

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\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

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

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

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

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

ECUADOR DEBATE

37

Quito - Ecuador, abril de 1996

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: La fragilidad financiera marcará la transición / 5 - 18

Marco Romero

Política: Realidad del ajuste define las opciones políticas / 19 - 28

Hemán Ibarra

Conflictividad: El conflicto sociopolítico junio 1995 - febrero 1996 / 29 - 33

Internacional: El dumping "social" versus el dumping "estatal" / 35 - 48

Wilma Salgado

TEMA CENTRAL

Apuntes para una economía política del ajuste neoliberal / 49 - 65

Alberto Acosta

El ajuste: Reflexiones teóricas desde nuestra realidad / 66 - 81

Jeannette Sánchez

Significados del ajuste estructural en el Ecuador / 82 - 103

Ruth Lucio Romero

Ajuste estructural, pobreza y participación popular / 104 - 130

Humberto Campodónico

Ajustes, coaliciones y reformas en los años 90 / 131 - 143

Adrián Acosta

Desidia electoral: Síndrome de ajustes frustrados; las elecciones de 1994 / 144 - 161

Roberto Santana

ENTREVISTA

Crisis y ajuste en América Latina: los puntos débiles de la experiencia vivida / 163 - 170

Entrevista hecha por Jeannete Sánchez y Mauricio León a Albert Berry

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sustentable en la amazonia

175 - 195

Antonio Brack Egg

Aspectos político-sociales del manejo de los recursos naturales / 196 - 209

Leonard Field

ANALISIS

Me manda López. La doble vida del clientelismo político / 211 - 229

Javier Auyero

El discurso del poder / 230 - 237

Pablo Dávalos

CRITICA BIBLIOGRAFICA

**Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos,
Siglos XIX y XX / 239 - 241**

Autores: Blanca Muratorio, Jill Fitzell, Anne Christine Taylor, Andrés Guerrero y
Laura Rival

Comentarios de Fredy Rivera V.

ENTREVISTA

Crisis y ajuste en América Latina: Los puntos débiles de la experiencia vivida

Entrevista hecha por Jeannette Sánchez (*) y Mauricio León (**)

A Albert Berry (***)

Actualmente asistimos a una época de grandes cambios económicos, sociales y políticos, tanto a nivel mundial como a nivel de América Latina. Estos acontecimientos han sido explicados como la transición de un régimen de acumulación fordista a un régimen de acumulación flexible (Lipietz, 1985). Esta transición implicó para América Latina el fin del "fordismo periférico" o industrialización sustitutiva de importaciones y el paso a una nueva estrategia de desarrollo orientada hacia las exportaciones. Las políticas de ajuste estructural están impulsando la transición de América Latina al régimen de especialización flexible. El fin del "consenso keynesiano" que significó la crisis del Estado de Bienestar, de la intervención estatal, del proteccionismo, etc., y el auge neoliberal con sus políticas de ajuste, han generado el espejismo de que no existe otro camino para nuestras economías que el liberalismo económico, el mismo que se erige

como paradigma dominante y aparentemente indiscutible. En este contexto, surge la necesidad de desarrollar y formular alternativas a las teorías neoconservadoras, lo cual implica repensar las teorías del desarrollo.

Una dimensión de la problemática del desarrollo es la relación entre crecimiento y equidad, o lo que es lo mismo entre crecimiento y distribución del ingreso; discusión teórica que está nuevamente cobrando actualidad. La ortodoxia neoliberal plantea que primero hay que estabilizar y ajustar para luego crecer y por último redistribuir ingresos; será el equilibrio de los mercados el que conduzca a un equilibrio distributivo. Por otra parte, hay quienes señalan que para conseguir una verdadera estabilización económica es necesario redistribuir el ingreso, es decir, reducir los niveles de pobreza, tanto absoluta como relativa; así, no es suficiente lograr los equilibrios macroeconómicos en los sectores fiscal y exter-

(*) Investigadora del CAAP

(**) Egresado de la Maestría de Economía de la FLACSO.

(***) University of Toronto

no para alcanzar la estabilidad económica. Esta diferencia de enfoques tiene importancia por sus implicaciones para lo que deben ser las políticas sociales, es decir, ¿se debe compensar a los pobres por los costos del ajuste o se debe realizar un "ajuste distributivo" como condición necesaria para lograr la estabilización económica y el crecimiento económico?

De esta manera, frente a lo que se denominó la "crisis de la deuda", durante la década de los ochenta, los gobiernos de América Latina implementaron diversos programas de estabilización y ajuste macroeconómico basados principalmente en políticas económicas neoclásicas auspiciadas por los organismos financieros internacionales, FMI y Banco Mundial. En los últimos años se han realizado diversos estudios empíricos, tanto regionales como específicos, sobre los costos sociales de estas políticas en América Latina, sin embargo, las conclusiones acerca de su relación con el bienestar social no son suficientemente claras.

Con el fin de contribuir a la explicación de estas inquietudes, a continuación se presenta una entrevista efectuada el 5 de abril del presente año al Dr. Albert Berry, profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Toronto, especialista en Economía de América Latina, en mercados de trabajo, distribución del ingreso y procesos de apertura económica, quien estuvo en Quito a propósito de un proyecto de las Naciones Unidas para diseñar una estrategia de lucha contra la pobreza en América Latina.

1) Es necesario repensar las teorías del desarrollo en América Latina bajo los nuevos condicionamientos

del mercado mundial, o son los NIC's Asiáticos un espejo ineludible en el que América Latina debe mirarse? ¿Cree que se puede repetir la experiencia chilena en nuestros países?

Sí se deben estudiar los casos de los países asiáticos, estudiar lo relevante, pero eso no quiere decir que su experiencia sea muy repetible. Hay que notar que la política en América Latina ha sido bastante más distinta que la que rige en los países asiáticos. Ellos buscaron por todos los medios impulsar las exportaciones, pero no liberalizaron sus importaciones hasta muy recientemente, el modelo ha sido por tanto, diferente del nuevo modelo neoclásico de América Latina. Si se concibe como exitosos a esos países, hay que darse cuenta de que en esta parte del mundo no se está siguiendo el mismo modelo. Entonces se debe tomar lo realizado en esos países como experiencia de mucho interés, pero no como algo automáticamente repetible.

Por otra parte, la experiencia de Chile también resulta interesante. Es el caso de una transición a un modelo bastante liberalizado en casi todos los sentidos. Ha sido una transición larga y costosa. La experiencia reciente ha sido bastante favorable en cuanto al crecimiento y después de un periodo largo de caída de la distribución del ingreso, éste aparentemente ha mejorado en los últimos años. Creo que la experiencia chilena es mixta, hay cosas buenas y malas. Las innovaciones que se han hecho en algunas políticas son muy interesantes. Respecto a si es repetible en otros países, creo que algunas cosas sí y otras no. Para alcanzar el crecimiento chileno de los últimos años, se necesita una serie de condicio-

nes que no veo se den en los otros países de la región, entre ellas una política interna muy coherente. Igual que para el caso de los países asiáticos, hay que mirar la experiencia chilena con mucho detenimiento y luego hay que tratar de sacar lo bueno desechando lo malo, porque el caso chileno ha sido exitoso en algunas cosas y poco exitoso en otras.

2) ¿Cuál ha sido la "parte mala" de la experiencia chilena?

La parte mala ha sido a mi juicio, la distribución del ingreso. Entre principios de los setenta y finales de los ochenta, según la mayoría de la información empírica que se tiene, empeoró en forma seria y drástica. Obviamente, los pobres se hicieron más pobres durante más o menos una década y media, y solamente en los últimos años su situación ha sido mejorando. Por tanto, como una lección de la experiencia chilena, hay que preguntarse si se pueden impulsar algunos cambios que sin duda son necesarios, dado el nuevo contexto mundial, pero disminuyendo ese efecto negativo sobre la distribución y su efecto pauperizador. Entre las innovaciones interesantes de los chilenos está su política de focalización para hacer llegar varios servicios sociales a los pobres, eso ha suavizado el efecto; pero si se extrapola la experiencia chilena con su efecto negativo sobre la distribución del ingreso a países como Perú, Colombia o Ecuador, en los que al inicio del proceso de ajuste la concentración es bastante más alta de lo que era en Chile, tendremos como resultado que el efecto social puede ser mucho más preocupante.

3) ¿Considera que hay diferencias importantes entre la propuesta del Consenso de Washington (BM, BID, FMI) y las reconocidas como propuestas alternativas en el llamado Consenso de Santiago -(transformación productiva con equidad: CEPAL, ILPES, SELA)-, respecto a los problemas de distribución del ingreso y pobreza en América Latina, y cuál sería su viabilidad?

Es claro que la política del Consenso de Washington conlleva una disminución de la distribución, incluyendo en cierto sentido el agudo problema del desempleo que se incluye inevitablemente al paquete de reformas. Si se miran las experiencias de Chile, Argentina, México, etc., como reflejo de la política del Consenso de Washington, sus resultados son obviamente muy distintos a los delineados en la tesis del crecimiento con equidad. Desde esta perspectiva resultará muy difícil para algunos países latinoamericanos sostener un proceso de transición tan largo como el chileno.

Hay que notar que algunos de los teóricos neoclásicos no han planteado el modelo en términos de crecer para luego distribuir, estos economistas hablaron de transformación con equidad. Ellos esperaban que la apertura traiga de inmediato una mejora visible en la distribución del ingreso, y ese fue uno de los elementos de optimismo que quizá motivó a mucha gente a aceptar el programa de ajustes; ese optimismo sin embargo se ha desmoronado con los datos que ahora se observan sobre tendencias de distribución en estos países. Es obvio que una desconcentración del ingreso no viene aparejada con este modelo en el corto plazo; más

bien al contrario. Por tanto, el reto que plantean los problemas de ese modelo a sus teóricos y seguidores es muy serio.

4) ¿Cree que el descuido de la estabilidad social, podría llevar al fracaso las políticas de estabilización y ajuste? ¿Es Chiapas en México un caso aislado o una voz de alerta para los procesos de estabilización en América Latina?

Chiapas y en general la crisis Mexicana, son más bien una voz de alerta. Algunos de los proponentes del modelo neoclásico han sido demasiado optimistas al pensar que uno de los sectores más favorecidos por la apertura serían los pobres rurales. La teoría detrás de esto es que con el proteccionismo el sector beneficiado fue el industrial a costa de la crisis del sector agrícola. Al quitar la protección estatal se beneficiaría el sector agrícola y por consecuencia la gente del campo. Pero esta previsión resultó ser demasiado simplista, pues no toma en cuenta la heterogeneidad del campo y la agricultura por decir lo menos, y por eso no tuvo ocasión para predecir bien un caso como al de Chiapas.

El hecho de que no sea un caso aislado, se sustenta en que en casi todos los países sujetos a la liberalización, ha empeorado sustancialmente la distribución del ingreso, con la rara excepción de Costa Rica. Este empeoramiento es el reflejo más simple que resume la situación de los pobres, en el corto plazo, no están compartiendo los beneficios de la transición.

5) ¿Cómo diferenciaría usted los efectos de la crisis de los efectos

del ajuste, sobre pobreza, distribución del ingreso y empleo?

Este es un tema bastante complicado sobre el que mucho se ha dicho. Algunos consideran que todos los efectos negativos sobre la distribución de los beneficios en las últimas dos décadas en América Latina, son provocados por la crisis; es decir, se deben al ciclo económico y no al ajuste que es otro fenómeno. En algunos países es muy difícil distinguir los efectos de la crisis de los efectos del ajuste. Sin embargo, si hacemos una comparación de países con diferentes experiencias... por ejemplo, el caso de Colombia donde no había una crisis tan grave como en otros países, se deduce que ésta tuvo relativamente poco efecto sobre la distribución del ingreso pero impactó muy negativamente sobre la pobreza y sobre el empleo. Por otra parte, tomando en cuenta que la mayoría de países han entrado en una fase de recuperación, es decir, que ya no están en crisis, si uno compara la distribución actual con la distribución anterior a la crisis, se está cancelando sus efectos pues se entró y se salió de ésta; es por esta comparación que, en la gran mayoría de los casos, el efecto neto a lo largo de todo este proceso es negativo. Por tanto, considero que el empeoramiento es un efecto del ajuste, y si no precisamente del ajuste, si de las reformas económicas; y distingo las reformas económicas del **ajuste propiamente dicho**, porque el ajuste lo interpreto como las políticas que se toman para equilibrar la balanza de pagos: como aumentar la protección o impulsar las exportaciones. Las reformas de los últimos años no son todas, reformas de ajuste, porque la desprotección no ayu-

da directamente a equilibrar la balanza de pagos; mi temor principal es que la concentración del ingreso no es exclusivamente efecto de la crisis ni del ajuste propiamente dicho sino de las reformas económicas que en buena parte se han tomado como si fueran respuestas al ajuste, pero que contienen otros componentes que no necesariamente tienen que ver con el mismo.

6) Las reformas a que hace referencia ¿tienen que ver con los procesos de modernización, es decir, reformas en la institucionalidad, flexibilización del mercado laboral, por ejemplo?

Sí, el problema es que sabemos se incrementó la concentración del ingreso en siete de ocho países con reformas económicas; pero no se conoce cuál de los cambios de política lo provocó ni el efecto de la crisis y del ajuste; todo esto es aún confuso, no se conocen exactamente los mecanismos que han llevado a ese resultado. Entre las hipótesis interesantes está la que sostiene que la liberalización de las importaciones, las reformas laborales, la inversión extranjera y la disminución del tamaño del sector público han tenido efectos negativos, pero no se sabe cuál de éstas o en qué combinación han producido el efecto; tampoco se sabe si hay otros factores que no se incluyen en la lista porque simplemente se desconocen, y tal vez son los más importantes; por tanto, estamos en un dilema en algunos casos. En cuanto a las reformas laborales, creo que hay la posibilidad seria de que estas hayan empeorado la distribución del ingreso.

Por otro lado, creo que un enfoque muy importante de política para res-

ponder a la crisis de distribución que se está viviendo, es dinamizar la pequeña y mediana industria que tanto empleo genera. Ahora, está claro y es bien reconocido que una legislación laboral demasiado rígida y que carga demasiado a la pequeña y mediana industria es dañina a las posibilidades de empleo; allí se tiene una cuestión muy complicada y delicada pues hay la posibilidad de que las reformas laborales se ratifiquen como una causa directa del empeoramiento. Creo que una buena parte de esas reformas son necesarias, especialmente para que la pequeña y mediana industria tenga la fuerza y el dinamismo que se necesita para la generación de empleo. Por tanto, en ese campo hay que buscar con mucho cuidado las formas de responder a las necesidades de los trabajadores y de las empresas; aquí la innovación va a ser muy importante: no se puede simplemente volver a lo pasado porque eso sí tuvo resultados negativos; pero también creo que las reformas hechas hasta el momento han tenido, por lo menos al corto plazo, un efecto negativo quizá peor.

7) ¿Cómo cree usted que el modelo neoliberal puede dar respuesta al problema de empleo y subempleo (S.Informal)? ¿Son la desregulación y flexibilización del mercado laboral alternativas para la informalidad?

Creo que la flexibilización del mercado laboral sí es importante, pero hay que mirar sus posibles efectos negativos también; al respecto se tiene una teoría pero eso no nos da más que hipótesis, no nos dice la verdad del caso. Lo que me parece más importante es que se debe pensar en estos paí-

ses en un nuevo papel del sector público para que el trabajador no sufra toda la inseguridad que puede sufrir en un mercado totalmente flexible; pero por otra parte las empresas no deberían estar demasiado cargada de costos, rigideces, etc. Considero que ha llegado el momento en que estos países deben pensar un poco más en los sistemas de los países industrializados en cuanto a seguridad del trabajo, tomando en cuenta que los países industriales están sufriendo problemas y están reorganizando sus propios sistemas de seguridad laboral; un país como Ecuador debe estar pendiente de todo ese debate para entender mejor la experiencia de países como Canadá, Estados Unidos y los países europeos, tratar de entender qué es lo que ha funcionado y qué no. Para que el modelo neoliberal con mucha libertad en el mercado de trabajo funcione, es condición necesaria que la tasa de inversión y la tasa de crecimiento sean altas en el país; condiciones ahora satisfechas en el caso chileno aunque con bastante demora antes de alcanzar esta situación. Finalmente, la desregulación creo que no es lo que se busca, incluso algunos especialistas en este campo en Chile dicen ahora que el éxito de ellos. Tomándolo relativamente, no está en la desregulación sino en haber construido un nuevo contexto laboral que sí tiene reglas que son reglas predecibles, con su coherencia y sentido y que no tienen esas ineficiencias que benefician a un lado sin ayudar al otro; creo que eso en líneas generales es lo que se busca en las nuevas reformas laborales; pero todo esto es un campo relativamente nuevo y por tanto lo importante es no suponer en este momento que

tenemos el mejor sistema, se debe seguir buscando mejoramientos para ambos lados.

8) El empleo y el ingreso de la pequeña producción o del llamado "Sector Informal" ¿actúan como un atenuante a las coyunturas recesivas en América Latina?

Sí, creo que eso ha sido muy importante en los países que han tenido crisis o recesión. A pesar de todo lo negativo que uno puede decir acerca del efecto de las crisis, a lo mejor hubieran sido peores sin esa presencia atenuante del Sector Informal. Es un sector importante y, por ende, no se debe descartar su rol ni su contribución.

9) ¿Considera que la dinámica del mercado será suficiente para activar el empleo y sobre todo para mejorar su calidad o que el Estado todavía tiene un rol importante en la consecución de este objetivo?

La respuesta depende mucho del país. La conclusión más sobresaliente sobre el papel del Estado, en estos últimos veinte años, es que tiene un rol muy importante siempre y cuando lo pueda cumplir bien. En una gran parte de países, incluyendo muchos países latinos, tiene más sentido decir que los problemas con el Estado no son tanto problemas de tamaño excesivo así en abstracto sino de falta de eficiencia. Un Estado eficiente puede intervenir en bastantes cosas y hacerlo bien; es el caso de los países asiáticos cuya medida intervención -no tanto en la proporción del gasto respecto del producto interno bruto, sino en su control, en su regulación y sus sistemas de incentivos-, los califica como países

donde sus Estados intervienen mucho, empezando con Japón, Corea, Taiwán, etc., pero también son Estados en general muy eficientes y con buenas relaciones de mutuo respeto con el sector privado.

Creo que en cuanto al papel del Estado en América Latina hay que hacerse siempre la pregunta de cómo es la calidad de ese Estado y, cuál es la implicación de esa calidad y cuáles las cosas que realmente podría hacer en forma eficiente; por tanto, la respuesta a esta pregunta puede ser muy específica cada país. De todas maneras es obvio que el Estado tiene que seguir con ciertas funciones muy importantes, entre ellas y por definición, crear y mantener una buena parte de la infraestructura o la preparación de la gente; todos están concientes de que en este nuevo mundo la capacidad humana y su contribución a la competitividad es imprescindible; el Estado tiene por tanto que mantener un rol crucial en este campo. Se puede decir también que tiene que mejorar su intervención, su participación como ayuda a la pequeña y mediana industria; considero que en la mayoría de los casos el Estado ha sido muy ineficaz en los países latinos en este sentido; creo que tiene que buscar un comportamiento mucho más eficaz que antes y, si tiene capacidad, pienso que el Estado puede contribuir muchísimo en este sentido. Por tanto, la respuesta depende de la capacidad del Estado y de la situación económica; no debemos preguntarnos a cada momento cuál es el tamaño óptimo del Estado sino cuáles son las funciones que debe desempeñar y que puede hacerlo en forma eficiente. Creo que el Estado en algunos países lati-

nos, antes de poder realmente cumplir sus deberes, tiene que reformarse mucho, lo cual es precisamente uno de los retos de hoy.

10) La violencia, exacerbada con la crisis y el ajuste, ha cobrado niveles preocupantes en nuestros países. El modelo neoliberal ha mostrado ser altamente excluyente y no plantea alternativas en el corto plazo ¿Podría este problema adquirir una magnitud tal que atente contra la continuidad del modelo?

Sí, creo que es una preocupación obvia que se debe imponer en cualquiera de estos países donde la realidad ha contrastado con las previsiones más optimista que esperaban los proponentes del nuevo modelo neoclásico; sobre todo la excesiva confianza otorgada a que habría un aumento considerable y rápido de la tasa de crecimiento sin mucho o tal vez sin nada de concentración del ingreso, lo cual hubiera permitido al modelo satisfacer las necesidades de todos los grupos sociales. Sin embargo, el resultado ha sido menos positivo en ambos campos que lo esperado por estos economistas. En primer lugar, con la excepción de Chile, el efecto sobre el crecimiento ha sido muy variado según los países: Chile es el único país que ha alcanzado cinco o seis años de crecimiento continuo... claro que algunos de los países solamente han introducido el modelo en tiempos muy recientes y por tanto, no es justo hacer crítica a que todavía no han tenido cinco o seis años de crecimiento; pero en general, considero que lo que ha pasado en las economías no ha estado de acuerdo con las esperanzas más optimistas de los eco-

nomistas neoclásicos; la región no ha alcanzado una tasa de crecimiento del cuatro por ciento en este período, y si se suma a lo anterior el hecho de que el efecto sobre la distribución ha sido bastante más negativo de lo esperado, se puede señalar entonces que los proponentes del modelo han sobreestimado las predicciones de crecimiento y distribución. Eso quiere decir que la respuesta a la pregunta finalmente, es que sí hay bastante preocupación por ese lado y que si no se alcanza rápidamente un crecimiento marcado, dado que la distribución ha empeorado, obviamente las tensiones sociales y la violencia van a crecer como un problema y muy grave

11) ¿Qué rol debe tener la política social en América Latina? ¿Son viables y suficientes las compensaciones directas a los grupos vulnerables o es necesario replantear la política social en términos de un "ajuste distributivo"?

Hay que hacer ambas cosas. Se debe pensar en una reformulación de la política social a corto plazo. Los programas de focalización para llegar con ayuda de varios tipos a los más pobres sí son importantes y merecen todo el respaldo y recursos que se les pueda dar. Pero obviamente, eso no toca a mediano y largo plazo el hecho de

que el nivel de concentración sea muy alto y que ha crecido a niveles fuera de lo normal a nivel mundial; esto es, niveles de concentración que no comparten ninguna otra región del mundo: casi por definición cuando el Coeficiente de Gini es mayor a 0.5 el país tiene un problema social; consecuentemente hay que replantear la política social, pues son niveles de concentración preocupantes y peligrosos. Por otro lado, considero que la política social que existía antes en la mayoría de estos países, a pesar de las cosas buenas que contenía, exhibía también defectos bastante graves, como subsidiar demasiado a la clase media en lugar de a la clase pobre, debido a un diseño ineficaz de algunos de sus programas. Por tanto, pienso que el reto ahora es un reto doble: en parte, cómo responder a la crisis de distribución a la que están entrando estos países y, en segundo lugar, cómo implementar una política social mucho más eficiente de la que se ha tenido. Ahora es el momento de efectuar estas mejoras, que de todas maneras se debían haber realizado, pero que por una u otra razón no se hicieron; hoy es mucho más urgente hacerlo y; al hacerlo bien; el efecto sería muy importante debido a las tensiones fuertes que ya tienen y que se exacerbarán en estos países.