campesina con propiedades medias.

Un cuarto impacto, es indudablemente el desarrollo de proceso de concentración de tierras con ingredientes altamente especulativos en áreas con buen potencial productivo, en donde la participación campesina tanto como ofertante de tierras así como demandante es mínima (caso de las áreas bananeras, de cultivos agro-industriales, de flores y hortalizas). En este caso, los capitales provienen del área urbana o de sectores empresariales rurales vinculados con productos de alta rentabilidad y orientados hacia la exportación.

## **LAS COMUNIDADES EN EL CONTEXTO DEL AJUSTE**

Las apuestas a la supuesta solidez de las comunidades o a las ventajas de la pequeña propiedad campesina para insertarse en el nuevo modelo económico, tienden muchas veces a desconocer las iniciativas de los mismos productores. En la actualidad, es un hecho irrefutable, que al interior de las mismas comunidades y otras formas asociativas, predomina la tendencia hacia la "minifundización legalizada" de la propiedad a costa de los recursos comunales, muchos de los cuales han desaparecido en gran parte de las comunidades. Sin embargo, subsiste la organización comunal y es más, aparentemente habría crecido en la misma década perdida de los años 80 (Bebbintong, 1992). Así pues, se apuesta ahora a las potencialidades de la organización. El fenómeno es curioso, pues mientras se desmantelan las bases productivas comunales se consolidan las bases político-organizativas de las mismas. Esto obliga necesariamente a repensar la comunidad en el momento presente. Los elementos para definir una comunidad "moderna" o "post-moderna" son diferentes a los parámetros utilizados tradicionalmente. La flexibilidad de esta organización para adaptarse a las nuevas condiciones del modelo del ajuste parecen sorprendentes.

---

litoral, que ha tenido apoyo del Estado en crédito, comercialización, precios y han sido beneficiarios de procesos de reforma agraria. No se dispone de estudios actuales para ver si una vez retirado el Estado de su papel protector, el mercado de tierras también ha penetrado masivamente entre estos campesinos.

Actualmente, las comunidades a pesar de estar sometidas a una presión externa del mercado en cuanto a la tierra, a la mano de obra y a la producción, no obstante, tienen una capacidad de respuesta que pueden concretizarse en resistencias, adaptaciones e iniciativas.

Ciertamente, las resistencias al mercado de tierras pueden efectivamente ser formalizadas a nivel de la legislación agraria que pueda dotar de un marco institucional más flexible para consolidar las tierras y territorios comunales, allí donde estas todavía subsisten. En este sentido, el manejo comunal de esos frágiles suelos tiene ventajas sobre el manejo familiar, considerando que las externalidades no son asumidas a nivel privado (Kervin, 1992).

Las adaptaciones también son importantes sobre todo al permitir el predominio de la privatización familiar en las mejores tierras, sin romper el marco institucional comunal y conservando algunos rasgos del trabajo comunal (minga). Aquí surge una inquietud sobre la permanencia de la comunidad. ¿Podrá la comunidad conservarse como tal, aún si toda la tierra es privatizada, sea por efecto de presiones internas (poblacional) o de externas (mercado de tierras)? Esto va a depender mucho del rol que juegue en el futuro el "cascarón" institucional y los organismos de dirección como el Cabildo, que deben responder a nuevas demandas de las mismas familias y de la presión externa del modelo económico.

Finalmente, existen interesantes iniciativas de las organizaciones comunales, sobre todo a nivel de segundo grado. Las Organizaciones de Segundo Grado (OSG's), que han crecido numéricamente, pero que todavía tienen limitaciones tanto internas como externas para consolidarse como el eje del desarrollo rural en el campo (Martínez, 1997). Actualmente, se han implementado en el país un sinnúmero de proyectos comunitarios, de empresas comunitarias, de proyectos manejados por corporaciones campesinas, etc, que merecen una evaluación detallada. De todas maneras, hay clara conciencia, por ejemplo, de que es necesario tener acceso a los mercados financieros para consolidar la inestable posición campesina tanto en el acceso a la tierra como en la misma producción<sup>12</sup>.

El futuro de las comunidades va a depender, entonces, de las posibilidades reales que tenga este conjunto de productores minifundistas para desempeñar un rol productivo importante dentro del actual modelo económico. En este sentido, las comunidades tendrían potencialidad según los agroecologistas en varias líneas: producción para el mercado interno, seguridad alimenticia y generación de empleo, es decir evitarían los costos sociales de un modelo del ajuste no controlado. La base de este modelo "alternativo", también reside en las potencialidades comunitarias, como lo señala Toledo: "conciencia comunitaria frente al individualismo, democracia de

---

12. Como ejemplo, señalemos que por iniciativa de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso, se busca la creación de la Corporación Financiera el Campo (CORFINCA), como una forma de obtener crédito para la pequeña y mediana producción del campo.

base frente a la democracia virtual, uso adecuado de los recursos naturales, acumulación colectiva, no individual, de capital" (1997: 9). Resta por descubrir si todas estas características se aplican a las comunidades andinas y sobre todo si a partir de recursos escasos se puede soñar con la "utopía del desarrollo comunitario sustentable".

### ALGUNAS CONCLUSIONES

En este trabajo se ha presentado la situación actual por la que atraviesan las comunidades campesinas, de la sierra del Ecuador. La forma de organización comunal incorpora no solo población indígena, sino también a importantes grupos de población mestiza. Cotejándola con otras formas de organización, la comunal se encontraría en cierto declive, mientras la forma "asociación" sería la más importante tanto entre grupos indígenas como mestizos.

La especificidad de la comunidad en el caso ecuatoriano, con menor ingerencia de formas colectivas, ha generado un proceso gradual de privatización del espacio comunal de forma que la tierra comunal no sería la predominante dentro de las comunas. Este proceso seguramente va a acelerarse con los cambios institucionales consagrados por la LDA en 1994, que afectan sobre todo a la tierra comunal.

El mercado de tierra en el caso ecuatoriano sería muy segmentado y tendría características peculiares se-

gún se ubique en tierras marginales o de buena calidad. Según esto, existirían mercados simétricos en las zonas más marginales y asimétricos en las zonas con mayor potencial productivo. Es importante igualmente el proceso de resistencia implementado por los campesinos para impedir los efectos nefastos del mercado de tierras.

En todo este profundo proceso de cambio que se experimentan en la comunidad, el rol de la mujer ha pasado a ser más visible, dada su importancia en la conservación del minifundio y de los sistemas tradicionales de tenencia y de trabajo. No obstante, su actual peso en la actividad económica, no se refleja a nivel organizativo o administrativo en la comunidad. Todavía es muy lento y complicado el proceso de "empoderamiento" comunitario. Pero existen algunas alternativas donde el rol de la mujer en las comunidades ha crecido, como por ejemplo en el ámbito del crédito. Allí existen buenas posibilidades de una participación en procesos más modernos y que faciliten el empoderamiento de género.

Por último, las comunidades a pesar de la privatización de gran parte de su territorio, todavía conservan posibilidades de construir modelos alternativos bajo el sustento de la comunidad más como ente socio-político que productivo. En este sentido, las OSG's podrían convertirse en organismos de condensación y potenciación del capital social todavía vigente entre los campesinos.



## BIBLIOGRAFÍA

- Camacho, Carlos., "Evaluación del proceso de cambio en la tenencia de la tierra en la Sierra norte y central (1964-1991)", en, *Latinoamerica Agraria hacia el siglo XXI*, CEPLAES, Quito, 1993.
- Contreras, Jesús., "Las formas de organización comunal en los Andes: continuidades y cambios", en, Marie-Noëlle Chamoux y Jesús Contreras, *La gestión comunal de recursos*, Icaria, Barcelona, 1996.
- Cotlear, Daniel., "Cambio institucional, derechos de propiedad y productividad en las comunidades campesinas", en, *Revista Andina*, año 6, Nº 1, Cusco, julio, 1988.
- Chamoux, Marie-Noëlle., "Control comunal de la tierra y estrategias de las familias campesinas en la sierra de Puebla, México", en, Marie-Noëlle Chamoux y Jesús Contreras, *La gestión comunal de recursos*, Icaria, Barcelona, 1996.
- Chiriboga, Manuel., *Formas tradicionales de organización social y económica en el medio indígena*, Oficina de Asuntos Indígenas, MBS, Quito, 1984.
- Durston, John., "Aportes de la antropología aplicada al desarrollo campesino", en, *Revista de la CEPAL*, Nº 60, Santiago, diciembre, 1996.
- FAO-COTECA, *Mercado de tierras en el Ecuador*, Roma, 1995.
- FAO, *El desarrollo agrícola en el nuevo marco macro-económico de América Latina*, Santiago, 1995.
- FUNDAGRO, *Regularización tenencia tierras y aguas*, Informe Final de Consultoría, mimeo, Quito, diciembre, 1996.
- Kervin, Bruno., "Comunidades campesinas: ¿instituciones obsoletas?(Mercado de tierras: argumentos para un debate)", en, *Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana*, Nº 5, CIRE, Quito, 1992.
- Martínez, Luciano., *Economía política de las comunidades indígenas*, CIRE, Quito, 1987.
- Martínez, Luciano y Barril, Alex, *Desafíos del desarrollo rural frente a la modernización económica*, IICA, Quito, 1995.
- Martínez, Luciano., *Familia Indígena: cambios socio-demográficos y económicos*, CONADE- FNUAP, Quito, 1996.
- Martínez, Luciano., *Sostenibilidad y manejo de recursos en Quisapincha, Pasa y San Fernando*, Prov. de Tungurahua, mimeo, CAAP, 1996.
- Navarro, Wilson., Vallejo, Alonso., Villaverde, Xavier., *Tierra para la vida. Acceso de los campesinos a la tierra: opción y experiencias del FEPP*, FEPP, Quito, 1996.
- Peralvo, Lourdes., "Marco jurídico y administrativo de la organización popular", en, *Políticas Estatales y Organización Popular*, IEE-FEPP, Quito, 1985.
- Sánchez Parga, José., *Población y pobreza indígenas*, CAAP, Quito, 1996.
- Tepicht, Jerzy., "Las complejidades de la economía campesina", en, *Investigación Económica*, Vol. 43, Nº 167, México, enero-marzo, 1984.
- Toledo, Víctor., "La utopía realizándose", en, *Ojarasca en la Jornada*, México, 1995.
- Viola, Andreu., "Entre el sentimiento y el interés: la gestión comunal de los recursos en las comunidades campesinas de los Andes", en, Pascual, J. (ed), *Procesos de apropiación y gestión de recursos comunales*. Actas del VI Congreso de Antropología, Tenerife, 1993.
- Vogelgesang, Frank., "Los derechos de propiedad y el mercado de tierra rural en América Latina", en, *Revista de la CEPAL*, Nº 58, Santiago, abril, 1996.
- Whitaker, Morris, D., *Evaluación de las reformas a las políticas agrícolas en el Ecuador*, Estudio síntesis, Vol. 1, Quito, IDEA, 1996.
- Zamosc, León., *Estadística de las áreas de predominio étnico en la sierra ecuatoriana*, Ediciones Abya-Yala, Quito, 1995.

# **Ley de desarrollo agrario y la tenencia de tierras en el Ecuador**

Mónica Navas (\*)

*La tierra ha tenido y tiene una connotación poderosa para los individuos y grupos de una sociedad. La lucha por la tierra y por el derecho de usarla, las vicisitudes de las relaciones del hombre con la tierra, son hechos característicos que se repiten a lo largo de la historia de la humanidad.*

**P**or su naturaleza misma la redistribución de la tierra incluye cambios en los modelos de propiedad y del uso de la misma; modelos que, a su vez, afectan la productividad agrícola de una u otra manera.

Los conflictos en una sociedad - como la ecuatoriana- por el acceso a los recursos productivos, tierra y agua, han generado graves movilizaciones sociales para reclamar el reconocimiento y regularización en la tenencia de la tierra como mecanismo que asegure la permanencia y reproducción productiva de las comunidades indígenas y negras en sus posesiones rurales. Este recono-

cimiento de "titularidad del dominio" o propiedad ha debido respaldarse en el marco legal civil y agrario vigente.

El proceso previo que sirvió para cimentar las modificaciones legales estuvo dado por el Levantamiento de 1990, la marcha indígena de los pueblos amazónicos de 1992 y la fuerte presión de las organizaciones tanto de agricultores empresarios como de indígenas, para mejorar sus condiciones de vida y acceso a los recursos productivos.

Dentro de este esquema, la regularización de la tenencia de tierras y aguas dentro de un marco legal vigente asume un papel relevante. La

---

(\*) Doctora en Jurisprudencia y abogada de los tribunales del Ecuador. Maestría en Derecho Económico, Universidad Andina Simón Bolívar, 1995. Consultora independiente vinculada al sector de ONGs, con conocimientos y destrezas en investigación y análisis socio-legal con énfasis en lo rural. Experiencia en temas de medio ambiente, tenencia de tierras, cooperativas y género. Autora de estudios y publicaciones relacionadas con el sector agropecuario.

solución de los problemas de tierras y aguas en el Ecuador abarca temas como: titulación, legalización, resolución de conflictos internos, externos, acceso al crédito, a capacitación, a asesoría técnica, etc., aspectos que son vitales si queremos que los habitantes del agro ecuatoriano, accedan en condiciones equitativas y con el menor impacto negativo, a los procesos de modernización y liberalización de la economía.

### LA LEY DE DESARROLLO AGRARIO

Para 1992 se inició el proceso generador de una nueva ley agraria, que concluyó cuando el Congreso Nacional para junio de 1994 (Ley 54. Registro Oficial -461: 14:VI-94), procedió a aprobar la "Ley de Desarrollo Agrario". A raíz de la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario en 1994, el mercado de tierras del Ecuador ha sufrido profundos cambios:

- La nueva ley desapareció al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, eliminándose la interferencia de esta entidad estatal en el mercado de tierras rurales privadas y comunales.

- Se creó el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA como institución encargada de tres funciones básicas: legalización y titulación de tierras, expropiación de predios por tres causales y como entidad obligada a organizar el Catastro de Tierras Rurales del Ecuador. Actualmente el INDA ha dedicado la mayor parte de sus recursos a cumplir el primer objetivo, es decir, a titular tierras que han estado en posesión de campesinos, viabilizando así la opción de estos a acceder a servicios de crédito o permitiéndoles arreglar si-

tuaciones inciertas de herencias, entre otros beneficios.

- El procedimiento establecido en la Ley de Desarrollo para expropiar predios ha dificultado y ocasionado que disminuyan ostensiblemente los procesos para expropiar tierras.

- La Ley permite la división y legalización de títulos individuales de propiedad sobre las tierras comunales, lo cual anteriormente por la ley de Reforma Agraria se prohibía.

- Los costos de titular tierras rurales se ha incrementado debido a que actualmente el INDA carece de suficientes recursos propios para solventar dichos costos, los cuales deben ser asumidos por los "propietarios".

- Se ha permitido la activa participación de entidades de desarrollo para que colaboren en tareas de titulación de tierras, por ejemplo el FEPP y CARE. Ello ha permitido agilizar los procesos y completarlos con otros procesos como capacitación, extensión agropecuaria, etc.

El principal efecto de la nueva legislación agraria ha sido el de regresar al mercado libre -mercado imperfecto por excelencia- a la tierra rural privada, donde se espera pase a ser un bien que puede intercambiarse libremente y sobre el cual los particulares puedan ejercer un derecho de "propiedad plena". Todo ello dentro de una nueva concepción empresarial y modernizante de la agricultura basada en principios capitalistas, donde la formalización de los títulos de propiedad, implicará un aumento significativo en la proporción de bienes transables y susceptibles de entrar en el mercado laboral.

En general, la ley plantea un esquema moderno de la agricultura don-

de el Estado "idealmente" debe cumplir con sus tareas básicas de brindar capacitación, crédito y un servicio eficiente de Identificación y Catastro Predial, atendiendo a las poblaciones campesinas y afroecuatorianas del país de manera adecuada.

### **VACIOS DE LA LEY DE DESARROLLO AGRARIO**

Hemos detectado como aspectos problemáticos y/o vacíos de la nueva legislación agraria, los siguientes:

- Falta de definición y de normas imperativas que aceleren la estructuración del INDA que ha devenido en la práctica en problemas en la organización y capacidad institucional del INDA, para ejecutar las funciones que le asigna la ley, especialmente en las áreas de Catastro y titulación de tierras.

- Ambigüedad en el Procedimiento establecido para adjudicar derechos en tierras públicas.

- Falta de definición y regulación de cuales son los "derechos ancestrales" de las comunidades indígenas para acceder a tierras.

- Falta de claridad en la asignación de funciones a las entidades públicas del sector agropecuario para ejecutar las acciones previstas en la LDA y su reglamento, por ejemplo: quien debe elaborar el Plan de Uso del Suelo establecido en el art.

### **IMPACTO Y PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE LA LEY DE DESARROLLO AGRARIO**

#### **a) Estructuración del INDA**

Los principales problemas en la aplicación de las normas señaladas en

la Ley ha sido la estructuración del INDA para que cumpla sus funciones. Cuatro años después de la promulgación de la Ley, el INDA, creado mediante la LDA, aún está viviendo un período de transición técnica y de recursos. La Ley de Desarrollo Agrario derogó a la Ley de Reforma Agraria del año de 1964. Y por ende se desapareció el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria IERAC.

El esquema previsto en la LDA "centralizó" las actividades del INDA, pues la ley se asignó solamente 4 Direcciones Distritales que funcionan en Quito, Guayaquil, Cuenca y Riobamba. Para solucionar este problema, en julio de 1995 se crearon 16 Delegaciones Provinciales ubicadas en las provincias de Imbabura, Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos, Napo, Manabí, El Oro, Los Ríos, Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Pastaza, Cañar, Loja, Zamora Chinchipe y Morona Santiago. Para 1996 funcionaban las delegaciones de Manabí y la de Esmeraldas, y se crearon cinco en la región amazónica.

El 21 de Mayo del presente año, se dictó un nuevo Reglamento Orgánico Funcional del INDA donde se realiza un cambio importante. Las delegaciones provinciales pasan a ser manejadas como Proyectos dependientes de la Dirección de Planificación y de la Dirección Distrital correspondiente. La idea es flexibilizar y mejorar el funcionamiento de estas entidades provinciales, sometiéndolas a un seguimiento y evaluación permanente, además de que permite realizar convenios con ONGs u otras entidades privadas nacionales o internacionales, para solucionar los problemas de tierras de una manera más moderna.

### **b) Presupuesto del INDA**

Las causas para la desatención del INDA por parte de los gobiernos son presupuestarias y de falta de decisión política para priorizar y atender adecuadamente los problemas de titulación de tierras rurales. Para 1996 el INDA solicitó se le apruebe un presupuesto inicial de 90.000 millones de sucres, pero fueron aprobados solamente 3.000 millones. Para 1997 se le aprobó 11.000 millones de sucres.

El ex-IERAC tenía recursos propios derivados de las adjudicaciones que le daban autofinanciamiento. En la nueva ley agraria, estos recursos deben ir obligatoriamente al BNF (art. 38) para la creación de un fondo destinado a la compra de tierras o crédito de capacitación para pequeños productores; o son adjudicaciones gratuitas como las de posesión ancestral. En la práctica, faltan recursos para los procesos de titulación de tierras.

### **c) Recursos humanos del INDA**

Antes de 1994 el IERAC llegó a tener más de 2.200 funcionarios. Cuando se aprobó la ley en 1994, estaban 2.000 funcionarios, de los cuales solo 70 pasaron al INDA. En el período de agosto 1992 a junio de 1994 se eliminaron 330 puestos con una inversión de casi dos mil millones de sucres. Para octubre de 1996, la SENDA mediante varias resoluciones había fijado la cantidad de 113 puestos con financiamiento para el INDA. Mediante la Resolución 522 del 18 de Agosto de 1995 se crearon 298 puestos adicionales. Para 1998 el INDA cuenta con 320 empleados a nivel nacional.

### **d) Problemas institucionales del INDA**

Cuando se aprobó la Ley Agraria, en junio de 1994, al INDA se le dieron dos funciones básicas: Titulación y Catastro de tierras, y en ese sentido (de acuerdo a funcionarios del INDA), la reestructuración e incluso el número de funcionarios era adecuado, tomando en cuenta que el catastro y titulación podían hacerse en base a la contratación de empresas privadas. En agosto del mismo año, luego del levantamiento indígena que se produjo en algunas provincias de la Sierra, se reformó la ley y se le asignó al INDA las obligaciones del IERAC, sobre resolución de los conflictos pendientes de tierras, lo cual excedió las posibilidades presupuestarias y humanas del INDA ocasionando la acumulación de trámites y la imposibilidad física de solucionar dichos conflictos.

Las ideas básicas del nuevo esquema del INDA, servirían para viabilizar la operación de una entidad técnica que propenda a un ordenamiento de tierras rústicas a nivel nacional con criterios técnicos. El INDA intentaba así "dirigir, coordinar y supervisar la ejecución de los Proyectos de Legalización de Tierras en los convenios suscritos por la entidad con organismos nacionales e internacionales, públicos o privados". Para ello se crea la División de ejecución de Proyectos para programar, coordinar, emitir criterios, y en general realizar el seguimiento de procesos de titulación.

Además, en el art. 23 literal f) se indica la obligación del INDA de "mantener actualizado el inventario de tierras rústicas de propiedad del INDA y del INEFAN", tal es así que se prevé

diseñar y ejecutar Sistemas de Información Estadística y de Información Predial a nivel nacional con el fin de "Mantener actualizado un banco de datos automatizado sobre predios titulados, adjudicados, expropiados, fraccionados, integrados, invadidos y tomados, y, además, mantener actualizado el mapa de información predial".

Desgraciadamente en entrevistas a funcionarios del INDA tenemos que recién a partir de Mayo de 1996 se inició la ejecución de la nueva estructura del INDA. Además, confirmamos que para 1998, no hay un inventario actualizado tanto de causas pendientes como de las tierras patrimonio del INDA, ya que la Dirección de Información Predial aún no se ha conformado. Según funcionarios del INDA, "El problema, es presupuestario. Se necesitan programas de computación que cuestan mucho y aún no llenan muchas vacantes. Tenemos bodegas de planos y trámites que siguen llegando".

Varios son los problemas que actualmente aquejan al INDA. Primero, no hay una concientización o capacitación acerca del nuevo rol del INDA, lo cual ocasiona una falta total de definición de funciones.

El IERAC dejó una herencia (patrimonio y obligaciones) muy grande al INDA. Como patrimonio se encuentra bienes muebles, inmuebles, y documentación. Existe un problema grave porque muchos bienes están sin mantenimiento, pues no existe personal suficiente ni partidas para esos rubros. Por ejemplo, para 1994 se dejó un parque automotor de 150 vehículos dañados. Se pensó en la opción de vender estos bienes pero no lo hicieron debido a limitantes legales.

Finalmente, el más grave problema ha sido la inestabilidad y fuerte presión sobre los Directores Ejecutivos y Distritales, que ha determinado que en estos puestos los funcionarios duren solamente meses, lo cual impide la implementación de programas de mediano plazo, y peor de largo plazo. Por ejemplo, de junio de 1994 a junio de 1996 existieron tres directores.

#### **e) Avance de programas y proyectos del INDA**

Sin embargo, no todo el panorama es negativo. El INDA, a pesar de sus limitaciones, ha emprendido varios Programas para descongestionar los abundantes trámites pendientes:

Primero, se implementó un Programa de LEVANTAMIENTO DE HIPOTECAS, es decir, en procesos de adjudicación realizados por el IERAC que ya estaban cancelados y efectivamente pagados, donde sólo hacía falta levantar la hipoteca que pesaba sobre el bien adjudicado en favor del IERAC. Estos levantamientos eran necesarios en procesos a partir de 1965. Y, segundo, se desarrolló un programa de CANCELACIÓN DE HIPOTECAS, proceso que permite emitir documentos como: la certificación de pago, oficio para el Registrador y la Providencia de cancelación.

Con el actual gobierno se inició un Plan de legalización masiva que pretende entregar 10.000 títulos de propiedad al año. Además, se han firmado convenios con el FEPP y con CARE para legalizar tierras en zonas indígenas y negras tanto de la Costa como de la Amazonía. Estos convenios tienen una duración de un año contados

a partir de 18 de junio de 1997. Finalmente, el INDA continua con su participación dentro del Proyecto PRONADER del Ministerio de Bienestar Social, en el componente de Legalización de la Tenencia de Tierra.

### **REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRAS: UN ESTUDIO DE CASO**

Para 1996, FUNDAGRO realizó mediante convenio con el Proyecto de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE, un estudio de base sobre el acceso y demanda de los pueblos indígenas para la adjudicación, titulación y resolución de conflictos de tenencia de tierras y aguas, evaluando la capacidad de las entidades públicas para responder a dichas demandas, entre otros objetivos.

Citamos a continuación los resultados más relevantes de dicho estudio:

- Se demostró un desconocimiento de la existencia del INDA. Durante la realización del Estudio a nivel de las cinco zonas de investigación: Borbón (Esmeraldas), Chota (Imbabura), Guamote (Chimborazo), Macas (Morona Santiago) y Cayambe (Pichincha), pudimos detectar que existía un desconocimiento de la existencia del INDA y del nuevo régimen institucional sobre el recurso tierra, que fluctuaba entre el 91.67% en Chota pasando por el 85.22% en Guamote, el 85% en Cayambe, el 47.50% en Borbón, y finalmente, en Morona, Prov. Morona Santiago el 36.14%.

- Se encontró elevados porcentajes de tierras no tituladas que van desde el 95% en Borbón, 31% en Cayambe y 24% en Chota, Guamote y Macas.

- El modo mayoritario de obtención de los predios es en un 50% la herencia, seguida de la compra-venta de tierras entre los comuneros.

- El 45% de los entrevistados consideró que solo con la autogestión se podrán solucionar los problemas de titulación de tierras. Existen altos porcentajes de desconocimiento de mecanismos legales para solucionar los problemas de tierras, además de una desconfianza pronunciada respecto de los abogados y de las acciones de las entidades estatales: INDA, INEFAN, entre otras.

### **PARTICIPACIÓN DE ONGs Y LAS PROPIAS COMUNIDADES EN EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE TENENCIA DE LA TIERRA**

Varios Estudios sobre Tierras han recomendado fortalecer la participación consciente de los habitantes indígenas y negros, quienes apoyados en sus OSG u OTG y enmarcados en la Ley, puedan así coadyuvar a bajar los niveles de conflictividad en el campo a través de mecanismos apropiados: Comités de Tierras, Promotores Locales Legales, comités de negociación, etc. Para ello se ha incentivado la consecución de Convenios de Cooperación entre el INDA y las Organizaciones interesadas en resolver sus problemas de tierras. Es así, que el INDA ante la falta de recursos humanos y económicos ha viabilizado la suscripción de Convenios con entidades de desarrollo o de autosugestión comunitaria para cumplir con sus objetivos de titulación.

## CAMBIOS EN EL MARCO LEGAL SOBRE TIERRAS COMUNALES

Las Leyes de Reforma Agraria (1964-1973) respaldadas por la Ley de Comunas, configuraron un régimen "tutelado" para el tratamiento de las tierras comunales. Varios organismos públicos participaban en este régimen, donde era necesario contar con varias autorizaciones para disponer, cultivar, arrendar, contratar créditos, etc. que beneficien a tierras de propiedad comunal, además de la imposibilidad de enajenar las tierras comunales, sea a favor de los propios usufructuarios individuales o terceros extraños a la comunidad y de disolver a la comuna como persona jurídica.

Problema frecuente era la apropiación indebida, entre comuneros, de las tierras dadas en usufructo. Es decir, no se respetaba la adjudicación o asignación hecha por la Comuna y se invadían estas tierras. El MAG, a través de sus funcionarios constantemente tenía que dirimir, como si fuese un juez de comunas, el derecho de usufructo en favor de tal o cual comunero y darle un amparo posesorio temporal que le permita al usufructuario recuperar las tierras adjudicadas.

En 1994 esta situación se modificó con la promulgación de la LDA que en su **art. 22** indica que: "Las comunas legalmente constituidas que deseen la partición entre sus miembros de la totalidad o de una parte de las tierras rústicas que les pertenecen comunitariamente, podrán proceder a su fraccionamiento previa resolución adoptada en asamblea general por las dos terceras partes de sus miembros. Sin embargo,

se prohíbe el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques. Así mismo, las comunas se podrían transformar, por decisión de las dos terceras partes de sus miembros, en cualquiera de las formas asociativas establecidas en las Leyes de Cooperativas y de Compañías. Las operaciones contempladas en este artículo estarán exentas de tributos. Podrían realizarse refundiciones, compensaciones o pagos que hagan factible las operaciones mencionadas en forma equitativa".

En el nuevo esquema legal, el INDA únicamente trata asuntos de tierras privadas y públicas, deslindándose de las tierras comunales. En la práctica esta norma ocasionó una confrontación entre la Ley de Desarrollo Agrario con las normas de la Ley de Comunas y el Estatuto de Comunidades, en el sentido de que si bien la primera norma permitía la libre división de comunas con el único requisito de contar con la aprobación mayoritaria de sus miembros, en la Ley de Comunas se requería de manera obligatoria contar con la aprobación de parte del Ministerio de Agricultura para la división de los predios comunales.

Para el 31 de Agosto de 1996 la División de Promoción de Organizaciones Campesinas del MAG había autorizado 44 trámites de enajenación de tierras comunales. En la práctica se pudo comprobar que los Registradores de la Propiedad aplicaban la Ley de Desarrollo Agrario y no requerían del permiso del MAG para inscribir los títulos de compra venta. Sin embargo, subsiste la confrontación entre la Ley de Comunas y la Ley de Desarrollo Agrario res-



pecto de la división de tierras comunales, y la duda de si se debe o no contar con el permiso del MAG.

### **Consideraciones sobre el fraccionamiento de tierras comunales**

Respecto del fraccionamiento y venta de tierras comunales debemos manifestar aspectos positivos y aspectos negativos:

#### **Aspectos Positivos**

1. Se han legalizado muchas particiones de hecho en tierras de familias.

2. Han entrado al mercado de tierras un número indeterminado de has. lo cual podría abaratar los costos de acceso a tierras en ciertas zonas, especialmente en Chimborazo.

3. El titular de tierras de comunidades indígenas y negras permitirá que éstas puedan acceder a servicios complementarios como es el crédito. Miembros de comunidades de la Amazonía, donde la forma prevaleciente de entrega de tierras ha sido a través de títulos comunales manifestaron que "el título global o comunal es un impedimento para acceder a créditos para invertir en sus tierras y que están permitiendo invasiones porque dada la gran extensión de territorio que poseen y la falta de una asignación directa a una familia hace que no se pueda controlar bien los límites de su propiedad".

4. El obtener escrituras individuales viabiliza una sucesión hereditaria formal sin mayores problemas.

#### **Aspectos Negativos**

1. Muchas tierras comunales han entrado al mercado de tierras para ser adquiridas por terceros extraños a la comunidad. Tenemos un caso real de los comuneros de Quinchuqui, Prov. de Imbabura que están vendiendo tierras a mestizos de la Provincia del Carchi. Esto en realidad podría llevar a pugnas y problemas a nivel del manejo interno de las comunidades.

2. La mayor parte de tierras comunales vendidas conforman minifundios con extensiones mínimas.

3. Se desconoce el fin a que se destinan los dineros, fruto de las ventas de tierras comunales. Si bien es cierto el MAG intenta "controlar o guiar en este sentido", en la práctica las comunidades deciden libremente como disponer de estos valores. Sin embargo, conocimos a nivel de campo que líderes inescrupulosos han desaparecido con el fruto de las ventas. La Dirección de Desarrollo Campesino estaba tramitando para enero de 1996, la anulación de títulos de propiedad en Azuay obtenidos a través de medios fraudulentos.

4. Si bien la ley prohíbe el fraccionamiento de los páramos comunales, tenemos muchos casos de incumplimiento de la ley. Por ej.: En el Tambo, Zhud e Ingapirca en la Provincia del Cañar. Entre 1980 y 1983 el IERAC entregó escrituras comunales a las comunidades que tradicionalmente utilizaban los páramos. La condición puesta por el IERAC fue la reforestación, sin em-

bargo, muchas comunidades conocen un proceso de división de las tierras comunales (páramos) entre sus socios. En Pilcopata a principios de 1994, los socios obtuvieron las escrituras individuales del IERAC y el páramo perteneciente a la comunidad en realidad dejó de ser tierra comunal. En Cachi se entregó una parcela de 1.200 m<sup>2</sup> a cada socio para hacer trabajos agrícolas; en Cahuanapamba se dio lotes de 1,5 a 2 ha con la misma finalidad; los socios de la Cooperativa Jaime Roldós obtuvieron recientemente una parcela de 3 ha para el uso individual y en Huayrapungo cada socio obtuvo terrenos con escrituras de 8 hasta 10 ha para el pastoreo de su propio ganado. En síntesis, se tiende a convertir los páramos en lotes individuales. Este proceso es el resultado del aumento de la presión sobre las tierras en la región. Esta situación lleva a un uso más intensivo de las tierras con las consiguientes consecuencias perjudiciales para el medio ambiente. Es particularmente preocupante que con la conversión del páramo en tierras agrícolas, el mismo pierde su función hidrológica de ser una esponja.

5. Los costos de titulación individual de tierras son mayores que los costos de titulación comunal. En el primer caso los rubros de linderación y delimitación individual corren a cargo de cada uno de los beneficiarios.

## CONCLUSIONES

La regularización de la tenencia de la tierra en el Ecuador es un tema de palpitante actualidad, pues el legalizar la tenencia de la tierra es requisito fun-

damental para conseguir seguridad jurídica en la propiedad de un bien inmueble, garantía de contar con un título que le permita acceder a los servicios complementarios: asistencia técnica, crédito, transferencia de tecnología, garantice el derecho de los herederos de recibir un predio sin problemas, etc.

Reiterativamente se ha dicho que un buen sistema de tenencia de tierra debe brindar la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra a quien realmente lo necesita dentro de un marco legal, registral y en general agropecuario adecuado, dotándole de las condiciones, mecanismos y costos apropiados para la realidad del habitante rural.

La falta de titulación de tierras suprime los estímulos para un manejo sustentable. Según la Agenda 21 "el acceso al recurso tierra es un componente esencial para estilos de vida de bajo impacto" (7.27) y llama la atención sobre la necesidad de fortalecer los mercados de tierras, mejoramiento de registros y racionalización de procedimientos de transacciones de tierras. Pero, si bien es cierto que la formalización de los títulos de propiedad, es un requisito indispensable para un "despegue económico" o un mejor funcionamiento del mercado, no debemos correr el peligroso riesgo de desconocer las características de los grupos receptores o beneficiarios de las políticas, leyes, o planes de desarrollo implementados al respecto. El desconocimiento de las características y diferencias culturales de los diferentes grupos que habitan en el Ecuador han ocasionado estruendosos fracasos en muchas políticas rurales.

De otra parte debemos recordar que la formalización de los derechos de propiedad o en general la regularización de los problemas de tenencia de tierras y aguas, no son sino un factor más que ayudara a los habitantes de las comunidades rurales a acceder a los recursos productivos en mejores condiciones.

Las normas legales son parte de las políticas estatales dirigidas hacia un sector social. Pero, estas normas para tener aceptación social deben surgir de un consenso inicial y de una operatividad en la ejecución de las mismas

que garantice la vigencia de la justicia. Si ello no ocurre - por falta de decisión política o presión de grupos con mayor capacidad económica - la suerte de un mejor futuro para las comunidades indígenas y negras recaerá necesariamente en los procesos autogestivos de las propias comunidades y de sus organizaciones, sea a nivel de base o de mayor grado, en el conocimiento de las leyes y de los mecanismos legales para exigir el respeto de sus legítimos derechos dentro de una sociedad heterogénea y multiétnica como la nuestra, por ejemplo.

27

**DEBATE  
AGRARIO**  
ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

**Relaciones laborales y sociedad rural en Chincha y Huaral / Jaime Urrutia**

**Uso y tenencia de la tierra en Puno / Juan Valero y Carlos López**

**De la quinua al arroz: Cambios en los patrones alimenticios de la sociedad andina /**

*Jorge Gascón*

**INTERNACIONAL**

**La cuestión agraria y el campesinado en Chile hoy. Cristóbal Kay**

**Nuevas tendencias de la política agrícola en América Latina y El Caribe / Maximiliano Cox**

*y Oscar Cismondi*

**Mujeres, derechos a la tierra y contrarreformas en América Latina / Carmen Diana Deere y**

*Magdalena León*

**BancoSol: El reto del crecimiento en organizaciones de microfinanzas. C. González-Vega;**

*M. Schreiner; R. Meyer; J. Rodríguez y S. Navajas*

**NOTAS**

**Tendencias sobre la coca y el narcotráfico en el Perú. Hugo Cabieses Cubas**

**Los campesinos bolivianos y el complejo coca/cocaína. Felipe H.C. Mansilla**

*Valor de la suscripción por cuatro números*

Perú S/60

América Latina US\$ 38

Norteamérica y Europa US\$ 40

Asia y África US\$ 42

**Pedidos y giros a nombre de CEPES - Av. Salaverry 818, Lima 11, PERÚ**

**Fax: (51-1) 433-1744 - Correo electrónico: feiguren@cepea.org.pe**

# Análisis

## ***La cuestión de las nacionalidades, el proceso de modernización y la identidad colectiva en la Bolivia de hoy***

H. C. F. Mansilla (\*)

*El comienzo casual de un Estado-nación y el nacimiento fortuito de una identidad no son, manifiestamente, obstáculos para que bajo ciertas circunstancias ese Estado y esa identidad desplieguen fortaleza y longevidad similares a las de las naciones más antiguas.*

Hacia fines del siglo XX se puede percibir una ocupación poblacional y político-administrativa del espacio físico boliviano de parte de una sociedad y un Estado que poseen una vida económica dinámica, unas estructuras sociales bastante complejas y una composición étnica heterogénea. Muy pronto esta ocupación no dejará ningún resquicio geográfico libre de la actividad humana. Ya produce destrucciones masivas en los ecosistemas naturales del territorio, cuyas consecuencias a largo plazo se vislumbran como extremadamente graves e irreversibles. Esta situación no es percibida como negativa por la inmensa

mayoría de la población boliviana, puesto que la nueva identidad colectiva está determinada por una concepción meramente instrumentalista de ciencia y tecnología, por la imitación grosera de las metas normativas de la civilización metropolitana occidental y por la preservación de aquellos elementos de la propia tradición que no son favorables a una visión crítica y desapasionada de la temática. La catástrofe ecológica que la apertura y la ocupación de todo el territorio traen consigo no afecta por ahora la construcción de esta identidad social de cuño sincretista, centrada en torno al progreso material, al crecimiento y la

---

(\*) PHD en Ciencias Sociales. Miembro del Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios. CEBEM La Paz-Bolivia. Co-editor de las Revistas Occidental de México; Law and Society, Alemania y Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe-Israel.

modernización, cuya solidez está asegurada precisamente por la diseminación casi universal de estos principios rectores de la modernidad. Es allí donde en la Bolivia actual se confunden al mismo tiempo los preceptos de la tradición y la modernidad con los imperativos del particularismo y el universalismo.

Esta problemática puede ser iluminada mediante el análisis de los nexos entre las identidades colectivas, los decursos modernizadores y el problema de las nacionalidades en el caso boliviano. No hay duda de que el intenso debate en torno al Estado-nación y a las nacionalidades en cuanto etnias oprimidas o, por lo menos, desatendidas por este último, ha contribuido en Bolivia a poner en cuestionamiento por primera vez las bondades del Estado unitario y centralizado y fomentar una discusión acerca de la necesidad de reavivar movimientos regionalistas o reivindicacionistas (con tintes históricos) basados en aspectos étnico-culturales. La discusión en Bolivia, que ha tenido más carácter político que académico, reproduce, empero, algunos de los rasgos principales del debate universal en torno al origen y la evolución del Estado-nación, por lo que no es superfluo mencionar algunos elementos del mismo que tienen una relación directa con la situación del área andina. Parece pertinente, sobre todo, recordar los principales modelos histórico-formativos del Estado-nación para situar teóricamente el debate boliviano actual.

a) Algunas de las naciones contemporáneas más importantes han surgido por el paulatino crecimiento orgá-

nico-histórico de una colectividad con raíces y tradiciones comunes, con una lengua y una cosmovisión que la diferencian de manera presuntamente clara de las otras naciones y, obviamente, de las más cercanas. El factor étnico-cultural constituye uno de los núcleos más notables que marca la distinción con respecto a las otras comunidades. En este caso la nación engendra el Estado. En su manifestación más patente se trata de las naciones de Europa Occidental, moldeadas a lo largo de siglos y estructuradas por múltiples factores, entre los que se hallan actualmente la modernización, la secularización y la educación masiva. La alfabetización, la movilidad social y la igualdad formal constituyen igualmente importantes elementos que promueven la idea de una sociedad culturalmente homogénea, uno de cuyos bienes más preciados es la lengua común, que se aprende en la escuela (modernizada) y que puede ser empleada útilmente en el trabajo y la participación política. No es obviamente un patrón que pueda ser utilizado para explicar el surgimiento de todos los Estados del planeta, pero representa el teorema más conocido para comprender el fenómeno de la nación-Estado y el modelo más anhelado para la conformación efectiva de naciones-Estados a escala mundial. Estas sociedades requieren también de una buena dosis de amnesia. El proceso de homogeneización ha significado, en casi todos los casos, la destrucción de variadas subculturas y la nivelización forzosa de costumbres e instituciones muy divergentes entre sí: estas naciones tienen que olvidar

los daños que su construcción infligió a sus propios componentes en el pasado.<sup>1</sup>

b) Otro camino es el habitual en las dilatadas zonas de colonización en Asia, África y América Latina: una estructura administrativa estatal, existente, aunque sea de modo embrionario, en el momento de la independencia, actúa como núcleo organizador de la nación y, al cabo de algunas generaciones, logra irradiar la concepción de una identidad colectiva propia y de la pertenencia a una comunidad firmemente establecida. Con el paso del tiempo los grupos humanos involucrados en ese territorio creen poseer una nación auténtica e inconfundiblemente propia, avalada por una larga historia.<sup>2</sup> En este caso el Estado engendra la nación.

c) La libre voluntad colectiva de dotarse de una propia estatalidad y de una identidad grupal distinta de aquella de las comunidades contiguas constituye el tercer camino de la constitución del Estado-nación: la decisión de los ciudadanos, expresada median-

te un consenso más o menos explícito, configura el "plebiscito cotidiano" de una "sociedad solidaria"<sup>3</sup> que garantiza la fundación y la legitimidad del Estado-nación. Esta concepción considera que la nación es una "conciencia moral", que como tal no está vinculada a principios adscriptivos ("El Hombre no es el esclavo de su raza, su lengua, su religión o del curso de los ríos o de la dirección de las cordilleras"). Todas las naciones contribuyen a la obra común de la civilización, al gran concierto de la humanidad<sup>4</sup>. Esta doctrina de una nacionalidad electiva, basada en principios liberal-democráticos y en una *sociedad civil* muy desarrollada, tiene la desventaja de abstraer del contexto histórico e internacional y de esta r fundada, por ende, en una bella utopía: presupone, por ejemplo, la validez más o menos asegurada del derecho de autodeterminación (incluido el de secesión), lo que, a su vez, requeriría del predominio continuado de los derechos humanos y del Estado de Derecho en un grado realmente muy avanzado.

---

1. Ander Gurrutxaga, *Polisemia y Paradojas del nacionalismo*, en: REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS (Madrid), Nº 95, enero/marzo de 1997, p. 316 sq.; Ernest Gellner, *Cultura, identidad y política*, Barcelona: Gedisa 1989, p. 27 sq.- Cf. también Hans Kohn, *Die Idee des Nationalismus* (La idea del nacionalismo), Frankfurt: Fischer 1962, passim; sobre los excesos ligados a esta concepción cf. Dieter Oberndörfer, *Die Wahn des Nationalen* (La locura de lo nacional), Freiburg: Herder 1994; algunos datos interesantes y algunas reflexiones sugerentes en: Joseph Rothschild, *Ethnopolitics. A Conceptual Framework*, New York: Columbia U.P. 1981.

2. Cf. entre otros: Ernest Gellner, *Nationalismus und Moderne* (Nacionalismo y modernidad), Berlín: Rotbuch 1991; E. Fröschl et al. (comps.), *Staat und Nation in multiethnischen Gesellschaften* (Estado y nación en sociedades multi-étnicas), Viena: Passagen-Verlag 1991.

3. Estas expresiones y la formulación más conocida de esta concepción pertenecen a Ernest Renan, *Was ist eine Nation?* (Qué es una nación?) [1882], en: Michael Jeismann/Henning Ritter (comps.), *Grenzfälle. Über neuen und alten Nationalismus* (Casos límite. Sobre el Viejo y el nuevo nacionalismo), Leipzig: Reclam 1993, p. 309.

4. *Ibid.*, p. 310.

Hay que señalar, sin embargo, que esta concepción de la nación en cuanto plebiscito cotidiano, presupone - en la versión de Ernest Renan-, "la posesión común de una rica herencia de recuerdos [...] y la voluntad de mantener este legado [...]. El hombre no se improvisa. Al igual que el individuo, la nación es el punto final de un largo pasado de esfuerzos, sacrificios y entrega"<sup>5</sup>. Pero por lo general esta doctrina ignora el hecho empírico de que la voluntad popular cotidiana de conformar una nación puede surgir sólo en el seno de una comunidad nacional o protonacional ya constituida, aunque sea rudimentariamente; la nacionalidad ya existente es, entonces, la precondition para que brote esa "voluntad cotidiana", que, en el mejor de los casos, puede ser estimada como una confirmación ocasional de un hecho histórico y de una conciencia colectiva preexistentes.<sup>6</sup>

Lo más probable es, sin embargo, que la nación boliviana se haya constituido de acuerdo a una combinación aleatoria y contingente de estos tres procedimientos. El resultado bien pudo haber sido otro. Se puede mostrar, por ejemplo, que la cantidad y composición interna de los grupos étnicos que conforman la actual nación boliviana, la extensión física del terri-

torio, los usos y las costumbres, la religión practicada y la cosmovisión predominante y hasta los factores lingüísticos han cambiado bastante a lo largo de los siglos: la estructura del presente tiene poco que ver con la de la era colonial y hasta con aquella prevaleciente en 1825, cuando se fundó la república. La constitución de la nación sobre la base de una estructura estatal más o menos consolidada, proveniente de la herencia colonial española, ha sido probablemente el camino que siguió Bolivia desde el surgimiento de la república. Siguiendo una dinámica autónoma evolutiva común a este tipo de estructuras, la administración boliviana logró -pese a los enormes problemas con los cuales se vio confrontada- consolidar un aparato estatal y un sentimiento de pertenencia colectiva que hoy puede ser calificado como una identidad nacional relativamente estable y sólida. A pesar de su frágil contextura inicial, de su ineficiencia y corrupción, de las alteraciones sufridas en las últimas décadas y de su mala imagen en la opinión pública esclarecida, el Estado boliviano ha desplegado paulatinamente una cierta fortaleza y coherencia y, lo que es más importante en este contexto, ha engendrado un sentimiento generalizado de pertenencia

---

5. *Ibid.*, p. 308: "El culto de los ancestros es el más legítimo de todos; los antepasados nos han hecho lo que somos. Un pasado heroico [...] es el capital social, sobre el que se basa una idea nacional".

6. Para una crítica de esta concepción y de los problemas anexos cf. Bassam Tibi, *Vom Gottesreich zum Nationalstaat* (Del imperio divino al Estado nacional), Frankfurt: Suhrkamp 1987, pp. 138-142; Hugh Seton-Watson, *Nations and States: An Inquiry into the Origin of Nations and the Politics of Nationalism*, Boulder: Westview 1977; Anthony D. Smith, *Theories of Nationalism*, Londres 1971; Anthony D. Smith, *Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford 1979.

cia a una nación específica y a una identidad colectiva más o menos aceptada por la población del país.

El comienzo casual de un Estado-nación y el nacimiento fortuito de una identidad no son, manifiestamente, obstáculos para que bajo ciertas circunstancias ese Estado y esa identidad desplieguen fortaleza y longevidad similares a las de las naciones más antiguas. La propia duración de estas instituciones es el factor más relevante de su consolidación: desarrollan una evolución que por ese mismo hecho genera sentido de continuidad, lealtad de la población y finalmente identificación positiva. Por otra parte, este mismo decurso evolutivo se mezcla, paradójicamente, con una especie de libre voluntad colectiva de acogerse a la estatalidad ya existente (tal vez en la figura del mal menor).

Mediante un consenso más o menos implícito, las etnias llamadas originarias y los movimientos de reivindicación indianista (como el *karatismo* moderado), han expresado en la actualidad el deseo de permanecer en el seno del Estado boliviano, mejorando su posición, cambiando leyes y obteniendo una tajada mayor de los fondos públicos, es cierto, pero aceptando, a veces muy explícitamente, la soberanía del Estado boliviano, la ciudadanía derivada del mismo, la pertenencia a la actual sociedad boliviana multicultural y plurilingüe y, por consiguiente, la identidad que irradia el Estado-nación del presente.

En este sentido es comprensible que los marxistas latinoamericanos y bolivianos no hayan generado análisis y enfoques originales y críticos en torno a la temática nación/nacionalidad/nacionalismo. Los trabajos marxistas más serios se dedican a temáticas marginales como ser la censura a la preferencia de los padres fundadores del país por las grandes naciones europeas (de la primera mitad del siglo XIX) y el esfuerzo concomitante por imitar sus códigos legales, por "importar" valores de orientación y normativas para la "construcción del progreso material"<sup>7</sup>. Por otro lado, los marxistas generalmente no ponen en duda la significación preeminente atribuida a un presunto Estado nacional burgués basado en un mercado unificado y en el modo capitalista de producción como modelo para la edificación de Estados nacionales en todo el mundo - en cuanto precondition para iniciar la revolución socialista proletaria. La problemática de las etnias, nacionalidad y minorías de tipo socio-cultural, la legitimidad del Estado-nación frente a esos dilatados grupos sociales, la cuestión de la identidad colectiva y toda una gama de factores situados fuera de la economía en sentido estricto, quedan reducidos a ser un asunto de la mera superestructura, un tema preburgués, y premoderno y depasado en cuanto tal definitivamente por la historia contemporánea de la lucha de clases.

Los estudios marxistas y los muchos productos intelectuales prove-

---

7. Cf. por ejemplo: Leopoldo Mármorea, *El concepto socialista de nación*, México: Siglo XXI/Pasado y Presente 1986, pp. 27, 84-92.- Para una visión marxista de esta problemática en Bolivia cf. Marcos Domich Ruiz, *El concepto de "nación boliviana" y el país multi-étnico y plurilingüe*, en: Mario Miranda Pacheco (comp.), *Bolivia en la hora de su modernización*, México: UNAM 1993, pp. 201-216.



nientes del radicalismo socialista no consideran en el caso boliviano.

1) la ya mencionada dinámica evolutiva propia del aparato administrativo, que aunque insuficiente y caótica, ha servido para ocupar y explotar el territorio nacional, y para generar, aunque sea de manera aleatoria, una identificación colectiva muy extensa con ese incriminado Estado-nación;

2) el hecho de que pueblos y nacionalidades constituyen a menudo imaginarios colectivos<sup>8</sup>, a veces cambiantes, pero también estables, imaginarios para cuya constitución los factores estrictamente técnico económicos (por ejemplo: la dialéctica de fuerzas productivas y relaciones de producción) juegan un rol marcadamente secundario;

3) los complejos nexos entre la casualidad histórica y la voluntad colectiva de conformar un Estado-nación, donde se perciben, por ejemplo, las soluciones pragmáticas y temporales que alientan hoy en día las etnias indígenas y que no están determinadas exclusivamente por la lucha de clases y por la confrontación entre burgueses y proletarios; y

4) la compleja dialéctica entre símbolos identificatorios (aspectos culturales) y desarrollo económico-administrativo (factores civilizatorios), entre facto-

res particularistas (la propia herencia cultural) y normas universalistas (las coerciones de la civilización contemporánea).

Finalmente hay que consignar el hecho de que las corrientes marxistas tampoco contribuyeron al surgimiento de un concepto multidimensional de nación<sup>9</sup>, básicamente incompleto, abierto a modificaciones históricas, concepto que abarcaría niveles entrelazados entre sí pero que conservan su autonomía, como el campo de la organización familiar y comunal, los valores de la vida cultural, los modelos de organización del tiempo libre y los anhelos normativos acerca del futuro. En contraposición a las teorías marxistas y a las doctrinas del socialismo radical, los enfoques contemporáneos en ciencias sociales parecen mostrar que existe una diversidad, así sea modesta, de vías de desarrollo, y no una única disyuntiva obligatoria entre (a) el retorno imposible a un pasado incierto y (b) la aceptación del proceso modernizante con todos sus aspectos negativos y positivos<sup>10</sup>. Es por ello que las diferentes variantes del marxismo no han logrado aprehender a interpretar de manera plausible la problemática étnico-cultural latinoamericana y menos aún la de la región andina. La obsesión modernizante, el acendrado et-

8. Cf. la conocida obra de Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, Londres: Verso 1983.

9. Fernando Mires, *El orden del caos. ¿Existe el Tercer Mundo?*, Caracas: Nueva Sociedad 1995, p. 121.

10. Cf. sobre esta temática el ensayo de Felipe Arocena, Ariel Calibán y Próspero: *notas sobre la situación cultural de las sociedades latinoamericanas*, en: Felipe Arocena/Eduardo de León (comps.), *El complejo de Próspero. Ensayos sobre cultura, modernidad y modernización en América Latina*, Montevideo: Vintén 1993, p. 192 sq., y la obra fundamental de Richard M. Morse, *El espejo de Próspero. Un estudio de la dialéctica del Nuevo Mundo*, México: Siglo XXI 1982, *passim*.

nocentrismo de los padres fundadores Hegel y Marx<sup>11</sup>, el designio de incluir todo y todos dentro del "gran proyecto" de "desarrollo nacional", la subordinación de la cuestión étnico-cultural a la lucha de clases, la integración de las nacionalidades en el seno del proletariado y el campesinado, la concepción unitaria, uniformadora e integradora de nación, constituyen elementos recurrentes y básicos de las ideologías socialdemocrática, socialista, comunista y nacionalista de izquierda, y de acuerdo a ellos la cuestión étnico-cultural será siempre subalterna, cuando no irrelevante comparada con la tarea de edificar el orden socialista o con la misión de "modernizar" el país aceleradamente.

Para comprender la compleja situación actual de la cuestión de la identidad colectiva de los pueblos originarios bolivianos y sus nexos con el resto de la población del país, no podemos proseguir con la cómoda receta de "aplicar creativamente la teoría marxista a las formaciones sociales precapitalistas". Por el contrario: debemos acudir en primer lugar a una cuidadosa descripción de hechos y decursos, tal como ya ha sido realizada por numerosos estudiosos de la temática boliviana.

En la constelación boliviana contemporánea se puede constatar cierta-

mente una variada gama de conflictos étnico-culturales y de reivindicaciones históricas de larga data contra el Estado central y contra los blancos y mestizos del país, pero estas controversias no han pasado aun por la secuencia de politización, radicalización y militarización, secuencia en cuyo final se halla recién la etapa de fanatismo, intransigencia y cinismo que hace imposible todo entendimiento pacífico con los otros sectores étnico y sociales del país. Por el contrario: el despliegue del Estado de Derecho y el florecimiento de la democracia parecen conformar los mejores mecanismos para evitar el crecimiento del dogmatismo y de la enemistad entre las comunidades de la nación. La democracia representativa y pluralista, junto con la modernidad incipiente, la existencia de normas legales para resolver identidades de todo tipo y algunos elementos cosmopolitas, fomentan el individualismo y amortiguan el colectivismo, lo que también debilita las enemistades inter-étnicas clásicas, que están, como se sabe, fuertemente arraigadas en modos de vida premodernos.

Otro aspecto adicional contribuye en Bolivia a mitigar los conflictos étnico-culturales. Estos últimos adquieren un grado notable de virulencia si se da una simultaneidad de etnia, territorio propio y organización para-estatal

---

11. Sobre el profundo antropocentrismo de *Hegel, Marx, Engels y la II Internacional* (la naturaleza como mera cantera para los designios humanos), su eurocentrismo con respecto a los pueblos extra-europeos (la superioridad indubitable de la civilización de Europa Occidental y la función altamente benéfica del imperialismo británico), su total incomprensión de los sistemas socio-económicos precapitalistas y su predilección por las "grandes naciones históricas" (la asimilación como el destino deseable para las etnias pequeñas), cf. Iring Fetscher, *Hegel-Größe und Grenzen* (Hegel - grandeza y límites), Stuttgart etc.: Kohlhammer 1971, pp. 31, 102-106; y Maxime Rodinson, *Sobre la cuestión nacional*, Barcelona: Anagrama 1975, pp. 14-17, 46.

específica y separada<sup>12</sup>; en el caso boliviano tenemos, por el contrario, la convivencia -ciertamente trabajosa- de diferentes etnias en el mismo territorio y bajo la misma estructura estatal. Esto es válido ante todo para las grandes étnicas de los quechuas y los aymaras, que, en lo esencial, comparten el territorio y el gobierno con blancos y mestizos, sobre todo en las áreas urbanas y periféricas. Son las pequeñas comunidades tribales de la región amazónica y del Chaco en el sudeste del país las que poseen zonas habitadas únicamente por ellas y gobernadas por estructuras propias para-estatales; pero aun en estos casos es muy fuerte la tendencia a incorporarse al Estado central - símbolo del progreso material y educativo - y muy limitado el anhelo de una autodeterminación de carácter secesionista, entre otras cosas, porque estas comunidades no poseyeron nunca una tradición de estatalidad propia.

Siguientemente debemos tomar en serio la constatación de que las etnias indígenas de este país han sido ampliamente influidas por los procesos de urbanización y modernización que han tenido lugar en el área andina en la segunda mitad del siglo XX, por más incompletos que estos procesos hayan sido. La acción de los medios masivos de comunicación, el efecto uniformador del consumismo de masas, las

intensas migraciones internas, el mestizaje a varios niveles, el mejor acceso a la escolaridad y los niveles educacionales más elevados en comparación con generaciones pasadas han diluido la fuerza de corrientes adscritas al fundamentalismo indianista y, simultáneamente, a todas las variantes del marxismo revolucionario.

Uno de los elementos que más eficazmente contribuye a configurar una identidad moderna es la forma específica cómo la niñez y la juventud son socializadas. En el caso boliviano tenemos también una muestra de una evolución casi universal<sup>13</sup> comparada con generaciones anteriores, la actual juventud, y precisamente aquella de origen indígena, ha gozado de una instrucción primaria más extendida y de mejor calidad, denota un porcentaje substancialmente más alto de absolventes universitarios, habla castellano -a menudo como único idioma- en una proporción significativamente más amplia que sus progenitores, vive mayoritariamente en áreas urbanas y se adhiere a los valores normativos modernos del individualismo y el consumismo. Y está sometida al bombardeo de la "industria de la cultura", es decir a los contenidos uniformizadores y universalistas de los medios modernos de comunicación, en una intensidad mucho más elevada que cualquier generación previa. Es por ello que las genera-

12. Sobre esta temática cf. el excelente ensayo de Jakob Rösel, *Ethnic Nationalism and Ethnic Conflict*, en: INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT (Bonn), vol. 1995, N° 2, pp. 117-130; Dieter Oberndörfer, *Assimilation, Multiculturalism or Cultural Pluralism? A Normative Approach to the Quest for Political Identity*, Freiburg: ABI 1994; David Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: California U.P. 1985; cf. también: John McGarry/O'Leary Brendan (comps.), *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*, Londres: Routledge 1993.

13. Salvador Romero Ballivián, *Los jóvenes ante el nuevo escenario*, en: LA RAZON (La Paz), suplemento VENTANA del 22 de Septiembre de 1996, p. 8 sq.

ciones jóvenes de todas las etnias aborígenes en territorio boliviano tienden paulatina pero seguramente a usar el castellano (español) como idioma primario, tanto en el ámbito familiar como en las áreas de estudio, el trabajo, el esparcimiento y hasta la comunicación con peer groups de origen indígena en detrimento de las lenguas nativas. Todos los estudios correspondientes denotan un retroceso de las lenguas vernaculares y un aumento concomitante de la utilización del castellano, un retroceso que no conlleva, sin embargo, un debilitamiento inmediato del sentimiento de pertenencia a una de las grandes etnias aborígenes. A largo plazo, empero, esta tendencia terminará por socavar la noción de diferencias étnico-culturales insalvables, pues el idioma constituye uno de sus pilares irrenunciables<sup>14</sup>.

Al mismo tiempo, la juventud boliviana ha experimentado a partir de 1982 un clima social proclive a la convivencia pacífica de varias culturas, ideologías y lenguajes, lo cual ha significado una reducción de los fenómenos de discriminación racial abierta que eran tan habituales en décadas pasadas y de los cuales los niños y los adolescentes indios eran las principales víctimas. La instauración de un régimen estable de democracia representativa y pluralista, la economía de libre mercado y el discurso multiculturalista, propagado por el gobierno conjuntamente con otros mecanismos para revitalizar a las etnias aborígenes, han favorecido una identidad colectiva que incluye de manera paradójica dos

tendencias aparentemente dispares: una homogeneización social de acuerdo a parámetros modernos y un florecimiento más o menos libre de algunos aspectos culturales de las comunidades indígenas.

Sólo grupos extremistas pretenden recrear las comunidades campesinas precolombinas de índole colectivista para que actúen como núcleos paradigmáticos de una sociedad perfecta sin los defectos que son presuntamente inherentes a todas las formas del odiado "capitalismo" occidental. Las corrientes moderadas del indigenismo e indianismo ya no propugnan la edificación de una comunidad homogénea basada en la pureza étnica de los grupos aborígenes, sino una sociedad compleja y cambiante con amplia tolerancia para todas las razas, las clases sociales y los niveles civilizatorios: una sociedad, sobre todo, donde no se den los oprobiosos fenómenos abiertos y duraderos de discriminación contra los indios que han sido típicos de la nación boliviana desde hace ya siglos.

En este sentido es sintomática la actuación del karatismo radical: por una parte, esta tendencia rechaza tajantemente el "sistema" actual, capitalista, individualista y calcado de "modelos foráneos, ajenos a la identidad nacional", y la organización estatal ("Bolivia es un Estado sin nación"); por otra parte, participa en elecciones generales y regionales, aceptando implícitamente las reglas de juego y los fondos financieros, derivados, sobre todo, de la nueva administración autó-

---

14. Walter Navia, *Los otros en filosofía. Consecuencias para la investigación sobre las otredades en Bolivia*, en: ESTUDIOS BOLIVIANOS (La Paz), Nº 1, vol. 1995, pp. 379-411.

noma comunal<sup>15</sup>. Su fuerza electoral y su capacidad de movilización en el seno de las etnias aborígenes son reducidas.

En el caso boliviano se tiende a abandonar también el "modelo mestizo homogéneo"<sup>16</sup> que era uno de los rasgos centrales - y aparentemente modernizantes - de la llamada *Revolución Nacional* de 1952. Este ensayo de un nacionalismo anti-oligárquico y abiertamente desarrollista pretendía crear ciudadanos jurídicamente iguales, pero culturalmente uniformes: bolivianos por antonomasia, preocupados exclusivamente por la construcción de una nación socialmente justa y económicamente adelantada. Este intento fue concebido como la alternativa razonable a dos fuertes *purismos* étnico-culturales que prevalecieron en Bolivia hasta la Revolución Nacional: por un lado, la tendencia a construir una nación racialmente blanca, mediante la inmigración masiva de europeos y la aniquilación de los indios (como se creía que había ocurrido en varios países del Cono Sud) y, por otro, la homogeneización forzada en base a la mayoría india, lo que incluía la expulsión de todas las etnias no originarias del territorio, ignorando premeditadamente lo ocurrido en quinientos años de conquista y colonización. Ambas "soluciones" hubieran significado la aniqui-

lación total del otro y la afirmación de lo propio por los medios más inhumanos.

Si bien el modelo mestizo homogéneo no pudo ser implementado en la praxis, no hay duda de que procesos de mestizaje de todo tipo se han dado activamente en los últimos tiempos. Se puede aseverar, con muchas reservas, que estos procesos - en conjunción con la modernización - han diluido, por lo menos parcialmente, la fuerza explosiva de la cuestión racial. Lo propio y lo ajeno no es ya algo que pueda ser definido, explicado y creído exclusivamente en términos étnico-culturales. La realidad de las últimas décadas ha desmentido también los designios, nunca abandonados, de *iluminados* en función gubernamental, marxistas revolucionarios y liberales autoritarios, designio que propugnaba igualar a la fuerza a todos los ciudadanos de acuerdo con criterios culturales y educativos dictados desde arriba y desde el centro; la realidad ha exhibido, en cambio, una notable persistencia de tradiciones socio-culturales plurales muy diversas entre sí. Así como la izquierda marxista (muy fuerte en el movimiento sindical y obrero) procuraba convertir a todos los bolivianos en proletarios emancipados del yugo capitalista, la derecha oligárquica anhela transformar a todos los habitantes

15. Juan de la Cruz Villca, "*Bolivia es un Estado sin nación*", [entrevista al candidato vicepresidente del llamado "Eje Pachakuti"], en: PRESENCIA (La Paz) del 10 de Mayo de 1997, suplemento CAMPAÑA, p. 4.

16. Carlos F. Toranzo Roca, *Lo pluri-multi*, en: PRESENCIA del 6 de agosto de 1993 (suplemento especial: *Bolivia: país pluri-multi*), p. 6; sobre este "modelo mestizo" basado en la ideología del nacionalismo revolucionario del partido gobernante (Movimiento Nacionalista Revolucionario = MNR) entre 1952-1964 (en los períodos 1985-1989 y 1993-1997 el MNR implementó políticas neoliberales), cf. Fernando Mayorga, *Discurso y política en Bolivia*, La Paz: ILDIS/CERES, pp. 106-144.

del país en europeos o norteamericanos de tez morena.

La evolución histórica ha mostrado más bien la supervivencia de las tradiciones étnico-culturales *paralelamente* al desenvolvimiento de la moderna racionalidad técnico-económica; se han dado, además, nuevos fenómenos en el marco de varias "culturas mestizas" de inusitado vigor, sobre todo en los terrenos de las artes plásticas, la música, el cine y las artesanías. Reformas político-institucionales a partir de 1994, que otorgan una importancia creciente a los municipios y a las comunidades indígenas rurales, han contribuido a revitalizar elementos de un modo de vida distinto del occidental-moderno-urbano, pero sin renegar de éste último.

El camino más promisorio parece ser, por lo tanto, el aceptar la diversidad étnico-cultural, con amplia auto-

mía político-administrativa para las comunidades involucradas, en el marco de la unidad del actual Estado boliviano. Pese a las ya mencionadas reformas en pro de la descentralización, efectuadas en Bolivia a partir de 1994 y cuyo resultado más importante es la Ley de Participación Popular<sup>17</sup>, la legislación estatal boliviana no reconoce (todavía) a los indios en cuanto nacionalidades propias o comunidades autónomas<sup>18</sup>. Pero de todas maneras Bolivia ha dado los primeros pasos para el reconocimiento jurídico-constitucional de los pueblos y territorios indígenas, lo que tiene probablemente dos efectos relevantes:

a) las comunidades originarias se van a sentir menos discriminadas social, política y culturalmente; se van a integrar paulatinamente con menos roces en la sociedad boliviana; van a

---

17. Cf. *Debate nacional sobre la Ley de Participación Popular*, La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular/Unidad de Comunicación 1995; Apre(he)ndiendo la participación popular: *análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización*, La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular/Unidad de Comunicación 1996; Democracia y Participación popular, La Paz: ILDIS/CESU/UMSS/SNPP 1996; Javier Medina, *La Participación Popular como fruto de las luchas sociales en Bolivia*, La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular/Unidad de Comunicación 1995; Gustavo Rodríguez, Estado y Municipio en Bolivia: La Ley de Participación Popular en una perspectiva histórica, La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular/Unidad de comunicación 1995; Gonzalo Rojas Ortuste/Luis Verdesoto Custode, *La Participación Popular como reforma de la Política*. Evidencias de una cultura democrática boliviana, La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular/Unidad de Comunicación 1997.

18. La *Ley de Participación Popular* (LPP) es sobre todo una ley de municipalización, que reconoce personería jurídica a grupos indígenas organizados territorialmente en el marco de términos municipales diseñados desde arriba y prefijados desde hace mucho tiempo por avatares administrativos (todo ello ocurrido en el seno de los grupos blancos y mestizos que gobiernan el país desde siempre). Para resultar realmente favorecidos los grupos aborígenes tienen que concordar exactamente con la actual división administrativa de los términos municipales. Esta misma ley no otorga ningún reconocimiento político, administrativo o lingüístico-cultural a las grandes etnias -como los quechuas y los aymaras- que traspasan los límites de los términos municipales y rebasan hasta divisiones provinciales y departamentales. La LPP pone fondos financieros y ayuda técnica a disposición de los municipios, algunos de los cuales están en manos de indígenas elegidos para los cargos de alcalde y concejeros municipales, pero no prevé autonomía política, ni legislativa, ni étnico-cultural de ningún tipo.

dejar de percibir lo Otro (todo lo relacionado con el mundo moderno occidental encarnado en el Estado boliviano) como si fuese lo ajeno, lo enemigo y lo peligroso.

b) Los blancos y mestizos bolivianos van a aceptar lentamente a las comunidades indígenas con cierta autonomía propia como parte integrante y hasta valiosa de la sociedad en cuanto conjunto nacional plural y van a dejar de percibirlos como la encarnación de lo Otro, es decir lo ajeno representativo del exotismo y el atraso.

Aun falta mucho por hacer en este sentido: como escribió Carlos F. Toranzo Roca, lo necesario ahora sería el "reconocimiento democrático del reino de la diversidad"<sup>19</sup>, ya que en Bolivia las estructuras del poder político, de la organización económica y hasta el prestigio, socio-cultural siguen firmemente en manos de los blancos y mestizos, lo que trae consigo enormes desventajas para las etnias aborígenes. En este contexto son comprensibles las dinámicas centrales que denota la evolución contemporánea de la población india boliviana y de las cuales se derivan ciertas demandas del movimiento indianista<sup>20</sup>.

- *Una creciente territorialidad de la presencia aborígen:* también en el seno de las comunidades indias se di-

suelven los llamados nexos primarios (como el parentesco) y ganan en importancia valores de orientación más "modernos"; el viejo encapsulamiento local es reemplazado por desarrollos más afines a la evolución a nivel mundial. Las nuevas reivindicaciones se refieren, por ejemplo, a la ampliación y la mejora de los servicios públicos, la educación gratuita y la construcción de sistemas de transporte y comunicaciones. Para todo ello es útil contar con un territorio propio, bien delimitado y reconocido por los "otros", que, además, tienen la ventaja de dar peso a las demandas dirigidas al Estado central. De todas maneras queda pendiente, como núcleo de esta exigencia, la defensa y recuperación de la tierra: esto abarca la reivindicación de territorios ancestralmente ocupados por los indios (frecuentemente reconocidos como tales por la administración colonial), la defensa de terrenos, bosques y aguas comunales, la delimitación de resguardos para grupos tribales selváticos, el control y usufructo de recursos naturales de la superficie y del subsuelo y la defensa contra el avance de empresarios agrarios y ganaderos<sup>21</sup>.

- *El fortalecimiento de la organización socio-política de los grupos étnicos:* las antiguas redes de solidaridad inme-

19. Carlos F. Toranzo Roca, Prólogo en: José Luis Exeni/Carlos F. Toranzo Roca (comps.), *Lo pluri-multi o el reino de la diversidad*, La Paz: ILDIS 1993, p. 17.

20. Diego A. Iturralde, *Pueblos indígenas y Estados latinoamericanos: una relación tensa*, en: Exeni/Toranzo (comps.), op. cit. (nota 19), pp. 65-67, 71; Steve Stern (comp.), *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes, siglos XVIII al XX*, Lima: IEP 1990; Víctor Hugo Cárdenas, *La lucha de un pueblo en: Xavier Albó (comp.), Raíces de América: el mundo aymara*, Madrid: Alianza 1988, pp. 495-532; William Carter/Xavier Albó, *La comunidad aymara: un mini-Estado en conflicto*, en: ibid., pp. 451-492.

21. Para los pueblos del Oriente amazónico y del Chaco boliviano cf. Kitula Libermann/Armando Godínez (comps.), *Territorio y dignidad. Pueblos indígenas y medio ambiente en Bolivia*, Caracas: Nueva Sociedad/ILDIS 1992, *passim*.

diata se transforman paulatina pero seguramente en estructuras complejas, que además de las clásicas funciones de ayuda mutua, abarcan ahora el mundo de los negocios y la política. La demanda más importante en este rubro es el reconocimiento de estas organizaciones en pie de igualdad con las equivalentes de los blancos y mestizos: el derecho a la diferencia. Se pide el reconocimiento de la especificidad étnica y cultural, lo que conlleva, por ejemplo, el reconocimiento legal de las lenguas aborígenes como lenguas oficiales de uso "normal" en la escuela, los tribunales y las dependencias de la administración pública.

- *El despliegue de una plataforma política común a todas las etnias del país:* la canalización, agregación y articulación de demandas adquieren un carácter más efectivo si existe un organismo que puede cumplir esta función a nivel nacional: la fuerza y resonancia de las reivindicaciones alcanzarían entonces tal nivel que el gobierno central no las podría pasar por alto. De los reclamos de tierras se pasaría a exigencias más elevadas: territorio soberano propio, gestión autónoma de fondos fiscales, administración exclusiva de los recursos naturales propios, establecimiento de un orden político-jurídico especial y hasta fueros y privilegios para las llamadas autoridades tradicionales de las etnias.

- *La inserción de las economías indígenas en el mercado nacional:* esto presupone la construcción y ampliación de la red de caminos y comuni-

caciones, precios más "justos" para productos agrarios y artesanales, y hasta se podría incluir la demanda de aranceles aduaneros específicos para proteger la producción indígena de la "desleal competencia extranjera".

- *La modificación de las relaciones con el Estado central:* estos nexos adquirirían un carácter cada vez más político y menos administrativo, pues desaparecerían las autoridades provinciales subalternas que hacen ahora de intermediarios; la concesión de amplias autonomías a las etnias haría aparecer inevitablemente en el horizonte la posibilidad de secesión y la demanda de soberanía estatal absoluta. Se sobrentiende (a) que los indígenas deben gozar de total igualdad frente al Estado y sus agencias en comparación con blancos y mestizos, y (b) que deben cesar todos los actos de represión y violencia de la administración pública contra las etnias originarias<sup>22</sup>.

La mayoría de las exigencias contenidas aquí son enteramente aceptables para el Estado central y para las actuales élites que gobiernan el país, sobre todo aquellas que se refieren a la modernización de las comunidades originarias, la ampliación del mercado interno, la expansión de los servicios públicos, la mejora de la educación, el incremento de su producción agraria y artesanal y, también, el fortalecimiento de sus organismos representativos. Pero otra cosa son aquellas demandas que pueden cercenar las facultades soberanas del Estado cen-

---

22. Cf. sobre esta temática: Guillermo Bonfil Batalla, *Aculturación e indigenismo: la respuesta india*, en: José Alcina Franch (comps.), *Indianismo e indigenismo en América*, Madrid: Alianza 1990, pp. 203-205; cf. también Juan Maestre Alfonso, *Cambios internacionales y tratamiento político del indígena*, en: *ibid.*, pp. 271-283.



tral: son inaceptables las exigencias de territorio soberano propio, administración exclusiva de los recursos naturales propios, establecimiento de un orden político-jurídico especial y la proclamación de fueros y privilegios para las autoridades indígenas. También son problemáticas, aunque no imposibles reivindicaciones como la gestión autónoma de fondos fiscales -sobre todo a nivel municipal-, cosa sujeta a negociaciones de resultados imprevisibles, pero que a partir de 1994 ha tomado el cariz de lo plausible.

En resumen se puede aseverar que existe todavía un dilatado margen para concesiones a las etnias originarias en Bolivia; las demandas de estas últimas tienden a convertirse en exigencias "normales" de cualquier grupo social -con excepción de la ya mencionada pretensión de soberanía absoluta-, que pueden ser canalizadas y articuladas paulatinamente mediante el actual sistema de partidos políticos y dentro del sistema legal vigente<sup>23</sup>. Los postulados de autonomía para grupos étnicos se asemejan paulatinamente a los anhelos "normales" de autonomía territorial, provincial o municipal y se inscriben dentro de una corriente mundial de federalización de los Estados existentes. Estas exigencias se articulan hoy en día sin grandes traumas dentro del marco de reformas constitucionales, por lo que vienen a ser aceptados actualmente -dentro de cier-

tos límites y sin grandes conflictos- por los grupos otrora partidarios acérrimos del centralismo, como la alta burocracia estatal, las Fuerzas Armadas, los partidos populistas y los empresarios privados, siempre que tales designios no pongan en peligro la existencia del Estado-nación<sup>24</sup>.

Finalmente es interesante consignar un ejemplo de un sincretismo más o menos logrado en la Bolivia de la actualidad. Las comunidades aborígenes del país han producido entre tanto su propia capa empresarial, muy exitosa económicamente, que se diferencia claramente del empresariado boliviano tradicional, compuesto mayormente por representantes de los blancos y que siempre estuvo a la sombra generosa de la administración pública, bien bajo las ramas protectoras del Estado mercantilista cepalino de una época pasada o bien del Estado neoliberal del presente. En contraposición a esta clase empresarial "blanca", que tomó el carácter de una burguesía comercial con ramificaciones en el terreno bancario-financiero, la nueva "burguesía de tez morena" -como la denominó Carlos F. Toranzo Roca-, surgida mayoritariamente de los estratos mestizos del cholaje, se inició en los negocios de intermediación comercial, transportes y servicios y se expandió rápidamente a otras áreas. Se destaca, por ejemplo, por no haber nacido al amparo del Estado y de su frondosa ayuda; no in-

23. Cf. entre otros: Esteban Ticona/Gonzalo Rojas/Xavier Albó, *Votos y Wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia*, La Paz: Milenio/CIPCA 1995; Diego Cuadros (comp.), *La revuelta de las nacionalidades*, La Paz: UNITAS 1991.

24. En torno a la compleja temática de las autonomías provinciales y su relación específica con cuestiones étnicas cf. Claudia Corona de la Peña, *Planteos de Autonomía en América Latina*, en: NUEVA SOCIEDAD (Caracas), N° 147, enero/febrero de 1997, pp. 146-159.

vierte en gran escala en el exterior (ni por razones de seguridad) y dirige sus actividades hacia el interior de la nación; acumula y diversifica sus actividades (desde la construcción y de la pequeña industria hasta los alimentos y los textiles, sin incursionar en la banca ni los seguros ni las telecomunicaciones); no practica el consumo suntuario aristocrático de las antiguas élites, pero tampoco fomenta ninguna actividad cultural<sup>25</sup>. Esta "burguesía chola o de tez morena" preserva códigos culturales, éticos y estéticos de las etnias aborígenes, de índole básicamente premoderna y no-occidental y anticospopolita; no ha desplegado aun actitudes elitistas y no conforma grupos de influencia para incidir sistemáticamente sobre la formulación de políticas públicas. Esta

"burguesía" es ciertamente proclive a la propiedad privada y al libre mercado, a los principios de eficacia y racionalidad, pero tiene preferencias políticas por partidos populistas como Ciencia de Patria (CONDEPA) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS)<sup>26</sup>. Conforman, sin duda alguna, uno de los elementos del sincretismo cultural entre lo tradicional y lo moderno que se vienen perfilando en la actualidad boliviana.

Lo que los otros piden ya no constituye más la exigencia incomprensible de un *Otro* totalmente ajeno a la colectividad boliviana y empieza a ser percibido como los intereses legítimos de grupos diversos, curiosos a primera vista, pero equiparables a los segmentos ya bien establecidos en la sociedad boliviana.

25. Carlos F. Toranzo Roca, *Burguesía chola y señorialismo conflictuado*, en: Fernando Mayorga, Max Fernández: *la política del silencio*, La Paz: ILDIS/UMSS 1991, pp. 21-23.

26. *Ibid.*, pp. 24-27.

## cántaro

### cuestiones sobre desarrollo en el austro

Revista trimestral de la RED CANTARO

**Editorial; Coyuntura:** La economía en soletas (Marx Carrasco); **Tema Central:** ¿Cómo entender nuestra región?, Hacia una regionalización que consolide la paz (Numa P. Maldonado); Reportaje Gráfico; **Entrevista del Trimestre:** Cántaro entrevista al Dr. Miguel López; **Experiencias en la crisis:** Cultivo de hortalizas bajo invernadero (FEPP), Viveros volantes en Paute (CECCA); **Mujer:** Nosotras en la Constitución (Zonia Palán), Los derechos de las Mujeres en la nueva Constitución (Magdalena León), Michi me llaman (Fernando Ortiz V.); **Derechos Humanos:** 50 años de la declaración universal de los Derechos Humanos (Holger Dután); Medio Ambiente: El niño: círculo vicioso del deterioro ambiental (Juan Cuvil), Lo que el Niño se llevó (Cántaro), Una acción por la esperanza (Cántaro); **Denuncia:** Detrás de la migración austral (Cántaro); **Eventos:** Primer encuentro nacional de Gobiernos Locales, Vredeseilanden coopibo visita cantones azuayos, **Consultorio**, Libro del trimestre: El fantasma del populismo, **Ojeando, Desclrecuador.**

7 años de información sobre el desarrollo

Apartado 0101 11 34. Cuenca Ecuador - Telf. 88 56 39. Fax 88 10 22

Email: ofls@etapa.com.ec

# **PERÚ: EL PAÍS DE LOS ESPEJOS ROTOS**

## **Reflexiones sobre un mismo tema**

Alicia del Águila (\*)

*A la hora de buscar marcar diferencias (de arriba a abajo, por supuesto), es frecuente que el peruano trate de sacar brillo a su lado menos "local", para ubicarse "más arriba".*

### **IMÁGENES**

**C**ómo nos miramos y cómo, en función de esa mirada, nos relacionamos los peruanos?

A través de dos situaciones -el saludo con las manos sucias y las colas en el aeropuerto-, en la primera parte de este artículo trataremos de introducir una respuesta a esta interrogante. Haremos un ejercicio de observación de lo aparente para reflexionar acerca de lo que subyace detrás.

En la segunda parte, volveremos sobre la misma pregunta desde una perspectiva de largo alcance, es decir, una mirada histórica.

#### **Los saludos con las manos sucias<sup>1</sup>**

El estrechar las manos es el primer contacto físico que establecemos frecuen-

temente con las otras personas. Es, también, el inicio formal de las relaciones sociales. No se trata, pues, de un asunto irrelevante, carente de significado.

Al saludar a una persona la aceptamos formalmente. ("Quitar el saludo" a alguien es, por eso, un rechazo, una negación de la existencia de aquella, dentro de nuestro mundo). Además, con este acto probablemente ya la estamos ubicando en algún escalón dentro de la jerarquía social. El caso del saludo con las manos sucias es una situación límite que, a través de las diferentes salidas, plantea respuestas sobre nuestras "suciedades" delimitadas socialmente.

Pongamos como ejemplos algunos casos sacados de situaciones reales:

Para todos B = Compradora/cliente de clase media alta.

---

(\*) Socióloga y escritora peruana.

1. Esta sección ha sido elaborada a partir de mi artículo "De las formas de saludar. La sociedad como concepto social", publicado en *El Peruano* (29/11/95).

## Caso 1.

A = pintor egresado de Universidad Privada.

A saluda a B con un beso en la mejilla o se lava las manos ("un momentito, que ya voy").

## Caso 2.

A = pintor autodidacta, vive en barrio periférico.

Saluda a B ofreciéndole la muñeca.

## Caso 3.

A = Arquitecto, acaba de salir de una obra en demolición.

Se sacude las manos y la ofrece a B. O simplemente le hace "hola" levantando la mano.

## Caso 4.

A = Maestro de obra que acaba de salir de esa misma edificación en demolición.

Es presentado y saluda a B con una inclinación de la cabeza. O da la muñeca.

Aquí tenemos casos de personas que, a creerse ensuciadas, terminan saludando con la mano o un beso y otros, por no manchar al que tienen delante, entregan la muñeca o simplemente inclinan la cabeza. Una tercera salida es la de aquel que no pudiendo saludar con la mano sucia (arquitecto), no entrega la muñeca, sino que dice un amigable "hola" levantando la mano.

¿Qué justifica el cambio de saludos en estos casos? En situaciones similares de suciedad (pintor autodidacta y pintor universitario), el saludo difiere. Algo parecido podemos decir del maestro de obra y el arquitecto.

¿Por qué el pintor autodidacta o el maestro de obras se sienten tentados a entregar la muñeca? Probablemente no siempre, pero con mucha frecuencia la emplean quienes consideran que

deben respetar la jerarquía del que tienen enfrente. No pueden ensuciarlo (aunque quizás el otro esté también físicamente sucio), luego, "quitan" la mano, realizando una suerte de mutilación simbólica.

En realidad, la idea de ensuciar está menos vinculada a la mano efectivamente sucia que a las normas jerárquicas de nuestra sociedad. Entre otras cosas, ésta pretende mostrar que hay razas y mezclas, así como trabajos y clases sociales menos limpias que otras. Así, con suciedades físicamente similares, la "evidencia" dentro de la sociedad peruana indicará "diferencias de grado" que se espera sean respetadas.

### En la puerta al mundo

En el aeropuerto, los esfuerzos por presentar una cara más moderna de país son evidentes. Letreros de atractivos destinos turísticos, señalizaciones, teléfonos de cabina, etc. Sin embargo, a la hora de las colas, representamos nuevamente la metáfora de nuestra sociedad.

De pronto, empleados de diferentes departamentos del aeropuerto -personas a quienes todos pagamos sus sueldos- aparecen de no se sabe dónde para dejar pasar a fulano y a sutano. Los que están de turno aceptan, a veces sin mirar siquiera el pasaporte. Puede tratarse de un delincuente, pero, si es su amigo de trabajo el que lo lleva del brazo, hay que confiar pues. Yo me pregunto ¿por qué milagro de la vida o sutilezas de la modernidad jamás he visto una "colada" semejante ni en el aeropuerto de la tan latina Miami ni en Madrid ni en etcétera?

En el Perú no solo los políticos emplean esta vía. En realidad, se trata de una tentación internalizada en casi todos los peruanos: las normas de igualdad son para los de abajo, para los que no tienen, por un motivo u otro, razones para ser distintos, es decir, privilegiados. La igualdad termina siendo un concepto visto despectivamente.

Cuento una situación que me tocó vivir en el aeropuerto. Hace un par de años, una congresista o pariente de congresista que, por la vestimenta parecía alguien de Cambio 90 recién "ascendida", se acercó a la cola de primera clase de Aeroperú exigiendo su privilegio a la "colada". Como algunos estábamos en esa cola, no por tener pasaje de primera sino por estar saturados los demás mostradores, reclamamos en coro. Ella trató de lanzarnos su recientemente aprendido gesto de superioridad. Al final, la del mostrador de la compañía ya privatizada no encontró motivos para atender primero ni a ella ni a su segundo de aduanas. Frustrada en su intento, soio atinó a lanzar una lisura -"chola de mierda"- a la del mostrador. Lo curioso es que chola o mestizas éramos ella y yo. La otra era más bien rubia. Raro país que no se puede mirar al espejo y cuyo peor insulto entre locales es sacar el cuasi gentilicio a la hora de querer insultarnos. Sobre este ejemplo volveremos al final de la siguiente sección.

## HISTORIA A TRAVÉS DE UN LENTE INVERTIDO

El Perú republicano: élites y mayorías "distintas"

Una distinción elemental de toda comunidad o grupo humano es la que se hace entre los que se consideran parte del grupo y el resto, es decir, los de afuera. Los de afuera (foráneos) son vistos como diferentes. Usualmente, si desean incorporarse al nuevo grupo, deben pasar por una transición de adaptación<sup>2</sup>. En algunas sociedades, la transición puede durar toda una vida. Sino pensemos en los países del primer mundo y sus barreras anti-migrantes y lo difícil -a veces imposible- de adquirir sus nacionalidades. Sin embargo, por el modo en que se constituyeron los estados-nación latinoamericanos y de buena parte de las sociedades post-coloniales, en esos países probablemente tenemos una suerte de inversión de esta distinción primaria. Desgajadas de las Metrópolis, las nuevas repúblicas en América Latina se construyeron a partir de minorías criollas -unas más, otras menos diseminadas en el territorio-. Para fines del siglo XIX, en el Perú tuvimos una élite concentrada casi totalmente en la capital. Por ejemplo, durante la República Aristocrática o de Notables, los hijos de la élite nacidos fuera de la capital (probablemente en la costa norte o en Arequipa, no en muchos lugares más) fueron llevados allí a temprana edad, no solo para educarse mejor, sino para socializarse con sus *pares* y no perder *status* a futuro. Para la edad adulta, o estudiaban en San Marcos o trabajaban en una oficina en el Centro de Lima. Es decir, no habían ciudades que constituyeran focos sociales rele-

2. Sobre los extranjeros y el proceso de inserción a un grupo nuevo, ver el ensayo de Alfred Schutz "El forastero. Ensayo de psicología social" en: **Estudios sobre teoría social**, Buenos Aires, Amorrortu, 1994; y el de Victor Turner "El proceso ritual", Ed Taurus, Madrid 1988.

vantes fuera de la capital. Se estaba o no se estaba. Esto pudo ser una constante en el resto de América Latina, con diferentes grados. Sin embargo, en países como México, Colombia, Ecuador ello no se daba de un modo tan rotundo, tan solitario. Existían grupos de poder y presión fuera de la capital, en sus respectivas regiones.

Para esa élite peruana, el resto de compatriotas probablemente era visto con más desconfianza que el extranjero. Aquellos terminaban siendo los "distintos". A ellos los había que "modernizar" o mezclar con razas superiores. Esto es, de alguna manera, hacerlos un poco más parecidos a los foráneos (y a la imagen ideal de ellos mismos). No resulta raro, en este contexto, que los mensajes presidenciales en esa época hablaran de la necesidad de incentivar la migración europea y norteamericana como tarea prioritaria para el desarrollo del Perú.

"La casa limeña está en cierto modo abierta para todo el que llega; nada más fácil y simple que la introducción de un extranjero, cualquiera puede presentarlo casi sin previa autorización..." escribía el viajero francés Max Radiguet<sup>3</sup> el siglo pasado. Una imagen contraria a la que solían tener los peruanos. Sobre esta distinción, pongamos un caso concreto, no de una casa sino de un centro social: el Club Nacional. La idea que se tiene aún actualmente es que se trata de una institución con un estricto control de selección de sus miembros. Efectivamente, había que vivir en Lima para ser candidato a

socio. Es más, sólo cuatro de sus presidentes habían nacido fuera de la capital. De estos, tres tuvieron como terruño un puerto (Bryce, Gallagher y Aspíllaga) lo que nos habla de familias con, por lo menos, un padre extranjero. (Incluso, en el caso de uno de ellos, Antero Aspíllaga, su padre de origen chileno no solo tenía un origen humilde, sino incierto. Pero, como en el resto de América Latina, el mito aristocrático tenía, entre otras virtudes, la de esconder esos "detalles" biográficos). Solo uno de los no nacidos en Lima era del interior del país: Manuel Gálvez. Es decir, de los presidentes no nacidos en Lima, la mayoría tenían ascendencia directamente extranjera. Los que no vivían en Lima solo podían pedir ser socios de tránsito por una vez al año, durante seis meses. De ningún modo se les podía prorrogar. Sin embargo, había un artículo -vigente hasta 1913- según la cual los jefes de delegaciones extranjeras podían ser socios de tránsito de modo continuo, hasta que terminara su misión diplomática en el Perú, sin pasar por un jurado calificador. Algo a lo que, aunque fuera una formalidad, debían atenerse todos los peruanos. Rigidez de selección, sí. Pero, como suele ocurrir, los criterios dependen de los sujetos a quienes estén dirigidas esas normas.

## REFLEXIONES A FIN DE SIGLO

Ahora bien, los criterios de "selección" (en los clubes -metáfora del mundo de las élites- y en el resto de la so-

---

3. Viajero Francés de mediados del siglo XIX. Una edición de sus escritos fueron publicados en 1967 por la Biblioteca Nacional del Perú bajo el título de "Lima y la sociedad peruana". La referencia está ubicada en la pag 44.

ciudad peruana) se complican conforme el proceso migratorio y otros cambios sociales ocurridos a través del siglo XX. Las distinciones de clase o étnicas se complejizan y resultan para nada unívocas. "El que no tiene de inga tiene de mandinga", decía González Prada: el Perú es un país definido históricamente por su mestizaje. Y, para fines del siglo XX esta afirmación se ha vuelto más cierta que nunca. Sin embargo, se trata de varios mestizajes que nos cuestan aceptar, pues los moldes valorativos siguen siendo los de la metrópoli. Seguimos invirtiendo la asociación Hombre local—> confianza; Foráneo—>desconfianza. Lo que pasa es que, al no tener referencias claras (lingüísticas, raciales, clasistas, económicas, etc) lo "local" puede identificarse de muchas maneras. Nosotros mismos, al ser mestizos (en muchos sentidos), podemos identificar nuestros lados "local" y "foráneo", aunque esto sea una falacia. A la hora de buscar marcar diferencias (de arriba a abajo, por supuesto), es frecuente que el peruano trate de sacar brillo a su lado menos "local", para ubicarse "más arriba". Pero ¿en qué consiste el lado no "local"? Varía, se trata de un juego de combinaciones de elementos personales que depende de los que están frente a frente. Sacar ese lado no "local" o negar lo "local", directamente, se refleja en el uso, en el sentido que les damos a las palabras. Por ejemplo, en el caso de la mujer en el mostrador

de Aeroperú, insultando contra su imagen "chola" cree haber dejado de serlo; quiere creer que su sinónimo no es étnico, ni cultural sino tiene que ver con quién está abajo, quien sirve a quién. Luego, ella ya no lo es.

En fin, estas dificultades para aceptarnos como comunidad tiene que ver con una sociedad fuertemente jerarquizada, pero sin los criterios claros y absolutos de una sociedad de castas o de *ghettos*. Por eso gestos como el saludo son tan importantes.

Los elementos comunes o "locales" los compartimos, algo más con unos, otro aspecto más con otros. El complejo del espejo -que tiene que ver con el choleo- consiste en que aquello que nos iguala con el otro sea enmascarado, de acuerdo a las circunstancias. En un país con débiles reglas generales, el buscar nuestro lado no común, en este contexto, tiene que ver con el sentimiento que persigue a los que creen tener derecho a las "excepciones". No me refiero a la universal tentación a no hacer la cola si puede evitarse, sino al querer tener el privilegio de no hacerlo, a sentirse indignado si no se le considera como "diferente".

Quizás partiendo por lo dicho al final -hacer que las relaciones se rijan más por las reglas y menos por las "excepciones"-, es decir, compartiendo situaciones de igualdad, podemos empezar a aceptarnos mejor como comunidad.

# Crítica Bibliográfica

**La otra cultura:**

**Imaginarios, Mestizaje y Modernización**

Autor: Hernán Ibarra

Comentarios: X. Andrade (\*)



La otra cultura de Hernán Ibarra presenta, dada la diversidad de los temas tratados en diferentes ensayos por su autor, una multiplicidad de posibles entradas para su crítica. El autor pretende inscribirse en una tradición de estudios sobre culturas urbanas en América Latina que toma como referentes a "la cultura de masas, los ídolos populares y el mestizaje". Los problemas que devienen de su oscilación entre presentar una colección de ensayos y formular un tratado con pretensiones sociológicas, son comunes a los así llamados "ensayistas" en la escena local, quienes podrían ser bien definidos como aquellos quienes escriben con autoridad sobre cultura pero que, cuando presionados por una mayor rigurosidad académica en sus análisis, prefieren argumentar que el ensayo, como género, es esencialmente dife-

---

(\*) New School for Social Research y FLACSO-Ecuador.



rente a un artículo académico por ser el primero más superficial, libre en su estructura, y, fundamentalmente, un producto explícitamente subjetivo e impresionista.

Esta suerte de defensa, sin embargo, no inhibe una crítica más rigurosa respecto a los esencialismos implícitos en la interpretación de la cultura vía cuadros impresionistas. Más todavía cuando, creo, la responsabilidad y los desafíos para escribir sobre las culturas del mestizaje y de las ciudades en este país, precisamente por la ausencia de información antropológica sobre ellas, recae en escribir contra la corriente so pena de volver a postular, como lo hicieran los cuadros costumbristas de principios de siglo, una concepción de la cultura que se basa en la elaboración de catálogos de rasgos tipificantes. Y es con este ojo como yo quiero leer esta compilación de trabajos de Hernán Ibarra.

El hecho de que los ensayos de Ibarra hayan sido editados bajo la forma de libro y de que, en su introducción se establezca claramente un tono academicista precisamente debido a que el autor dice hallarse "distante tanto de las elaboraciones teóricas sin referentes concretos como de la simple exposición de datos", y al mismo tiempo reconocer una línea genealógica intelectual que empieza con Gramsci, y pasa por "Raymond Williams, Roland Barthes, Pierre Bordieu y Nestor García-Canclini [y Carlos Monsivais, añadiría, principalmente]". Para reforzar el efecto de autoridad académica, Ibarra plantea una advertencia a sus audiencias: "El lector informado podrá detectar y encontrar donde están las influencias [intelectuales del autor]". El

problema fundamental en este libro, a nivel teórico, es que tales influencias aparecen tan ocultas, y, cuando lo hacen, aparecen tergiversadas, que me parece difícil que "el lector informado" que tiene en mente Ibarra para distinguirlo de audiencias ignorantes, pueda, efectivamente trazar esas líneas teóricas para intentar utilizar los textos de Ibarra con fines más interpretativos.

Para un ejemplo, nótese el tratamiento que él hace de "figuras" o "íconos" populares, tales como Evaristo, Carlos Michelena, y/o Daniel Santos. Ellos aparecen como una suerte de iluminados en lugar de pensárselos, a la Raymond Williams, por ejemplo, como productores culturales. Obviamente, es siempre tentador dejarse llevar por la fascinación por ciertos personajes de las culturas populares, y hasta aquí llegan los aportes y sugerencias de los retratos de Ibarra: ellos resumen los elementos de una fascinación personal, los mismos que, sin duda, servirán como documentos de una lectura [masculina] posible.

Para estudios culturales más sistemáticos, sin embargo, se requiere preguntar sobre las fuerzas e industrias culturales que inventan a tales personajes, y, adicionalmente, ubicar a estos en un campo de competencias que los constituye y los redefine. Así, por ejemplo, se podría pensar a la creación de tales personajes no tanto como resultado de meras inspiraciones internas a ellos mismos, sino, como efecto de la construcción de culturas "populares". Finalmente, contrariando a modas de interpretación textualistas cuyo énfasis en el análisis de los textos mismos [para el caso que me ocupa, letras de canciones, guiones tea-

trales, chistes políticos, revistas "eróticas"] muchas veces obnubila a sus autores sobre el alto grado de idiosincrasia de sus lecturas, y sobre el efecto autoritario de tales lecturas en desmedro de introducir las posibilidades polifónicas de interpretación de tales textos por parte de audiencias heterogéneas en términos, fundamentalmente para los casos estudiados por Ibarra, de género y de clase.

A cual "otra cultura" se refiere Hernán Ibarra? Sus ensayos quieren aportar a la comprensión del "mundo mestizo" en el Ecuador contemporáneo. Aquí radica precisamente el valor de este texto puesto que poco se conoce sobre mestizaje y ciudades en el país y puesto que el escribir sobre estos temas exige un alto grado de imaginación y creatividad para pensarlos en ausencia de una tradición intelectual, y también de datos históricos y culturales, más específicos. Sin embargo, el apropiarse de discusiones sobre mestizaje en América Latina que utilizan a México como referente primario, resulta siempre arriesgado, especialmente considerando situaciones históricas y condiciones étnicas particulares para el caso ecuatoriano. No obstante, una de las dimensiones motivo de negligencia en los debates sobre postcolonialismo en general y sobre América Latina en particular, es la del rol de los centros –para nuestro caso, México, Argentina y hasta cierto punto Brasil– como elementos de colonización cultural en el resto de la región. Entre paréntesis, creo que analizar esta dimensión brindaría luces sobre aspectos claves de las culturas populares en Ecuador, por ejemplo, analizando la importancia del cine, la

industria discquera, la televisión, y la prensa mexicanos [principalmente cómics] para entender la construcción de tales culturas como efecto de múltiples fuerzas en competencia que son, finalmente, negociadas localmente.

En este sentido, Ibarra se ve enfrentado a un dilema más profundo al producir teoría sobre el mestizaje en la región, que es el de pensar en los casos marginales, y ciertamente el Ecuador se enlista bajo esta etiqueta tanto para estudios sobre cultura en Latinoamérica cuanto en la región andina. El trabajo de Ibarra es, ciertamente, pionero en escribir, si bien es cierto con un sentido sociológico restringido, sobre íconos populares en este país, y en hacerlo con cierto grado de atención etnográfica, como, por ejemplo, cuando se adentra en lugares donde se performa strip-tease [para hombres, debo subrayar] en ciudades tales como Riobamba. Sin embargo, su grado de involucramiento en situaciones etnográficas varía y, cuando pretende elaborar lecturas culturales sobre textos, como cuando discute el caso de la revista *Mango* –supuestamente "erótica", y aquí cabría preguntarse exactamente en que sentido lo es, si es que en algún sentido, más allá de presentar estereotípicas imágenes de desnudos femeninos inscritos más bien en una larga tradición masturbatoria que al autor se le escapa mencionar, y artículos que reproducen más bien el silenciamiento de los cuerpos como una extensión de un discurso de dominación masculina y religiosa, característica a una aldea llamada Quito.

En su lectura de *Mango*, por ejemplo, el autor otorga a estos materiales culturales un supuesto valor transgresi-

vo y, más aun, un carácter simbólico para definir un tiempo —los noventas— caracterizado, según Ibarra, por mayores libertades sexuales, sin pensar dos veces en cuál es, si alguna, la importancia de estos materiales culturales para las audiencias nacionales, quienes los consumen y como ellos son, de hecho, leídos. Adicionalmente, “lo erótico” es definido como una suerte de calentamiento previo para la obtención de orgasmos heterosexuales, y no como un universo simbólico problemático, esto es sin atender a connotaciones históricas y culturales muchas veces contradictorias —entre la observación y la violencia de tales representaciones, por ejemplo.

Los problemas más serios, sin embargo, obedecen a tres procesos. Primero, la naturalización de categorías tales como “lo erótico” que, en el fondo, habla de un tratamiento de las categorías de género como si fueran naturales. Por ejemplo, la lectura que hace Ibarra de la salsa, así como la de lo erótico, es elaborada en una voz masculina que no solo excluye sino que estigmatiza como las mujeres piensan y actúan este tipo de discursos. Un segundo proceso que afecta el análisis de Ibarra es la esencialización de los fenómenos que estudia, así por ejemplo, la salsa aparece como una invención “auténtica”, como si ésta hubiese sido construida más allá de la exotización colonialista sobre “lo latino”. A mi juicio, los efectos más dramáticos de tales esencialismos se dan vía la repetición acrítica de oposiciones binarias que forman parte del sentido común pero que son elevadas por intelectuales locales —

residentes en Quito— como si fueran legítimas categorías de análisis. Así, por ejemplo, “lo tropical” se presenta en oposición a “lo andino” como si ambos fueran todos homogéneos, y como si estas nociones explicaran algo a algún nivel de análisis, amén de un determinismo geográfico craso.

El tercer y último proceso que afecta negativamente la posibilidad de una lectura más antropológica y más etnográfica de las culturas populares, viene dado por una colusión de “lo textual” con “lo performativo”, como si hubiera una correspondencia entre los niveles del discurso y del despliegue público del baile, por ejemplo. Tal colusión tiene repercusiones interpretativas graves: se asume (1) que los bailadores de salsa están performando el texto de las canciones, (2) que la lectura de tales textos es única y automática, esto es sin mediaciones culturales, (3) que el baile en sí mismo es un paradigma para leer no la conexión entre el discurso y el despliegue de los cuerpos, sino la incapacidad de los bailarines “andinos” para ajustarse al modelo ideal de como leen, piensan, bailan, y de acuerdo a este análisis, finalmente terminan en la cama, los bailarines “tropicales”. Se asume, así, que la colusión entre lo textual y lo performativo es perfecta en el caso “tropical” y es no solo imperfecta sino “traumática” en el caso “andino”. Falta una etnografía del baile, y una concepción del baile como un acto de performance. Por un lado, el baile es presentado en una forma tan abstracta que es difícil discernir si es que el referente necesariamente es la salsa o prácticamente cualquier otro géneroailable. Por otro lado, los significados

del baile y las audiencias que lo performan aparecen como algo dado. En tanto acto de performance, el baile no puede ser analizado como una mera reproducción, sea esta feliz o truncada, "tropical" o "andina" para utilizar las dicotomías del autor, del texto.

La noción de performance implica varios niveles de análisis y no solamente lo textual: no es que los actores/participantes del baile son actores siguiendo guiones claramente descritos con anterioridad solamente. El hecho de que la salsa sea un estilo de música y de baile no significa que los sentidos otorgados a ese estilo sean dominantes o exclusivos y que sean reproducidos ad infinitum. El movimiento, lo gestual, el intercambio discursivo ocurrido en el acto del baile, la presentación del yo elaborado por los participantes, las rupturas e interrupciones de la puesta en escena, son elementos a considerarse seriamente. Así como lo es el consumo de alcohol y, por lo menos para estratos medios y altos, de cocaína como ve-

hículos no solo para catalizar una forma de performance sino para exacerbar las connotaciones sexuales y también violentas/de género de la salsa.

Son estos y otros temas y problemas, entre otros, los que levantan estos ensayos. Aquellos quienes se interesan en el estudio de las culturas populares en Ecuador deberán, entonces, utilizar paralelamente este texto en su calidad de documento de otra cultura que requiere también ser deconstruida: la del intelectual de clase media, hombre, y serrano, y los esencialismos que devienen de esta posición. Es en esta moneda de dos caras donde radica el valor del último libro de Hernán Ibarra, y es por ello que su lectura será siempre fructífera. Finalmente, creo que los ensayos más históricamente informados, tales como los que abren el libro sobre el proceso de modernización en Quito, dan cuenta de un trabajo de investigación más sistemático que resultaría igualmente deseable para el análisis de los temas más culturales.

COYUNTURA: **Sonia Montaña Virreira**, Bolivia. Dictador se hace, no se nace. **Irela**, El mundo se abre a Cuba. Avances hacia su plena inserción internacional. **José Carlos Rodríguez**, Paraguay. Transición sin alternancia.

APORTES: **Marcia Campillo/Enrique de la Garza**, ¿Hacia dónde va el trabajo humano? **H.C.F. Mansilla**, Neoliberalismo y posmodernismo en el ámbito sociocultural.

TEMA CENTRAL: LOS CAMINOS DE LA IZQUIERDA. **Carlos M. Vilas**, La izquierda latinoamericana. Búsquedas y desafíos. **Alberto Adrián M.**, Perú. Adiós a la izquierda. **Juan Manuel Abal Medina (h.)**, Los herederos del populismo. La experiencia del PRD y el Frente Grande. **José Eduardo Utzig**, La izquierda en el gobierno. Notas sobre el PT en Porto Alegre. **Steve Ellner**, Izquierda y política en la agenda neoliberal venezolana. **Rafael Hernández**, ¿Hacia una nueva sociedad socialista? Cambios, crisis y configuraciones sociales en Cuba. **Jorge Lanzaro**, La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno.

LIBROS: **Peter Waterman**, El Mundo Feliz de Manuel Castells.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712-Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: (58-2) 267.31.89/265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49, Fax:267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve. Página digital: [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)