

25

ECUADOR

Debate

Quito-Ecuador, abril de 1992



Privatizaciones

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Juan Carlos Ribadeneira

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US \$ 18

ECUADOR: S/. 5.200

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US \$ 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 1.800

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.



ECUADOR DEBATE

Quito, Ecuador, abril de 1992

EDITORIAL 3-5

COYUNTURA

✓ Felipe Burbano

LO QUE NOS MUESTRA LA CAMPAÑA ELECTORAL/7-11

✓ TEMA CENTRAL

PRIVATIZACIONES/13

✓ Alberto Acosta

RIESGOS Y ALCANCES DE UNA NOVELERIA/15-34

Gonzalo Maldonado

ESTADO Y EMPRESAS ESTATALES: EL FENOMENO DEL PASAJERO

CLANDESTINO/35-50

✓ Jorge Gallardo

LAS PRIVATIZACIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS/51-56

Francisco Rosales Ramos

PRIVATIZACIONES/57-62

Wolfgang Schmidt

PRIVATIZACION O DESCENTRALIZACION SOCIAL/63-69

Maritza Valderrama

LA EDUCACION Y LA PRIVATIZACION/71-78

LIBROS 79-81

ANALISIS

Agustín Cueva

AMERICA LATINA: EL NEOLIBERALISMO SIN ROSTRO HUMANO/83-89

Daniel Gutierrez Cueva

EL MONOLOGO DEL DESARROLLO ACERCA DE LA POBREZA/91-107

DEBATE AGRARIO

Jaime Borja Torres

LA EMPRESA LECHERA DE LA SIERRA NORTE/109-131

CRITICA BIBLIOGRAFICA

José Sanchez Parga

UN DEBATE POR DEBATIR: LA MODERNIDAD/133-138

EN MEMORIA DE AGUSTIN CUEVA

sostuvo con valor y lucidez
lo que nos es de mayor urgencia:
dar nuevos pasos,
introducir rupturas pendientes
y buscar el impulso
de otros ideales, otros caminos
que inspiren la vida.

ECUADOR DEBATE

EDITORIAL

FLACSO - Biblioteca

Este número centra su atención en un tema de difusa actualidad: la privatización. Hemos querido reunir posturas diversas que más allá de distribuir opiniones en un orden simple de "pros y contras", permitan iniciar un debate enriquecido de lo que esconde la puesta en escena, al decir de Alberto Acosta, de esta singular novelaría. En efecto, las privatizaciones son el ojo de un huracán de intereses múltiples: desde aquéllos más internacionales que aspiran a usurpar el patrimonio de los estados más pobres y lanzarlos al libre juego del mercado, hasta los más criollos que torpemente ven tras la fiebre privatizadora, la oportunidad de reducir al mínimo los controles del Estado sobre las purísimas intensiones de la iniciativa privada. Pero más allá de las formas de derecho público que las privatizaciones quieren erradicar para dar lugar al imperio del "derecho natural" al lucro privado, se esconde un enjuiciamiento a la naturaleza del Estado: en la actual racionalidad económica, existe una certidumbre básica: ya no es posible mantener el compromiso del Estado Social porque simplemente resulta imposible, un crecimiento económico continuo; el Estado dejó de ser el mayor garante de la acumulación privada, no tanto por eufemismos como su tamaño o su torpe gestión, sino porque, en la crisis estructural que soporta esa acumulación, toda regulación externa al simple interés, puede ser nefasta para la exigua y débil capacidad productiva de nuestro sector privado; aunque este último, siga atribuyendo la calentura a las sábanas.

Lo que sorprende de todo esto es la sorda y desigual capacidad con que nuestra sociedad hace suya una crítica a la naturaleza del Estado, que peca de una descomunal unilateralidad. Y es que ese otro debate sobre la juridicidad y la soberanía del Estado planteado por los movimientos indígenas y refrendado por la "indiferencia política" del conjunto del pueblo, ¿No es acaso un debate profundo, de trascendencias más hondas y más enjundiosos argumentos, que la triste alharaca sobre la privatización?.

Para los movimientos indios y la sociedad en general, el problema a discutir sobre el Estado, no se reduce a los márgenes de lucro que éste deberá ceder en beneficio de unos cuantos, sino que interpela su mismísima existencia legal y su configuración histórica, de cara a una sociedad diversa que vive como nunca antes la limitación de sus zonas tradicionales de conflicto y el apareamiento de nuevos potenciales de resistencia, que muestra en su rechazo al sistema político y a sus mediocres representantes un anhelo profundo de democracia real y de auténtica participación... la misma constitución jurídica del Estado y de lo político es abiertamente criticada por el movimiento indígena en un debate de alcance nacional aunque hábilmente desdibujado por el gobierno, la mayoría de la clase política y algunos medios de comunicación. Esta otra cara de la discusión sobre el carácter del Estado ha sido vetada y obstruida por una suerte de complicidad oculta, de fuera de raza que une a la sociedad blanco mestiza cuando se ve interpelada por la indianidad, y es sobre ese sentimiento general, que el Gobierno y los grupos de poder han levantado una campaña de desinformación y aislamiento de las posturas indias y populares, dando lugar -con una torpeza táctica que asombra- al avance arrollador de las posiciones más conservadoras y al libre tremolar de una de sus banderas de batalla: la privatización.

Las derechas presentan la privatización como un imperativo de la modernización y el desarrollo nacionales, porque pretende llevar en sí la consciencia de esta "nueva época", surgida entre nosotros como fruto de la superación del Estado Social. Sin embargo, este afán por desterrar "lo social" como eje de las preocupaciones de "lo político", no puede ser más atrasado y conservador... cuando la sociedad ya no es capaz de observarse a sí misma como promesa inacabada, solo queda lugar para el pragmatismo economista y para el lucro, elevado a nueva religión. Las actuales apologías del mercado a las que rinden culto las derechas del país, encuentran su correspondiente "pasado" en el libre cambismo idealizado de la época clásica, donde "la privatización" no es más que una forma de consciencia mercantilista radicalizada, que ha perdido todo rasgo histórico y únicamente conserva la contraposición metafísica entre iniciativa privada y absolutismo estatal. De ahí su profundo conservadorismo, porque no es capaz de saltar a la historia real ni de renovar esperanzas o garantizar avances tangibles en una coyuntura tan rica como la que atravesamos. La privatización, entendida entonces como una fuga hacia el puritanismo mercantil, como una modalidad de fundamentalismo económico, esconde el gesto desesperado de sectores en realidad muy poco comprometidos con el "desarrollo productivo" del país, como lo demuestran varios de los artículos incluidos en esta entrega y que, a pesar de lo que digan por intermedio de sus voceros, no pueden ocultar su mediocre "capacidad económica".

Al fondo del escenario, tampoco es posible ocultar el profundo quiebre que existe entre Estado y Sociedad... sobre todo de ese Estado que, al intentar ir al encuentro de las "necesidades sociales básicas", se interrelacionó peligrosamente con esa misma sociedad; hoy, en plena resaca de la "década perdida", vivimos como nunca un auténtico vacío de legitimidad, que ha empezado a tocar fondo ya en el Continente (Venezuela y Perú).

Eshora pues de aliarse con las creatividades sociales, con las voces hondas y serias, con la novedad política que empieza a brillar tras la perversión de los poderes y que se disputa ya su palabra, con la puerilidad analítica de las doctrinas partidistas.

Este número, un poco más voluminoso que los anteriores y con algunos cambios formales, satisface también una deuda pendiente, casa adentro: quiere reconocer profundamente al talento y brillo con que José Sánchez Parga dirigió esta Revista durante 24 números ininterrumpidos, hasta llevarla donde ahora se encuentra; si algo hacemos no es más que cosechar lo realizado por él; el mantener y renovar esfuerzos será nuestro mejor agradecimiento a su valor y dedicación.

El Editor

LO QUE NOS MUESTRA LA CAMPAÑA ELECTORAL

Felipe Burbano

La estabilidad política requiere una derecha comprometida con la democracia. Esto exige un cambio de actitud de las otras fuerzas ante la derecha.

Si a finales del año pasado se perfilaba una escena electoral dominada por una ola de "sixtomanía", reflejada en la inmensa y sorpresiva popularidad alcanzada por Sixto Durán Ballén, la actual escena electoral va más allá, y puede ser caracterizada, en cambio, por una suerte de "derechomanía".

Sería exacto lo anterior si no se tratara mas que, como todo hace pensar, de un simple fervor coyuntural; pero no, vivimos más bien la manifestación de un pro-

fundo cambio registrado en el escenario político ecuatoriano. Dos hechos evidencian lo afirmado: el debilitamiento de la fuerza electoral del populismo y el desenfoque del centro izquierda. El primero, por un abuso de su propia retórica y de sus recursos políticos; el segundo, por el ejercicio del poder -para decirlo de manera eufemística- pero también, y sobre todo, por el extravío ideológico que sufre actualmente. Se completa el escenario con la inquietante y vigorosa presencia de dos candidaturas de la derecha, cuya mayor

habilidad, por el momento, ha sido crearle la ilusión al país de que entre Nebot y Durán Ballén existen diferencias de forma y contenido, y que el Ecuador, si ellos pasaran a la segunda vuelta electoral, estaría frente a dos opciones diferentes.

EL JUEGO DE LA ID

En el juego de la política, lo real y lo ilusorio suelen confundirse, no hay líneas demarcatorias claras y los mismos actores políticos se encargan de crear esa confusión. Se dice, siguiendo esta reflexión, que el mayor error estratégico de la Izquierda Democrática en la presente campaña electoral, ha sido demorar mucho sus críticas a Sixto Durán Ballén, el candidato más vulnerable de la derecha, y haber perdido demasiado tiempo atacando a Nebot. Error, porque es difícil que un ataque socialdemócrata al nebotismo pudiera restarle votos -éste tiene adhesiones muy definidas- y porque el socialcristiano tiene en el gobierno un fácil blanco para las críticas. Por qué atacar a Baca, que no se presenta como un candidato de peligro, si puedo crecer alimentando la imagen de opositor, de alternativa al "desgobierno" borjista, parece la reflexión socialcristiana. Pero el error nace de una ambigüedad. El gobierno tenía al inicio de la campaña dos prioridades: la primera, que gane Baca; la segunda, que no gane Nebot. A estas alturas del proceso electoral resulta claro que la segunda prioridad se ha convertido en la primera, pese a los tardíos ataques naranjas a Sixto Durán

Ballén. De esta manera, el gobierno y la Izquierda Democrática -el partido de centro izquierda más organizado, como se dice- han reforzado y contribuído, a su manera, al fortalecimiento de la derecha, al crear la idea de que ellos son opción solo frente a una de esas dos candidaturas -la de Nebot- y tienen poco qué ofrecer frente a la otra. Entre el gobierno y Sixto hay, pues, una curiosa línea de continuidad.

UN DISCURSO SOLO DE IMAGENES

Pero la derechización de la política se ve no sólo en el hecho de que Nebot y Durán Ballén sean los más opcionados, sino en el mismo discurso electoral. Salvo Abdalá Bucaram, que identifica claramente su candidatura como la de los pobres, los mensajes de los otros candidatos no tienen destinatarios definidos. Vivimos un cambio del discurso: las imágenes reemplazan a los actores sociales como elementos articuladores del lenguaje político. Se disuelven las clases, las diferencias y en su lugar surgen mensajes. "Vamos al cambio ¡ya!", compite con "Un presidente confiable para el Ecuador" (el hombre de la "experiencia, honradez y trabajo") y con el "Hablemos claro".

Alguien podría decir que no hay nada nuevo en todo esto, que las campañas electorales son siempre así. Sería cierto esto si las condiciones del país no habrían cambiado tan radicalmente en los últimos doce años: la continuidad democrática se ha dado paralelamente a un desencanto del pueblo frente a la política, a los

partidos y al mismo sistema institucional. Ese desencanto se traduce en un distanciamiento que repercute en el discurso: los candidatos ya no representan tendencias políticas definidas. Mucho más que sus posturas ideológicas, que significaban una toma de posición frente al pueblo, hoy importan su firmeza, su capacidad de trabajo, su ejecutividad, su pragmatismo. Por eso, Nebot puede ser tan contradictorio como para denunciar el terrorismo económico de Dahik y al mismo tiempo prometer en cada intervención un gobierno de "mano dura", un Estado pequeño y fuerte, con dos ejes: orden y ley. Entre uno y otro no hay diferencias. Nebot pretende que las haya, pero su propio lenguaje político lo traiciona.

DE PUERTA EN PUERTA

En la presente campaña electoral la política ha dejado las plazas. Ya no se organizan concentraciones. Hoy se hacen campañas puerta a puerta. La vinculación de los políticos con el pueblo y sus problemas se da solo en los spots publicitarios que muestran a Nebot con el agua hasta la cintura y a León Febres Cordero chapoteando en el lodo como en los mejores tiempos de su infancia. En otros casos, la vinculación está mediatizada por el saber y el pragmatismo. Sixto aparece siempre como el profesional, el tecnócrata, que muestra sus obras -prueba irrefutable de su ejecutividad- y ofrece imágenes frente a los planos, nuevos mapas políticos de la eficiencia y el profesionalismo. Hoy los candidatos no se preocupan mucho

de presentar sus planes sino de demostrar que están habilitados para gobernar.

Las imágenes son más de la Izquierda Democrática, que intenta despertar un sentimiento de adhesión al partido, no apela al militante sino al miembro de familia, con una música entre cándida y cursi que aparece más un villancico. No es que el mensaje cada vez se vuelva más subliminal, sutil. Al contrario, se ha vuelto temeroso. Los símbolos de ayer no son los mismos de ahora: hacer un llamado militante para reactualizar la vigencia del partido puede ser contraproducente. No se hacen menciones al programa del partido, a su propuesta de cambio, a su ideología progresista. Se avoca un difuso sentimentalismo -con base en la familia, en el barrio y en la clase media- como nuevo soporte de la acción partidaria. Más que un llamado a seguir en el Estado, en el poder, a no dejarse desplazar por la derecha, el spot socialdemócrata es la invitación a una jornada cívica (lo mismo que hace León Febres Cordero cuando justifica su candidatura a la alcaldía de Guayaquil).

En eso Abdalá Bucaram sigue siendo una excepción incoherente. Para él la política está en los mercados, en las plazas. De allí extrae los motivos de su discurso. Tiene la virtud de conferirle un espacio al pueblo, de reconocerlo en las concentraciones. Excluido por la prensa, la institucionalidad y condenado por sus errores, Bucaram se vuelve cada vez más marginal, en un sentido: no puede ya movilizar políticamente esa marginali-

dad a las instituciones, para cuestionarlas y denunciarlas. En una palabra: se ha vuelto inofensivo.

NUEVOS CONFLICTOS

La política está hecha de percepciones, interpretaciones, en una dinámica conflictiva, abierta, variable, relativa. Cada cierto tiempo nos preguntamos qué significa hacer política. En este círculo, los dirigentes interpretan la percepción de la política en el pueblo, reajustan su discurso y lo ponen nuevamente en escena. Esa puesta en escena hace también a los actores, los crea, los redefine. En un permanente juego de hacerse mutuamente.

Este cambio de contenidos en la política, y que empezamos a ver en la presente campaña, también trae un desplazamiento de las conflictividades. Los conflictos entre las clases, por propuestas alternativas, contrapuestas, están desplazados por una pugna entre el Estado, encarnación hoy del mal, "ogro filantrópico", y la sociedad, entendida como un genérico. En la actual política, la sociedad se enfrenta al Estado.

En el debate, sin embargo, la tensión Estado-sociedad se resuelve por el lado de la derecha. Detrás de la impugnación a un orden impuesto por el Estado, aparece el rostro de la eficiencia privada, el mercado y el anonimato -la abstracción- de sus fuerzas y leyes, su racionalidad formal. Hay en esa crítica un intento por disolver a la sociedad, a sus conflictos, a

sus desigualdades, a sus miserias y a sus riquezas, en la abstracción de la racionalidad mercantil. Allí se combinan perfectamente los contenidos y mensajes de la presente campaña electoral con el proceso que ocurre en la sociedad: las imágenes electorales se corresponden con un Estado sin sociedad, y con un mercado que requiere solo gerente enérgico. Un Estado sin actores sociales, solo con consumidores y productores. Un Estado que no tolera los conflictos, que no los reconoce, que no entiende su productividad política, que los concibe como generadores de caos, como desorden, como anarquía. Las democracias restringidas (Agustín Cueva) son aquellas en las cuales la política ha sido disuelta junto con la sociedad y hay, pues, una casi plena correspondencia entre Estado y mercado.

Frente al planteamiento de la derecha, las fuerzas progresistas -para llamarlas en términos amplios- solo plantean diferencias de matices: suavizan la crítica al Estado y dudan en hacer de la empresa privada la panacea de la eficiencia. No denuncian al Estado allí donde hay que denunciarlo: en su centralismo, en su burocratización -que cosifica la vida- en su corrupción; no tienen, en consecuencia, una propuesta de cambio real a la situación presente. Por eso mismo, o son desplazados por la derecha o se confunden con ella. Las reivindicaciones de la sociedad ante el Estado son transformadas por la derecha en reivindicaciones empresariales, del capital, del mercado; de la eficacia contra la inoperancia. Simbólicamente hay que escoger entre la

vida -que está en lo privado- y la muerte -que está en lo burocrático.

¿ENSEÑA LA DEMOCRACIA?

Al inicio de la campaña electoral, Nebot apareció con una nueva imagen: en lugar del político iracundo, gritón, calenturiento, apareció un candidato tolerante, moderado, apacible, agradable. Fue tan sorprendente el cambio que sus adversarios, en especial la ID, presentó la transformación como obra del maquillaje publicitario, como un recurso de imagen solo para la campaña. Para entonces había un mayor optimismo y una cierta ingenuidad. ¿Aquél cambio de imagen era solamente un recurso de campaña -como sostenían casi todos- o acaso Nebot, forzado por las circunstancias, reconocía la necesidad de un cambio de actitud? ¿La derecha reconocía que sin un cambio de comportamiento político su espacio estaría debilitado? Algunos hechos habrían podido inducir ese cambio. La popularidad de Durán Ballén planteaba claramente la necesidad de una derecha tolerante, más democrática. El tema podía tener incluso un alcance mayor: si hoy las circunstancias no son las mismas que hace ocho años -hoy ya se los conoce-, si se ha acentuado y extendido un debate para reafirmar la democracia -en sus valores y virtudes- y si hay un clamor general por pacificar la política, la derecha en su conjunto no puede escapar a ese proceso, no puede colocarse fuera si no a riesgo de excluirse (¿acaso ese pensamiento pasó por la mente nebotsista?). En este contexto, la nueva imagen de

Nebot, más que un simple retoque, produce un cambio de la cultura política. Y se vale, para ello, de un poderoso arsenal: la opinión pública.

Pero conforme se ha desarrollado la campaña, esta reflexión es más una propuesta de trabajo para el futuro que la constatación de un hecho. Al contrario, el afán de control y dominio total que caracterizan al grupo nebotsista -una obsesiva vocación de poder- lo inhabilitan para la democracia. La arremetida contra Sixto Durán Ballén muestra que ni siquiera es posible un pacto de caballeros entre la misma derecha.

Qué se puede esperar? La estabilidad política requiere una derecha comprometida con la democracia. Esto supone no solo su adhesión a principios democráticos básicos -la tolerancia, el pluralismo, la institucionalidad- sino un cambio de actitud de las otras fuerzas frente a la derecha. Habrá que conferir valor y validez a sus acciones, a sus propuestas, a sus tesis, con el fin de comprometerla en la gestión democrática de la sociedad. Por mucho tiempo hubo una especie de exclusivismo que se contra-pone con el pluralismo, con la posibilidad de una coexistencia democrática. Habría que convertirla a esta campaña, pues en un punto de ruptura, en un momento de viraje político: utilizarla para reconocer a todas las fuerzas como "actores comunes" de un proceso conjunto de "legitimación democrática". La campaña sirve para medir fuerzas, pero también para reconocer y abrir espacios políticos.

privatizaciones



RIESGOS Y ALCANCES DE UNA NOVELERIA

Alberto Acosta*

FLACSO - Biblioteca

La búsqueda de una generalizada privatización ha irrumpido con enorme fuerza en la sociedad ecuatoriana. Esta es la novelería del momento.

Todo parecería indicar que la panacea para los problemas del subdesarrollo se encuentra en la privatización de las empresas estatales y en la reducción del tamaño del Estado. O, dicho al revés, el problema radicaría en la existencia de empresas estatales ineficientes y en el excesivo tamaño del Estado. Con este mensaje, la búsqueda de una generalizada privatización ha irrumpido con

enorme fuerza en la sociedad ecuatoriana. Esta es, sin duda, la novelería del momento. Y será uno de los temas cruciales en las primeras horas del próximo gobierno, independientemente de su orientación partidista.

Es, no obstante, un debate que se inscribe en un proceso envolvente, que abarca a casi todas las regiones del pla-

*Secretario Ejecutivo del Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD).

neta y que data de hace más de diez años en algunos países. Por lo tanto, es preciso ubicar este tema en el contexto internacional y tratar de entender, igualmente, cuales son los factores históricos que ha hecho repensar la problemática estatal. El problema no es tan simple como para asumirlo cual un dato y proceder a la búsqueda de pragmáticas soluciones, que, entre otras, encuentre en la privatización el mecanismo para garantizar la libertad del individuo, aumentar la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de la economía o aún aumentar la gobernabilidad 1.

Por otro lado, esta política de privatizaciones, difundida con candidez y gracia, ofrece el logro de una serie de equilibrios y beneficios a través de la empresa privada con lo cual se espera superar la ineficiencia natural y crónica de las empresas estatales.

El cuasi-dogma se completa, como arguyen los interesados, con la expectativa de un seguro y positivo resultado en el rendimiento de las empresas privatizadas que modernizarían su capacidad de gestión y eliminarían los subsidios y los déficits del sector público, creando posibilidades para atraer nuevos recursos internos y externos. En este escenario, al Estado sólo le correspondería hacer respetar las

reglas del juego de los intereses privados, facilitar el flujo de capitales y bienes nacionales e internacionales, impulsar la libre fijación de los precios, garantizar la propiedad privada, controlar el desenvolvimiento de los salarios, contribuir a una mayor apertura de la propiedad accionaria y mantener el orden público. Este, por tanto, se mantendría al margen de la actividad económica para evitar distorsiones y sostener el ambiente propicio para el comportamiento racional -en términos de la propiedad privada- de los individuos. El funcionamiento del mercado estaría protegido por esta actitud estatal que, en forma anónima e imparcial, equilibraría las fuerzas contrapuestas. No obstante, si bien "los mercados competitivos son el mejor medio de organizar la producción y la distribución, no pueden funcionar en el vacío. Necesitan un marco jurídico y normativo que sólo el Estado puede establecer, (...) por lo que es esencial que el gobierno cumpla un papel preponderante en estas esferas" 2.

A pesar de el reconocimiento de que el Estado debe respaldar la acción de los mercados, en la actualidad, la idea de ampliar el mercado y achicar el Estado resume este planteamiento, que encuentra su respaldo en esquemas fondomonetaristas y su inspiración en viejas tradi-

1 Estos objetivos resumen la orientación básica de la política de privatizaciones. Ver, por ejemplo, en Urrutia, Miguel; "Lineamientos para una política de privatización", en Coyuntura Económica, FEDESARROLLO, Bogotá, diciembre 1991, p.101.

2 Ver el comentario del FMI, en su boletín del 5 de agosto de 1991, sobre el Banco Mundial "Informe sobre el desarrollo mundial 1991: La tarea acuciante del desarrollo", Washington DC, 1991.

ciones liberales, reforzadas por lejanas y difusas perestroikas. Se trata de una "trivialización del tema, puesto que trata de reducir el problema del Estado en la sociedad contemporánea a un dilema simplista entre estatización y privatización" 3.

Imbuidos de este espíritu, con un fervor inigualable, los profetas y defensores de estos nuevos dogmatismos recorren el mundo, cosechando el aplauso de sus creyentes, por supuesto de muchos empresarios criollos y extranjeros, y no falta un creciente número de noveleros que creen que en esta posibilidad está la respuesta a los retos para participar en el mercado mundial 4.

EL ESTADO: UN ACOMPAÑANTE INSEPARABLE DEL SISTEMA

Sin embargo, esta generalizada propaganda privatizadora, que pretende avasallar a quienes se oponen y aún a aquellos que desean conocer algo más sobre el tema y que cuestionan ciertos elementos de esta propuesta, no debería conducir a conclusiones apresuradas, puesto que el

problema no es sólo el simple traspaso de la propiedad pública a la esfera de la propiedad privada.

En primer término, no hay la contradicción radical que se quiere presentar entre el Estado y el sector privado, en la medida que aquel, por su composición social no representa un actor antagonico, sino que refleja la propia correlación de las fuerzas sociales internas. En ningún país, en circunstancia alguna, el retiro solicitado del Estado de la Economía, ha eliminado su participación. Su ausencia relativa se ajusta a determinadas relaciones sociales, en un marco de privilegios que se trata de preservar.

La ideología dominante, sustentada en la filosofía liberal, pretende presentar al Estado como un ente fuera de la sociedad, que está sobre ella y puede actuar en forma neutra para normarla. Sus defensores quieren desconocer las relaciones sociales existentes en el Estado, en cuyo seno se expresan tendencias diversas, como producto de las diversas correlaciones de fuerzas económicas y sociales prevalecientes en la sociedad. Es más, descuidan el hecho de que la presencia activa del Es-

3 Menéndez-Carrión, Amparo, "Presión Política y clientelismo en la administración del Estado", en SENDA, "Política y administración del Estado", Quito, diciembre de 1991, p.55.

4 Así, no es raro escuchar y leer que el camino a seguir es experimentado en otros países de dentro y fuera de la región en términos de privatización del sector estatal como condición sine quanon para la reinserción del país en el mercado mundial. Ver, por ejemplo, Rosales Ramos, Francisco; "Modernización del Estado", Diario HOY, Quito, 24 de febrero de 1992.

tado en el proceso de desarrollo fue impulsada por los organismos internacionales, que ahora arremeten contra la intervención estatal 5.

En la presentación de esta ortodoxia, reembalsamada en los últimos años, nada se dice sobre los factores que han generado la discusión sobre el tema. No se menciona la crisis del sistema, que ha motivado una severa crítica al papel del Estado interventor como promotor y garante del sistema capitalista; intervención impulsada por John Maynard Keynes como consecuencia de la crisis que se produjo en los años treinta, a raíz de los excesos del librecambismo. Tampoco se mencionan las presiones que han obligado a reducir el gasto público, como consecuencia de los crecientes requerimientos derivados del servicio de la deuda externa, en gran medida contratada por los agentes privados de la economía. Y mucho menos se habla de los ingentes subsidios obtenidos por el sector privado a través del acceso a bienes y servicios producidos por entidades y empresas públicas, en condiciones que, en varias ocasiones, les han llevado a dichas corporaciones públicas al borde de su desaparición o a la acumulación de

permanentes déficits. Tampoco se explican las razones por las cuales no se permite a las empresas estatales capitalizarse en base a sus utilidades, cuando, por el contrario, no han faltado casos en los que se las ha obligado a contratar créditos externos que luego no se destinan a las dichas empresas, como sucedió con la "facilidad petrolera" que, en 1986, tuvo que suscribir la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) para que el gobierno central disponga de recursos que le permitan atenuar las presiones sobre la cotización de la divisa estadounidense...

Así, esta campaña en contra de la acción estatal, no cuenta que el Estado transfiera recursos a los empresarios privados, a través de múltiples vías, como fue la "suetización" -estatización de las deudas privadas- o con el mantenimiento por muchísimos años de barreras arancelarias- protección a la ineficiencia industrial- o la omnipresente corrupción -inducida las más de las veces por los propios agentes económicos privados-. Para nada importa que el Estado garantice con "un sistema complejo de subsidios implícitos y poco transparentes" 6 la tan socorrida "eficiente privada".

5 Comparar, por ejemplo, la opinión de la CEPAL, que anteriormente apoyaba la necesidad de un Estado que ayude a impulsar el desarrollo y que hoy indica que el Estado debe dejar de lado las actividades productivas, CEPAL; "Transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, 1990. En este punto la CEPAL coincide también con el Banco Mundial: "Informe sobre el desarrollo Mundial 1991", op. cit.

6 James A. Hanson, Lead Economist del Banco Mundial afirma que este sistema representa un 6% del PIB. Ver su ponencia "Ecuador: desarrollo económico en los años 90 y sector público", presentada en la conferencia nacional organizada por el INCAE: "Política económica y transición a una economía no petrolera en el Ecuador", Quito, 18 a 20 de marzo de 1992.

Igualmente, no se puede olvidar que en el país, el Estado ha invertido en diversos proyectos que, por su baja rentabilidad de corto plazo y por los enormes requerimientos de capital involucrados, no podían ser asumidos por el empresario privado. No se puede olvidar que, en el caso ecuatoriano, particularmente mientras duró el auge petrolero, el Estado asumió cada vez más tareas en beneficio de los grupos monopólicos y oligopólicos, cuando adicionalmente éstos usufructuaban de fáciles negocios.

Ahora, en medio de la crisis, surge el afán privatizador con el fin de ampliar o al menos mantener las tasas de ganancia del capital.

EL ESTADO: UN MONSTRUO NO TAN MONSTRUOSO

Además, aunque sin negar la presencia muchas veces masiva e indignante de ineficiencia y burocratismo en el aparato estatal, en el Ecuador no ha habido una experiencia estatizante como en otros países latinoamericanos. Aunque esto no significa que las cosas deben seguir como están.

7 Ver SENDA, "El ámbito empresarial del Estado ecuatoriano- Información y análisis, año 1991", Quito, diciembre de 1991.

8 Empresas estatales públicas, creadas por ley, y empresas estatales mercantiles, que operan en sectores de actividad estratégica, creadas por ley o decreto.

9 Es significativo el hecho de que la reforma de CEPE para convertir en una empresa verdadera, más allá de las limitaciones que tuvo y que generó este proceso en tanto no produjo incentivos para la reducción de costos y para racionalizar todo el subsector petrolero y la distribución de las rentas que éste produce, para los defensores de la privatización "no llevó en la dirección correcta", porque "no se abrió el sector a la inversión privada". Ver Lucio Paredes, Pablo; "Evangelio de la política económica", en Revista Económica "Cifra" No. 167, Diario HOY, Quito, 6 de enero de 1992, p.6.

El ámbito de las empresas públicas, definido por la SENDA 7, abarca a 167 empresas. De las cuales apenas 72 son empresas estatales plenas, o sea menos del 50% del universo empresarial del Estado 8; mientras que el resto son empresas mixtas, de las cuales 42 son empresas mixtas con mayoría de accionariado estatal y 53 empresas mixtas con una participación estatal inferior al 50% de las acciones.

En este escenario de 167 empresas se incluyen las unidades públicas que actúan en todos los sectores de la economía nacional: financiero, transporte, almacenamiento, comunicaciones, hidrocarburos, minería, electrificación, industria, agrícola, comercial, rastro, alcantarillado, agua potable, cultura, recreación y turismo. Dentro de este contexto es preciso identificar las empresas que se adscriben al concepto de estratégicas, entre las que aparecen PETROECUADOR 9, INECEL, FLOPEC, TRANSSNAVE, IETEL, Empresa Nacional de Correos. Anteriormente se consideraba dentro del ámbito estratégico a las industrias del cemento, en tanto la construcción era una política de carácter nacional, que ha

desaparecido en estos últimos años, con lo cual las empresas estatales y mixtas representan menos de la mitad de la producción de las empresas privadas, pero sirven de referencia para la fijación de los costos y a su vez de los precios del cemento, a pesar de que las cementeras públicas, por diversos motivos, no son las más eficientes.

Igualmente habría que considerar las sectoriales, que tienen incidencia en determinadas áreas de la economía o en determinadas regiones del país, como es el caso de las empresas eléctricas regionales. Por otro lado están las empresas de apoyo directo al sector privado, particularmente con acciones en diversas unidades productivas como pueden ser la Internacional S.A. (5,48% de las acciones), Cervecería Andina S.A. (4,30%), Industria Artepráctico S.A. (19,67%), LIFE C.A. (35,90%), Ideal Alambrec S.A. (20,00%) Productos Metálicos ARMCO (10,40%), Omnibus B.B Transportes S.A. (4,53%), Supermercados La Favorita (8,01%); para citar algunas de las participaciones estatales en empresas privadas industriales y comerciales más representativas.

Tampoco se debe olvidar otras participaciones en servicios turísticos, en donde se destaca el Hotel Colón Internacional C.A. (19,33%); en el área de cultura y recreación, en donde se puede mencionar El Club de Ejecutivos de Quito S.A., Empresa Nacional de Pronóstico Deportivos, Hipódromo Dos Hemisferios y Yaguarcocha Corporación de Economía

Mixta (CEM); y, aún, en el sector financiero privado donde, por ejemplo, el Banco Nacional de Fomento asumió algunas acciones del Banco de Guayaquil. Y, por supuesto, tampoco deben faltar las participaciones accionarias de este Banco estatal en unas 15 empresas de diversa índole; las participaciones de la Corporación Financiera Nacional en 17 empresas; las del CENDES en 7 empresas, así como las del CETUR; y, las del CREA en 4 empresas respectivamente. A esto habría que sumar todas las empresas municipales del país, así como las entidades del sector financiero: Banco Central del Ecuador, Banco Ecuatoriano de Desarrollo, Banco Nacional de Fomento y Corporación Financiera Nacional.

Adicionalmente, siempre dentro del universo de las 167 empresas estatales, se debe incluir un porcentaje elevado de empresas en manos de las Fuerzas Armadas. Aquí, el grueso de empresas industriales con acciones del estado son controladas por la Dirección Nacional de Industrias de Ejército (DINE), a más de otras empresas consideradas como estratégicas que dependen directamente del Ministerio de Defensa y de las otras ramas de las Fuerzas Armadas.

Estas empresas militares merecen un análisis particular, sobre todo considerando su significación política y las características de las mismas, puesto que su presencia ha despertado una serie de reacciones que van desde el rechazo por parte de determinados grupos financieros, que consideran que éstas no se

ajustan a las condiciones normales de la competencia empresarial y que gozan de un sinnúmero de beneficios extraempresariales por su vinculación a las Fuerzas Armadas; hasta otras posiciones abiertamente positivas, en tanto inversionistas privados han establecido en la práctica una variedad de vínculos con empresas militares para aprovechar de dicha condición como protección para el desarrollo de sus actividades, como puede ser, por ejemplo, el caso de las empresas mineras frente a potenciales invasiones de tierras. Igualmente es preciso recordar que la participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito empresarial del Estado, más allá de las concepciones estratégicas, tienen sus orígenes en la gestión del último gobierno militar de los años setenta, en los cuales se desarrolló y consolidó la doctrina de la seguridad nacional.

Igualmente, no puede pasar desapercibida la actitud contraria frente a estas empresas que ha sido expresada en forma abierta hasta por un embajador de los Estados Unidos en Quito 10.

Un asunto adicional para comprender el alcance de la ingerencia estatal en la economía, es el que tiene que ver con la incidencia de las actividades en que participan las empresas públicas. Salvo

algunos sectores como los estratégicos, en especial petróleo y electricidad, la participación de estas empresas es sumamente limitada como para ejercer una política que pueda definir la gestión de las respectivas ramas y subramas de la economía. De acuerdo al estudio realizado por la SENDA para una muestra de 47 empresas estatales representativas, se ha llegado a establecer que la incidencia en la economía productiva es inferior al 1% en el caso de la agricultura, de 1,54% en el comercio y menos de 3,5% para las industrias manufactureras, aún cuando ciertas subramas donde su incidencia es mayor: 9.136% en los productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas (cemento, en especial), 6.419% en los productos metálicos, maquinarias y equipos. En el caso del transporte, almacenamiento y comunicaciones su incidencia es de 8.436% y en el caso de los establecimientos financieros llega al 8.866%.

En función de sus rendimientos, el 36,4% de las empresas encuestadas arrojaba pérdidas financieras, el 50,-% tenía rentabilidad insuficiente (pérdidas relativas en términos económicos) y solamente el 16,3% presentaba una rentabilidad económica aceptable. Según este estudio, el 63,3% de las empresas verificaba superávits financieros 11. De todas

10 Ver declaraciones del embajador Richard Holwill, en la revista Vistazo de noviembre de 1988.

11 Los indicadores de eficiencia pueden ser medidos en términos empresariales o sea los resultados financieros (ganancias o pérdidas), mientras que los resultados económicos, que también deben ser considerados en empresas de sector público, tienen que ver con su grado de rentabilidad, que tiene que considerar esta característica dentro del contexto global de la economía y la sociedad.

maneras, esta muestra resulta todavía insuficiente para poder sacar conclusiones definitivas de la eficiencia de las empresas públicas ecuatorianas, tarea que debería ser asumida para cada caso concreto.

Es más, de ninguna manera se puede concluir que la eficiencia en el sector privado ecuatoriano es siempre mayor que en el estatal. Los problemas de una empresa estatal no son fácilmente generalizables para todo el Estado, así como tampoco se podría sacar conclusiones contrarias y generalizables al manejo privado por los no pocos casos existentes de ineficiencia en este sector 12. Empíricamente resulta muy difícil aseverar que las empresas estatales son más eficientes que las privadas, puesto que habría que comparar en situaciones de eficiencia y mercado similares cada caso concreto. Estos ejercicios, realizados en otros países, solo han llegado a la conclusión de que los costos empresariales pueden ser menores, sin considerar la incidencia socioeconómica global de las empresas estatales. Y, adicionalmente, cuando la literatura especializada tiende

a concluir que "la empresa privada es más eficiente que la pública, pero que la eficiencia es más función del grado de competencia en el mercado que de la naturaleza de la propiedad de la empresa" 13. Igualmente debe anotarse que tampoco se ha demostrado empíricamente que exista una significativa correlación positiva entre el tamaño del sector privado e indicadores de desarrollo como ingreso per cápita, crecimiento del PIB, esperanza de vida, tasa de mortalidad infantil, tasa de escolaridad o distribución del ingreso 14.

Finalmente, no se puede olvidar que el Estado asumió una y otra vez la tarea de apoyar el funcionamiento del sector privado, por ejemplo con la famosa "sucretización" de la deuda externa que los actores privados contrataron libremente, con la construcción de infraestructura para que puedan instalarse lucrativamente las empresas, con el financiamiento masivo de todo el sistema financiero privado con la compra de cuentas especiales en divisas (aunque con ciertas preferencias para algunos bancos), con la sobreprotección por décadas con aranceles y subsidios a

12 En el Ecuador, a más de las dificultades que ocasionó la intervención salvadora del Estado en varias empresas privadas, se registró, hace un par de años, la quiebra de la Coca-Cola en la ciudad de Guayaquil: una situación prácticamente única a nivel mundial, en la cual habría tenido participación como uno de los máximos directivos empresariales el economista Alberto Dahik, candidato a la Vicepresidencia de la República y uno de los principales voceros del neoliberalismo y por supuesto también de la privatización de las empresas públicas.

13 Ver Van de Walle, en Urrutia, Miguel; ob.cit., p.102.

14 Al respecto se puede consultar en Yoder, Richard y otros; en "Privatization and development: The empirical evidence", en Journal of developing areas, Vol. 25, No. 3, Abril de 1991, p.430.

las industrias y haciendas mayores, con la venta de sus productos y sus servicios a precios ventajosos (cierto que no siempre en óptimas condiciones).

En esta situación, no convendría tanto hablar de privatizaciones, lo lógico sería alcanzar primero la desprivatización del Estado, una real disminución de la estructura estatal al servicio de monopolios y oligopolios. Empero, antes aún de analizar estas contrapuestas posiciones y de pensar en redimensionar el Estado, es necesario que se discuta cual debe ser su función. Como afirma José Sánchez-Parga, en el número anterior de esta revista, "repensar el Estado es ponerlo al día; no a la moda de las nuevas demandas" 15.

EL ESTADO: EMPRESA DE REPARACIONES DEL SISTEMA

Es conveniente tener presente, por otro lado, que se han registrado casos de varias empresas que fueron privadas pero que han variado su condición, debido a causas vinculadas a su eficiencia. En términos de resultados financieros y económicos, varios han sido los casos de empresas privadas que han sido salvadas por la

intervención estatal, en los cuales, además, los antiguos propietarios privados realizaron estas operaciones en condiciones muy ventajosas. Situación que ratifica el papel que desempeña el Estado como garante del proceso de acumulación privado y como "empresa de reparaciones" del sistema.

Los ejemplos abundan: la estatización de las pérdidas del Banco "La Previsora", en 1977, entidad de renombrado prestigio, que sin la oportuna ayuda oficial se habría ahogado por el manejo errado y hasta doloso por parte de sus administradores privados; para luego, diez años después, estando recuperada, poder ser reprivatizada. En la lista de reparaciones no se pueden quedar fuera el caso de Ecuatoriana de Aviación, la cual ahora pretende retornar a pistas privadas, luego de que en 1972 efectuara un aterrizaje de emergencia en terrenos estatales, cuando al cabo de casi 17 años de volar como empresa privada tuvo que ser intervenida por el Estado, pues que -según cuentan entendidos en la materia- sus dueños en forma libre y empresarial se habrían comido 25 veces el capital de la compañía.

15 Un asunto importante en la discusión sobre el Estado. Algunas reflexiones al respecto se presentaron en el número 24 de esta revista. El análisis teórico del tema resulta imprescindible para no caer en pragmatismos que a la postre agudizarían los problemas socioeconómicos existentes; así, convendría destacar las reflexiones que han puesto énfasis en lo político, como las de Ralph Miliband o de Nicos Poulantzas; así como las de aquellos que ponen el énfasis en lo económico como Paul Sweezy, Paul Baran, Ernest Mandel o James O'Connor, para citar algunos de los más representativos de estas corrientes. Tampoco se podría olvidar aquellos trabajos de quienes han seguido nuevos rumbos, que se basan en la fragmentación analítica del campo económico y del político, en el que sobresalen algunos autores alemanes como Elmar Altvater, Joachim Hirsch, entre otros.

EMPRESAS CONTROLADAS POR LAS FUERZAS ARMADAS		
ORGANISMO NEXO	NOMBRE DE LA EMPRESA	PARTICIPACION ESTATAL
DINE	Acerías Nacionales del Ecuador	54,50%
DINE	Calzados Industriales-Compañía de Economía Mixta	99,10%
DINE	Compañía Agrícola CM	60,00%
DINE	Compañía Minera de Economía Mixta	93,30%
DINE	Compañía Minera Pachicutzam CEM	35,00%
DINE	Compañía Minera Pijilicem	40,00%
DINE	Ecuatoriana de Cobre S.A.	10,90%
DINE	Ecuatoriana de Siderúrgica S.A.	100,00%
DINE	Empresa Nacional y Comercial - Tenería y Curtidumbre	99,00%
DINE	Explosivos Compañía de Economía Mixta	60,00%
DINE	Fábrica de Equipo Militar CEM	94,03%
DINE	Fábrica de Municiones "Santa Bárbara"	100,00%
DINE	Fabricaciones Militares Ecuatorianas	100,00%
DINE	Fundiciones Nacionales S.A.	6,00%
DINE	Herramientas Electrónicas del Ecuador S.A.	51,00%
DINE	Omnibus B.B. Transportes S.A.	4,53%
DINE	Productos Metálicos ARMCO S.A.	10,40%
DINE	Servicios Mineros Compañía de Economía Mixta	99,00%
MINDEFENSA	Astilleros Navales Ecuatorianos	100,00%
MINDEFENSA	Autoridad Portuaria de Esmeraldas	100,00%
MINDEFENSA	Autoridad Portuaria de Guayaquil	100,00%
MINDEFENSA	Autoridad Portuaria de Manta	100,00%
MINDEFENSA	Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar	100,00%
MINDEFENSA	Dirección de Industrias del Ejército (DINE)	100,00%
MINDEFENSA	Empresa Ecuatoriana de Aviación	100,00%
MINDEFENSA	Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC)	100,00%
MINDEFENSA	Transportes Aéreos Militares Ecuatorianos (TAME)	100,00%
MINDEFENSA	Transportes Navieros Ecuatorianos (TRANNAVE)	100,00%
TRANNAVE	Contenedores del Ecuador S.A.	55,00%
	Miembros activos y pasivos de las fuerzas Armadas	
	Banco Rumiñahui **	100,00%

** En el estudio de la SENDA no aparece este banco. Igualmente no incluyen las propiedades agrícolas de las Fuerzas Armadas en este estudio, las mismas que podrían pasar a una forma de administración mixta con participación de hacendados privados: sin duda otro mecanismo que será recibido con beneplácito por los inversionistas privados en tanto este mecanismo serviría de respaldo militar a la tenencia de la tierra frente a posibles invasiones campesinas.

Otros casos dignos de mencionarse son el Ingenio Azucarero del Norte (IANCEM), que nació por impulso del Estado, que luego pasó a manos privadas y como consecuencia de una mala administración volviera a quedar bajo control del IESS, para después convertirse en empresa mixta; la empresa Azucarera Tropical (AZTRA), que inicialmente fue privada, pero que por malos manejos se transformó en mixta; la empresa Leche Cotopaxi CEM que anteriormente fue la empresa privada ILESA; la empresa nacional de SEMEN-ENDES, hasta 1974 empresa de economía mixta es hoy completamente estatal; la Empresa Fertilizantes Ecuatorianos CEM, inicialmente privada, por no poder cumplir las obligaciones de un crédito del BNF se convirtió en empresa mixta; la compañía de economía mixta Semillas Certificadas ENSEMILLAS también experimentó un proceso similar a la anterior; otras empresas intervenidas por problemas de índole económico y financiero en su gestión con ECASA, Ecuatoriana de Cardamomo S.A., Desarrollo Agropecuario (DACA).

Otro de los mecanismos que se ha empleado para apoyar el proceso de acumulación privada ha sido a través de la

acción promotora del Estado, cuya ingerencia permitió el surgimiento y consolidación de varias empresas, que posteriormente pasaron a la gestión del sector privado. En este campo aparecen varias unidades productivas que recibieron el aporte inicial del sector financiero estatal; algunas de las cuales recibieron el apoyo de la CFN para enfrentar conflictos laborales y aún para afrontar quiebras. Así, la acción de estas entidades financieras, como -CFN, BNF, BEV, IESS- fue muchas veces una consecuencia de situaciones coyunturales y no resultado de una estrategia estatizante que hubiera en el país 16.

Es significativo destacar que un proceso cada vez más acelerado de desinversión de la CFN se inició en 1986, luego de que en los años anteriores, entre 1981 y 1984, se vendieron acciones de 6 empresas. De 1987 a 1991, la CFN vendió las acciones de 15 empresas en 10 de las cuales se logró vender la totalidad de las acciones 17. Con este proceso de desinversión se han vendido las acciones de empresas como la Procesadora de Caucho S.A., Empresa Frío y Exportación S.A. (Frioexport), Empresa Financiera de Guayaquil S.A. (Finanquil), El campo S.A., Uniworld

16 La CFN y el BNF están facultados por Ley en la promoción y organización de empresas industriales y de abastecimiento para la producción agropecuaria, respectivamente. Además, estas entidades, al igual que el IESS han asumido empresas productivas en dación de pago, o en el caso del Seguro Social por considerar que eran una opción de inversión rentable.

17 Sobre este tema se puede consultar en SENDA, op.cit. Para el primer período se colocó un monto de acciones de 97 millones de sucres, con un premio de 60,5%; mientras que en el segundo período mencionado el volumen de acciones vendidas fue de 1.549 millones de sucres, con un premio de 228,5%.

Andina S.A., Maresa, Recordmotor, Lotización Industrial Pascuales, Gana-derías Ecuatorianas S.A., entre otras muchas. De esta manera se demuestra, según el trabajo de la SENDA, que el gobierno socialdemócrata ya inició una

política de desinversión de colocaciones patrimoniales en empresas del sector productivo y que se continuará y hasta profundizará este proceso en los próximos años.

Un banco salvado de la burocracia estatal

Luego de más de 10 años de haber estado intervenido por el Estado, el banco "La Previsora" fue reprivatizado. Al finalizar el gobierno socialcristiano del Ingeniero León Febres Cordero, se dio cumplimiento con un plan previamente elaborado y puesto en marcha por el gobierno militar, que intervino dicho banco en 1977.

Entonces se resolvió, inicialmente, declarar la liquidación parcial de "La Previsora", para luego, considerando que se trataba de una entidad financiera íntimamente vinculada a la historia de la ciudad de Guayaquil y por su gran prestigio, se dispuso su intervención y posterior reprivatización. Las razones de esta actitud, ampliamente conocidas, radicaron en la situación crítica de la institución, que en los años setenta se preciaba de ser todavía "un banco seguro, fuerte y probado", a pesar de que en junio de 1977 ya estaba simplemente quebrado: una elevada concentración del crédito; una enorme cartera vencida, en parte increíble; un irresponsable manejo administrativo; un alto nivel de descaje; así como, una creciente deuda externa.

Los administradores privados, que habían saqueado la institución con créditos a sus propias empresas fueron catalogados por Alfredo Pareja Diezcanseco, en esos mismos días, como "delincuentes de dos especies: vulgares y gritones, unos; prosopopéyicos, vacíos y bien peinados, otros". Ya pesar de que se los conocía y se los veía con frecuencia en los salones del Club de la Unión, desaparecieron oportunamente del país.

Una vez más el Estado actuó como "empresa de reparaciones del sistema". La supuesta contradicción entre la intervención en la economía por parte del Estado y el funcionamiento del libre mercado quedaba desmentida. Nuevamente se socializaban y estatizaban las pérdidas.

El sector público procedió a capitalizar el banco en forma "temporal y solamente hasta que se normalicen las operaciones del banco y puedan negociarse las acciones en el público", como manifestaba el decreto supremo 3605, expedido el 13 de julio de 1979, dos años después de que el Estado haya decidido intervenir. El proceso de rehabilitación fue

largo y costoso. EL Consejo Supremo de Gobierno entregó un crédito de 2.900 millones, con un interés de 7%, pagaderos en 8 años. Además, se fijó el capital nuevo en 350 millones y se crearon reservas para asumir las pérdidas.

Pasados los años, en 1985, la situación continuaba delicada. El banco no recuperaba su prestigio. Ante lo cual, el Estado, una vez más, ahora a través del gobierno de los empresarios, resolvió ampliar el capital en 2.700 millones. Un total de 3.050 millones. Con esta nueva inyección de recursos públicos se comenzó a caminar derecho hacia la reprivatización. Así, cuando el banco ya estuvo saneado, se completaba el ciclo: y se privatizaban las ganancias!

Los socialcristianos, en febrero de 1988, luego de la primera vuelta electoral y aprovechando que el país se encontraba en una especie de limbo político y en medio de un caos económico sin precedentes, autorizaron el último acto de la intervención estatal: la venta de las acciones.

Fueron varias las opciones estudiadas, pero se resolvió por la venta de acciones. Las mismas que, en paquete, no debían exceder los 915.000,- sucres y a plazo de siete años y medio: ¡acciones populares!. Este proceso de venta fue rápido. Ni siquiera tuvieron tiempo de enterarse los corredores de la bolsa de valores, cuando casi 8.000 personas se habían inscrito para la adquisición del paquete accionario. Habían resuelto "no dejar pasar esta gran oportunidad", como decía la nutrida propaganda, buscando un "futuro más seguro".

Tampoco se puede olvidar otros mecanismos a través de los cuales el Estado mantiene las posibilidades de rentabilidad de determinadas empresas privadas. Más allá de la venta de bienes y servicios a precios subsidiados por entes estatales, existen casos interesantes en los cuales la intervención estatal permitió mantener en manos privadas algunas empresas. Un caso luminoso es el relacionado al suministro de electricidad de Guayaquil a cargo de EMELEC, que pudo funcionar por décadas como una empresa privada extranjera sumamente eficiente, sólo gra-

cias a la garantía estatal para obtener ganancias mínimas y en dólares a más de que no pagó por muchos años los combustibles a CEPE (ahora PETROECUADOR) y la energía eléctrica a INECEL, ente estatal que produce la casi totalidad de la electricidad que comercializa dicha empresa privada. En la actualidad, los dueños de EMELEC aspiran todavía -contando para ello con el abierto respaldo de la Embajada Norteamericana- a una jugosa negociación de sus "fierros viejos", mientras los poderosos grupos financieros del puerto

desean mantenerla privada aprovechando nuevamente del generoso apoyo estatal: utilidades o márgenes tarifarios mínimos garantizados y compra de deuda en el mercado secundario.

Un caso luminoso

Por casi 70 años la corriente eléctrica ha sido suministrada por una empresa extranjera, que empezó su gestión el 3 de junio de 1925, cuando un grupo de empresarios norteamericanos se comprometió ante la autoridad edilicia a suministrar energía eléctrica al puerto principal. Entonces estos inversionistas recibieron una suerte de concesión, que les permitía traer sus capitales, gozando de una serie de prebendas, sin pagar impuestos, contribuciones a cargas de ninguna especie. Posteriormente, en 1966, el triunvirato militar expidió un decreto, por el cual se le garantizó a EMELEC, adicionalmente, un rendimiento neto de 9.5% sobre su capital invertido en dólares. Porcentaje que no podía ser afectado por concepto alguno, ni siquiera por razones tributarias.

En los años setenta, cuando se dieron pasos significativos para garantizar el manejo nacional de la riqueza petrolera, la empresa EMELEC consiguió que estas disposiciones excepcionales se incluyan en la Ley Básica de Electrificación, expedida en 1974. Con lo cual se le exoneró del pago del impuesto a las transacciones mercantiles y servicios, manteniendo el porcentaje establecido de rentabilidad mínima. Esta relación actual concluyó en 1985 y, hasta 1992, no ha sido posible resolver los reclamos planteados de parte y parte.

Desde el año 1974, cuando INECCEL le subrogó a EMELEC en su obligación de incrementar su potencia instalada, al tomar la decisión de ejecutar una central térmica a vapor de 2x77 Mw, EMELEC ha tratado de reducir o diferir sus inversiones tanto en generación como en subtransmisión y distribución, así como el mantenimiento de sus equipos, lo cual ha motivado el deterioro de su sistema. Esta situación se acentuó luego de la decisión del gobierno de dar por terminada la concesión para el servicio a la zona de Guayaquil. Este deterioro ha disminuido la confiabilidad del servicio y ha incrementado las pérdidas de energía.

En estas circunstancias, el problema se ha complicado por una serie de connotaciones políticas y diplomáticas. Por lo que se han planteado una serie de posibles soluciones, que, en su mayoría, apuntan a la conformidad de un ente autárquico -como los muchos que florecen exclusivamente en la provincia del Guayas-, en el cual sólo se opera un cambio de dueños dentro de la esfera de la propiedad privada -quizás con todos los

"riesgos" anteriores-; mientras que la integración de EMELEC -al igual que todas las otras empresas eléctricas del país- en el sistema de empresas eléctricas nacionales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Básica de Electrificación, aparece como una propuesta sin mucho futuro.

No hay que olvidar que, en los últimos años, EMELEC no solo disfrutó de una serie de beneficios, sino que irrespetó varias disposiciones, aduciendo que no recibía, desde hace años, las utilidades mínimas estipuladas contractualmente por más de medio siglo. Lo cual significó que pague a INECEL sólo 92 centavos de sucres por kilowatio/hora recibido, mientras que los usuarios pagaban 15 sucres por kilowatio producido en su mayoría por INECEL y comercializado por EMELEC, en el mercado más importante y concentrado del país: la zona urbana de Guayaquil. A mayo de 1989 los pagos pendientes a INECEL alcanzaron los 19 millones de sucres y unos 5 millones de sucres en combustibles subsidiados a CEPE. Lo cual motivó para que se resuelva la intervención estatal en la empresa, con las consiguientes protestas de los grupos interesados y las crecientes presiones diplomáticas de la Embajada Norteamericana.

PRIVATIZAR O NO PRIVATIZAR, "THAT IS (NOT) THE QUESTION"

Como se manifestó anteriormente, este esquema privatizador no es exclusivo del Ecuador, ni de América Latina. Responde, sin duda alguna, a los cambios que se producen a nivel internacional. En este sentido, el capital financiero internacional es uno de los primeros interesados en que los Estados nacional se deshagan de sus patrimonios, para obtenerlos por la vía de la inversión extranjera directa normal, o utilizando el socorrido mecanismo de conversión de la deuda. Por otro lado, no solo están presentes los intereses financieros internacionales, sino los nacionales, muchas veces estre-

chamente vinculados al capital externo. Y por si esto fuera poco, estas pretensiones reciben el respaldo abierto del gobierno norteamericano, cuyo embajador, a fines del año pasado, se pronunció abiertamente por la privatización de las empresas estatales, al afirmar públicamente que "el Ecuador está más atrasado que el resto de América Latina" en la toma de una serie de decisiones, entre otras las que tienen que ver con la privatización, y amenazó claramente al país si se afecta al capital estadounidense de EMELEC, al tiempo que conminó al gobierno a reducir el Estado¹⁸.

De todas maneras, en estas condiciones es preciso reconocer algunos puntos

¹⁸ Ver las declaraciones del Embajador Paul Lambert, realizadas el 21 de noviembre de 1991, en todos los diarios del país.

básicos de la cuestión y resolver algunas interrogantes que pueden enriquecer el debate. Para lo cual se debe empezar por repensar el Estado.

Así, luego de plantearse la función que debe asumir el Estado en el conjunto de la sociedad y no solo en la economía, se podría diseñar un programa de mejoramiento de la eficiencia estatal. Para sólo entonces dar paso a un debate transparente y pluralista sobre el tema de la privatización, que podría ser en algunos casos una herramienta para mejorar los índices de eficiencia, que no se agota en la esfera de la propiedad empresarial sino que debe integrar otros aspectos de mayor incidencia en la macroeconomía y en la sociedad en general. Así, el logro de este objetivo no necesariamente debería estar ligado a un problema de propiedad sino de gestión, que no se reduce a una supuesta dicotomía entre el Estado y la empresa privada.

En este sentido, conviene puntualizar los siguientes aspectos:

- En primer lugar, salta a la vista que el sector estatal en el Ecuador no es tan grande, en términos relativos ni absolutos, como en otros países de la región. Su presencia, en determinadas ocasiones, fue motivada por las presiones de los propios grupos financieros o por la necesidad de impulsar grandes proyectos que no podían ser asumidos por el capital privado. Empero, eso no significa que no existan ciertas posibilidades para proceder a una reorganización del sistema

de propiedad de las empresas estatales, en la cual no solo debe considerarse la opción privatizadora sino otras formas comunitarias y de autogestión, en las cuales pueden haber empresas cooperativas, comunales o similares, previstas dentro de la Constitución Política de la República (artículo 46).

- Por otro lado, no se puede descuidar el efecto acumulativo de las sucesivas políticas de ajuste, cuyo contenido de austeridad fiscal, motivado por la necesidad de mantener el servicio de la deuda externa, ha ocasionado severos problemas financieros a las entidades estatales, que han asumido el peso de los ajustes y se han visto imposibilitadas de mantener los ritmos de atención al público o la expansión y el mantenimiento de sus operaciones. El caso de la falta de mantenimiento a los equipos de generación de INECEL, a más de las imprevisiones y debilidades administrativas registradas, se debió fundamentalmente al impacto de recortes fiscales.

- En el caso de los servicios públicos, afectados por la crisis económica, la impostergable búsqueda de mayor eficiencia, que pretende ser resuelta por la acción privatizadora, no puede perder de vista la equidad social, objetivo inseparable de la gestión estatal, por lo tanto se debe considerar el riesgo del incremento de las tarifas de los servicios públicos que sean privatizados, a más de las dificultades para ampliar la cobertura de los mismos a los sectores más necesitados. Está claro que el rendimiento empresa-

rial no tiene que coincidir con las necesidades sociales, lo cual agudizaría la concentración de beneficios en la élite con el consiguiente perjuicio para los sectores de menores ingresos a quienes se les disminuiría o eliminaría el acceso a determinados servicios públicos.

- De igual manera inciden en el funcionamiento de las empresas públicas los marcos jurídicos vigentes y la falta de un entorno económico adecuado, que constituyen verdaderas camisas de fuerza que impiden su desenvolvimiento empresarial. El cual, a su vez, se ve afectado por las interferencias políticas que se presentan, lo cual hace que su funcionamiento no pueda ser estable y armónico, y que en no pocas ocasiones la designación de sus directivos responda a intereses coyunturales de la política partidista. De esta manera, los administradores de las empresas públicas tienen menores incentivos que los de las privadas para buscar una reducción de los costos o para impedir exageraciones en los planteamientos sindicales, por ejemplo. Por eso, si previamente se transformara la gestión de algunas empresas estatales se podría conseguir que sean rentables, con lo cual, además se evitaría una venta subvaluada de las mismas.

- También es preciso destacar el hecho de que la privatización no puede sustituir un monopolio estatal por un privado. No solo está de por medio el hecho que el monopolio, independientemente de su propiedad, produce ineficiencias en la asignación de recursos, sino que en el

caso de los monopolios privados conducen a mayores concentraciones de la riqueza y por ende del poder político. Por esta razón, antes que pensar en una sustitución de las estructuras de la propiedad monopólica, es preferible configurar condiciones para que la empresa estatal funcione como si existieran condiciones de competencia y que considere los costos externos a su gestión. Y esto será factible cuando se armonice jurídica e institucionalmente la actividad de los entes estatales y cuando se elimine la debilidad en la definición de las políticas del sector público en general.

- En otras circunstancias, que podrían presentarse, por ejemplo, si el sector susceptible de ser privatizado fuera el petróleo o el de las telecomunicaciones, sería mejor hablar directamente de una transnacionalización antes que de una privatización. Una decisión de esta naturaleza tiene que considerar una serie de elementos estratégicos y, en el caso petrolero, no se puede olvidar la experiencia de las décadas en que las transnacionales dominaban toda la industria hidrocarbúrfica, con escasos beneficios para el país. Y tampoco se puede menospreciar la selección del momento oportuno para proceder a la venta de un ente estatal, puesto que cuando existe una sobreoferta de determinadas empresas, como sucede con las compañías de aviación latinoamericanas, se otorgarían mayores beneficios al capital transnacional y no se conseguirían todos los resultados esperados.

- Además, la viabilidad de una privatización de empresas estratégicas debería depender de las posibilidades existentes para que ésta sirva de palanca para garantizar la transferencia de tecnología por parte de los inversionistas extranjeros, en campos donde ésta sea indispensable, con lo cual de hecho se excluiría de un mecanismo de esta naturaleza a la recolección de basura, para mencionar un caso. De todas maneras, mejor será crear condiciones adecuadas para que los entes estatales que actúan en campos estratégicos puedan desenvolverse en ambientes de mayor competitividad.

- De todas maneras, existen casos donde se podría impulsar la privatización, o mejor dicho la transformación de la propiedad estatal en otras formas de propiedad que apoyen el desarrollo nacional. Por ejemplo, la participación pública en varias empresas productivas o en otras con características nada prioritarias, como son las destinadas al turismo y a la recreación, que no ameritan el concurso del capital estatal. Estas participaciones podrían ser vendidas no solo considerando su posible rentabilidad comercial, sino que deberían ser instrumentos para ampliar la base del accionariado impidiendo mayores niveles de concentración de la riqueza, tendencia por lo demás propia del sistema capitalista. Se deberían ensayar esquemas de

privatización que otorguen paquetes de acciones, en condiciones preferenciales y con regulaciones claras que impidan su venta inmediata, a los propios trabajadores y a los mismos usuarios de las empresas afectadas¹⁹. Así, no se buscaría el mayor precio posible en el mercado, sino ante todo mecanismos que contribuyan a conformar un mercado de capitales y también disminuir la excesiva concentración de la riqueza en pocas manos. El precio de venta, en definitiva, no debe ser el punto más importante, sino los efectos colaterales de contenido macroeconómico y social que se puedan derivar de una privatización.

- No se puede olvidar que este proceso, que se ha impulsado en otros países, ha sido viable otorgando a los inversionistas extranjeros o aún a los procedentes de los países de origen -aquellos "compatriotas" que sacaron sus capitales en medio de la crisis- interesantes ventajas por la vía de la conversión de deuda externa, mecanismo que, por otro lado, permite a los acreedores internacionales cobrar al menos una fracción de las obligaciones pendientes. En este sentido, se deben considerar los riesgos que implica la utilización del mecanismo de conversión de deuda, que pueda convertirse en una vía para otorgar mayores beneficios a los compradores que traigan recursos del exterior.

¹⁹ Esta posibilidad no debería ser instrumentada para reducir la oposición política de los sindicatos de las empresas estatales, sino para apoyar un proceso real de democratización en la propiedad de dichas empresas.

- Es importante destacar que en algunos países los procesos privatizadores han tenido como uno de sus principales objetivos la búsqueda de recursos para superar deficiencias fiscales. Sin embargo, lo interesante no es simplemente reducir en el corto plazo el déficit fiscal -algo que puede ser muy positivo para iniciar un proceso de reactivación de la economía-, sino tener presente el potencial valor futuro de las utilidades que generaría la empresa. Por lo tanto, solo en los casos en que una empresa estatal cree condiciones macroeconómicas deficitarias graves, que no pueden ser resueltas en el corto o mediano plazos, se debería impulsar la privatización. Además, el objetivo de una privatización no puede ser simplemente fiscal, menos aún si se considera que su efecto puede ser efímero en el caso que los recursos acumulados no contribuyan a resolver al menos parte de los grandes problemas del subdesarrollo, o sea a mejorar la capacidad productiva de la economía, por ejemplo. Por otro lado, la aplicación de medidas privatizadoras no puede ocultar el hecho de que el déficit y por ende la inflación, encuentran su origen en los esfuerzos que se realizan para servir la deuda pública externa e interna, cuyo monto supera el 3% del Presupuesto General del Estado, a más de que este servicio representa un saldo neto negativo en términos de la balanza de pagos.

- Otro asunto que no puede pasar desapercibido en este análisis es el destino que se da a los fondos que se consigan con la venta de las empresas estatales. Como

se dijo, lo fundamental no debe ser priorizar la búsqueda de mayores precios, sin considerar otras posibilidades que se derivarían de este proceso. Los recursos obtenidos por esta vía de ninguna manera deberían engrosar el servicio de la deuda externa o ser destinados a gastos suntuarios o a la compra de armas, por ejemplo. Por el contrario deberían servir para impulsar procesos de reconversión productiva, teniendo presente en todo momento criterios de equidad socioeconómica, antes que simples reflexiones empresariales que contribuyan a otorgar nuevos y mayores beneficios a los grupos monopólicos.

FLACSO - Biblioteca

- En lugar de seguir insistiendo en la ineficiencia de las empresas estatales, asumiendo esta afirmación casi como un dogma, cuando -como se vio anteriormente- resulta difícil de comprobarlo empíricamente, se debería buscar una activa cooperación entre el Estado y el sector productivo en general, no solo entre el Estado y los grandes grupos financieros. Del tamaño del Estado o del sector privado tampoco se pueden derivar conclusiones mecanicistas sobre el grado de desarrollo de un país; lo que cuenta es el grado de interrelación que se consiga entre estos dos actores sin descuidar a la sociedad civil, con el fin de garantizar la conformación de ciudadanos que tengan acceso real en los procesos de transformación del Estado y no solo conseguir una presencia aislada de ciertos grupos sociales en calidad de nuevos propietarios. Por lo tanto mantener la pugna entre el Estado y el sector privado,

no solo que no se ajusta a la realidad, sino que limita las posibilidades para conseguir la definición consensual de un proyecto de desarrollo nacional.

- Para completar este breve enfoque, en un proceso de privatización, no se puede desconocer cuáles son los reales intereses de la fanaticada privatizadora, qué empresas estatales están en su mira y cuáles son los mecanismos con que pretenden acceder a su propiedad. En este sentido, cuáles pueden ser los motivos o las fuerzas que, en determinadas oportunidades prefieren cambiar un monopolio estatal con un monopolio privado, sin contribuir a un mejoramiento de competencia y, como es obvio, cuál es su proyecto político.

Por tanto, un real proceso de reordenamiento del Estado y de sus empresas, no puede iniciarse antes de redefinir su papel, para luego redimensionar su par-

ticipación en la economía y en la sociedad. Es más, privatizar o no privatizar, "that is not the question". Por lo tanto, más que el tamaño del Estado interesa su incidencia en la sociedad y la calidad de sus decisiones que definen su grado de fortaleza real, sobre la que se debería diseñar los posibles esquemas de transformación de la propiedad estatal y hasta la participación del capital extranjero en la economía. De lo contrario se corre el riesgo de que con una masiva e indiscriminada privatización se acentúen las características concentradoras y excluyentes de la sociedad nacional y que, como resultado de la recomposición estructural de las relaciones entre la economía y la política, se configure una nueva tipología de Estado autoritario, que restrinja aún más los espacios democráticos. En suma, no se pueden aceptar irreflexivamente viejos dogmas del liberalismo derivados de una simple novelería.

ESTADO Y EMPRESAS ESTATALES: EL FENOMENO DEL PASAJERO CLANDESTINO

Gonzalo Maldonado Albán *

El Estado a través de sus empresas, se ha tornado ineficiente de cara a un objetivo: la distribución de riqueza y bienestar.

INTRODUCCION

Este trabajo pretende hacer una evaluación aproximativa de lo que ha sido el rol empresarial del Estado durante los últimos años.

En primera instancia, se intentará abordar este problema desde el punto de vista de

la evolución de la teoría económica, reseñando lo que han sido las principales tendencias y las distintas escuelas económicas en materia de regulación y desregulación del aparato productivo.

Más adelante se hará una descripción detallada de lo que actualmente constituye la actividad empresarial que se en-

*Economista y periodista.

cuentra en manos del Estado: se describirán los rubros de producción en los cuales han incursionado estas empresas, los objetivos institucionales que persiguen, el tipo de servicios que prestan, la composición de su capital, su vínculo institucional con el Estado, etc. La información será consignada a partir de un exhaustivo catastro de las empresas públicas realizado por la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA).

En un tercer apartado, se intentará evaluar el desempeño de las empresas estatales, a partir de una serie de indicadores de gestión sumamente sencillos, pero muy ilustrativos de lo que puede estar ocurriendo al interior de estas organizaciones. En este punto se abordarán los casos concretos de tres empresas estatales: ENAC, ENPROVIT, y Ecuatoriana de Aviación.

Finalmente se extraerán algunas ideas relevantes que pueden servir para discusiones posteriores.

La hipótesis de trabajo que articula toda la serie de reflexiones que siguen a continuación, es que el Estado, a través de sus empresas, se ha tornado ineficiente en la consecución de su objetivo máximo, la distribución de riqueza y bienestar.

Por la superposición de funciones, excesivo burocratismo, falta de políticas coherentes, demagogia y escasez de recursos, el Estado y las empresas estatales

se han convertido en una entidad amorfa, incapaz de administrarse con eficiencia.

Hay, como dice la teoría microeconómica, un pasajero clandestino, un polizón que se beneficia incesantemente en medio de la trifurca de esfuerzos, del despliegue inconexo de recursos, de las mil y una disposiciones contradictorias, al punto que ha hecho perder la brújula al barco estatal.

ESTADO Y MERCADO: ¿DOS ENTIDADES INCOMPATIBLES?

El debate mercado vs. Estado es de larga data en la literatura económica y no pocas veces ha devenido en querellas intrascendentes, donde se han sacado a relucir argumentos fútiles y peligrosamente tendenciosos.

Al margen de estas polémicas insustanciales, es posible extraer una serie de líneas de discusión que promueven o rechazan la intervención del Estado, dependiendo del paradigma económico que se utilice. Las diferencias de fondo entre ambas tesis vienen marcadas fundamentalmente por la preponderancia del corto plazo sobre el largo plazo (o viceversa), como veremos a continuación.

EL PARADIGMA DE LA TEORÍA CLÁSICA

Según el paradigma clásico, a través de la libre concurrencia de las fuerzas del mercado, la economía tiende hacia un

"equilibrio natural" con ocupación plena. El mecanismo de la "mano invisible" es el encargado de llevar la economía hacia esta situación, a través de la priorización de las necesidades individuales que, en el largo plazo, coinciden con las necesidades colectivas.

En efecto, en un sistema económico de "dejar hacer y dejar pasar", el individuo que busca su propio beneficio promueve una óptima asignación de recursos y una maximización del beneficio de la colectividad y, por ende, garantiza la ocupación plena de sus factores, dice este paradigma.

Desde esta perspectiva, los desequilibrios que pueden presentarse en la economía serán siempre de carácter transitorio -que a su vez provocarán desocupación friccional-, pues en el largo plazo los precios actuarán como un mecanismo de ajuste automático que promoverán una redistribución de los recursos hacia sectores de mayor rendimiento, eliminando, con ello, los eventuales desajustes.

A todo esto se añade el principio enunciado por el economista francés Juan Baptista Say que estableció que el precio de la demanda global (esto es, la suma de los salarios, rentas y utilidades) es igual al valor de la producción total de una economía.

De este enunciado se deriva aquel principio que señala que "toda oferta crea su

propia demanda" y, por el cual, implícitamente se descarta la existencia de dos problemas fundamentales que han agobiado la economía mundial: el desempleo involuntario y la insuficiencia de una demanda efectiva.

Resumiendo, el paradigma de la economía clásica descansa sobre dos supuestos fundamentales: i) que exista plena flexibilidad de precios y salarios al alza como a la baja; es decir, que precios y salarios reaccionen con rapidez a cualquier exceso o deficiencia de demanda u oferta en sus respectivos mercados. ii) dado el supuesto anterior, para lograr un equilibrio con pleno empleo (y, por lo tanto, para maximizar la producción nacional) se requiere que opere el "libre juego" de las fuerzas del mercado, para que funcione el mecanismo de ajuste automático de la economía; el sistema de precios.

IMPLICACIONES DE POLITICA ECONOMICA

De acuerdo a los supuestos anteriores se desprende que, de acuerdo a la teoría clásica, los niveles de producción y empleo permanecen constantes y, por lo tanto, no son susceptibles de cambio a través de un manejo de la demanda agregada.

En este contexto, esto implica que la política fiscal no es idónea para incrementar la producción o el empleo, pues lo único que consigue es presionar los precios al alza y promover procesos de

reasignación de recursos de la inversión del sector privado al gasto gubernamental 1.

Igual ineffectividad se atribuye a la política monetaria, cuya expansión sólo provocaría presiones inflacionarias: de acuerdo al esquema IS-LM, un aumento de la oferta monetaria provocaría un desplazamiento hacia la derecha de la curva LM, con menores niveles de la tasa de interés. Esto generaría a su vez, un aumento de la demanda de inversiones, lo cual provocaría un excedente de demanda en el mercado de productos, con el consecuente incremento de los precios de esos productos. Este aumento de los precios contraerá sucesivamente la oferta monetaria real hasta ubicar a la curva LM nuevamente en su nivel anterior. Todo se mantuvo constante, a excepción de los precios que subieron por presiones monetarias.

En este contexto pues, el papel que le corresponde al Estado es exclusivamente de supervisión, para garantizar que el contexto macroeconómico existente asegure la libre concurrencia de las fuerzas del mercado, de tal suerte que la competencia perfecta sea la encargada de delinear los senderos que deberá recorrer la economía para alcanzar su desarrollo.

EL PARADIGMA KEYNESIANO

Con el surgimiento de la Gran Depresión de los años 30, el paradigma clásico hizo crisis, pues no fue capaz de explicar los fenómenos de desocupación y recesión que se dieron fundamentalmente en EE.UU. y Gran Bretaña 2.

En este contexto surge la teoría económica Keynesiana que realiza una serie de propuestas innovadoras que intentaban dar una respuesta a la gran crisis económica mundial de aquellos años.

James Tobin, premio Nobel de Economía en 1981, ha resumido el paradigma Keynesiano en cuatro proposiciones fundamentales:

- 1) En las sociedades modernas de capitalismo industrial, los precios y los salarios responden con lentitud a los excedentes de oferta o demanda, especialmente a los excesos de oferta; es decir, los precios y salarios son especialmente rígidos a la baja.
- 2) Existe una gran vulnerabilidad de las economías, en períodos de desempleo involuntario, porque la gente que desea emplearse a la tasa prevaleciente de salario real o a una menor, no encuentra trabajo.

1 De esta proposición se desprende que, de acuerdo el paradigma clásico, el gasto estatal, al margen de su magnitud, siempre debe estar debidamente equilibrado.

2 En los EEUU, por ejemplo, la producción interna se redujo a la mitad y el desempleo creció del 4 al 25 por ciento durante 1930.

Esta gente no tiene una forma efectiva de hacer notar su disponibilidad.

3) La formación de capital es función de las evaluaciones de largo plazo sobre las expectativas de ganancias y riesgos, y de la predisposición de los empresarios para asumir tales riesgos.

4) Aún cuando los salarios monetarios y los precios fueran los causantes de los excesos de la demanda u oferta en el mercado, su flexibilidad no estabilizaría necesariamente las economías monetarias. Keynes sugirió que era más fácil estabilizar las variables económicas reales moviendo la demanda agregada en relación a un patrón dado de dinero, salarios y tasas de interés, que modificar los salarios en relación con una demanda monetaria establecida.

A partir de estas proposiciones, la teoría Keynesiana concluye lo siguiente:

- El mecanismo de precios de mercado no ajusta de manera automática ni continua los desequilibrios que aparecen por causa de desajustes entre oferta y demanda.

- El sistema de precios de libre mercado no es perfecto ni eficiente. Nisiquiera en el largo plazo, este sistema de precios cumple con las funciones que se le asignan en la Teoría Clásica.

- En el mercado de trabajo, las negociaciones salariales sólo determinan el salario nominal y éstos son rígidos a la baja. Los

salarios reales no se determinan en estas negociaciones, como creían los clásicos.

- La formación del ahorro no garantiza la inversión como suponían los clásicos.

En resumen, el paradigma Keynesiano asegura que el sistema de libre mercado no garantiza el equilibrio con pleno empleo, pues pueden aparecer desequilibrios en cualquiera de los tres mercados: en el mercado de bienes y servicios, donde el ahorro no determina la inversión, ni la oferta crea su propia demanda; en el mercado monetario, donde el aumento de la oferta monetaria puede no reducir la tasa de interés, cuando se presenta la trampa de liquidez; esto es, cuando los agentes se enfrentan a una tasa de interés tan baja, que les es indiferente mantener su dinero en efectivo o comprar otros activos; en el mercado de trabajo, donde los trabajadores no aceptan reducciones a sus salarios nominales.

IMPLICACIONES DE POLITICA ECONOMICA

De las proposiciones del paradigma Keynesiano se desprende que el Estado debe intervenir en la economía de mercado con la finalidad de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción. El mecanismo central de esta intervención consiste en administrar la demanda efectiva a través de la política fiscal, monetaria o ambas.

En efecto, mediante la política fiscal, el Estado puede reducir los impuestos al

ingreso personal, estimulando, con ello, el consumo y la demanda agregada; de manera más directa, el Estado puede aumentar su gasto público para incrementar la demanda agregada.

De manera similar operaría una política monetaria expansiva, que reduciría las tasas de interés, lo que, a su vez, promovería la inversión del sector privado, reactivando la economía.

Según Keynes, la política monetaria no sólo que incide sobre el índice de los precios, sino además, sobre los niveles de producción y empleo.

Por esta razón, bajo condiciones de desocupación, una política monetaria expansionista tendrá un efecto positivo sobre la producción y el empleo, pero sin dejar de pagar el costo adicional que significa el incremento de los precios.

Keynes concibe a la política monetaria como un instrumento para manejar el ciclo económico en el corto plazo, pues pensaba que esta política no era suficiente para garantizar la inversión productiva y, por lo tanto, el crecimiento sostenido de la economía en el largo plazo. Según este autor, la inversión en el largo plazo, además de depender de una tasa de interés baja, está en función de la eficiencia marginal del capital, sobre la cual la política monetaria tiene poca influencia, pues depende más bien de las expectativas de rendimiento futuro.

De ahí pues que el paradigma Keynesiano promueve una participación mucho más profunda del Estado para administrar las crisis cíclicas del capitalismo y garantizar el pleno empleo de los recursos, concretamente a través de "socialización de la inversión", como Keynes la llamó, que no es sino una participación más activa del Estado en las actividades productivas.

LA SINTESIS NEOCLASICA-NEOKEYNESIANA

En 1937, un año después de la publicación de la "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", de Keynes, John Hicks publica un artículo titulado "El Sr. Keynes y los clásicos", cuyo objetivo principal fue demostrar, con ayuda del instrumental neoclásico, que las propuestas Keynesianas eran compatibles con los enunciados neoclásicos.

A la fusión de estas dos escuelas de pensamiento se la denominó como síntesis neoclásica-neokeynesiana y fue el paradigma que dirigió el manejo económico de las siguientes décadas.

De esta fusión nacieron dos subproductos principales que son: la macroeconomía neokeynesiana, que estudia el problema del pleno empleo y la inflación en el corto plazo; y la teoría neoclásica del crecimiento económico, que analiza el problema del crecimiento en el largo plazo. La primera trata sobre el equilibrio macroeconómico en el corto plazo,

mientras la segunda trata sobre el equilibrio macroeconómico en el largo plazo.

Este paradigma fusionado ha sido el que ha gobernado el manejo económico de las últimas décadas, hasta el resurgimiento del paradigma clásico, revestido y remozado en las propuestas del monetarismo friedmaniano.

EL AMBITO EMPRESARIAL DEL ESTADO

La gestión reguladora que ha ejercido el estado ecuatoriano durante las últimas décadas se ha caracterizado por un total divorcio entre el corto y el largo plazo. La gestión de corto plazo a corrido independiente de los objetivos trazados para el largo plazo, como si se tratasen de dos entidades independientes y autónomas.

En ningún momento la gestión económica estatal de corto plazo estuvo articulada por una política de largo plazo que fijara horizontes y prioridades de desarrollo para el país. Las políticas de regulación económica han estado sesgadas por un carácter asistencialista y, muchas veces, no desprovisto de una intensionalidad netamente demagógica que buscaba formar clientelas políticas donde sustentar el poder.

Así, a nivel macro, las prácticas de regulación económica estuvieron lejanamente iluminadas por el paradigma neoclásico-neokeynesiano, a través de la aplicación de políticas monetarias y fiscales que no pretendían otra cosa que administrar la

demanda y solucionar los problemas recesivos en el corto plazo. Con el paso del tiempo, los desequilibrios se fueron acumulando hasta estallar, a inicios de los ochenta, un fenómeno ante el cual esas políticas no tenían una fórmula de solución: la inflación acompañada de recesión: la estanflación.

A nivel micro, primó una versión simplista de la tesis cepalina de sustitución de importaciones, que fue fijando indiscriminadamente protecciones arancelarias y subsidios generosos para las industrias que se asentaban en el país.

En este contexto, la mayoría de las empresas estatales que se fueron creando, nacieron con fuertes limitaciones operativas, pues no contaban con una política coherente debidamente coordinada que fuera señalando los objetivos de corto, mediano y largo plazo a alcanzarse.

De acuerdo a los estudios de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), el Estado ecuatoriano cuenta con 167 empresas que intervienen en todas las esferas de la dinámica económica: la producción, la distribución y el consumo.

De estas 167 empresas, 55 ofrecen "bienes y servicios esenciales para la actividad socio-económica"; según la clasificación realizada por SENDA, esto es, son organizaciones dedicadas a proveer servicios de transporte y almacenamiento, energía, comunicaciones, agua potable y alcantarillado, cultura y recreación.

Otras 73 empresas estatales ofrecen "bienes y servicios de apoyo para el desarrollo productivo", esto es, se dedican a actividades agropecuarias, pesqueras, mineras, de silvicultura, hidrocarbúferas, agroindustriales e industriales.

Un tercer grupo de organizaciones empresariales pertenecientes al Estado, 23 concretamente, son de "intermediación comercial y otros servicios".

Específicamente, estas empresas se dedican al comercio interno e internacional y a los servicios turísticos, entre otros.

Finalmente, existen 16 empresas estatales que se dedican a la "Intermediación financiera", tanto interna como internacional.

El catastro realizado por SENDA incluye una clasificación de las empresas estatales de acuerdo al tipo de política pública que las creó. Así, en el ámbito de las políticas públicas de carácter estratégico nacional ³ se encuentran 29 empresas, de las cuales 25, el Estado posee el 100 por ciento de su capital; las cuatro empresas restantes son Cemento Selva Alegre con 78,8 por ciento de participación accionaria del Estado, Cementos Manabitas, con 8,40 por ciento de participación estatal, Cementos Chimborazo, con 97,82 por ciento de participación accionaria Estatal y la Cemento Nacional, con 47 por ciento de participación del Estado.

Entre las empresas estatales más representativas de este tipo de políticas se encuentran la Empresa Nacional de Ferrocarriles, la Empresa Nacional de Correos, el Instituto Nacional de Energía, Petroecuador, entre otras.

En el área de las políticas de fortalecimiento sectorial se encuentran 96 empresas estatales que han incursionado en las más diversas áreas de la producción.

Así, por ejemplo, en el rubro de la minería están cinco empresas: dos estatales mixtas (con participación estatal mayoritaria) y tres mixtas privadas (con participación privada mayoritaria). En la producción azucarera se encuentran tres empresas, una con capital estatal mayoritario (AZTRA) y dos mixtas privadas. En la producción industrial militar están trece empresas, de las cuales dos son estatales plenas, ocho tienen inversiones estatales mayoritarias y tres son mixtas privadas. En el rubro del turismo se encuentran cuatro empresas: dos de ellas son mixtas estatales y las dos restantes son mixtas privadas.

En el ámbito de las políticas de apoyo al sector privado se encuentran 42 empresas que desempeñan variadas actividades productivas. De este grupo de empresas, apenas 9 cuentan con una mayoritaria participación estatal: Contenedores del Ecuador S.A.; Ecuatoriana de Cardamomo; Compañía Agrícola CEM; Al-

³El que se refiere a la prestación de servicios o administración de recursos esenciales para la vida económica del país, como el petróleo, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, etc.

coholes del Ecuador; Chapas y Maderas S.A.; Herramientas Electrónicas del Ecuador; Almacén Laboral Cía. Ltda.; Centro de Exposiciones de Tungurahua; Bolsa de Valores de Guayaquil.

ENAC Y ENPROVIT

La Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios (ENAC) y la Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT), fueron creadas, durante la década de los setenta, con la finalidad de crear una red de distribución y comercialización de bienes de consumo básico en beneficio de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Se pretendió, pues, fortalecer la capacidad reguladora del Estado, a través de dos entidades que tengan la capacidad de neutralizar los efectos concentradores de los monopolios privados: ENAC regulando la escasez o la abundancia -según sea el caso- de los productos agropecuarios, para mantener la variación de los precios entre un piso de sustentación que estimule la producción de los agricultores y un techo que no afecte la capacidad adquisitiva de los más pobres. ENPROVIT asegurando el acceso de los productos básicos a todo el país, para evitar el acaparamiento y la especulación.

Con la creación de estas dos empresas, el Estado entra a regular la economía, de manera directa y frontal, las relaciones

económicas que se dan al interior del aparato productivo, intentando controlar la columna vertebral del sistema distribución y comercialización de productos básicos. ENAC y ENPROVIT son, pues, el producto más destacado de la concepción intervencionista y reguladora que primó en el Ecuador durante la década de los setenta.

Se trata, entonces, de dos puntales fundamentales que sustenten el sistema de distribución y comercialización de alimentos y, hoy por hoy, dos herramientas fundamentales del gobierno en su lucha contra la inflación.

Ambas empresas han sido desbordadas por acuciantes problemas financieros, que han significado una verdadera camisa de fuerza que ha impedido que su gestión se desenvuelva con normalidad.

A continuación se detallan algunos indicadores que revelan las condiciones bajo las cuales se desempeñan estas dos empresas.

ENAC

La Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios (ENAC), fue creada el 6 de febrero de 1974, como una empresa estatal plena (es decir con la única participación del Estado), adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería para comercializar, a nivel nacional, productos agropecuarios, en su calidad de entidad de derecho público.

RENDIMIENTO GENERAL:

La capacidad de regulación de ENAC a lo largo de los años ha tenido algunos vaivenes. De los datos extraídos de la propia empresa se desprende que, en el caso del arroz -uno de los principales productos de la canasta familiar-, la presencia de ENAC en los montos totales comercializados unas veces ha sido discreta y otras, en cambio, bastante importante.

Entre 1975 y 1980, por ejemplo, el porcentaje comercializado por ENAC fluctuó entre un mínimo del 2,1 por ciento y un pico del 18,2 por ciento del total de arroz comercializado en el país.

Más adelante, entre 1981 y 1988, la presencia de esta empresa se fortaleció, pues en determinados años llegó a manejar hasta el 26,1 por ciento del volumen total de arroz comercializado en el Ecuador.

En lo que respecta al maíz, el panorama antes descrito no varía sustancialmente entre 1975 y 1980, el porcentaje de maíz comercializado por ENAC, no pasó del 15 por ciento del total nacional. Con el transcurso de los años, entre 1981 y 1989, la presencia de esta empresa, en lo que atañe a este rubro, aumentó notablemente, hasta alcanzar a manejar el 30 por ciento del total de maíz comercializado en el Ecuador.

Se tratan, pues, de porcentajes todavía débiles para poder ejercer un control efectivo sobre la evolución de los precios

internos de los productos agropecuarios. Sin embargo, no por ello hay que dejar de destacar la importante labor que ha cumplido esta institución en el control de la inflación, aunque en ocasiones haya resultado discreta.

RENDIMIENTO FINANCIERO

Los recurrentes déficit que agobian a ENAC han sido el principal obstáculo para que esta empresa pueda desempeñar sus labores con eficiencia.

De acuerdo a datos últimos, ENAC registra un déficit operacional de más de 4.300 millones de sucres, causado fundamentalmente por el pago de intereses al Banco Nacional de Fomento y por los altos costos de comercialización, que no pueden ser cubiertos por los precios que cobra por vender sus productos.

En efecto, de acuerdo a estimaciones de ENAC, los costos de comercialización del quintal de arroz en cáscara sumaban, a diciembre de 1989, 12.690 sucres, en tanto que el precio de venta oficial era de 9.900 sucres. Es decir, existía un margen de 2.790 sucres que debía ser absorbido por esta empresa y que, a la poste, se ha constituido en uno de los elementos más importantes para su desequilibrio financiero.

RENDIMIENTO DEL RECURSO HUMANO

El personal con que cuenta ENAC es sumamente modesto y se ha mantenido

constante desde 1986: 445 empleados en total (directivos, profesionales técnicos, administrativos y personal de servicio).

Esto hace pensar que, si bien no existe un despido en las remuneraciones o un exceso de personal que no justifica su permanencia en esta entidad, hay sí, una clara subutilización de este recurso, a causa de la cada vez más limitada capacidad de acción que acusa ENAC.

ENPROVIT

La Empresa Nacional de Productos Vitales (ENPROVIT), fue creada el 18 de marzo de 1971, como una empresa estatal plena (es decir con la única participación del Estado), adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería para distribuir, a nivel nacional, productos de consumo básico, en su calidad de entidad de derecho público.

RENDIMIENTO GENERAL

Entre 1985 y 1990, ENPROVIT ha ido incrementando paulatinamente sus volúmenes de abastecimiento en todo el país, lo que equivale a decir su nivel de cobertura e influencia en el sistema de distribución y comercialización de alimentos en el Ecuador.

En efecto, a diciembre de 1985, esta empresa abasteció de alimentos al país por un valor algo inferior a los 2 mil millones de sucres; la cifra fue creciendo año a año, hasta sumar los 7.800 millones de sucres a diciembre de 1990. En este

lapso de cinco años, ENPROVIT incrementó sus volúmenes de abastecimiento en 290 por ciento.

RENDIMIENTO FINANCIERO

A partir de 1988 ENPROVIT ha podido remontar los sistemáticos déficit operacionales que venían afectando su posición financiera.

En efecto, durante los años de 1985, 1986 y 1987, esta empresa registró saldos negativos del orden de los 182, 142 y 176 millones de sucres respectivamente.

A reglón seguido, y luego de una serie de modificaciones en las políticas de abastecimiento, ENPROVIT camina hacia su autoabastecimiento. En 1988, 1989 y 1990, esta empresa alcanzó superávit por valores superiores a los 219, 188 y 444 millones de sucres respectivamente.

RENDIMIENTO RECURSO HUMANO

ENPROVIT ha mantenido constante su personal de planta en 1.547 funcionarios, desde 1985. Al igual que ENAC, esta empresa no incurre en excesos en la contratación de mano de obra, sino que mantiene una disciplina en cuanto a la utilización de este recurso.

ECUATORIANA DE AVIACION

Ecuatoriana de Aviación fue creada en 1974, como una entidad estatal con au-

tonomía propia, para operar, sobre todo, en rutas internacionales.

Actualmente sirve de enlace a Ecuador con diez ciudades sudamericanas y cuatro estadounidenses.

En los últimos años, Ecuatoriana de Aviación ha debido enfrentar serios déficit financieros por el incremento de los costos de los derechos de aterrizaje en los aeropuertos internacionales; por el aumento de los costos de seguridad; por la subida de los gastos de mantenimiento; y por el aumento de los precios de los combustibles para sus aviones.

No obstante ello, esta empresa ha realizado una serie de esfuerzos financieros y administrativos, con la finalidad de mantener sus niveles de servicio a la par con el resto de aerolíneas internacionales con las que compete.

A continuación se ofrece una reseña más detallada sobre la evolución de algunos índices de rendimiento de la mencionada compañía.

RENDIMIENTO GENERAL

Entre 1985 y 1989, la Empresa Ecuatoriana de Aviación ha elevado el número de pasajeros transportados en un 26,4 por ciento al pasar de 205.204 pasajeros en 1985, a 259.390 pasajeros hacia finales de 1989.

Este incremento tiene su contrapartida en el aumento de los ingresos por ventas

de la compañía. En efecto, durante el mismo período (1985-1989), las ventas de Ecuatoriana de Aviación pasaron de 80'044.000 dólares, a 102'700 dólares durante el lapso señalado, registrando un incremento del orden del 28,3 por ciento.

Así mismo, los coeficientes de utilización de los equipos de vuelo, se han incrementado en todos sus rubros. De acuerdo a cifras de la propia empresa, hacia finales de 1989, los índices de utilización de todos los equipos superaban el 63 por ciento: el porcentaje de utilización de los aviones de pasajeros fue de 65,0 por ciento; el de los aviones DC10 y DC30 alcanzaron un 66,7 por ciento; la tasa de utilización del Boeing 707 fue de 63 por ciento; el de los aviones arrendados alcanzó un 64,5 por ciento; y el coeficiente de uso del avión carguero fue de 71,0 por ciento.

Estimaciones recientes del Banco Mundial afirman, así mismo, que el coeficiente promedio de utilización de los equipos de vuelo de Ecuatoriana de Aviación entre 1980 y 1988 fue de 56 por ciento.

RENDIMIENTO FINANCIERO

Como se dijo, Ecuatoriana de Aviación ha debido atravesar por serios problemas financieros, a causas de sus abultados déficit.

En 1989, el total de los egresos de esta empresa excedieron a los ingresos alcanzados en más de 1'500.000 dólares. De

todas maneras, esta cifra muestra alguna mejoría financiera, pues los déficits de los años precedentes fueron peores todavía: en 1987 y 1988, fueron de 9'146.800 dólares y 7'185.600 dólares respectivamente.

De la información financiera de esta empresa se desprende que el importante declive registrado en el déficit de 1989 se debe fundamentalmente a un repunte de los ingresos operacionales (ingresos por pasajes, servicio de carga, de correo, cobros por exceso de equipaje, entre otros), y a un congelamiento de los gastos de operación (directos, indirectos, comerciales, administrativos) durante ese año.

Otro factor que contribuyó a mejorar la situación financiera de Ecuatoriana de Aviación fue la negociación de los seguros para las aeronaves y el personal, en condiciones más beneficiosas.

Así, para el período 1989-1990, los pagos que esta empresa realizó por las pólizas de seguro contratadas, fueron 37,27 por ciento inferiores a las hechas al período anterior.

Subsisten, sin embargo, otros rubros que afectan negativamente la situación financiera de Ecuatoriana de Aviación. Tal es el caso del incremento sostenido de los precios del combustible de aviación (turbo fuel).

En septiembre de 1988 el precio del galón de este combustible pasó de 55 a 130 sucres, registrando un aumento de 136,36 por ciento. Más tarde, en agosto de 1989,

se fijó el precio del galón de combustible en 195 sucres, con un aumento de 50 por ciento. Finalmente, en diciembre del mismo año, el precio de este combustible volvió a subir, hasta ubicarse en los 207 sucres por galón, registrando un incremento del 107,69 por ciento.

RENDIMIENTO DEL RECURSO HUMANO

El personal de Ecuatoriana de Aviación ha declinado sistemáticamente entre 1987 hasta alcanzar una cifra algo superior a los 1.100 empleados, en los cuales están incluidos todo el personal de vuelo y mantenimiento (pilotos, copilotos, ingenieros de vuelo, auxiliares de vuelo, mecánicos), así como el personal de administración (directivos y funcionarios en general).

Este recorte en el personal de la empresa ha permitido una optimización en las tareas de cada empleado.

En efecto, según datos de Ecuatoriana de Aviación, la productividad promedio de cada miembro de esta empresa ha crecido sensiblemente durante los últimos años: en 1987, cada trabajador producía alrededor de 66,4 miles de dólares; al año siguiente, en 1988, este índice declinó levemente a 64,2 miles de dólares, para subir de nuevo a 80,9 miles de dólares en 1989.

De otra parte, el promedio de empleados por avión también se ha reducido a 233

personas, imprimiendo una mayor eficiencia a la utilización de este recurso en el servicio que presta las aeronaves.

Finalmente, el número promedio de pasajeros transportados por cada empleado, se ha incrementado sensiblemente, al pasar de 180 en 1987, a 220, en 1989.

SUMARIO

- Existe un pasajero clandestino en el barco estatal que no puede ser detectado en medio de la superposición de funciones, las políticas inconexas y las disposiciones contradictorias, que parasita de los recursos del Estado, tornando ineficiente su tarea de distribuir riqueza y bienestar entre la población.

- Las distintas escuelas de pensamiento propugnan la regulación o desregulación de la economía de acuerdo a la preponderancia que se le otorgue al corto plazo, sobre el largo plazo (o viceversa).

- De acuerdo a los supuestos de la teoría clásica se desprende que los niveles de producción y empleo permanecen constantes y, por lo tanto, no son susceptibles de cambio a través de un manejo de la demanda agregada. Esto implica que la política fiscal no es idónea para incrementar la producción o el empleo, pues lo único que consigue es presionar los precios al alza y promover procesos de reasignación de recursos de la inversión del sector privado al gasto. En este contexto pues, el papel que le corresponde al Estado es exclusivamente de supervisión,

para garantizar que el contexto macroeconómico existente asegure la libre concurrencia de las fuerzas del mercado, de tal suerte que la competencia perfecta sea la encargada de delinear los senderos que deberá recorrer la economía para alcanzar su desarrollo.

- El paradigma keynesiano asegura que el sistema de libre mercado no garantiza el equilibrio con pleno empleo, pues pueden aparecer desequilibrios en cualquiera de los tres mercados: en el mercado de bienes y servicios, donde el ahorro no determina la inversión, ni la oferta crea su propia demanda; en el mercado monetario, donde el aumento de la oferta monetaria puede no reducir la tasa de interés, cuando se presenta la trampa de liquidez, esto es, cuando los agentes se enfrentan a una tasa de interés tan baja que les es indiferente mantener su dinero en efectivo o comprar otros activos; en el mercado de trabajo, donde los trabajadores no aceptan reducciones a sus salarios nominales. De estas proposiciones se desprende que el Estado debe intervenir en la economía de mercado con la finalidad de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción. El mecanismo central de esta intervención consiste en administrar la demanda efectiva a través de la política fiscal, monetaria o ambas.

- De la síntesis neoclásica-neokeynesiana surge la macroeconomía neokeynesiana, que estudia el problema del pleno empleo y la inflación en el corto plazo; y la teoría neoclásica del crecimiento

económico, que analiza el problema del crecimiento en el largo plazo. La primera trata sobre el equilibrio macroeconómico en el corto plazo, mientras que la segunda trata sobre el equilibrio macroeconómico en el largo plazo. Este paradigma fusionado ha sido el que ha gobernado el manejo económico de las últimas décadas, hasta el resurgimiento del paradigma clásico, revestido y remozado en las propuestas del monetarismo friedmaniano.

- El Estado cuenta con 167 empresas que intervienen en todas las esferas de la dinámica económica: producción, distribución y consumo.

- De estas 167 empresas, 55 están dedicadas a la producción de "bienes y servicios esenciales para la actividad socio-económica", 73 ofrecen "bienes y servicios de apoyo al desarrollo productivo", 23 empresas se dedican a la intermediación comercial, entre otros servicios; 16 restantes ofrecen servicios de intermediación financiera.

- De los datos consignados se desprende que ENAC y ENPROVIT han cumplido un papel discreto en su rol de intermediarios en la cadena de distribución y comercialización del país.

- ENAC y ENPROVIT tienen una organización institucional débil y un sistema de administración excesivamente

burocratizada y dependiente de instancias superiores (como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Finanzas, el Banco de Fomento, etc.).

- Ambas instituciones han sido ampliamente desbordadas por problemas de índole financiero que prácticamente han estrangulado su capacidad de acción.

- Los programas de inversión entre esta entidad, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Finanzas, nunca han estado lo suficientemente bien coordinados y, por lo tanto, han sido incumplidos.

- El problema ENAC y ENPROVIT parece radicar en la ausencia de una política seria de precios de distribución y comercialización, que permitan a estas entidades arribar hacia una gestión autofinanciada.

- En ese sentido, pues, lo que aparece como de máxima prioridad es establecer una política clara de precios que asegure la estabilidad financiera de estas instituciones.

- Con lo arriba mencionado, debe rediseñarse la modalidad de desempeño de estas empresas, adecuándolas a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo hacia afuera que se está aplicando.

BIBLIOGRAFIA

Falconí, Juan, León, Patricio y Marconi, Salvador; "Keyness, cincuenta años después", PUCE, 1986, Quito.

Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENA), Catastro de Empresas Estatales.

Varian, Hal; Microeconomía Intermedia. Un enfoque moderno; Antonio Bosh, editor.

Villareal, René; "La contrarrevolución monetarista, teoría, política e ideología del neoliberalismo", Fondo de Cultura Económica, 1986, México.

LAS PRIVATIZACIONES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Jorge E. Gallardo*

**En nuestro país, la privatización de empresas públicas, no
siempre significa mayor eficiencia económica.**

En relación al temas de las privatizaciones, una Comisión que cumple funciones de asesoría en el Congreso de Chile, efectuó un análisis del proceso de privatizaciones chileno, el mismo que lo dividió, para efectos del estudio, en dos períodos. La llamada primera ronda de privatizaciones que abarca el período 1974-1982 y la segunda ronda que va desde 1984 a 1990.

El estudio aborda temas de tal importancia, que cualquier gobierno interesado en llevar a cabo procesos de privatización, debería analizarlo antes de impulsar los mismos.

Los tres temas de análisis son los siguientes:

*Ex Ministro de Finanzas, candidato a la Vicepresidencia de la República.

- Relación entre privatización y eficiencia económica;

- Impacto de la privatización en las finanzas públicas;

- Efectos de la privatización sobre la distribución del ingreso y concentración de la propiedad.

Consideremos que además de los tres temas anteriores también habría que considerar dos más:

- Empresas Públicas con costos decrecientes de producción;

- Privatización y Transferencia de los bienes y servicios públicos.

RELACION ENTRE PRIVATIZACION Y EFICIENCIA ECONOMICA

Sobre este tema, la Comisión manifiesta, que el efecto de la privatización sobre la eficiencia económica no está claramente definido, ya que, el mismo depende fundamentalmente de las características de los mercados y no del sistema de propiedad.

De ahí, la necesidad de introducir reformas estructurales que tiendan a corregir las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados, sobre todo en el mercado de capitales.

En el caso de Chile, la llamada primera ronda de privatizaciones, se llevó a cabo sin contar con un marco institucional

adecuado. Así, la Comisión concluye manifestando que, en ausencia de mercados competitivos, la privatización no mejora la eficiencia en la asignación de recursos y, por el contrario, puede exacerbar las tendencias monopólicas en algunos mercados.

Esto quedó de manifiesto, cuando estalló la gran crisis de la economía chilena en los años 1982-1983, lo que obligó al equipo económico a rediseñar el modelo conjuntamente con una profundización de las reformas estructurales.

En el caso de nuestro país, en ausencia de un mercado de capitales eficiente y con restricciones de tipo legal e institucional que no permiten funcionar a otros mercados, entre ellos el financiero, sería utópico pensar que mediante la privatización de empresas públicas se va a lograr una mayor eficiencia económica.

PRIVATIZACION Y FINANZAS PUBLICAS

Cuando uno tiene acceso a trabajos que analizan las privatizaciones desde un punto de vista teórico, uno de los argumentos más utilizados para justificar la privatización de empresas públicas, es el del impacto positivo que tendrían las desinversiones en las finanzas públicas.

Esta afirmación puede ser cierta, dependiendo de la orientación o destino que los gobiernos den a los recursos provenientes de las privatizaciones.

Por consiguiente, es importante para tomar decisiones en la asignación de estos recursos, partir del principio que, a pesar de las privatizaciones, la posición patrimonial del estado no se deberá efectuar, pues así, los fondos deberán orientarse a incrementar la infraestructura económica y social.

Es decir, a través de la inversión, obtener rendimientos directos sostenidos para el fisco y rendimientos indirectos para la sociedad, resultado de una mayor productividad asociada al gasto social.

En conclusión, el impacto positivo de las privatizaciones en las finanzas públicas está en manos de los gobiernos, al decidir si los ingresos extraordinarios se destinarán al gasto corriente o a la inversión.

En el caso de nuestro país, cualquier normativa que se utilice para privatizar, deberá contemplar expresamente la prohibición de utilizar los recursos para financiar gastos corrientes.

PRIVATIZACION, DISTRIBUCION DEL INGRESO Y CONCENTRACION DE LA PROPIEDAD

En el trabajo de la Comisión se menciona que, uno de los aspectos más debatidos y controvertidos de los programas de privatización, hace relación al efecto que tienen las privatizaciones sobre la distribución del ingreso y la concentración de la propiedad.

Con relación a este tema, se deben de tomar en consideración tres aspectos.

- En primer lugar, cuando la empresa pública vende bienes o servicios a precios subsidiados y es privatizada, los nuevos precios, al reflejar en su nivel la estructura de costos y el margen privado de rentabilidad de la sociedad que se beneficiaban con los subsidios, incidiendo por lo tanto, negativamente en la distribución del ingreso.

- En segundo lugar, debido a un proceso burocrático-político, la empresa pública llega a tener un exceso de personal sobre lo considerado eficiente; por consiguiente, la empresa privatizada tiende a reducir personal sobre todo el no calificado, aumentando el desempleo en el rango de menores ingresos.

- En tercer lugar, en ausencia de mercados de capitales eficientes, de una legislación societaria que contempla la figura jurídica de las sociedades de capital abierto y de mecanismos de financiamiento que se utilicen para diluir la propiedad, se produce una concentración de la misma. El caso chileno, en la llamada primera ronda de privatizaciones, es ilustrativo de este fenómeno.

Sin embargo estos tres aspectos pueden ser anulados, si los gobiernos implantan reformas que adecuen el marco institucional y se utilicen los recursos obtenidos por las privatizaciones en programas redistributivos. Además, se debe

de contar con mecanismos crediticios orientados a fomentar la adquisición de acciones y políticas que incentiven la participación laboral en el accionario de la empresa.

Por consiguiente, los efectos de las privatizaciones sobre la distribución del ingreso y la concentración de la propiedad dependerá del marco legal e institucional vigente; de la estructura administrativa y de costos de la empresa pública; del grado de desarrollo de los mercados financieros y de la orientación que se den a los recursos provenientes de las privatizaciones.

COSTOS DECRECIENTES DE PRODUCCION

La doctrina económica reconoce que la intervención del estado se justifica en la venta de bienes y servicios para los cuales la empresa privada no puede asegurar una prestación eficiente, por existir costos decrecientes en la producción. Es decir, que los costos unitarios de producción disminuyen a medida que la producción aumenta, al menos en el rango relevante para el mercado que se considera.

En estos casos, el grado de concentración es muy alto, llegándose en un extremo a la existencia de una sola empresa que detenta el poder monopólico, que en ausencia de regulaciones, redundaría en una producción inferior a la socialmente óptima y a un precio demasiado alto.

En este caso de monopolios naturales, la decisión en el extremo es la de contar con un monopolio estatal o privado; o de diseñar una normativa que induzca al monopolio a tomar decisiones que acerquen el resultado al óptimo social.

Por consiguiente, es importante incluir como uno de los criterios para seleccionar empresas públicas para ser privatizadas, la naturaleza de las mismas y su participación en el mercado.

TRANSNACIONALIZACION DE BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS

Otro de los aspectos que hay que considerar cuando se toca el tema de las privatizaciones, es el que hace relación con la participación del capital extranjero en la adquisición de empresas públicas.

Este tema no solamente tiene dimensiones económicas y financieras sino más importante aún, dimensiones políticas y estratégicas.

Con estos antecedentes, la oferta pública no solamente debe de considerar el valor de la empresa, sino que debe incorporar aspectos tales como naturaleza de la empresa; nivel de inversión global y sectorial; transferencia de tecnología, capacitación del recurso humano; repatriación de beneficios, etc. Estos aspectos son importantes, ya que, en relación al tema de las privatizaciones, no existe unanimidad en nuestro país; por lo tanto, el proceso tiene que ser transparente e incluir varios aspectos como elementos

de negociación, sobre todo si se va a permitir la participación del capital extranjero.

Al comentar el trabajo de la Comisión Asesora del Congreso de Chile y al haber incorporado otros aspectos dentro del tema principal de las privatizaciones de empresas públicas, hemos querido llamar la atención de quienes están encargados de diseñar e implantar políticas de esta naturaleza, para evitar que se transmitan efectos nocivos y negativos en los procesos de privatización.

Así mismo, si bien no de forma directa, pero inmerso en el análisis se puede concluir de la importancia del rol que le toca desempeñar al estado en estos procesos y a la efectiva movilización de recursos hacia actividades en las cuales la intervención estatal es insustituible por imposibilidad o ineficiencia en el funcionamiento de los mercados.

CONCLUSION

Para concluir, resumiremos a continuación algunos aspectos que se deben de tomar en consideración para el diseño de la normativa que regule la privatización de empresas públicas:

1. Se debe de contar con el marco institucional adecuado para asegurar la asignación eficiente de recursos y evitar efectos negativos en la distribución del ingreso y en la concentración de la propiedad.

2. En la normativa debe quedar establecido el proceso de valoraciones de la empresa pública con el objeto de evitar controversias futuras y no disminuir la posición patrimonial del estado.

Es decir, que el proceso de valoración y luego de transferencia debe ser totalmente transparente y equitativo.

3. La seguridad jurídica es importante para evitar cuestionamientos que desalienten el proceso.

4. Hay que dejar establecida la prohibición que, los recursos derivados de la venta de los activos se destinen a nuevas inversiones en actividades productivas que podrían ser desempeñadas por el sector privado. De igual forma, debe descartarse el financiamiento del consumo público.

El estado debe concentrarse en la promoción del desarrollo, para lo cual los recursos provenientes de las privatizaciones deben formar parte del financiamiento para mejorar y ampliar la infraestructura económica y social.

5. Las privatizaciones tienen que dar rendimientos directos al fisco a través de un incremento sostenido de las recaudaciones impositivas. De la misma manera obtener rendimientos indirectos debido al aumento de la productividad resultado de la inversión social.

6. El proceso de privatización debe evitar que se cree un monopolio privado y, de

no hacerlo, se deben establecer regulaciones claras para inducir a la toma de decisiones que acerquen el resultado al óptimo social.

7. Dado que la privatización es un proceso en el que participa el capital nacional y extranjero, hay que establecer además de la valoración, procedimientos que garanticen la calidad y permanencia de la producción o del servicio.

8. La privatización no tiene que ser necesariamente total, por consiguiente es importante que en la normativa se de espacio para diseñar diferentes tipos de asociaciones entre el estado, el capital privado y los trabajadores.

9. Por último, y no por eso menos importante, se podrá iniciar un proceso de privatización, siempre y cuando, se cuente con un marco legal e institucional adecuado.

En definitiva, la privatización de empresas públicas es la manifestación más extrema del tema sobre la descentralización del estado, por consiguiente tiene que ser regulada a través de una normativa que considere los aspectos mencionados en este trabajo.

Es decir, y esto debe quedar lo suficientemente claro, que no se trata, a través de la privatización de empresas públicas, de disminuir el rol que el estado tiene que desempeñar en la sociedad, sino dar una señal para que el estado concrete esfuerzos y recursos en actividades indelegables como es la promoción del desarrollo, y, en el ejercicio pleno del poder regulador con el objeto de evitar o atenuar las consecuencias de mercados imperfectos; instituciones deficientes e ineficientes; errores de información e incertidumbre.

CEPLAES

ILDIS

**Ecuador Análisis de Coyuntura
Primer semestre 1992 y perspectivas**

En este número que aparece en mayo de 1992, se trata especialmente **los retos económicos del nuevo gobierno.**

Ventas y suscripciones:

ILDIS, Calama 345, 562-103

**CEPLAES, Av. 6 de Diciembre #
2912 y Alpallana, 232-261 y 548-547**

PRIVATIZACIONES

Francisco Rosales Ramos*

Es un error negar la privatización por razones puramente ideológicas, que impidan el examen racional del tema.

La decisión de privatizar empresas o áreas que actualmente se encuentran en el sector estatal, no puede ser tomada porque "así proceden otros países"; ni puede ser vista como solución mágica para los problemas ecuatorianos. La decisión debe ser producto de un examen racional de las condiciones y realidades del país y de las posibilidades de mejoramiento en la calidad de los servicios que pasen a manos privadas. Igualmente sería un error ne-

gar las posibilidades de privatización por razones puramente ideológicas y prejuicios que impiden el examen racional del tema.

El Ecuador enfrenta una realidad objetiva: el Estado ha crecido muy por encima del crecimiento general de la sociedad, absorbe recursos enormes que impiden la realización de obras básicas que requiere el país; y los servicios en manos estatales, como energía eléctrica, tele-

* Periodista y Comentarista Económico

comunicaciones, recolección de basura, transporte internacional, entre otros, son claramente deficitarios y mediocres, y en esa medida dificultan el desarrollo normal de las actividades económicas. No tendría propósito establecer las causas que han llevado al país a esa realidad ni tampoco las responsabilidades. El hecho objetivo es el descrito y hay que encontrar soluciones prácticas y viables.

El crecimiento desmesurado de la burocracia y del gasto público y la existencia de un Estado administrador antes que regulador, es evidente. La proliferación de trámites, autorizaciones e institutos descentralizados, tiende exclusivamente a justificar la razón de ser del empleo burocrático, pero no responde a un juicio crítico de la necesidad de tales regulaciones, ni menos de la convivencia social de los mismos. Si el gasto público se destina en un altísimo porcentaje -se dice que entre el 80 y 90% a gasto corriente no productivo-, esto significa que no habrá manera de retornar al crecimiento económico y al desarrollo social, si no se reducen los recursos destinados al gasto corriente y se reorientan hacia la inversión productiva.

Por tanto, una primera tarea evidente es la reducción del tamaño del Estado -que no es lo mismo que privatización- y una racionalización de los procedimientos y trámites burocráticos con el propósito de que éstos sean estrictamente los indispensables y que no dificulten el desarrollo de las actividades del ciudadano.

El enorme crecimiento de la actividad informal es prueba, en sí misma, de que el hombre supera al intervencionismo estatal cuando éste se vuelve una traba para sus actividades. Y en el Ecuador la economía sumergida o informal es de tal magnitud, la encontramos por todo lado, que no cabe duda que la telaraña burocrática ha cubierto de tal modo a la actividad económica, que han sido necesarios esfuerzos imaginativos para escapar de ella.

Algunos casos pueden ilustrar mejor lo antes señalado: en el área agrícola coexisten el Ministerio de Agricultura y Ganadería, entes descentralizados de toda índole, institutos regionales de fomento agropecuario y los sectores que se desarrollan son aquellos que el Estado ha regulado menos y mejor aún, si los ha ignorado.

En el área industrial, el Ministerio respectivo, era fundamentalmente administrador de las leyes de fomento que ahora han desaparecido, lo que deja a sus departamentos sin funciones específicas. Coexisten entes descentralizados como el Centro de Desarrollo Industrial, CENDES; el Centro Nacional para la Pequeña Industria y Artesanía, CENAPIA; la propia Corporación Financiera Nacional como banco de desarrollo industrial; en suma, toda una estructura que apenas tiene que hacer en el nuevo esquema económico.

En el Banco Central y en el Banco de Fomento no es posible circular por los pasillos, debido a la cantidad de personas que trabajan en esas instituciones y que desbordan las facilidades físicas.

INECEL convocó a una licitación para construir un edificio de más de 40 mil metros cuadrados, a un costo aproximado de 30 millones de dólares, cuando existen equipos de generación termoeléctrica parados porque no ha habido recursos para repararlos.

La proliferación de empresas afiliadas a PETROECUADOR desborda cualquier límite imaginable. Más de 19 edificios ocupa el ente petrolero solamente en Quito.

El Banco de Desarrollo, BEDE, construye en uno de los valles cercanos a Quito, una sede social para sus empleados, en un terreno por el que pagó 500 millones de sucres, edificios que costarán por lo menos 10 veces esa cifra.

En el ámbito regional, subsisten centros de reconversión económica o desarrollo en casi todas las provincias y hasta, paradójicamente, una Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas CEDEGE, con más de 30 años de existencia, que ha pasado a ser ejecutora de obras públicas y que no ha podido evitar siquiera las inundaciones anuales en zonas como la de Babahoyo, ni menos concluir proyectos importantes como el trasvase de las aguas a la península de Santa Elena.

En suma, se ha desquiciado el estado ecuatoriano, se desperdician recursos en forma irresponsable, se ha atomizado el poder público y se ha caotizado la administración, mientras los servicios básicos de canalización, agua potable, energía eléctrica, carreteras, obras de riego, telecomunicaciones, etc, son cada vez más deficientes.

Y si se examina el costo de la obra pública -de lo poco que se hace- se encontrará que cuesta dos o tres veces de lo que costaría si fuese ejecutada para una empresa particular. Es decir, el kilómetro de carretera, el alcantarillado, el agua potable, contratados por el sector público cuestan varias veces más que costaría si esa obra fuese contratada por un ciudadano privado. Entonces, la conclusión es "kafkiana": un país con escasos recursos y con necesidades crecientes dilapida lo poco que tiene, malgasta en burocracia improductiva y la obra pública es mucho más cara de lo que cuesta a cualquier otra persona.

PETROLEO

El área petrolera en manos exclusivas del Estado, impide la competencia de cualquier empresa privada y pone al consumidor a merced del monopolio estatal; es el país, en definitiva, quien paga de una manera u otra, las ineficiencias propias de esta única posición en el mercado.

PETROECUADOR ha concentrado otras líneas de actividades bajo su con-

trol y en la misma medida ha eliminado la participación privada aún en las operaciones de comercialización final. Cuando retiró el kéréx de las estaciones de servicio o bombas de gasolina, condenó a los usuarios a los peores atropellos imaginables. Las familias de escasos recursos se ven obligadas a hacer colas de hasta 24 horas en las llamadas ferias libres para obtener unos pocos galones de kéréx cuyo costo final se encarece tanto por la pérdida de tiempo, cuanto por los valores que deben satisfacer para el transporte. Pero, sobre todo, indigna la manera en que se trata al consumidor. Y es más irritante la situación si se recuerda que el propio ente petrolero promovió, mediante una costosa campaña de promoción, el uso de kéréx como alternativa al gas.

Con el gas ha ocurrido algo similar. Se ha mantenido un subsidio gigantesco, alrededor de 100 millones de dólares al año, se ha cotizado la comercialización con la llamada unificación de las válvulas, se ha diluido la responsabilidad de las comercializadoras, y por último PETROECUADOR aparece quejándose de que se desvía el consumo hacia otros fines que no es el uso doméstico. Eso significa desconocimiento del comportamiento elemental del mercado que se inclinará por aquellos productos que comparativamente son los de más bajo precio y por eso el crecimiento del consumo de gas tiene tasas ridículamente altas de hasta el 15% anual, que aumentan día a día el monto del subsidio.

La fuga de combustible a los países vecinos se sitúa en alrededor del 20% del consumo local: esto es aproximadamente 20.000 barriles por día. Esta cifra que supone una sangría permanente para el país, enriquece a intermediarios que de alguna manera deben estar conectados con el ente petrolero, pues de lo contrario, sería absolutamente imposible un volumen tan alto de ventas irregulares.

En consecuencia, es evidente que una política de defensa del consumidor, debería llevar implícita la privatización de determinadas áreas en el campo petrolero, a fin de que, cuando menos, el monopolio estatal deba enfrentar a la competencia privada y hacer esfuerzos para mejorar su eficiencia y servir mejor a quien utiliza sus productos.

TELECOMUNICACIONES

El monopolio de IETEL ha precipitado un feroz atraso del Ecuador en materia de telecomunicaciones. La calidad del servicio, la disponibilidad de nuevas instalaciones, la inmoralidad en el tráfico de líneas y el aislamiento del país, han sido más de una vez causa para desalentar la instalación de empresas. La ubicación geográfica estratégica dentro del Pacto Andino y aún del continente latinoamericano, podrían haber convertido al Ecuador en un centro para la instalación de empresas o de oficinas regionales de las multinacionales, para atender los negocios del Subcontinente. Pero esto no se puede lograr sin dos condiciones esenciales: telecomunicaciones y co-

nexiones aéreas. La imposibilidad de obtener servicios inmediatos de teléfono, télex y fax y las restricciones al transporte aéreo (de lo que se tratará más adelante), han impedido la instalación de empresas y oficinas en el Ecuador.

Nuevamente la posición monopólica del IETEL ha sido la causa principal para la mala calidad de los servicios y nuevamente, en consecuencia, surge la necesidad de la competencia en el área. No existe razón válida para impedir que empresas privadas ofrezcan al usuario una alternativa de telecomunicaciones. Quienes sostienen que si el servicio fuese privado, no tendrían acceso las áreas o los sectores de bajos recursos, olvidan que primero, no hay servicio más caro que aquel que no existe; y, segundo, que bien podría el Estado destinar recursos para abaratar selectivamente estos servicios y facilitar el acceso a ellos por parte de sectores necesitados.

ENERGIA ELECTRICA

La crisis que afecta al país y que ha producido pérdidas verdaderamente incuantificables, es consecuencia del monopolio estatal en materia de generación eléctrica y lo que de ello se deriva: la politización de INECEL, el volverlo parte del botín político y de la negociación de votos en el Congreso, la improvisación y el dispendio.

Los daños no son solamente las pérdidas de producción, sino la inconfiabilidad hacia el futuro. El inversionista extranjero

al sopesar las conveniencias de instalarse en el Ecuador, agregará hoy, a su mercado reducido y a la economía virtualmente estancada, el alto riesgo energético y el costo de las paralizaciones de fuentes propias de energía, frente a lo que ofrecen otros países en el área.

Nuevamente no se trata de privatizar INECEL, pero solo una actitud chauvinista o perjudiciada persistirá en mantener un monopolio estatal que de muestras palpables de su ineficiencia y del perjuicio para el país.

Hay que permitir que empresas privadas puedan ofrecer energía eléctrica y desarrollar proyectos de suficiente tamaño para abastecer las necesidades. Actualmente, aún la instalación de equipos relativamente pequeños requiere la autorización de INECEL.

TRANSPORTE

La existencia de empresas estatales en el transporte aéreo, como TAME y ECUATORIANA DE AVIACION; y en el transporte marítimo como TRANNAVE y FLOPEC, producen restricciones serias al servicio que el usuario podría tener. En efecto, por proteger los intereses de ECUATORIANA se han restringido facilidades de comunicación a y desde Ecuador, que redundan en dificultades para el desarrollo de los negocios; y en términos de conveniencia nacional es más importante una gran fluidez de comunicaciones y de posibilidades de transporte aéreo, antes

que el mantenimiento de una línea estatal cuyos servicios, al menos en lo relativo a la puntualidad, son claramente deficientes. La competencia aeronáutica exige la presencia de líneas de tamaño mínimo bastante más grandes que ECUATORIANA y por encima de las posibilidades de los recursos nacionales; por ello la privatización a través de la transferencia de la mayoría de sus acciones a alguna línea internacional, sería lo más conveniente para los intereses ecuatorianos y para la propia subsistencia de ECUATORIANA DE AVIACION.

Los casos de TRANSNAVE y FLOPEC son todavía más complejos. A través de sobreprotecciones de la Ley de Defensa de Carga y de Hidrocarburos, se han restringido gravemente las posibilidades de desarrollo del comercio exterior y aún la competitividad de los productos ecuatorianos en un mercado abierto. TRANSNAVE y FLOPEC significan sobrecostos que afectan las posibilidades de competencia. Una política de apertura económica, de aranceles bajos, de eliminación de protección dentro del área andina, es incompatible con restricciones y sobreprecios en los fletes.

FLOPEC explota más bien una patente antes que desarrolla el negocio de transporte petrolero; y vive mayormente de los pagos que recibe por la utilización de dicha patente. En el fondo, esos valores afectan al precio del crudo ecuatoriano y

en consecuencia son un subsidio disfrazado a la Flota Petrolera.

Entonces, un análisis objetivo de la situación en materia de transporte, lleva a la conclusión de que, por defender intereses absolutamente sectoriales y subalternos, se afectan intereses generales de la sociedad. A esto conduce la presencia de empresas estatales que generan conflicto de intereses entre el ente regulador y el administrador, que es uno mismo.

La reforma no consiste en la privatización de FLOPEC y de TRANSNAVE, sino en una política de apertura en el transporte naviero para permitir que las actividades productivas se beneficien de las mejores opciones, porque ese es el interés fundamental. Si dentro de ese nuevo esquema pueden subsistir TRANSNAVE y FLOPEC, ya con su actual estructura o ya modificada con la participación privada, eso es secundario.

CONCLUSION

Como conclusión global, la reducción del tamaño del Estado y la privatización de empresas estatales que por su ineficiencia están limitando las posibilidades de desarrollo, son áreas evidentes en las que hay que actuar, pero sin dogmatismos que desechen a priori las propuestas y sin fundamentalismos que crean que la privatización es el remedio para todos los males.

PRIVATIZACION O DESCENTRALIZACION SOCIAL*

Wolfgang Schmidt**

La oposición entre privatización y estatismo, corresponde más al encierro ideológico de los diferentes bandos que a la búsqueda de soluciones.

En los últimos años comienza a generarse, como un consenso inapelable, el hecho que la desburocratización del Estado y su democratización, son condiciones basilaes para iniciar un proceso de recuperación económica en la región; pero los conflictos políticos surgidos al

calor de este emblema, ponen en cuestión el carácter y la dirección de las reformas.

Nosotros sostenemos que la oposición entre privatización y estatismo, corresponde más al encierro ideológico de

* Extraído de su trabajo: "América Latina entre la polarización del mercado mundial y la apertura"

** Investigador Económico y Ensayista.

los diferentes bandos que a la búsqueda de soluciones pragmáticas; existe entonces lugar para un camino heterodoxo de descentralización que tiene dos puntos de referencia: una mayor eficacia del sector público y la democratización de la sociedad como condición del proceso de mejoramiento de los servicios, sean éstos públicos o privados.

Hasta el momento, "la privatización" ha sido más una campaña ideológica, incapaz de alterar los mecanismos del viejo clientelismo, o la tozudez del Estado; la informatización de la gestión pública no significó más que la modernización del edificio bizantino ya conocido.

Una reforma del Estado destinada a otorgar al sector público capacidad de intervención eficiente, no se reduce a la modernización técnica de sus funciones, ni a la simple privatización o a la reducción de su tamaño, requiere de una flexibilización organizativa que sólo se logrará con la desjerarquización de su estructura orgánica.

La persistencia del carácter cooperativista y el sistema de clientelismo y de favores, están íntimamente ligados a la estructura autoritaria e intransparente del Estado, que de hecho se complementan y nacen de la misma cultura política excluyente y antidemocrática que aún domina a la mayoría de las sociedades latinoamericanas.

Parece existir una relación directa entre el autoritarismo público y la ausencia de

eficacia: mientras menos un sistema logra administrar sus procesos funcionales, más tiende a recurrir a la arbitrariedad y la distribución de favores.

Como reflejo de la sociedad de castas, el Estado sigue siendo un conglomerado de fondos que sostiene una clase media subalterna en función del excluyente sistema global. La monstruosidad de la administración pública no se generó desde la lógica intrínseca de lo público, como sugiere el neoconservatismo, sino más bien nació de la necesidad de las élites, de crear funciones públicas al servicio de sus intereses enclavistas. Así, la intransparencia de la administración pública corresponde a dos hechos: por un lado la burguesía nacional dota a las finanzas públicas con recursos insuficientes (evadiendo el pago de tributos e impuestos), lo que implica sueldos miserables para la mayoría de los empleados y, por otro, históricamente estuvo más interesada en un aparato estatal autoritario y represivo que en un sistema de servicios públicos. Esta combinación entre recursos reducidos y el carácter autoritario creó un Estado con doble cara: para las élites las funciones públicas son de disposición privilegiada -basta una tarjeta para lograr la atención inmediata- mientras el ciudadano común choca con un aparato que tiene que nutrirse de ingresos "informales", generando una especie de auténtica privatización de recaudaciones: cada trámite por más absurdo que sea, significa una barrera cuya superación implica ingresos extras para los servidores públicos. El sistema de feudo

dos sociales se refleja en el sistema de feudos públicos -cada dependencia estatal cobra tributos de paso-. Este sistema muy similar a la estructura pública española, ha funcionado por siglos, y en la medida en que las sociedades latinoamericanas carecían de movilidad social, no se presentaron problemas mayores: el aparato estatal se acomodó a las necesidades públicas reducidas de una oligarquía casi autosuficiente.

Pero en la medida en que las urbes latinoamericanas crecieron de manera exorbitante el carácter semifeudal del Estado se mostró fatal, pues la ausencia de transparencia desembocó bajo la complejidad social en un laberinto inmanejable, que en las últimas décadas está volviéndose contraproducente para los intereses de las mismas élites: crearon un bastardo que se convirtió bajo la presión de la modernidad, en un monstruo administrativo. La campaña política actual de deshacerse del Estado corresponde a esa misma lógica histórica que creó al ogro: no funciona en referencia a las necesidades sociales (escuelas, universidades, hospitales, infraestructuras), sino en referencia a la mantención del sistema de los privilegios establecidos, cayendo en una contradicción difícil de superar: por un lado, los intereses económicos requieren de inversiones públicas urgentes para mejorar las condiciones sociales de la reproducción del capital, y por otro, el aparato público como reflejo torpe de la estructura social jerarquizada es incapaz de realizar semejante obra.

Ahora, la propuesta de la privatización no garantiza de por sí mejores servicios por una doble razón: primero, ciertas funciones sociales no son manejables en términos del mercado (el sector jurídico, la educación, la salud, el manejo del tránsito urbano) y segundo, la privatización sin la generación de estructuras competitivas simplemente sustituye los monopolios estatales por monopolios privados que a diferencia del Estado posiblemente lograrán hacer ganancias, pero sin ofrecer necesariamente mejores servicios para la sociedad en su conjunto. Bajo estructuras monopólicas, más bien resultarán servicios privilegiados a precios elevados para las castas altas de la sociedad, mientras la mayoría carece de servicio alguno. La división del sistema educativo en escuelas particulares y públicas en los Estados Unidos indica la tendencia: élites por un lado y analfabetismo por el otro. También las experiencias recientes en la ex Unión Soviética demuestran que la liberación de precios bajos estructuras monopólicas, causan desastres sociales.

Así, la reforma del Estado y la reducción del sector público no se resuelven con la disminución de ciertos gastos sociales o la privatización de sus funciones: exigen una reforma política que atañe a la sociedad en su conjunto. La reforma institucional nacerá de una democratización global o no será más que una ilusión óptica.

La necesidad de la democratización de la sociedad revela el problema central de la

propuesta de la privatización: ¿a quiénes confiere las funciones antes desempeñadas por el Estado, y cómo responder a la cada vez mayor complejidad de sociedades modernas?

En América Latina, el sector privado no ha sido un agente de desarrollo, sino de especulación y de proyectos centralizadores, aportando poco al mejoramiento de los servicios y mercancías ofrecidas, o a la tan deseada modernización de la sociedad. Frente a esta experiencia histórica, la reducción del gasto público es una propuesta insuficiente, pues se inscribe en una estrategia de descentralización del Estado y de la sociedad, o simplemente significa una redistribución de recursos de las clases medias articuladas al Estado hacia la burguesía nacional, sin ninguna garantía de mejoramiento de la educación, del sector de la salud, del transporte urbano o de los trámites administrativos y jurídicos. Una verdadera reforma del Estado, si bien incluye una racionalización de gastos, no se logrará con la privatización de sus funciones, sino con la flexibilización descentralizadora del aparato público. La privatización solo serviría en los sectores productivos que definitivamente no conciernen al Estado y que le desvían de su función principal: la de producir las condiciones sociales de la reproducción de los individuos.

Ahora, ¿cómo evitar la tendencia de toda burocracia hacia su crecimiento autoinducido y la rigidez de sus operaciones? Si bien es cierto que el sector privado

tiende a la concentración y centralización, minando de esta manera la calidad de las mercancías, el sector público tiende a enclaustrarse en los procedimientos administrativos.

El refortalecimiento de estructuras descentralizadas abre una perspectiva más allá de la controversia estéril: Estado versus privatización. Si la sociedad se caracteriza por una heterogeneidad pronunciada como la latinoamericana, la forma de lo público tiene que reflejar esta diversidad social, adecuando sus funciones a una red flexible entre poderes locales (municipios, gobiernos seccionales), entidades comunales y el Estado central, sostenida en los mecanismos de mercado.

La descentralización aquí sugerida responde a los fracasos del centralismo político y económico; ya no corresponde tanto a determinada moralidad política cuanto a las exigencias funcionales de sociedades cada vez más complejas. En este contexto, la capacidad de decisión de las entidades en las cuales tienen que resolverse las cuestiones prácticas es esencial: no solo en función de la higiene política y de la generación de una nueva cultura política, capaz de superar el sistema de castas, caciques y de subalternidad que tiene atado a la creatividad social, sino en función del manejo de sistemas complejos de organización social. La verticalidad de las estructuras de decisión se vuelve ineficiente en la medida en que la complejidad de los procesos sociales aumenta. Sin la participación activa de los actores no hay como ma-

nejar sistemas multidimensionales, pues el centro de decisión solo es capaz de referirse al marco general de las reglas del juego, más no a las decisiones peculiares. En este sentido la democratización de la sociedad es indispensable para lograr ésta participación creativa. El autoritarismo dominante en el mundo del trabajo latinoamericano no solo constituye un modo desagradable de conducta gerencial, sino un método desapropiado y contraproducente, encementando la ineficacia generalizada de las burocracias tanto públicas como particulares. El "team-work" no es un sueño antiautoritario, sino un procedimiento sine-qua-non en el manejo de estructuras complejas de organización social.

Ahora, si esto es acertado para sociedades que han internalizado cierta abstracción transparente de organización, en sociedades que se caracterizan por un juego complejo entre el autoritarismo y su complemento, la humildad teatral y la resistencia camuflada, estableciendo redes de doble sentido, mosaicos de información distorsionada que minan la posibilidad de decisiones prácticas desde arriba, la reforma descentralizadora se hace por un lado mas urgente, pues es ésta misma estructura social de doble piso y de desconfianza la que genera obstáculos para la delegación de decisiones.

A pesar de éstas barreras, por cierto muy difíciles de superar, a la larga no quedará otra solución para las burocracias latinoamericanas que someterse a una democratización de sus estructuras inter-

nas, sino quieren permanecer como uno de los obstáculos principales de la dinámica social. Las decisiones se toman donde efectivamente se ejecutan y donde existe capacidad de control - en las microestructuras del poder local y empresarial, o las decisiones y su ejecución se esfuman en las redes de la corrupción, el laberinto burocrático y la intransparencia social.

Así, el refortalecimiento de estructuras sociales democráticas describe un camino de descentralización del Estado, distante del simple discurso de la privatización. La superación del miedo a la "dispersión" y la disolución del Estado nacional puede conducir al reconocimiento de la diversidad social real, dotándola del marco institucional necesario para el intercambio de informaciones y mercancías.

A nivel técnico, la electrónica ha generado capacidades informáticas que resuelve la tensión entre centralidad y dispersión, estableciendo los flujos informativos necesarios entre los entes autónomos y el Estado Central. La visión cibernética de la organización social corresponde a la efectividad de la organización de estructuras naturales, abriendo el potencial del "caos organizado": estructuras rígidas e incapaces de procesar la complejidad de la información tienden a desaparecer, mientras las estructuras flexibles y dotadas de capacidad de "autoaprendizaje" sobreviven y enriquecen el sistema en su conjunto. La mayor fuerza productiva latinoamericana del

futuro no radicaré en sus minas, plantaciones o proyectos industriales gigantes, sino en la capacidad innovativa de jugar con el caos en una perspectiva que carecerá cada día más de proyectividad definida. El discurso sociológico de la heterogeneidad sigue caracterizando a la diversidad social como uno de los grandes obstáculos del desarrollo. Pero lo hace desde una idealización metafísica de la supuesta homogeneidad europea (que en realidad nunca existió): eleva la comunidad homogénea e igualitaria al status de la sociedad deseada, mientras ignora la potencialidad productiva de los procesos de diversidad real. En este sentido la sociología latinoamericana sigue siendo un ghetto de deseos paradisíacos de intelectuales protegidos, y distantes de la sociedad en la cual viven.

La potencialidad creativa latinoamericana no va a abrirse bajo las cadenas de la centralidad burocrática, ni las reglas cerradas de las oligarquías. Su posibilidad radica en el reconocimiento de su diversidad cultural y social para poder articular sus propias reglas de funcionamiento social e institucional.

El mercado jugará un papel importante como intermediario, suministrador de recursos e informaciones. Su límites definirá la misma sociedad, pues la salud, la educación o ciertas obras de infraestructura rebasan las posibilidades organizativas del mercado. Pero su ubicación fuera de las reglas del mercado y del Estado,

podría conducir a la creación descentralizada de funciones sociales bajo el control de instituciones locales.

Los criterios de eficacia se determinarán por las reglas del cálculo de costo - beneficio y el mercado será un punto de referencia del cálculo, pero no el único referente posible. Pues, como la calidad de la vida no se puede medir en términos monetarios, el límite entre la razón del mercado y la normatividad social solo se puede determinar en el juego político concreto. Por esto, la reforma del Estado tiene que girar sobre ésta frontera flexible y fluctuante, creando el marco institucional para permitir el juego de la autonomía social y refortalecer los mecanismos del mercado.

El problema está en que la descentralización institucional y el reconocimiento de la diversidad social no se dará desde arriba: será real cuando la misma sociedad lo reafirme. Los grupos de poder no van a autolimitarse, y las capacidades de la sociedad latinoamericana en crear sus ámbitos de expresión y decisión política aún son rudimentarias. Igualmente, el sistema de partidos políticos es tan débil que aún no está nutriendo un proceso de democratización real, más bien tiende a reproducir el juego del poder de las élites tradicionales. En el Ecuador, la socialdemocracia entró al poder con la intención de crear una relación viva entre el partido y el gobierno para terminar en un presidencialismo intransparente.

Sin embargo, las experiencias mejicanas, la reciente colombiana, en torno a la formulación de una nueva constitución y los movimientos indígenas en el Ecuador, son indicios de una posibilidad nueva, capaz de romper la vieja estructura encostrada.

Al fin, lo que está en cuestión es, si la apertura va hacia el modelo del mercado total con las consecuencias ya visibles de la disolución del sujeto, o hacia una sociedad cuyo eje de funcionamiento económico será la articulación del mercado al derecho comunitario y el refor-

talecimiento de la autonomía de decisión de los segmentos sociales diferenciados.

Por el momento, todo parece marchar hacia la apoteosis del mercado y la homogeneización cultural pues, las principales corrientes sociales latinoamericanas se esfuerzan en participar -y sea en el último renglón - en la dinámica del gran "equalizer" del mercado mundial. Después de los discursos fracasados del desarrollismo y de la revolución parece quedar nada más que la "apertura hacia afuera".

FLACSO - Biblioteca

DEUDA EXTERNA, DESARROLLO Y ECOLOGIA

Arturo Eichler
Wolfgang Schmidt
Teodoro Bustamante
Gonzalo Oviedo
Juan Carlos Cuellar
Roque Sevilla
Esperanza Martínez
Alberto Acosta

**GRUPO DE TRABAJO SOBRE DEUDA EXTERNA
Y DESARROLLO - FONDAD**

(CAAP - CIUDAD - CERG - CECCA)

LA EDUCACION Y LA PRIVATIZACION

Maritza Valderrama *

La privatización escolar, no significa que se podrá mejorar y
menos transformar la educación nacional.

En todas las personas hay profunda preocupación por la educación de los niños y jóvenes de cada una de las naciones del orbe; sin embargo, la gran mayoría, conceptúa como educación a los años de escolaridad, a los títulos obtenidos, a los locales, pupitres, materiales, textos, etc., es decir a la instrucción y a sus instrumentos.

Detrás de esta conceptualización subyacen, la más de las veces, modelos muy

característicos de las políticas educativas y por tanto de los aparatos ideológicos del Estado, cuyo instrumento más representativo es la estructura escolar con su concepto limitante de educación igual instrucción.

Esos modelos, propios de la cultura de la dominación en la que los países de América del Sur vivimos, muestran en sus postulados tendencias a la mecanización y a la dependización del ser humano; suprime

* Investigadora de la Corporación Ecuatoriana de Investigación y Servicios Educativos.

en la persona el análisis crítico y el pensar creativo, logra que las personas sin espacios de reflexión acepten, a veces gustosos, esos postulados, por el simple hecho que son dichos por autoridades nacionales y extranjeros o porque “está en la prensa”.

Los instrumentos de tales concepciones suelen venir bien preparados, no sólo graficando la transmisión de ideologías, sino dando márgenes para la “seguridad” de quienes las aplican, las propagandizan y las lanzan como necesidades vitales para el desarrollo del “hombre”, para dar a conocer su postura ante lo “actual”, su prestigio profesional y por tanto su posibilidad de ascender al eje de poder.

La educación es un proceso mucho más profundo y más complejo, involucra, no solamente objetos materiales y números estadísticos o gasto y recuperación monetaria. Involucra al ser humano, sus posibilidades, sus opciones y su socialización. La educación es un proceso de comunicación profunda entre el mundo interior, de cada ser humano y el mundo exterior, para que en base al trabajo se desarrollen sus potencialidades a fin de transformar al mundo buscando una sociedad de dignidad y justicia.

Esto significa, necesariamente, una concepción diferente a la ya comentada, significa que por encima de las tendencias de dependización, está la “INTER INDEPENDENCIA” del ser humano. Esa inter independencia que le permitirá crear y recrear, encontrar soluciones a

sus problemas, mejorar sus habilidades y sobre todo analizar críticamente su realidad y la de los demás.

Resulta conveniente revisar estas diferencias conceptuales antes de iniciar una puesta en común de la propuesta sobre la privatización del sistema escolar.

Si se observa con detenimiento el proceso seguido por nuestra escuela (pre-primaria, primaria, secundaria y universidad), se constata una evidente quiebra de los conceptos educativos.

La escuela como instrumento eficaz del aparato ideológico del sistema, nos presenta una serie de contenidos latentes, de mensajes internos que van expresando, cuando se los sabe leer, todo el “capital” de masificación y autoritarismo en el que el ser humano escolarizado o no, está inmerso. Para que se dé este hecho, el medio es el maestro, más propiamente la capacitación del docente que, traduciendo las normas escritas tradicionales, acepta establecerse con el programa escolar, con sus ritmos y sus mitos, con sus normas y estilos como mediatizador, transmisor y protector de la cultura escolar.

La cultura escolar de dependencia ha invadido las aulas, las estructuras administrativas, los contenidos y sobre todo los mensajes implícitos. Los valores transmitidos en las clases a los niños y jóvenes del país y de América, conllevan indiscutiblemente, ideologías de sometimiento, de facilismo y de acomodación al mundo

del mercado, de la competencia, de la meritocracia.

El actual sistema escolar pesado, tradicional y sin verdadero sentido educativo, sin políticas claras, permite la instrumentación de procesos escolares rígidos, poco creativos, permanentes y con profundo miedo a la experimentación. Pese a que “autoriza” la existencia de centros escolares experimentales, sin embargo, al no investigarlos, al no evaluarlos, al no difundirlos, esas experiencias no tienen sentido para la gran mayoría de los usuarios del sistema.

La educación del Estado es neutra, como neutros son sus instrumentos, sus mecanismos, sus conceptos. La sobrevaloración de la información asimilada en años de mantención del sistema, sin perspectivas de cambio y sobre todo la ritualización de los esquemas de comportamientos escolares, de las normas formales, han hecho que la escuela, en todos los niveles, sea un mero aparato de repetición de descubrimientos y conceptos de “otros”, muchos de los cuales, no tienen sentido en la realidad nacional.

La escuela mejor considerada, dentro de la cultura escolar, es sin duda la que posee los instrumentos más “avanzados” de la tecnología utilizada para el desarrollo de las potencialidades del niño. Hay escuelas privadas, cuyo valor propagandístico se sitúa en los espacios que posee, en los materiales y herramientas de enseñanza que ofrece: laboratorios de idiomas, computadoras, gabinetes sofis-

ticados de educación física, bachilleres internacionales, etc., todos bajo el genérico de EDUCACION INTEGRAL, en la que la neutralidad del Estado es la puerta abierta para la aplicación de esas tecnologías instructivas que, como “olas”, llegan a nuestro país a “innovar” la formación de los jóvenes que egresan de esas aulas, sin conocimiento del país en el que han nacido, de sus procesos de producción, de sus mecanismos de sometimiento.

Es importante, para que se de este proceso, reflexionar sobre el papel que los medios masivos de información juegan ante la idealización de la dependencia; a partir de ellos la ciudadanía se alinea, margina, deprime y oprime según las modas didácticas lleguen al país. Recordemos que la gran mayoría de los medios de información masiva (los que forman el cuarto poder del Estado) son privados y responden a postulados no nacionales; trascienden lo nacional sin criterios formadores, postulan comportamientos, valores y creencias masificadores, comerciales, utilitarias, sin sentido histórico nacional.

La estructura ministerial en educación, está cimentada en la filosofía de la dependencia, característica del capitalismo, que ha creado su escuela privada y fiscal, que propone un “producto” tipo: el alumno, que desde el primer grado debe entrar, porque así conviene a los intereses del poder económico, a la lucha deshumanizada de la competencia, no en base a sus posibilidades, sino a la facilidad que tenga para acomodarse a las

reglas del juego establecidas. Si la escuela fiscal, ahora, tiene estas condiciones, lo mismo que la escuela privada, ¿qué podrá esperar el pueblo marginado, en una estructura privatizada?.

El pueblo, aquel que no tiene poder de elección educativa, se somete a la propuesta del sistema, asume que la cultura escolar que se le ofrece es la que le conviene y se obliga a escolarizarse, aunque tenga que pagar de sus magros ingresos la posibilidad de entrar por la puerta que la escuela le ofrece, al sistema social imperante.

Por esta razón, aunque el Estado no define explícitamente su ideología educativa, hay estructuras escolares privadas que sí lo han hecho y con mucha claridad. Hay centros escolares confesionales en los que la ideología es clara, definida, “mirable”. Hay otros privados que también presentan ideologías de mercado, de competencia y claramente, también su opción a la elitización, a la capacitación de emergentes sociales que reproducirán la ideología de la dependencia y de la dominación, de la competencia, de la jerarquización, tanto de las funciones como de las personas, olvidándose casi inconscientemente de la solidaridad, de la organización social, de la posibilidad de pensar, de opinar, de proyectarse hacia el futuro a base de las raíces aprendidas y comprendidas, vividas y experimentadas en su propia historia cotidiana, aquella que le permitirá al ser humano colectivo

comprometerse y consolidar una propuesta de futuro sólida y de libre opción.

El estado es pues el cómplice, para que las personas que no pueden “comprar la instrucción privada” se resignan a comprar la instrucción fiscal para sus hijos. Pero, no es que los que eligen a las escuelas privadas o a las fiscales, lo hacen por opciones claras de ideología, de estilos educativos o posibilidades de formación social. La gran mayoría elige la escuela según los ingresos económicos que tienen, o según la tradición y el prestigio que la escuela, colegio o universidad lo amerite y, por último según los maestros “trabajen o no” durante el año lectivo.

La elección de la escuela, para los niños, no es una elección ideológica, es un asumir al sistema menos malo, aquel que de alguna manera, se supone, permitirá que el niño, esté protegido, que el adolescente esté ocupado y que el joven pueda obtener los medios para arribar a las capas de poder económico.

En todo este proceso de detenimiento y dicotomización conceptual, las palabras “activa”, “científica”, “liberadora”, “creativa”, referidas a la utopía educativa, suenan ajenas y atrasadas frente a otras como producción, administración, planificación, programación, eficiencia y eficacia.

Esta dicotomía ha incidido definitivamente en la minusvaloración de la escuela fiscal y de su aparato de administración pedagógica.

Es precisamente éste, el problema que puede generar el deseo en la mayoría de las personas, de aceptar y hasta pedir con fervor, la privatización de la estructura escolar.

Sin embargo, hay que analizar en profundidad lo que significa la privatización de la “escuela ecuatoriana”. No se trata, de ningún modo de hacerla pagada. La escuela en el país no es gratuita, para ningún sector poblacional.

Hay sectores sociales que compran la instrucción de sus hijos, pagando por doble partida: los impuestos y las cuotas de matriculación y de costos mensuales, las cuotas para la implementación de laboratorios, material didáctico, canchas, laboratorios, etc. Pagos que muchas veces incrementan el capital de la escuela, convirtiendo a la “educación escolar” en un pingüe negocio, en el que los docentes, no son los que reciben las ganancias.

Hay otros sectores sociales, los de las mayorías, que aunque suponen que su escuela es gratuita, también pagan proporcionalmente la instrucción de sus hijos: en uniformes, materiales didácticos, construcción de los locales (con la provisión de los materiales y el trabajo de la minga), el aportar cuotas para el pago de maestros “especiales” de educación física, inglés, trabajos prácticos, etc. Cuanto más pobre es la escuela, más ayuda de los padres de familia demanda, porque el Estado se ocupa menos de ellas y, esto es pago, esto es compra de la educación.

Pero, esto parecen ser conscientes en los sujetos del sistema escolar: autoridades, docentes, padres de familia y alumnos, todos buscan o dicen buscar una educación que fomente el ingreso de todos al aparato productivo, a la normatividad social, a la escala de valores morales y espirituales, propios de la tradición y de la demanda social.

La ausencia de un verdadero análisis sociopolítico de las necesidades en educación, no ha permitido que el Estado diseñe políticas educativas, que tiendan a ofrecer al ser humano social, espacios de formación humana capaces de ser optados, elegidos, no por costos o por tiempo de asistencia a las aulas, sino por verdaderos compromisos ante la ideología que propone.

El Estado, se reserva la decisión sobre el programa escolar, el sistema de evaluación, sobre la autorización de las experimentaciones (con las deficiencias ya enunciadas), de la creación de nuevas unidades educativas, de la formación y reciclaje de los maestros etc. Se reserva también la posibilidad de control y calificación de los centros escolares, sus docentes y hasta sus métodos de instrucción. Pero, se excluye de la posibilidad de ofrecer una interpretación real de las necesidades educativas de la sociedad, de la posibilidad de incentivar y realizar investigaciones, de coordinar y difundir las experiencias educativas, de proponer, planificar y establecer procesos de verdadera transformación educativa, que tengan como base al trabajo, pues no

comprende que la educación en el trabajo es la única que puede permitir al ser humano niño, joven y adulto, ejercitar un verdadero proceso de crecimiento solidario y renovador.

Al sistema escolar, le preocupa que todos tengan acceso a la enseñanza básica, en ella se puede aprender a leer y escribir a manejar las cuatro operaciones aritméticas, a conocer la historia y geografías oficiales, a asumir conceptos de obediencia (disciplina para el sistema y sus usuarios), en algunos casos, hasta de manejar los instrumentos de capacitación artesanal y laboral.

Sin embargo, esta preocupación no llega a la conciencia de ejecución. La razón, la siempre deficiente capacidad de gasto, el tamaño y la inoperancia de la burocracia ministerial, la falta de formación pedagógica-administrativa de las personas encargadas de la aplicación de los principios educativos.

El objetivo de permitir el ingreso de todos los niños, al sistema escolar parece cumplirse, según las estadísticas oficiales; sin embargo, el objetivo de asegurar al sujeto alumno, su acceso al mercado ocupacional no es tan evidente y, este es otro de los puntos por los que las personas se adscriben a la privatización del sistema, pensando, con ciertas bases que la empresa privada es más eficiente que la fiscal, que la empresa privada tiene más posibilidades de control y de ejecución, que ella podrá tranquilamente ofertar a los usuarios: postulados, instrumentos y

procesos que hagan que las personas que “puedan” egresar de sus aulas, estén “convenientemente preparadas para aprender la lucha por su futuro”.

Esta idea, que parece generalizarse con el transcurso del tiempo en los grupos de opinión educativa, subordina la enseñanza técnico-profesional a la lógica de la empresa privada, como único criterio para mejorar el desarrollo económico del país y por eso existe la posibilidad de que la privatización, autorizada, apoyada y optada por muchos, forme a los niños y jóvenes dentro de esos marcos ideológicos elitarios, competitivos y meritocráticos.

Tanto este último punto como los anteriores, que postulan los beneficios de la privatización escolar, producen una creciente valoración de la estructura económica sobre la conceptualización educativa, disminuyendo, por eso, la posibilidad de formación de una pedagogía ecuatoriana, basada en la realidad de la interdependencia, propia de los procesos en los que el ser humano con opciones, puede pensar en que la educación es una obligación, un deber y un compromiso del Estado para su pueblo, aquél que lo forma, lo elige y lo mantiene.

La privatización escolar, en el sentido de proponer que instituciones, personas y capitales privados formen centros educativos, para desarrollar su propio sentido escolar, de instrucción y hasta de educación, no significa que podrá mejorar y menos transformar la educación

nacional. Significa, la posibilidad de facilitar a los que manejan el poder económico, la posibilidad de regentar sus propios modelos de producción y de economía social.

El pueblo que ahora aporta con sus pequeñas cuotas al desenvolvimiento de las escuelas, colegios y universidades nacionales, seguramente no dará cabida a la idea de privatización, quedándose fuera de la escuela privatizada, sometido, dependiente y deprimido.

Sin embargo, existe la posibilidad de que el pueblo organizado, que tiene sus propias instituciones populares: gremiales, laborales, asuma en otro sentido la privatización, formando su propia escuela, subvencionada por el Estado y bajo características pedagógicas que le permitan desarrollar sus potencialidades en el respeto de su ser social, de sus raíces y de su historia cotidiana.

En esta alternativa, no se habla de PRIVATIZACION, en el sentido estricto de la palabra, sino de DESCENTRALIZACION administrativa.

Para lograr este modelo, el de la descentralización, hay que pensar que no son útiles los medios tradicionales de administración, ni la estructura ampulosa de la burocracia ministerial, pues en sus diferentes estamentos, con sus aciertos, muy pocos, y sus desaciertos, la estructura ministerial establece predeterminaciones que raras veces proceden de la realidad del país; se acomodan las corrientes

educativas extrañas, sin estudio, sin análisis, sin evaluación.

La alternativa educativa actual, la que nos permitirá llegar al siglo XXI con alguna esperanza es sin duda la de la descentralización administrativa y pedagógica del MEC pero esa descentralización debe ser realizada a base de un proceso técnico, científico, que se fundamenta en la única posibilidad de independencia social y económica: la independencia científica, aquella que se origina en la edad infantil cuando el adulto permite al niño ser él mismo, en el desarrollo de sus potencialidades.

La descentralización administrativa es una necesidad urgente, el ministerio tiene que moverse desde sus estructuras más íntimas, desde sus cimientos más compactos; debe propiciar el rescate de las experiencias educativas, privadas y fiscales; debe establecer un sondeo serio de las posibilidades educativas populares, porque las hay; debe tratar de construir una pedagogía nacional en la que ellos, la burocracia ministerial, sean no el complemento controlador de la escuela privatizada, sino el eje propiciador de la búsqueda y el encuentro de alternativas educativas, formadoras de una conciencia nacional, histórica y comunicadora de transformaciones constantes del ser humano social.

El Ministerio de Educación debe, en el proceso de descentralización, definirse por una propuesta educativa activa, científica, creadora. Para eso su estruc-

tura interna debe ser modificada, simplificada y debe tener como objetivo, la investigación constante y permanente de las formas de educación que más convienen a cada momento de la historia y de la generación social.

En este concepto, la dicotomía, no se plantearía entre PRIVATIZACION O NO; se plantearía en que la educación integral y verdadera debe estar al servicio de todos y para toda la vida, sin diferencias, sin escalafones o en una escuela elitaria, jerárquica. Por eso la transformación del sistema burocrático escolar, no puede pensar solamente en un cambio de la metodología, de los contenidos o de la administración de recursos, debe pensar y partir del cambio nuclear de su modelo administrativo, de la formación de su planta burocrática, de la simplificación de sus normas de gestión, de sus postulados filosóficos y procedimientos.

El Ministerio de Educación para modernizarse (necesidad básica y urgente) debe, en la brevedad posible, re-construirse desde la obligación que tiene, de dar educación ecuatoriana, a base de todas las culturas ecuatorianas; educación científica a base de la ciencia que él mismo propicie y genere. Debe recordar que, como decía Munford *: se necesite un mundo nuevo para la educación de cada alumno. Un mundo al que hay que descubrir, al que hay que conocer y este saber y conocer debe empezar por las autoridades que, al cumplir su verdadero papel de coordinadores de la educación nacional, permitan la descentralización escolar que ofrezca a todos la posibilidad de una educación no comprable, no vendible, no meritaria.

Privatización escolar, no. Descentralización ministerial y pedagógica si.

*(H. Munford EMERSON EN LA EDUCACION, Nueva York 1966, p. 223).

LIBROS

Memoria: Quinto Encuentro-Taller sobre Investigación y Educación Indígena.

Varios Autores/CAAP-IDRC



Recoge interesantes análisis sobre la Educación Intercultural Bilingüe en el Area Andina y su relación con los procesos de modernización en el campo.

Sistemas Agrícolas Campesinos en la Sierra Norte **Leonard Field/CAAP**

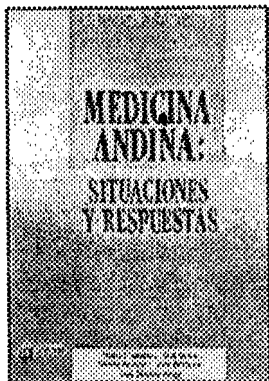
Basado en una metodología sistemática, el autor nos sumerge en el debate actual sobre la aplicación agronómica de las

modernas teorías de sistemas, planteándose el reto de construir una teoría adaptada a la complejidad de la organización socio productiva nor-andina y sus subsistemas agrarios.



Medicina Andina: Situaciones y Respuestas **Varios Autores/CAAP**

Los estudios que presenta este título, demuestran el complejo de relaciones existentes entre los recursos sanitarios, los cambios operados en la cultura terapéutica y la crisis de salud en el mundo rural.



Historia del Movimiento Obrero Ecuatoriano II.

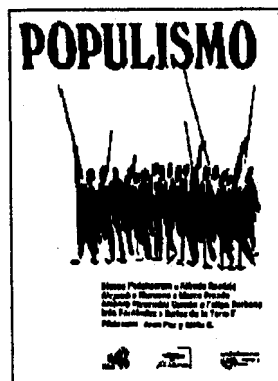
Patricio Ycaza

CEDIME-CIUDAD



Este segundo tomo concluye el estudio, iniciado en el volumen anterior de la historia del Movimiento Obrero Ecuatoriano. Analiza el tránsito de la "Fase Heroica" a la "Fase Institucional" de la acción laboral.

Populismo Varios Autores/ILDIS-EL DUENDE-ABYA YALA

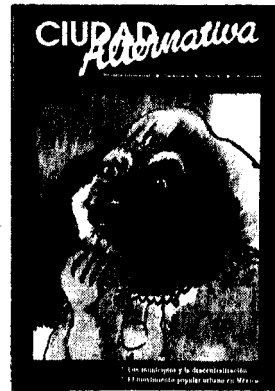
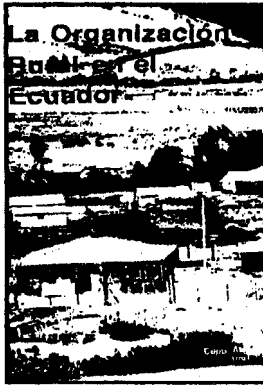


Una revisión pluralista de un tema ya antiguo en la literatura sociológica ecuatoriana. ¿A qué se debe el encanto que ejerce este tema sobre nuestros académicos?. La lectura de este volumen aporta claves para responder esta crucial pregunta.

La Organización Rural en el Ecuador.

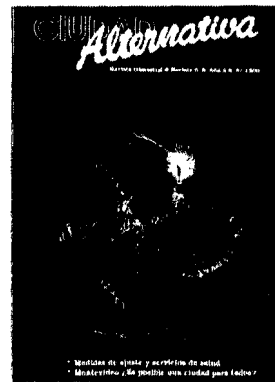
Paola Sylva Charvet/ABYA
YALA-CEPP

Basado en amplia información bibliográfica y estadística, el estudio ofrece un análisis detallado de las actuales organizaciones campesinas de segundo grado, en su desempeño como intermediarios del desarrollo e interlocutores regionales de las demandas campesinas.



Revista Ciudad Alternativa
Centro de Investigaciones
CIUDAD

Publicación dedicada al análisis de los problemas urbanos, los movimientos sociales ciudadanos y las diversas posturas que expresan. Dedicada parte de sus contenidos a la discusión de temas propuestos desde las organizaciones barriales o surgidos desde la gestión municipal en Quito.



GUAYAQUIL FUTURO

El Sector Informal Urbano bajo sospecha



Claude de Miras
Roberto Roggiero

ILDIS

CEDIME

AMERICA LATINA: EL NEOLIBERALISMO SIN ROSTRO HUMANO

Agustín Cueva

La economía de mercado es sin duda la vencedora, y además de ser la ley que rige nuestras vidas, es nuestro mayor fetiche.

EL CONTINENTE SUMERGIDO

Las noticias sobre América Latina hacen rato que dejaron de ser alentadoras. En el reciente informe del Banco Mundial, por ejemplo, se señala que el ingreso per cápita de la región cayó en un 2.6% en 1990, con lo cual el empobrecimiento por habitante llega a ser de por lo menos un 10% en el último decenio. Si uno toma en consideración que el conjunto del Tercer Mundo dicho ingreso aumentó aunque sea un magro 0.2% en igual lapso, se comprende las declaraciones del sena-

dor Brasileño Fernando Henrique Cardoso, en el sentido de que "nuestro problema actual consiste en trabajar para no caer en el Cuarto Mundo y formar parte de esa lista de países que ni siquiera sirven para ser explotados" (Veja, 4-XI-91).

El mismo medio informativo en que leemos el resumen del citado informe trae la noticia de que en el primer semestre de 1991, 271 niños de la calle fueron asesinados por escuadrones de la muerte en Río de Janeiro (La Jornada, 23-XI-91).

Lo propio ha venido ocurriendo en Manizales, Medellín y Bogotá. Entre las flamantes "novedades" merece recordarse también la desaparición periódica de niños en algunas casas cuñas de República Dominicana, hecho que por supuesto no constituye una excepción en Latinoamérica. En los casos brasileño y Colombiano se trata de exterminar a los "pivetes" y "gamines" que el propio sistema genera; en lo de Santo Domingo, de negocios más sofisticados de los que luego hablaremos.

Los pobres son cada vez más numerosos en nuestra región, tanto en términos absolutos como relativos. Superan el 40% de la población total y su pauperismo es más agudo no sólo por el señalado declive del ingreso global que ha venido operándose en los últimos diez años, si es que no desde más atrás. La desocupación y la llamada población "informal" han aumentado y los servicios sociales, de suyo precarios, pero que algún auxilio prestaban a los menesterosos en los hoy vilipendiados tiempos del "populismo", se han reducido a su mínima expresión. Incluso las aspiraciones han sido reprimidas. Autores como Hernando de Soto y su cohorte han llegado a hacer verdadera mofa de la población marginal al presentarla como "semillero" y "paradigma" del "espíritu empresarial" latinoamericano, a la vez que la nueva derecha en general no sólo ha impuesto su modelo devastador en casi toda la región, sino que se ha empeñado en borrar (no sin cierto éxito) aún la esperanza de un Estado de bienestar. Hasta la socialdemocracia ha llegado

a estas tierras de infieles cercenada de su dimensión social. Como acaba de apuntar el conocido teólogo brasileño Joseph Comblin, pensando seguramente en el ejemplo de su país: "La situación llega a tal grado que pareciera que los regímenes militares de hace unos años eran más sensibles al dolor, a los reclamos y a las manifestaciones populares, que los gobiernos actuales que se dicen democráticos" (La Jornada, 27-XI-91).

La economía de mercado sin duda la vencedora, además de ser la ley que rige nuestras vidas, es nuestro mayor fetiche. Las señales que a diario nos envía no son, empero, las más auspiciosas. Vivimos, literal y no metafóricamente, en los tiempos del cólera. Los efectos de la libre competencia, de este capitalismo "salvaje", como bien se lo ha llamado, deterioran cada vez más el medio ambiente, depredan y degradan la calidad de la vida. El tráfico de drogas, que ciertamente es uno de nuestros mayores flagelos, no es desde luego un aporte criollo a la "civilización occidental". Una punta de la cadena se afianza en la miseria campesina y popular local, que el propio reordenamiento neoliberal se ha encargado de multiplicar, mientras la otra punta, la verdaderamente significativa y de alta rentabilidad, se encuentra en las metrópolis mismas. Los grandes capos nativos amasan por su lado pingües fortunas, y antes que por razones de salud o moralidad pública, los países imperiales persiguen el delito en nuestras tierras más que en las suyas, por la llana razón de que es el único rubro de las exportaciones

latinoamericanas que aún goza de términos de intercambios ventajosos.

Algo semejante podría afirmarse con respecto a un fenómeno que señalaríamos líneas atrás: el tráfico de niños. En su variante más "inocente" se roban infantes para venderlos a parejas sin hijos de los países desarrollados; en su modalidad más perversa se los destina a "niños-refacciones", es decir, a ser depostados y vendidos como órganos de repuesto para complejas operaciones quirúrgicas. Vagabundos y mendigos adultos han corrido igual suerte, en Venezuela y Colombia por lo menos. Lo más infamante del negocio es que este ramo de nuestras "exportaciones" mal podría funcionar sin el concurso de una transnacional de la medicina digna de mejores fines. Pero el mercado es implacable y sus sumos sacerdotes más todavía.

La pobreza, bajo ciertas condiciones, hasta puede llegar a tener un halo de dignidad. En la Cuba de hoy lo tiene. Pero bajo la modalidad de capitalismo que nos impone el neoliberalismo victorioso, la degradación económica tiende inevitablemente a convertirse en sordidez moral. Las urbes de América Latina, incluso las de mediano tamaño, se "lumpenizan" más cada día; el común de los ciudadanos se resigna a vivir tras las rejas, como si el hampa fuera él (no hay sino que recordar las "protecciones" de los apartamentos de Caracas, San Juan de Puerto Rico o el otrora beatífico Quito); al tiempo que la

corrupción pulula en inmensos espacios del cuerpo social, invadiendo como es evidente las más altas esferas.

El barco hace aguas por todos los costados, pero la travesía sigue, sin que ningún Cabo de la Buena Esperanza esté a la vista.

TIEMPOS DE ESCARNIO

La década de los ochenta no fue sólo un decenio perdido para el desarrollo económico y social de la región, sino que también marcó la hora de la humillación. En el pasado se habían registrado, claro es, actos frecuentes de obsecuencia de muchos de nuestros mandatarios hacia la potencia hegemónica (la idea de un decoro nacional era más bien excepción que regla), pero como que se actuaba con mayor sigilo, casi a hurtadillas. El "desmentido" subsiguiente no enmendaba la entrega, pero mostraba que cierto pudor aún existía. Al presidente de El Salvador, Luis Napoleón Duarte, cupo el dudoso honor de romper con este tipo de inhibiciones, cuando al tocar tierra estadounidense en visita oficial se inclinó para besar la bandera de sus protectores, en tierno gesto que ningún protocolo exigía. Los medios audiovisuales de comunicación permitieron que la escena conmoviera al mundo entero, en circunstancias en que esos paquetes de lágrimas que son nuestras telenovelas invadían los mercados internacionales de la cursilería. Pasando de la comunión al verbo, otro mandatario centroamericano, José Azcona Hoyo, declaraba poco después que "los países

pobres y pequeños no pueden permitirse el lujo de tener dignidad". La peor caricatura de las llamadas banana republics acababa de ser superada.

Y no eran sólo las repúblicas "plata-neras". Cuando Estados Unidos había tendido ya el cerco político y económico a Panamá, el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez creyó oportuno lanzar la tesis de que toda soberanía es relativa, con el fin de congraciarse con el gobierno de Washington en momentos en que necesitaba alejar los ojos de la opinión mundial de una Venezuela lacerada por la masacre cometida por su administración socialdemócrata con motivo del levantamiento de Caracas, en febrero de 1989. El "Tiananmen" sudamericano fue así sobreesfido, a cambio de la complicidad de C.A. Pérez con los agresores de Panamá.

Poco tiempo después de asumir la presidencia de Bolivia (en el mismo año de 1989), Jaime Paz Zamora declaró, por su lado, que acababa de entregar un ex-general narcotraficante a Estados Unidos porque no confiaba en la justicia de su propio país. Los magnates de apellido Patiño, que despreciaban a la nación boliviana y no tomaban en serio sus instituciones, por lo menos tenían el decoro de no aceptar ser mandatarios de lo que consideraban una "república de opereta". Mucho de soberbia pero también algo de congruencia había en aquel gesto.

Pasado menos de un mes de la invasión de Panamá, Elliott Abrams escribió un

artículo que Excélsior de México (11-I-90) reprodujo con el título de "Sólo retórica los gritos de América Latina en defensa de la no intervención", en el que entre otras cosas asevera lo siguiente:

"La mejor prueba del mito de las "costosas" acciones estadounidenses en América Latina, pudiera ser la guerra de las Malvinas. Cuando Estados Unidos respaldó a Gran Bretaña contra Argentina, los 'expertos en América Latina' se escandalizaron. Se quejaron de que Estados Unidos había destruido su posición no sólo en Argentina, sino en toda América Latina, situación que, dijeron, duraría milenios. En realidad, las relaciones de Estados Unidos con Argentina son mejores actualmente de lo que fueron por décadas. De manera similar, la intervención estadounidense en la República Dominicana, en 1965, y en Granada, en 1983, no produjo ningún daño a los intereses estadounidenses en América Latina"

Las bofetadas son duras pero no inmerecidas, y las predicciones de Abrams se han cumplido con creces. Ahí continúa, muy campante Guillermo Endara y las tropas de ocupación que le ayudan a construir la "democracia", mientras que el servilismo del gobierno "peronista" argentino respecto del de Estados Unidos supera todo lo previsible, y no por sus ribetes de ópera bufa (desde la "participación" en la guerra del Golfo Pérsico hasta el reciente retiro del Movimiento de los No Alineados) deja de ser significativo.

Ribetes que, por lo demás, no deben asombrarnos en los tiempos que corren, cuando del "pan y circo" de que hablaban los romanos sólo va quedando el circo, como lo ilustra el reciente llamado del presidente Collor de Mello a formar un "gobierno de machos" en Brasil (La Jornada, 22-IX-91).

Las ideas de soberanía, de cierto decoro y dignidad nacionales, van convirtiéndose en piezas de arqueología. ¿A cambio de algo "tangible" por lo menos? Hasta ahora pareciera que no. Pese a los sucesivos planes Brady, Baker y la Iniciativa para las Américas (las iniciativas tienen que venir siempre de fuera porque Estados Unidos no consiente "provocaciones" de parte nuestra), la Cepal acaba de informar, por ejemplo, que la deuda externa de América Latina crecerá en 3 por ciento en 1991, alcanzando los 445 mil millones de dólares (La Jornada, 28-IX-91). ¡Bonita "restructuración" de nuestras obligaciones!.

Por lo demás, recuérdese que no por haber aceptado explícitamente ser la candidata de Bush, la señora Violeta Chamorro ha conseguido nada significativo para su país; ni por haberse posesionado de su "cargo" en una base militar estadounidense Guillermo Endara ha logrado un mínimo de apoyo para la reconstrucción de la destrozada nación ístmica. Y es que, cuando la indignidad se multiplica, la oferta aumenta y los precios bajan, como corresponde a cualquier economía mercantil.

LA HORA DE REACCIONAR

En un vibrante discurso de incorporación al Senado de su país, Darcy Ribeiro dijo, hace poco, que la economía latinoamericana se ha convertido en un verdadero trapiche de moler gente, al tiempo que denunció la decadencia del sistema educativo brasileño tildándolo de "fábrica de producir analfabetos". Terminó su arenga (en el sentido más noble del término), preguntándose dónde están, frente a esta hecatombe, las voces críticas y la protesta, o siquiera de inconformidad, de los intelectuales.

Ribeiro tiene gran parte de razón en su reclamo y no hace falta asumir ningún radicalismo de izquierda para comprobarlo. En las postrimerías de la administración Reagan, el mismo Elliott Abrams se refirió a la "desmarxistización" de los intelectuales latinoamericanos como uno de los importantes triunfos de la Nueva Derecha estadounidense; pero no se trata sólo de eso: es el pensamiento crítico en general el que retrocedió, refugiándose en el escepticismo u ofreciéndose al mejor postor. James Petras ha escrito textos muy duros sobre este viraje, que la mayoría de sus colegas locales prefieren no ver circular.

De todas maneras, las ideas neoconservadoras han avanzado avasalladoramente sobre todo lo anterior, casi sin hallar oposición. Hasta donde sabemos no existe, por ejemplo ningún libro sistemático, ni un solo hecho en Latinoamérica, donde se ajuste seriamente

cuentas con los nuevos amos también ideológicos de la región. Sus ideas sobre lo público y lo privado, sobre el Estado y la sociedad civil y sus respectivos papeles, sobre la América Latina aún "mercantilista" y "patrimonialista" que espera ser salva^{da} por la economía de mercado, o sobre cierto "populismo" prefabricado como chivo expiatorio de la crisis actual; sobre lo que es un intelectual democrático y lo que no lo es; sobre las bondades de la iniciativa privada criolla; pujante a pesar de la secular opresión de que el Estado la ha hecho víctima; todos estos tópicos y muchos otros, sobre la vida y la muerte, la "formalidad" y la "informalidad" o el "flexible nuevo orden mundial equilibrado por Alemania y Japón", no son sólo propuestas o tesis en discusión sino, que, hoy por hoy, forman parte del sentido común del intelectual latinoamericano medio, que va asimilando la razón mercantil a la razón tout court.

El socialismo burocrático de la ex Unión Soviética y su caricatura multiplicada en los países del Este Europeo se han derrumbado sin remedio y toda explicación al respecto suena por el momento a responso. Pero tampoco queda claro que uno deba congratularse bobaliconamente por ello. Quienes celebran alborozados las "revoluciones democráticas y nacionales" triunfantes en aquellas regiones, harían mejor en esperar resultados más sedimentados para pronunciarse. El rebrote de cierto fascismo de masas, acompañado de una gran dosis de xenofobia en la ex República Democrática Alemana, por ejemplo, no se presenta

necesariamente como heraldo de un humanismo supuestamente reencontrado. Además, hay que tener un grado bastante notable de miopía para no distinguir los efectos diferenciados de dichos procesos, que de una parte pueden implicar una real democratización interna, pero que de otra han conducido a una capitulación total y cada vez con menos matices, de la Unión Soviética frente a Estados Unidos. Lo cual rompe sin sombra de duda una forma de equilibrio mundial al abrigo de la cual se desarrollaron prácticamente todos los procesos y progresos del llamado Tercer Mundo, comenzando por la descolonización de África y Asia. De todas maneras el Norte neoliberal es el único beneficiario de ello (los que se engañaban con la "alternativa sueca", que por lo demás jamás existió, acaban de llevar su merecido), y el Sur, y nadie más, es el gran perdedor de la contienda.

En medio de esa especie de bacanal neoconservadora que el derrumbe del socialismo soviético ha producido, el papa Juan Pablo II ha puesto una nota de sensatez en su última Encíclica:

"La solución marxista ha fracasado -dice-, pero permanecen en el mundo fenómenos de marginación y explotación, especialmente en el Tercer Mundo, así como fenómenos de alienación humana, especialmente en los países más avanzados; contra tales fenómenos se lanza con firmeza la voz de la Iglesia. Ingentes muchedumbres viven aún en condiciones de gran miseria material y moral. Además

existe el riesgo de que se difunda una ideología radical de tipo capitalista, que rechaza incluso tomar en consideración tales problemas, porque a priori considera condenado al fracaso todo intento de afrontarlos y, de forma fideísta, confía la solución al libre desarrollo de las fuerzas del mercado" (Centesimus Annus, 1991).

El espíritu hoy orgiástico del neoliberalismo triunfante nos ha colocado, además, ante una de las mayores amenazas para América Latina de los últimos tiempos: la escalada de agresiones de Estados Unidos contra Cuba. Por ventura, la isla está menos sola de lo que hace un tiempo teníamos, y hasta pareciera que el acoso de ella ha tenido la virtud de despertar adormecidos reflejos de soberanía en buena parte de las cancillerías latinoameri-

canas. Lo cual es muy positivo, siempre que no se esté manipulando la situación para tratar de dismantelar por medios diplomáticos los logros de la revolución cubana, es decir, sacarle las castañas del fuego a Estados Unidos. Un pedido global inequívoco que esta potencia cese incondicionalmente las hostilidades contra la isla, respete su soberanía y desocupe Guantánamo en concomitancia con el retiro de las tropas soviéticas, es lo menos que podemos exigir de las autoridades de nuestros respectivos países. En todo caso tenemos que permanecer vigilantes y activos pues, como afirmó hace algunos meses el ex presidente Alan García, "ahora tenemos que defender a Cuba porque es uno de los últimos reductos de resistencia que nos van quedando, contra la ola neoliberal y fondo monetarista que quiere homogeneizar el mundo". (La Hora, Quito, 30/VII/91).

5

CUADERNOS DEL AUSTRO

**Empleo e
ingreso en la
construcción
en Cuenca**

PACIENTE VAZQUEZ - IVAN GONZALEZ



EL MONOLOGO DEL DESARROLLO ACERCA DE LA POBREZA

Daniel Gutierrez Vera

"el discurso no es simplemente aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse". Michel Foucault: El orden del discurso.

LA PROSA DEL MUNDO 1

El lenguaje no es un simple medio de expresión del mundo exterior. Por el contrario, su rol en la creación de "reali-

dades humanas" es eminentemente activo, como lo destacan numerosas reflexiones de nuestros días, que subrayan su naturaleza no refleja respecto a las determinaciones materiales en que se de-

1 Este título es parte de la deuda que tiene el presente ensayo con el pensamiento de Michel Foucault: está tomado del Capítulo II de su libro *Las palabras y las cosas*. Didier Eribon, biógrafo del desaparecido filósofo francés, señala que la misma denominación distinguió a ciertos manuscritos de Maurice Merleau-Ponty encontrados después de su muerte. Ver, ERIBON, Didier: *Michel Foucault*, Flammarion, París, 1991. Cap.5.

senvuelven las prácticas de los grupos humanos.

La consideración del universo social e individual como indefectiblemente mediatizado por los términos que lo nombran, por los conceptos que le prestan contorno, ha sido una de las consecuencias de esta manera de entender las relaciones del lenguaje con el mundo objetivo. Se comprende entonces el lenguaje como la realidad de los seres humanos y ya no su mera traducción, sobre todo en la medida en que toda realidad está investida de sentido, es el espacio simbólico en que se desenvuelve la acción de los individuos y de la sociedad.

Más que un dato empírico, para el sujeto, la realidad es una construcción hecha con los elementos del lenguaje articulado y por lo tanto, es siempre relativa a los códigos lingüísticos en que se fragua. Es por ello que L. Wittgenstein pudo afirmar en el *Tractatus* (1922) que "los límites de mi lengua son los límites de mi mundo".

Sobre estas renovadas bases teóricas se postula la condición objetiva del mundo y las prácticas sociales, como dependientes de los conceptos con que dicha objetividad se construye, lo que deroga aquella epistemología elemental que planteaba cosas "en sí", exteriores a su representación de lenguaje. Esto es muy importante para la indagación de las ciencias sociales, pues acaba con el supuesto de que los objetos de su reflexión tienen existencia factual por sí mismos, con in-

dependencia de las categorías de la lengua en que se configuran.

No es que se pretenda negar la existencia material de lo que por parte del Psicoanálisis de Jacques Lacan ha sido denominado el Real, solo que éste resulta ser un agujero imposible de aprehender, a menos que el lenguaje lo estructure y lo haga susceptible de ser pensado e incluso percibido.

Estudios clásicos de Antropología y Lingüística, como los de Sapir y Whorf, señalaron ya desde los años 20 la profunda determinación ejercida por el código lingüístico sobre las representaciones del entorno natural y social de los grupos, con sus recortes peculiares de espacio y tiempo. La lengua hablada por cada sociedad establece ordenamientos en el mundo exterior que no son necesariamente equivalentes de un grupo a otro. Tampoco el mundo de la experiencia es el mismo entre sociedades de diferente lengua y cultura, como se ha podido establecer incluso mediante rigurosas pruebas de laboratorio.

Pero esto que es válido al comparar sociedades entre sí, lo es también cuando se consideran los códigos que prevalecen en subconjuntos sociales diferenciados que conviven al interior de ciertas fronteras.

Si contrastamos las formulaciones de los "especialistas del desarrollo" con las elaboraciones discursivas de los llamados "marginales", "pobres" o "subdesarrolla-

dos", a propósito de la experiencia de vida y la situación social de estos últimos, encontraremos que la "realidad" que ambos construyen no es la misma, puesto que no son signos compartidos los que las identifican.

Sin embargo, es indiscutible que la argumentación tecnócrata del desarrollo ha logrado imponer sus propias disposiciones a discursos alternativos, legítimamente válidos, que se articulan desde la posición del "otro", a quien el desarrollo ha semantizado pasivamente como "beneficiario", "población objetivo", "grupo de impacto" o "pobre", a secas.

Eregido en canon interpretativo, el discurso del desarrollo ha logrado colocarse en posición hegemónica frente a otros actos discursivos que intentarían dar cuenta del mismo objeto, aunque situándose en un punto de vista diferente. Pero al contrario de lo que podría sostener cualquier versión idílica, esta hegemonía no significa el "triunfo de la razón" sobre las "representaciones falsas" de la "opinión" no especializada. No es tampoco la moral instrumentalista de la eficacia la que lo sustenta. Su estatuto imperial se talla en la matriz política que sirve de terreno a sus actos de enunciación, en la que concurren dispositivos

institucionales, coactivos y rituales, que salvaguardan y reproducen dicho estatuto 2.

Sin embargo, ningún marco mental, ningún poder, se arraiga solo porque se imponga a la fuerza. Un discurso no se torna hegemónico únicamente por lo que conlleva de negación de los otros discursos a los que somete. Para sus fines de universalidad es más decisivo el hecho de que logre operar como un sistema de interpretación interiorizado en los sujetos, en lugar de plantearse como un esquema coercitivo y externo de comprensión; al hacerlo, se instaure en un solo movimiento como un código que institucionaliza nexos de poder mediante relaciones simbólico-discursivas, lo cual hace posible la interacción regulada de quienes son constituidos por tal discurso, al fijar sus lugares respectivos en el entramado social del poder. Es lo propio del lenguaje, que configura en su red significante a los objetos de los que se habla, como cautiva en su trama a los sujetos que hablan.

El presente artículo aborda la enunciación del desarrollo como una práctica social (significante) entre otras. Que el habla sea una práctica, una acción con consecuencias sobre el mundo simbólico, social o físico, es una idea admitida desde

2 Gilles Deleuze define un "dispositivo" como una "máquina" (un artefacto) "para hacer ver y para hacer hablar". DELEUZE, Gilles: "¿Qué es un dispositivo?", in VV.AA: Michel Foucault, filósofo. Gedisa, Barcelona, 1990. P. 155.

J. L. Austin y reafirmada en nuestros tiempos por su discípulo John Searle 3; no es entonces indispensable, para lo fines de la reflexión que aquí se pretende desplegar, retomar la polémica escolástica sobre si primero fue la acción o si el lenguaje. Por mi parte, prefiero considerar "totales" las prácticas humanas, por cuanto vinculan indisociablemente símbolo y acción.

Ubicados en esta perspectiva, preguntémonos entonces lo que pueden significar los conceptos en que toma cuerpo el discurso del desarrollo 4, en tanto acontecimiento singular, precipitado focal, del paradigma contemporáneo de las ciencias sociales. Reflexionemos acerca de su estatuto como saber social admitido. Pongamos en evidencia los efectos que genera.

Interrogar la alocución del desarrollo no es urgar en la validez teórica o práctica de aquellas elaboraciones que poblaron la ideología del Estado en los años 60' y que pronto fueron identificadas como "desarrollistas". Tampoco es investigar sus

modalidades más contemporáneas, las que bajo los enunciados del "ajuste estructural", de los "nuevos modelos", del "crecimiento con equidad", colonizan hoy en día el pensamiento de los especialistas.

Lo que busca la reflexión que aquí se recoge es situarse epistemológicamente "en otra parte" y no en la referencia logocéntrica del desarrollo. Para alcanzar estos fines, sería necesario traer al habla, lo no-dicho de sus textos canónicos; aislar las argumentaciones institucionales que dan cuenta de su pretendida razón trascendental y suficiente, manifestada en las prácticas de planes, programas y proyectos; detectar las legitimidades conferidas por el sentido común al llamado "esfuerzo de desarrollo", que no se perciben como dispositivos forjados, sino que encontrarían fundamento "natural" en la satisfacción que aportarían a las necesidades de los "pobres".

Se requiere poner en evidencia los mecanismos estratégicos que sustentan el habla del desarrollo, mostrando cómo

3 John L. Austin (1911-1960) distinguió tres tipos de actos involucrados en el hecho de decir algo:

- El locutorio, que describe la mera emisión de palabras;
- El ilocutorio, que remite al acto realizado al decir algo: prometer, ordenar, afirmar, etc., y que está en relación con la fuerza ilocutiva que posee el lenguaje.
- Lo perlocutivo, aquel acto que llevamos a cabo porque se dice algo, efectos que se generan en un auditor porque el locutor dijo algo: se alegró, se entristeció, etc.

Ver AUSTIN, J. L.: *Cómo hacer cosas con palabras*, Paidós, Barcelona, 1982. SEARLE, John: *Actos de habla*, Cátedra, Madrid, 1980. Se puede consultar también ACERO, Juan y otros: *Introducción a la filosofía del lenguaje*, Cátedra, Madrid, 1982.

4 "Llamamos discurso (...) a ese orden simbólico que permite a todos los miembros que fueron socializados bajo su autoridad hablar y obrar juntos", FRANK, Manfred: "Sobre el concepto de discurso en Foucault", in *VV. AA.: Michel Foucault, Filósofo*. Gedisa, Barcelona, 1990. Pág. 113.

construye sus objetos; sobre qué presupuestos, disposiciones y aparatos teóricos se rige; cómo se establece el estatuto de su legitimidad y validez; de qué forma se vincula con otras prácticas sociales, discursivas y extra discursivas (institucionales, de control, de exclusión, de rechazo), para producir "efectos de realidad" comprometidos con posiciones de poder y sin relación alguna con aquello tras lo cual se enmascara: las inagotables necesidades de los "beneficiarios" del desarrollo.

En fin, habría que inscribir la presente reflexión en el programa metodológico de una "arqueología del discurso del desarrollo" y de allí proceder a levantar sus capas significantes. Pero este es un proyecto de largo aliento ya aquí apenas se intenta su esbozo.

EL ESTATUTO DISCURSIVO DEL DESARROLLO Y SUS OBJETOS

Como "discurso del desarrollo" propongo entender un régimen de enunciación y unas "condiciones (políticas) de posibilidad" de los objetos (históricos) que éste construye: la "pobreza", el "subdesarrollo 5". En cuanto nombra sus objetos, dicho régimen hace posible percibirlos, describirlos, expresarlos, clasificarlos y en suma, conocerlos. Son los enunciados que elabo-

ran tal discurso los que permiten organizar un campo unitario en la experiencia, no su existencia positiva: bajo sus índices habrán de reconocerse desde ahora una serie de rasgos que ninguna naturaleza obligaría a relacionar entre sí y menos a percibir como orgánicamente vinculados.

Se trata de un discurso-patrón, en el doble sentido de enunciación estándar y de "discurso del amo", que marca los límites de lo que se puede decir y reconocer como válido en torno a la "pobreza social", separándolo fuertemente de aquello no autorizado y desviado de la norma que impone, como puede ser el rechazo al desarrollo, el cuestionamiento al "progreso", la reivindicación de las diferencias en los sistemas de vida y producción, las demandas por cultura contra la acumulación, los reclamos ecológicos, etc...

Las maniobras que moviliza la "política del discurso del desarrollo" para invalidar estos pronunciamientos, la lleva a denostarlos como "irrealistas", "utópicos" o "carentes de operacionalidad", calificativos con los que afianza su monólogo, denegando valor a cualquier otra explicación que no sea la suya. Sin embargo, nada garantiza que no sea el propio desarrollo algo más que otro discurso totalitario y una ilusión de época.

5 "a fictitious construct", como lo ha denominado Arturo ESCOBAR, del Latin American Program de la Universidad de California en Santa Cruz, en el artículo "Power and Visibility: Development and the Invention and Management of the Third World", que resume su tesis sustentada en la Universidad de Berkeley.

La enunciación del desarrollo no es meramente coextensiva a la del discurso económico, aunque por lo general privilegie sus objetos.

De hecho, su campo temático es tan solo una región delimitada de la indagación de la Economía, pero aún en dicha parcialidad es todavía posible aislar aquellas formulaciones por cuyo efecto han tenido lugar positividad tales como "pobreza", "marginalidad", "subdesarrollo", o si se quiere más, "Tercer Mundo".

En tanto discurso-tipo, se diría que sus rasgos de estilo y contenido lo identifican como una versión tecnócrata del discurso económico, que incorpora tan solo tangencialmente consideraciones sociológicas o antropológicas en su entendimiento de los procesos sociales. Por eso los economistas son los expertos del desarrollo por excelencia, los portavoces por antonomasia de su discurso.

Los expertos se presentan como los portadores de una técnica que se quiere no comprometida con ideología ni subjetividad alguna. A ello ha contribuido la amplia utilización de las matemáticas y la estadística como recurso de formulación de los enunciados con que operan, que le confiere una envoltura de precisión y objetividad a su discurso, a más de un aspecto de "cientificidad" y rigor. Al mismo

tiempo, esto le otorga una imagen social de alta legitimidad, que produce su propio efecto de sentido, aún cuando no tiene nada que ver con la potencia de los métodos y las técnicas usadas, ni con el valor epistemológico de las categorías que construyen el discurso tecnocrático. En fin, el lenguaje de los expertos sería una transparencia perfecta del mundo social, sin función "performativa" de él (en términos de Austin), fiel espejo de las realidades exteriores.

Aparentemente la "verdad" del desarrollo no es cultural ⁶, es decir, no es simbólicamente construída y, por tanto, no pertenece al orden del lenguaje; es "natural", pues está allí, según se dice, en el orden empírico de lo que se ve, se toca con los dedos y hasta se mide con escalas instrumentales. La "pobreza" sería entonces la realidad tangible de la vida de muchos grupos humanos en países como el nuestro, término absoluto y no función relativa a la "abundancia material", que es la forma física e histórica de la riqueza de las naciones y sociedades occidentales.

Fundamentalmente son los "proyectos de desarrollo" el marco de "racionalidad formal" (Weber) en que se articulan las técnicas de operación que usan los expertos. Los proyectos son ante todo dispositivos técnico-conceptuales que prestan

⁶ "La verdad designa el conjunto de las producciones que se realizan en el interior de un dispositivo". DELEUZE, Gilles, op. cit.. P. 161.

determinados rasgos a la "realidad" del problema que construyen y que pretenden atacar, a la vez que opacan y soslayan otras características porque caen fuera de su captación teórica y perceptiva. Esta red implícita de sentido es el verdadero "modelo de intervención" que proponen los proyectos, no la serie de sus recetas técnicas. Toda la parafernalia de complemento: sistemas de evaluación, monitoreo, gestión financiera, etc., no son otra cosa que desprendimientos funcionales que conducen necesariamente a confirmar sus términos de diseño. Es por eso que hay algo de tautológico en querer evaluar los impactos que los proyectos generan, pues dichas incidencias están en cierta manera prefijadas en los términos con que éstos se elaboran, son su "final cerrado". Otras consecuencias acarreadas por su aplicación, que podrían ser mucho más importantes tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, simplemente no pueden ser captadas, porque están más allá del foco conceptual que delimita sus alcances teóricos y prácticos.

La importancia de los proyectos como generadores de "realidades problemáticas" y su carácter decisivo para el total de las prácticas del desarrollo, se muestra en el cuidado que ponen los especialistas al elaborarlos, lo que ha dado lugar a que se produzcan numerosos manuales y guías para su "correcta" formulación 7.

En su afán de custodiar celosamente estas claves, las agencias multilaterales de cooperación para el desarrollo, destacan a sus funcionarios a los países en donde van a realizar proyectos, para que éstos los diseñen según las normas imperativas de su organismo. Por parte del BID y del Banco Mundial, por ejemplo, entre una misión y otra de sus expertos se acostumbra asignar tareas detalladas a los organismos y funcionarios nacionales de contraparte en un proyecto, responsabilidades que se estipulan en las "Ayudas Memorias" que entregan las misiones al momento de dejar el país. Cada misión próxima se encargará de vigilar el cumplimiento de las tareas anteriormente asignadas y así sucesivamente.

Por lo general, esos documentos sui generis que constituyen las "Ayudas Memorias", son firmados por los Ministros de Estado correspondientes al recibirlos y son en los hechos compromisos de obediencia contraídos por el país, aunque no los ampare ninguna base legal. El alcance de las "recomendaciones" que proponen podría llegar tan lejos como a sugerir la modificación de leyes internas del país, inclusive de la Constitución de la República, como sucedió en Brasil hace muy poco.

En Ecuador, por presión del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial fue suprimido en 1990 el an-

7 Nadie puede sostener que son los proyectos la forma única de intervenir sobre las condiciones de vida un grupo; tampoco se ha probado que sea la más efectiva.

tigo Fondo Nacional de Participación -que distribuía rentas a los Municipios del país- y se lo suplantó por el FODESEC (Fondo de Desarrollo Seccional), que según los Municipios ecuatorianos prácticamente redujo en cuarenta por ciento los fondos que antes recibían. Esa fue la consecuencia directa de la vigilancia del nuevo mecanismo, pues desde entonces los organismos seccionales se han visto supeditados a elaborar proyectos con rígidas especificaciones técnicas (las del BID y el BM) para poder recibir créditos con cargo al Programa de Desarrollo Municipal del gobierno. La idea, diseño y financiamiento de este programa correspondió a las dos agencias internacionales asociadas y se realizó bajo la filosofía del "ajuste sectorial"; la ejecución financiera la asumió el Banco Ecuatoriano de Desarrollo, BEDE. Obviamente, Municipios de escasa competencia técnica como son la mayoría en el país, no han podido sujetarse a los marcos estrictos que imponen estos organismos multilaterales vía su contraparte ecuatoriana.

Pero se podría pensar que existe una razón técnica para proceder de la forma que ha sido descrita. No es así. La razón de este modo operandi está en el ceñido manejo conceptual y operacional que los expertos requieren guardar sobre los proyectos, porque por su mediación se desplegará su poder y se ejercerá control estricto sobre las acciones independientes que pudieran desplegar sus "favorecidos beneficiarios". Para penalizar este

tipo de iniciativas se han previsto fórmulas que aluden al "desvío de recursos", a la "ejecución no programada", etc., que con frecuencia se saldan por la suspensión del proyecto o por su "reprogramación", que es una manera eufemística de nombrar la actualización y reforzamiento de los mecanismos de control.

Para cimentar la aparente positividad de su objeto, el discurso del desarrollo acude al uso estratégico de la noción de "necesidad", con la cual pretende asentar sus planteamientos en el sustrato natural del ser humano, equiparándolos con los enunciados de las ciencias físicas o biológicas. El dispositivo conceptual complementario, que plantea la escasez de los recursos necesarios para satisfacer dichas necesidades, cierra hábilmente el nudo epistemológico de su discurso.

El significado biológico de las "necesidades" para la vida del hombre es el dispositivo angular de la explicación del desarrollo. Su lógica básica establece a manera de axioma que la búsqueda incesante de su satisfacción son el desiderátum del comportamiento social, su a-priori.

En la teoría antropológica, el concepto de "necesidad" fue puesto en primer plano por el funcionalismo de Bronislaw Malinowsky, quien propuso considerar las manifestaciones de vida y cultura de los grupos "primitivos" como funciones

adaptativas tendientes a satisfacer necesidades básicas, biológicas determinadas 8.

De este postulado original se han desprendido los truisms sociológicos que hoy copan el habla del desarrollo, salvo que aquí la imagen del "subdesarrollado-presa-de-sus-necesidades" reemplaza a la del paupérrimo "salvaje" del funcionalismo malinowskyano.

Pero las "necesidades básicas" no son de ningún modo el terminus ad quem de la condición humana; plantear lo contrario -como lo sostiene groseramente el discurso del desarrollo- es equiparar al hombre con un mono selvático, que también tienen sus "necesidades primarias", determinadas por los instintos y la biología de su especie. El concepto es falaz, pues obvia lo que hay de antropológico e histórico en los requerimientos humanos.

Es sabio que muchas necesidades humanas pretendidamente "naturales", resultan ser condiciones impuestas por grupos de poder, que producen codificaciones del tipo modas, estilos de vida o parámetros de consumo, validándolas como "necesidades sociales imprescindibles de satisfacer".

8 "El concepto de necesidades elementales se define como el conjunto de las condiciones biológicas y las condiciones de situación cuya satisfacción es necesaria a la supervivencia del individuo y a la del grupo". MALINOWSKY, Bronislaw: *Une théorie scientifique de la culture*, Maspero, París, 1967. P.66-67. La primera edición de esta obra data de 1944.

9 Es sin embargo perfectamente arbitrario plantear que toda sociedad reconozca la medida de su felicidad en la longevidad de sus miembros, en su nivel de educación y en la "decencia" (?) de sus vidas. Véase, PNUD: *Desarrollo Humano - Informe 1990*, Tercer Mundo editores, Bogotá, 1990.

Organismos internacionales como la ONU también promocionan sus propios esquemas de necesidades y formas de satisfacción, como el que está implícito en el llamado "enfoque del desarrollo humano", que privilegia la "esperanza de vida", el "acceso a la educación" y el "disfrute de un nivel de vida decente" -sic-, como índices supuestamente universales de bienestar social 9.

Entre la necesidad y la demanda de los grupos existe un hiato, determinado por la ubicación simbólica de la demanda respecto a la carencia biológica, que ésta no puede traducir término a término por cuanto ambos órdenes son heterogéneos entre sí. Podemos entonces entender, por ejemplo, que si bien la fisiología orgánica de los seres humanos requiere líquidos para su funcionamiento, será la demanda cultural de los franceses la que determine que dicho requerimiento habrá de satisfacerse con agua de Vichy, como los alemanes lo harán con cerveza y otros con "la chispa de la vida": Coca Cola. Es esta configuración simbólica de la necesidad lo importante; por ella se reubicar las necesidades, pasando del plano natural al orden de la cultura: eso es lo que expresa la demanda.

EL TOPOS DE DESARROLLO 10

El concepto de demanda es ampliamente usado en Economía, pero en ese contexto teórico su sentido se restringe a explicar las transacciones efectivas en moneda que se realizan en el mercado de un bien, sea que se considere una transacción individual o agregados diversos. Aún así entendida, la demanda es todavía una expresión simbólica (es decir, en dinero) del valor de un bien para un consumidor, no el índice monetizado de la necesidad del demandante.

Si el monólogo del desarrollo sobre la pobreza se formulara en base a las demandas de los grupos y no a las necesidades que éste les atribuye, estaría incorporando en la discursividad social legítima, el habla de estos sujetos; pero entonces, el desarrollo dejaría de ser ventrilocuo y sus términos pasarían a ser una resonancia más en la caja de voces que es la sociedad.

Hoy el discurso del desarrollo "funciona" porque hay un poder que lo impone, una discursividad que lo promulga y una institucionalidad que lo sostiene. Estos mecanismos lo sustentan. Si uno de ellos fallara, el estatuto de su legitimidad se derrumbaría.

La idea de desarrollo es central en la "epísteme" que preside la explicación sociológica de los expertos. La multiplicidad de objetos que se piensan bajo su óptica conforman un montón heteróclito, en el que se cuentan por igual los individuos, las sociedades, la producción, la historia, etc.

Por el sentido del "desarrollo" se estaría expresando una condición de la existencia misma de estos objetos, de modo que fuera de sus límites conceptuales no habría como entender su historia, describir sus procesos, explicar sus cambios. Particularmente, ¿en qué esquema racionalizador se podrían inscribir las dinámicas de la acción social si no se pensarán a través de él?.

Semánticamente el término está ligado a progreso, evolución, proceso, avance, historia, bienestar y hasta civilización. En el eje de sus correlatos opositivos podríamos situar atraso, estancamiento, marginación, barbarie, etc.

10 En Aristóteles y en la retórica medieval, un "topos" (en plural "topoi") designaba un lugar común argumentativo, ciertas ideas y razonamientos estereotipados que un orador podía utilizar en función de la dirección de su discurso sin tener que demostrar su validez: un "passe-partout", un término comodín. El lingüista Oswald Ducrot señala que el rol de un "topos" en el discurso es asegurar el paso de un argumento a una conclusión, pero su valor semántico, propiamente, sería nulo. Ver: BARTHES, Roland: *L'aventure sémiologique*, Seuil, París 1985 y DUCROT, Oswald: *Polifonía y argumentación*, Universidad del Valle, Cali 1988.

Pero, ¿a qué refiere exactamente el desarrollo?.

En primer lugar -aunque de manera no siempre declarada-, a un tipo y a un volumen de producción y consumo de bienes materiales, que se postulan como signos distintivos de las sociedades modernas. Con ellos se promueven al mismo tiempo un determinado modelo de sociedad, legitimaciones sociales específicas y aparatos de mediación política particulares. Aquí se alínean: el capitalismo, sistema considerado idóneo para estimular la producción y llevar bienestar a la población; por consiguiente, la empresa privada y la moral del lucro; y, por último, la democracia liberal-parlamentaria.

Estas "peticiones de principio" no se revelan abiertamente. Más bien se enmascaran en racionalizaciones que sostienen su "superioridad intrínseca" respecto a lo que puede ofrecer cualquier otro tipo de sociedad y de organización productiva o política 11.

Los especialistas han postulado diferencias significativas entre el crecimiento económico y el desarrollo propiamente

dicho, pero más que frutos analíticos tangibles, sus reflexiones parecen tan solo haber alimentado la especulación teórica, porque de ellas no han surgido líneas claras que nos permitan precisar qué es el desarrollo. Montos de inversión pública y privada, ahorro interno, producto bruto, ingreso per capita, consumo de energía fósil por habitante, dimensión del sector primario versus tamaño del secundario y el terciario, etc., son índices que han sido propuestos para medir el desarrollo, sin que por lo tanto se establezca consenso sobre aquello de lo que trata.

Por su inasible sentido, el término "desarrollo" no parece prestarse a una delimitación epistemológica clara; más que un concepto analítico, se trataría de una "noción" que designa de manera aproximada un objeto teórico.

En el discurso, el término parece tener la función de nexo que hace posible enlazar eslabón tras eslabón las frases, lo cual permite al discurso concreto articularse y progresar en determinada dirección; sin embargo, su rol principal allí se revela mucho más argumentativo que funcional o descriptivo, puesto que lo que buscaría no es referir determinadas

11 Es lo que sostiene, aunque sin sutilezas, las tesis de Francis Fukuyama - basadas en las lecturas de Hegel hechas por Kojève -, con las que quisiera probar que con el derrumbe del "socialismo real" y la recomposición de la hegemonía del capitalismo, la humanidad asiste al "fin de la Historia", al "último paso de la evolución ideológica de la humanidad y de la universalización de la democracia liberal-occidental, como forma final de gobierno humano". Ver: FUKUYAMA, Francis: ¿El fin de la Historia?, publicado en suplemento por el diario argentino Página 12, Buenos Aires, 1 de Julio de 1990, texto que reproduce una conferencia dada por el autor en la Universidad John Olin de Chicago. También KOJEVE, Alexander: Introduction á la lecture de Hegel, Gallimard, Paris, 1968.

propiedades del objeto que nombra, sino vincular la enunciación específica en la que se realiza con el sentido de otros discursos, en los que la palabra "desarrollo" está revestida de connotaciones positivas y legitimadas.

Podemos ilustrar cómo opera esta función argumentativa analizando parte del reciente discurso del Presidente ecuatoriano en la ONU a propósito del conato de enfrentamiento bélico habido entre Ecuador y Perú. En ese foro internacional el Presidente instó al país vecino a desarmarse y se comprometió a hacer lo mismo con el Ecuador, para detener la posibilidad de guerra y disponer así de mayores recursos destinados a "impulsar el desarrollo económico y social de nuestros pueblos".

¿Era evidente por sí mismo lo que el Presidente quiso decir al mencionar el tópico del desarrollo en ese foro? ¿Se puede presumir que todos los auditores asignaron iguales referencias a lo escuchado? Al parecer el presidente habló asumiendo un significado compartido con sus destinatarios diplomáticos y con los pueblos del Ecuador y Perú, a quienes también estaba dirigido su mensaje. Pero si se analiza el uso efectivo del término "desarrollo" en el contexto de enunciación del Presidente de la República y en

la perspectiva de las consecuencias que su discurso perseguía generar, se encontrará que el efecto al que apuntaba era otro.

El objetivo de su utilización en dicha circunstancia de habla era validar la buena intención del Ecuador en el conflicto con el Perú, atestada por la declaración presidencial que proponía trocar el difereando por desarrollo..., algo que se entiende bueno por sí mismo y que el Presidente no necesitaba probar ni definir. Y eso no solo por los propios deméritos de la guerra, sino ante todo por los méritos generalmente acordados al desarrollo 12.

Se demuestra entonces que el empleo de la palabra "desarrollo" en el discurso es ante todo argumentativo, es decir, persigue hacer derivar el sentido de la enunciación hacia valorizaciones y calificativos legitimados, que se toman como hechos incontrovertibles. El fenómeno corresponde a lo que en retórica se denomina "delocutividad" o "derivación delocutiva" (DUCROT, Oswald: Op. cit.) y revela que el término interrogado no es simplemente descriptivo de las condiciones sociales y económicas de determinadas sociedades, como aparenta serlo; se trata más bien de un postulado, de una argumentación en sentido pleno.

12 Considerando pragmáticamente, el "discurso del desarrollo" muestra sus efectos en la acción que ejerce tanto sobre quien enuncia, como sobre sus destinatarios: a unos y otros los induce en determinada dirección perceptiva, comprensiva y práctica. Mientras que unos quedan constituidos como sus sujetos agentes, a los otros se les asigna el lugar receptor, supuesta fuente de demanda de tal discurso.

La doxa pública lo ha acogido sin restricción alguna y hoy es uno de sus "topoi" favoritos. Medios de comunicación, sindicatos, partidos políticos, organizaciones campesinas y movimientos sociales de todo tipo, reclaman por él, sin contar que el Estado tuviera poco que decir si el término desapareciera de su discurso.

Para el imaginario colectivo el desarrollo es la gran panacea, sin que por esto acierte con una definición que revele lo que significa. Es su sueño de opio, un paraíso artificial, la imagen holográfica del deseo colmado, una especie de fantástica "Invención de Morel" económica; en fin, una elaboración ilusoria que atrae las conciencias optimistas hacia la luz brillante de los días mejores que nos promete.

EL OTRO ROSTRO DEL DESARROLLO

El habla del desarrollo no es una aséptica disertación "técnica" acerca del proceso económico, la naturaleza del subdesarrollo o la condición social de los "pobres". Más que eso, las categorías y conceptos con que esta se construye nos proponen una racionalidad de contornos específicos, esto es, tanto una manera de comprender el mundo y a nosotros mismos, "subdesarrollados", como una forma de mostrarnos frente a otros, como sociedades modernas.

Los grupos de "pobres" y "tercermundistas" son hoy el equivalente de lo que en

siglos de expansión del colonialismo, fueron los "primitivos" y "salvajes", en quienes a duras penas se reconocía la condición de seres humanos.

La imagen del "subdesarrollado" macrocefálico, desnutrido y parasitado se perfila en el entresijo de los términos que construyen el discurso del desarrollo, que promueve a la existencia su figura por simple artificio de lenguaje. Con este material las sociedades subdesarrolladas han construido su autorepresentación, quedando ipso facto atrapadas en una alineación constitutiva, por cuanto no existen sino en y por el lenguaje del "otro", con el que se nombran.

Este discurso por el que el "subdesarrollado" se reconoce y en el que se construye su identidad, está plagado de la normatividad derivada de los valores y patrones que conlleva, de las propuestas de sistemas de sociedad que acarrea, de la adscripción a procesos históricos que induce, referidos siempre a contextos exógenos. Con ello el "subdesarrollado" queda tachado en su condición de ser social, histórico y de cultura, y se convierte en imagen caricaturesca que se mira arrobada en el espejo narcicista del desarrollo.

El lugar desde donde éste habla es el de los países en donde la "civilización material" (Braudel) se ha desplegado por todos los ámbitos de la vida social, de modo que ella es la forma general de vida de la sociedad. Esta no es sin embargo la condición predominante en otros contextos

sociales, en los que el capitalismo comparte el trabajo y la producción con formas económicas campesinas, comunitarias, etnoculturales, etc., que tradicionalmente no se han regido por la lógica de la acumulación. Frente a ellas, el desarrollo es una circunstancia externa, aunque por la posición dominante en que ha logrado situarse, supedita todas sus posibilidades futuras de sobrevivencia.

Existen evidencias fehacientes de que estas poblaciones se han vuelto "pobres" por efecto directo del desarrollo, que ha pulverizado sus nexos de cohesión y alterado sus racionalidades de reproducción social y económica. Como consecuencia de la supeditación a la producción mercantil, el equilibrio orgánico de estas comunidades con su entorno natural y cultural se ha roto y hoy muchos de sus miembros están enfermos o se han vuelto mendigos en las ciudades.

La posición egocéntrica en que se sitúa el desarrollo al considerar sujetos histórica y culturalmente disímiles, lo induce a anular sus diferencias y a buscar en estas sociedades los valores que son los propios del desarrollo, como si estos fueran universales o constitutivos de la "naturalidad humana". Así, es característico que

los especialistas concluyan que determinado grupo vive en la pobreza más abyecta, solo porque no responde a los parámetros con que se identifica la vida material y cultural de las sociedades de origen de los expertos 13.

Bajo esta concepción etnocentrista, han sido listadas las "necesidades básicas", "técnicamente formuladas", como si se tratara de tablas periódicas de elementos o taxonomías de especies naturales y no valores relativos a procesos históricos y culturales específicos.

En su autoreferencia, el desarrollo se asume como el que supuestamente "sabe" lo que son las necesidades del otro y lo que le es "conveniente"; invocando un supuesto "realismo" (del cual simula tener el secreto), está dispuesto a dictar los cursos próximos que el otro debe seguir para colmar sus carencias.

LA RITUALIDAD EN EL DISCURSO DEL DESARROLLO

Como lo ha señalado brillantemente Foucault, "en toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada, organizada y redistribuida por un cierto número de proce-

13 Sin embargo, Claude Lévi-Strauss señala que "entre los supuestos salvajes, la mortalidad infantil, por una parte, y la debida a las enfermedades infecciosas, por otra, -si uno se limita entendiéndose bien, a tribus exentas o contaminación exterior-, están lejos de ser tan grandes como se tendería a creer". LEVI-STRAUSS, Claude: Mirando a lo Lejos, Emecé, Buenos Aires, 1986. P. 31.

dimientos" (FOUCAULT, Michel: El orden del discurso, Tusquet, Barcelona, 1980).

En nuestra sociedad, son los "expertos" los sujetos designados para hablar del desarrollo, de acuerdo a un estatuto institucionalizado que confiere legitimidad a sus "actos de habla".

Entre los dispositivos sociales que consolidan dicho estatuto, habría que situar en alto lugar aquel que se realiza en foros, encuentros y reuniones especializadas, en que el poder de los especialistas se pone en escena con los rodajes de su "saber técnico": poder cuidadoso de no ser cínico, aunque tampoco inhibido de mostrarse.

Un foro de especialistas no es un andino mercado de intercambio de información especializada, en el que se hacen los balances del estado de las reflexiones, se evalúa la ejecución de acciones, se contrastan ópticas o se juntan experiencias dispersas. Su verdadera función está en otra parte, en el ámbito de la representación simbólica, en la profusa ritualidad que allí se despliega. Por eso en los cónclaves de expertos la comunicación tiende a tener un valor casi nulo, por lo menos si nos atenemos a lo que circula como contenidos semánticos de cuanto se dice: fórmulas cifradas y repetitivas, discursos sobrecodificados, sentidos esclerosados.

Ciertamente, la función de estos foros no es propiamente comunicacional. Es más

bien litúrgica: lo que importa es el hecho de que allí se reúnan quienes están autorizados a hablar en nombre del desarrollo, confirmandose en su estatuto los unos frente a los otros, no el contenido propositivo de lo que se diga.

En general, el lenguaje de esta pseudo comunicación es reificado y sin espesor, lo que demuestra que su función para los sujetos no es tanto el "decir", cuanto el "exhibirlos" ante la comunidad de expertos como sujetos constituídos por los mismos universos semánticos.

El despliegue de los encuentros tiene mucho de la "parada de cortejo" de un animal: aquí la comunicación no es lo más importante. De lo que se trata ante todo es de movilizar mecanismos sociales mediante señales apropiadas, tendientes a afianzar la hegemonía del discurso del desarrollo en el seno de la discursividad social, junto con el rol prefijado de los sujetos que son sus operadores.

Como en cualquier rito, las reuniones de expertos autorizados asignan a las palabras la función de escandir la representación ritual en la que estos participan y no, propiamente, la de transmitir mensajes. La interpelación imaginaria de los oficiantes del rito marca el "más allá" mítico en que se sitúa el desarrollo y señala el norte magnético que nos conduciría hacia él. Al exterior, los foros muestran quienes son los que socialmente pueden decir la "verdad" del desarrollo; hacia adentro, permiten a los especialis-

tas, sujetos al discurso compartido, al sentido común, identificarse unos con otros.

Los signos de esta "comunicación vacía" aparecen claros: casi siempre las conclusiones a las que llegan los seminarios de especialistas han sido previamente tomadas; las discusiones que se generan son muy localizadas y se mantienen en un marco discursivo estrecho, definido de antemano; en el nombre de un supuesto "pragmatismo", los foros evacúan casi siempre toda discusión que se tilde de "académica" y constriñen a los participantes a fronteras semánticas y léxicas preestablecidas. Sin duda, los foros operan como mecanismos de legitimación del poder/saber que poseen las comunidades de expertos, en las que el propio objeto del desarrollo no entra en consideración mas que de manera tangencial, a modo de coartada de la comunicación.

La semiótica que se despliega en las intervenciones públicas de los "expertos", el uso del vestuario, los gestos y la utilización del cuerpo y voz, es hipercodificada: la "puesta en escena" de su gestualidad es monótona, mesurada, sin pasión: no trasluce compromisos existenciales; en una palabra, no es humana, está calcada de la acción de una máquina, de un preciso robot.

En la última instancia, lo que busca esta "disciplina del cuerpo", -esta "tecnología del gesto"-, es apuntalar límites cerrados de sentido en el discurso y para ello despliega una gestualidad acorde, en un

intento por vaciar de su densidad polisémica al lenguaje, tornándolo un artefacto moldeable, restándole posibilidad de decir y hacer entender más de lo que el hablante quisiera.

LA ENUNCIACION DEL DESARROLLO Y SUS APARATOS

El discurso del desarrollo ha investido plenamente múltiples aparatos institucionales, tanto del Estado como aquellos que representan a gremios urbanos y rurales, pasando por las llamadas "organizaciones no gubernamentales" (ONG's).

Estos aparatos de soporte son los canales por los que circula fluída la verdad interesada del desarrollo y desde donde se irradia a la sociedad entera. Sin el apoyo del brazo secular del poder y del estado-institución que ha generado la discursividad del desarrollo, no fuera posible que sus enunciados funcionen como verdad, es decir, como retícula elemental y común de sentido, estatuída por aquellos "saberes" mediante los cuales hemos venido a cifrar y descifrar nuestra galaxia social. Por su intermediación se plantean como evidentes determinados recortes y codificaciones hegemónicas (tipo "todo el mundo anhela la riqueza y el bienestar", "hay que buscar el progreso social"), que conducen a entender de cierta manera las prácticas sociales, al tiempo que se reprimen otras.

El Estado, en particular, sostiene como propia la enunciación del desarrollo. El

CONADE, por ejemplo, produce voluminosos Planes Cuatrianuales, Planes de Acción Anual y Planes de Inversión, que catalizan el imaginario social en torno al mítico tema del desarrollo.

Pero no son solo los sujetos de la enunciación del desarrollo los que han sucumbido ante la imposición de sus paradigmas. Aquellos que han padecido sus efectos perversos también se han tornado funcionales a su discursividad, al redefinirse como sus demandantes.

Campesinos y líderes barriales hablan hoy empleando los términos típicos del

saber tecnócrata, lo que revela su plena incorporación al registro discursivo del desarrollo, a partir del cual han venido a percibir e interpretar su propia experiencia social.

En este fenómeno se manifiesta un importante cambio acontecido en la discursividad propia de esos grupos. Por la sujeción discursiva en la que se encuentran frente a los términos de la alocución del desarrollo, éstos se han visto obligados a incorporarlos como estrategia comunicacional diseñada para captar al otro, al experto funcionario, y para ser tomado en consideración por aquél.

El arte de diferenciar

Diálogos con César Verduga

Ninfa León



FUNDACION GRUPO ESQUEL ECUADOR

LA EMPRESA LECHERA DE LA SIERRA NORTE*

Jaime Borja Torres**

Los empresarios lecheros de la Sierra Norte, no constituyen un grupo homogéneo, sus diferencias se expresan en comportamientos empresariales diferentes.

NOTA ACLARATORIA

El presente estudio se efectuó a través de dos caminos: se examinó en primer lugar una serie de textos relativos al tema; en segundo lugar, y sobre la base de la información así recopilada, se elaboró una encuesta que se aplicó posteriormente a 70 empresarios lecheros de las provin-

cias de Carchi, Imbabura, Pichincha y Cotopaxi, donde se concentra el grueso de la producción lechera del Ecuador.

Para aplicar las encuestas se recurrió a los registros de asistencia técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería y se procedió a distribuir los formularios de encuesta en función del número de empresarios registrados por provincia.

* Tomando del Estudio: "El empresario Lechero en el Ecuador", realizado por el autor en 1989, a pedido de CEPAL/FAO.

** Sociólogo y Analista Agrario, Director General del CAAP.

Así es como correspondieron 10 encuestas a Imbabura, 30 al Carchi, 20 a Pichincha, y 10 a Cotopaxi. No fueron incluidos los casos atípicos que pudieran distorsionar los resultados. Se contrató como encuestadores a médicos veterinarios conocedores de la marcha de las empresas lecheras, con las provincias seleccionadas.

La encuesta se aplicó agrupando a los empresarios según las semejanzas que presentaran respecto a las condiciones geográficas y ecológicas, los volúmenes producidos, la forma de vincularse al mercado.

Se realizaron además ejercicios de regresión entre algunas de las variables cuantitativas que se emplearon; los resultados de dichos ejercicios permitieron afinar la tipología y fueron incorporados al texto como respaldo de los hallazgos realizados.

LOS DISTINTOS GRUPOS DE EMPRESARIOS

Los empresarios lecheros de la Sierra Norte no constituyen un grupo homogéneo; por el contrario, difieren en una serie de aspectos fundamentales que nosotros hemos resumido en ocho variables: la superficie de que disponen, el nivel de tecnificación, los rendimientos obtenidos, el número de trabajadores permanentes, la dotación de unidades bovinas, la superficie dedicada a pastos, la parte de la producción destinada a la

agroindustria pasteurizadora, y la provincia en que se localizan. Estas diferencias determinan a nuestro juicio comportamientos empresariales diversos.

Por un lado tenemos a un empresario de corte "rentista", que centra su actividad económica en el manejo extensivo de sus recursos, que actúa en función de la ganancia global y no de la ganancia marginal que puedan reportarle las inversiones adicionales, que mantiene un bajo nivel tecnológico y lo modifica lentamente, y que centra su gestión en la posibilidad de conseguir aumentos de los precios negociando con el sector público.

Este comportamiento contrasta con el del empresario de características intensivas, es decir, aquél que introduce innovaciones tecnológicas y nuevas combinaciones de factores, elabora nuevos productos, busca obtener ganancias marginales y enfrenta el riesgo económico. Este tipo de empresario está vinculado a la lógica de la plusvalía relativa. Tal como los describe Shumpeter, estos modelos de comportamiento empresarial constituyen tipos ideales. Los tipos reales resultan de combinaciones de estos comportamientos extensivos e intensivos.

Los resultados de nuestra encuesta permiten establecer la existencia de cuatro grupos de características bastantes diversas. En primer lugar, encontramos un grupo de pequeños empresarios de comportamiento extensivo, cada uno de los cuales dispone de alrededor de 112 Ha., en promedio. Constituye el grupo más

numeroso, pues 33 de los 66 empresarios investigados, esto es, el 50%, corresponden a él. Un segundo grupo es el de los pequeños empresarios de comportamiento intensivo. Si bien sus miembros disponen en promedio de aproximadamente la misma superficie que los anteriores (111 Ha.), su nivel tecnológico es más alto y los rendimientos son los más elevados de la muestra: en promedio, 15,8 litros diarios por vaca. A este grupo corresponden 12 casos, es decir, 18,2% del total. Un tercer grupo está formado por los medianos empresarios intensivos. Constituyen 14 de los 66 casos, es decir 21,2%; sus predios tienen en promedio 209 Ha., y logran un rendimiento promedio de casi 12 litros por vaca al día. Finalmente, el cuarto grupo es el de los grandes empresarios extensivos. Disponen en promedio de 821 Ha., con un rendimiento de 9,8 litros por vaca y constituyen el 10,6% del total.

El primer grupo, esto es, el grupo de los pequeños empresarios extensivos, se caracteriza por una baja carga animal por hectárea física y de pastos, un rendimiento promedio de 9,5 litros, porque envía alrededor del 60,2% de la leche que produce a la agroindustria, vendiendo el resto como leche cruda o como queso artesanal. Tiene el nivel tecnológico más bajo de todos los grupos y emplea pocos trabajadores en relación a la superficie y al número de unidades bovinas. Los empresarios pertenecientes a este grupo tienden a localizarse en todas las provincias, pero sobre todo en el cantón Mejía de la provincia de Pichincha.

El segundo es el grupo de los pequeños empresarios intensivos: tienen un elevado nivel tecnológico, 2,2 unidades de carga animal por hectárea de pastos y se especializan en la producción destinada a la industria, a la que envían 92% de la leche que producen, mientras consumen el resto en la propia finca. Emplean alrededor de un trabajador por cada 11,2 Ha., y un trabajador por cada 16 unidades bovinas. Se los encuentra generalmente en las cuencas lecheras de Cayambe y en la provincia de Carchi.

El tercer grupo, el de los medianos empresarios intensivos comparte buena parte de las características del grupo anterior: elevado nivel tecnológico, fuerte carga animal por hectárea, alto número de vacas en ordeño, especialización en el abastecimiento a la agroindustria y un número similar de trabajadores por hectárea y por unidades bovinas. Se diferencia del anterior por el tamaño de la finca y los menores rendimientos de leche por vaca. Los empresarios de este grupo tienden a localizarse en las provincias de Carchi, Imbabura y Cotopaxi.

Finalmente el cuarto grupo es el de los grandes empresarios extensivos. Disponen en promedio de una superficie y un número de animales considerablemente mayores que todos los grupos anteriores, tienen asimismo la menor carga animal por hectárea física y de pastos. Obtienen rendimientos similares al primer grupo sobre la base de un nivel tecnológico igualmente bajo. Emplean el menor

número de trabajadores por hectárea: uno por cada 26,3 Ha., y por cada 19,1 unidades bovinas. Si bien producen para la agroindustria en una alta proporción, destinan una parte importante de la leche

a la producción de quesos o a la venta de leche cruda. Tienden a localizarse preferentemente en la provincia de Cotopaxi, al sur de la ciudad de Quito y en la provincia de Imbabura.

¿DONDE SE PRODUCE LA LECHE?

La producción lechera en el Ecuador se asienta principalmente en la sierra y muy particularmente en los valles interandinos, que se extienden entre los dos ramales de la cordillera de Los Andes. La zona está entre 2.000 y 3.000 metros de altitud, con temperaturas que varían entre 12 y 15°C, y una pluviosidad de entre 1.500 y 3.000 mm anuales. En 1954 el 71,2% de la leche se producía en dicha región, en 1974 el 75,4% y en 1987 el 72,1%. Para los mismos años, la participación de la costa se había reducido de 28,8%, a 20,2% y al 21% respectivamente. Por el contrario, la producción lechera de la región amazónica se incrementó de 4,4% a 6,9 para esos dos últimos años. (Véase el anexo 4.) La producción amazónica se asienta principalmente en las estribaciones de la cordillera, particularmente en las de la zona de Baeza, del Valle del Upano y de Zamora Chinchipe.

Buena parte de la producción lechera de la región andina ha sido dinamizada por la agroindustria láctea instalada en la Sierra Norte. Los productores lecheros se agrupan en la Asociación de Ganaderos de la Sierra. En la parte norte de esta región es donde se hace más clara la división entre el valle cubierto de praderas y las faldas de la cordillera. Esta es la zona especializada en la producción de leche propiamente tal. Las cuatro provincias allí localizadas, a saber, Carchi, Imbabura, Pichincha y Cotopaxi, aportaban 42,5% de la leche que se producía en 1987 en el país. Los rendimientos de leche por vaca son mucho más altos que en otras regiones del país: un promedio de 5,5 litros por vaca al día, frente a un promedio nacional de 3,8. La carga animal es de 1,2 unidades bovinas adultas por hectárea de pastos, frente a un promedio nacional de 0,80. La producción promedio de leche por hectárea de pastos es de 1,14 litros, frente a 0,41 litros en el resto del país.

ORIGEN DEL EMPRESARIO LECHERO

La propiedad de las empresas lecheras está, en general, en manos de empresa-

rios individuales y en manos de corporaciones, compañías o sociedades jurídicas. En ese sentido la empresa lechera es, primordialmente, una empresa de tipo familiar, con un propietario único, que

actúa en su propio nombre o en el de su familia, centraliza las decisiones y asume los riesgos económicos que la actividad impone. De los 70 casos estudiados, 85,7% está constituido por empresas individuales, seis por sociedades anónimas, una es una cooperativa y las cuatro restantes pertenecen a instituciones estatales. La predominancia de la propiedad individual implica también en este caso que la decisión de hacerse propietario y la de convertirse en empresario agropecuario son ambas de carácter individual.

En el caso de los sectores terratenientes, sin embargo, esa decisión individual venía impuesta por la tradición y la familia: la propiedad se heredaba. Lo peculiar en el caso de los empresarios lecheros, por el contrario, es el hecho de que una parte significativa de ellos haya comprado la tierra. En efecto, 62,9% de los encuestados declaró haber adquirido la tierra, 4,2% la tomó en arriendo y el 32,9% restante la recibió en herencia. Es sólo en la provincia de Cotopaxi donde predomina la propiedad heredada, con el 50% de los casos, y es justamente en esa provincia donde tienen mayor importancia las grandes propiedades. En Carchi, donde tienden a predominar por el contrario propiedades más pequeñas y donde fueron más profundos los procesos de transformación de la estructura agraria, predomina la propiedad adquirida. El proceso masivo de adquisición de la tierra de parte de los empresarios actuales ocurrió principalmente entre los años 1960 y 1979, el mismo período en que se dieron las mayores transforma-

ciones y la mayor modernización de las estructuras agrarias. Sin embargo, el número de personas que accede a la propiedad de la tierra en la década actual, que coincide con las crisis económicas, no es en modo alguno despreciable.

Los empresarios lecheros provienen en general de familias vinculadas a la tierra. El 68,6% declaró que sus padres eran agricultores o ganaderos, aún cuando para muchos de ellos hubo movilidad social generacional, pasando de agricultores a ganaderos, de campesinos acomodados o administradores y mayordomos de haciendas a empresarios lecheros. El 31,4% restante proviene de familias no agrícolas, donde hay principalmente comerciantes (15,7%), pero también empleados públicos, militares, industriales y profesionales. Conviene destacar el caso de los comerciantes, dado que buena parte de ellos han sido o son comerciantes de productos agropecuarios, lo que facilita la capitalización. Este fenómeno ha sido estudiado por Archetti y Stolen (1980) en el cantón Mejía, como parte de los efectos de la dinamización de los mercados de tierras y de los procesos de capitalización rural: comerciantes mayoristas que vinculan el sector agropecuario a las ciudades, que deben rotar constantemente sus capitales, conocer los mercados, etc., invierten en tierras luego de acumular cierto capital, para posteriormente abandonar la actividad comercial. Quince de los propietarios encuestados declaran que siguen desarrollando, junto a sus tareas ganaderas una actividad comercial importante, y once

declaran haberla desarrollado anteriormente, seguramente antes de acceder a la tierra. De los quince que siguen dedicándose a actividades comerciales, sólo cinco la declaran su actividad principal. Ello ocurre en la provincia del Carchi, pero también en la de Pichincha, donde los dueños no vienen de familias agricultoras.

El 55,7% de los empresarios lecheros nacieron fuera de la capital de la república. El 31,4% nació en alguna capital provincial, 11% en una cantonal y el 8,5% restante en parroquias rurales. Esto parece de algún modo indicar que muchos de los empresarios no provienen de la aristocracia y han emergido por el contrario de los procesos de movilidad social ascendente a que dieron lugar las transformaciones agrarias de las últimas décadas. El que para estos nuevos empresarios la tierra no sea exclusivamente la forma de mantener un prestigio heredado, sino fundamentalmente una actividad económica, se expresa en el nivel educativo de los propietarios: el 52,9% tiene educación superior, 5,7% educación técnica y otro 21,4% educación secundaria. Sólo 38,6% declaran no tener profesión, entendida ésta como un conjunto de capacidades logradas tras años de formación. En ese sentido, los restantes son todos profesionales: 14,2% tienen formación en el área agropecuaria, 11,4% son ingenieros civiles, 12,9% abogados y finalmente otro 22,9% tienen diversas profesiones que van de la ingeniería química a la administración. De esta manera, el volverse empresario lechero

va la mayor parte del tiempo precedido de estudios superiores. El volverse ganadero es así, mayoritariamente, una alternativa frente a otras posibilidades profesionales.

La actividad pecuaria es para estos profesionales una opción económica. El 80,3% declara que su principal actividad económica es la agropecuaria. Para el 19,7% restante la más importante es el ejercicio profesional, el comercio u otras. Esto no significa sin embargo que los ganaderos representados en ese 80,3% no desarrollen actividades económicas complementarias, tales como el ejercicio profesional, la actividad comercial, la industria y aún la financiera. La actitud con que enfrentan estas ocupaciones parece ser la misma que domina en el manejo de la propiedad agropecuaria: las actividades complementarias son otra forma de empresa individual, en que las decisiones, los riesgos y las responsabilidades recaen directamente en su dueño.

El que la actividad propiamente agropecuaria sea la ocupación principal de esta nueva camada de empresarios queda de manifiesto cuando se considera el lugar de residencia de los propietarios. El 51,4% declara residir en la propia finca y 14,3% en la capital cantonal o provincia vecina a su propiedad. El 34,3% vive sin embargo en la capital de la república. La imagen del terrateniente ausentista se desdibuja así parcialmente. Una vez más, es en las provincias de Carchi y Pichincha, esto es, precisamente, aquéllas en que la transformación capitalista ha sido más

profunda, donde es mayor la proporción de propietarios residentes en el predio. Obviamente, esto no implica que no tengan a sus hijos o a su familia residiendo en la capital.

Si bien el manejo de la empresa se centra en el propietario de la hacienda, su organización técnico-administrativa se ha hecho más compleja. Tradicionalmente ésta se basaba en el mayordomo, reclutado entre los mestizos de los pueblos cercanos, y se completaba con mayoresales y cuentayos (Guerrero, 1975). En la actualidad, por el contrario, 51,4% de las empresas cuenta con administradores, esto es, con personal auxiliar de muy distinto nivel.

En efecto, los administradores tienen en el 26,4% de los casos, formación superior y en un 2,9% técnica. El 26,3% de ellos son profesionales agropecuarios y un 11,8% adicional disponen de formación en otras ramas de la ingeniería o son administradores de empresas. Una parte significativa es reclutada fuera del círculo de influencia directa de la hacienda: 20,6% nació en la capital de la república y 35,3% en capitales provinciales.

Sorprendentemente, los administradores con mejor formación se concentran en la provincia de Cotopaxi, lo que parece indicar que las grandes propiedades son las que recurren con mayor frecuencia a sus servicios.

El mayordomo subsiste, pero también con un nivel de calificación superior.

Administradores y mayordomos reciben calificación adicional mediante cursos de formación que duran entre una semana y un mes. La capacitación se concentra en áreas vinculadas a la innovación tecnológica, como, por ejemplo, inseminación artificial, el mejoramiento de los pastos e incluso la genética. La gestión de la empresa lechera envuelve no solamente al propietario sino también a un aparato técnico-administrativo más amplio y mejor formado, que además recibe capacitación adicional con cierta frecuencia.

La nueva modalidad imperante en la conducción de la empresa lechera se manifiesta también en los sistemas administrativos y financieros que emplea. Así, 61,4% de las explotaciones lleva registros contables, preponderantemente en las provincias de Cotopaxi, Pichincha e Imbabura. Asimismo, un 77,1% repartido homogéneamente en todas las provincias, tiene planes de explotación de las fincas. El 67,1% de las explotaciones realiza balances contables y lleva inventarios. Finalmente, 15 de las 70 explotaciones han incorporado sistemas de computación, que se utilizan no sólo en la contabilidad, sino también para llevar registros de producción, de partos, de sanidad animal, etc. Las provincias de Cotopaxi y Pichincha son las que hacen mayor uso de estos sistemas. Es así como esta introducción se ha visto acompañada por la apertura de servicios de computación para las empresas lecheras.

Resulta difícil definir con precisión las

razones que llevaron a los empresarios a dedicarse a la actividad ganadera; algunos motivos tienden sin embargo a predominar. Aquellos que fueron agricultores o provienen de familias terratenientes fueron indudablemente movidos por la mayor rentabilidad de la actividad pecuaria: para entenderlo, basta comparar la evolución del precio relativo de la leche con la del precio de la papa, un producto normalmente competitivo. A esto hay que añadir la mayor protección brindada por el Estado a la actividad lechera, particularmente por medio del crédito. También se esgrime como motivo la idea de que la actividad ganadera presenta menores riesgos naturales y económicos y tiene mayor estabilidad que la propiamente agrícola. La actividad papera es, como dicen muchos ganaderos, una especie de lotería: a veces se gana mucho, pero otras veces no se sacan ni los gastos.

Otra razón normalmente citada tiene que ver con las relaciones laborales y el temor a la reforma agraria. La actividad lechera emplea menos fuerza de trabajo que la agrícola; la posibilidad de conflicto laboral es, por tanto, menor. Pero precisamente por ser tan alta la proporción entre la superficie y el número de trabajadores, mayor es también la posibilidad de que éstos exijan la aplicación de la reforma agraria al predio, de modo que los empresarios deban pesar bien el valor real de la primera ventaja. Otras de las razones esgrimidas tienen que ver con las posibilidades de cambio tecnológico que ofrece la actividad lechera.

En lo que toca a los sectores no terratenientes, el deseo de convertirse en empresario lechero parece estar ligado, entre otras cosas, a una idea de prestigio, cuando el llegar a serlo pueden entenderse como una forma de ascenso social. Un comerciante agropecuario o un antiguo mayordomo pasan a formarse normalmente una idea distinta de sí mismo cuando se convierten en hacendados. Pero el volverse empresario no sólo implica para ellos un manejo de haciendas vinculado a la idea de prestigio tradicional, sino un cambio de nivel económico. Muchos empresarios destacan en este sentido el rango que otorga el tener propiedades, pero también la importancia de tener una fuente de ingresos. Otras de las razones esgrimidas tienen que ver con el ejercicio de la profesión: por ejemplo, el ingeniero agrícola o el veterinario que buscan aplicar sus conocimientos en una propiedad determinada. Finalmente, para un buen número de empresarios de origen urbano el volverse empresario agropecuario tiene que ver con cierta imagen del campo: como lugar de descanso, de tiempos más pausados etc., pero siempre en referencia a la ciudad. En muchos de ellos, sin embargo, esa visión bucólica no implica que la hacienda no sea tratada con parámetros de estricta eficiencia económica.

Es evidente, sin embargo, que junto a estas actitudes progresistas, hay motivaciones más tradicionales, particularmente en los predios vinculados a la vieja clase terrateniente. En estos casos siguen teniendo validez razones como la

herencia y la tradición: por lo demás aquí no se trata tanto de convertirse en empresario lechero, como de seguir siéndolo.

Por otro lado, esto condiciona decisivamente su actividad empresarial.

HACENDADOS Y EMPRESA LECHERA

Las primeras plantas procesadoras de leche, que tenían por lo demás un carácter eminentemente artesanal, se remontan a las primeras décadas del siglo. Su producción estaba destinada a la elaboración de queso, mantequilla y más tarde de leche en polvo, tanto para el mercado urbano como la exportación. Es más bien a fines de los años cincuenta e inicios de los años sesenta, cuando surge la moderna industria láctea. En efecto, recién entonces se instalan plantas para el procesamiento masivo de leche pasteurizada destinada al consumo humano de los grandes conglomerados urbanos.

Lo particular de la industria láctea ecuatoriana es el papel desempeñado por los mismos hacendados en su creación. En efecto, los mismos ganaderos tuvieron un papel destacado tanto en la constitución de ILESA (Industria Láctea Ecuatoriana S.A.), localizada en la provincia de Cotopaxi a mediados de los años cincuenta, y la Pasteurizadora Quito se creó como empresa mixta, con participación del Municipio de Quito, la Cámara de Agricultura de la I Zona y 72 ganaderos. La creación de la Avelina por parte de la familia Plaza o de la marca de derivados González constituyen otros tantos ejemplos de la participación de los propios ganaderos en la formación de las empresas procesadoras.

FACTORES QUE AFECTAN EL COMPORTAMIENTO EMPRESARIAL:

EL ESTADO

Para los empresarios lecheros las políticas de precios, de salarios, de fomento agropecuario, de crédito y cambiaria son las que más afectan a la actividad agropecuaria en general y lechera en particular. Con seguridad ninguna política suscita mayor unanimidad que la política de precios, cuyos efectos son valorados globalmente como negativos. La política de

precios guarda relación con dos elementos: el precio de la leche, tanto al productor como al consumidor, y los precios de los insumos agropecuarios. Ambos son sumamente sensibles a la coyuntura, que puede estar justamente marcada, por ejemplo, por fuertes elevaciones en los precios de los insumos como efecto del alza del tipo de cambio y el encarecimiento financiero de las importaciones, o por rezagos en las alzas de los precios de la leche pagados al productor.

La encuesta revela que el 100% de los encuestados está disconforme con la

política de precios y 65,7% considera que debe ser revisada. Cuando los empresarios hablan de precios se refieren explícitamente tanto al precio para el productor de la leche como al precio de los insumos. Sin embargo no todos parecen percibir la relación entre el alza de los precios de los insumos y la política cambiaria. En efecto, sólo 10% de los encuestados considera que la política cambiaria debería ser revisada. Pero también es probable que esta actitud esté igualmente asociada con las ventajas que ese 10% atribuye al hecho de contar con un tipo de cambio alto para poder llevar a cabo exportaciones agropecuarias serranas distintas de la producción lechera.

El más alto porcentaje de los que argumentan la necesidad de modificar la política de precios de la leche se localiza en la provincia de Cotopaxi, donde predominan las grandes haciendas; un porcentaje intermedio se encuentra en la provincia de Pichincha, y uno bastante menor en las provincias de Carchi e Imbabura. Resulta difícil explicar esta situación. Probablemente guarda relación con el hecho de que las empresas situadas en las provincias del norte (Carchi, Imbabura) tienen el mercado colombiano como alternativa frente al mercado interno. Debe recordarse también que las empresas pequeñas del norte entregan una parte menor de la leche que producen a las plantas pasteurizadoras y que el precio de venta para ellas es mayor.

Sería imprescindible indagar también qué efectos podría tener la modificación de la

política de precios en cada uno de los distintos tipos de empresa que hemos definido. Se podría postular la hipótesis de que las empresas más tecnificadas pasan en este momento por una situación más difícil, dado el alto componente importado de su aparato tecnológico. Las devaluaciones del sucre, los depósitos previos y el aumento de las tasas de interés han encarecido sustancialmente las importaciones de insumos.

En efecto, en el momento en que se realizó la encuesta, los empresarios que vendían leche cruda percibían 57,5 sucres por litro, mientras los que la vendían a intermediarios recibían 52,4 sucres y 53,3 sucres los que lo hacían a la industria pasteurizadora. Debe tenerse en cuenta también que 51,4% de los empresarios estima que la utilidad empresarial se ha reducido en los últimos 5 años, 38,6% considera que se ha incrementado y un 10% final que se ha mantenido igual. En tanto en la provincia de Carchi, en que predominan las empresas con mayor tecnología como en la de Cotopaxi, en la que están las grandes haciendas de tipo extensivo, donde es más fuerte la idea de que la rentabilidad ha evolucionado desfavorablemente.

Los márgenes de utilidad declarados por los empresarios encuestados en las provincias de Carchi, Imbabura y Cotopaxi van de unos mínimos de entre 2 y 8% a unos máximos de entre 50 y 56%, lo que da un promedio de 29%. La provincia de Pichincha declara por el contrario una utilidad mucho más baja, que oscila entre

un mínimo de -12% y un máximo de 20%, esto es un promedio no ponderado de 4%. No parece haber explicación satisfactoria para estas cifras.

Conviene recordar, sin embargo, que hay que tomar con extrema precaución estos datos, pues normalmente los encuestados los alteran en función de las expectativas del momento. El informe titulado "Determinación de Costos de Producción de Leche en la República del Ecuador" (W/S 2074) elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Roma en julio de 1986 y basado en encuestas detalladas a 12 fincas, da cuenta de una utilidad promedio de 26%, con mínimos de 1,1% y máximos de 39,9%. De acuerdo con esta encuesta la utilidad media era de 34,1% en el Carchi, 1,1% en Cayambe, 26,5% en Machachi y de 28,8% en Cotopaxi. El informe explicaba el caso de Cayambe por los mayores costos en la alimentación del ganado y los gastos generales más elevados que afectaban a los hacendados. Por otro lado, al comparar ambas fuentes de información se hace visible que las utilidades declaradas en Carchi y en Pichincha son inferiores a las que establecen los datos más rigurosos de la FAO, mientras se mantienen más o menos a la par en relación a la Provincia de Cotopaxi.

A diferencia de la política de precios, no hay excesivas quejas contra las políticas cambiarias; sólo el 10% cree que hay que modificarlas. Por el contrario hay un amplio consenso sobre la necesidad de

cambiar la política de fomento agropecuario. Bajo esa denominación se incluyen tanto las políticas relativas a subsidios, a aranceles para las importaciones del sector, a la inversión en infraestructura productiva, la generación y transferencia tecnológica que debe modificarse la política de fomento: ninguna otra política concita tan alto grado de rechazo. Esta casi unanimidad guarda relación con la necesidad global de que el Estado mantenga una política de subsidios hacia el sector lechero y garantice al mismo tiempo el derecho a la propiedad privada. Como veremos más adelante, éste es uno de los planteamientos centrales de los gremios empresariales.

El alto nivel de coincidencia sobre este tipo de medidas proviene de la situación actual de los empresarios lecheros, afectados por la crisis y las políticas de ajuste económico. Estas han contraído el mercado interno y acentuado su segmentación, encarecido la tecnología, aumentado el costo del dinero, y provocado otra serie de efectos negativos para los empresarios, por lo que no es de extrañar que exijan una nueva política estatal. Para los empresarios más modernos, el aumento del costo de la tecnología y el control simultáneo de los precios ha significado una merma en sus utilidades y los ha obligado a reducir el nivel tecnológico. Por su parte, los empresarios más atrasados, reclaman aumentos en los precios para compensar sus costos unitarios más altos.

En lo que toca a la política de créditos, los empresarios hacen ver la necesidad de que se amplíen o se conserven al menos los subsidios. Esta actitud se ha acentuado fuertemente con la crisis. En efecto, 67,2% de los empresarios juzga que esa política es desfavorable en razón de las tasas de interés y del tipo de crédito que impone. El 32,8% restante la considera favorable, justamente porque recibe créditos a tasas de interés subsidiadas. Por otro lado, aquellos que consideran que la política debe modificarse, es decir el 35,7%, creen que debe hacerlo precisamente en el sentido de reforzar los elementos de subsidio que tiene esa política, a saber, por ejemplo, disminuyendo las tasas de interés, estableciendo créditos preferenciales, etc.

En efecto, el 25% de los encuestados cree que el problema del crédito reside en lo elevado de los intereses, mientras que 53,4% considera que el problema radica en el excesivo trámite burocrático y la concesión inoportuna.

El 84,1% de los encuestados operaba con crédito al momento de la encuesta, principalmente proveniente de fondos públicos. El 66,1% de los que recurrirían al crédito lo hacía por medio del Banco Nacional de Fomento. Aún más, gran parte del crédito concedido por la banca privada era en realidad crédito público canalizado por ella y redescontado por el Banco Central. Este hecho se manifestaba en las tasas de interés vigentes, que eran en promedio de 24,32% en el caso de la banca pública, de 22,8% en el costo

de la banca privada y de 24,9% en el de otras fuentes. En ese momento el crédito comercial superaba el 35% en el mercado privado.

Los empresarios dependen en grado importante del crédito estatal, que en la práctica ha hecho las veces de un subsidio indirecto a la actividad pecuaria. Es así como se lo ha destinado fundamentalmente a la renovación del ganado y a la provisión de equipos e insumos (principalmente maquinaria en general, equipos de ordeño mecánico, fertilizantes y semilla para pastos.) Otra característica importante del crédito ganadero es que opera a plazos más largos que el agrícola, con un promedio de seis años para el crédito otorgado por las instituciones públicas, de 5,6 años para el entregado por las instituciones privadas y de 4,6 años para el que proviene de otras fuentes.

Otra política que es considerada negativa por los empresarios es la salarial: apenas el 2,87% la estimaba favorable. Sin embargo un número mucho más reducido que en el caso del crédito, 18,7% consideraba que debía ser modificada. La principal razón esgrimida en favor de ese cambio era el alto nivel de remuneraciones prevalecientes. Las remuneraciones de los trabajadores en las empresas lecheras se encuentran en el 61,4% de los casos en el nivel del salario mínimo legal. Es en Carchi y Pichincha, precisamente las provincias donde el nivel de tecnificación es mayor, donde se pagan remuneraciones por encima del mínimo.

Además de las bonificaciones obligatorias, el 75,7% de las empresas encuestadas entrega bonificaciones adicionales a sus trabajadores, en forma de raciones de leche o de productos, de ropa de trabajo, créditos y anticipos salariales. Esto puede deberse a dos estrategias empresariales: en primer lugar se trataría de reducir por ese mecanismo los desembolsos monetarios y de asegurar al mismo tiempo la permanencia de los trabajadores por compromisos distintos del salarial; o, en su defecto, se trataría de una forma de competir mejor en el mercado laboral. En las provincias de Imbabura y Cotopaxi parece predominar la primera estrategia, asociada por lo demás a formas de explotación más tradicionales, mientras que en Carchi y Pichincha se hacen sentir principalmente los efectos de la segunda.

Si se analizan las políticas de apoyo sugeridas por los empresarios, se hace visible la coherencia que guardan con los problemas identificados por ellos mismos en relación con las políticas públicas. Según tales sugerencias, la política de precios debería ser el principal instrumento de apoyo a la producción, seguida de cerca por la política de crédito y la de fomento agropecuario, y a mucha distancia por la política salarial y la relativa a garantizar la tenencia de la tierra. No deja de ser revelador el que la mención a la política de precios tienda a predominar claramente en Cotopaxi, mientras que en las otras tres provincias (Carchi, Pichincha e Imbabura), tengan mayor importancia la de crédito y la de fomento. En efecto, eso parece corroborar la tesis

de que las políticas sugeridas por los empresarios están vinculadas a dos tipos de estrategias de rentabilidad: precios o subsidios a la producción.

EL MERCADO

Los empresarios lecheros se relacionan básicamente con cuatro mercados: el de la leche, como mercado consumidor de la producción hacendal; el mercado tecnológico, donde los empresarios se proveen de insumos, medios de producción y asistencia técnica; el mercado de trabajo, y el mercado de compra o de arriendo de tierras. Sin embargo, no nos referimos a éste porque no contamos con información suficiente.

En lo que toca al mercado lechero, el 57,1% de las haciendas declaraba tener problemas con las empresas pasteurizadoras. Estos eran de dos tipos: el precio de la leche pagado por la industria y los atrasos en el pago por la leche vendida. Los problemas de precios son más agudos en las provincias de Carchi y de Pichincha, seguramente debido a las alternativas con que cuentan los empresarios, sea la venta directa, el mercado colombiano o incluso la producción de queso en la propia finca. El problema de atraso en los pagos parece darse sobre todo en Cotopaxi, seguramente en relación con las dificultades por que atraviesa La Avelina, la pasteurizadora más importante de la región.

La relación del empresario lechero con el mercado consumidor es fundamen-

talmente indirecta, ya que apenas 1,3% de la leche se vende directamente al consumidor, aún cuando la cifra puede estar ligeramente subvaluada. En efecto, hay que tener en cuenta que otro 7,2% de la leche se vende a intermediarios, los que a su vez probablemente la comercializan cruda. La venta a intermediarios y la venta directa al consumidor tienen mayor importancia en la provincia de Pichincha, seguramente por su proximidad al mercado de Quito. Otra alternativa que tienen los empresarios lecheros es la fabricación de queso en la propia hacienda: el 9,13% de la leche se destina a ese fin. La provincia del Carchi, con 17,6% de la leche utilizada en esa forma, y la de Cotopaxi con 9,32% son las que más acuden a esa opción. Obviamente, el mercado de la agroindustria es el principal destinatario de la leche: el 74,64% de toda la leche producida va en esa dirección.

El mercado industrial para las haciendas lecheras parece caracterizarse por un alto grado de estabilidad. El 71,4% de los encuestados declaró haber mantenido durante mucho tiempo un mismo destinatario para su producción, porque el conocimiento personal de los encargados de las compras les asegura cierta estabilidad en los precios, puntualidad en los pagos y algunos servicios adicionales. Cuando llegan a producirse, los cambios ocurren en general dentro del sector industrial, en función de las ventajas ofrecidas a los hacendados. Por otro lado, la agroindustria busca asegurarse el mercado productor prestando diversos

servicios a los hacendados, servicios que normalmente quedan estipulados en los contratos de entrega. Esta práctica se da con mayor frecuencia en las provincias en que se concentra la producción más moderna. Un 52,2% de los productores declararon recibir algún tipo de asistencia de parte de la agroindustria.

De acuerdo con la encuesta, ésta es una práctica común en las provincias de Pichincha y de Carchi, mientras está casi ausente en las de Imbabura y Cotopaxi. Las dos primeras son justamente las provincias en que están ubicadas las plantas de la Industria Ecuatoriana de Elaborados de Cacao (INEDECA), que, como se señaló en su lugar, despliega una estrategia agresiva para asegurar su mercado. Las empresas agroindustriales más tradicionales (tales como La Avelina, Quito e incluso González e INDULAC, Industria Láctea, S.A.), se comportan de modo más pausado. Recordemos que en estos casos se trata de agroindustrias vinculadas a los propios productores. Un caso excepcional parece ser el de la agroindustria Pasteurizadora Carchi, localizada en la provincia del mismo nombre y que dispone de programas de crédito para los productores.

Entre los principales servicios prestados por INEDECA están los siguientes: crédito en el 13,6% de los casos, asistencia técnica en el mismo porcentaje, insumos en el 14,8%, suero para los terneros en el 5,7% y transporte en el 4,5%. Precisamente en estas provincias (Pichincha y Carchi) se localizan por lo

demás las empresas lecheras que exhiben un comportamiento empresarial más avanzado. Esta coincidencia podría indicar que INEDECA, subsidiaria de una transnacional, ha desempeñado un importantísimo papel en la modificación de los comportamientos de los hacendados. También es concebible la inversa: que la agroindustria trata de aprovechar la existencia de empresarios con otra mentalidad para expandir su radio de acción.

Estos hechos parecen indicar que la situación descrita por Barsky y Cosse (1981) respecto al papel motor de los propios hacendados y el Estado en el cambio tecnológico está siendo sustituida en la actualidad por una en que ese papel recae en la agroindustria. Sin embargo, dada la situación de crisis actual, la acción de la agroindustria parece provocar al mismo tiempo serios problemas a los empresarios, por la alta proporción de elementos importados que requiere la tecnología incorporada a las haciendas. La agroindustria ha enfrentado esos problemas asegurando estabilidad en las adquisiciones, prestando servicios de crédito y asistencia técnica y suministrando insumos a precios competitivos en el mercado. Estas acciones tienden a ampliar la participación de las subsidiarias de las empresas transnacionales en el mercado, y a desplazar a un lugar secundario la producción de leche pasteurizada de consumo directo, toda vez que dichas empresas destinan gran parte de la producción a la elaboración de derivados lácteos, de chocolate, etc., es decir,

productos con un valor agregado más alto.

El mercado de insumos y de asistencia técnica está controlado mayoritariamente por los agentes privados que operan en él. En lo que hace a los insumos para la actividad lechera, el sector privado, constituido por las empresas distribuidoras e importadoras, cubre el 76,6% de los requerimientos de las haciendas. Le siguen en importancia las asociaciones de productores (cooperativas) con 18,85%, y los organismos públicos con el 4,56% restante. En las provincias de Pichincha e Imbabura el mercado de insumos es asegurado en un 75% por el sector privado y en un 23% por los propios gremios empresariales. En la provincia de Cotopaxi el sector privado cubre 51% del mercado, mientras que los gremios lo hacen en un 32%; el 17% restante lo asegura el Estado: Cotopaxi es así la provincia en que es más importante la participación estatal en la provisión de insumos. Finalmente en la provincia del Carchi predomina el sector privado, que cubre el 84% de las necesidades.

La participación de los gremios empresariales es particularmente activa en el campo de los fertilizantes y las semillas, mientras que el sector privado casi monopoliza el abastecimiento tanto de maquinarias y equipos, como de ganado. Como veremos oportunamente, las asociaciones gremiales realizan importaciones directas de fertilizantes, semillas y de algunos productos veterinarios.

La asistencia técnica, por su parte, es compartida de modo bastante equilibrado por el sector público y el privado. Los profesionales privados, las empresas profesionales y las agroindustriales proveen el 48% de la asistencia técnica, mientras que el sector público cubre 38,7%. El resto lo aseguran las fundaciones privadas (2,1%), las asociaciones y cooperativas gremiales (6%) y las universidades (5,2%). Sin embargo, aquí se da una suerte de división del trabajo según la cual el Estado impulsa fundamentalmente la asistencia en el campo de la sanidad animal, mientras el sector privado se ocupa de la asistencia técnica en las áreas de la reproducción, los pastos, la alimentación animal y otros. La valoración que hacen los empresarios de la asistencia técnica prestada es, en general, positiva en todos los aspectos mencionados, cualquiera sea su origen.

Finalmente, el mercado de fuerza de trabajo no parece presentar mayores dificultades a los empresarios. El 84,3% de las empresas declara que hay suficiente mano de obra disponible. Sólo en la provincia de Pichincha desciende ese

porcentaje, seguramente a causa de la competencia que presenta la ciudad de Quito. Por otro lado, el hecho de que las remuneraciones se establezcan en torno al mínimo vital da cuenta de la fuerte competencia existente en el mercado laboral. Es posible que este fenómeno constituya otra expresión de la crisis, en la medida en que, debido precisamente a ella, la ciudad ofrece en estos momentos menos alternativas ocupacionales a los migrantes temporales provenientes de las áreas rurales de influencia urbana.

El rasgo más destacado del mercado laboral es la atomización en que se encuentra: en él no hay más que trabajadores individuales que se relacionan con empresarios igualmente individuales. La organización colectiva de los trabajadores y la contratación colectiva son prácticamente inexistentes: apenas un caso conocido en Cotopaxi y otro en la provincia de Pichincha. La negociación laboral es así una relación fuertemente personalizada. Aún más, la sindicalización es vista, en general, como una fuerte amenaza para las empresas y los empresarios lecheros.

EL CONSUMO DE LACTEOS EN ECUADOR

A comienzos de los años setenta, alrededor de 27 litros de los 73 disponibles, eran de leche pasteurizada, 21 de leche cruda, 20 en forma de queso artesanal y 5 en forma de derivados lácteos de origen industrial. En 1987 los 80 litros se descomponían del modo siguiente: 16,1 litros de leche pasteurizada, 25,4 litros de leche cruda, 26,7 litros como queso artesanal, 9 litros de derivados lácteos, y 2,5 litros de leche o de productos lácteos importados. Este cambio parece estar vinculado a una mayor segmentación del mercado en función del ingreso: los sectores más pobres reducen el consumo de derivados de la

leche o lo sustituyen por leche cruda; los sectores de mayores ingresos aumentan el consumo de derivados: queso, mantequilla, yogurt, etc.

El aumento en la producción de derivados lácteos, ha sido acompañado de una diversificación de los mismos. En 1986 se produjeron 4589.152 kg. de diversos tipos de queso, 729.649 kg. de mantequilla, 508.000 kg. de crema, 1'747.365 litros de yogurt, 9.045 kg. de manjar, 598.000 litros de leche con sabor y 3'364.208 kg. de leche en polvo.

El consumo de leche y derivados se distribuye de manera desigual, de acuerdo a la región del país, al carácter urbano o rural del asentamiento poblacional, y al ingreso de la población. El consumo de lácteos entre los niños de 1 a 5 años es muy superior en la Sierra que en la Costa y en las áreas urbanas que en las rurales. El contraste entre la sierra urbana y la costa rural es particularmente acentuado: 413,8 gm. contra 65,6 gm. diarios. En esa disparidad influye no solamente la disponibilidad y accesibilidad de la leche, sino las facilidades de conservación de la misma.

La encuesta de hogares urbanos de 1975/1976 daba cuenta que las familias de Quito destinaban en promedio 11% de su presupuesto a leche y queso, frente a 9,3% en Guayaquil. En las ciudades de más de 40.000 habitantes las familias de la Sierra gastaban 9,2% mientras que las de la Costa gastaban 6,4%. También eran significativas las diferencias de gastos en lácteos por tramos de ingreso: en Quito los hogares de menores ingresos gastaban 8,5% de su entrada en lácteos, mientras que en los de mayores ingresos se gastaba 12,1%. En Guayaquil esos porcentajes eran de 6,8% y 10,9% respectivamente (Maartan Immink, 1984).

Pichincha y Guayas, consumen 79,7% de la leche pasteurizada, 84,1% del queso y 83,6% de la mantequilla (CENDES ILDES, 1982.) La gran masa de los flujos lácteos del país se dirige precisamente hacia estos centros urbanos. Hay, en efecto, dos grandes sistemas de conducción de leche: el que une las provincias de Cotopaxi, Chimborazo y Azuay y las plantas procesadoras instaladas en esas provincias, pero cuyo destino final es Guayaquil; y el que vincula las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi y Tungurahua y que se orienta hacia el mercado de Quito.

LOS GANADEROS FRENTE A SI MISMOS

Los ganaderos serranos tienen una clara percepción del carácter progresista de su gestión empresarial. Así puede despren-

derse al menos, tanto del modo en que evalúan la evolución de la actividad, las causas de los cambios, la situación actual y las tendencias futuras, como del modo en que pueden enfrentar situaciones político-económicas desfavorables. Esta

particularidad de los ganaderos serranos nos permite retomar la cuestión de la diferenciación de los empresarios, planteada en el capítulo II.

La mayoría de los empresarios lecheros estima que la producción lechera se ha incrementado en los últimos años. En efecto, el 60% de los encuestados afirma que su producción aumentó, frente a un 25,7% que considera que se mantuvo y un 14,3% que disminuyó. Es en las provincias de Carchi y de Pichincha, sede de las unidades más intensivas, donde la impresión de aumento es más fuerte, mientras que en Cotopaxi y en Imbabura donde predominan las haciendas más extensivas, tiende a prevalecer la impresión negativa.

Los empresarios que dicen percibir un aumento de la producción atribuyen el hecho a la introducción de tecnología y de mayores inversiones, mientras que los que estiman que la evolución fue negativa, lo atribuyen al cambio de propietarios, al aumento de los costos y, en menor medida, a los errores técnicos o de otro tipo imputables a los mismos propietarios. La asociación entre el aumento de la producción y la introducción de mejoras técnicas tiende a prevalecer, tal como en el punto anterior, en las provincias de ganadería más intensiva.

Un 64,3% de los encuestados juzga que su desempeño ha sido en general positivo, 25,7% lo considera estable y un 10% lo evalúa negativamente. La evaluación positiva se refiere al mejoramiento de los

índices de producción, la disminución de la mortalidad animal y el incremento del hato. Las evaluaciones negativas y de estabilidad guardan también relación con el comportamiento de los índices de producción. Esto ratifica la importancia que los empresarios asignan a su papel de agentes individuales de cambio tecnológico. La evaluación sobre los riesgos que implica la actividad lechera indica que 45,7% la considera de alto riesgo, y un porcentaje idéntico la considera medianamente riesgosa. Sobre esa base se podría conjeturar tal vez que los empresarios tienden a pensar que la mejor forma de afrontar una actividad riesgosa es, en general, el cambio tecnológico.

Los empresarios consideran ser agentes de cambio tecnológico en su actividad productiva. La mayor parte de ellos ha realizado efectivamente cambios de esa índole en el campo de la sanidad animal y en el de la reproducción y lo hizo además tempranamente, en los años sesenta y setenta. El cambio tecnológico referido al manejo de pastos y la alimentación animal es más reciente y selectivo. Se produce en los años ochenta y se concentra en las provincias de Carchi y Pichincha, donde, como sabemos predomina el empresariado intensivo.

Los cambios en las técnicas de reproducción animal han sido introducidos por el 60% de los ganaderos. Estos cambios se concentraron principalmente en las provincias de Carchi y Cotopaxi y consistieron en la introducción o mejora-

miento de la inseminación artificial mediante la utilización de pajuelas importadas. El 76,2% de todos los que efectuaron cambios en la reproducción animal lo hizo en el campo de la inseminación artificial. En el momento actual, 45,7% de los empresarios utilizan este método y un 27,1% adicional lo combina con monta controlada. Este tipo de prácticas abunda en las provincias de Pichincha y Carchi.

En lo tocante a sanidad animal, el 78% realiza prácticas regulares mediante vacunaciones, desparasitaciones y control veterinario. En los demás casos, esto es el 21,1% restante, esas prácticas se llevan a cabo de manera ocasional. Asimismo, 71,4% de los encuestados lava y desinfecta las ubres y 7,1% lleva control de mastitis.

En cuanto a cambios en el manejo de los suelos, 62,9% de los empresarios declaran haberlo efectuado, pero sólo 30% lo hizo introduciendo forrajes de ciclo corto, siembra de pastizales, drenajes y rotación de potreros. Para el resto, los cambios consistieron únicamente en la siembra de cultivos de ciclo corto, y representaron, por lo tanto, un alejamiento respecto de la especialización pecuaria. Los motivos argumentados para esos cambios en el manejo de los potreros están relacionados con mejoras en las mismas pasturas y en la producción animal. Ello se refleja en el hecho de que un 48,6% alimenta su ganado mediante una combinación de pastoreo rotativo y pasto de corte. Las haciendas que dan a sus animales solo pasto de corte representan el

2,9% de los predios y se localizan en las provincias de Carchi y Pichincha.

Ahora otro campo que ha conocido importantes cambios es el de la alimentación del ganado. A la fecha de la encuesta el 27,9% de los hacendados daba a sus animales sales minerales y un 13,1% sal yodada. Así mismo, un 21,4% complementaba la alimentación con balanceados, y un 19,2% con malezas, plátano verde, zanahoria, caña de azúcar, etc. Es en las provincias de Carchi, Imbabura y Cotopaxi donde la alimentación complementaria constituye una práctica generalizada.

De acuerdo con la encuesta, los empresarios consideran que el período de lactancia del ternero se ha reducido de 8 a 9 meses, hace cinco años, a 8 a 7 en la actualidad, y el período de destete de 140,3 días a 128,6 en igual período. La abreviación más significativa respecto de la lactancia tiene lugar en la provincia de Cotopaxi y respecto del destete, en la de Pichincha, donde la reducción fue de 120,8 días a 81,5.

Para los empresarios la incorporación de estas nuevas tecnologías se ha traducido en mejoras en los rendimientos de la producción de leche y en la disminución de la mortalidad de vacas y terneros. Los encuestados consideran que la mortalidad de terneros se ha reducido del 12,2% al 6,1% y la de vacas del 5,8% al 3,2% en los últimos cinco años. Si bien no hay pronunciamientos sobre la evolución de otros parámetros técnicos, se pueden

realizar algunas comparaciones con encuestas pasadas referidas al mismo tipo de empresarios. Así, según Barsky y Cosse, la producción de leche diaria en 1979 era en promedio de 10,5 litros. En los últimos años ese promedio se ha elevado levemente, en la provincia de Pichincha. También se ha reducido la edad del primer parto que ha pasado de un promedio de 34 meses, según la encuesta del MAG de 1984 a un promedio actual de 29,5 meses (MAG-PROFOGAN 1987 b).

La evaluación que realizan los empresarios encuestados respecto de las perspectivas actuales de su actividad, es en general, negativa: el 62,9% las considera desfavorables y 17,1% inciertas. Esta impresión negativa está relativamente generalizada en todas las provincias con la sola excepción de la de Imbabura. Las perspectivas futuras generan fundamentalmente un sentimiento de incertidumbre entre los ganaderos: un 55,7% las considera inciertas y un 27,2% adicional las considera desfavorables. Este pesimismo es sobre todo expresión de la difícil situación económica que describimos anteriormente: aumento de los costos, reducción del mercado, controles de precio, etc.

También parecen oscuras las perspectivas de expansión empresarial. El 57,2% de los empresarios no piensa expandir su actividad, considerando que es un negocio poco rentable en comparación con otras opciones empresariales, mientras el 42,8% restante planea hacerlo. Las provincias donde predomina la actividad

más intensiva son al mismo tiempo aquellas donde menores son las perspectivas de expansión. Este hecho tiene a nuestro juicio relación con los aumentos en los costos de producción resultante del encarecimiento de las importaciones.

El ánimo pesimista que parece dominar actualmente, se manifiesta una vez más en la visión que tienen los empresarios respecto de la estabilidad o conveniencia de las políticas. Las políticas de precios son consideradas desfavorables o inestables por 95,7% de los encuestados; y las de tipo de cambio por el 98,7%. Las políticas de comercio exterior, aranceles y tasas de interés tienen una evaluación menos pesimista. Así, son evaluadas positivamente por el 28,6%, 31,4% y 18,6% de los encuestados respectivamente. Sin embargo, los dos primeros casos reflejan más bien la situación de la provincia de Carchi, que puede destinar parte de su producción al mercado colombiano. La evaluación del tipo de interés refleja más bien la situación de la provincia de Cotopaxi.

En lo que toca a los modos de enfrentar la situación, el 41,4% de los empresarios lecheros considera que debe ser abordada mediante el aprovechamiento máximo de los recursos, el 13,1% mediante la austeridad, el 18,2% con recursos propios, el 18,2% mediante la acción del gobierno y el 19,1% diversificando la producción. Estas reacciones parecen corresponder a dos tipos fundamentales de comportamientos: un comportamiento de tipo emprendedor y uno de tipo pasivo.

El primero es el que se manifiesta en el deseo de aprovechar al máximo los recursos y de utilizar los recursos propios; el otro es el que espera austeridad, e intervención del gobierno. Diversificar la producción puede asociarse con cualquiera de los dos tipos de comportamiento. Al analizar la encuesta se puede determinar que el primero se da con más fuerza en las provincias de Pichincha y de Carchi, y con menos fuerza en Imbabura y Cotopaxi.

Estos dos tipos de comportamiento se relacionan con los grupos establecidos anteriormente, en el sentido de que son precisamente los grupos intensivos, pequeños o medianos, los que reaccionan de modo activo, mientras que el segundo modo está asociado más bien con los grupos de tipo extensivo, sean éstos gran-

des o pequeños. La localización provincial de estas actitudes parece confirmarlo así. Sin embargo, las diversas reacciones frente a una situación difícil están determinadas también por la posibilidad, hoy día limitada, de acceder a la tecnología. De allí que predomine un cierto pesimismo acerca del resultado de cualquier esfuerzo, así como sobre las perspectivas de ampliación de la actividad productiva.

La relación entre el carácter de la empresa y las actitudes empresariales no es sin embargo mecánica. Así por ejemplo, el comportamiento de los ganaderos de Cotopaxi e Imbabura, más tradicionales en su gestión empresarial, oscila entre la antigua reacción pasiva, donde predominan los llamados a la austeridad y las quejas al gobierno para que modifique su política y los esfuerzos para aumentar la producción.

LA NESTLE

En 1972 la compañía Nestlé adquirió una fábrica que venía funcionando desde los años sesenta en la cuenca lechera de Cayambe. Paulatinamente amplió las instalaciones para la producción de leches modernizadas, leche en polvo de alta calidad, dulce de leche y la fabricación de chocolates en una empresa filial situada en la costa. Valiéndose de una política agresiva hacia los productores, ha ido gradualmente ampliando su participación en el mercado. Dispone de una flota propia de camiones refrigerados, de un centro de enfriamiento de leche en Baeza, entrega asistencia técnica a los productores que la abastecen, concede créditos en condiciones preferenciales, paga por anticipado y vende insumos a precios más bajos que los del mercado (Barsky, Cossey y otros, 1980; Urriola y Cuví, 1986). Esta estrategia ha permitido a esa subsidiaria lograr un control creciente del mercado productor. El control no se limita al cantón Cayambe y al cantón Baeza; en este momento se extiende también a las provincias de Cotopaxi, de Carchi y de Imbabura. Las características de la empresa parecen favorecer este proceso. Por un lado, forma

parte de una empresa transnacional que opera no sólo en función del mercado nacional sino también Andino, y cuenta con una gama diversificada de productos que se extiende desde los productos materno-infantiles hasta los chocolates, por otro lado, incorpora un alto valor agregado y dispone de capital suficiente para llevar a cabo una estrategia compleja de adelantos y "favores" a los productores. Tales características dan a esta empresa transnacional la capacidad de competir muy ventajosamente en el mercado y con plazos sensiblemente mayores de estabilidad.

BIBLIOGRAFIA

Aros, Carlos y Carlos Merchán (1976): *Apuntes para una discusión sobre los cambios en la estructura agraria serrana*, Quito, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Archetty, Eduardo y Ana C. Stolen (1980): *Burguesía rural y campesina en la sierra ecuatoriana*, Toulouse, Revista Caravelle No. 34.

Asociación de Ganaderos de la Sierra y Oriente, *Revista Desde El Surco*, No. 32, 37, 59, 61, 64, Quito.

Banco Central del Ecuador: P y R. Almeida (1988): *Estadísticas económicas históricas 1984-1983*, Quito, Banco Central.

Banco Mundial -BIRF- (1984): *Ecuador: An Agenda for Recovery and Sustained Growth*, Washington D.C.

Barski, Oswaldo, Gustavo Cossey y otros (1980): *El proceso de transformación de la producción lechera serrana y el aparato de generación y transferencia de tecnología*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-PROTAAL, Documento cuarto.

Barski, Oswaldo y Gustavo Cosse (1981): *Tecnología y cambio social: Las haciendas lecheras del Ecuador*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador-Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales (CENDES-ILDIS) (1982): *Diagnóstico de la agroindustria ecuatoriana*, Quito, mimeo.

Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, (CIDA) (1984): *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola*, Unión Panamericana, Washington D.C.5, Reimpresión, Facultad de Economía de la Universidad Estatal de Guayaquil.

Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y Ministerio de Salud Pública (MSP) (1986): *Diagnóstico de la situación alimentaria nutricional y de salud, de la población ecuatoriana*, Quito.

Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (1987): *Población y cambio social*, Quito, CEM.

Espinel, Ramón (1988): *Análisis crítico entorno a la modernización de la agricultura ecuatoriana*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, COMUEP, mimeo.

Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) (1988): Informe de la Misión Especial de Programación, Roma, mimeo.

Guerrero, Andrés (1983): Hacienda, capital y lucha de clases andinas, Quito, Editorial El Conejo.

_____(1978): *Renta diferencial y vías de disolución de la hacienda precapitalista serrana, Quito, Revista Ciencias Sociales No. 5.*

_____(1975): *La hacienda precapitalista y su inserción en el modo de producción capitalista: El caso ecuatoriano, Quito, Facultad de Sociología, Universidad Central del Ecuador.*

Imnink Maartan (1984): Food and Health Expenditure Patterns and Rural Ecuador: Analysis of House Survey Data, USDA, Washington D.C.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (GTZ) (1988): Estadística pecuaria del Ecuador, Quito.

_____, (GTZ) (PROFOGAN) (1987 a): *Análisis de la política de precios de la leche, Informe técnico, Quito, mimeo.*

_____, (PROFOGAM) (1987 b): *Aspectos técnicos en el desarrollo lechero, Quito, mimeo.*

_____(1986): *Situación de la producción e industrialización de la leche, Quito, mimeo.*

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) (1986): Estudio de determinación de costos de producción de leche: República del Ecuador, Roma, mimeo.

Urriola Rafael y María Cwi (1986): La agroindustria alimentaria en el Ecuador, Quito, CEPLAES-ILDIS.

socialismo y participación

Es una revista trimestral del CEDEP dedicada al estudio y análisis de la realidad económica, social, política y cultural del Perú en especial, de América Latina en particular y del Tercer Mundo en general.

Aparece en marzo, junio, septiembre y diciembre.

TARIFA DE SUSCRIPCION AL EXTRANJERO

Latinoamérica US\$55.00

Norteamérica, Europa,

Asia y Africa US\$60.00

LA SUSCRIPCION:

- * Es por un año o por cuatro números.
- * El costo incluye envío aéreo certificado.
- * Los giros o cheques a nombre de CEDEP.

PEDIDOS

Socialismo y Participación

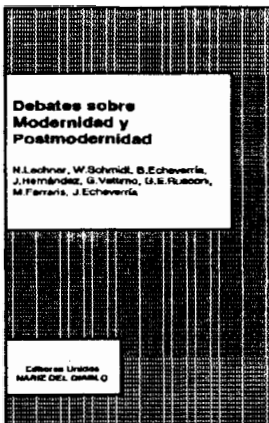
Av. J. Faustino Sánchez Carrión 790

Lima 17 - Perú.

UN DEBATE POR DEBATIR: LA MODERNIDAD

J. Sánchez-Parga

Casi todos estos textos se han construido con el pretexto de la modernidad. Estamos en la modernidad, pero ella no está en nosotros.



La publicación colectiva, que presenta J. Echeverría y edita la NARIZ DEL DIABLO, Debates sobre modernidad y Postmodernidad, más que llenar un vacío abre muchos, con vértigos diferentes. El primero, más al ras de los textos, es la gran diferencia de calidad "moderna" entre ellos. Y no porque sean malos sino porque traicionan tanto el tema planteado como el mismo problema de la modernidad.

Al final de la lectura nos sobrecoge la sospecha que casi todos estos textos se han construido con el pretexto de la modernidad; como si la modernidad

podiera ser pensada desde sus arqueologías filosóficas (como ya había intentado Habermas), con baterías mentales premodernas, con lecturas cursivas y glosas gratuitas.

Por qué recurrir al analizado capitalista o heideggeriano y no a Epicuro, el primer postmoderno de la historia de la filosofía?. Regresar a la ontología y al estructuralismo es negarse a pensar modernamente la modernidad. Y si aceptamos que el pensamiento moderno es un "pensamiento sin hogar" ("homless mind") como concluye P. Berger, resulta una anacronía seguir citando a los ídolos del panteón de la metafísica y de la "ideología alemana".

Este es el otro vacío que nos circunda en la lectura de estas páginas: estamos en la modernidad pero la modernidad no está todavía en nosotros, porque nuestro coco sigue "encantado" y lleno de esencialismos, existencialismos o marxismos.

Pero dentro de la obra, con una fresca tonificante, nos asalta el ya clásico texto de Lechner, magistral tanto en su enfoque disonante de pensar críticamente, con absoluta interioridad y exterioridad, el paradigma de lo moderno, como en el intento de repensarse a sí mismo a partir de la modernidad. Es esta, su primera desidencia de todo conformismo, la que nos ubica en la órbita de la modernidad. Ya en sus líneas inaugurales Lechner cuestiona sus contextos: ¿"Qué sentido tiene discutir en América Latina sobre la llamada modernidad?. Podría ser otra moda intelectual importada y, una larga

experiencia de frustraciones nos ha vuelto escépticos...."

Sabia posición protocolar para ubicarse discursivamente, y asumir el reto de interrogarse acerca de su clásica noción de "heterogeneidad estructural" para pensar las sociedades latinoamericanas, y preguntarse si en lugar de ser un obstáculo para el desarrollo del A.L. no podría representar una dinámica de interacciones, mucho más ricas y densas que la simple homogeneización.

El rápido recorrido que emprende Lechner por la topológica de la modernidad nos parece, si no completo, suficiente e importante para resaltar cuales son los reales enclaves de un debate realista.

En primer lugar, la transformación de los parámetros espacio-temporales, las aceleraciones en los cambios, han supuesto una reestructuración de las temporalidades: la mayor apertura del futuro lo hace cada vez más presente, con el consiguiente alejamiento del pasado. Aquí interviene la oportuna referencia a la genial obra de Gauchet (el mejor comentario al "desencantamiento del mundo") y su enunciado del "paso de un orden recibido a un orden producido". La modernidad se revela antiheideggerianamente como el olvido del ser; la realidad ha dejado de ser "lo que ha sido", para convertirse en posibilidad.

La modernidad completa y extiende el descentramiento de las coordenadas

espaciales que se habían iniciado con el descubrimiento de América, y que en la actualidad adopta la forma de una incesante desconstrucción y reconstrucción de los espacios dados y producidos. Sobre todo los nacionales. Pero también al interior de cada sociedad los distintos campos sociales se diferencian aceleradamente (en unos aspectos y se homogeneizan en otros) de acuerdo a su lógica específica. E incluso al interior de cada campo social se han abierto nuevas latitudes y densidades: "lo" económico en la economía, "lo" cultural en la cultura, "lo" político en la política.

Todos los procesos y fenómenos sociales se encuentran en un campo sobrecargado de fuerzas, y sujetos a la tensión entre diferenciaciones y unificaciones, heterogeneizaciones y homogeneizaciones, entre negentropías y entropías. A nivel de la cultura, por ejemplo, y de las identidades e identificaciones, "lo propio" y "lo otro" se han vuelto permeables, al mismo tiempo que entre ellos se refuerzan nuevos blindajes (xenofobias y racismos). Sobre este mismo vector nos parece necesario el replanteamiento de las convencionales dimensiones analíticas de lo macro y lo micro, para pensar las recíprocas determinaciones de lo uno en lo otro.

Lechner merodea un aspecto vertical en el horizonte de la modernidad, pero que no llega a embestir de frente: el individualismo. Un fenómeno de múltiples aristas, atravesado por los nuevos giros económicos, políticos y culturales, y que

tiene que ver tanto con una mayor sustitución de lo público por lo privado, como con la lenta abolición de las posicionalidades políticas de izquierda y de derecha. En qué medida conduce esta situación a una despolitización de la política, al menos entendida desde sus formas institucionales?.

Esta misma pregunta lleva a Lechner a interrogarse hasta qué punto pueden quedar afectados los procesos de democratización al restárseles arraigo en dichas instituciones políticas.

La inquietud de fondo de Lechner no se cifra en cómo pensar las nuevas complejidades sino como trabajarlas, cómo devolver a una libertad vaciada de las antiguas opciones, la posibilidad de nuevas alternativas. Hay un substrato de pesimismo en sus lúcidas percepciones o en lo que el denomina contradicciones; por ejemplo en torno al lugar de la política o de las identidades históricas, como si las rupturas con el pasado impidieran la producción de nuevas formas de identidad. Nos parece que es en la constante comprensión y explicación de la modernidad que se irán elaborando no sólo las nuevas racionalidades sino también las futuras estrategias.

Nos parece que en la modernidad puede constituirse un programa político de radicales disidencias de todo conformismo, que actué como un antídoto frente a las posiciones post-modernas de las sociedades occidentales, marcadas por el fin de las grandes disciplinas sociales, por

el narcisismo del individuo y el hedonismo de la mercancía, por la instalación de un escenario desprovisto de acción trágica o que ha hecho de la tragedia un suceso de crónica. Las apuestas futuras son incomensurales, desde la producción de un orden ético y político hasta la re-simbolización del mundo.

Entre las coordenadas de la modernidad, que organizan las posibilidades de todo pensamiento futuro sobre las formas y procesos sociales nos encontramos con: a) un nuevo modo de producción de temporalidades y espacialidades; de tiempos sociales relativizados entre sí, a ritmos diferentes, y de espacios que se globalizan a nivel mundial, mientras que otros se recortan en multiplicidad de campos y microterritorialidades; b) la inversión sociológica que supone abandonar el pensamiento desde la sociedad para repensar ésta desde los individuos; en otras palabras, los riesgos y las tareas (desde éticas hasta políticas) del imperativo individualista; el individualismo como fenómeno social, como método y epistemología sociológicos; el primado de la acción individual sobre las condiciones de las estructuras y procesos sociales.

Al convertirse el futuro en la orientación temporal obligatoria, la legitimidad hecha tiempo, de una sociedad que detenta su propio principio de ordenamiento y de autoproducción, la historia de las formas colectivizadas encuentra abocada a las más innovadoras transformaciones, desde la representación del Estado hasta la idea que una sociedad se hace de sí misma,

una vez que se ha comenzado a fracturar el secular modelo de la nación.

Como un lugar común obligatorio se suele mencionar siempre la tecnología (y de la tecnología la revolución informática) como si ella resumiera lo más sustantivo de la modernidad, sin dar cuenta de las reales rupturas y aperturas que la misma modernidad introduce en el actual desarrollo tecnológico. Desde la revolución neolítica la historia de la tecnología consistió siempre en concentrar y acumular fuerza de trabajo en los medios-instrumentos de producción. Al insertarse hoy el desarrollo tecnológico en otro gran proceso histórico, que se inicia hace 5.000 años, la concentración y acumulación de conocimientos en la escritura, ha provocado una transmutación de ilimitadas posibilidades tanto en el orden del trabajo como en el del conocimiento.

Pero simultáneamente asistimos a la emergencia de una también nueva economía política del saber, ya que las dilataciones espacio-temporales del pensar actual hacen que todo el capital fijo de conocimientos, en base al cual se operaba habitual y regularmente para comprender y explicar la mayoría de los procesos y fenómenos sociales, tenga que ser cada vez más completado y sustituido por un capital variable de conocimientos, necesario para dar cuenta de los incesantes y acelerados cambios de la realidad.

Esto significa que las conquistas de la informática mas que garantizar el amplio y fácil recurso al capital fijo de saber, tenga que servir sobre todo para la continua producción de una capital variable de saber y sus nuevas inversiones. El clásico programa de la Escuela de Frankfurt de "incorporar el movimiento de la realidad al movimiento del pensar" ha ido adquiriendo urgencias cada vez mas intensas, al obligar al pensamiento de lo real a mantener todas sus ideas a la temperatura de su continua autodestrucción. Todas las operaciones mentales suponen un trabajo permanente del pensamiento sobre sí mismo y contra sí mismo, en la perspectiva de una comprensión-reducción radical.

En otras palabras, el pensamiento de y en la modernidad, está llamado a estructurarse sobre un diferencia interna, desde sus instrumentos o categorías elementales (abstracto/concreto), hasta su ideal regulador (transcendiendo sus objetivos en referencia a sus resultados), pasando por su múltiples usos sociales (ilimitada apertura crítica e imperativo instrumental).

Esto hace que la modernidad no sea, en definitiva, objeto de pensamiento, sino una cuestión de premisas para pensar la realidad. Lo cual no impide que por las premisas que moviliza, el pensamiento participe de la metamorfosis de los contenidos y formas de intelección de la realidad.

Transformación del modo de pensar, transformación del vínculo de sociedad, transformación del marco de actividad, la novedad de lo moderno es tan inmensa no solo por las bruscas rupturas, sino también por la ampliación de sus horizontes espacio-temporales, que podemos inquirir en qué medida la sociedad humana ha cambiado de historia.

El caso de la ecología, que Wolfgang Schmidt considera en su artículo, nos parece ejemplar de cómo es necesario tratar en términos de premisas lo que espontáneamente se presenta como topología. Lo ecológico hace referencia a una temporalización del espacio humano (o espacialización del tiempo), que no significa una reprimativización de las relaciones del hombre con la naturaleza, sino que cuestiona el imperativo productivista-explotador tanto como la dualización entre naturaleza y cultura, para reintroducir ésta en aquella.

Pero hay algo más serio y definitivo en este redescubrimiento de la naturaleza, que comporta una radicalmente nueva autocomprensión del hombre, el cual no solo acaba de saber que el universo es infinito, sino que conoce ya científicamente, el origen de la vida y cómo se ha operado; al mismo tiempo ha alcanzado la experiencia de que el fin del mundo, lejos de ser un misterio, ha entrado a formar parte de sus propias posibilidades humanas de destrucción. Así, de golpe, el hombre ha eliminado toda inmanencia y transcendencia divina. Pero el hecho de que Dios se haya vuelto inne-

cesario, como explicación del universo, no tiene hoy la consecuencia programada ayer por Nietzsche de que la muerte de Dios convierte en dioses a los hombres. La situación es más radical: cuando los dioses se eclipsan el hombre tiene que renunciar al sueño de su propia divinidad. Esta es la moderna culminación del "desencantamiento del mundo" y la importancia que adquiere este mundo como única morada del hombre.

Nos pasamos la década de los 80 quejándonos de habernos quedado sin

paradigmas; ahora, que a inicios de los 90 aparece la modernidad como el nuevo e irrecusable paradigma para repensarlo todo y repensarnos del todo, ya no tenemos pretextos para esquivar los presentes y futuros desafíos.

Por esta razón el libro de la Nariz del Diablo puede ser tonificante, a condición de traducir todo lo que en el hay de monólogo en una discusión. Aunque, repetimos, no para seguir reiteradamente pensando la modernidad sino para pensar desde ella.

FLACSO - Biblioteca



ALBAZUL OFFSET
Utreras N° 600 y Selva Alegre
Quito, Ecuador

ECUADOR

Debate

Quito-Ecuador, abril de 1992

25

EDITORIAL

COYUNTURA

Lo que nos muestra la campaña electoral

Felipe Burbano

TEMA CENTRAL

Privatizaciones

Riesgos y alcances de una novelería

Alberto Acosta

Estado y empresas estatales:

El fenómeno del pasajero clandestino

Gonzalo Maldonado Albán

**Las privatizaciones de las empresas
públicas**

Jorge E. Gallardo

Privatizaciones

Francisco Rosales Ramos

Privatización o descentralización social

Wolfgang Schmidt

La educación y la privatización

Maritza Valderrama

LIBROS

ANALISIS

América Latina:

El neoliberalismo sin rostro humano

Agustín Cueva

El monólogo del desarrollo acerca de la pobreza

Daniel Gutiérrez Vera

DEBATE AGRARIO

La empresa lechera de la sierra norte

Jaime Borja Torres

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Un debate por debatir: La modernidad

J. Sánchez-Parga