

EL ESTADO COMO SOLUCIÓN
ALGUNAS REFLEXIONES DESDE
LA ECONOMÍA

Alberto Acosta

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG



**EL ESTADO COMO SOLUCIÓN
ALGUNAS REFLEXIONES DESDE
LA ECONOMÍA**

Alberto Acosta

ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales)

Calles José Calama N° 354 y J. León Mera

Casilla: 17-03-367

Teléfonos: (593-2) 562-103 / 563-664

E.mail: ildis@org.ec

Portada: Detalle de la obra *Costelación*, de **Miguel Betancourt**, 1990,
mixta/lienzo, 186x145 cm.

Diseño e impresión: NINA Comunicaciones 540 881

Derechos de autor: 011493

ISBN: 9976-94-109-6

Primera edición: 1.500 ejemplares

Impreso en Quito - Ecuador, 1998

"El peor analfabeto es el analfabeto político, el que no oye, no habla, no participa en los acontecimientos políticos: no sabe que el costo de la vida (el precio de los frijoles, del pescado, de la harina, del alquiler, del calzado y medicinas) depende de las decisiones políticas.

El analfabeto político es tan animal que se enorgullece e hincha el pecho al decir que odia la política; no sabe el imbécil, que de su ignorancia política proviene la prostituta, el menor abandonado, el asaltador y el peor de los bandidos: el politiquero aprovechador, embaucador y corrompido, lacayo de las grandes empresas nacionales y extranjeras".

Bertold Brecht, dramaturgo alemán

AGRADECIMIENTO

A las 103.403 personas que me dieron su voto en la elección del 30 de noviembre de 1997, para la Asamblea Nacional.

A todas las organizaciones sociales, barriales, cooperativas, sindicales y políticas que me brindaron su respaldo.

A todas las compañeras y todos los compañeros de la Lista, así como al equipo de coordinación y apoyo de la campaña.

A los medios de comunicación, en especial las radiodifusoras, que me abrieron sus puertas para exponer mis tesis, así como a los comunicadores amigos, que me dieron su aliento.

A mis amigas y amigos, a quienes de una u otra forma me apoyaron activamente en esta experiencia electoral.

A mi familia: mi mujer, mis hijas e hijo, mis padres, mis tíos, mis primos y sobrinos que me acompañaron solidariamente.

A ellas y a ellos agradezco por su generosa ayuda y les dedico estas reflexiones, cuya única aspiración es contribuir a la discusión constitucional.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	19
1. EL ESTADO: ENTRE LAS CRÍTICAS Y SUS CRÍTICOS	25
1.1. Los entretelones del debate	26
1.2. Alcances de "la modernización del Estado"	30
1.3. El Estado: árbitro y garante del sistema	38
1.4. El Estado: empresa de reparaciones del sistema	40
1.5. El Estado: obra de los grupos poderosos	45
1.6. Razones profundas de la crítica al Estado	64
2. HACIA UNA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA DEL ESTADO	63
2.1. Bases para una real transformación del Estado	64
2.2. Criterios rectores para una nueva economía	68
- El Estado en la economía	70
- El mercado en la economía	74
- La sociedad civil en la economía	82
2.3. Los sectores de la economía	86
2.4. Objetivos básicos para modernizar el Estado	89
2.5. El tamaño y la calidad del Estado	91

2.6. El papel empresarial del Estado	97
2.7. Un marco adecuado para las actividades del Estado	107
2.8. Sugerencias para una transformación de la propiedad estatal	118
3. ALGUNAS REFLEXIONES PARA UN DESARROLLO ALTERNATIVO	129
3.1. Lineamientos básicos de una nueva estrategia de desarrollo	130
3.2. La equidad como base para el desarrollo	141
3.3. Ejes para la reestructuración productiva	146
3.4. La lucha contra la corrupción como base del nuevo Estado y la nueva economía	149
4. PARA CONCLUIR	155
ANEXOS	
Cuadro 1, Crecimiento del Gasto Público, 1870-1990	163
Bibliografía citada y consultada	165
Sobre el autor	173

Presentación

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) representación de la Fundación Friedrich Ebert en el Ecuador, no es una más de aquellas instituciones que abundan y que se han dejado llevar por las corrientes de moda, auto-denominadas "modernas", que actúan como cajas de resonancia del "discurso único". Discurso que representa la defensa de intereses concretos, camuflados como sabiduría mayor, y que fluye desde los centros del poder. El ILDIS prefiere ser David ante este Goliat.

Sobre todo en las actuales circunstancias, no se puede mantener una posición supuestamente neutra. Se requieren propuestas alternativas -claras y precisas- para enfrentar los grandes problemas existentes, cuya solución es urgente si no se quiere poner en riesgo el desarrollo y aún la misma democracia. Basta recor-

dar el continuo aumento de la pobreza y de las desigualdades sociales: en el Ecuador, por ejemplo, la participación de los salarios en relación al ingreso nacional, bajó de más del 30% a principios de los años 80, a un 14% en la actualidad, una reducción angustiosa y peligrosa. En este país, "el mayor problema es la inequidad en el reparto de los recursos: el 20% que más tiene, capta 16 veces más que el 20% que menos posee", dijo Aaese Smedler, la representante del PNUD, al presentar el Informe sobre Desarrollo Humano en 1997.

Situación preocupante y que, sin duda alguna, puede ser atribuida, en gran medida, a las políticas neoliberales. Políticas, cuyos efectos han sido negativos para la abrumadora mayoría de la población ecuatoriana, y que se han sostenido y profundizado, en primer lugar, debido a la sistemática acción de los misioneros del sistema, a la cabeza el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Su campaña no tiende simplemente a ajustar y transformar las economías, su esfuerzo está orientado, en la práctica, contra los sindicatos y demás organizaciones que defienden a los intereses de los trabajadores y de los otros segmentos marginados de la sociedad. Su cruzada en favor de una reducción del "tamaño" del Estado se manifiesta, sobre todo, en la caída de las inversiones estatales en las áreas sociales, con el fin de sostener un creciente servicio de la deuda externa, y en las tan promocionadas privatizaciones -especialmente de los fondos de pensiones de los trabajadores y de las tan rentables "áreas estratégicas"-, a través de las cuales se pretende abrir nuevas posibilidades de lucro al capital internacional y nacional.

Su lectura del mundo es correcta: la distribución de la riqueza es una cuestión de poder. Y ello explica su afán para debilitar a los sindicatos, alegando, a veces, razones válidas como la corrupción, sus estructuras poco ágiles ante los cambios experimentados internacionalmente, su discurso supuestamente anticuado, etc. Como si estos fenómenos solo existiesen en las organizaciones populares y no estuvieran presentes en el sector privado. Por eso, a la par que se requieren propuestas alternativas, es cada vez más apremiante la reconstrucción o aun construcción de organizacio-

nes que sepan defender los intereses de todos estos sectores populares y que estén en capacidad de diseñar e impulsar dichas propuestas.

En este escenario resulta hasta irónico que las mismas instituciones que lideran los ajustes neoliberales -Banco Mundial y FMI-, causantes en gran medida de la mayor pobreza y marginación social, hayan incorporado en sus programas el tema de la "pobreza". Esas instancias son responsables de haber pedido a los trabajadores que reduzcan sus salarios y que se "flexibilicen" cada vez más, para esperar el efecto de *trickle down* que nunca llega. Es ésta la actitud de "los nuevos antisociales", como los llamó el conocido escritor alemán Günter Grass, cuando afirmaba que antes "...como antisocial se entendía a una persona que no tenía ganas de trabajar. El antisocial de hoy en día conduce un Mercedes, es presidente de un consorcio o de un gran banco. Es aquel gerente de una gran empresa que, en el informe anual a sus accionistas, anuncia que ha logrado que su empresa no haya tenido que pagar impuestos, a pesar de sus fabulosas ganancias y a pesar de haber solicitado a sus trabajadores que renuncien aún más a sus derechos. Estos personajes son antisociales, en el sentido que se han despedido de su responsabilidad como ciudadanos. En este contexto, además, les gusta aparecer como 'actores globales'".

La solución a este reto no puede estar exclusivamente en una muchas veces abstracta sociedad civil. Ella no puede substituir a otras organizaciones representativas de la sociedad, entre las cuales destacamos el Estado, los sindicatos y los partidos políticos. Con una sobredimensión del papel que le compete, la tan promocionada sociedad civil podría incluso hacer el juego a los intereses poderosos, en tanto divide las fuerzas alternativas: *divide et impera!* decían los romanos. El profesor español, Juan Francisco Martín Seco, nos advierte que "lo que muchas veces llamamos sociedad civil es, en gran medida, un compendio de organizaciones, asociaciones, fundaciones e instituciones que dependen todas ellas, al menos en su financiamiento, del poder empresarial o del poder político. Subordinación económica que conlleva inevitablemente la adhesión ideológica". En cuanto esta subordina-

ción subsista, otras organizaciones de la sociedad se debilitan en su lucha por la distribución de la riqueza, como es el caso de los sindicatos. Por eso creemos que el necesario apoyo a la sociedad civil no puede, ni debe hacer el juego a los intereses neoliberales, que a la postre podrían hacer que ésta cumpla el papel del tonto útil...

En este punto emerge con fuerza el papel del Estado. Sobre todo ahora, cuando muchas organizaciones sociales han sido sistemáticamente desmanteladas, el Estado debe modernizarse para cumplir su papel distributivo y propulsor del desarrollo.

Este es el contenido del trabajo que presentamos. Trabajo escrito por el economista Alberto Acosta, consultor del ILDIS, quien, a partir de una tarea sostenida de investigación, realizada desde hace varios años, nos ofrece una panorámica bastante completa de los orígenes del Estado ecuatoriano, el cual considera es "obra de los grupos poderosos". En este empeño refuta los argumentos en contra del papel que debe asumir un Estado transformador y demuestra que muchos de los problemas que se le achacan son resultado de un manejo perverso de quienes hoy, con una gran dosis de hipocresía, le atacan, y que, muchas veces, han sido los responsables de su manejo.

En la actualidad, cuando la creciente crisis financiera internacional amenaza con sacudir el mundo, precisamos rescatar un poder público vigoroso. No es posible que este actúe como un subcontratado de las grandes empresas. No es conveniente que los mercados especulativos gobiernen y que los gobiernos apenas gestionen... Con el pretexto de asegurar "la gobernabilidad", para imponer la totalidad de un modelo como el neoliberal que alienta la especulación, no se puede poner en riesgo la democracia. En este punto rescatamos la recomendación de Franklin D. Roosevelt en su discurso inaugural de su segunda Presidencia, en 1937, cuando introdujo el New Deal: "nosotros siempre hemos sabido que la acumulación de bienes con usura era un mal moral; pero la depresión nos enseñó que también era un mal económico". Creemos que esta reflexión tiene que ser el fundamento para el diseño y construcción de un nuevo Estado, so pena de incurrir

otra vez -por no haber aprendido de la historia- en los mismos errores del pasado.

Por eso, en lugar de pensar en un Estado mínimo, conviene más replantearse, sin dogmatismos, la función de un Estado con capacidad de fijar las reglas de juego y de hacerlas cumplir. Un Estado que apoye al fortalecimiento de las capacidades productivas nacionales y que impulse la recuperación del poder adquisitivo de los ingresos de la población en su conjunto; un Estado que acompañe al aparato productivo nacional en la búsqueda de nuevos mercados en un complejo mundo globalizante; un Estado que intervenga en actividades productivas, cuando sea indispensable. En tal virtud, como afirma Acosta, "en lugar de seguir insistiendo en la ineficiencia de las empresas y organizaciones estatales, asumiendo esta afirmación casi como un dogma, cuando resulta difícil comprobarla empíricamente, se debería buscar una activa cooperación entre el Estado y el sector productivo en general". Este es un reclamo urgente, que deberá complementarse con un proceso de profundas transformaciones productivas y culturales, logradas sobre una base de mayor equidad, en un ambiente de creciente democracia.

"Necesitamos -tal como reclamaba el líder socialdemócrata alemán, Willy Brandt-, en el sentido de responsabilidad propia y de responsabilidad común, más democracia, no menos. Necesitamos más justicia social, no menos. Necesitamos más libertad de la cual hacernos responsables, y no una limitación de la libertad, que puede ser el primer paso hacia su abolición".

Para impulsar el logro de los cambios propuestos, son primordiales las acciones en contra de la corrupción y el establecimiento de márgenes adecuados de seguridad jurídica.

Hans-Ulrich Büniger
Director del ILDIS

Quito, 18 de enero de 1998

Introducción

La discusión constitucional ha de tener en cuenta las grandes transformaciones en curso, tanto fuera como dentro del país, sin menospreciar sus consecuencias inmediatas y mediatas sobre las condiciones de vida de la mayoría de compatriotas. La "globalización" -particularmente económica, tecnológica y comunicacional-, que ha compactado el mundo en términos de espacio y de tiempo, viene acompañada de una nueva y creciente segmentación de nuestras sociedades. A una mayor integración internacional corresponde una mayor desintegración nacional y una pérdida de soberanía, con una serie de efectos que limitan la viabilidad de nuestras visiones y opciones nacionales, empezando por el propio Estado-nación.

En este escenario, muchas veces confuso y contradictorio, la elaboración y la vigencia misma de una

nueva Constitución, asoma como una tarea harto conflictiva. Y no por eso menos necesaria.

Una Asamblea Nacional aislada de la sociedad, "acuartelada" para "dar una mano de gato" a la Constitución vigente y asegurar la simple "governabilidad" que profundice la apertura y la liberalización a ultranza, no tiene sentido si se quiere construir un país democrático, en el cual se distribuyan con equidad las cargas y los beneficios del proceso económico. Tampoco se justifica plenamente una nueva Constitución, por más que esta incorpore algunas transformaciones que puedan aparecer como interesantes y hasta buenas (buenas para qué y para quién, cabría preguntarse).

Los problemas planteados y los que se avizoran no se resolverán simplemente cambiando el texto constitucional. Querimos una Constitución que sea "nuestra", en la medida que la sociedad se apodere de sus resultados, en tanto las ciudadanas y los ciudadanos asumamos nuestros derechos y obligaciones. Y eso solo lo lograremos participando activamente en el debate constitucional, aún cuando no seamos miembros de la Asamblea Nacional.

Además, el éxito de la Constitución, medible a mediano y largo plazos, dependerá de la amplitud y profundidad de dicha discusión y del consenso que alcance al ser aprobada. La decisión de expedirla con el voto de una mayoría que apenas supera el 50 por ciento de los miembros de la Asamblea, tal como ha sucedido en anteriores cónclaves constituyentes, anuncia prontas críticas y desacuerdos, que más temprano que tarde podrían desembocar en nuevas reformas. Ese sería el camino para reeditar una Constitución similar a las anteriores, de corta duración y de escasa aceptación.

El reto es construir los espacios que sean necesarios para el debate, que no nos los regalará nadie. Ahora más que nunca, independientemente de las fuerzas que controlen la mayoría de asambleístas, hay que crear un ambiente de discusión permanente, de forma tal que definamos cuál es el país que queremos, promoviendo debates en la sociedad: en universidades, colegios, empresas, cámaras de la producción, sindicatos, organizaciones

barriales y parroquiales, vinculando en especial a los jóvenes al estudio y al análisis de lo que va a ser el mundo en el cual les tocará vivir. Esos espacios deberán organizarse sin pedir permiso, sin sectarismos y sin convocatorias oficiales, creando todas las mesas de trabajo posibles. Y desde allí, es necesario presionar a la Asamblea Nacional para que incorpore en sus discusiones las sugerencias y propuestas surgidas de la sociedad, obligándole a abrir sus puertas y a incorporar a los ecuatorianos y ecuatorianas en esta tarea compartida, rechazando cualquier intento por frenar su participación activa durante todo el proceso.

Esta discusión constitucional tendrá que plantear los posibles acuerdos, sin menospreciar el tratamiento democrático de los desacuerdos. Todo con miras a diseñar un proyecto de vida en común que abra los espacios para una amplia y creciente acción de la ciudadanía, que diseñe los ejes de la sociedad del futuro y que potencie el campo internacionalmente limitado de nuestra soberanía.

La propia vigencia y sustentabilidad del orden constitucional dependerán de la capacidad de proponer "una Constitución liberadora, tolerante, equitativa y sin prejuicios", como acertadamente reclama el editorialista Carlos Viteri Gualinga (*Diario Hoy*, 20.12.97). Necesitamos una Constitución plural, que forje un país sumando y respetando las diversidades nacionales: sociales, culturales, étnicas; una Constitución flexible, que nos permita adentrarnos sin frenos dogmáticos en el complejo proceso económico internacional; una Constitución, en definitiva, que viabilice la actuación dinámica no solo de los futuros gobiernos, sino de la sociedad en su conjunto, que deberá empeñarse en ofrecer igualdad de oportunidades a todos sus individuos y colectividades. Acción que habrá de tener como objetivo final, en el marco de una nueva estrategia de desarrollo, la incorporación de toda la población como ente activo de la vida nacional, lo que supone su conversión en ciudadanos y su acceso a un nivel de vida acorde con sus necesidades, en función de la disponibilidad presente y futura de satisfactores.

Así como es imposible sostener constitucionalmente un modelo fracasado, como fue el desarrollismo, no conviene extender

por la vía jurídica una forma de organización económica y social mucho más concentradora y excluyente, como lo es el neoliberalismo. Requerimos generar visiones diferentes, refrescantes y optimistas, a partir de la difícil realidad nacional e internacional, sin perder de vista ese Nuevo País que queremos construir y cuya existencia dependerá de la capacidad real que tengamos para engendrar una nueva razón de ser del Ecuador en el mundo.

En este ensayo se proponen algunas ideas para repensar el Estado a partir de la economía, y se realizan algunas propuestas específicas, sin la forma de artículos constitucionales concretos. Las reflexiones en torno a estos temas, apuntan a identificar cuáles podrían ser aquellos elementos que configuren un Estado diferente, capaz de propiciar el desarrollo nacional y de asegurar un espacio a toda la sociedad en el contexto mundial. En una primera parte, dichas reflexiones surgen de un diagnóstico crítico que nos permite entender los entretelones y los alcances del debate "modernizador", recuperando la memoria sobre el papel cumplido por el Estado ecuatoriano en tanto árbitro y garante del sistema capitalista, en tanto empresa de reparaciones del mismo sistema, en tanto obra de los grupos poderosos. Solo así comprenderemos las razones profundas de las críticas al Estado y de su innegable crisis.

A partir de dicho análisis, en la segunda parte de este trabajo, se invita a pensar sobre la forma en que deberíamos proceder a una reconstrucción democrática del Estado, que considere su participación en la economía, tanto como el papel que les compete al mercado y a la sociedad. Aquí se abordan también temas referidos a los diferentes sectores de la economía; al tamaño y calidad del Estado; a su papel regulador y controlador, así como al de promotor y empresario que debe asumir cuando sea necesario. Todo con miras a provocar una profunda renovación de la institucionalidad del Estado.

En la tercera parte de este ensayo se esbozan algunas ideas gruesas sobre la nueva estrategia de desarrollo, en tanto no se acepta el supuesto desvanecimiento de toda alternativa al manejo económico de inspiración neoliberal. Si queremos asegurar una

governabilidad democrática, no podemos aceptar la claudicación de la política y menos aún la búsqueda de espacios que generen beneficios para toda la colectividad. Nos es indispensable, pues, una nueva economía, que sea eficiente y competitiva, asentada sobre bases de equidad, solidaridad y sustentabilidad. Sin identificar la meta que perseguimos y sin definir el camino que deberemos seguir para alcanzarla, mal podemos adelantar criterios sobre el nuevo Estado que queremos construir.

Ese es el desafío planteado en estas páginas, donde se recogen las ideas principales de un artículo mucho más corto -"Repensando el Estado desde la Economía"-, escrito por el autor en plena campaña electoral, distribuido en un folleto al finalizar ese proceso y que ha sido publicado, con el aporte de varios autores, en el libro: *Asamblea... análisis y respuestas* (1998). Es un esfuerzo de responsabilidad individual, pero que resulta en cierta medida colectivo por sus resultados, enriquecidos por la intensa discusión, así como por las valiosas sugerencias y propuestas que diversos sectores de la sociedad mantuvieron durante la contienda política. Un agradecimiento especial merecen, por sus valiosos comentarios y agudas sugerencias los amigos Augusto Barrera, Diego Cornejo Menacho, Carlos de la Torre Espinosa, Francisco Rhon Dávila y Napoleón Saltos Galarza, quienes se tomaron la molestia de leer un texto preliminar de este libro.

Esta es, en definitiva, una propuesta comprometida que invita al diálogo y al debate franco sobre temas constitucionales, que son (o deberían ser) de interés para toda la sociedad.

6 de enero de 1998

"El problema puede tomar otro ángulo si nos detenemos un momento en la siguiente constatación: el concepto de la 'governabilidad' es puramente formal: enfoca las capacidades para mandar e imponer la voluntad del gobernante. No nos dice nada sobre el contenido de tal voluntad, ni sobre sus objetivos: ¿qué diríamos de un timonel que encalle su nave expreso?"

Fernando Bustamante (1997: 56)

1 El Estado: entre las críticas y sus críticos

Las campañas antiestatistas, abiertas o camufladas, han recorrido y recorren aún América Latina. Los grupos económicos poderosos, viejos y nuevos, apoyados por una masa de oportunistas pragmáticos y de otros tantos espectadores o comentaristas (muchos ignorantes, pero igualmente entusiastas), están embarcados en esta cruzada contra el Estado y a favor del mercado. Su euforia y la seguridad en su causa son de tal magnitud que les resulta imposible creer que alguien piense lo contrario, si no quiere correr el riesgo de ser motejado de jurásico, extremista trasnochado, retrógrado ilustrado.

Aun corriendo ese riesgo, es imprescindible averiguar los pormenores del tema y repensar al Estado como uno de los instrumentos básicos para el desarrollo.

1.1. Los entretelones del debate

En las últimas dos décadas, la anteriormente favorecida intervención del Estado perdió su significación y fue ampliamente cuestionada. Desde entonces, todos los problemas se sintetizan en él, sin que nadie recuerde ahora los antecedentes de la actual situación. Nadie menciona, por ejemplo, que el Estado se vio obligado a asumir riesgos propios del gran empresariado local (más de una vez del transnacional) y a desbrozar el camino a las grandes inversiones privadas, algo por demás connatural al sistema capitalista, "en tanto transcurre el proceso de fortalecimiento (o sea, centralización y modernización) del capital privado nacional" (Valenzuela Feijoo 1991: 105). Algo consustancial al Estado, concretamente al Estado capitalista, al que corresponde "llevar adelante los intereses de los grupos hegemónicos de la sociedad y velar por el desarrollo del capital así como por la reproducción del sistema basado en este tipo de relación social (capitalista)", como tan acertadamente afirmó hace casi dos décadas el sociólogo Nicanor Jácome (Revista NUEVA N° 67, Quito, julio de 1980).

La intervención estatal en este sistema, nunca pretendió eliminar la propiedad privada, por el contrario, ha protegido la gran propiedad; tampoco buscó impedir el funcionamiento del mercado, solo quiso regularlo frente a sus múltiples deficiencias. Un empeño que resultó complejo en la medida que sus gestores, los mismos beneficiarios del poder político y económico, estaban enfrascados en una serie de rivalidades de diversa índole, que frenaron el diseño y aplicación de políticas más coherentes en función de las propias necesidades de acumulación del gran capital.

Olvidadas (pero no superadas) han quedado las diversas causas que provocaron la crisis del esquema "estatista" de regulación del sistema capitalista, propio del modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones, cuya culminación se produjo por varias restricciones a la reproducción de la ganancia, tales como:

- La concentración oligopólica de los mercados de bienes manufacturados, que, entre otras cosas, permitió que se mantengan industrias ensambladoras con elevados grados de dependencia externa y altas capacidades ociosas;
- La segmentación y concentración de la demanda de mercancías en los sectores más acomodados, en tanto no se produjeron las reformas estructurales que habrían podido ampliar el mercado interno;
- El denominado "desborde popular" frente a la incapacidad de responder a las demandas de redistribución, impulsadas por la organización sindical y los movimientos sociales;
- Las marchas y contramarchas en la política económica, como consecuencia de las pugnas entre las diversas facciones de los sectores dominantes, que condujeron a pérdidas de eficiencia y a una extrema inestabilidad.

Todo este proceso se dio en el marco de profundas transformaciones internacionales que, a raíz de la crisis de la deuda externa, precipitaron el agotamiento del modelo de industrialización en base a la sustitución de importaciones y el "retorno al neoliberalismo", para reintroducir, una forma modernizada, la conocida modalidad de acumulación primario-exportadora. Evolución que condujo a cuestionar el papel que el Estado desempeñaba hasta entonces, y a buscar un nuevo tipo de relación o articulación entre la organización política y el sector privado. Esto, en realidad, no implica una profunda transformación de la mencionada interrelación, puesto que "al 'desmantelamiento' (diríamos privatizaciones) le sigue la construcción de un nuevo aparato económico de intervención" (Valenzuela Feijoó 1991: 107); es decir, de una nueva manera de apoyar el proceso de acumulación y, naturalmente, de beneficiar al sector dominante, con claras acciones represivas para frenar los reclamos de los marginados. Un nuevo Estado de bienestar para las minorías y de malestar para las mayorías...

De hecho, si lo ponemos en términos de la teoría económica, habría concluido la época del intervencionismo estatal propuesto

por John Maynard Keynes¹, no la del estatismo atribuible a Carlos Marx, como pretenden hacernos creer algunos fanáticos neoliberales², inspirados por el pensamiento del libre mercado de Friedrich von Hayek y Milton Friedman³; pensamiento que sustenta el proceso de transnacionalización de la economía mundial y se ajusta a él, mientras provoca la reconceptualización del papel del Estado. Este tránsito demuestra, una vez más, que las teorías económicas entran y salen de moda, y que las instituciones se readecúan según sirven a las necesidades de acumulación del capital más poderoso en ese momento, contando con aquel coro infaltable de oportunistas que lo aplauden y promueven.

La crítica al Estado tiene connotaciones diferentes en los centros y en la periferia. Recordemos que en Gran Bretaña, con las privatizaciones, se apuntaba más al debilitamiento de los sindicatos y por ende del Partido Laborista, que a la búsqueda exclusiva de objetivos económicos. Desde principios de los años 80 en ese país europeo y en los Estados Unidos se experimentó un cambio en el manejo económico, conocido también como la "contrarrevolución conservadora". Se pretendió volver a un predominio total del mercado, asumiéndolo como una institución inmejorable, como cimiento de una "sociedad perfecta", al tiempo que, complementariamente, se atacaba al intervencionismo del Estado y, en

-
- 1 Keynes (1883-1946) fue el propiciador de una oportuna y activa Intervención estatal dentro del capitalismo como un mecanismo para superar las consecuencias de la Gran Depresión, provocada por los excesos del liberalismo. Curiosamente, su pensamiento, que se creía archivado, recobra fuerza en estos últimos años entre quienes buscan opciones para superar el neoliberalismo.
 - 2 En casi todos los países de América Latina, incluido Ecuador, no hubo una injerencia marxista directa en la acción estatal. A pesar de lo cual no han faltado quienes afirman, sin pudor alguno, que "en Ecuador, en donde -al igual y tal vez peor que en otros países del área- se refleja el dramatismo de los estragos del socialismo", como se lee en el prólogo escrito por Enrique Guersl para el libro del profesor universitario Franklin López Buenaño (1997), uno de los neoliberales ecuatorianos más consecuentes en sus escritos.
 - 3 Von Hayek (1899-1992), su gran Ideólogo, y Friedman, el gran publicista.

consecuencia, comenzaba su desmantelamiento, incluidas las privatizaciones⁴.

En los países latinoamericanos las baterías apuntan contra el Estado desarrollista; crítica que desemboca en una propuesta sencilla y que se expresa en la reducción del tamaño del Estado: la desestatización, uno de cuyos ejes son las privatizaciones, como palanca básica para reordenar la economía y la sociedad en general. Resulta urgente, según esta concepción, reducir el tamaño del Estado para poder instaurar el funcionamiento del libre mercado y garantizar la orientación total de estas economías hacia el mercado mundial. Un empeño que implica la superación de aquellos elementos considerados como intrínsecamente negativos, porque limitan el desarrollo: las regulaciones estatales del mercado de trabajo, la protección social del Estado de bienestar, los subsidios, las políticas redistributivas, el fomento selectivo de unidades productivas, la regulación de los mercados financieros, la intervención estatal en el comercio exterior, la existencia de empresas públicas, la protección del mercado doméstico, los déficit fiscales, para mencionar algunos de los puntos más controvertidos.

No todo se resuelve en la esfera teórica, ya lo sabemos. Muchas veces hay intereses concretos y sonantes, claramente identificables. Así, los acreedores de la deuda externa han convertido a las privatizaciones en un inmejorable mecanismo para sostener y aún aumentar el flujo de su servicio. Las ventas de empresas públicas "se realizan para atender las exigencias de los acreedores externos. Ello es así, pues en la mayoría de los casos los importes obtenidos mediante la privatización son destinados casi en su totalidad a cumplir con dichos compromisos", recuerda Naúm Minsburg (1992: 3455). Destino que deberían tener los fru-

4 El neoliberalismo, como "nueva" teoría económica, representa un rescate del viejo liberalismo, propiciado por el "Consenso de Washington", compuesto y alimentado por diversas instancias académicas y por los intereses transnacionales, por los organismos multilaterales de crédito -FMI, Banco Mundial, BID-, encargados principales de transmitir el dogma a los países subdesarrollados y dependientes. Liberalismo recogido y difundido en estos países por diversos grupos locales de poder, entre los que se destacan los grandes gremios empresariales.

tos de las privatizaciones que se apuran en el Ecuador, todo con el fin de agradar a banqueros y financistas en Wall Street. Esto explica también por qué el Banco Mundial y el FMI "brindan apoyo crediticio específico (lo que implica la creación de un nuevo endeudamiento externo) para posibilitar un proceso de privatizaciones de mayor profundidad y con un ritmo de realización sumamente acelerado, con el objetivo de 'privatizar todo lo privatizable'" (Ibid: 3129).

"Habría que utilizar la privatización como un factor clave, no únicamente para mejorar la eficiencia de estas empresas al pasar a manos del sector privado con un mejor manejo de las actividades económicas, sino también para que los recursos de la privatización sean estrictamente canalizados para reducir el saldo de la deuda que actualmente es muy elevado", dice Paulo Leme refiriéndose al caso ecuatoriano (1997: 9). En el Ecuador, como ha sucedido en otros países, se ha llegado a condicionar la suscripción de convenios con el FMI a la privatización de empresas estatales, tal como aconteció al finalizar el año 1997, después de la fallida venta de la empresa telefónica EMETEL (Ver Diario El Comercio, Quito, 10.12.97).

1.2. Alcances de "la modernización del Estado"

Aunque tarde, como casi todas las modas, arribó al Ecuador, a principios de los 90, el vendaval "modernizador". El gobierno conservador de Durán-Ballén (1992-96) cristalizó un "Proyecto de Ley de Modernización del Estado", que dio forma a un ansiado reclamo, en gestación desde unos años atrás. Decisión que ha sido apoyada por una conjunción de empresarios y altos burócratas, analistas y periodistas, ciudadanos nacionales y extranjeros, quienes hablan, discuten y comentan sobre las formas que debe asumir este proceso y que, además, no se cansan de difundir los portentos que producirían estas reformas, sin importarles sus fallas y debilidades constitucionales, jurídicas, políticas y hasta económicas.

Así las cosas, las privatizaciones representarían la "insignia de la transformación que está en marcha por voluntad del pueblo

ecuatoriano y designio irreversible de la historia", serían la herramienta que devolvería "al ciudadano ecuatoriano la fe en su país, la fe en un sistema que le permita usar su libertad, su creatividad y su deseo de aportar a la sociedad"⁵. Esta apreciación sobre la significación de las privatizaciones, a la cual podemos aderezar con el peso que tiene en el discurso oficial la reducción del tamaño del Estado, identifica la intencionalidad prioritaria de la "modernización" de un Estado como el nuestro, agobiado por problemas más graves, que no han recibido similar tratamiento: la existencia de un precaria institucionalidad estatal, la masiva corrupción en casi todas las esferas de la acción pública, la escasa vigencia de las leyes o la presencia de mecanismos que han institucionalizado la represión estatal.

Adicionalmente, en este sesgado proceso de "modernización", impulsado también con redoblada fuerza por el encargado del poder, Fabián Alarcón (1997-1998 ?), las privatizaciones implicarían apenas un traslado de propiedad del sector público al sector privado, sin reconocer que detrás de este proceso se desatan transformaciones de las relaciones sociales que afectan la distribución del poder, incidiendo en sus vivencias económicas, societales y culturales. Por tanto, estas ventas no pueden ser entendidas como simples transacciones comerciales y tampoco como un asunto exclusivamente económico: no está en juego solo la búsqueda de una mayor eficiencia en los servicios públicos y en las empresas estatales, o la reducción del déficit fiscal que provocarían las actividades empresariales del Estado. El tema es demasiado serio como para que se cometa tamaña ligereza.

Todo parecería indicar que la panacea para los problemas del país se encuentra en la reducción del tamaño del Estado. O, dicho de otra manera, el problema radicaría en el excesivo tamaño del Estado. Discurso que comenzó a rodar a nivel internacional cuando aquel personaje, que había sido actor de tercera en películas de segunda, Ronald Reagan, se postulaba por primera vez a la

5 Ver Proyecto de Ley de Modernización del Estado en su exposición de motivos, enviado el 18 de febrero de 1993 al Congreso Nacional.

Presidencia de los Estados Unidos, repitiendo hasta el cansancio, que "el problema no está en el Estado, sino que el Estado es el problema". Aunque ya antes, el dictador argentino Jorge R. Videla (1976-1981) había acuñado otra frase clave: "achicar el Estado es agrandar la Nación".

Blasco Peñaherrera Padilla, ex-vicepresidente de la República, resumió esta visión para nuestro consumo, al señalar :

"el Estado es absolutamente indeseable, este creció como crecen ciertos vegetales que por condiciones anormales de orden genético, le han salido más protuberancias por todo lado: una pierna muy larga y otra corta, un brazo fuerte y otro débil, el cerebro mal conformado: este Estado, que es el prototipo de los países subdesarrollados, es un Estado indeseable" (Ojeda Segovia 1992: 120).

La solución a este reto la sintetizó Enrique Iglesias, presidente del BID, al proclamar paladinamente que había que "reducir ese monstruo llamado Estado y en definitiva cortar su accionar que es paralizante" (Ojeda Segovia 1992: 28). Tarea que abre la puerta a "las privatizaciones (que) no han tenido un origen ideológico o político, más bien son el producto de una necesidad de racionalizar y reestructurar el sector público ante el fracaso de las empresas estatales en el mundo entero", como afirma la Cámara de Comercio de Quito (1997: 41)⁶. En términos constitucionales, la conclusión sería que "toda Constitución debe limitar la propiedad pública o estatal. No debería operar ninguna empresa comercial ni finan-

6 El reclamo de despolitización o desideologización es consustancial a las fuerzas conservadoras de cualquier sistema político y económico vigente, que además recurren a la descalificación a priori y sistemática de quienes cuestionan dicho sistema. No es una vía hacia el ansiado o pretendido neutralismo apolítico, ni el camino hacia la tecnificación de las ciencias sociales, como se pretende hacer con la economía. Muchas veces es una socorrida herramienta para intentar frenar la crítica y la oposición política, tal como lo expuso en 1966, hace más de treinta años, Elías Díaz, en su libro clásico sobre el Estado y la democracia, publicado en plena dictadura franquista (1992: 98). En la misma línea de reflexión cae el rechazo a los diagnósticos, como una medida aparentemente destinada a forzar la presentación de propuestas concretas: detrás de esta práctica bastante común se esconde el deseo de impedir el conocimiento de las causas de los problemas, tal como sucede con la evolución del Estado ecuatoriano.

ciera, excepto para la administración de sus propios fondos" (López Buenaño 1994: 8).

En este punto hay que reconocer que la propuesta privatizadora, que sintetiza en gran medida la "modernización" en marcha, irrumpe con gran vigor en una sociedad atosigada por los malos, o peor aún inexistentes, servicios públicos, así como por la corrupción y el despotismo con que muchas veces se los maneja.

Los defensores de este esquema "modernizador" han intentado varios caminos para plasmar sus objetivos, impulsando todas las reformas posibles, legales o no. Se organizaron dos consultas populares -confusas y tendenciosas- para introducir los esperados ajustes constitucionales; una de las cuales, la segunda, la de noviembre de 1995, devino en estrepitoso fracaso para sus promotores. Otras modificaciones jurídicas las ha procesado el propio Congreso Nacional; allí, en más de una ocasión, se han fraguado (¿comprado?) sospechosas mayorías con el fin de acelerar los cambios deseados, como sucedió con las reformas a artículos claves de la Constitución de 1979: los artículos 49, 60 y 61⁷; reformas impuestas, sin debate alguno y atropellando el mandato constitucional emanado de la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997, que resolvió convocar a una Asamblea Nacional para reformar la Constitución, que se elegía pocos días después de la decisión legislativa. Incluso se han utilizado recursos reservados del Estado para la "compra de conciencias" de diputados en el Congreso Nacional o para "coimar" a miembros del Poder Judicial (según la denuncia del propio vicepresidente Alberto Dahik, que tuvo que abandonar su cargo y el país como consecuencia de esos mismos actos).

7 En el artículo 49 se introdujo la prohibición de la paralización de los servicios públicos, con el fin de debilitar a los sindicatos del sector estatal más que para impedir las interrupciones en dichos servicios, que continuarán si es que no se abordan los temas de fondo que las provocan. Con los cambios en los artículos 60 y 61 se eliminaron las limitaciones para dar paso a la desinversión estatal en todas aquellas áreas consideradas como estratégicas. Los resultados de esta atropellada acción, propiciada el 20 de noviembre de 1997 cuando la elección de la Asamblea Nacional estaba convocada para el día 30 del mismo mes, según Alfredo Mancero, "no aclaran la confusión entre lo social y lo estatal, ni resuelven de manera nítida los vacíos e inconsistencias del ordenamiento actual" (1997b: 47).

En este ambiente ha aflorado con fuerza el reclamo por mayor "gobernabilidad", lo que equivale a un esquema que facilite la instrumentación del nuevo régimen social de acumulación⁸, sostenido en la apertura a ultranza hacia el mercado mundial y en una menor injerencia de propuestas de inspiración nacional, sobre todo de origen estatal, con una liberalización también a ultranza. Este modelo exige una creciente concentración de la riqueza para promover un ahorro que financie nuevas Inversiones, que ofrezca nuevos beneficios y garantías al capital externo, que dé paso a una mayor flexibilización laboral y menor peso de la organización sindical y social en general, que impulse el fortalecimiento del gran empresariado privado en detrimento de la pequeña y mediana empresa, así como de los espacios empresariales comunitarios. Todo lo cual desemboca en un acrecentamiento del poder en manos de pocas personas: el "hiperpresidencialismo", suscitado por "la recomposición parcial de la capacidad política del Estado a través de la reconcentración de la autoridad en el ejecutivo" (Cavarozzi 1997: 62), esto es posible sobre bases de creciente autoritarismo y debilitamiento democrático⁹.

Esta situación ha conducido a ver el manejo social y el asunto de la democracia como temas aislados de lo económico, aprovechándose de la desidia social y de la provocada devaluación de la política, alimentadas por el individualismo. Lo social y lo político, en estas condiciones, asoman como resultado o consecuencia de lo que se considera un manejo económico "sano y coherente", o quizás, en el mejor de los casos, como un medio para mejorar la productividad de la economía y para garantizar la "paz social" que facilite la necesaria "gobernabilidad" donde se sostenga el modelo vigente.

Así, en la discusión reciente en el Ecuador, se ha dado prioridad a la definición de ciertos cambios en la forma de gobierno y en sus reglas de funcionamiento para viabilizar, desde la

8 Entendido también como modalidad de acumulación o modelo de desarrollo.

9 Son paradigmáticos los casos de Carlos Menem en la Argentina y Alberto Fujimori en el Perú.

institucionalidad política -a través de una simple ingeniería constitucional-, la aplicación completa del modelo de acumulación dominante. Desde esta perspectiva, algunos puntos importantes que deben constar en la Constitución, son: la elección de diputados en la segunda vuelta, para asegurarle una mayoría parlamentaria al gobernante que resulte electo; la supresión de las elecciones de diputados en la mitad del período presidencial, para evitar la desintegración de dicha mayoría; un período de 2 años, para la presidencia del Congreso; la eliminación de los conflictos institucionales entre las funciones legislativa y ejecutiva, suprimiendo las interpelaciones, entre otros. En esta reflexión aflora la "governabilidad" como aquel elemento que garantiza el desarrollo y aplicación totales del instrumentario económico neoliberal, cuya orientación no se cuestiona para nada¹⁰.

De hecho, quienes han priorizado esta discusión institucional, han asumido que "es condición *sine qua non* para el éxito de la política económica neoliberal la aplicación integral del modelo" (Durán-Cousin 1993:107). Recordemos que sus panegiristas no aceptan que -a pesar de todas las reformas introducidas y de todos los ajustes practicados- en el Ecuador esté vigente el neoliberalismo, a lo sumo, según ellos, el sistema actual puede ser denominado como "capitalismo mercantilista". En su fundamentalismo siempre encuentran excusas para decir que faltan más piezas para tener armado su modelo y que hasta tanto, dicen, este no puede ser evaluado en su conjunto. Por eso, cualquier problema que surge es atribuible a lo que falta y no a lo que el propio modelo provoca...

10 Recién en los últimos años apareció con fuerza el tema de la "governabilidad" en el Ecuador, cuestión que mucho antes ya fue discutida en otros países de América Latina. Para el caso ecuatoriano podemos mencionar varios libros, artículos y entrevistas de Osvaldo Hurtado Larrea, el teórico-político más destacado en la línea de la Ingeniería constitucional; el libro "La democracia bloqueada" de Julio Echeverría (1997); o los aportes formulados por Francisco Muñoz Jaramillo en su artículo "La forma de Estado y el régimen democrático en el Ecuador del 90" (1996). En este listado merece especial atención el sugerente trabajo de Jürgen Schuldt (1994) sobre elecciones y política económica en el Ecuador contemporáneo.

En décadas anteriores, cuando los regímenes dictatoriales estaban al orden del día y la-lucha-contra-el-comunismo era *el leitmotiv*, la estabilidad de los gobiernos -hoy dirían la "gobernabilidad"- tenía una justificación más política, y se la aseguraba a través de los conceptos emanados de la "doctrina de la seguridad nacional", en apariencia menos vigente en la actualidad.

Aquí cabe adelantar varias reflexiones críticas. El problema de fondo surge por el marginamiento estructural de la problemática social y aún de la cuestión democrática del manejo económico, en tanto lo social es aceptado apenas como un accesorio de la política económica y lo democrático aparece como el marco institucional que garantiza la aplicación de los ajustes neoliberales. Un empeño que, plasmado en la realidad, exige gobiernos democráticos delegativos (Guillermo O'Donnell) o abiertamente autoritarios, por la "necesidad" de asegurar la "paz social" -en presencia de procesos de exclusión masiva-, para que una pequeña minoría pueda vivir tranquila y la inversión extranjera se sienta segura. Un proceso en extremo peligroso, en tanto se vacía sistemáticamente a la democracia de su contenido: "el peor modo para traicionar la democracia es salvaguardar su apariencia vaciando su sustancia", apunta Massimo L. Salvadori, de la Universidad de Turín y colaborador del periódico italiano "La Stampa" (1997: 26).

El desviar la atención de los verdaderos problemas sociales, entre los que emergen como los más críticos la pobreza y la inequidad, resumidas en la exclusión social, bajo el supuesto de que ellos se solucionarán casi de manera automática, si se logra la estabilización y el ajuste económicos, como pregonan los "liberales" de diverso cuño, no solo conlleva una falsa interpretación de dichos procesos, sino que implica una clara intencionalidad política¹¹. Esta aproximación transforma a la tan reclamada "gober-

11 Un punto clave del neoliberalismo es la negación explícita de la igualdad: "Es verdad que el capitalismo liberal no conduce a una 'Igualdad' de Ingreso o de riqueza. La existencia de la igualdad entre los hombres es un espejismo", afirma con franqueza López Buenaño (1997: 133).

nabilidad" en una suerte de pretexto para asegurar la dominación neoliberal, en el marco de una democracia "viable"¹².

Con esta propuesta, en suma, lo que se desea es consolidar el nuevo régimen social de acumulación, que exige, al menos en su primera fase -tal como lo demuestra la experiencia en América Latina-, una mayor concentración de los medios de producción y la riqueza, lo cual causa, de facto, un mantenimiento sostenido de la pobreza y por supuesto, crecientes desigualdades en el acceso a los beneficios que ofrece la sociedad.

En estos años de crisis, las ganancias de los principales grupos económicos no han decrecido; han aumentado. Igualmente las exportaciones han alcanzado, sobre todo desde 1990, cifras cada vez más altas; pero esto no significó un empuje para desarrollo, como sucedía en otras épocas de la historia económica del Ecuador. Sin embargo, el sector privado, aislado y sin el concurso del sector estatal, no ha tenido el mismo empuje que en décadas anteriores: "ha mostrado una gran ineficiencia para desarrollar estos países" (Hinkelammert 1995: 100). Este estancamiento económico de las economías, en el cual se ha dado el aumento sostenido de las ganancias de las grandes empresas, es el producto del actual proceso de transición hacia una nueva modalidad de acumulación, sustentada en una mayor concentración. Con un Estado que funciona al revés: antes servía para propiciar mejores niveles de distribución del ingreso en favor de las capas con ingresos más bajos, en especial las capas medias, ahora lo hace en favor de los más acomodados y en desmedro de los otros grupos; una constatación válida para toda América Latina, según el economista alemán, radicado en Costa Rica, Franz J. Hinkelammert (1995: 103).

12 En las actuales circunstancias, esta forma de "democratización" se ajusta, por supuesto y como ha sucedido siempre, a aquellos intereses hegemónicos a nivel mundial empeñados en enraizar la ideología dominante, en la actualidad el neoliberalismo, como una de las expresiones más radicales del capitalismo. "Las ideas imperantes en una época han sido siempre las ideas propias de la clase dominante", reconocieron ya Carlos Marx (1818-1883) y Federico Engels (1820-1895) en el "Manifiesto del Partido Comunista", en 1848.

1.3. El Estado: árbitro y garante del sistema

De conformidad con esta visión mercadocéntrica, que ve la solución de los problemas económicos y hasta sociales en el mercado (total), al Estado solo le correspondería asumir el papel de árbitro y garante del sistema. Apenas le tocaría hacer respetar las reglas de juego de los intereses privados; facilitar el flujo nacional e internacional de capitales, bienes y servicios; impulsar la libre fijación de precios; garantizar la propiedad privada; flexibilizar la contratación laboral; favorecer la fijación de salarios en función de las necesidades de acumulación; mantener el orden público; asumir focalizadamente algunos servicios públicos fundamentales como la educación, la salud y, en parte, la vivienda, sobre todo para los sectores más marginados.

En palabras más concretas, el Estado tendría que garantizar "el camino que debería seguir el país" dentro de una adecuada "visión desde Wall Street" (Ver el folleto con este título de Paulo Leme, publicado por CORDES, 1997). Esta es una tarea urgente, si aceptamos las consideraciones de varios analistas -intelectuales orgánicos del gran capital- que se lamentan frecuentemente por el marcado rezago que experimenta el Ecuador en este camino de "inevitables" transformaciones estructurales¹³.

Este empeño no implica la desaparición del Estado, eso sí, se mantendría al margen de la actividad económica productiva. Ya no actuaría como empresario o como promotor del desarrollo. Esto evitaría distorsiones y sostendría el ambiente propicio para el comportamiento racional de los individuos. El funcionamiento del mercado estaría protegido por esta actitud estatal que, en forma anónima e imparcial, equilibraría las fuerzas contrapuestas, como reza el dogma. El propio FMI reconoce el papel que debe cumplir el Estado: "Los mercados competitivos son el mejor medio de organizar la producción y la distribución, (sin embargo) no pueden

13 Para el BID, según Leme, "el Ecuador es el país latinoamericano más retrasado en materia de reformas estructurales" (1997: 9). El analista Maurício Pozo Crespo también le ve al "Ecuador a la cola de América Latina" (Diario Hoy, 14.9.97).

funcionar en el vacío. Necesitan un marco jurídico y normativo que solo el Estado puede establecer, (...) por lo que es esencial que el gobierno cumpla un papel preponderante en estas esferas" (FMI 1991).

La certeza de que una mayor complementaridad entre el Estado y el mercado (siempre y cuando el primero se subordine al segundo) es necesaria, ha ido creciendo poco a poco, aún dentro de los organismos multilaterales de crédito, que son los portavoces del Estado mínimo o subsidiario¹⁴.

A pesar de ciertos cambios que comienzan a experimentarse en el tema del Estado, la idea ultrista de ampliar el mercado y achicar el Estado, que resume la "modernización" neoliberal, encuentra todavía un respaldo activo en las "condicionalidades" fondomonetaristas y bancomundialistas, así como en una masiva propaganda alimentada por supuestos éxitos en varios países latinoamericanos e inspirada en viejas tradiciones liberales, reforzadas por lejanas y difusas *perestroikas*.

Vista así la cuestión, Estado versus mercado, no deja de ser 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" (Menéndez-Carrión 1991: 55). Esta campaña antiestatista, que pretende avasallar a quienes se oponen e incluso a aquellos que desean indagar algo más sobre el asunto y que cuestionan ciertos elementos de esta propuesta que es riesgosa para la economía y hasta para la democracia, debería concluir. Su persistencia provoca conclusiones equivocadas y reproduce respuestas apresuradas, contrarias a los intereses de las mayorías. La solución no radica en la reducción del tamaño del Estado, menos aún en el simple traspaso de la propiedad pública a la esfera de la propiedad privada.

Por más entusiasmo y eficiencia que se ponga a la actual propuesta "modernizadora" (buena falta le hace), el potencial

14 Ver el "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997" del Banco Mundial, cuyo tema central es "El Estado en un mundo en transformación".

privatizable en el Ecuador, en el mejor de los casos, no augura una mejora sustancial de las posibilidades de reactivación económica. No se puede esperar a que esta herramienta vaya a transformar socialmente nuestro país -vía inversiones a través del Fondo de Solidaridad- como aspiran sus defensores. Los ingresos previstos de las privatizaciones en el Ecuador no alcanzarán volúmenes sustantivos como para financiar aquellas inversiones sociales indispensables para propiciar un gran cambio, mientras casi la mitad del presupuesto general del Estado se destine al servicio de la deuda pública. Y, para colmo, este proceso, tal como se desprende de las experiencias latinoamericanas, representa un traspaso de recursos y propiedades del Estado hacia los grupos económicos más poderosos (muchos vinculados con las empresas transnacionales), no siquiera hacia el sector privado en su conjunto.

Por lo pronto, los resultados del plan "modernizador" son pobres y hasta nefastos para el país. Tan es así que de las privatizaciones llevadas a cabo -desde Ecuatoriana de Aviación hasta EMETEL- se podrían extraer conclusiones para escribir un manual que enseñe cómo no privatizar. En este escenario, no debería sorprender que las condiciones de los servicios públicos y de las empresas estatales -condenadas desde hace varios años al cadalso por los privatizadores- se hayan deteriorado aceleradamente, tal como sucede con el suministro de electricidad, víctima de aquel dogmatismo "modernizador" que impidió en forma consciente que el Estado, a través del INECEL, asuma la construcción de las obras emergentes planificadas a raíz de los primeros racionamientos en 1992, que habrían evitado los sucesivos y costosos cortes de energía. Similar reflexión es válida para el servicio telefónico, así como para PETROECUADOR y sus filiales.

1.4. El Estado: empresa de reparaciones del sistema

El origen de los ataques contra el Estado no es nuevo y tampoco se circunscribe únicamente al Ecuador. Vivimos un proceso que se expande en forma de círculos concéntricos desde los centros hacia la periferia abarcando a casi todas las regiones del pla-

neta y que data de hace más de dos décadas. Forma parte de una generalizada crisis del "Estado-nación", provocada por una combinación de causas externas e internas, propias de las grandes transformaciones tecnológicas en marcha, y comprensibles también por la misma lógica del capitalismo. Por lo tanto, para entender sus motivaciones reales y sus perspectivas, hay que ubicar el tema en el contexto internacional y nacional, y tratar de comprender, igualmente, cuáles son los factores históricos que han hecho repensar la problemática estatal. No es posible abordar el problema como un dato, asumiendo que se ha agotado un ciclo histórico para, en consecuencia, adoptar la receta neoliberal.

En primer término, **dentro del sistema capitalista no hay la contradicción radical que se quiere establecer, entre el Estado y el sector privado.** El Estado, por su composición social, no representa un actor antagónico, más bien refleja la propia correlación de las fuerzas sociales. Tanto es así que, en ningún país, en circunstancia alguna, la solicitada ausencia del Estado en la economía, ha eliminado su participación activa, aun en el campo empresarial; basta observar el caso chileno: en este país, considerado como el modelo neoliberal de América Latina, el Estado ha desempeñado y desempeña un papel preponderante como director del esquema económico y aun como empresario en ciertas áreas sensibles para el desarrollo nacional (aquí diríamos estratégicas), como el cobre y el petróleo¹⁵.

En la actualidad, los grupos dominantes -muchas veces enfrentados entre sí por la repartición de las prebendas o ahora de los activos estatales, como parece ser el caso de la privatización de EMETEL-, que han sido y son los grandes beneficiarios de la intervención estatal, pretenden hacer aparecer como si las burocracias y los sindicatos públicos constituyesen "las oligarquías" que no están dispuestas a perder "las prebendas y canonjías" que, se-

15 El ex-presidente Patricio Alwyn en una visita al Ecuador, en septiembre de 1997, reconoció que "Chile en gran medida es creación del Estado chileno". Afirmación que nos recuerda aquella célebre declaración del general Charles de Gaulle: "sin Estado no habría Francia".

gún ellos, se derivan de la Constitución misma. Esta es una de sus tretas para distraer a la opinión pública y para indisponerla en contra del Estado en general y de la organización sindical en particular.

La ideología dominante quiere ver al Estado como un ente fuera de la sociedad, que está sobre ella y que podría llegar a actuar en forma neutra para normarla. Sus propulsores, en definitiva, desconocen (y quieren que desconozcamos) 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 prevaletes. El poder estatal no es explicable al margen de los poderes de los grupos económicos. Situación que explica, por ejemplo, por qué la participación estatal en varias empresas privadas tuvo una motivación perfectamente deliberada de apoyo al proceso de acumulación del sector privado y no se inspiró en afanes estatizantes.

Igualmente, **la acción estatal en la economía buscaba minimizar la actividad muchas veces nociva del capital transnacional**, cuyos intereses y caprichos imponían peligrosas condiciones para la vida política nacional y minaban las posibilidades de un desenvolvimiento medianamente autónomo y hasta la capacidad de negociación de nuestros productos primarios en el mercado mundial (basta recordar las presiones y los chantajes de las transnacionales petroleras, apoyadas por el gobierno de los Estados Unidos, para torpedear la participación del Ecuador en la OPEP).

Desde esta perspectiva se explica la participación estatal en el campo hidrocarbúrico, a partir de los años 70. En el Ecuador, durante casi medio siglo, desde la década de los 20, las empresas transnacionales hicieron lo que se les antojó y el Estado y la sociedad fueron apenas convidados de piedra. Estas compañías actuaban sin considerar las necesidades energéticas nacionales y tributaban (cuando lo hacían) cantidades ridículas por concepto de la explotación de nuestro petróleo, por cuya exportación hasta conseguían subsidios estatales.

Adicionalmente, recordemos también que **la presencia activa del Estado en el proceso de desarrollo, fue impulsada por**

los mismos organismos internacionales que ahora arremeten contra la intervención estatal. Este cambio de actitud es entendible por el papel que cumplen dichos organismos en relación con los intereses transnacionales, empeñados en procesar las transformaciones derivadas de la gran revolución tecnológica y, particularmente, en sostener el servicio de la deuda externa, a través de la cual -como se manifestó inicialmente- ejercen grandes influencias para que se vendan los activos estatales.

En la presentación de la ortodoxia liberal, reencauchada en los últimos años, nada se dice sobre los factores objetivos que han generado el problema. No se menciona la crisis del sistema que abonó el terreno para deteriorar el funcionamiento estatal y alimentar la severa crítica al papel del Estado interventor, promotor y garante del sistema capitalista. Tampoco consideran en la actualidad las presiones que han obligado a reducir el gasto y la inversión del Estado, como consecuencia de los crecientes requerimientos derivados del servicio de los mencionados compromisos financieros internacionales.

Como complemento a lo anterior, las presiones foráneas encuentran un terreno propicio en el interior del país, donde se produce el reacomodo social del modelo de acumulación; en la actualidad transitamos de lo que fue un incipiente esquema de industrialización, sobre la base de la sustitución de importaciones, hacia un esquema de mayor apertura, a partir de una economía reprimarizada. Y todo en medio de un proceso que ha permitido a los sectores dominantes reagruparse sin asumir los costos de los ajustes estructurales aplicados. En este escenario, muchos inversionistas privados nacionales y extranjeros quieren beneficiarse comprando activos estatales a precios bajos y en condiciones sumamente ventajosas; con lo cual pretenden convertirse en dueños de las empresas públicas o al menos en intermediarios para que el capital transnacional adquiera dichas empresas con las que antaño hacían grandes negocios como proveedores o suministradores.

En estas circunstancias, los embates antiestatales que surgen tienen también una dimensión geopolítica, sintetizada en la

contraofensiva transnacional orientada a recuperar el control de los espacios que en años anteriores les disputaban los Estados del Sur. Aquí emerge vigorosamente el deseo de conseguir un debilitamiento de los Estados nacionales para garantizar un nuevo orden mundial, acorde con los intereses del capital financiero internacional. Capital que quiere tener libre acceso a los recursos naturales, así como asegurar la integración de aquella fracción de las poblaciones de los países subdesarrollados con capacidad de compra, que conforma pequeños bolsones de bienestar incrustados en crecientes masas de pobreza. Esta inequidad en aumento casi constante, es una de las manifestaciones más notables de la "globalización", la cual, como corresponde a un proceso de evolución y exacerbación del capitalismo -"la civilización de la desigualdad", como lo definió Joseph A. Schumpeter (1883-1950)-, tiene un elevado poder de seducción que atrae con fuerza a sus víctimas e incluso a algunos críticos del sistema.

De todas maneras, hay que reconocer que, mucho antes de los ataques neoliberales contra el Estado, las limitaciones e ineficiencias del aparato estatal eran sentidas por amplios sectores de la población y que la crítica al Estado capitalista fue bandera de lucha de muchas organizaciones políticas y sociales, que parece han perdido su brújula en el camino. Por eso hoy, cuando a ratos el mundo parece caminar de cabeza, se quiere hacer aparecer como que los grupos críticos al sistema han asumido la defensa del Estado (capitalista) que no actuó (ni actúa) en función de los intereses y necesidades de las mayorías, mientras que los grupos que controlaron (y controlan) el Estado y que son los que más lucraron (y siguen lucrando) de la intervención de dicho Estado y del sistema en general, hoy se presentan como sus más severos detractores. Los conservadores de siempre se presentan como "progresistas" y tildan a los progresistas de "conservadores": la caperucita termina por comerse al lobo. Contradicción que se sostiene por la incapacidad de los detractores del sistema para proponer alternativas, abandonando la trinchera de las lamentaciones.

1.5. El Estado: obra de los grupos poderosos

Los actuales críticos al Estado venden la idea de que los problemas nacieron por generación espontánea, "cobijada bajo ideologías que les negaban a la libertad y la capacidad del ser humano su potencialidad creadora", como reza el mencionado proyecto de Ley de Modernización del Estado. A ellos no les interesa reconocer, por razones obvias, que el Estado, como una construcción histórica concreta, es así porque así lo hicieron los "dueños del país" (o sea ellos mismos), ajustándolo a sus necesidades y apertencias, o debido a su inoperancia y corrupción.

En las actuales circunstancias, pocos recuerdan **los ingentes subsidios obtenidos por el sector privado a través del acceso a bienes y servicios baratos**, producidos en condiciones tan favorables a los usuarios que, en varias oportunidades, pusieron a las empresas y entidades públicas al borde de la desaparición o las llevaron a acumular un déficit creciente, con el consiguiente deterioro de los servicios públicos. Tampoco se explican las razones por las cuales se impidió y se impide aún, a las empresas estatales, capitalizarse en base a sus utilidades; cuando, por el contrario, no han faltado casos en los que se les ha condenado al fracaso financiero recortándoles o reteniéndoles los ingresos presupuestados; congelándoles sus cuentas bancarias en el instituto emisor; obligándoles a contratar créditos externos que luego no se destinaron a dichas empresas; otorgándoles un trato discriminatorio en la compra de divisas destinadas a satisfacer sus importaciones con divisas compradas a precios de mercado, mientras sus ingresos, provenientes de la renta petrolera o de la exportación de sus propios productos, eran calculados a valores radicalmente inferiores.

Un par de casos concretos ejemplifican por sí solos estas aberraciones económicas. Recordemos la "facilidad petrolera", que en 1986 tuvo que suscribir (y pagar) la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE, hoy PETROECUADOR), para que el gobierno social-cristiano (1984-88) dispusiera de recursos que le permitieran atenuar las presiones sobre la cotización de la divisa estadounidense. Luego, en septiembre de 1992, a la misma empresa

estatal se le obligó a asumir una pérdida de casi 300 sucres por dólar de exportación de su crudo versus el dólar de importación, como herramienta para controlar la inflación; posteriormente, se le han retenido arbitrariamente sus recursos financieros, hasta llevarle a una situación crítica a fines de 1997. Una combinación de medidas como las mencionadas, han transformado a PETROECUADOR en la nueva "gallina de los huevos de oro" de la caja fiscal, como otrora fuera el IESS, a la cual, para extraerle sus últimos "huevos", se le ha llevado al borde de la bancarrota.

En esta campaña en contra de la acción estatal ya nadie se acuerda de las transferencias de recursos fiscales a los grandes empresarios privados, a través de múltiples vías, como los aranceles y subsidios diversos, la venta de productos y servicios estatales a precios muy ventajosos para los sectores productivos, las garantías de rendimiento mínimo, la "sucretización" de la deuda externa privada (1983-84), la "compra de cuentas especiales en divisas" (1986-88), entre otras muchas canongías y prebendas otorgadas. Se olvida que, en el caso ecuatoriano, particularmente mientras duró el auge petrolero, el Estado asumió cada vez más tareas en beneficio de los grupos monopólicos, cuando adicionalmente éstos usufructuaban de fáciles y muy lucrativos negocios.

Como ejemplo bastaría mencionar el clamoroso caso de la empresa eléctrica EMELEC, a la cual el Estado, desde hace décadas, le garantiza una utilidad mínima del 9,5%, pagadera en dólares sobre sus activos fijos. A través de este mecanismo, EMELEC, empresa que tampoco ha cancelado una deuda de casi 140 millones de dólares al Estado (Diario El Comercio, 9.1.98), se ha convertido en "la maquinita de hacer billetes" de un nuevo grupo financiero radicado en el puerto principal... Así, difícilmente se puede hablar de eficiencia en una empresa privada que tiene asegurada su rentabilidad mínima y goza de un tratamiento privilegiado. Similares reflexiones son válidas para aquellas empresas privadas que, aprovechándose de los racionamientos de electricidad en los años 90, montaron sendas plantas térmicas, cuya rentabilidad es sostenida por el Estado a través de subsidios directos o indirectos: los fases dos y tres de Electroquil o el caso de Ecuapower, a las

que el Estado les compra electricidad en bloque, produzcan o no energía; y les cancela la totalidad de lo convenido aun en aquellos casos en los cuales no pueden cumplir con la cantidad acordada por tener los equipos fuera de servicio, tal como sucedió al finalizar 1997 (Ver Diario El Comercio, 29.12.97).

La acción estatal en un mercado cerrado y estrecho, como el ecuatoriano, fue un instrumento idóneo para impulsar la acumulación capitalista. Su acción respondió al control efectivo sobre el Estado que lograron aquellos grandes empresarios, entre los cuales dominan los "cazadores de rentas": rentas monopólicas, rentas provocadas por la evasión de impuestos, rentas obtenidas de los múltiples subsidios existentes, rentas nacidas al amparo de la protección arancelaria, rentas derivadas de diversas formas de contrabando. La lógica empresarial de estos grupos económicos se orientó más por dichas rentas que por las rentas que podían producir la innovación, la creatividad empresariales o la conquista de nuevos mercados.

Todavía ahora, cuando la economía ecuatoriana experimenta una acelerada apertura hacia el mercado mundial, se mantienen situaciones como las mencionadas. En el discurso se busca una mayor racionalización en la acción estatal, mientras en la práctica se mantiene la protección a grupos monopólicos privados nacionales y extranjeros, sea con políticas "modernizadoras" o con prácticas tradicionales. Como muestra, tenemos el esquema de comercialización de combustibles derivados del petróleo, instrumentado desde 1994, "modernización" que no abrió la puerta a la competencia como se ofrecía, sino que, por el contrario, ha favorecido directamente a un grupo de oligopolios transnacionales; y, en el caso las prácticas tradicionales, basta con mencionar la intervención estatal en el Banco Continental en 1996.

Aquí también encajan todos aquellos casos de empresas privadas que se transformaron en estatales como consecuencia de su ineficiencia. Recordemos que varias empresas privadas han sido salvadas de la quiebra por la intervención estatal. En ciertos casos los antiguos propietarios realizaron estas operaciones en condiciones muy ventajosas, aprovechándose de compadrazgos o de

situaciones poco claras. Así, no sorprende que "las empresas en peor estado que tiene el sector público, fueron compradas por ministros, a la vez abogados y asesores de empresarios privados quebrados que se sacaron la lotería vendiéndoles las empresas al Estado o 'haciéndoselas quitar'", como lo denunció el ex-vicepresidente de la República, León Roldós Aguilera (Diario El Telégrafo, 4.2.91). Muchas de esas empresas eran obsoletas y no tenían rentabilidad, lo que hizo que los propios dueños se interesaran en endosarla al Estado; práctica que ratifica el papel que ha desempeñado y desempeña todavía el Estado, como garante del proceso de acumulación privado y como "empresa de reparaciones" del sistema. Los ejemplos abundan y se repiten: los bancos Previsora (intervenido en 1977 y privatizado en 1986) y Continental (intervenido en 1996, en pleno período neoliberal...), Ecuatoriana de Aviación (intervenida a principios de los 70 y "regalada" a mediados de los 90), el ingenio AZTRA (vendido hace un par de años a precio de "huevo"), la Empresa de Leche Cotopaxi, la Empresa Nacional de Semen, la Empresa de Fertilizantes Ecuatorianos, la Empresa Ecuatoriana de Cardamomo, entre otras muchas compañías que fueron "salvadas" por el Estado. Es más, ¡las pérdidas se socializan y las ganancias se privatizan!

Hay que reconocer, además, que estos procesos de intervención estatal no se dieron en un escenario transparente. No contaron con un amplio conocimiento de la ciudadanía y mucho menos con su participación efectiva, así como tampoco del sector laboral de las propias empresas, que permaneció marginado de estas negociaciones.

Otro de los mecanismos que se ha empleado para apoyar el proceso de acumulación privada ha sido **la acción promotora del Estado en el campo productivo, cuya injerencia permitió el surgimiento y consolidación de varias empresas mixtas**, que posteriormente quedaron en manos del sector privado. En este campo son muchas las compañías particulares que recibieron el aporte del sector financiero estatal: Corporación Financiera Nacional, Banco Nacional de Fomento, Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) o del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS);

algunas de las cuales recibieron el apoyo para enfrentar problemas surgidos por diversas causas, como los conflictos laborales, y aún para evitar posibles quiebras provocadas por su mal manejo. En más de una ocasión, las entidades públicas asumieron empresas productivas en dación de pago, debido a los problemas financieros de esas compañías.

Insistamos, la acción de estas entidades financieras fue casi siempre consecuencia de una política de fomento al empresariado privado y de ninguna manera resultado de "un proceso estatizante" como se lamenta la Cámara de Comercio de Quito (1997: 35)¹⁶. No hay duda, la desmemoria, la ingratitud y el cinismo van siempre de la mano.

Quizás podríamos repasar el pasado reciente, cuando la acción del Estado coadyuvó a conseguir mejores resultados económicos que los registrados desde principios de los años 80. Franz J. Hinkelammert nos recuerda que "los períodos de desarrollo vigoroso de América Latina han sido períodos de alta actividad y de un importante intervencionismo estatales, a los cuales ha contestado un significativo esfuerzo de las empresas privadas. Con el comienzo del desmantelamiento del Estado, en cambio, empieza el estancamiento de la economía latinoamericana y su fracaso en desarrollar el continente." (1995: 100).

16 Esta Cámara asegura que en el Ecuador existiría "un sólido esquema estatal (...), con 170 empresas bajo tres modalidades: las de derecho privado (?), las de compañías de economía mixta y las empresas estatales. En las primeras el Estado tiene participación accionaria parcial; en el segundo tiene una posición dominante en el sector en el cual las empresas se han constituido de acuerdo a leyes especiales, y, en el tercero, se encuentran las empresas ciento por ciento estatales y que constituyen verdaderos monopolios en el mercado. En el primer grupo hay alrededor de cincuenta empresas; en el segundo cincuenta y en el tercero setenta" (1997: 35). Sin ahondar sobre las contradicciones y el simplismo del párrafo precedente, cabe señalar que este "sólido esquema estatal" con setenta empresas resulta pequeño comparado con otros países latinoamericanos, en donde el número de empresas estatales fue superior: México más de 1.200, Argentina unas 600, Perú casi 400 y Bolivia con cerca de 660 empresas públicas. El ejemplo de la privatización masiva en China, como argumento pro-privatizador, es poco sólido para el caso ecuatoriano, si consideramos que dicho país tiene una economía algo más grande que la nuestra y que, además, está construyendo una economía de mercado al salir de un esquema totalmente estatizado y centralmente planificado, situación que no se dio en el Ecuador, ni en ninguno de los países mencionados.

Además, es importante reconocer **el efecto negativo acumulado, de las sucesivas políticas de ajuste neoliberal que, al imponer la austeridad fiscal, para mantener el servicio de la deuda externa, sacrificó a las empresas públicas**, aún cuando no eran deudoras directas. Se obligó a las entidades estatales a asumir parte sustantiva del peso de los ajustes por la vía de los sucesivos recortes fiscales y se les cerró el acceso a créditos externos. Esta sumatoria de restricciones terminó por impedirles la expansión y el desenvolvimiento normal de sus operaciones; asunto que no toman en cuenta quienes se llenan la boca criticando al Estado y a sus empresas. Es más, esta crisis (planificada) del sector público ha sido una magnífica oportunidad para arremeter contra el Estado en general. Del árbol caído todo el mundo hace leña y los privatizadores hacen plata...

Los racionamientos de electricidad, a más de las imprevisiones y debilidades administrativas registradas en el INECEL, se debieron al impacto que produjeron los recortes fiscales y, en especial, tal como lo mencionamos, a las decisiones tomadas por los gobernantes privatizadores que prefirieron que el país pagara los costos de la falta de electricidad, antes que permitir que el Estado construyera las obras programadas para el efecto: recordemos solamente los repetidos bloqueos impuestos por el CONADE, a través del vicepresidente Dahik, a la ejecución de las plantas previstas para enfrentar los estiajes, aún en contra de las decisiones del presidente Durán-Ballén¹⁷. Suerte parecida ha corrido el Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), cuya ampliación, prevista desde 1992, se ha postergado una y otra vez por el empeño en entregar, a cualquier costo, la construcción de la obra y su administración a empresas privadas, aunque es una tarea que bien pudo asumir el Estado a través de PETROECUADOR, tal como sucedió en oportu-

17 Aquí suenan poco serías las acusaciones en contra de los sindicalistas del sector, a quienes se les endilgó la culpa mayor por los racionamientos de electricidad. Cuando lo cierto es que, ellos, que habían llegado a la dirección del INECEL a raíz de la caída del bucarinato, y el propio ministro de Energía del gobierno Interino de Alarcón, pecaron especialmente por soberbios al anunciar la terminación definitiva de los racionamientos para 1997, que en ese año fueron fueron los más cortos desde 1992.

nidades anteriores: en 1984 se amplió la capacidad de transporte diario del SOTE de 250 mil a 300 mil barriles y en 1992 a 325 mil barriles; obras dirigidas por la empresa estatal, sin problema alguno, y sin que se haya producido una campaña de desinformación y una discusión comparables a las registradas desde 1994.

Similares conclusiones son válidas para los teléfonos. Al EMETEL sistemáticamente se le ha deteriorado, hasta provocar su "bienvenida" privatización... que, por lo pronto, tuvo un sonado fracaso en noviembre de 1997.

En este punto tampoco se puede pasar por alto la situación del IESS, que constituye uno de los principales objetivos en la mira de los privatizadores por los enormes recursos financieros que concentra y, como es fácil suponer, no por los servicios sociales que debería rendir. Esta entidad atraviesa una severa crisis que le impide cumplir con sus objetivos. Hay que reconocer que, a más del manejo politiquero que ha tenido y de una masa inocultable de taras administrativas, parte de su debilidad radica en el hecho de que sistemáticamente se ha impedido el adecuado ejercicio económico del IESS. Los sucesivos gobiernos han convertido al Instituto en una fuente de financiamiento del gasto público, habiéndose acumulado por este concepto una enorme deuda del gobierno central: parte de estos recursos reposan en el Banco Central y sirven como uno de los mecanismos que permiten reducir el circulante, de modo que los fondos de los afiliados al IESS se han convertido en herramienta destinada a combatir la inflación y no en un medio para cumplir con los objetivos de la seguridad social.

En síntesis, la arremetida neoliberal contra el Estado en el Ecuador y en otros países, es también responsable del peligroso desmoronamiento de las instituciones públicas y del debilitamiento de sus capacidades gubernamentales. Otro de los factores que genera ingobernabilidad...

Habría que incorporar en esta lista, que por lo demás no está completa, la **omnipresente corrupción**, inducida, las más de las veces, por los propios agentes económicos privados, quienes es-

tán prestos a vociferar contra las prácticas corruptas cuando se ubican en la órbita estatal, sin reconocer para nada su participación sustantiva -como corruptores activos o como cómplices silenciosos- en este fenómeno que corroe las bases de la sociedad y que constituye un enorme peso para la economía.

Esta última aseveración cobra fuerza con algunos números y apreciaciones, que los tomamos textualmente del trabajo de Marco Romero (1997: 11-13): "Existen numerosas evidencias empíricas recientes, establecidas por diversas instancias gubernamentales, como el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) y la Subsecretaría de Aduanas del Ministerio de Finanzas, que han cuantificado los altísimos niveles de evasión tributaria en el país, estimada en 9,1 billones de sucres, alrededor del 50% del nivel actual de recaudaciones, de los cuales 2,4 billones corresponderían a la evasión de impuestos arancelarios en las aduanas; en este último caso se utilizan mecanismos como la subfacturación, el contrabando (básicamente de cigarrillos, licores, calzado y electrodomésticos), la desaparición de contenedores, la asignación de pagos arancelarios en forma estimativa, por contenedor y sin criterios técnicos y legales adecuados, entre los más importantes¹⁸.

Si a la cifra anterior se agregan otros rubros de la corrupción que perjudica al fisco (sobreprecio en las inversiones y en las adquisiciones estatales, costos adicionales por servicios públicos y otros), el estudio del CONAM totaliza una suma de 18 billones de sucres (alrededor de 4.500 millones de dólares). (...) ¹⁹.

18 La evasión tributaria llegaría a un 90%, afirma el Semanario Líderes (24.11.97), que titula una nota sobre el tema señalando que "la evasión es deporte nacional".

19 Estas estimaciones, que provienen de fuentes oficiales amplían el anterior estudio del CAAP, considerado uno de los pocos estudios serios y confiables sobre el tema. Para 1993, el monto de los desvíos de fondos públicos por licitaciones, transferencias, servicios y hasta remuneraciones en el sector estatal ecuatoriano, solo durante 1993, habría llegado a una cifra superior a los 160 millones de dólares, casi el 7% del Presupuesto General del Estado o sea algo más del 1% del PIB. Mientras que la evasión tributaria habría representado para el mismo año un valor equivalente a los 900 millones de dólares: 39% del Presupuesto o sea un 6,5% del PIB (Maya 1994: 86-99).

Son conocidas las diversas estrategias aplicadas por el sector privado para evadir los pagos por concepto de impuesto al valor agregado (IVA), del impuesto a los consumos especiales (ICE) y del impuesto a la renta, al igual que otro tipo de tributos. En el primer caso, la evasión se explica por un volumen de transacciones que no son objeto de registro alguno, por tratarse de operaciones de sectores informales o por valores no susceptibles de registro y por la vigencia de una serie de transacciones exoneradas. (...)

En el caso del impuesto a la renta, se conoce que las personas jurídicas y las personas naturales utilizan todo tipo de manejos contables, donaciones a entidades supuestamente sin fines de lucro, consumos de ejecutivos que se imputan como gastos de la empresa, el uso generalizado de la doble contabilidad, la sobre o subfacturación en adquisiciones y ventas, las inversiones -muchas veces de carácter financiero-, entre otros, como mecanismos para reducir artificialmente el nivel de utilidades, perjudicando al fisco y también a los trabajadores en su participación. En definitiva, se explotan las múltiples brechas que ofrece la maraña de normas legales y administrativas acumuladas, en el campo tributario²⁰.

La situación actual se ejemplifica con la constatación, a partir de la información pública, de que entre las mil empresas más grandes del país, existirían muchas de ellas con niveles de rentabilidad de hasta 3%, evidenciado la magnitud de la evasión. En los demás rubros tributarios (39 ítems), entre los que se incluyen los impuestos prediales, se constata igualmente la presencia de elevados niveles de evasión."

La magnitud de estas cifras nos permite comprender el peso económico de la corrupción, sobre todo si calculamos lo que se pudo haber hecho con dichos recursos, este es un efecto no siempre identificado y menos adecuadamente valorado. Se ha dicho que estos recursos no se evaporan en el bolsillo de un funcionario

20 La evasión, no cabe duda, se agudiza por la existencia de un complejo sistema de exenciones, que termina por dificultar el pago y por supuesto el cobro de los impuestos.

público o de un empresario, puesto que luego se reinvierten en consumo y producción; efectivamente, esos recursos mal habidos no se pierden físicamente, pero la mayoría se desperdician económicamente, en tanto se destinan a actividades no productivas. Son recursos que engruesan la fuga de capitales, fomentan la concentración de la riqueza y, consecuentemente, contribuyen al deterioro masivo de la asignación de los recursos en la economía.

Por otro lado, los precios de bienes y servicios se incrementan, sea porque aquellos empresarios que pagan una coima muchas veces la incluyen en los precios, o sea porque la calculan en las ofertas de aquellas licitaciones en las que participan. En definitiva, el pago lo realiza el consumidor, vía precios de los productos que adquiere o vía pago de nuevos y mayores impuestos. Todo esto distorsiona la estructura de precios y por ende de los mercados.

Un elemento que hay que tener presente desde el punto de vista económico, es el deterioro que provoca la corrupción en la administración pública, en términos de costos directos o indirectos. Pensemos en el tiempo empleado para realizar tanta práctica corrupta y aún para combatir la corrupción, cuya vigencia se manifiesta también en forma de demoras o incumplimientos. Pensemos también en el tiempo que requieren los corruptos para preparar sus maniobras, buscando cómo estafar al consumidor, al vecino, al usuario o al Estado. Sacar a como dé lugar una tajada adicional en las transacciones públicas o privadas, es un elemento distorsionador que afecta tanto a la economía como a la democracia.

Otra forma de corrupción muy generalizada en nuestro medio, es el nepotismo y el clientelismo que ocasionan severos problemas económicos y administrativos, en la medida en que no son designadas las personas más capacitadas, sino las mejor relacionadas, sea por sus relaciones de parentesco o por su filiación política: los "pipones" en la administración pública y del propio Congreso Nacional constituyen un ejemplo contundente. Así las cosas, son innumerables los elementos de irracionalidad que se van integrando en los procesos de producción, de planificación y

de toma de decisiones. Tanto, que el desarrollo en general resulta tremendamente afectado²¹.

La corrupción debilita al Estado y un Estado débil facilita la corrupción. Un Estado débil, con insuficientes o inapropiados mecanismos de control, hace ineficiente el ejercicio de la justicia, cuyo desmoronamiento se ha transformado en un freno estructural para las inversiones y para la evolución dinámica del aparato productivo. Y así entramos en un círculo perverso, que en nuestro país configura no la prometida economía social de mercado, sino una economía corrupta de mercado. Recordemos que ese Estado absorbente y centralista, pero débil, fomentó actitudes rentistas y frenó respuestas empresariales auténticas, sustentadas en la innovación y en la austeridad.

Que igualmente quede claro: **la política de sustitución de importaciones no fue una obra de la "perversa burocracia" en contra de la actividad privada**, sino un mecanismo para protegerla. Otra cosa es que esta política se haya desvirtuado y haya conducido a ineficiencias protegidas por el Estado, que a su vez facilitaron la concentración de la riqueza en pocas manos. El Estado ecuatoriano, como lo reconoció el Banco Mundial, garantizó con "un sistema complejo de subsidios implícitos y poco transparentes" la tan alabada "eficiencia privada". Eficiencia que, de acuerdo al discurso dominante, estaría asegurada porque los administradores de las empresas privadas serán sus propios dueños: una realidad restringida en el mundo de la gran empresa, en donde la separación entre los propietarios del capital y los administradores de la empresa es cada vez más evidente. Tan es así que, en más

21 A esto se suma la aceptación de modelos provenientes de realidades ajenas a la nuestra, impuestos en el marco de las recomendaciones o condicionalidades de política económica, emanadas de los organismos Internacionales (FMI, Banco Mundial o BID). Práctica que no solo ha incrementado la pobreza y ha deteriorado el aparato productivo orientado a satisfacer las mayores necesidades del mercado Interno, sino que ha consolidado un esquema mucho más sumiso e inequitativo de inserción de nuestro país en la economía mundial, trayendo consigo un exacerbado consumismo y un creciente individualismo como elementos disolventes de la sociedad. Esta es otra manifestación de la corrupción que no goza de una sensibilidad generalizada.

de una ocasión, la tecnoburocracia, quizás en alianza con una fracción de los accionistas, utilizando todo tipo de artificios legales o no, ha terminado por controlar la empresa al margen de sus dueños.

Ahora, lo único que les interesa a los gobernantes y a sus socios políticos y comerciales es convencer a la población de que, por definición, el Estado es el malo y que el mercado es el bueno. Se instrumenta, pues, con mucha habilidad, una suerte de lavado cerebral generalizado, cuando, en realidad, nuestro Estado -ineficiente, corrupto y represivo- es el resultado de un proceso social de larga data, en el cual han intervenido, en primera línea, los grupos más poderosos, en forma directa o indirectamente a través de sus intermediarios.

No obstante, si no queremos traicionar la verdad histórica, habría que mencionar aunque sea rápidamente, a otros sectores sociales corresponsables en los problemas surgidos en el Estado. Algunas **dirigencias sindicales** que no tuvieron una visión nacional para actuar coherentemente en sus empresas, que quizás callaron ante tanto atropello contra los intereses generales y que trataron únicamente de conseguir -vía contratos colectivos o arbitrios de diversa índole- ventajas que no se compadecían con la calidad de los servicios brindados o que no se ajustaban a las disponibilidades de recursos. Las propias **universidades**, tampoco pueden verse libres de responsabilidad, en tanto no han ofrecido al Estado (ni a la sociedad) profesionales adecuadamente calificados y preparados, puesto que muchos de sus egresados tienen una formación académica apenas reconocible por el cartón que cuelga de alguna pared. Y, por supuesto, los partidos políticos que han hecho del aparato estatal un botín, que han sido incapaces de impulsar una verdadera transformación de ese aparato y que han perdido el contacto con la sociedad y por ende su capacidad para crear identidades colectivas.

En suma, son muchos los grupos en la sociedad que deberían asumir la factura de las ineficiencias y de la corrupción, así como del propio carácter represivo del Estado; pero la culpa principal de tanta malformación la tienen, en primera línea, los grupos económicos más poderosos que manejan y controlan el Estado,

los mismos que, ahora, a través de sus representantes o intermediarios encabezan el ataque contra el Estado y sus empresas²².

1.6. Razones profundas de la crítica al Estado

Como se manifestó anteriormente, la propuesta de reducción del tamaño del Estado no es exclusiva del Ecuador, ni de América Latina. Responde, sin duda, a los cambios que se producen a nivel internacional, como producto de la nueva revolución tecnológica en marcha y de las grandes transformaciones que de ella se derivan, con diferentes efectos en los países industrializados y en los países subdesarrollados. Por un lado, el mensaje modernizador camufla el deseo de imponer una masiva privatización que busca ampliar las posibilidades de acumulación del capital transnacional y, por otro, en consonancia con lo anterior, responde a la profundización del proceso de internacionalización de la economía mundial.

En este sentido, el capital financiero internacional es uno de los primeros interesados en que los Estados nacionales se deshagan de sus patrimonios, para obtenerlos por la vía de la inversión extranjera directa. Sin embargo, no simplemente están en juego las empresas estatales y los recursos naturales de los países subdesarrollados y dependientes. Lo que arriesgamos es la posibilidad de que en nuestros países se puedan diseñar y ejecutar proyectos nacionales de desarrollo, que permitan una inserción menos sumisa en la economía "globalizada", en los términos planteados actualmente por el poder transnacional que está reformulando las estructuras económicas y políticas del mundo.

Esta corriente universal, que se enmarca dentro de los sacudones políticos registrados en los últimos años a raíz del de-

22 Para identificarlos, bastaría con revisar la lista de los gabinetes amplados de los sucesivos gobiernos, desde 1979. Allí asoman: Rodrigo Paz Delgado, Ricardo Noboa Bejarano, Marlo Rivadeneira Traversari, Francisco Swett, Carlos Julio Emmanuel, Marcelo Merlo Jaramillo, Carlos Romoleroux, Pablo Lucio Paredes, Xavier Nelra Menéndez, Mauricio Pinto Mancheno, Fernando Santos Alvite, Carlos Larreátegui, Mauricio Dávalos Guevara, etc.

rumbe del "muro de Berlín", impone la apertura y la liberalización de las economías subdesarrolladas como un pilar más, para la conformación de un nuevo orden mundial (imperial²³); el cual, por lo pronto, dicho sea de paso, atraviesa por una situación de creciente desorden, cuyo desenlace es bastante incierto. Estas exigencias internacionales explican, entonces, el cuestionamiento a proyectos de inspiración nacional y, por ende, a la existencia misma de un Estado con carácter nacional y de fuerzas sociales y políticas que puedan concretar e impulsar una salida que no sea completamente sumisa a los requerimientos transnacionales.

La cuestión nacional es uno de los temas más complejos en la actualidad. Por un lado hay fuerzas que deterioran a los Estados nacionales o que refuncionalizan su papel, de acuerdo a intereses externos, mientras, por otro lado, aflora la necesidad de repensar el Estado para poder intervenir racionalmente en el contexto internacional, en medio de un proceso en el cual emerge con inusitado vigor lo local-regional, como espacio para procesar múltiples interacciones.

En este escenario cabe preguntarse si la verdadera solución vendrá con la conformación de una estructura supraestatal (o Estado mundial) que reorganice el caos inducido por el neoliberalismo, casa adentro, y por la "globalización", puertas para afuera, o si será posible mantener esquemas de desarrollo sustentable y armónico, con una suerte de federación de Estados reducidos, con competencias mínimas, como contrapeso al creciente poder de los grupos transnacionales. Esta última opción sería una especie de Edad Media globalizada, previa a la reconfiguración de algún poder mundial democrático, con capacidad ordenadora de lo que podría ser el "nuevo orden histórico" que surgiría al término de la civilización capitalista, en la perspectiva de Immanuel Wallerstein.

En estas condiciones, según este tratadista, a lo mejor está en ciernes un sistema internacional "neofeudal" que "reproduciría de un modo más equilibrado el desarrollo de los tiempos de des-

23 Bastaría con mencionar las sanciones con que amenazan los Estados Unidos al Ecuador por no ratificar el Convenio Bilateral sobre Propiedad Intelectual.

orden: un mundo dividido en soberanías parceladas, de regiones considerablemente más autárquicas, de jerarquías locales" (1997: 94). Por hoy lo cierto es que resulta casi imposible establecer controles democráticos sobre los poderes de la economía "globalizada", especialmente en el campo financiero: "este poder sustrae siempre más a los Estados, y hasta las mismas grandes uniones de los Estados, el control sobre parte esencial de recursos estratégicos", reconoce Massimo L. Salvadori (1997: 24). Una realidad que a lo mejor nos conduce a situaciones de creciente autoritarismo internacional, con regímenes de rasgos fascistoides, aún cuando se mantengan procesos electorales para el recambio de las élites en el gobierno, pero que, en la práctica, asegurarían estructuralmente el bienestar a grupos minoritarios y mantendrían a las masas policialmente marginadas (¿será esa la ansiada "gobernabilidad"?); esa es una visión más próxima a lo que podría ser la consagración del modelo neoliberal.

El desafío está planteado alrededor de la posibilidad de abrir y mantener espacios propios y democráticos para un desarrollo más nacional -más autodependiente y menos transnacionalizado-, que incluya al conjunto de la sociedad, reconociendo la imposibilidad para desligarse totalmente del entorno "globalizador", con todos sus riesgos y potencialidades. Desde esta perspectiva hay que reconocer la conflictividad intrínseca entre la "globalización", en tanto proceso avasallador e inconcluso, y la elaboración o reforma de una Constitución en una sociedad pequeña, débil y, lo que es peor, desorientada como la nuestra. En términos gruesos podemos identificar, por un lado, a aquellas fuerzas -sumidas en una suerte de "resignación racional" (Cordera 1997: 102)- empeñadas en adecuar el país-institución a los requerimientos derivados de los intereses transnacionales y, en el otro extremo, a aquellos sectores que buscan la construcción de un Estado-nación, o al menos una alternativa más lógica y humana para intervenir en un proceso transnacional incontenible (?), que amenaza a la convivencia social y a la estabilidad ambiental.

En el primer grupo no solo están presentes los intereses del capital financiero internacional, sino también las pretensiones de

ciertos sectores oligárquicos criollos, las más de las veces estrechamente vinculados al capital externo. Estas alianzas pretenden viabilizar el control transnacional de los recursos estratégicos, que merma la soberanía del Estado-nación. Grupos que, por lo demás, coinciden con las propuestas políticas y culturales que emanan de los centros del poder mundial en el marco del "Consenso de Washington", teniendo como telón de fondo la "globalización" que no es global:

"El mundo empieza a ser, por primera vez, uno. Uno y diverso a un tiempo. Su unidad viene dada por la aspiración, por primera vez en la historia humana, de una red interdependiente de sociedades entrelazadas que cubre toda la esfera terrestre. Su diversidad, en cambio, proviene del mantenimiento, cada vez más precario, de diferencias culturales, políticas y económicas, así como por la aparición de modos transnacionales de clase, poder y privilegio. La mundialización es, pues, ambivalente: por un lado unifica y, en algunos casos, homogeniza y homologa, mas por otro diversifica, separa y alsla" (Giner 1997: 9)²⁴.

En suma, estamos frente a una "globalización" que puede ser intensa en determinados ámbitos, pero es parcial, heterogénea y desbalanceada; excesiva en algunos aspectos e insuficiente en otros. Una "globalización" que, vista con el lente neoliberal, niega la posibilidad de alternativas y reduce los espacios nacionales, y que es, en la práctica, otro de aquellos mitos instrumentalizados para justificar atropellos, para ocultar responsabilidades políticas y para legitimar los intereses de los países industrializados, de las empresas transnacionales y hasta de las élites dominantes del mundo subdesarrollado.

Así las cosas, ni la "globalización" entendida como mensaje ideológico totalizante, cumple lo que ofrece, ni las recetas que se aplican -derivadas de dicho mensaje- resolverán los problemas del subdesarrollo. Este proceso global, no nos olvidemos, ha

24 Algunos tratadistas diferencian la globalización de la mundialización; la primera sería "el aumento en cantidad e importancia de la economía financiera", mientras que la segunda representaría "la expansión del sistema (capitalista) hasta ocupar todo el mundo", según plantea José María Tortosa (1997b: 6).

revitalizado -muchas veces en forma violenta- los localismos y hasta los fundamentalismos religiosos. A la postre, aquellas políticas consideradas generalmente como pragmáticas y serias, aquellas que merecen aplaudidos consensos, en tanto forman parte de "la política de lo mejor", aparecen apenas como "un ejercicio retórico donde el futuro ideal sirve para legitimar lo pésimo de hoy" (Calcagno 1996: 9).

En estas condiciones resulta imperiosa una relectura de la "globalización" (Ver Acosta 1997b), no para negar su existencia, ni para cerrar la puerta a la integración de nuestros países en el contexto mundial; tampoco para asumir la construcción intelectual de una propuesta teórica global contestataria a la "globalización", como si esta fuera simplemente un producto artificial o ideológico, preparado exprofeso para sojuzgar a los grupos explotados²⁵.

En primera instancia es importante reconocer que la "globalización" no es en sí una estrategia, sino un proceso en marcha desde hace mucho tiempo atrás. Planteadas así las cosas, para diseñar una propuesta de desarrollo alternativo y una definición del papel del Estado en el contexto de las discusiones constitucionales, requerimos una aproximación realista al contexto histórico del momento presente, despojado de sus mitos y falsedades. Solo desde allí se puede proyectar una estrategia de desarrollo realizable y deseable para el conjunto de la sociedad, que asuma lo que es posible hacer en las actuales condiciones -lo alternativo-, sin perder de vista aquella ansiada vocación utópica de futuro.

Es preciso, entonces, no asumir lógicas mal entendidas y peor explicadas, que provocan respuestas equivocadas.

25 La "globalización", en tanto síntesis del mensaje dominante, con frecuencia es instrumentada como una propuesta ideológica totalizante e indiscutible, que sintetiza el neoliberalismo. "La palabra 'globalización' fue escogida como el portador ideológico de esta aspiración total" (Hinkelammert 1997: 42), que en la práctica recoge el instrumentalismo neoliberal, tan cargado de elementos negativos que frenan su profundización y que es "una concepción radical del capitalismo que tiene a absolutizar el mercado hasta convertirlo en el medio, el método y el fin de todo comportamiento humano inteligente y racional. Según esta concepción están subordinados al mercado la vida de las personas, el comportamiento de las sociedades y la política de los gobiernos" (Padres Provinciales de la Compañía de Jesús de América Latina 1996: 20).

"No se trata simplemente de defender al Estado como si algún estatismo fuese la solución para los peligros del antiestatismo. Asegurar hoy las funciones del Estado, implica una determinada posición frente a las funciones del mercado y frente al desarrollo de la propia sociedad civil. Tiene que ser una respuesta a la crisis provocada por la política del desmantelamiento estatal y de las políticas de desarrollo".

Franz J. Hinkelammert, 1995: 99

2 **Hacia una reconstrucción democrática del Estado**

Cualquier proceso de desarrollo democrático tiene que reconocer la necesidad de contar con un Estado diferente al actual, que resulta un obstáculo para el desarrollo, por su ineficiencia, su corrupción y su carácter autoritario, resultantes de su afán por mantener una sociedad estructuralmente desequilibrada en lo social, en lo económico, en lo ambiental, y por impulsar una sociedad cada vez menos democrática. La modernización del Estado, vista desde esta perspectiva, resulta indispensable y exige un esfuerzo concertado, de todas las fuerzas sociales²⁶.

26 A diferencia de lo que sucede en la propuesta dominante, el CONAM, por ejemplo, tendría que convertirse en un espacio de análisis y debate para encontrar la unión de criterios y no para generar la imposición de dogmas acolitados por los organismos internacionales, pre-

Esta tarea implica adecuar el Estado a las nuevas condiciones y retos que impone un mundo sumamente complejo y confuso, sin asumir la reducción del tamaño del Estado como la panacea al burocratismo y a las ineficiencias estatales. La salida no pasa por lograr menos Estado y más mercado, sino por conseguir un Estado y un mercado mejores, en términos de los objetivos que sean planteados colectivamente, para lograr un desarrollo que haga realidad una sociedad sin excluidos ni exclusiones; tarea en la cual tiene que participar activamente la misma sociedad civil²⁷, sobre la que recae el impulso fundamental de este empeño.

A un Estado fuerte corresponde una sociedad civil fuerte, y viceversa; por lo tanto, se necesita fortalecer el sistema político que sustenta esta relación, para estar en capacidad de implantar renovadas prácticas económicas, rescatando para la sociedad civil su capacidad de resistencia contra las distorsiones que pueda provocar el mercado y contra las arbitrariedades que pueda desatar el Estado. Sobre la trilogía Estado, mercado y sociedad civil, íntimamente relacionadas e influenciadas mutuamente, deben erigirse las bases de una nueva economía, que entienda los retos del mundo y asuma las exigencias domésticas.

2.1. Bases para una real transformación del Estado

Precisamos descubrir y no ocultar, las causas de la malformación estatal y sus problemas en su evolución histórica y social.

sentados como la aplicación de simples herramientas técnicas. Su composición, entonces, tendría que ser amplia y representativa: allí se precisaría contar con representantes de los empresarios grandes, medianos y pequeños del campo y la ciudad, de empresarios comunitarios y cooperativas, de trabajadores privados y públicos, de las Fuerzas Armadas y la Universidad, de indígenas y representantes de los grupos sociales más importantes. Y a la luz del fracaso de la modernización privatizadora, urgiría que la modernización empiece por el propio CONAM...

27 Aquí se reconoce la ambigüedad que reviste la definición de este término de moda: la tan mencionada "sociedad civil", que crecientemente forma parte del repertorio bancomundialista, a la cual se ve, conjuntamente con "una burocracia competente y profesional" como "los pilares gemelos de una relación constructiva entre el Estado y la sociedad" (Banco Mundial 1997: 182).

Luego, antes siquiera de pensar en transformar la propiedad estatal, habría que definir el papel económico, político y social que debe desempeñar el Estado, en función de las necesidades nacionales, concretamente de los requerimientos del país en el presente, como punto de partida para el futuro. Solo así podremos concretar cuáles son las políticas e instituciones más adecuadas y también qué áreas, por su valor estratégico para un proyecto nacional de desarrollo, tendrían que contar con la acción empresarial del Estado y cuáles otras podrían asumir formas de propiedad mixta o privada, según sea el caso. En este empeño, también habrá que rediseñar las relaciones entre el Estado y el aparato productivo en su conjunto, destacando la necesidad de un mayor eslabonamiento entre los diversos grupos empresariales grandes, medianos y pequeños, en tanto componentes del mercado interno y en cuanto a su proyección hacia la economía mundial.

Únicamente después de delimitar la tarea que debe asumir el Estado en el conjunto de la sociedad y no solo en la economía, es decir, luego de repensarlo dentro de lo que somos hoy, ubicándolo en el **Nuevo País** que queremos construir, se puede diseñar un programa de mejoramiento de la eficiencia estatal. Programa que requiere no solo la transformación de la propiedad de las empresas públicas, sino respuestas a asuntos básicos como la descentralización dentro de una amplia e innovadora propuesta de regionalización que desate las fuerzas productivas y sociales locales, incluyendo la racionalización y simplificación de las funciones públicas. Para facilitar este empeño, deben crearse o potenciarse los espacios de participación de las comunidades en la definición de los planes de acción de las entidades que las administran; por ejemplo, en el caso de explotación de canteras, depósitos de basura o instalación de prostíbulos en zonas pobladas, las comunidades afectadas deberían ser consultadas sobre la iniciación o continuación de actividades que puedan afectar su salud, su medio ambiente o su cultura. Un tratamiento similar cabe en los casos de explotación de recursos naturales no renovables, como el petróleo, en los cuales, además, tendrá que establecerse el pago de compensaciones y regalías al Estado, así como regalías para las comunidades di-

rectamente afectadas, o para los respectivos gobiernos seccionales.

Descentralizar el poder nacional implica no solo cambios jurídicos y la entrega oportuna de los recursos financieros que permiten realizar las tareas recibidas o exigidas, sino, en especial, que las propias comunidades víctimas del centralismo, tomen sus propias decisiones. Esta es una tarea eminentemente política y requiere acciones radicales -tomadas sin pedir permiso- contra las torpezas que muchas veces produce el centralismo, como aquellas que se registran en la esfera de la educación, para citar un caso, cuando se obliga a que estudiantes de provincia tengan que conseguir algún certificado o revalidación en el Ministerio de Educación, en Quito.

Una mayor participación reclama, por igual, la existencia de mecanismos que hagan posible la presentación de proyectos de ley o de ordenanzas municipales, según sea el caso. La introducción de dispositivos de consulta nacional, provincial, cantonal o barrial, propuestos por las autoridades o solicitados por la ciudadanía, cumpliendo determinados trámites, puede ser una posibilidad. Estas estructuras participativas se complementarán con la transparencia en las actividades públicas, donde se debe facilitar el acceso de los individuos y de las comunidades a la información sobre los trámites en los que puedan estar involucrados, así como su presencia activa en debates sobre planes, políticas, presupuestos, etc.

Estos cambios resultan vitales para la modernización y no pueden ser simplemente manipulados o instrumentados como elementos decorativos de una propuesta modernizadora que apunte casi exclusivamente a la privatización, como sucede con el proyecto oficial de "modernización" del Estado.

Aceptemos, pues, que la intervención del Estado es indispensable si deseamos avanzar en un proceso participativo para conseguir un desarrollo equilibrado, teniendo como telón de fondo la creciente internacionalización de la economía y la política. En este sentido, es ampliamente aceptado que mientras más tar-

día es la inserción de un país en el mercado mundial, mayor es el grado de intervención estatal requerido²⁸. Esto, por supuesto no pasa por un simple incremento cuantitativo del papel del Estado en la economía de los países subdesarrollados, sino que supone una serie de retos cualitativos que exigen una "nueva cultura política democrática, basada en la participación de toda la sociedad en la solución de los problemas y en la adaptación consensual de las instituciones a las exigencias de un bienestar sostenido de toda la población", como escribió Róbinson Pérez en un interesante libro, con varias propuestas de reforma del Estado ecuatoriano (1992: 6).

Un objetivo fundamental de la reforma, junto con la búsqueda de eficiencia y competitividad, debería ser el fortalecimiento y profundización de la democracia participativa, para hacer sustentable el desarrollo, disminuir las desigualdades socioeconómicas y garantizar una adecuada inserción internacional del país en el concierto internacional. Es necesario cuestionar la propuesta autoritaria y dogmática que se deriva de la receta neoliberal y que plantea prioritariamente reformas institucionales en la forma de gobierno (tema importante, pero no suficiente para impulsar el desarrollo equilibrado y sustentable). La tarea será siempre más democracia y no menos, sobre bases de creciente equidad, esto es, con un sentido social más duradero en el tiempo²⁹.

El logro de estos objetivos no necesariamente debería estar ligado a un problema de propiedad, sino de gestión, o sea de desempeño de los mercados, que debe ser resuelto por medio de mejoras sustanciales en los esquemas institucionales de organización y control, mayor transparencia en las relaciones económicas en general, y niveles más equitativos de distribución del ingreso y de los activos. Entonces, el tema no se agota en la esfera del manejo económico, sino que debe integrar cambios profundos en las

28 "La evidencia disponible señala una mayor necesidad de acción gubernamental en los países en desarrollo en comparación con los países industriales, (pero) son estos últimos los que registran una función mucho mayor del gobierno" (Tanzi 1996: 5)

29 "Definimos la democracia de forma más bien sencilla como la maximización de la participación en la toma de decisiones en todos los niveles y desde el supuesto de la igualdad" (Wallerstein 1997: 62).

formas del convivir social, sin olvidar la esfera cultural. Precisamos transparencia en la constitución del poder económico y político, cuyo control es en definitiva, el punto medular de cualquier transformación.

2.2. Criterios rectores para una nueva economía

Si nos orientamos por sus orígenes históricos, la Asamblea Nacional tiene dos vertientes dominantes. Primera, la de los movimientos sociales, a la cabeza el movimiento indígena que desde 1990 planteó su realización para introducir cambios profundos en la vida nacional. Segunda, la propiciada por quienes buscan principalmente aquella "governabilidad" orientada al procesamiento de las reformas económicas de inspiración neoliberal, a través de las cuales se desea poner a nuestra sociedad a tono con las exigencias del proceso transnacional vigente, que sobredetermina todo, la economía, la sociedad, la política, la cultura.

Si marginamos la conocida propuesta que busca neoliberalizar la economía y que ya fuera esbozada anteriormente, cabe abordar la cuestión de una alternativa desde una visión amplia, para enriquecer el debate constitucional y no transformarlo en un vulgar repaso de cada uno de los artículos de la Constitución con miras a reformarlos aisladamente, aprovechando las mayorías legislativas que, muchas veces, representan los intereses de las minorías privilegiadas que detentan el Poder.

Una visión alternativa nos parece indispensable, sobre todo si aceptamos que hemos caminado en la dirección contraria a la deseada por cualquier país que se precie de buscar realmente el desarrollo de toda su población. Basta mencionar la evolución de la pobreza: si en 1975, el 47% de la población estaba en situación de pobreza; en 1987, esta agobiaba al 57% de las personas; en 1992, el 65% de compatriotas eran pobres; y, en 1997, más de un 67% de la población ha alcanzado dicho estado, de acuerdo a cifras del CONADE. Esto es aún más crítico si consideramos que el 20% de la población urbana más pobre percibía el 2,55% del ingreso en 1988, participación que disminuyó al 1,68% en 1993;

mientras, en 1988, el 10% más rico de la población urbana concentraba casi el 47% del ingreso y en 1993 este grupo recibía el 54,7% del ingreso. Esta situación debe haber empeorado mucho más en estos últimos años de sostenida recesión económica y de marcada inestabilidad política.

Frente a esta realidad requerimos una nueva forma de ver las cosas, para acometer un proceso diferente de desarrollo. Una tarea que es posible realizar solo con una amplia participación, que reconozca la fuerza de la alternativa en el movimiento, no en el fatalismo de un modelo estático. Su vigor radica en la búsqueda de soluciones de consenso, como parte de un proceso de desarrollo alternativo, que se inserte de manera diferente y creativa en el mercado mundial, a partir del rescate de la potencialidad del mercado interno. Todo en un marco de creciente democratización.

Como ejes de esta propuesta proponemos una triple y simultánea aproximación a la economía: desde el **Estado**, el **mercado** y la **sociedad**; a partir de los siguientes principios fundamentales:

- eficiencia,
- competitividad,
- equidad social,
- solidaridad y
- sustentabilidad ambiental.

El objetivo de este empeño, que requiere las sólidas bases de una nueva ética política y económica, será mejorar permanentemente la calidad de vida de todos los habitantes, garantizándoles una existencia digna, al mismo tiempo que iguales derechos y oportunidades para acceder a los medios de producción y a los bienes de consumo, así como a los servicios públicos. Igualdad de oportunidades que no puede ser un discurso carente de contenido y tampoco representar una puerta abierta para desatar una competencia desenfadada, una lucha fratricida. Oportunidades que deberán ser aseguradas a partir de la equidad en términos amplios, como parte de un proceso dinámico que impida la imposición de los más fuertes sobre los más débiles.

Equidad que no se conseguirá siguiendo aquel mensaje, aparentemente cargado de lógica, que recomienda primero crear la riqueza, antes de repartirla sin poseerla. Detrás del engaño de esta "teoría del pastelero" está toda una concepción política-ideológica de la distribución de la renta y de la riqueza, que en la actualidad viabiliza un sistema casi institucionalizado de crecimiento sin distribución. Una situación registrada en todo el mundo, en países subdesarrollados y desarrollados, y que se visualiza en situaciones de crecimiento económico huérfanas de desarrollo social: la economía crece y el desempleo aumenta³⁰.

La separación secuencial entre producción y distribución, que ofrecen los "pasteleros" neoliberales, no funciona en los procesos económicos, que como tales están inseparablemente inmersos dentro de la trama social. En los sistemas de producción no es posible generar riqueza sin que se produzca alguna forma de distribución de la misma, sea por la vía de las utilidades o de los salarios, de la renta o de las pensiones. Distribución que a su vez incide en las decisiones productivas. Lo que cuenta es cómo las condiciones de la producción y la distribución se potencian recíprocamente, no como pueden independizarse.

A partir de esta reflexión podemos afirmar que la acción combinada del Estado, el mercado y la sociedad civil, propenderá a un desarrollo equilibrado, ajustado a los principios planteados y con estricto respeto a las particularidades de los diversos pueblos y regiones del país.

El Estado en la economía

El Estado, basado en los principios señalados, a través de una creciente participación directa de la sociedad, planificaría, dirigi-

30 En los países desarrollados (OECD) el desempleo abierto fluctúa entre el 7 y el 8%, esto es entre 40 y 50 millones de desempleados; mientras que en el mundo subdesarrollado se estima en unos 800 millones el número de desempleados (Zinn 1997: 293). Una realidad que no encuentra respuestas adecuadas dentro de los parámetros de la política económica ortodoxa: los "logros" en la reducción del desempleo alcanzados en los Estados Unidos, a través del manejo "neoliberal" y con una mayor flexibilización laboral, aparecen cada vez como menos sólidos (Navarro 1997: 82-90).

ría, fiscalizaría y tendría el control de la conducción general de la economía; con capacidad para incidir y actuar directamente sobre las políticas monetaria, cambiaria, crediticia y fiscal, así como sobre el régimen salarial y laboral. Además, se precisa su acción, consciente y planificada, para el fomento de las diversas áreas de la economía, proceso en el que se procuraría beneficiar a aquellos sectores y agentes marginados o de menor envergadura. Igualmente coordinaría la integración adecuada del país a la economía mundial, procurando reducir los efectos nocivos de las reglas de intercambio desigual, la sobre-explotación del trabajo y la naturaleza, derivada de dicho intercambio; tendiendo, en la medida de sus limitadas posibilidades, a impulsar la democratización de los organismos económicos internacionales.

Igualmente asumiría tareas empresariales activas en aquellas áreas consideradas como sensibles para el desarrollo nacional, característica fundamental de lo estratégico. La propiedad estatal sobre los recursos del subsuelo es necesaria pero no suficiente. Proponer una solución que sustente exclusivamente "el carácter de patrimonio inalienable e imprescriptible del Estado, de los recursos naturales" -como manifestó Osvaldo Hurtado Larrea, al agradecer programáticamente el apoyo brindado por los socialcristianos a su nominación como presidente de la Asamblea Nacional (Diario Hoy 20.12.97)-, sin asegurarlo con mecanismos que afirmen en la práctica este carácter, demuestra poco conocimiento del tema, una resignación racional ante la avalancha neoliberal o simplemente complicidad con los intereses privatizadores.

En el manejo y control de la economía, todo Estado tiene intereses estratégicos, que difieren de país a país y que deben ser adecuadamente comprendidos. Por ejemplo, Martín Seco reconoce la existencia de áreas estratégicas en España (1996: 149) y acepta que el Estado puede "intervenir directamente como empresario si es necesario en la actividad productiva". El profesor italiano Massimo L. Salvador señala: "cuáles recursos se pueden definir como estratégicos, depende del tipo de sociedad y del grado de su evolución" (1997: 11). Cuestión que nos conmina a procesar lo estratégico en términos dinámicos. Esto implica que, de-

pendiendo del grado de desarrollo de cada país, algunas áreas estratégicas, susceptibles de un manejo prioritariamente estatal en la actualidad, pueden perder esa característica en el futuro y otras podrían ser incorporadas, dependiendo también del grado de eficacia real que logren las estructuras e instancias de manejo y control, tanto estatales como sociales.

En suma, aquellos sectores definidos como "estratégicos", en tanto son sensibles o decisivos para el desarrollo, deben ser respetados y manejados como tales. Disponemos de razones históricas propias y de experiencias foráneas que sustentan esta tesis. Sería un error afirmar, a la luz de una "globalización" mal entendida, que las áreas estratégicas representan una "reliquia ideológica, que sobrevive pese a las transformaciones ocurridas en el mundo", como dice el economista Xavier Neira Menéndez, ex-ministro del gobierno socialcristiano y uno de sus más conspicuos ideólogos (Diario Hoy, 17.7.97)³¹.

Es evidente que el Estado tiene que cumplir un papel importante en una nueva estrategia económica, cuyos puntos básicos los resumiremos en el capítulo 3 de este trabajo. Pero de plano, como ya lo dijimos, descartamos el Estado vigente. También rechazamos aquel Estado neoliberal neutro o mínimo -minúsculo en lo social y grande en lo policial-, que tiende a perder cada día más su capacidad como otro actor del desarrollo. Hay que diseñar otro tipo de Estado.

Requerimos un Estado de derecho, que garantice todos los derechos humanos, así como el derecho a la propiedad (no simplemente el derecho de propiedad), para mencionar apenas dos puntos relevantes. Un Estado realmente democrático, que garantice la amplia participación de la ciudadanía en la definición y aprobación de las políticas estatales, que no se contente con el mantenimiento de las elecciones como una de las principales (o pocas) expresiones de un sistema democrático. Un Estado social (no confundirlo simplemente con el Estado benefactor paternalista), que

31 El doctor Hurtado Larrea, ya en plena coincidencia con esta visión neoliberal, afirmó en una entrevista por televisión, el 8 de enero de 1998, que las áreas estratégicas representan un "criterio arcaico".

asegure mejores niveles de equidad como base para la reactivación económica y para una real práctica democrática. Un Estado estratégico, que sea socio del aparato productivo para participar en el mercado mundial, así como con capacidad de negociación internacional (en los diversos procesos de integración regionales, en la OMC y con los otros organismos internacionales: Banco Mundial, FMI, BID, etc.), y motor importante para revitalizar el mercado interno. Para lograr estos cometidos, el Estado deberá experimentar una profunda transformación, que empiece por inspirar confianza a los sectores mayoritarios, en especial a los marginados, dejando de ser, como hasta ahora, un instrumento al servicio de la acumulación de los "dueños del país".

Así, por ejemplo, el Estado, conjuntamente con la sociedad y el mercado, está obligado a atender el tema de la sustentabilidad ambiental. La definición y aplicación de políticas públicas supone definir parámetros de largo aliento que garanticen la seguridad alimentaria de todos los ecuatorianos, adoptar medidas para que el derecho a la propiedad cumpla funciones sociales y también funciones ecológicas que resguarden la biodiversidad y su aprovechamiento, principalmente por parte de las comunidades indígenas. Estas políticas de largo plazo deben garantizar la vida de las próximas generaciones, lo cual obliga a revisar la lógica cortoplacista del actual manejo económico, con la incorporación de diversos esquemas institucionales que aseguren el equilibrio ambiental y que integren el principio básico: "quien contamina paga", en aquellos casos donde no se haya podido detener la destrucción ambiental. Esta tarea pide una concepción amplia del tema, que implica, para mencionar un par de puntos concretos, la superación de la actual visión departamentalizada de lo ecológico en la Constitución (Sección VI, Del medio ambiente) y de su manejo burocrático ministerial; aquí convendría la creación de una Superintendencia del Medio Ambiente, encargada de normar y controlar efectivamente el desarrollo sustentable, incorporando criterios legales y económicos, particularmente de tipo fiscal³².

32 Las Islas Galápagos deberían concitar la atención preferente de toda la ciudadanía, en la medida que tenemos que asumir el compromiso de conservarlas frente a toda

Necesitamos, en resumen, un Estado de derecho, un Estado democrático, un Estado social y un Estado estratégico. Esto nos conduce a reconocer la existencia de diversos campos de acción estatal en el manejo y orientación de la economía:

- la planificación y la dirección general de la economía,
- la regulación dinámica y oportuna, de los diversos sectores de la economía,³³
- el fomento del desarrollo sustentable y equilibrado,
- la promoción de la equidad sobre bases de efectiva solidaridad,
- el desarrollo de la competitividad y la eficiencia del sistema,
- la participación democrática de la ciudadanía en el proceso de desarrollo.

El mercado en la economía

Más allá de las críticas por demás justificadas al mercado capitalista, en especial en su versión ultrista, la neoliberal, precisamos una nueva forma de aproximación al mercado, que nos permita superar la forma que actualmente tiene: un campo de acción de los poderes económicos más fuertes, que nada o poco tiene que ver con lo que el mercado podría ser y hacer en tanto creación social. Este esfuerzo implica entender al "mercado como expresión histórica de la necesidad de los seres humanos de apoyarnos unos a otros para poder darnos todos la posibilidad de la realización presente y futura", como recomienda el jesuita colombiano Francisco de Roux. Lo cual conlleva asumir la existencia de los mercados con todos sus límites y potencialidades, sin que, por supuesto, se acepte como algo indiscutible que la permanente e ilimitada acumulación del capital y de la riqueza es el imperativo al que han de subordinarse los mercados. Así como tampoco aquella carre-

la humanidad; este compromiso debería incorporarse como una declaración expresa en el nuevo texto constitucional, del cual se derivarán todas las leyes y disposiciones que sean necesarias al margen de intereses cortoplacistas de cualquier grupo particular; empezando por aceptar un área de protección de 40 millas alrededor de las Islas.

33 Esta tarea es primordial en el sector financiero.

ra desatada por consumir cada vez más, enmarcada en un ambiente cultural que agudiza el individualismo y exacerba la competencia.

Independientemente de que nos guste o no, "todo el universo popular de América Latina está hoy atravesado por todos los mercados" (de Roux 1993: 180). Una constatación innegable en los países andinos: Luciano Martínez, partiendo de una lectura de la realidad ecuatoriana, es categórico al señalar que "el papel del mercado es central en el modo de vida de los campesinos, no importa el nivel de modernización alcanzado. Lo sorprendente de la producción campesina es que 'masivamente' se destina al mercado. (...) Esto supone una irrupción masiva de las relaciones mercantiles en el medio rural y la implantación sólida de un sistema de comercialización en los centros poblados y ciudades más importantes" (1995: 132).

Para construir una alternativa en un medio sumamente adverso, no se puede empezar por resolver la discusión teórica sobre el mercado. Este "es una realidad, algo fáctico, ha existido y existirá siempre, es muy anterior al sistema capitalista o al liberalismo económico" (Martín Seco 1996: 121); por tanto, al mercado no se le puede condenar a priori. Pero menos se puede dar por sentado que este es el mecanismo automático e infalible que garantiza la asignación eficiente de los factores productivos, así como la distribución equitativa de bienes y servicios en la sociedad, alrededor del cual debe girar en forma totalizadora la economía y que pretende ergirse en el eje de una "sociedad perfecta". Recordemos que el capitalismo no inventó el mercado, pero lo ha utilizado y manipulado. El asunto, vistas así las cosas, no puede llevarnos a definiciones y conclusiones simplonas. Para empezar, una sociedad que utiliza el mercado no es obligatoriamente neoliberal, ni siquiera capitalista. Tampoco sociedades con economías planificadas centralmente pueden ser consideradas necesariamente como socialistas³⁴.

34 El "socialismo realmente existente" no llegó a ser lo que Immanuel Wallerstein define como "sistema mundial", tal como lo ha logrado el "sistema-mundo-capitalista", el único sistema que lo ha conseguido. Además dicho socialismo no es visto por este autor como un sistema-mundo diferente al capitalismo, sino como parte integrante del mismo (Consultor en Tortosa 1997a: 125).

Sea como fuere, estamos obligados a organizarnos desde dentro de los mercados y aún al margen de los mercados "globalizados", que resultan en esencia excluyentes. Y que, más que un dato, son muchas veces una necesidad para amplios sectores de la población, a pesar de que impiden su activa inserción y más aún el disfrute de sus potenciales beneficios.

Como lo constatamos a diario en el Ecuador y en cualquier otro país, los mercados capitalistas "mantienen su condición histórica de lugares de ejercicio de poder de grupos privilegiados relativamente pequeños". Además son "socialmente segmentados, 'miopes' en materia de asignación de recursos en el largo plazo, discriminatorios en cuanto al acceso de los diversos segmentos productivos". Lo cual se refleja en su deficiente funcionamiento (Marchán y Schubert 1992: 5-8).

Nuestra acción parte de este tipo de mercados -segmentados, miopes, discriminadores, estrechos e inestables-, que deberán ser transformados en el camino, poniéndolos al servicio de las prioridades sociales, en base a una creciente y consciente participación popular, para que cumplan un papel distinto: fomentar las potencialidades de información, conocimiento y cultura de la sociedad. El acceso de los sectores mayoritarios a los mercados capitalistas será un reto de difícil (¿imposible?) solución, en la medida que son sumamente desiguales las posibilidades existentes en ellos. Por lo tanto, se requiere en este período que "los sectores populares organizados tomen una posición responsable y activa sobre los mercados que los circundan y penetran" (de Roux 1993: 181).

El desarrollo de este conocimiento y posicionamiento popular es una de las tareas más complejas en la actualidad. En particular si se tiene presente la arremetida ideológica del neoliberalismo, expresada también en el consumismo y en la creencia (errada) de que las necesidades del ser humano son infinitas y que habría todos los recursos para satisfacerlas³⁵. Este posicionamiento debe

35 Las necesidades son finitas y desagregables en dos categorías: existenciales, como ser, tener, hacer y estar; y, axiológicas, como subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad. Los satisfactores,

fortalecer la capacidad de control del Estado por parte de los sectores populares, en especial de las comunidades organizadas. "Por eso la expansión de la capacidad de control tiene que empezar por el dominio de las gentes sobre su salud, sus derechos humanos, su convivencia con el medio ambiente, su construcción del espacio de la intimidad y del espacio público, sus valores y formas de hacer sentido y finalmente su voluntad de darse las condiciones materiales para el presente y el futuro" (Ibid: 181).

Vistas así las cosas, esta alternativa tendrá en su mira un mercado diferente que juegue un papel importante como espacio para la asignación de los factores de producción, de bienes y servicios, esto es, será el intermediario, así como suministrador de recursos e informaciones; y no simplemente (o mayormente) un espacio para la concentración y la exclusión. Sus límites estarán marcados por la sociedad civil y el Estado, encargados de vigorizar su funcionamiento y la misma competencia, al frenar la corrupción de la justicia, las asociaciones ilícitas, los pactos colusorios, los abusos en la fijación de precios y la especulación, los mecanismos y contratos sostenidos en secreto o en sigilo, la violación de los derechos en contra de la propiedad en sus diversas formas, la información fraudulenta, la publicidad mañosa, la conformación de grupos y prácticas monopólicas, la violación de las disposiciones y normas de calidad, etc.

Todo esto implica no solo un nuevo mercado y un nuevo Estado, sino paralelamente una nueva y vigorosa sociedad civil, en la medida que la ciudadanía -en forma individual y colectiva- deberá asumir sus derechos y sus obligaciones económicos, y exigir las garantías para ejercerlos o cumplirlos, según sea el caso. Tales derechos y obligaciones están siempre sujetos a cambios, en medio del nunca acabado proceso de construcción y aprendizaje de una ciudadanía plena, en el cual intervienen dialécticamente las prácticas sociales, los sistemas institucionales, las representaciones culturales y los mismos actores; lo que implica la permanente revisión y actualización de las respectivas garantías.

entendidos como los medios para satisfacer las necesidades, si pueden ser infinitos (Ver Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn 1986).

Insistamos, el mercado será un punto de referencia importante, pero no el único determinante para replantearnos la economía. Por eso, "en el marco de una diferente estrategia de desarrollo, se debe combinar cierta planificación con la acción del mercado, en la perspectiva de utilizar de mejor manera los recursos de que se dispone y para producir con eficiencia" (Moncada 1993). Tarea compleja, por cierto, pero indispensable para impulsar las transformaciones futuras, activando la participación democrática de la ciudadanía, tanto en el proceso de planificación y dirección de la economía, como en el mercado.

Casi se puede plantear la necesidad de un proceso -o mejor aún de múltiples procesos- de "socialización" del mercado³⁶, el cual, luego de que se lo reestructure como instrumento para la vida y no exclusivamente para el negocio de unos pocos, servirá para cristalizar la libre elección de consumidores y comunidades, incluyendo los productores. El asunto pasa, entre otros aspectos, por asegurar la oferta, la calidad de esta y su composición, desde los requerimientos de las mayorías, permitiendo mantener un nivel adecuado de precios -para productores y consumidores- y potenciar las posibilidades de agregación de valor *in situ*.

Vale señalar también que la organización de los mercados requiere de un tratamiento democrático a nivel nacional o regional, sin descuidar la democratización de la vida empresarial; la cual se impulsará con una proporcional y activa participación de los trabajadores en la propiedad y dirección de los medios de producción privados, mixtos o estatales. La gestión en el manejo empresarial deberá ser considerada especialmente en la transfor-

36 Para Karl Polanyi "la desaparición de la sociedad de mercado no significa de modo alguno la ausencia de los mercados. Estos continúan asegurando de diversas formas la libertad del consumidor, indicando el desplazamiento de la demanda, influyendo sobre el ingreso de los productores y sirviendo como un instrumento de contabilidad" (1992: 250). El ex-guerrillero salvadoreño Joaquín Villalobos afirma que "la propiedad social no puede ser eficiente, ni desarrollar la sociedad, ni llevar bienestar y riqueza a los trabajadores si no entra al mercado. Sin mercado, la propiedad social puede hacer justicia temporal, pero no conduce al desarrollo, ni genera riqueza". Por lo tanto, es el mercado donde también debe darse la defensa de los intereses populares. Haciendo "que la propiedad social sea competitiva y mantenga un juego democrático en la economía a partir del mercado" (Villalobos 1993: 17).

mación social de la propiedad estatal, procurando que el Estado comparta el control del accionariado de sus empresas con los trabajadores y sobre todo con los usuarios, así como con la ciudadanía en su conjunto. En particular los usuarios, conjuntamente con los gobiernos locales, tendrían un papel preponderante en la organización y administración de los servicios públicos.

Una mayor participación de la sociedad en los procesos económicos es indispensable para profundizar la democracia. Como afirmó hace más de tres décadas Elías Díaz,

"cada vez resulta más claro que la democracia política exige como base la democracia socioeconómica. Sin ésta, aquélla es insalvable, y en tal situación las decisiones se hacen antidemocráticas en los dos sentidos: vienen adoptadas por la oligarquía capitalista y responden a intereses predominantes de esa oligarquía" (1992: 112).

Tengamos presente que "el ingreso y la propiedad son los instrumentos de la libertad del individuo. Es claro que el campo de elección (no solo como consumidor) se agranda por los incrementos en estas dimensiones", tal como afirma el renombrado economista Kenneth J. Arrow. Realidad que conduce a "un compromiso con los valores democráticos (que) implica fuertemente un ideal de redistribución del ingreso y la riqueza". Para este economista, Premio Nobel de Economía en 1972, "el bienestar de cada individuo no depende solo de su propia satisfacción sino también de la satisfacción de otros" y "el bienestar de cada individuo no depende solo de sus propias utilidades y las de los otros sino también de su contribución a las utilidades de los otros"³⁷.

El ingreso y la propiedad determinan el grado de libertad económica, mucho más que la simple apertura y liberalización de la economía. Si se promueve la libertad para consumir, desarrollar el potencial productivo y escoger tareas atractivas para la persona, hay que considerar la necesidad de un ingreso adecuado, que

37 Como Arrow, Paul A. Samuelson, otro Premio Nobel de Economía (1970), coincide que la libertad política no tiene sentido sin la libertad económica que exige la mayor igualdad en la distribución de la riqueza.

no lo garantiza espontáneamente el mundo de la gran empresa. Y si lo anterior es válido en términos económicos, con justificada razón habría que preocuparse por mayores niveles de igualdad política frente al poder y por niveles aceptables de equidad en la distribución del ingreso y los activos, con el fin de incrementar realmente la libertad del individuo y el usufructo de sus derechos ciudadanos.

La reducción sustantiva de la pobreza, la disminución de los desniveles existentes entre ricos y pobres, un mayor grado de libertad y la vigencia de los derechos ciudadanos pasarían, entonces, por una redistribución a favor de los pobres, en detrimento de la excesiva concentración de la riqueza y el poder. Tarea que requiere de una estrategia participativa -con una creciente incorporación de la sociedad civil-, al margen de los fundamentalismos (o integristas) del mercado o del Estado. Sin una sociedad mucho más igualitaria es imposible que funcione a cabalidad el mercado y se construya la democracia. La inequidad sistemáticamente falsea y hasta frustra la propia libertad de elección, sea en el campo económico o en el político³⁸.

Reconociendo las limitaciones propias del mercado, en lugar de propender a una economía de mercado de libre e incontrolada competencia, la propuesta apuntaría a la construcción (difícil por cierto) de lo que podrían ser, al menos en una fase primaria, las bases de una economía solidaria de mercado³⁹, en la cual la soli-

38 Sobre este tema se puede consultar el trabajo del autor: "¿Es viable la democracia sin equidad", en la revista Ecuador Debate N° 42, CAAP, Quito, diciembre de 1997d.

39 La discusión sobre el papel que debe desempeñar el mercado es de larga data (Ver Acosta 1997a). Y no ha sido un tema exclusivo de los defensores del capitalismo, también lo han hecho varios pensadores de la vertiente socialista, desde las primeras horas de la revolución bolchevique: allí tenemos a Nikolai Bujarin (1888- 1938) o a León Trotski (1879-1940), incluida la Nueva Política Económica (NEP) de Vladimir Ilich Lenin (1870-1924). Posteriormente, otros estudiosos buscaron mecanismos para hacer realidad un "socialismo competitivo", como lo definió Oscar Lange en 1938, en su libro "On the Economic Theory of Socialism". También aparecieron trabajos sobre una "economía socialista de mercado", elaborados por varios economistas del este de Europa durante los años cincuenta, sesenta y aún en los setenta; entre los cuales se destacan Włodzimierz Brus y Ota Sik, quienes, ante los problemas que comenzaban a aparecer en las economías del "socialismo real", se esforzaron por encontrar una vinculación entre la planificación central y el mercado (el cual, digá-

daridad, en tanto ayuda mutua, cooperación y fraternidad, debe ser integrada como un factor activo de transformación, que exige un marco jurídico que potencie su desarrollo, ampliando los derechos sociales y económicos no solo en su número y contenido, sino en su viabilidad práctica (una Ley de Economía Solidaria podría ser uno de los primeros pasos en este sentido⁴⁰). Aquí tenemos que insistir en la trascendencia del derecho al trabajo, el derecho a la organización social y también a las prácticas empresariales en un ambiente de solidaridad, así como el derecho a una convivencia armónica de la economía con la naturaleza.

Aspectos que deberían ser considerados en la creación y fortalecimiento de empresas solidarias son la generación de empleo, que se lograría favoreciendo la construcción de viviendas de interés social, las obras públicas urbanas y rurales, la salud y la educación sobre bases comunitarias, la recreación y el (eco)turismo comunitarios, el manejo y ampliación de los servicios públicos, la vigilancia y el control de la seguridad ciudadana. La solución del desempleo reviste una cardinal importancia y no será posible alcanzarla con políticas tradicionales, que desde un punto de vista ecológico -para mencionar un solo aspecto- no podrán satisfacer la demanda de empleo productivo para los más de 800 millones de desempleados en el mundo.

En conclusión, si se plantea una opción diferente a la neoliberal, hay que aceptar que no se está proponiendo un esquema que sustituya al mercado. El mercado, en tanto construcción social, no es -al menos por lo pronto- un factor del que se pueda

moslo de paso, nunca dejó de existir ni en los momentos de mayor autoritarismo de la dictadura estalinista). Y algunas de esas ideas parecen estar presentes en los cambios que experimenta la economía china, al finalizar el siglo XX.

- 40 La sola expedición de nuevas leyes no garantiza nada. Es más, sabemos que el exceso de textos legales vuelve pesado e ineficaz al propio sistema jurídico. Así, frente a la "inflación" de leyes y disposiciones jurídicas de todo tipo existentes en el país, se precisa un trabajo arduo de revisión y adecuación de todo el cuerpo legal. Una tarea que debería asumir el próximo Congreso, a partir de agosto de 1998 y en un plazo fijado de antemano por la Asamblea Nacional (un año, por ejemplo), para procurar un reordenamiento jurídico integral, a partir de las reformas que se introduzcan en la Constitución.

prescindir. Además, no hay a la vista una opción realmente diferente y tampoco una perspectiva inmediata de que se pueda superar el sistema capitalista, del cual el neoliberalismo es una de las versiones más radicales.

La sociedad civil en la economía

Es notorio que la sociedad civil tiene compromisos frente al manejo de la economía, uno de ellos, la tarea de control del Estado y del mercado, como actor importante para el logro de los objetivos comunes. Su acción, por lo tanto, debería ser fortalecida en un proceso de creciente participación ciudadana, en el que los diversos individuos y organizaciones sociales tienen responsabilidades económicas no solo como productores y consumidores, sino como organizadores, promotores y controladores de los procesos económicos. Sin embargo, hay que evitar aquellas "ilusiones de un socialcivismo con fuertes matices anarquizantes" (Salazar Carrión 1997: 9), que podrían viabilizar la opción reduccionista que ofrece el Estado mínimo de los neoliberales o simplemente olvidar la necesidad de un Estado diferente al actual, repensado desde nuevas o renovadas prácticas políticas, económicas y sociales.

Valga una oportuna aclaración, al favorecer una acción más institucionalizada de la sociedad civil, no se minimiza el papel que tienen que cumplir los partidos políticos, a partir de un urgente proceso de autodepuración, de una resocialización de sus objetivos y de una democratización de sus prácticas.

En definitiva, sobre la sociedad organizada, esto es, sobre la ciudadanía, recaerá el impulso fundamental de lo que será una nueva política económica, cuya eficiencia se podrá medir por sus resultados, en función de los criterios planteados anteriormente. En ese sentido, hasta que la sociedad alcance una posición que le permita impulsar un cambio profundo en la orientación de la política económica, "se trata de ir ganando espacio al mercado dirigido por poderes monopólicos o por la tendencia a la acumulación sin límites, y por lo tanto de una contraposición de valores, pugnando por controlar el mercado como institución creada por el hombre, haciendo predominar la reciprocidad y la calidad de vida

por encima del enriquecimiento de unos pocos y la degradación de las mayorías" (Coraggio 1991: 356). El control democrático del Estado, por parte de la ciudadanía, conforma la otra cara de la medalla.

Para obtener márgenes efectivos de control del mercado por parte de los sectores populares, se precisa su acción consciente sobre temas básicos, como el consumo. Así, por ejemplo, la adopción de patrones de consumo que no se compadecen con la realidad local y que han descuidado una serie de valores culturales tradicionales obliga a asumir la discusión del consumo popular con mucho detenimiento, para citar apenas uno de los más trascendentes campos de acción en la economía, en los cuales puede actuar directamente la sociedad civil en general.

En estos años de crisis, lejos de consolidarse patrones de consumo propios, por diversas razones, se ha desplazado el consumo hacia productos foráneos o "transnacionalizados": sea por el factor precio, por el efecto de imitación y difusión del consumismo transnacional, o por razones energéticas y de tiempo. El retorno a ciertos patrones de consumo tradicionales en situaciones difíciles, como sucede con cierta frecuencia a raíz de la actual situación de sostenida y larga recesión, no es el resultado de una recuperación consciente de valores ancestrales sobre los que se puede construir una alternativa. En muchos casos este retorno es una válvula de escape coyuntural, es un acto desesperado que la persona afectada desechará cuando supere sus más agudas dificultades. Refleja el deterioro de las condiciones de vida y así lo entienden los propios afectados, que siguen envueltos y atravesados, de diversas formas, por el mensaje del consumismo desenfrenado que se agudiza porque "las pautas de consumo masivo también están transnacionalizándose y el imaginario colectivo está cada vez más vinculado a la ilusión de acceder a un conjunto de bienes comercializados en el mercado mundial" (Iguñiz 1991: 12).

Entonces, la calidad del consumo resulta decisiva, aún en las difíciles condiciones que soportan en la actualidad los sectores populares. Condiciones que, a despecho de la charlatanería neoliberal que dice que el consumidor es "el rey del mercado", lo

han transformado en "el agente social y económico más desamparado. Tal vez sea el nuevo proletario de nuestra era", como oportunamente nos recuerda Juan Francisco Martín Seco (1996: 127).

Aquí, entonces, surge con increíble fuerza el potencial de cambio que tienen aquellas iniciativas y organizaciones para la defensa de los derechos de los consumidores, a las cuales habrá que reforzar con claras disposiciones jurídicas e institucionales. Desde la misma Constitución, pasando por una remozada Ley de Defensa del Consumidor, se deben entregar respuestas a temas como las garantías de calidad y eficiencia de los servicios públicos y privados, la transparencia de los contratos de suministro, la concesión y pago de los créditos, el contenido de la publicidad, los sistemas de reclamo y conciliación. Estas respuestas deben ser complementadas con definiciones precisas sobre la competencia, conocimiento, juzgamiento y sanción de cualquier tipo de infracción a los derechos de los consumidores, provocado en la órbita estatal o privada. En este ámbito cabe refuncionalizar la figura y los alcances del Defensor del Pueblo, como una instancia que asuma la defensa de los consumidores y usuarios, así como los reclamos ambientales, dentro de los derechos colectivos que habrá que garantizar constitucionalmente⁴¹.

En referencia al tema ambiental, cabe por igual una mayor participación de la sociedad civil, no solo del Estado. Para esto es preciso asegurar la transversalidad del tema en la Constitución y crear las instancias que permitan la vigencia de los derechos ecológicos colectivos, que normen y controlen el uso y acceso a la biodiversidad, junto con el reconocimiento de aquellas prácticas intelectuales colectivas de las comunidades indígenas.

Aquí, urge un replanteamiento de las garantías constitucionales existentes, como son el "amparo" (artículo 31), el "habeas corpus" (artículo 28) y el "habeas data" (artículo 30), cuya vigencia está limitada por varias interpretaciones o trabas legales, que im-

41 Sobre este tema de los derechos de los consumidores y su reclamo efectivo se pueden consultar varios trabajos elaborados por la Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios.

piden el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos⁴². Esto reclama un texto constitucional que asegure la eficacia de estas garantías, en tanto estas son mecanismos de protección de los derechos; a modo de ejemplo, ningún paciente grave debería ser rechazado por falta de recursos económicos de casa de salud alguna -pública o privada-, cualquier pago se resolvería posteriormente al tratamiento hospitalario y sería asumido por el Estado, si fuera necesario. Aquí caben leyes secundarias y disposiciones procesales específicas que pueden ser diseñadas a partir de un estudio de la realidad nacional y de interesantes prácticas registradas internacionalmente.

Cómo incorporar en la nueva Constitución los pactos y convenios internacionales ratificados por el Ecuador, en el campo de los derechos fundamentales de la persona y la naturaleza, es un punto de suma importancia. Se podría replicar experiencias como la argentina, para incorporar en la Constitución y en las correspondientes leyes secundarias aquellos acuerdos internacionales que sean aprobados por las tres cuartas partes de los legisladores, como es el procedimiento de cualquier reforma constitucional.

Estas reflexiones buscan diseñar una alternativa en el Ecuador, sostenida en amplios sectores de la sociedad y en consonancia con los compromisos que adquiera el país a nivel internacional. No quieren ser simples sugerencias para un "parcheo" constitucional. A la sociedad organizada le toca desarrollar conciencia sobre su situación en el mercado y frente al Estado, para luego construir los mercados y también el Estado que satisfagan sus expectativas. Dicho en términos holísticos, el esquema económico alternativo tendrá que ir configurando a los nuevos actores y éstos, por su parte, tendrán que asumir el rediseño dinámico del sistema.

Para impulsar una activa participación de la sociedad en la economía, el propio Estado, a través de todos los órganos responsables de la conducción y ejecución de las políticas económicas,

42 Al respecto se pueden consultar las propuestas del doctor Galo Chiriboga Zambrano (1995: 65-101).

debe garantizar y promover la participación directa de los diversos sectores sociales, así como la posibilidad de que éstos realicen el control pertinente. Lo cual nos conduce a replantearnos los principales sectores de la economía.

2.3. Los sectores de la economía

A partir de las reflexiones anteriores sugerimos cinco áreas o sectores básicos de la economía (reconocidos en la Constitución de 1979 como "formas de propiedad"), que deben ser adecuadamente tratados en la discusión constitucional:

- el sector estatal
- el sector privado
- el sector cooperativo y de autogestión
- el sector social-no estatal
- el sector mixto

- 1) El Estado ecuatoriano está obligado a ser agente económico, esto es a asumir algunas tareas empresariales en determinadas áreas, que componen el **sector estatal** de la economía. Sobre todo en aquellas áreas consideradas estratégicas, no simplemente por un concepto militar (que en la práctica resulta inocuo y que podría conducirnos a equívocos), sino por su grado de sensibilidad para el desarrollo nacional y por su incidencia en la construcción de una democracia participativa. En ciertas actividades es vital la presencia de empresas estatales, sea para viabilizar su aprovechamiento en ausencia de inversiones privadas, sea para garantizar niveles adecuados de competencia o para disminuir el riesgo de una excesiva concentración del poder económico, que devendría en riesgo para la propia democracia.

La experiencia nos enseña que el manejo monopólico de áreas claves para la economía por parte de grupos privados, trae muchas complicaciones y no pocos peligros. Nos muestra que no se pueden privatizar determinadas empresas, que deberían ser regidas por una Ley de Empresas Públicas que im-

ponga, en especial, las características de eficiencia, competitividad y solidaridad, como veremos más adelante.

Desde una perspectiva más amplia, otra de aquellas actividades básicas para el Estado, integrando mercado y sociedad, será diseñar y poner en práctica una concepción estratégica para intervenir en el mercado mundial, en el cual así como hay oportunidades, existen muchos y graves riesgos. Esta concepción estratégica, aunque parezca paradójico, debe partir por potenciar el mercado interno, tal como se propone en el capítulo 3 de este ensayo.

- 2) El segundo eje de la propiedad se encuentra en manos de la empresa privada, es el **sector privado**. Este es un factor determinante para el desarrollo nacional, siempre que se enmarque en un esquema jurídico que le proporcione las garantías y le exija el cumplimiento de obligaciones propicias para elevar sus índices de eficiencia y competitividad reales. Aquí cabe el diseño y aplicación de instrumentos jurídicos e institucionales que reduzcan las tendencias monopólicas existentes y que garanticen niveles de creciente cogestión empresarial⁴³.

El sector empresarial privado ha experimentado una profunda transformación en los últimos años. Su vigencia es mucho más aceptada que en épocas pretéritas, en tanto "ha adquirido una mayor legitimidad ideológica" (Durand 1997: 87). Sin embargo, existen profundos rasgos de desigualdad y falta de integración entre los diversos sectores del empresariado, que impiden un tratamiento homogéneo para todos ellos. Las élites empresariales, todavía caracterizadas por el "familismo" y por algunas prácticas propias de las viejas oligarquías, no pueden ser incorporadas en un concepto ampliado del empresariado

43 Para los teóricos del neoliberalismo este el único sector que debería existir. Cualquier otra forma de propiedad, comunitaria o estatal, al igual que la imposición de restricciones o cuotas a la producción o al consumo, así como la falta de garantías totales a los derechos de propiedad privada, serían causas para las distorsiones económicas y hasta ecológicas (López Buenaño 1997: 18-40).

que contenga a los llamados microempresarios, por ejemplo. "El rasgo elitista y concentrador del capitalismo latinoamericano, su fracturamiento de origen, se mantiene a pesar de la modernidad (o quizás gracias a ella)" (ibid: 84). Esta realidad ha permitido el surgimiento y fortalecimiento de verdaderos poderes gremiales en el campo político, que han transformado a las cámaras de la producción y a sus representantes en actores de primera línea en todos los órdenes de la vida nacional.

En este sentido, el respeto al sector privado de la economía exige respuestas diferentes y diferenciadoras, que apunten al establecimiento de lazos más estrechos entre los diversos niveles del empresariado: pequeña, mediana y gran empresa. Un mayor eslabonamiento de estos niveles, actualmente muy distantes e inconexos, permitiría reducir las distancias entre el aparato productivo moderno, normalmente orientado al mercado externo, y el resto, los segmentos tradicionales que atienden las demandas del mercado interno. Esto, además, acortaría las enormes diferencias sociales existentes en el país.

- 3) **El sector cooperativo y de autogestión** -tercera forma de propiedad planteada- tiene que cumplir un papel vital en la construcción de una economía solidaria. Este sector estará integrado por empresas cooperativas, comunitarias y diversas formas organizativas populares, conformadas según usos y costumbres. Al Estado le compete dictar leyes para su regulación y desarrollo.
- 4) En cuarto lugar, como un sector nuevo dentro del marco constitucional ecuatoriano, tendríamos el **sector social no estatal**, integrado por empresas que pertenecen a grupos sociales definidos o a aquellas instancias constituidas por usuarios y consumidores, que detentan la propiedad o se encargan de la administración de determinadas empresas, en especial dedicadas a la prestación de servicios públicos.

Estas dos últimas formas de propiedad deberían estructurar las bases para un desarrollo diferente, fundado en la equidad,

la solidaridad y la sustentabilidad, y también deben desplegar sus esfuerzos para obtener más eficiencia y competitividad en el país en su conjunto.

- 5) Un quinto campo de propiedad previsto, habla de las empresas mixtas, el **sector mixto** de la economía. La asociación del Estado con los otros sectores de la economía, no solo con el privado, puede ser necesaria. La existencia de empresas mixtas se justificaría en aquellas actividades que los sectores privados de la economía no pueden gestionar sin el apoyo del sector público. Lo que hay que cuidar es que el Estado invierta únicamente en empresas que incrementen sustantivamente el empleo, eleven la calidad de vida de la población y respeten los derechos colectivos y ambientales.

Todos estos sectores de la economía o formas de propiedad deben ser garantizados por el Estado y la sociedad, impidiendo todo tipo de atropellos. Esta aproximación se plasmaría en los diversos segmentos de la política económica, por ejemplo en el fiscal, el monetario y cambiario, el financiero, el productivo. Campos donde no cabe el establecimiento de ninguna posición dogmática, mas aún cuando las cambiantes condiciones internacionales nos obligan a ser ágiles y creativos.

Todos estos sectores de la economía deberán regirse por principios constitucionales que establezcan con claridad las funciones social y ecológica de cualquier forma de propiedad, la preeminencia de los intereses generales sobre los particulares, así como la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del manejo económico. Estos deben ser efectivamente principios rectores para una nueva economía.

2.4. Objetivos básicos para modernizar el Estado

En resumen, la propuesta de modernización del Estado que no se ajusta al actual proyecto transnacional de (sub)desarrollo, pasa por repensar el papel del Estado desde una perspectiva diferente. Hay que superar aquellas aproximaciones unidimensionales: estadocéntrica o mercadocéntrica, que deben ceder el espacio a

una visión pluridimensional para reorganizar el Estado, y hay que reconocer, además, que "la reorganización del Estado es una condición para la reorganización de la sociedad" (Lechner 1997: 30).

Para hacerlo en el campo económico, es necesario identificar con claridad las funciones estatales en la dirección general de la economía, sus tareas de fomento del aparato productivo, su papel en las consideradas áreas estratégicas y la forma en que éstas deben ser aprovechadas; en estos ámbitos habrá que señalar el marco referencial de acción estatal. Todo lo cual no debe ser mal interpretado como si aquí se pregonaran posiciones estatistas e intervencionistas, a ultranza.

Esto significa que la reforma estatal nos tiene que llevar hacia un nuevo Estado:

- En lo **económico** (tema que interesa mayormente en estas paginas), el Estado deberá ser promotor y regulador del desarrollo, sobre la base de una verdadera modernización y de equidad, utilizando los incentivos que alienten su logro, guiando la reestructuración del aparato productivo, sin perder de vista los requerimientos colectivos, en función de una estrategia más soberana y autodependiente de reinserción en el mercado mundial.
- En lo **social**, el Estado será promotor de la sociedad civil, al tiempo que tendrá que ser solidario con los sectores de la población más marginados y constituirse en el eje de **una sociedad** multinacional, multiétnica y pluricultural, cuya diversidad tendrá que ser un elemento de coexistencia que nos una y que potencie un desarrollo armónico, que supere la desintegración, el racismo y la discriminación.
- En lo **político**, el Estado, que no tendría una centralidad como instancia primordial para la representación y coordinación social, tendrá como tarea básica el apoyo a la constitución de una verdadera ciudadanía y la consolidación de una institucionalidad política más convocante, como base de un proceso de participación democrática y equitativa para la solución de los problemas y en la toma de decisiones.

Esto significa que el Estado superará aquel status tradicional de "benefactor" (benefactor de los grupos detentadores del poder, por cierto), no asumirá el papel de un Estado mínimo gendarme del neoliberalismo, sino, por el contrario, se propenderá a un Estado solidario, fuerte y eficiente. Aún aceptando gran parte de la lógica de la economía de mercado, como lo hace Norbert Lechner, "la modernización económica presupone un Estado fuerte; esto es, un Estado capaz de representar al conjunto de la sociedad, de coordinar a los distintos actores sociales y de conducir procesos sociales de acuerdo a los criterios políticamente decididos" (1997: 38)⁴⁴.

El Estado que proponemos es aquel que entienda y atienda la marginación social existente, que se ahonda cada vez más con el proceso de transnacionalización en marcha (la mal llamada "globalización"); un Estado que racionalice y potencie los esfuerzos encaminados a superar los problemas de la pobreza y del deterioro del bienestar social y ambiental; un Estado que comprenda cuál debe ser su papel activo frente a la "globalización" y sus consecuencias, en particular, aquellas provocadas por el predominio de la lógica de complejos y hasta contradictorios mercados mundiales.

2.5. El tamaño y la calidad del Estado

En la misma línea de reflexión, no hay como caer en aquella trampa que afirma que la calidad del Estado depende de su tamaño. En ese sentido basta ver la relación del gasto público y el desarrollo económico de varios países desarrollados. Si nos atenemos a la información sobre el crecimiento del gasto público en porcentajes del PIB, podemos observar que ha crecido casi permanentemente en los países más desarrollados, en donde ha llegado a porcentajes decididamente superiores a los existentes en países como el Ecuador.

44 De plano hay que señalar que la modernización no se agota en las privatizaciones, desregulaciones y flexibilizaciones propuestas por el neoliberalismo. Hay otros y mucho más importantes factores económicos, sociales y políticos, algunos de los cuales se los ha explicitado en estas páginas.

Si utilizamos la relación del gasto público con el PIB como un índice para medir el tamaño del Estado, podemos afirmar que el promedio de los principales países capitalistas industrializados ha mantenido permanentemente una tendencia creciente desde el siglo pasado: 8,3% en 1870; 9,1% alrededor de 1913, antes de la primera Guerra Mundial; 15,4% alrededor de 1920; 18,3% en 1937, antes de la segunda Guerra Mundial (sin incluir a Alemania, Japón y España, países con una mayor presencia estatal en sus economías por encontrarse en guerra o preparándose para ella), en 1960 el promedio era de 28,5%, en 1980 de 43,3% y 1990 de 45,9%, tal como observamos en el cuadro 1 de los anexos, que recoge las cifras presentadas por el economista Vito Tanzi en un seminario organizado por la CEPAL.

Cifras que nos muestran cual fue, en 1990, el grado de injerencia estatal en algunos de los países más desarrollados: Suecia 59,1%, Bélgica 55,5%, Países Bajos 54,0%, Noruega 53,8%, Italia 53,2%, Francia 49,8%, Austria 48,6%, Canadá 45,8%, Alemania 45,7%, España 41,8%, Reino Unido 39,9%, Estados Unidos 33,3%, Japón 31,7% y Suiza 30,7%; justamente todos éstos son los países con los mayores índices de desarrollo humano.

En este contexto, el país con mayor presencia estatal ha sido Suecia con más del 59% en 1990 y aun los de menor presencia estatal, de todas maneras, superan el nivel del 30%: los Estados Unidos, Japón y Suiza. A primera vista se ve que las economías relativamente más pequeñas, salvo la Suiza -quizás por la ausencia de fuerzas armadas institucionales-, registran una mayor presencia del Estado.

En contraste, de acuerdo con el Banco Mundial (1997: 264-265), en el Ecuador, esta relación alcanzó en 1995 un 12,4%⁴⁵.

45 En el indicado y medlocre trabajo de la Cámara de Comercio de Quito, sin mencionar fuente alguna, se establece para el Ecuador una cifra del 47% como porcentaje del gasto público en relación al PIB y se la compara con Austria, "considerado uno de los países con mayor sector público (32 por ciento)" (1997: 9-10). La recomendación final de este "estudio" nos invita a "seguir el modelo de desarrollo adoptado por el grupo de países llamados 'Tigres Asiáticos'; modelo que no tiene nada que ver con la propuesta neoliberal (Jenkins 1992), que inspira a dicho documento, al que se lo presenta "despojando de toda intencionalidad política" (?).

Otros países latinoamericanos, también de acuerdo a dicha fuente de información, presentaron en 1995 valores inferiores a los alcanzados por los países industrializados: Guatemala 6,9%, República Dominicana 8,2%, Paraguay 11,1%, El Salvador 11,2%, Colombia 11,9%, México 14,3%, Perú 15,8%, Chile 16,2%, Venezuela 16,3%, Bolivia 18,7%, Panamá 25,4%, Costa Rica 26%, Uruguay 29,2%.

La lectura de estos números nos lleva a preguntarnos ¿de qué gigantismo estatal se está hablando en el Ecuador?

Sin embargo, esta aproximación es incompleta. Falta tomar en consideración otros instrumentos no ortodoxos, que incrementarían la presencia del Estado en la economía. No solo cuenta el gasto público. Hay que incorporar el peso que tienen todas aquellas disposiciones y actividades cuasifiscales. Muchos Estados ante la incapacidad de incrementar sus ingresos para atender las crecientes demandas sociales, han optado por otras actividades y disposiciones cuasifiscales que reemplazan en sus efectos a los gastos del Presupuesto. Esta situación se presenta con la adopción de una serie de medidas que equivalen de alguna manera a las disposiciones fiscales tradicionales; por ejemplo, un control de alquileres representaría un subsidio a los arrendatarios y un impuesto a los arrendadores. También se podría mencionar el impacto fiscal de un sistema con tipos de cambio múltiples y con tasas de interés diferenciadas, o la tributación indirecta al sector petrolero, entre otros múltiples mecanismos fáciles de aplicar que, según Vito Tanzi, tenderían a ser "más empleados en los países industriales menos avanzados" (1996: 6).

Esta vía cuasifiscal expresa otro tipo de acción estatal, a más de la recogida en el gasto presupuestario. A través de ella, muchos países, especialmente los menos desarrollados, han intentado alcanzar los objetivos fiscales tradicionales; sin embargo, como resultado del ajuste bancomundialista, se ha producido una "racionalización" del manejo económico que apunta a disminuir este tipo de políticas, ya que se consideran menos eficientes que las fiscales propiamente dichas. Los sucesivos esquemas de ajuste -veamos el caso ecuatoriano- han eliminado gran parte de los sub-

sidios y de aquellas "distorsiones" cuasifiscales en el manejo monetario, cambiario y financiero, con lo cual esta forma de intervención del Estado no puede prefigurar una relación tal que contradiga sustantivamente la limitada y decreciente presencia del Estado en la economía⁴⁶. Este asunto no solo merece atención desde un análisis cuantitativo: en términos cualitativos, el deterioro del Estado -de sus instituciones y decisiones- es indudable y muy peligroso.

De cualquier manera, queda desvirtuada aquella tesis que pretende convertirse en dogma: un Estado pequeño es el mejor garante para el desarrollo. La realidad en otras latitudes, contradice esta afirmación. Muchos países tienen Estados relativamente grandes y presentan índices de desarrollo envidiables. "En los hechos, el discurso neoliberal del 'Estado subsidiario' o 'Estado mínimo' queda desahuciado" (Lechner 1997: 34).

El asunto, entonces, no es tanto el tamaño del Estado cuanto su calidad y su incidencia dentro de la sociedad. Este punto es clave. Desde hace varios años hemos insistido que no interesa tanto la dimensión del Estado, cuanto la calidad con qué actúa y el nivel de eficiencia y eficacia de sus decisiones (Acosta 1993: 77 y 124). Esta aproximación ha sido últimamente ratificada por el Banco Mundial, Joseph Stiglitz, vicepresidente y economista jefe del Banco, dice: "hemos comprendido que la cuestión no es si más o menos Estado, sino su calidad. Un Estado eficaz es uno de los pilares del desarrollo" (Kummetz 1997: 25).

Para mejorar la calidad de la incidencia estatal se precisa mejorar la calidad del instrumentario económico utilizado e incrementar los índices de tributación, con el fin de ampliar la disponibilidad de recursos destinados a atender las crecientes de-

46 Basta ver la caída de algunos indicadores que reflejan el grado decreciente de la presencia relativa del sector público en la economía. El consumo de las administraciones públicas dentro del consumo total se redujo del 19,72% en 1980 a un 9,67% en 1992, para luego subir a un 15,86% en 1995: año de graves conflictos políticos internos y externos, como fueron la guerra con el Perú y los racionamientos de electricidad, que sin duda habrán presionado para incrementar el gasto público. En la formación bruta de capital fijo la inversión del sector público decreció de un 30,36% en 1985 a un 17,61% en 1995 (Ruales 1997).

mandas sociales. De allí se desprende que el combate a la evasión tributaria y a la corrupción en el manejo de la cosa pública es, pues, un tema crucial.

Para concluir este punto, también conviene relativizar aquellas afirmaciones carentes de realidad que nos invitan a seguir el modelo de los "Tigres Asiáticos", en los que prima el mercado, sobre la acción estatal; afirmación que conlleva una crítica implícita a aquellas economías más retrasadas, en la medida que la gestión del desarrollo habría recaído especialmente en los Estados. Críticas como esta preceden la implantación del aperturismo, las desregulaciones y las privatizaciones, incluyendo la limitación de controles a las inversiones extranjeras.

Una mayor reflexión sobre esta realidad (Jenkins 1992, Stephan 1990, Wade 1990, Amsden 1989, entre muchos otros autores) nos lleva a una conclusión diferente. La idea de que el Estado ha tenido un papel reducido en estas economías es un mito. De Corea del Sur se ha dicho, para citar apenas un caso, que "ningún otro Estado, fuera del bloque socialista, ejerció jamás un grado de control tan grande sobre los recursos invertibles de la economía" (Robert Wade, citado por Jenkins 1992: 1128). El Estado en estos países, particularmente en Taiwan y Corea del Sur, ha intervenido en la "elección de ganadores", como en "una cuidadosa selección de las inversiones", tanto que "Corea se convirtió en uno de los poquísimos países con normas muy restrictivas para la inversión extranjera". Y el Estado ha controlado aquellos sectores claves de la economía, con empresas estatales que "dieron cuenta de un tercio de toda la inversión fija en Taiwan y de una cuarta parte en la de Corea del Sur" (Jenkins 1992: 1128-1129).

El éxito de estos países, según Rhys O. Jenkins, "ha sido el alto grado de autonomía relativa del Estado, producto de la experiencia histórica específica de los dos países y del entorno mundial en que se desarrollaron. Por ella el Estado pudo desempeñar un papel central y orientar la inversión hacia actividades productivas, con la mira puesta en el desarrollo de largo plazo".

Entonces, de acuerdo con Albert Fishlow,

"...la conclusión acertada no radica en la aplicación uniforme de soluciones ortodoxas para fomentar la recuperación económica de América Latina. Ello sería tomar la lección equivocada de Asia Oriental, concentrando de manera estrecha la atención en el tipo de cambio, tasas de interés y otros instrumentos de política (...) El planteamiento correcto sería cómo reconstruir un Estado de desarrollo latinoamericano con capacidad para aplicar políticas acertadas de manera consistente y no solo de tener los precios correctos" (Citado por Jenkins 1992: 1130).

A conclusiones similares llega recientemente el Banco Mundial, reconociendo que el Estado influyó en el rápido crecimiento del este de Asia e incluso en la propia Revolución Industrial:

"El Estado tiene una enorme influencia en el desarrollo económico y social de un país y en su sostenibilidad. Posee un inigualable potencial para propulsar, fomentar y encauzar el proceso de cambio orientado a la consecución de metas colectivas. Cuando este potencial se ha aprovechado eficazmente, las economías han prosperado. En los demás casos, el desarrollo se ha atrofiado" (Banco Mundial 1997: 179).

Este viraje instrumental del Banco Mundial (no hablamos de sus metas), que ha sorprendido a muchos, es asumido por su vicepresidente Joseph Stiglitz, como parte de "un proceso de aprendizaje" (Kummetz 1997: 25). Y ha vuelto a colocar el tema del Estado en el centro del debate, con una pequeña novedad: "a la luz de las experiencias recientes, parece que este no era demasiado fuerte, como dice la interpretación neoliberal, sino demasiado débil" (Lechner 1997: 37). Y en algunos casos, tampoco tan grande como se lo pintaba.

A raíz de la reciente crisis económica que afecta, desde fines de 1997, a las economías asiáticas, las constataciones anteriores han sido "descubiertas" y rescatadas por parte del Banco Mundial y del FMI, orquestados por algunos analistas criollos, para identificar en el "estatismo" y en la "escasa apertura" las causas del descalabro, que realmente es una manifestación de la desbocada especulación financiera. Y en una demostración de gran cinismo y de redoblado fundamentalismo, ellos mismos, que pocas semanas

antes difundían el éxito del sudeste asiático como si fuera producto de sus propuestas, tomaron distancia y llegaron incluso a afirmar que "el modelo asiático pasó de moda". Bien señala Marx Carrasco V., existen "muchos padrinos para un ahijado rollizo y nadie quiere asumir responsabilidades cuando el mismo está gravemente enfermo" (El Mercurio, 17.12.97).

De todas formas, si no podemos aceptar el neoliberalismo disfrazado con enseñanzas del modelo asiático, tampoco podemos copiar acríticamente este modelo por más éxitos que haya tenido, pues es propio de una realidad distinta a la nuestra. Sobre todo, no podemos asumir sus formas autoritarias (y corruptas) de gobierno, con miras a garantizar la ansiada "governabilidad" modernizadora. En consecuencia, sin desconocer las valiosas lecciones internacionales, en especial sobre el papel que ha cumplido el Estado en economías mucho más prósperas que la nuestra (precisamente para que estas economías alcancen esos niveles de bienestar), es preciso insistir nuevamente en la intervención de la sociedad civil, en la conformación y organización del Estado para impedir que este se desenvuelva y desarrolle ajeno a las exigencias sociales, recreando nuevas estructuras represivas⁴⁷.

2.6. El papel empresarial del Estado

Si aceptamos que el Estado tiene tareas básicas en el manejo de la economía, sin asumir el limitante discurso neoliberal, cabe abordar el tema controvertido que atañe al papel empresarial del Estado.

Para empezar -lo dijimos ya- el sector estatal en el Ecuador no es tan grande, ni en términos relativos, peor en absolutos, como sucede en otros países. Su presencia distorsionada y distorsionadora en muchos casos, como lo mencionamos también, fue motivada

47 "El primer paso para acercar el Estado a la sociedad consistirá en hacer que los objetivos de la reforma sean perfectamente comprensibles para los ciudadanos y para la comunidad empresarial", pide el propio Banco Mundial (1997: 148). Una recomendación válida, pero que no deja de ser novedosa proveniente de una entidad que ha demostrado escasa apertura al diálogo.

por las presiones y los conflictos de los propios grupos de poder. En otras ocasiones el Estado actuó por la necesidad de impulsar aquellos proyectos que no podían ser asumidos por el capital privado. Estas constataciones, sin embargo, no nos llevan a la conclusión que hay que mantener la actual estructura estatal y que no sea urgente proceder a una transformación profunda del actual sistema de propiedad de las empresas estatales, que no puede considerarse como única y excluyente alternativa de modernización la opción privatizadora; opción que podría ser evaluada en ciertos casos, en los cuales no se afecten los intereses estratégicos de la sociedad y siempre que la privatización no conduzca a concentrar más la riqueza en pocas manos.

Sin duda, hay varias formas que podrían ser adoptadas en este proceso de transformación de la propiedad estatal. Pero aquí nos interesa justificar una activa participación del Estado y de la colectividad en el manejo de determinadas áreas o recursos estratégicos: petróleo, electricidad, telecomunicaciones y transportes, a los cuales habría que incorporar otros recursos estratégicos, quizás mucho más importantes: la biodiversidad, el agua, la tierra y el aire.

En el sector petrolero es imprescindible la acción del Estado y por supuesto la intervención activa de las diversas comunidades involucradas en las actividades hidrocarburíferas, como son las nacionalidades indias y los colonos en la Amazonía. No podemos olvidar la experiencia de aquellas largas décadas en que las transnacionales dominaban toda la industria del petróleo, con escasos beneficios para el país. Desde los años 20 hasta 1972, el petróleo estuvo controlado por compañías extranjeras, en especial la Anglo Ecuadorian Oilfields. El crudo que se producía en la Península de Santa Elena, que fluía sin control alguno, era exportado -hasta con subsidios estatales- porque estas empresas consideraban que tenía demasiada calidad para que se consumiera en el Ecuador y nos hacían comprar crudos reconstituidos (mezclas de derivados de petróleo, de inferior calidad), que eran destilados en las "cafeteras" de la Península, a las que eufemísticamente se las denominaba refinerías. Por otro lado, el poliducto Durán-Quito,

con el que se obviaron los problemas de transporte de derivados de petróleo por ferrocarril hacia la serranía, no fue construido por esa compañía, sino por la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado (ENFE). Para rescatar un tercer punto de una lista que podría ser larguísima, las instalaciones que recibió el país cuando estas compañías se marcharon, estaban en condiciones lamentables, es más, muchos de los equipos sobrantes no pudieron ser aprovechados por los problemas jurídicos que generaron dichas empresas, aupadas por sus fieles recaderos y tinterillos criollos: por ejemplo, cuando CEPE quiso utilizar parte de un par de tanques viejos, necesarios ante la emergencia provocada por el fenómeno de El Niño 1982-83, no faltaron los abogados de dichas empresas que iniciaron sendos procesos jurídicos en contra del ente estatal.

Para desvirtuar aquellas posiciones dogmáticas que consideraran imposible la eficiencia estatal, convendría puntualizar un par de ejemplos concretos también en la actividad petrolera. Como demuestra un estudio entregado en febrero de 1993, por un consultor del Banco Mundial, desde 1986 los consorcios internacionales empeñados en la exploración y producción de petróleo, habían invertido 500 millones de dólares y habían incorporado a las reservas nacionales 649 millones de barriles de crudo, o sea que por cada 77 centavos de dólar añadieron un barril de petróleo, mientras que el ente estatal, desde 1988, invirtió 33 millones de dólares para encontrar reservas por 300 millones de barriles, o sea que cada barril descubierto le costó apenas 11 centavos de dólar⁴⁸.

En el campo de la producción, la cosa no es muy diferente. Según las cifras de la Unidad de Contratación Petrolera, se aprecia una clarísima diferencia a favor del ente estatal, como se ve en el siguiente cuadro:

48 Simmons, William T.; "Ecuador -Analysis of Proposed Major Investments in the Production and Transportation of Oriente Crude Oil", 23 de febrero de 1993, mimeo.

Costos de producción en los diferentes consorcios septiembre de 1996

Compañías	dólares por barril
Petroecuador	2,20
ORIX	9,59
OXY	12,05
ELF-Shiripuno	13,20
ELF-Bloque 14	23,08
YPF-Tivacuno	10,07
YPF-Bloque 15	22,14
Tripetrol	46,39

Todas las empresas extranjeras tienen claramente costos más altos que la empresa estatal y hasta superiores a los precios vigentes en el mercado, lo cual era posible en los llamados "contratos de prestación de servicio" porque el Estado les cubría la diferencia. En los nuevos "contratos de participación", a los cuales se han acogido la mayoría de compañías en estos años "modernizadores", los "beneficios" para el Estado fluctúan entre 15 y 16%; cuando la Texaco, durante su permanencia en la Amazonía, entregó un beneficio por sobre el 92%, como concepto de impuesto a la renta y regalías (Bucaram 1997: 26-29). Gracias al abuso en los contratos suscritos por parte de las empresas privadas y a la indolencia (¿corrupción?) de los responsables del Estado, muchas de estas compañías, que en repetidas ocasiones causan una serie de destrozos ambientales y sociales irreparables, no han dejado beneficio económico alguno al país, situación que "no es ni justa ni equitativa para nadie", según el ingeniero René Bucaram, ex-gerente de Texaco (ibid: 26). Estos ejemplos lamentables desde cualquier punto de vista (salvo desde el bolsillo de los beneficiados), se repiten porque prima en los círculos gobernantes el afán de atraer la inversión extranjera a cualquier precio y aún aguantando situacio-

nes reñidas con la ley, como es el caso de ELF y YPF, la antigua Maxus, empresas a las que se les entregó graciosamente campos que no eran parte de sus correspondientes licitaciones (Véase Jaramillo del Castillo y Acosta, 1996).

Según datos de otro consultor del Banco Mundial, entregados el mismo año 1993, en la Refinería Estatal de Esmeraldas, de la cual no se puede decir que tiene una eficiencia ejemplar, se habría obtenido una rentabilidad nada despreciable de 69 millones de dólares anuales⁴⁹. Resulta oportuna una mención a la calidad de la única gasolinera de PETROECUADOR, la más demandada en el mercado quiteño. Todos estos datos contribuyen a ratificar el potencial existente en la empresa estatal, particularmente en los técnicos y trabajadores nacionales, que han conseguido niveles destacados de eficiencia, aún cuando a PETROECUADOR y sus filiales se les ha sometido a un tratamiento de destrucción sistemático.

Para concluir esta rápida incursión en la actualidad petrolera ecuatoriana, añadiremos simplemente el peso que tienen el petróleo y sus derivados en la economía nacional, en la cual representan cerca del 40% de las exportaciones, un 50% de los ingresos fiscales y un 14% del PIB. Números que reclaman por sí solos, un manejo estratégico de este importante recurso natural no renovable, cuya explotación requiere la intervención responsable del Estado y de las comunidades directamente involucradas, así como el concurso complementario y competitivo del capital foráneo, siempre que este no represente una carga para el país.

Así mismo, no solo interesa el tema económico a secas, sino, en especial, la transcendencia política que tendría una presencia masiva de las empresas transnacionales en el sector hidrocarbúrfico nacional, sin una adecuada intervención empresarial y sin un eficaz control del Estado y de la misma sociedad civil.

En caso de que el pasado y el presente nacionales no pesen en la conciencia transnacionalizada, quizás deberían recordar los

49 Shillinford, J. E.; "Review of Petroecuador's Capital Investment Program. Transport, Refinig and Marketing Sectors", febrero de 1993, mimeo.

privatizadores que en Chile -modelo neoliberal de América Latina-, no se privatizó la empresa del cobre CODELCO, durante toda la dictadura de Augusto Pinochet y que el gobierno constitucional tampoco piensa vender dicha industria por ser considerada estratégica. En el mismo Chile, país importador de crudo y derivados del hidrocarburo, por razones de seguridad energética, tampoco se privatizó la industria petrolera, ENAP, que compite con indudable eficiencia con poderosos grupos transnacionales. México -país exportador de petróleo- no ha vendido su empresa estatal, PEMEX. En Costa Rica -otro paraíso para los inversionistas extranjeros- tampoco se han privatizado el petróleo, la electricidad, el seguro social. Los casos de Corea del Sur y Taiwan también merecen ser citados, no solo por el elevado porcentaje con que interviene el Estado en la inversión fija (un tercio y un cuarto, respectivamente), sino, en especial, porque "los sectores clave de la economía los controla el Estado, no las multinacionales" (Alice Amsden, citada por Jenkins 1992: 1129). Como informa el Banco Mundial: "en casos como los de China, Corea y Taiwan, se ha optado por no dar máxima prioridad a la privatización y permitir que el sector privado, crezca en torno al sector estatal). Ejemplos más que suficientes, que se deben tener en cuenta en el momento de una decisión constitucional.

En lo que respecta al suministro de electricidad, hay que empezar señalando que el problema surge por la oferta limitada, que no se solucionará con la venta de las empresas existentes; lo que se requiere es atraer nuevos capitales para ampliar la capacidad de generación, preferentemente con plantas hidroeléctricas, que luego de ser construidas y operadas durante un tiempo, por los inversionistas privados retornarían al Estado (BOT) o se transformarían en empresas comunitarias.

Una acción mesurada en este campo, se requiere con mayor urgencia. De acuerdo con informaciones proporcionadas por el Banco Mundial, en los últimos años, apenas la mitad de un centenar de proyectos de desinversión estatal en el sector eléctrico, alrededor del mundo, se han cristalizado. Lo cual obliga a actuar con prudencia, atrayendo capitales para construir lo que nos falta

y no vender lo que ya tenemos: una empresa extranjera que compre Paute, por ejemplo, difícilmente invertiría en una nueva empresa, a más de que esa constelación representaría un grado de concentración intolerable, si lo que realmente se quiere es propiciar un esquema más eficiente y competitivo. El sentido común nos indica que las centrales existentes deberán ser manejadas por el Estado y la comunidad a partir de principios empresariales claros, que les permitan competir con las nuevas empresas privadas o mixtas, en un contexto transparente y sin subsidios encubiertos, como sucede actualmente con Emelec, Electroquil, Ecuapower.

Luego del fracaso en la venta de la Empresa Estatal de Telecomunicaciones, sentada en "la celda de la muerte" desde hace varios años, deberíamos actuar con cabeza fría. Podríamos, en base a esquemas más creativos, diseñar otras vías modernizadoras, que permitan una masiva participación de los usuarios en el accionariado y una administración eficiente, que permita autocalcapitalizarse al EMETEL, de todas maneras, una empresa rentable. En esta línea de acción quizás cabría la apertura directa a la competencia, atrayendo inversiones privadas para que compitan directa e inmediatamente con el EMETEL (por qué no a partir de las actuales empresas de telefonía celular). Vender una fracción del capital -por ejemplo el 35% de Emetel y para colmo a precios deprimidos- para permitir que el comprador controle la totalidad de la administración de una empresa estatal, con una inversión reducida y sin que asuma los riesgos en una proporción adecuada, no nos parece recomendable.

En este punto resulta pertinente la recomendación que hizo hace un par de años el gobierno japonés en relación a las privatizaciones, cuando, a través de su Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (1992: 179), criticó las políticas del Banco Mundial:

"...la mayoría de los países subdesarrollados han tenido una amarga experiencia de colonialismo. Dada su historia, la idea de transferir las industrias básicas al capital extranjero es un asunto social y políticamente muy serio. Es más, aún desde el punto de vista económico, debemos considerar que el

monopolio del capital extranjero llevará a la repatriación de las rentas”.

En definitiva, requerimos una concepción que rescate el papel del Estado y, tal como lo definió el general Paco Moncayo, asuma como

“estratégicas todas las áreas geográficas, recursos y actividades que son vitales para el logro de los objetivos nacionales, aquellos elementos sin los cuales esos objetivos se verían seriamente amenazados y se frustraría la propia continuidad histórica y la viabilidad del proyecto nacional.

Es por ejemplo estratégico para nuestro desarrollo y seguridad, el proyecto hidroeléctrico de Paute, porque su destrucción paralizaría al país, generando consecuencias absolutamente negativas para la población, para el gobierno y para el propio sistema. Son estratégicos los hidrocarburos y todas las actividades con ellos relacionadas, porque sin ellos el propio Estado dejaría de ser viable”.

Lo cual nos lleva concluir, siguiendo la reflexión del mismo militar, que

“existen ciertos recursos o actividades que necesitan ser manejadas por la sociedad global, porque de otro modo quien se asegura su dominio monopolizará el poder interno y la sociedad perderá en democracia, en razón directa con la concentración permitida. En términos claros los grupos sociales que lograsen controlar directamente la riqueza petrolera se apoderarían de hecho del poder del Estado, el cual aún manteniendo formalmente la apariencia democrática se volvería en la práctica totalitario” (Moncayo 1993).

Dicho en términos globales, por parte del italiano Massimo L. Salvadori,

“en todas las formas de sociedad quien es capaz de controlar los que podemos llamar recursos estratégicos y de tomar las decisiones fundamentales, relacionadas con su distribución y su uso, detenta el mayor poder. Que luego este poder sea reconocido o no como legítimo, que sea real y no aparente o, al mismo tiempo real y aparente, es de por sí un

dato secundario con respecto a la sustancia del poder mismo. La posesión o el control de los recursos estratégicos ha constituido siempre el factor decisivo de la superioridad de un grupo social o de una clase sobre las otras partes de un pueblo (negritas del autor) o de un Estado sobre otro" (1997: 11).

Es más, afirma este autor, la caída de los imperios históricos se produjo "por la pérdida de la posesión de los recursos estratégicos" (ibid: 12-14), en tanto éstos fueron "el fundamento de la 'soberanía total' (considerada como concepto límite) de un Estado" (ibid: 14). Para el mexicano Rolando Cordera, "el elemento crucial en este litigio es el de la soberanía, de cuya existencia práctica derivan la vigencia y la viabilidad del orden constitucional como fuente de la política y de las políticas" (1997: 93).

Hay que reconocer el conflicto intrínseco existente en el proceso de definición de un marco constitucional, entre las que podría ser consideradas como perspectivas nacionales de desarrollo y los condicionamientos internacionales, los que, a través de múltiples vías, se transforman en los ejes dominantes de la discusión y marcan muchas veces las resoluciones adoptadas. Una lectura detenida de las Constituciones ecuatorianas, en especial enmarcada en el contexto histórico de la evolución económica del país, podría permitirnos identificar estas influencias y su incidencia en dichas Cartas Fundamentales. Alfredo Mancero descata el modelo de "liberalismo incrustado" que inspiró la Constitución ecuatoriana de 1979, en la cual se trató de "conciliar las instituciones del libre comercio mundial con las tesis del intervencionismo keynesiano en la organización interna de las economías nacionales"; Constitución que recoge "todavía buena parte de las 'conquistas sociales' y de la visión 'desarrollista' de las élites" (1997a: 2). Para los neoliberales, como es obvio, esta Constitución "no responde a las circunstancias históricas presentes", en tanto, "basada sobre las premisas de los supuestos fracasos del mercado libre y el mito del Estado omnipotente y bondadoso (...), se ha convertido en un verdadero obstáculo al desarrollo económico" (López Buenaño 1994: 1).

Ultimamente la soberanía asoma cada vez más mediatizada por la internacionalización de la economía y podría reducirse mucho más con un aumento irrestricto del actual aperturismo, en tanto se ceden más espacios del relativamente escaso poder estatal, a favor de los poderes transnacionales, que no están sujetos a control democrático alguno. Sin embargo, "subrayar que nos encontramos ante una crisis de una de las formas de soberanía ligadas al Estado, soberano absoluto en el contexto de la tradicional política de potencia de los Estados, no significa afirmar que la función del Estado mismo esté perdiendo sentido (menos aún que esta haya desaparecido, N d A). Por el contrario, lo que se quiere afirmar es que estamos asistiendo a una transformación de su papel y en consecuencia, también de la política", nos dice el mismo Salvadori (1997: 26).

Una interpretación que nos replantea el tema del Estado, sobre todo desde la actual coyuntura neoliberal: "después de haber visto al Estado únicamente como problema, es hora de enfocarlo como solución" (Lechner 1997: 29).

Valiosas reflexiones y recomendaciones que no deberían ser desaprovechadas, sobre todo considerando que el asunto desemboca en la distribución del poder y que este se deriva en una elevada proporción de los márgenes de concentración de la propiedad. Y si peligroso e inútil fue concentrar los medios de producción en una estructura burocrática centralizada, "casi es más arriesgado abandonar todo el poder económico en manos privadas" (Martín Seco).

Con lo cual no solo conviene reducir el poder político y económico estatal con propuestas claramente antiautoritarias, sino que hay que favorecer la desconcentración del poder monopólico u oligopólico privado, que a su vez controla en gran medida el poder estatal, en forma directa o indirecta, a través de intermediarios o sistemas institucionales, como puede ser hasta la manipulación del sistema electoral. Poder concentrado que crecería mucho más en un país pequeño como el Ecuador, si se da paso a la privatización total de áreas claves para su economía, como el petróleo, la elec-

tricidad, las telecomunicaciones y el transporte⁵⁰. Para alterar positivamente esta dialéctica entre el poder económico y el poder político, la solución clama siempre por más democracia y participación, no por aquellas salidas sostenidas en esquemas autoritarios, propias del "hiperpresidencialismo".

Las empresas estatales, en suma, podrían servir como garantías para el manejo nacional de aquellas áreas sensibles, en las cuales el aporte privado será complementario al esfuerzo público; en este punto se consolida la acción y regulación del Estado para el desarrollo de sectores prioritarios como la educación, salud y vivienda, así como la presencia activa de las propias comunidades con el fin de fortalecer las capacidades y autonomía locales.

Las empresas consideradas estratégicas, cuya administración permanecería en manos del Estado, intervendrían también como soportes para potenciar el desarrollo regional; como pilares en el suministro de bienes y servicios públicos, muchas veces no rentables; como promotoras de actividades poco rentables en el corto plazo, pero que pueden promover ventajas comparativas dinámicas que favorecerán al aparato productivo en su conjunto; como pioneras en áreas de alto riesgo financiero y que, por tanto, no atraen fácilmente a inversionistas privados; como instrumentos para introducir la competencia en los mercados, por ejemplo, PETROCOMERCIAL tendría que construir una red de gasolineras que ayuden a viabilizar una real concurrencia mercantil.

Su accionar también debería apuntalar la compensación de variaciones cíclicas en la economía. Serían también elementos activos de las políticas económicas, en particular catalizadoras en la generación de empleo.

2.7. Un marco adecuado para las actividades del Estado

Habiendo definido cuáles áreas se reservan para una intervención directa del Estado, esto es, aquellas consideradas estraté-

50 Por ejemplo, la empresa TAME, que cumplió 35 años de una invaluable labor a favor del desarrollo del país y en particular de sus regiones marginadas, no podrá ser sujeto de privatización.

gicas, habrá que delinear una adecuada política modernizadora para que las empresas estatales superen las serias dificultades financieras y administrativas que tienen, a las cuales se suman la corrupción y la mediocridad.

Esto nos obliga a aceptar que los problemas de una empresa estatal no pueden ser entendidos como imputables a todo el Estado, así como tampoco podemos culpar a todo manejo privado, de los múltiples casos de ineficiencia o corrupción en este sector. Igualmente, no hay como asegurar que la eficiencia en el sector privado sea siempre mayor que en el estatal. Esta aseveración ha sido corroborada por múltiples especialistas, aún por personas estrechamente vinculadas a la empresa privada y que conocen de cerca el sector público; por ejemplo, el ex-ministro de Finanzas, doctor Pablo Better, afirmó en una entrevista radial que es "un mito la eficiencia privada" en el Ecuador, puesto que este sector ha podido ser rentable -lo cual no equivale a eficiente- gracias al soporte estatal y que, además, muchas empresas con características monopólicas u oligopólicas "han ocultado sus ineficiencias por la posibilidad que tienen para incrementar los precios" (Radio Democracia, 27.11.92).

Empíricamente, resulta muy difícil comprobar que las empresas estatales son más ineficientes que las privadas, puesto que habría que compararlas en situaciones y mercado similares, en cada caso concreto. Esos ejercicios, realizados en otros países, solo han llegado a la conclusión de que los costos empresariales pueden ser menores en las empresas privadas, sin considerar la incidencia socioeconómica global de las empresas estatales. La literatura especializada tiende a concluir en forma genérica 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" (Van de Walle, en Urrutia: 102). Dicho en otros términos, lo que cuenta no es la propiedad de la empresa, sino el desempeño de los mercados, o sea, el grado de competencia existente. Para confirmar esta aseveración se puede recurrir al propio Banco Mundial, que afirmó que "el factor clave para determinar la eficiencia de una empresa

no es si la propiedad es pública o privada, sino cómo es que está administrada" (1993: 50). Además, el nivel de competencia no es fácil elevar en un mercado pequeño como el nuestro, en donde los márgenes de concentración de la riqueza son de los más marcados de América Latina.

En general, las afirmaciones sobre la superioridad de la empresa privada se basan en información fragmentaria, a menudo anecdótica o parcial. Como reconoce Erwin P. Geiger, acérrimo defensor de las privatizaciones: "los resultados de las empresas del Estado tenderán a ser tanto mejores cuanto más autónomas ellas sean y las gerencias sean seleccionadas usando los mismos criterios de las compañías privadas".

Así las cosas, las empresas estatales, incluidas las militares, requieren un marco jurídico y un ambiente empresarial adecuados, que les permitan actuar como empresas y no como simples dependencias burocráticas. Una Ley de Empresas Públicas y un marco institucional apropiado, por tanto, son imprescindibles si es que realmente se desea mejorar los niveles de eficiencia y competitividad de las empresas del Estado, teniendo como principios básicos, a más de los dos mencionados, la equidad, la solidaridad y la sustentabilidad, en un marco de creciente participación ciudadana, esto es, de una siempre mayor democratización de la sociedad.

Esta orientación exige crear las condiciones de transparencia y control que requieren estas empresas -en particular las que están en manos militares-, ya que sus administradores y trabajadores no pueden construir feudos aislados del resto de la sociedad o dar lugar a castas privilegiadas; y, mucho menos, pueden justificar su existencia al margen de los requerimientos de un desarrollo alternativo.

Igualmente hay que configurar un marco referencial para que la empresa estatal en condiciones monopólicas, funcione como si existieran condiciones de competencia, tomando en cuenta los costos de empresas externas que desarrollan gestiones comparables a la suya y teniendo presente su finalidad social. Este podría

ser el caso de la operación estatal del Sistema Nacional Interconectado, a través del cual se distribuye el grueso del suministro eléctrico.

Aquí también cabe introducir cambios importantes con la adopción del principio de responsabilidad individual y colectiva, por parte de las empresas públicas (válido para todo tipo de empresas o actividades, sean privadas, comunitarias, autogestionarias o aún militares) frente a los usuarios y consumidores. Para ello, es necesario incorporar las reformas legales e institucionales que hagan posible el control de dichas empresas, así como la presentación y el trámite oportuno de reclamos, cuando se registre incumplimiento de obligaciones adquiridas o cuando se produzcan daños que deban ser reparados, mediante el pago de indemnizaciones. Esto será factible en tanto se armonice jurídica e institucionalmente la actividad de los entes estatales y se elimine la debilidad en la definición de las políticas del sector público en general.

Vale pensar en alguna disposición que obligue a las empresas transnacionales que operan en el Ecuador, a adquirir formalmente un compromiso que les evite sustraerse de juicios en las cortes de su país de origen, tal como sucede con el juicio contra la Texaco seguido en los Estados Unidos: allí esquiva su responsabilidad y en el Ecuador asume un pago irrisorio.

Volviendo al tema de las empresas estatales, la existencia de marcos jurídicos anacrónicos y la falta de un entorno económico adecuado, constituyen verdaderas camisas de fuerza para su normal desenvolvimiento. Las interferencias políticas en estas empresas hacen que su funcionamiento tampoco pueda ser estable y armónico; no hay cómo olvidar que la designación de los directivos de los entes estatales responde a intereses coyunturales y politiqueros, entre los que se destaca la famosa "troncha política", la cual, a su vez, es la principal puerta para que se cristalicen cuotas clientelares y una generalizada corrupción. La salida a este grave problema plantea opciones diversas, que podrían viabilizarse con la designación de los principales directivos de los entes estatales por parte del poder legislativo, a partir de una terna presen-

tada por el presidente de la República, quien escogerá sus candidatos entre un grupo de profesionales con experiencia y capacidad que cumplan determinados requisitos profesionales, establecidos previamente. La forma en que se ha manejado en años recientes el Banco Central, puede ser un punto de referencia para la designación de las autoridades de las empresas estatales (este reconocimiento no es extensible a la orientación de la política seguida por el instituto emisor).

En el caso de los servicios públicos, afectados por la crisis económica, la impostergable búsqueda de mayor eficiencia no puede perder de vista la equidad social y ambiental, objetivo inseparable de la gestión estatal. Por eso, los administradores de las empresas públicas no pueden tener menores incentivos que los de las privadas, para buscar una reducción de los costos, y menos todavía un escaso poder para frenar exageraciones o abusos en los planteamientos sindicales. Si no se establecen niveles de decisión sólidos -adecuadas dirección política y administración empresarial- difícilmente se conseguirá un aumento en los niveles de eficiencia y rentabilidad. Así como en términos macro se requiere delinear las áreas estratégicas y el marco empresarial general, en lo micro, las empresas tienen que modernizarse y adquirir una concepción empresarial que les permita cumplir con sus funciones específicas, sin descuidar las tareas sociales y ambientales.

La empresa estatal, en concordancia con lo expuesto, tendría un tipo de funcionamiento dual, toda vez que se trata de una mezcla de institución del gobierno central y de empresa mercantil de derecho público. Por un lado debe actuar con un comportamiento empresarial moderno, para generar productos o servicios siguiendo los condicionamientos que establece el mercado y, por otro, como empresa de propiedad pública. Esta realidad exige un enfoque diferente al de una empresa privada o de un organismo burocrático del gobierno central. El problema del manejo de las empresas estatales radica en encontrar un balance óptimo entre dos fuentes de presión que dan lugar a dos tipos de objetivos diferentes: los objetivos empresariales (impuestos por el mercado) y los objetivos denominados comúnmente, políticos (impuestos por el

gobierno y, en forma creciente, por la misma sociedad), que usualmente no se encuentran correctamente precisados.

Un proceso de real modernización del Estado y sus empresas, que busque tanto la eficiencia como la justicia social y ambiental, o sea que se ajuste a los principios previstos para la organización de la sociedad, no puede improvisarse y requiere de un marco jurídico coherente. Además, dentro del nuevo marco constitucional tendrán que incorporarse disposiciones claras para el manejo del Estado, en campos vitales como el fiscal, incluyendo el endeudamiento público, entre otros.

Aquí hay que discutir sobre la conveniencia o inconveniencia de establecer constitucionalmente montos fijos para diversas inversiones sociales y que, en la práctica, no se cumplen; tal como sucede con el artículo 96 de la Constitución vigente, que establece que al menos un 30% de los ingresos del Presupuesto del Estado deben ir a la educación. Mejor sería definir con precisión mecanismos que prioricen las inversiones en educación y en salud, sobre todo si se asume realmente (no simplemente en el discurso) que la persona humana es el eje de la acción estatal y que estas inversiones representan apenas compensaciones a las disfuncionalidades sociales, propias del ajuste económico neoliberal. Si estas inversiones realmente revisten un carácter estratégico, como se afirma con frecuencia, ningún otro rubro dentro del Presupuesto General del Estado debería superar a las inversiones destinadas a estos fines.

Además, cabría incorporar precisos criterios de medición cualitativa que nos indiquen anualmente, el grado de cumplimiento progresivo de las metas previstas, en relación a los diversos sectores sociales: educación (índice de escolaridad y salario real de los maestros, por ejemplo), salud (mortalidad infantil y materna, p.e.), vivienda (número y calidad de las viviendas populares construidas ese año, p.e.), etc., cuyo cumplimiento deberá ser una obligación constitucional para todos los gobiernos, sujeta al control anual por parte del Congreso Nacional, a partir de los informes presidenciales. Este control democrático nos parece lo mínimo a que podemos aspirar, sobre todo, si consideramos que los gobier-

nos ecuatorianos han aceptado el riguroso control periódico de sus políticas, por parte de organismos internacionales, como el Banco Mundial y FMI, que, en la práctica, no están sujetos a control democrático alguno.

Igualmente, en ningún caso, el Estado debe dar prioridad al pago de obligaciones internacionales, sacrificando las oportunidades de desarrollo, los derechos colectivos y ambientales de sus ciudadanos. Pero, incluir el "no pago de la deuda externa" en la Constitución no parece lo más adecuado; esta declaración cerraría las puertas para cualquier tipo de financiamiento externo y marginaría al país de muchos flujos económicos. Más inteligente es propender a la suspensión o a la reducción radical del servicio de la deuda, como parte de una política gubernamental impulsada por un régimen responsable. En este campo sería mejor reincorporar a la Constitución aquella disposición vigente en todas las cartas fundamentales anteriores, que establecía la facultad del Congreso Nacional para conocer y hasta para fijar el límite máximo del endeudamiento público⁵¹.

Tal disposición debió haber sido introducida junto a una serie de reformas constitucionales planteadas en 1983 (cuando se reformaron 58 de los 145 artículos de la Constitución), pero fue vetada por el entonces presidente Osvaldo Hurtado Larrea, cuyo gobierno puso en marcha la "sucretización" de la deuda externa contratada libremente por el sector privado, uno de los subsidios más grandes e indiscriminados que obtuvieron unas cuatro mil personas jurídicas y naturales, nacionales y extranjeras, los "amantes del riesgo, agresivos en la captación de una porción mayor del mercado, proclives a intermediar con moneda extranjera y poco cuidadosos en la selección del portafolio", como lo reconoció en 1987 el economista Abelardo Pachano, quien era gerente general del Banco Central cuando se puso en práctica esta medida; sus alcances -vale recordar- fueron generosamente ampliados en el gobierno socialcristiano del ingeniero León Febres-Cordero, en el cual, además, se permitió la "compra de cuentas especiales en

51 Consultar las Constituciones en Trabucco (1975).

divisas" (canje de deuda), otro subsidio masivo y mañoso para el sector financiero y un puñado de empresas privadas, también nacionales y extranjeras⁵².

Parece sintomático que la mayor crisis de la deuda externa en el Ecuador, más allá de la real profundidad de la misma en el contexto internacional, se haya registrado justamente cuando en nuestro país no operaba control legislativo alguno: el proceso de "endeudamiento agresivo" se produjo en plena dictadura militar (1972-79) y luego las sucesivas renegociaciones (incluidas las mencionadas "sucretización" y "compra de cuentas especiales en divisas") se dieron sin que existan las bases constitucionales que hubieran facilitado un mayor control por parte de la sociedad, a través del Congreso Nacional.

Para asegurar un manejo transparente del endeudamiento público y en general del gasto fiscal, proponemos la creación de un Consejo Nacional de Economía, encargado de velar por la aplicación de las políticas fiscales definidas anualmente y contenidas en el Presupuesto General del Estado, cuya aprobación global recaería en el Congreso Nacional. Con el fin de evitar la corruptela legislativa al intervenir directamente en la aprobación del Presupuesto, por rubros generales o por partidas específicas, el Presidente de la República estaría obligado a presentar al Congreso en pleno, el Presupuesto General del Estado y a obtener su aprobación; el seguimiento presupuestario continuo sería tarea del Consejo y la fiscalización final correría a cargo del propio Congreso Nacional. A diferencia de quienes se inclinan por el "hiperpresidencialismo", aquí preferimos un esquema de mayor participación y responsabilidad legislativa y, sobre todo, de la sociedad, que apunte a una ampliación de la base democrática.

El Ministerio de Finanzas, en cumplimiento de disposiciones constitucionales expresas, tampoco podría postergar las correspondientes transferencias establecidas y aprobadas en el Presupuesto; así se evitarían los retrasos en el pago a los servidores

52 Ver sobre la "sucretización" y la "conversión de cuentas especiales en divisas", con las correspondientes listas de sus beneficiarios, en el libro del autor (1995).

públicos y se reducirían aquellas causas que provocan la paralización de los servicios básicos. Un incumplimiento de estas disposiciones, sin justificativos de fuerza mayor, tendría que ser sancionada con la destitución automática del titular de dicha cartera. En relación a las interpelaciones o juicios políticos a los ministros de Estado, conviene revisar los mecanismos establecidos, de ninguna manera pensar en su eliminación; lo grave cuando existe una real gobernabilidad, no es la simple destitución de un ministro, sino el hecho de que se mantenga la causa de su enjuiciamiento: lo lógico sería que dicha causa sea corregida como consecuencia de la censura al ministro, no tanto por su destitución.

Otra de las tareas que asumiría dicho Consejo, tiene que ver con la calificación de algunas leyes económicas como "urgentes", puesto que muchas de ellas no revisten tal característica y han sido utilizadas para viabilizar un abuso sostenido del poder. Si estos son algunos de los fines de un Consejo con inspiración democrática, también su composición tiene que ser realmente democrática, representativa y equitativa dentro del contexto nacional: sus miembros provendrían del poder ejecutivo, del poder legislativo y de la sociedad civil. No puede estar formada, exclusivamente por representantes de las cámaras de la producción y la banca, como sucede actualmente con la Junta Monetaria, cuya conformación también debe cambiarse en función de una real participación democrática; el gobierno, el Congreso, y los gremios de trabajadores, empresarios pequeños, medianos y grandes designarían a sus representantes, quienes deberían reunir determinadas características técnicas y experiencia, para que trabajen comprometidamente, a tiempo completo y con dedicación exclusiva.

A partir de esta reestructuración de la Junta Monetaria puede ser discutido el grado de autonomía del Banco Central que, de ninguna forma, puede transformarse en "patente de corso" para el mantenimiento rígido de ningún esquema de política económica (como se trató de hacer con el proyecto de "convertibilidad" durante el buaramato). Pretensión totalmente inconveniente en medio de mercados mundiales signados por la incertidumbre y la

inestabilidad, así como por sus efectos perniciosos para la mayoría de la población. En realidad, con el pretexto de elevar la política económica a la categoría de "política de Estado", los interesados quieren anclar constitucionalmente las prácticas aperturistas y liberalizadoras a ultranza: una perspectiva definitivamente indeseable e inconveniente, más aún cuando lo que se requiere son posiciones menos dogmáticas, mixtas y sumamente flexibles⁵³. La Constitución, en definitiva, no puede ser "una camisa de fuerza para las decisiones de política económica, sobre todo cuando el contexto global de la economía mundial es sumamente inestable y cambiante" (Mancero 1997a: 1).

Un tema que merece especial atención es el relativo a la facultad que tiene el Congreso para expedir leyes que impliquen erogaciones fiscales, lo cual puede desestabilizar el manejo macroeconómico, más aún, si los egresos previstos no cuentan con precisas fuentes de financiamiento, como ha acontecido una y otra vez en los últimos años. Por otro lado, negarle esta posibilidad al Congreso podría agrandar excesivamente el poder presidencial. Aquí podría entrar en funciones el Consejo Nacional de Economía, asumiendo la tarea de calificar dichos proyectos, previo al veto presidencial.

Como complemento al tratamiento constitucional de la deuda (financiera) externa, proponemos incorporar el reclamo de la deuda ecológica. Aquella deuda, también externa, que se originó en la expoliación colonial -la tala masiva de los bosques naturales, por ejemplo-, fue la causa tanto de un "intercambio ecológicamente desigual", como de la "ocupación del espacio ambiental" con el estilo de desarrollo de los países ricos. A su vez, estos efectos, nos obligaron a responder a las presiones internacionales a través de las exportaciones de recursos naturales -normalmente mal pagadas y que también producen la pérdida de recursos ambientales- exacerbadas últimamente por los crecientes requerimientos

53 Interesa reconocer el carácter mixto y flexible que adoptó la Constitución colombiana con el fin de asegurar "la reinserción del país en el mercado mundial", el objetivo primordial de la nueva estrategia económica (Hartzell 1993: 77-96).

que se derivan del servicio de la deuda (financiera) externa y de la propuesta aperturista a ultranza. La deuda ecológica ha crecido, además desde que los países más ricos -en este caso los deudores- han solucionado sus desequilibrios ambientales internos, transfiriendo directa o indirectamente sus residuos a los países pobres, sin asumir pago alguno. En este punto, es preciso tomar decisiones que permitan regular los costos ambientales de los flujos de energía y materiales, así como garantizar la vida de las nuevas generaciones, sin descuidar tampoco la preservación de las especies no humanas, como parte de la equidad ecológica. Todo esto enmarcado en un contexto donde es necesario tener en cuenta la creciente internacionalización de las externalidades ambientales, como otro de los factores que complica aún más la "globalización".

Así mismo, desde la lógica fiscal de los programas de ajuste estructural y de las políticas de estabilización, se han reducido sustantivamente las inversiones sociales, cerrando también la puerta al financiamiento de aquellos proyectos de protección y aún de restauración ecológica que serían indispensables para intentar reducir la sobre-explotación de la oferta ambiental. Estos programas aperturistas a ultranza, que también estimulan al máximo las exportaciones, han devenido en promotores y aceleradores de los monocultivos, del uso incontrolado de agrotóxicos, de la deforestación masiva, de la mayor e indiscriminada presión sobre los recursos naturales, etc. En definitiva, esta estrategia, promovida por el "Consenso de Washington", ha favorecido el deterioro ecológico, ha exacerbado las limitaciones y contradicciones sociales, al tiempo que se ha convertido en parte del problema de la deuda (financiera) externa.

Estos y otros muchos temas merecen ser discutidos. En la Constitución, entendida no simplemente como la carta fundamental del Estado, sino como un proyecto de vida en común, se deberían recoger todos estos elementos básicos que permitan organizar la sociedad ecuatoriana con el fin de intervenir en un mundo complejo, del cual no podemos sustraernos.

2.8. Sugerencias para una transformación de la propiedad estatal

De una revisión pormenorizada de la actual injerencia estatal en diversas actividades empresariales, podemos concluir que es posible y necesario impulsar la transformación de la propiedad estatal en otras formas de propiedad que apoyen el desarrollo nacional, a partir del marco referencial que representan los diversos sectores de la economía, expuestos anteriormente. Por ejemplo, varias empresas productivas con características no tan prioritarias, como son las destinadas al turismo y a la recreación, que no ameritan el concurso del capital estatal, podrían entrar en la lista de estas empresas que cambiarían su forma de propiedad.

Partiendo de la premisa de que no conviene privatizar aquellas empresas consideradas estratégicas, sí podemos aceptar la participación de los usuarios y de los trabajadores en unidades productivas que brindan servicios públicos, como el agua potable y el alcantarillado, la recolección de basura y el tratamiento de desechos; aquí se podrían estudiar posibilidades de participación similares en la electricidad y en los teléfonos, pero sin minar su carácter estratégico. También se podrían ensayar esquemas de desinversión que otorguen paquetes de acciones, en condiciones preferenciales y con regulaciones claras que impidan su venta inmediata, incluyendo la posibilidad de entregar acciones en estas empresas a la ciudadanía en general. Otra opción es favorecer la venta selectiva de ciertas empresas con capital estatal, a grupos determinados, para permitir, por ejemplo, que los gremios de constructores intervengan en una empresa de cemento.

No se puede permitir la utilización de esta opción como un simple instrumento para reducir la oposición política a las privatizaciones, por parte de los sindicatos de las empresas estatales o para conseguir un apoyo coyuntural de los usuarios, al hacerles partícipes a unos y otros de fracciones insignificantes del capital social de dichas empresas; este esquema debe servir para apoyar un proceso de democratización de la propiedad de dichas

empresas. Tampoco se puede incurrir en la falacia de aceptar que la compra de acciones que pueda hacerse con los fondos previsionales de los trabajadores -un argumento para presionar la privatización de dichos fondos-, significaría la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas adquiridas, siendo conocido el hecho de que ellos no tendrán participación en la administración de tales fondos y menos aún en las utilidades que puedan generar. Para lograr una transferencia de propiedad significativa, se debe pensar en paquetes importantes de acciones que tendrían que ir a manos de los trabajadores y los usuarios -por lo menos un 30% del monto que vaya a ser entregado a inversionistas privados- a fin de que trabajadores o usuarios no sean simples accionistas pasivos; esta participación tendría un tratamiento preferencial en el paquete accionario.

Aquí surge una reflexión desde el punto de vista de toda la sociedad y no solo desde la lógica empresarial: estas empresas o aquellas participaciones estatales en compañías privadas o mixtas podrían ser vendidas no solo considerando su posible rentabilidad comercial, sino que deberían ser instrumentos para ampliar la base del accionariado, impidiendo así mayores niveles de concentración de la riqueza (tendencia por lo demás intrínseca al sistema capitalista).

Entonces, no interesa tanto el mayor precio posible en el mercado, sino ante todo el desarrollo de mecanismos que contribuyan a conformar un mercado de capitales más amplio y también a disminuir la excesiva concentración de la riqueza en pocas manos. Lo fundamental no debe ser la búsqueda de mayores precios, sino estimular las posibilidades de transformación de la propiedad que se derivarían de este proceso, con miras a conseguir resultados mucho más profundos y duraderos en términos de la economía y de la sociedad en su conjunto, todo lo cual derivará en un fortalecimiento de la propia democracia.

El precio de venta, en definitiva, no debe ser el punto más importante, sino los efectos colaterales de contenido macroeconómico y social que se derivarían de una transformación de la propiedad estatal. No es posible aceptar perspectivas puramente

economicistas o presiones de corto plazo con las que se arremete en la actualidad contra el Estado; este, como hemos reiterado anteriormente, debe reformar su accionar en varios campos, empezando por desligarse de los grupos privados más poderosos para resocializarse e integrarse, en un proceso democrático de consolidación de nuevas interrelaciones societales que tengan presentes los impulsos del mercado e integren a una sociedad civil cada vez más fuerte y organizada.

Ahora bien, en el caso que convenga privatizar alguna de las actividades o empresas estatales, destaquemos algunos puntos a ser considerados para que este proceso pueda darse en el marco de los requerimientos de un desarrollo alternativo. La decisión sobre la venta de alguna empresa estatal o sobre una posible desinversión, depende de que la empresa genere condiciones macroeconómicas deficitarias graves⁵⁴, que no puedan ser resueltas en el corto o mediano plazos, o cuando dicha venta provoque beneficios macroeconómicos de importancia, como podría ser la apertura de nuevos mercados para productos ecuatorianos.

Otro punto previo, es definir con absoluta claridad y transparencia los criterios que vayan a ser empleados, señalando que hay diversas opciones, como son la concesión (transferencia total) o la delegación (transferencia parcial), que pueden ampliarse con esquemas de capitalización "a lo boliviano", por ejemplo. Para esto se necesita un instrumento legal sin vacíos y que elimine las posibilidades de salidas autoritarias o de situaciones dolosas. Un magnífico ejemplo de lo que no se debería hacer es el proyecto de Modernización del Estado en marcha, que empieza ocultando su finalidad última: las privatizaciones, y cuyos resultados han sido hasta ahora pobres, si queremos ser generosos.

Por eso habría que empezar por destacar el principio de que, en ningún caso, la privatización debe sustituir un monopolio esta-

54 A contrapelo de las declaraciones oficiales, el superávit operativo de las empresas estatales ha incrementado su aporte de 1,3 % en relación al PIB a inicios de la década pasada, al 3,2 % en 1994. Han sido una fuente de recursos, en medio de una situación en la que se las ha depredado en forma sistemática para forzar su privatización.

tal por uno privado. No solo está de por medio el hecho que el monopolio, independientemente de su propiedad, produciría ineficiencias en la asignación de recursos, sino que los monopolios privados conducen a mayores concentraciones de la riqueza y por ende, del poder político -pensemos lo que podría representar el control de Paute, si va ha funcionar en los términos que lo hace Emelec-. Por otro lado, estos monopolios privados, muchas veces consecuentes con los planteamientos transnacionales, actúan arbitrariamente y descuidan consideraciones sociales o ambientales; nuevamente tenemos un ejemplo a mano: la acción depredadora de la Texaco en la Amazonía.

A este respecto, sugerimos ratificar y profundizar aquellas disposiciones constitucionales que prohíben "cualquier forma de abuso del poder económico, inclusive las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o a aumentar arbitrariamente los lucros". Esto conduce a la expedición de una ley y los reglamentos para su aplicación, que eliminen, controlen y prohíban el surgimiento de monopolios en el sector privado, con miras a hacer realidad la tan promocionada competencia.

Además, la entrega de un empresa estatal en manos privadas no es garantía de mayor eficiencia y menos aún de la eliminación de prácticas monopólicas u oligopólicas. La existencia de un mercado pequeño y muchas veces cautivo, caracterizado por una masiva concentración de la riqueza en poquísimas manos, favorece la conformación de monopolios y oligopolios, los que no desaparecerán solo porque las empresas estatales cambien de dueño. Bien vale tener presente la experiencia nacional en el transporte urbano: la práctica de los buseros privados no alcanza, ni de lejos, niveles de eficiencia y calidad aceptables; una situación similar ocurre en la distribución de combustibles, en este caso, las actuales empresas comercializadoras de combustibles, han utilizado sucesivas manifestaciones de fuerza para incrementar sus beneficios, sin que asome por ningún lado la anhelada libre competencia. Como se dijo, la estación de servicio de PETROECUADOR en Quito, se destaca por la preferencia de los usuarios; tal como

sucede con la Empresa Municipal de Transportes de la misma ciudad, por su limpieza, corrección y calidad.

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 hoy día, con las empresas telefónicas, se otorgarán mayores beneficios al capital transnacional y no se conseguirán los resultados financieros esperados. Si realmente se busca que el Estado reciba significativos recursos a través de estas ventas, no se debe forzar la campaña en contra del Estado y menos en contra de las empresas que se quiere negociar: en el mercado mundial existe una sobre oferta de empresas "quebradas", propiedad de los Estados dependientes. Además, como siempre, hemos llegado tarde al mercado, cuando ya se están retirando satisfechos muchos compradores.

La decisión de vender alguna empresa estatal o participaciones en el capital accionario, a un comprador foráneo, debería depender de las posibilidades de que esta transacción sirva como palanca para garantizar la transferencia al país de capital y sobre todo tecnología, en campos donde esta sea indispensable; con lo cual, de hecho, se excluiría del paquete que se puede vender a inversionistas extranjeros, a la recolección de basura, para mencionar un caso. También podrá ser interesante analizar esta posibilidad, pensando en la potencial apertura de mercados grandes e importantes para las empresas nacionales que reciban la inyección de inversiones externas. Sin duda estos son puntos que se deben integrar con absoluta claridad a los contratos, para impedir que las empresas compradoras, a la vuelta de la esquina, se olviden de sus ofrecimientos.

Igualmente hay que tener mucho cuidado en la forma de pago de las empresas que se vendan, sobre todo cuando se utilicen papeles de deuda externa. No se puede olvidar que este proceso, ensayado ya en otros países, ha sido viable otorgando a los inversionistas extranjeros o aún a los com"patriotas" que sacaron sus capitales en medio de la crisis, interesantes ventajas por la vía de la conversión de deuda externa. Si se quiere preservar la trans-

parencia y la equidad, dentro de una estrategia alternativa, en ningún caso se debería admitir la utilización de pagarés de la deuda externa -un mal pasivo- para que los inversionistas adquieran activos interesantes en condiciones excesivamente ventajosas. La utilización de este mecanismo hará difícil establecer el verdadero precio de venta de las empresas afectadas.

Tampoco se puede olvidar que los dueños extranjeros de las empresas antes estatales, como es natural, girarán a sus casas matrices cantidades crecientes de divisas, por concepto de dividendos, utilidades e intereses del capital invertido, que pronto superarán las inversiones iniciales. También es importante destacar que, en algunos países, los procesos privatizadores han tenido como uno de sus principales objetivos la búsqueda de recursos para superar las deficiencias fiscales⁵⁵. Sin embargo, lo conveniente no es simplemente reducir a cualquier precio el déficit fiscal, sino tener presente el potencial valor futuro de las utilidades que generaría la empresa; dicho en otras palabras, cuánto es lo que puede generar la empresa elegida para ser privatizada, luego de que a esta se le realicen todos los cambios administrativos y financieros que requiere para poder actuar como empresa, incluida una mejora en el contexto empresarial de todo el sector público. Este monto potencial deberá ser comparado con lo que se podría recibir el momento de la venta.

El simple traspaso de titularidad en las empresas, o sea su transformación de estatales a privadas, no implica aumento alguno del patrimonio social, ni del producto interno, ni de la producción; solo más adelante, dependiendo de los cambios que se produzcan al interior de las empresas y de los capitales que se inviertan, se pueden esperar efectos benéficos en estos puntos. Lo cual de ninguna manera está garantizado, sobre todo si recordamos cómo los empresarios extranjeros se aprovechan del sistema fi-

55 El déficit fiscal encuentra principalmente su origen en los esfuerzos que se realizan para servir la deuda pública externa e interna, cuyo monto bordea y aun supera el 40% del Presupuesto General del Estado. Además, este servicio ha representado desde 1982, salvo un par de años, un saldo neto negativo en términos de la balanza de pagos.

nanciero nacional y de las condiciones oligopólicas de nuestro mercado para financiar sus inversiones.

Otro asunto que no puede pasar desapercibido en el análisis de las condiciones que se deben tener presentes para efectuar las privatizaciones, es el destino que se dará a los fondos provenientes de la venta de las empresas estatales. Así, los recursos obtenidos por las privatizaciones de ninguna manera deberían engrosar el servicio de la deuda externa. Una decisión de esta naturaleza sería altamente atentatoria contra el interés nacional.

No nos olvidemos que la deuda pronto volverá a ser impagable para el Ecuador. El país ya ha realizado un gran sacrificio para tratar de cumplir esa obligación, pero no ha podido. Pedir más es irresponsable. Hacerlo con el producto de la venta de los activos nacionales sería un despilfarro del patrimonio nacional que debe orientarse a mejorar las condiciones de vida de la población y a transformar el aparato productivo. Aquí hay que cuidarse de la "racionalidad" de quienes mantienen que es imposible suspender el servicio de la deuda, en tanto representan, consciente o inconscientemente, los intereses de los organismos internacionales y de los acreedores privados.

Tampoco parece razonable, desde ningún punto de vista, que los fondos producidos por la desinversión en empresas públicas o mixtas se destinen a gastos burocráticos o a la compra de armas. Por el contrario, deberían servir para impulsar inversiones de interés social, teniendo presente en todo momento criterios de equidad socioeconómica y ambiental. Aquí cabe dar un tratamiento constitucional al Fondo de Solidaridad con miras a garantizar su adecuado manejo, pero sin convertirlo en un pretexto de tal naturaleza que su propia existencia justifique la privatización de todas las empresas estatales, incluidas aquellas que se desempeñan en sectores estratégicos.

En el Ecuador, sin rechazar el potencial ingreso de recursos externos, seleccionados en función de las necesidades nacionales, precisamos fomentar el ahorro doméstico; reducir drásticamente la transferencia neta negativa de recursos al exterior por

concepto del servicio de la deuda externa o por otros conceptos; hacer cada vez menos atractiva la fuga de capitales; incrementar la productividad del capital y usar en forma racional y planificada las divisas provenientes de las exportaciones. Esto conduce a superar la actual tendencia especulativa, elaborando propuestas concretas de apoyo a la inversión productiva, en las cuales cabe integrar el uso diferenciado de las tasas de interés, y formulando políticas estructurales de apoyo a las actividades productivas.

Un elemento vital en todo este proceso es la situación de los trabajadores de las empresas y servicios públicos que puedan ser afectados. No se puede simplemente asumir la reducción del peso burocrático por conveniencias fiscales o por modas privatizadoras. Hay razones sociales y hasta macroeconómicas que deben ser consideradas. Antes de tomar una decisión de despido de obreros o empleados del sector público, más allá de las compensaciones, tiene que haber un concepto claro de cual va a ser su suerte laboral. Ya en otros países, en donde se han producido privatizaciones, se han agudizado los problemas sociales, lo cual ha motivado una nueva intervención estatal para mitigar el problema: el desempleo creciente tiene un costo económico y social enorme, que con seguridad supera los actuales costos fiscales que se desea subsanar.

Por lo tanto, se deben considerar programas de reubicación y de capacitación de los trabajadores que resulten despedidos, respetando las disposiciones legales vigentes que garantizan su estabilidad. No se puede engañar diciendo que, con unos cuantos millones en el bolsillo, el burócrata que se queda cesante es un candidato a empresario. El asunto no es tan fácil. Las limitaciones empresariales que tienen los círculos más acomodados de la sociedad, demuestran que ser empresario no es solo una cuestión de dinero, es un asunto que tiene ver hasta con la cultura; tales limitaciones son mayores en el caso de personas que han estado por años, quizás por décadas, dedicadas a cumplir funciones eminentemente rutinarias y que carecen de formación en el campo de la administración de empresas y generación de puestos de trabajo. Tampoco se podrá resolver esta falta de conocimientos y de experiencia empresarial con cursillos apresurados con los que

se prepara la salida de cientos de burócratas a deambular por las calles.

Igualmente, no existe sustento para afirmar que las empresas privadas, incluidas las privatizadas, van a incrementar la demanda de empleo y tampoco que van a ser más eficientes. Las segundas, al menos en un primer período, tenderán a reducir el personal contratado para ajustar sus sistemas productivos y adecuar su gestión administrativa. Por otro lado, es imposible que todo el aparato productivo nacional, de la noche a la mañana, como consecuencia del "milagro privatizador", dé un salto cualitativo y comience a generar puestos de trabajo. Al cabo de largos años de recesión y más ahora cuando la lógica del ajuste ha paralizado mucho más las actividades económicas, la situación del mercado laboral seguirá siendo muy comprometida.

Por todas estas razones, es trascendental que los trabajadores del sector público cobren conciencia de la situación. Tienen la obligación de mejorar los niveles de eficiencia y de servicio en sus empresas. Y, para potenciar estos efectos, los trabajadores de estas empresas tienen que comprender que no basta simplemente conseguir un mejor contrato colectivo que satisfaga sus necesidades económicas y les garantice legalmente su estabilidad, al tiempo que ratifica a determinadas cúpulas sindicales, sino que están obligados a desarrollar una concepción nacional de servicio y de participación activa en la producción.

Finalmente, se deberían establecer sistemas que garanticen la actualización del valor de los activos para evitar el regalo de bienes que son propiedad de todos. Simultáneamente, hay que someter a un riguroso proceso de calificación, a las personas jurídicas o naturales que se embarcarán en estas negociaciones, a través de un mecanismo de fiscalización permanente por parte del Congreso Nacional y de la propia Comisión Anticorrupción, a más de las otras instancias establecidas por ley. Esta fiscalización deberá acompañar todo el proceso de privatización, incluyendo a todas las instancias y personas involucradas en ella, en primera línea a los miembros del CONAM. Por la trascendencia de las decisio-

nes que les competen, estos funcionarios públicos deberían entregar, previamente al inicio de sus funciones, una declaración juramentada sobre el monto y el origen de sus bienes y, para evitar posibles arreglos de largo aliento, no solo tendrán que someterse al procedimiento anterior, al finalizar sus funciones, sino que deberán ser sujetos de fiscalizaciones periódicas durante, por lo menos, una década. La privatización de cualquier activo público (o sea de bienes que pertenecen a todos los ecuatorianos), requiere de total transparencia y honestidad, por lo que cualquier medida precautelatoria que se adopte está plenamente justificada.

*"La verdadera economía es la economía de la justicia (...)
Enseñar a las gentes a que se enriquezcan sin reparar en los
medios es hacerles una inmensa injusticia"*

Mahatma Gandhi

3 **Algunas reflexiones para un desarrollo alternativo**

Obviamente, las reformas que se proponen aquí en torno a la transformación del Estado, como parte integral de una profunda renovación productiva y social del país, no pueden llevarse a cabo de la noche a la mañana. Requerimos respuestas de corto plazo que concreten los cambios necesarios, sin perder de vista el horizonte de largo aliento, aplicando concertada y coordinadamente las medidas que sean necesarias⁵⁶.

La transformación del aparato productivo, tanto como la superación de las estructuras concentradoras del poder económico y político, y de una institucionalidad gubernamental centralizadora y absorbente, que se apuntalan mutuamente, están en

56 Una versión más completa de esta estrategia se puede consultar en Acosta 1997c.

la base de una alternativa de desarrollo dirigida a establecer fundamentos sólidos para el crecimiento económico, la solidaridad social y ecológica, así como la democracia genuina.

Indudablemente, el éxito de la reorientación de la economía y la política en el Ecuador -durante las próximas décadas- dependerá de las correlaciones de fuerzas internas, de la dinámica económica internacional y, sobre todo, de quienes tengan la responsabilidad de conducir el Estado en ese período. Pero el esfuerzo de reorientación solo tendrá éxito si los grupos y fracciones perjudicadas por el aperturismo a ultranza, logran organizarse en torno a un proyecto común, no excluyente y concertador.

3.1. Lineamientos básicos de una nueva estrategia de desarrollo

Antes de delinear los elementos de una propuesta diferente a la seguida hasta ahora, precisamos dejar claramente establecido el objetivo final de nuestra estrategia de desarrollo: la incorporación de toda la población como ente activo en la vida nacional, lo cual supone su *conversión en ciudadanos* y su acceso a un nivel de vida acorde con sus necesidades⁵⁷. Esta incorporación de las masas a procesos de los que son conscientes, potenciará las fuerzas productivas del país, generará efectos de encadenamiento interno e incentivará la creatividad y el uso racional de los recursos disponibles, también de los que permanezcan ociosos.

Partiendo de las premisas expuestas en los párrafos anteriores y del objetivo central de nuestra propuesta, los lineamientos

57 Este objetivo aparentemente puede ser compartido por amplios sectores de la sociedad. Pero, en la práctica será difícil que las políticas reales coincidan con los discursos, cuando hay quienes -como Iván Nieto- sostienen que "es fundamental que el país adopte y se mantenga en su objetivo de ser un emisor activo en los mercados financieros internacionales" (En Leme 1997:19). Este objetivo puede parecer interesante en el campo financiero y que es aceptado ampliamente por quienes creen que la equidad, por ejemplo, resultará espontáneamente del manejo "coherente" de la economía; cuando es en realidad un objetivo que nos alejaría de un desarrollo equitativo y participativo, en la medida que pretende organizar el país en función de un mundo signado por la especulación financiera y cuyos resultados los estamos viendo en los países asiáticos.

básicos sugeridos para las próximas décadas pueden condensarse en los siguientes puntos:

1. Configuración de un mercado doméstico de masas

La incorporación de las masas a los procesos productivos, el encadenamiento interno, el incentivo a la creatividad y el uso racional de los recursos disponibles, exigen necesariamente la configuración de un mercado doméstico de masas (que no necesariamente tiene que ser homogéneo), no solo por las difíciles perspectivas de la "globalización" para la población en su conjunto, sino fundamentalmente porque ello permitiría generar un crecimiento endógeno con igualdad. En tal sentido, la transformación del aparato productivo debe estar dirigida a estimular el ahorro interno (ante las limitaciones del mercado financiero externo, para financiar actividades productivas), la inversión equilibrada, el desarrollo de las fuerzas productivas y del mercado interno, en el marco de una nueva inserción internacional de la economía ecuatoriana, a fin de modificar la canasta de exportaciones del país, diversificándola y añadiéndole valor agregado.

Para el desarrollo del mercado interno, las políticas deben procurar que las demandas coincidan con las ofertas de bienes finales, intermedios y de capital a su servicio. Y esta oferta, a su vez, debe constituirse sobre la base de la dotación interna de recursos y de tecnologías adecuadas en términos sociales y ecológicos. Hoy en día se observa, además, una incongruencia entre la oferta interna y de importaciones, frente a la demanda interna⁵⁸.

2. Transferencia de excedentes a los sectores tradicionales

Para superar la baja productividad de los segmentos productores de bienes de masa ubicados en los estratos "tradicio-

58 Sigue siendo válido el principio según el cual la división del trabajo viene determinada por el tamaño del mercado interno, que en nuestro caso es estrecho no tanto por el número de sus habitantes, cuanto por la excesiva concentración de la riqueza en pocas manos que conlleva una gran marginación estructural de las mayorías. El olvido de esta realidad probablemente sea el origen de nuestro subdesarrollo.

nales"⁵⁹-que dan trabajo a la mayoría de la población económicamente activa-, se requieren inversiones masivas. Pero su financiamiento no puede provenir de ellos mismos, en la medida en que prácticamente no generan excedentes (ni se apropian de rentas diferenciales, ni producen ganancias suficientes). Ello obliga a transferir excedentes -si bien no permanentemente, al menos por una o dos décadas- desde otros sectores productivos, básicamente de los que explotan recursos naturales (fundamentalmente para el mercado externo) y también de aquellos segmentos modernos urbanos que producen bienes de lujo.

Mientras los segmentos tradicionales no generen ganancias sustanciales, quienes explotan los recursos naturales (primordialmente los exportadores) deben cumplir una función central: proporcionar empleo y recursos -especialmente divisas- para asegurar la reproducción del sistema, pero también transferir parte de sus excedentes hacia los segmentos tradicionales, de elevada productividad del capital, menos intensivos en importaciones y más intensivos en empleo: este es uno de los puntos determinantes para una concepción alternativa. Esa transferencia debe darse en un nuevo marco de organización sociopolítica y cultural de los grupos populares, para asegurar su constitución como sujetos sociales. Esto permitirá, a su vez, el desarrollo de sus propias fuerzas productivas y su transformación en dinamizadores del proceso sociopolítico.

"El desafío -como estiman Cornelio Marchán y Alexander Schubert- consiste más bien en cómo desarrollar los potenciales y la competitividad de segmentos productivos totalmente heterogéneos y diferenciados, dentro de una tendencia que permita ir uniformando sus niveles de productividad y disminuyendo las enormes diferencias de ingresos que existen entre ellos" (1992: 52-53). Un elemento trascendente en esta propuesta, es la exigencia prioritaria de fomentar la integración nacional sobre la base de la diferenciación, que se opone a la desintegración nacional, promo-

59 Segmento urbano tradicional y segmento rural tradicional, compuestos especialmente por pequeñas y medianas empresas del campo y la ciudad, campesinos, artesanos, comerciantes informales, cooperativas, empresas de autogestión, etc.

vida por la política aperturista. El Ecuador no puede buscar en forma internamente desintegrada, su participación en la economía mundial, puesto que los logros aislados de eficiencia empresarial no necesariamente contribuyen al desarrollo socioeconómico general.

Lo social no se agota en las políticas sociales, cuya reformulación y orientación deben erradicar el paternalismo y las focalizaciones, con las que se desea parchar las heridas provocadas por los ajustes. Estas políticas deben ser repensadas desde principios de eficiencia y solidaridad, mucho más trascendentes que las actuales conceptualizaciones comerciales. Pero más que eso, precisamos rescatar las identidades culturales de las poblaciones locales y regionales, la interacción e integración entre movimientos populares y la incorporación económica y social de las masas diferenciadas; las que a su vez pasarían de su papel pasivo como usuarias de bienes y servicios colectivos, a propulsoras autónomas de los servicios de salud, educación, transporte, etc., impulsados desde la escala local-regional. En lo político, este proceso contribuiría a la conformación y fortalecimiento de instituciones representativas de las mayorías, desde los espacios locales y municipales, proceso que se ampliaría en círculos concéntricos hasta cubrir el ámbito nacional, para hacer frente a la dominación del capital financiero y de las burocracias estatales reacias a los cambios. De esta suerte, se hará aún más notoria la caducidad de los partidos políticos tradicionales, obligándolos a desarrollar nuevas formas de acción política. Lo cual abre el abanico para que puedan participar, no varios, sino muchos grupos políticos y movimientos sociales, cerrando la puerta para que un partido único aparezca como propietario de la verdad revelada.

Además, en la medida en que se reduzca la dependencia de políticas económicas "recomendadas" por el FMI o el Banco Mundial, se profundizará la descentralización de las decisiones políticas. Pero, digámoslo de una vez para evitar malos entendidos, el subdesarrollo no puede explicarse simplemente por la dependencia, puesto que al hacerlo estaríamos aceptando la viabilidad de un capitalismo nacional, opción que también debe ser adecuadamente cuestionada.

El eje del sistema de acumulación, en términos de gestión estatal, política económica y reformas jurídico-administrativas y estructural-institucionales deberá estar concentrado en dos segmentos, que habrán de promoverse en la "fase de transición": los que producen bienes primarios para la exportación (segmento petrolero y segmento rural moderno), con elevadas rentas diferenciales; y los que producen bienes de masas (segmento urbano tradicional, segmento rural tradicional; y, en menor medida, determinadas ramas del segmento urbano moderno).

3. Integración del sector exportador al resto de la economía

En añadidura, a medida que se expanda el mercado interno, los sectores exportadores (en especial de recursos naturales) tendrán un interés cada vez mayor por vender en el propio país, sea bienes finales, sea insumos para la industria orientada a satisfacer la demanda de las masas. Incluso tendrán incentivos para procesar sus productos para ese mercado en expansión. Ello hará que, a la larga -y esta es otra meta central de la estrategia-, el sector exportador se integre completamente a la economía nacional, lo que, a su vez, le permitirá desarrollar líneas de producción de mayor competitividad internacional, una vez explotado el mercado interno o paralelamente. A medida que se desarrolla el mercado interno, al aumentar la calidad y cantidad de los productos, estos pueden ir introduciéndose paulatinamente en el mercado mundial. Esto exige desarrollar internamente las capacidades competitivas, para poderlo hacer mejor a nivel internacional.

Al perder su carácter de enclave, el sector exportador permitirá generar -a través de los efectos de encadenamiento productivo hacia atrás y hacia adelante, así como encadenamientos de demanda y fiscales- mayores ingresos y empleo en los demás sectores y segmentos de la economía, rompiendo el círculo vicioso que nos agobia. En cambio, en las estrategias pasadas y actualmente en boga, dirigidas a fomentar casi exclusivamente las exportaciones, se tiende a ahogar, en gran medida, las capacidades (normalmente poco aprovechadas) del mercado interno a través de la contención o disminución de los salarios reales, a fin de man-

tener o expandir una competitividad internacional espúrea para nuestras exportaciones; aquí cabría mencionar la otra vía también equivocada para mejorar nuestra competitividad: el deterioro del medioambiente, provocado por un estilo de desarrollo depredador que da más importancia a los rendimientos a corto plazo, que a cualquier otra consideración de largo aliento, ejemplos de esta aseveración abundan en los campos petrolero, minero, pesquero, bananero, camaronero...

En todos los casos exitosos de desarrollo de economías, a partir de la exportación de bienes primarios, resultó crucial la capacidad de generación de tecnologías propias, digámoslo mejor, el desenvolvimiento de innovaciones adaptadas a las condiciones locales⁶⁰. Con el tiempo, al expandirse el sector exportador y sus conexos, a la par que aumentaban los salarios, también se fue desarrollando una demanda interna pujante de bienes de consumo masivos y sencillos. Con ello la rentabilidad de las inversiones se incrementó, atrayéndolas hacia la producción de alimentos elaborados, gaseosas, vestimenta, bienes de consumo duradero, etc.: sustituyendo las importaciones y estimulando encadenamientos en el consumo. Poco a poco, con el fin de nutrir a las industrias productoras de bienes de consumo, surgieron segmentos de producción de equipo, maquinaria e insumos para cubrir las demandas de aquellas y las necesidades de infraestructura productiva (encadenamientos de la inversión).

Luego de varias décadas de mantener esta estrategia, dichas economías alcanzaron un nivel de "madurez" que se tradujo en una diversificación e interacción inter e intrasectorial crecientes. La economía dual, de enclave, fue adquiriendo coherencia interna, con lo que se convirtió en una economía integrada nacionalmente, cuyo desarrollo dinámico provino de un ímpetu interno, endógeno al desarrollo de sus propias fuerzas productivas, y por la expansión del mercado interno de masas, lo que contrasta con las economías de plantación o de monocultivo. Todo ello se dio incluso cuando el "sector dominante" seguía siendo el exportador.

60 Tengamos presente las experiencias de Dinamarca, Suecia, Finlandia, Canadá, Australia, etc.

Junto con los encadenamientos en el consumo y la inversión -y, en general, de demanda final- se expandieron también los encadenamientos fiscales, permitiendo ampliar la base tributaria del Estado que, con ello, estuvo en capacidad de gestar mejores condiciones de producción y sociales. Con el tiempo, dada la dinámica del sistema, también se observó la escasez de ciertos recursos productivos, primero de tierras, luego de trabajo y finalmente de capital. Pero esa escasez, en vez de obstaculizar la dinámica de acumulación, resultó promotora del desarrollo, ya que impulsó a los capitalistas para que -a través de la inversión y la innovación- incrementaran la productividad de esos factores. Después del predominio de las actividades económicas extensivas, esas economías pasaron a las intensivas en capital, conocimiento y tecnología. Esta fase, cualitativamente superior, induce a mayores efectos de encadenamiento, de promoción de la productividad y le brinda efectos-ingreso adicionales a la economía. Si adoptáramos esta estrategia para el comercio internacional, pasaríamos de las ventajas comparativas estáticas a las dinámicas.

Definitivamente, no se concibe la expansión del empleo interno (y las consecuentes alzas salariales) como una fase posterior, que será conseguida luego de alentar las exportaciones en el largo plazo (sobre todo las no tradicionales). Tampoco se puede esperar que la lógica del mercado mundial genere estos encadenamientos virtuosos de manera espontánea; por el contrario, hasta el momento las empresas más grandes, en estrecha vinculación con el capital transnacional, han seguido operando en las nuevas condiciones de apertura y liberalización extremas, sin necesidad de abrir su estructura de propiedad, sin relacionarse con las medianas y pequeñas empresas del país, negando en la práctica los derechos de los consumidores y sin ofrecer mejora alguna en las relaciones laborales⁶¹. En este escenario, los niveles de inequidad han aumentado.

56 George Soros, uno de los capitalistas-especuladores más connotados en la actualidad, asegura que "una sociedad abierta puede (...) ser amenazada por un exceso de individualismo, por un exceso de competencia y una falta de cooperación". Para él, "el principal enemigo de esta sociedad ya no es la amenaza del comunismo, sino, por el contrario, la del capitalismo" (Revista Gestión N° 37, Quito, julio de 1997).

Experiencias históricas variadas muestran que en base a (y en algunos casos, solo después de) una explotación extensiva e intensiva del mercado interno, con profundos encadenamientos del aparato productivo doméstico que interrelacionen a las empresas grandes con las medianas y pequeñas, sobre la base de una activa colaboración, se puede acceder al mercado internacional eficaz y competitivamente, en materia de bienes procesados, esto es, desarrollando sistémicamente ventajas comparativas dinámicas.

4. Mecanismos para la transferencia de excedentes

Un aspecto difícil es la transferencia de recursos a los segmentos tradicionales. Ello exige una infraestructura estatal eficiente y altamente descentralizada. Aquí quizás debería asumir la propia sociedad civil al menos parte de esa tarea, desde los gobiernos regionales (que quizás habría que constituir, superando las actuales estructuras provinciales y la existencia de gobiernos seccionales e instancias gubernamentales que duplican funciones, como pueden ser los consejos provinciales y aquellas unidades ejecutoras dependientes del gobierno central, sin control ni participación de la población local). El mayor esfuerzo recaerá en municipios, organizaciones barriales, comunidades campesinas, algunos gremios, organizaciones de consumidores, de artesanos, de medianos y pequeños empresarios, etc. Los mecanismos para realizar tal transferencia pueden ser varios: impuestos, subsidios, exoneraciones, ahorro forzoso, etc. Cabe añadir las políticas de precios, crediticia y cambiaria como mecanismos para hacerlo sin intervención del Estado en los detalles.

En esa dinámica "dual" de acumulación que se propone para el caso del Ecuador, la economía dependerá del mercado interno, más estable, (y también del subregional andino), y no exclusivamente del errático mercado internacional. Ello generaría mejores condiciones para la inversión, tanto por la estabilidad del mercado local, como por su creciente tamaño, el menor riesgo que entraña y los pocos recursos que se necesitarían en cada caso (ya que el acento estará en las pequeñas y medianas empresas, en los sectores de empresas de autogestión y comunitarias, así como de coo-

perativas). A ese efecto debe recalarse que la estructura del mercado se desconcentraría en comparación con la dinámica actual, en la que unos pocos oligopolios concentran la acumulación del capital en el país y, con ello, la distribución del ingreso nacional y, en no menor medida, los patrones "nacionales" de consumo. En ese esquema, la inversión no solo permitirá aumentar la productividad "en general", sino la de aquellas ramas para las que se gestarían incentivos, en especial dentro de los sectores tradicionales.

Una mayor (no exclusiva) concentración de esfuerzos en el mercado interno masivo y descentralizado, sin menospreciar la exportación de recursos naturales o de sus derivados, asegurará una mejor distribución de la población en el territorio nacional, reforzará los lazos de interacción entre las comunidades andinas, costeñas y amazónicas, dinamizará las ferias regionales, potenciará las iniciativas locales, etc. Ello permitiría que las regiones más pobres retengan los excedentes (financieros y humanos) en mayor cuantía en vez de que estos se extraigan de aquellas, como sucede ahora. La expansión del mercado interno y el desarrollo local-regional irían de la mano.

Este esquema fomentará también, en forma natural, la interrelación creciente entre el segmento urbano tradicional -que podría producir bienes de capital a pequeña escala y bienes manufacturados sencillos- y los sectores rurales, tanto moderno, como andino y tradicional, que ofrecen alimentos básicos e insumos para la industria. Esta interrelación se asegurará por el lado de la demanda, porque los patrones de consumo de los que trabajan en esos segmentos son similares; y por el de la oferta, porque el tipo de producto y las tecnologías que usan concuerdan mejor con los bajos ingresos de sus respectivas poblaciones.

Pero, además, la acción del Estado -modernizado, no simplemente "privatizado"- debería estar encaminada a reforzar ese encadenamiento aún más (sectorial y regionalmente), toda vez que sería el esquema central y guía para la gestación del mercado nacional de masas. Ello haría posible reducir, poco a poco, la dependencia de estos segmentos de los insumos y bienes finales del segmento urbano moderno, con lo que, presumiblemente, se ge-

neraría una dinámica propia y relativamente autodependiente entre los segmentos dirigidos al mercado interno (segmento rural tradicional y segmento urbano tradicional, así como de parte del segmento rural moderno), lo que a la larga también incorporaría a los sectores exportadores a esa dinámica endógena de la economía nacional. Esta integración creciente entre los diversos sectores, potenciará mutuamente su actividad en el largo plazo, creando las bases para expandirse a los mercados externos y para diversificar sus ofertas internas, en calidad y cantidad.

5. Integración nacional y competitividad Internacional

Un esquema de ese tipo llevaría en forma relativamente rápida a un adecuado empleo de la fuerza de trabajo, con lo que las remuneraciones irían en ascenso, al ritmo que aumente la productividad. En ese momento se pondrá a prueba la creatividad de los pequeños y medianos empresarios y campesinos que se verán obligados a incorporar innovaciones ahorradoras de trabajo. Pero en este caso, la innovación -en especial cuando se trata de pequeñas empresas- se hará de conformidad con las disponibilidades de recursos del país.

En este punto conviene llamar la atención sobre las limitaciones existentes para conseguir el pleno empleo con los métodos tradicionales. Una respuesta duradera al tema del desempleo y subempleo exige pensar -como recomienda el profesor alemán Karl George Zinn- en recortes del tiempo de trabajo y en cambios en los patrones de consumo, esto representa una profunda transformación en el propio estilo de vida. Una posibilidad lejana en nuestro país y que no pasará siquiera como tema de reflexión por la mente de nuestros líderes...

Sin embargo, volviendo a nuestra consideración anterior, en los primeros años, el crecimiento del PIB no sería muy importante (medido a nivel nacional). No se registrarían espectaculares tasas de expansión del segmento urbano moderno. Pero el impacto de las tasas elevadas de crecimiento del segmento rural tradicional y del segmento urbano tradicional, que no se sentirían tanto a nivel

nacional, tendría un efecto contundente a escala de los propios segmentos tradicionales, que es lo que finalmente interesa.

El segmento urbano moderno sobreviviría en la medida en que tenga la capacidad de ajustar sus procesos de producción -hoy muy intensivos en importaciones- a las nuevas demandas de la población (paulatinamente habrá que impulsar un nuevo estilo de vida acorde con el equilibrio ecológico) y a los modificados precios relativos, lo que probablemente obligaría a las empresas más grandes y modernas a reducir el margen de ganancia tan elevado que tienen actualmente y a buscar mejoras estructurales en el campo de su productividad. A la larga, los niveles de competitividad sistémica de la economía, entendida como "la organización conjunta de los factores relevantes" (Lechner 1997: 35) de la economía y la sociedad en su conjunto, aumentarían, situación que, a su vez, constituye un acicate adicional al incremento de la actividad económica global que puede revitalizarse dentro de parámetros de una adecuada y regulada competencia; paso importante para iniciar un verdadero círculo virtuoso.

Desde esta perspectiva "sistémica", la competitividad internacional solo podrá alcanzarse a partir de la integración nacional (en lo económico, político y social); es decir, sobre la base de una "competitividad nacional", en primera instancia; competitividad necesariamente sustentada en una fuerte e interrelacionada articulación de actores y procesos socioeconómicos, que se moldean unos a otros en el transcurso de su evolución, incluyendo los efectos recíprocos de y sobre las diversas estructuras sociales nacionales.

La búsqueda de la integración nacional, sobre todo social y económica, debe anteceder o al menos acompañar a la integración internacional, para frenar las actuales tendencias desintegradoras en lo nacional que provoca la transnacionalización. Esto requiere por lo menos de una generación para que se establezcan las bases de una auténtica gestión autónoma para un mayor "control nacional de la acumulación" (Samir Amin). Este camino es relativamente lento desde una perspectiva de corto plazo, pero muy veloz y eficiente en una de largo alcance. Sin embargo, no faltan quienes quieren imponer en forma rápida y autoritaria una estrate-

gia neoliberal, para no enfrentar el problema central de nuestra economía: la incorporación de las masas a la creación de una sociedad auténticamente nacional y democrática. Quienes así piensan, han asumido, de hecho, que el problema del "Ecuador: (es) un problema de gobernabilidad", para emplear el título de un seminario organizado por CORDES, en 1996.

3.2. La equidad como base para el desarrollo

La dinámica económica descrita, iría generando automáticamente una mejor distribución del ingreso y de los activos, aunque ello también debe ser alentado por acciones específicas del gobierno y, sobre todo, desde las propias organizaciones populares. Esto, a su vez, reforzaría la constitución del mercado de masas doméstico (priorizando lo local-regional), y así sucesivamente, hasta que el círculo virtuoso provenga endógenamente de él mismo: -mayores mercados, -más inversión, -más empleo, -más ingresos, -más ganancias, -más productividad, -más exportaciones, - etc.

Las reformas institucional-estructurales básicas deben estar dirigidas especialmente a mejorar la distribución del ingreso y los activos en el país, para de esta forma potenciar aún más la constitución del mercado interno. Esta es una tarea que compete a mercados más competitivos, eficientes y transparentes, en tanto incorpora a una creciente masa de consumidores y contribuye a una mejor distribución de las hasta ahora excesivas utilidades; así como también, al Estado encargado de procurar la distribución, lo más amplia posible, del patrimonio y de consolidar cuantitativa y cualitativamente los servicios sociales de educación, salud, seguridad social y vivienda; la experiencia constitucional alemana es enriquecedora en este sentido, en tanto se incorpora un criterio de equidad geográfica.

Aquí se mencionan algunas reformas y medidas consideradas como las más importantes y que no pueden quedar al margen de una reflexión constitucional:

- Amplio combate a la corrupción: este debe ser uno de los pocos puntos explícitos en el texto constitucional, no simplemente en el cuerpo de leyes secundarias.
- Reforma agraria y reforma urbana, instrumentos indispensables orientados a prohibir el acaparamiento de tierras agrícolas o urbanas, con el fin de optimizar las potencialidades productivas y culturales que se derivarán de su redistribución.
- Reforma educativa y constitución de un sistema científico-tecnológico integrado, acorde con la estrategia propuesta.
- Reforma tributaria, sobre bases de legalidad, igualdad, proporcionalidad, generalidad, simplicidad, sustentabilidad, irretroactividad y flexibilidad.
- Reforma del Estado, orientada, en lo sustancial, a fortalecer -y no a sustituir- las acciones de las pequeñas y medianas empresas, de las comunidades campesinas y, en general, de la sociedad civil, en estrecha vinculación con el mercado.
- Regionalización del país, con el fin de superar los estrechos y en parte anacrónicos límites provinciales y hasta cantonales⁶².
- Reformas con enfoque de género y étnico-culturales, que respeten las diferencias, ofrezcan igualdad de oportunidades y promocionen acciones positivas para superar la discriminación y la subordinación existentes.

En relación con este último aspecto, caben varias puntualizaciones adicionales: el nuevo Estado deberá apoyar la eliminación de este tipo de inequidades de género y étnico-culturales, estableciendo derechos específicos para las mujeres, así como para las nacionalidades indígenas y los negros. Para superar la pobreza,

63 La problemática del cantón Santo Domingo de los Colorados, por ejemplo, no se solucionaría con la constitución de una nueva provincia en los términos tradicionales. Aquí existe un polo de desarrollo muy dinámico, con una serie de complejidades propias, cuya influencia rebasa los límites del cantón mismo y que abarca otras regiones de las provincias adyacentes y cuyo manejo merecería un tratamiento diferenciado e innovador.

no solo en tanto tema económico, precisamos una marcada responsabilidad social del Estado que atienda las demandas de trabajo, crédito, vivienda y tierra de estos grupos marginados⁶³; en especial ofreciéndoles garantías laborales para superar las situaciones de inequidad salarial y de discriminación.

Similares reflexiones pueden ser hechas para los niños, cuya protección debe superar el tratamiento que los pone en calidad de objetos, al convertirlos en sujetos activos. En la forma cómo se aborda el tema de los niños se manifiesta el carácter del proceso de desarrollo imperante. Debemos dejar de ser un país que en la práctica ha institucionalizado la desprotección de la mayoría de la niñez -para mencionar apenas un solo y lacerante punto, basta con observar el crecimiento sostenido de la desnutrición infantil que pasó de 35%, en 1984, a un 67% en la actualidad, de acuerdo a un estudio del Departamento de Nutrición de la Universidad San Francisco, en el que ha participado el doctor José Varea Terán-, para transformarnos en un país donde los niños y las niñas sean los verdaderos privilegiados. Entonces, la búsqueda de recursos para invertirlos en la niñez tiene que convertirse en una tarea prioritaria y urgente. Su financiamiento debería provenir también del Fondo de Desarrollo Social, al cual, por ejemplo, habría que destinar todos los bienes que provengan de situaciones de sucesión intestada, los cuales pasan a formar parte de la Defensa Nacional; con la resolución pacífica del problema territorial, habrá que reducir sustantivamente los gastos en armas, para destinarlos a las inversiones que aseguren el presente y futuro de todos los habitantes del Ecuador, empezando por la infancia y la juventud.

63 Aquí se podría estudiar propuestas Innovadoras, como las de Silvio Gesell (1862-1930), un empresario alemán, que vivió unos 30 años en la Argentina, quien sintetizó sus tesis (recogidas en 18 volúmenes) para construir un sistema económico alternativo: "una economía de mercado no capitalista", y quien sugería entregar el usufructo de la tierra a las mujeres y sus hijos, pensando que en ellas recae la tarea fundamental de reproducción y educación de las nuevas generaciones; además, así pretendía acabar con la discriminación de género al independizarlas materialmente de sus maridos. Son escasamente conocidas sus obras, de las cuales apenas unas pocas han sido publicadas en español; como referencia mencionamos el libro: "El Orden Económico Natural por Libretierra y Libremoneda", cuyos dos primeros tomos fueron publicados en 1936 y el tercero en 1945.

En esta órbita de discusión caben los jubilados. La Constitución, las leyes correspondientes y naturalmente la acción gubernamental están en la obligación de incorporar un tratamiento que les garantice no solo el pago oportuno de las pensiones, sino al menos el mantenimiento de su poder adquisitivo. Esta es una obligación que debe asumir la sociedad en su conjunto, procurando mejorar la calamitosa situación actual, en forma progresiva, sin dejar que esta progresividad se transforme en una válvula de escape a la espera de que el problema se resuelva de manera natural...

Un tratamiento especial merece aquel grupo de compatriotas que padece de alguna discapacidad y que representa un 13% de la población. Para ellos se precisa la definición de derechos específicos, que les permitan asumir activa y directamente su incorporación a la actividad productiva -empleo, créditos, incentivos fiscales-, sin consideraciones de tipo caritativo o paternalista.

Este esfuerzo económico amplio y complejo para impulsar la equidad, deberá complementarse con respuestas políticas que generen espacios y formas de participación igualitaria para los segmentos de la población actualmente marginados, en las diversas instancias de poder político y económico, tanto público como privado. Seguir una estrategia de desarrollo de este tipo, pondrá al Ecuador en condiciones de plantear cualquier esquema de acumulación (que además podría ser decidido democráticamente). La ingenuidad de las actuales estrategias del Banco Mundial y de la CEPAL radica precisamente en la creencia de que toda nuestra economía puede, de la noche a la mañana, incorporarse activamente a la "nueva" división internacional del trabajo; cuando, en realidad, la "globalización" en marcha margina, en forma estructural, a la mayoría de la población y a partes sustantivas del propio aparato productivo. El camino debe ser otro, aceptando el tránsito por un proceso paulatino, que requiere de un horizonte de preparación y bases de equidad, incluso para que los mercados "funcionen".

En definitiva, se trata, según este esquema de crecimiento dual combinado, de constituir las bases humanas y materiales para que la productividad aumente endógenamente, para que la población se incorpore activamente a la economía y a la política (so-

bre la base de "aprender haciendo"), para que el sistema económico sea mucho más flexible a choques externos, para que se dé un encadenamiento integral entre ramas y sectores económicos domésticos, para que la sociedad pueda estar en condiciones de optar efectivamente entre varias alternativas y pueda, también, impedir el sostenimiento de pequeños grupos privilegiados en base a una miseria creciente de las mayorías.

Pero en ese esquema no se trata de estimular el desarrollo de todas las ramas productivas y de cada uno de esos sectores, sino preferentemente de aquellas que -vertical y horizontalmente integradas- permitan configurar varios núcleos económico-tecnológico-financieros. Esos núcleos, endógenamente constituidos, surtirían tanto bienes de consumo masivo, como equipo, insumos y bienes de capital, integrados a aquellos. Se trata, por ende, de una reconversión industrial y agrícola -en un sentido muy amplio- dirigida sustancialmente a revitalizar el mercado interno y a garantizar una creciente inserción de las actividades exportadoras en la economía nacional. Esto permitiría generar un crecimiento endógeno de la economía, evidentemente sin menospreciar las exportaciones, que necesitan ser diversificadas e integradas a otras ramas locales.

Esta tarea implica un esfuerzo de largo aliento y profundas transformaciones, cuyas connotaciones adquirirán una creciente urgencia en la medida que se profundicen las condiciones críticas desatadas internacional y nacionalmente, en el campo social, ecológico y hasta económico. Paulatinamente se perfila la necesidad de revisar el estilo de vida vigente a nivel de las élites y que sirve de marco orientador (inalcanzable) para la mayoría de la población; una revisión que tendrá que procesar, sobre bases de real equidad, la reducción del tiempo de trabajo y su redistribución, así como la redefinición colectiva de las necesidades en función de satisfactores ajustados a las disponibilidades de la economía y la naturaleza. Más temprano que tarde, aún en los mismos países industrializados, tendría que darse prioridad a una situación de suficiencia, en tanto se busque lo sea bastante en función de lo que realmente se necesita, antes que de una siempre mayor efi-

ciencia -sobre bases de una incontrolada competitividad y un desbocado consumismo- que terminará por hacer imposible el sostenimiento de la humanidad sobre el planeta.

3.3. Ejes para la reestructuración productiva

En materia de reestructuración productiva, los objetivos y criterios para esbozar (y evaluar) las reformas deben, por lo tanto, estar orientados a:

- Explotar el potencial subutilizado que ofrece el mercado interno y los recursos locales disponibles.
- Contribuir a modificar los patrones de consumo de la población (actualmente sobreorientados hacia afuera).
- Redistribuir ingresos y activos, reorientar y descentralizar el capital y reforzar la pequeña y mediana propiedad.
- Estimular el ahorro interno (privado y público) y también el externo (pero sin confiar exclusivamente en éste), buscando disponer de financiamiento interno para los programas básicos de desarrollo, más que para pagar la deuda externa, repatriar utilidades y pagar regalías.
- Replantear la situación del endeudamiento externo que, en la actualidad, representa un peso insostenible para las finanzas públicas; esto implicaría la construcción de una estrategia agresiva y creativa, destinada a reducir el servicio de la deuda, que, además, incluya propuestas para el manejo y contratación de créditos externos (aquí habría que pensar en mecanismos de renegociación, compra y hasta de una moratoria concertada de la deuda).
- Reorientar los flujos de inversión, utilizar plenamente los recursos productivos, convencionales o no, y establecer una concatenación dinámica entre sectores -especialmente entre el agro y la industria- y entre sectores productivos domésticos -en particular entre los segmentos rural y urbano tradicionales- que, a su vez, refuerce los efectos multiplicadores y aceleradores de la inversión.

- Plantear una política de reordenamiento espacial, que integre programas de vivienda y generación de empleo, transporte y suministro de energía, sistemas de comunicación y reasentamiento de empresas en diversas zonas del país, y no prioritariamente en los polos de desarrollo existentes.
- Reestructurar y usar racionalmente las fuentes de energía, particularmente las renovables, incluidas las no tradicionales; las posibilidades de exportar electricidad y de incorporar valor agregado al petróleo, deberían ser oportunamente consideradas.
- Adoptar una adecuada mezcla tecnológica, que incremente la productividad de los factores productivos y permita el uso óptimo de los recursos escasos.
- Evitar que aumente el poder económico del Estado y de los grupos económicos de poder, estimulando una mayor competencia interempresarial al interior de los sectores y los segmentos productivos y en sus relaciones con el poder establecido, con una activa e informada participación de la sociedad civil.
- Desestimular la migración (sobre todo de los jóvenes) del campo y los pequeños poblados a las urbes, privilegiando el desarrollo de las ciudades intermedias y dando respuestas concretas a los problemas del agro.
- Proponer con creciente fuerza un replanteamiento de la cuestión económica para comprender el suministro adecuado de energía y materiales, y también enfrentar el tema de los residuos de una manera no contaminante, dentro de un análisis intergeneracional y que tampoco descuide la existencia de otras especies no humanas; todo en un ambiente de masiva internacionalización de las externalidades ambientales, como otro de los factores que complica aún más a la "globalización".

Cada una de las reformas planteadas deberán reforzar (y pueden evaluarse a partir de) estos propósitos específicos, coordina-

da y conflictivamente a la vez. Y todas ellas requerirán del concurso activo e inteligente del Estado, convertido en soporte importante para la reactivación del aparato productivo, así como para la transformación planteada en estas líneas; sin pretender, de ninguna manera, que el Estado pueda ser el actor central y menos aún único en el proceso de desarrollo.

Con ello desaparecerían los dos "mitos" que han impedido transitar al Ecuador por nuevas sendas de desarrollo: el mito del mercado interno reducido -que se potenciaría con las reformas al privilegiar los ingresos de las mayorías- y el mito de la imposibilidad de desarrollar las fuerzas productivas internas si no es para satisfacer las demandas del mercado mundial (tanto para proveer divisas, como para generar empleo e ingresos crecientes).

En este camino, relativamente largo y ciertamente complejo, habrá que arriesgarse con acciones concertadas, discutiendo y proponiendo salidas en muchos temas puntuales, como los apenas enunciados en los párrafos precedentes. Pero está claro que falta profundizar mucho sobre importantes aspectos claves para el desarrollo, como son: la seguridad alimentaria y el problema agrario, la productividad y el poder adquisitivo de los salarios, el empleo y la competitividad, las exportaciones y la inserción en el mercado mundial, la deuda externa y las inversiones extranjeras, la seguridad social como pilar para una sociedad solidaria y el potencial aporte financiero de las pensiones jubilares, la integración andina y latinoamericana frente a la pérdida de soberanía ocasionada por la actual integración transnacional, el manejo petrolero y energético, la calidad en el consumo y el papel del consumidor, la reactivación y la inflación, la cuestión indígena y la constitución de un Estado pluricultural y plurinacional, la problemática territorial y el papel de las Fuerzas Armadas, el deterioro ambiental y la participación social, los medios de comunicación y la acción de la sociedad civil, la reforma universitaria y educativa en general, la cuestión regional y la cultura, así como tantos otros asuntos de gran interés y trascendencia.

3.4. La lucha contra la corrupción como base del nuevo Estado y la nueva economía

Si realmente deseamos impulsar un nuevo estilo de desarrollo, necesitamos superar la corrupción generalizada y sus complejas secuelas. El enfoque meramente moral y generalizado del problema no es suficiente. Es preciso descubrir e individualizar las prácticas corruptas, que dependen de mecanismos que les garantizan no solo la necesaria funcionalidad sino también el ocultamiento, la temida impunidad. Hay que reforzar la idea que en la medida en que fortalezcamos la transparencia y la participación, robusteceremos los espacios para combatir la corrupción.

Por igual, el eje para oponerse a la mentira sistemática tiene que ser una creciente transparencia. Busquemos la verdad y apoyemos la participación para recrear los espacios de solidaridad y de mayor equidad. Con las abismales diferencias entre pobres y ricos no superaremos el problema, sea porque los pobres se corrompen para sobrevivir o porque los ricos lo hacen para aumentar cada vez más sus niveles de acumulación.

Si bien reconocemos que las herramientas tienen que ser de diversa índole, la educación ocupa un puesto importante y es, además, la mejor inversión que se pueda hacer en términos hasta económicos. Sin mejores niveles de educación desde la familia hasta la universidad, incluyendo los medios de comunicación, no vamos a controlar la corrupción; problema que, por lo demás, debe ser prevenido y no solo combatido cuando ya se ha hecho presente.

Paralelamente habrá que mejorar los mecanismos de control social, jurídico y político, que deben estar claramente explicitados en la Constitución. Si hemos dicho que la Constitución debe ser un cuerpo jurídico flexible, en este campo somos partidarios de puntualizar reglas precisas para enfrentar la corrupción. Precisamos acciones efectivas y prácticas, con un amplio respaldo ciudadano, si queremos que las sucesivas denuncias no sean olvidadas por la llegada de nuevos escándalos, haciendo que la corrupción sea complementada por una rampante impunidad.

El control social tendrá, entonces, que ser alcanzado en primera línea a través de la opinión pública, con un máximo de libertad de prensa y la independencia de los medios de comunicación. Para eso hay que permitir a los comunicadores sociales y a la ciudadanía en general, el acceso a la información, a todo tipo de información.

La transparencia es el factor de mayor importancia. Aquí sugerimos algunas ideas generales para enfrentar esta plaga: la publicación anual de las listas de las personas naturales y jurídicas que pagan sus impuestos con los respectivos montos, la declaración juramentada del pago del impuesto a la renta, la eliminación de cláusulas que limitan de cualquier forma la transparencia en las negociaciones públicas, la difusión en los medios de comunicación de los resultados de todas las licitaciones públicas y no solo de sus condiciones previas.

Otras medidas podrían propender a la eliminación de los gastos reservados y de todo tipo de sigilos; la aceptación explícita del levantamiento del sigilo bancario en el exterior, como requisito para posesionarse de un cargo público por parte de los burócratas -elegidos o nominados- (y quizás sus familiares en los diversos grados de consanguinidad y afinidad que son causa de sanción por nepotismo, tratándose de quienes llegan a los puestos más altos del gobierno, presidente y ministros a la cabeza); la presentación de un informe obligatorio sobre el origen de los bienes de todas las personas que pretendan ser candidatos a un cargo público de elección popular o de simple designación; la publicación regular y oportuna de las informaciones correspondientes a los viajes de los funcionarios públicos. En la misma línea, en el ámbito político, se precisa conseguir la suficiente transparencia sobre el origen de los recursos aportados para el financiamiento de las campañas electorales, que debería ser declarado luego de cada elección, por igual cabría el establecimiento de esquemas de propaganda electoral financiados por el Estado que garanticen una presencia mínima en todos los medios de comunicación a todos los candidatos y no solo la fijación de un techo para el gasto electoral: muchos candidatos a duras penas alcanzan el piso, otros ni eso.

El control jurídico habrá que sustentarlo en la universalidad y eficacia del sistema judicial, con miras a erradicar la impunidad. Aquí hay que combatir las lagunas legales que facilitan la impunidad y aquellas disposiciones que hacen posible el cálculo costo-beneficio en función de la prescripción de las penas. Son múltiples las propuestas que se podrían hacer en este campo, empezando por la reversión de la carga de la prueba, el establecimiento de prohibiciones legales para nuevas contrataciones con el Estado para las personas o empresas vinculadas a casos de corrupción. En el campo jurídico se precisa también instaurar el juzgamiento en ausencia de todas aquellas personas involucradas en delitos de corrupción, así como la imprescriptibilidad de estos casos. Si bien habrá que pensar en términos de una nueva criminología, esta no será tema exclusivamente de juristas y tampoco alcanzará los resultados esperados si no se consolida una nueva ética social.

El control político exige cada vez más democracia y no menos. Y una democracia y un Estado eficientes requieren mecanismos de control y una justicia aplicable para todos. En este campo las posibilidades de acción son múltiples: expedición de un código de ética para diputados y políticos en general, rotación de los burócratas de puestos donde se puedan presentar con mayor frecuencia tentaciones de corrupción (en las aduanas, por ejemplo), posibilidad de exigir cuentas y aún revocar la designación, durante el ejercicio de sus funciones, de quienes son elegidos por voluntad popular (y no cumplen con sus promesas electorales), prohibición para volver a participar en cualquier elección popular o para conseguir cualquier otro nombramiento público para todas aquellas personas que hayan sido sindicadas y sentenciadas por acciones corruptas, para mencionar un par de sugerencias adicionales.

Un aspecto que puede ser vital es la institucionalización de la Comisión Anticorrupción, garantizándole el peso jurídico correspondiente para que tenga los medios legales y los recursos materiales indispensables que le permitan mover a los órganos judicial y ejecutivo a tomar acciones precisas y efectivas contra la corrupción. La existencia y la conformación de esta Comisión deberían estar consagradas en la Constitución, estableciendo un sistema a

través del cual, la sociedad civil proceda a designar sus miembros, sin intermediación alguna del Congreso Nacional, ni del Ejecutivo; por ejemplo, en base a ternas propuestas por determinadas organizaciones de la propia sociedad civil, otras organizaciones de la misma sociedad, que conformarían los colegios electorales, nominarían, cada dos años, dos nuevos miembros para dicha Comisión; este sistema podría funcionar a partir de la actual Comisión Anticorrupción. Así se garantizaría una rotación adecuada y se lograría su oxigenación.

En el campo institucional no podemos pasar por alto la urgente reforma de la Contraloría General del Estado, cuyo funcionamiento es cada vez más deficiente y sujeto a todo tipo de presiones políticas. El primer paso en esta remoción profunda es el nombramiento del Contralor por parte de instancias de la propia sociedad civil, de las cuales -para pensar en un posible sistema para dicha nominación- podría salir una lista de cinco personas, de reconocido prestigio y solvencia, que deberían cumplir con una serie de requisitos establecidos previamente (que no tengan contratos con el gobierno, que no hayan sido sentenciados por dolo o por delitos pesquisables penalmente, que no sean militantes de ningún partido político o conocidos partidarios del gobierno, etc.), quienes serían sometidas al criterio del Ejecutivo. Este tendría la posibilidad de vetar dos nombres y de los tres restantes tendría que salir el nuevo contralor elegido por el Congreso Nacional.

Igualmente, cabría una revisión integral de todos los mecanismos de supervisión económica existentes, las Superintendencias de Bancos, de Compañías y de Telecomunicaciones; órganos de control que deben garantizar su independencia respecto a los agentes controlados. También habría que establecer sistemas que contengan esquemas transparentes y justos para la aplicación de sanciones: por ejemplo, la Junta Bancaria, como última instancia dirimente, no podría estar presidida por el propio Superintendente de Bancos, en tanto él o la entidad que él preside, en un momento dado, podrían sancionar a una entidad financiera, que luego podría apelar ante dicha Junta; situación parecida a la que se da cuando el ministro de Energía actúa como juez de última instancia.

Y si a la corrupción la entendemos como un abuso del poder político, económico o social, sea en la esfera pública o privada, en beneficio particular o de grupo, nuestro esfuerzo debe, entonces, dedicarse a combatir la concentración del poder económico, político y social. Los niveles de poder exagerados son los que permiten estos abusos y, en consecuencia, la corrupción generalizada. Por eso es preciso combatir aquellas estructuras monopólicas -sobre todo las del sector privado- que ahogan la democracia e impiden el logro de mejores niveles de equidad.

Entonces, si entendemos el problema de la corrupción como algo sistémico, hay que instrumentar a su vez respuestas sistémicas y estructurales. Respuestas que no se agoten en el campo jurídico, policial o económico, sino que deben ser eminentemente políticas.

J

"La democracia debe ser propuesta como objetivo constante y debe entenderse como proceso siempre abierto en el tiempo. Los conflictos y los obstáculos no desaparecen fácilmente. Un mundo fraccionado como el actual no se recompone y se unifica realmente con facilidad. Lo importante, creemos, es no perder de vista el objetivo y no abandonar ni dar marcha atrás en ese proceso"

Elías Díaz, 1966

4 Para concluir

Repitémoslo, un real proceso de modernización del Estado no surtirá los efectos deseados si antes no redefinimos el papel de este organismo, para luego redimensionar su participación en la economía y en la sociedad. En lugar de seguir insistiendo en la ineficiencia de las empresas y de la organización estatales, asumiendo esta afirmación como un dogma, cuando -como se vio anteriormente- resulta difícil de comprobar empíricamente y en el caso ecuatoriano hay algunas pruebas de lo contrario, se debería buscar una activa cooperación entre el Estado y el sector productivo en general. No solo entre el Estado y los grandes grupos de poder, como ha sucedido hasta ahora.

Esta reorientación debe tender a mejorar las condiciones fundamentales del país para lograr una interrelación más armónica entre estos

actores básicos que asegure el funcionamiento de la economía, a esta acción tendrá que sumarse activamente la sociedad civil. Ciudadanas y ciudadanos tendrán que asumir un papel activo en la economía, no solo como actores en el proceso de producción y consumo, o simplemente como nuevos propietarios, sino como actores determinantes en la definición de las políticas y aún con capacidad para intervenir en la toma de decisiones, esto es, sobre la base de una democracia que afirme los mecanismos de autodeterminación colectiva y de conducción política de la sociedad.

Ya sabemos que del tamaño del Estado o del sector privado no se pueden derivar conclusiones mecanicistas sobre el grado de desarrollo de un país; lo que cuenta es el grado de interrelación activa que se consiga entre estos dos actores y la sociedad civil, garantizando el acceso real de la ciudadanía en los procesos de transformación del Estado y del mercado. Por lo tanto, mantener la pugna entre el Estado y el sector privado es inconveniente y peligroso para todos, en tanto constituye una significativa pérdida de recursos y limita las posibilidades de elaborar consensuadamente un proyecto de desarrollo para toda la sociedad.

Desde esta perspectiva, nos interesa la incidencia estatal en la sociedad y la calidad de las decisiones estatales que definen el grado de fortaleza y soberanía reales del Estado, sobre las que se deberían diseñar los posibles esquemas de transformación de su propiedad, incluyendo la participación del capital extranjero en la economía. Si descuidamos la calidad y fortaleza del Estado corremos el riesgo de que se acentúen la dependencia y las características concentradoras y excluyentes de la sociedad. Una situación que se agravará, de todas maneras, si la reforma constitucional neoliberaliza aún más la economía y la sociedad, dando como resultado una mayor concentración del poder económico y político, para configurar un nuevo Estado autoritario, que restrinja aún más los espacios democráticos.

Hagamos hincapié en que, con este trabajo, apenas se espera sentar algunas ideas iniciales para una alternativa de desarrollo,

que no se fundamente en un modelo acabado y menos aún en una estrategia mecánica e indiscutible. Aquí no hay más que eso: ideas, que no ofrecen una visión completa y exhaustiva de la problemática, pero que están prestas al debate y la polémica.

Por eso, antes que hablar de un modelo de desarrollo que se inspire en alguna inexistente "sociedad perfecta", proponemos la búsqueda de un **proceso conflictivo y nunca acabado** de desarrollo. Por supuesto, un proceso diferente al actual que, desde nuestra percepción, representa un camino sin salida para la mayoría de habitantes del país. Y por eso proponemos un proceso que empiece ya, aquí y ahora, reconociendo las limitaciones y las potencialidades presentes, y que se vaya afinando en el camino, sin aspiraciones de perfección inmediata que conduzcan a recrear dogmatismos y totalitarismos, pero, eso sí, con una indudable vocación de poder y sin perder de vista la dimensión utópica, que debe ser repensada colectivamente, como parte del proceso alternativo.

De hecho los propios sectores populares tienen que establecer prioridades para impulsar una estrategia de acción inmediata que no pierda de vista la creación de un horizonte diferente al actual. Una estrategia alternativa parte por adoptar una visión sumamente amplia y clara en su perspectiva de acceder al gobierno, considerando las condiciones mundiales y nacionales vigentes, muy concreta y puntual en la búsqueda de respuestas actuales a sus problemas presentes. Por eso es particularmente importante que esté comprometida en la discusión constitucional.

El gran desafío es crear nuevos espacios de acción e intervenir en el tratamiento de todos los temas nacionales, sin perder de vista las diversas posibilidades de concertación existentes con varios sectores y fuerzas sociales, que no pueden constituirse en trampas que hagan desviar el rumbo del proceso histórico. Su aporte se dará en la medida que se integren espacios de reflexión y acción pluralistas, con la intervención de amplios sectores de la sociedad; haciendo hincapié, como se-

ñala Francisco Rhon Dávila, en que "el país requiere más que instituciones sólidas, ciudadanos fuertes"⁶⁴.

Esta vía permitiría construir los espacios de poder alternativo que sean necesarios a nivel local y regional, sobre los que se sostendrá el poder alternativo a nivel nacional, y constituirán, en definitiva, la base social, económica y hasta política para impulsar y sostener las grandes transformaciones.

La conquista del poder político, sin una utopía renovadora⁶⁵ y sin contar con un real poder económico y social derivado de la acción de la sociedad civil, particularmente de los grupos marginados, solo servirá para adelantar algunas transformaciones y reformas que difícilmente se podrán consolidar, a no ser que se pretenda instaurar esquemas autoritarios que, como hemos visto en otras latitudes, no son garantía ni de justicia, ni de resistencia y, menos aún, pilares para el desarrollo sostenido. El gobierno nacional, en definitiva, no es tan significativo como la consolidación de contrapoderes que vayan cristalizando la marcha de la sociedad, configurando todos los frentes sociales, las alianzas políticas y concertaciones que sean necesarias y posibles, considerando las diversas opciones que se vayan presentando en términos sectoriales, regionales, de fracciones de clase, de movimientos sociales, de género, etc.

Están convocados a la marcha por el cambio todos los sectores sociales empeñados en acabar con la opresión, pobreza, ignorancia e injusticia social. Aquellos que están dispuestos a crear las condiciones para abrir espacios al análisis y al diálogo, a constituir las redes y vínculos para rescatar la memoria histórica y a sumar las múltiples identidades populares, a recoger y recuperar las experiencias de trabajo y de lucha de los grupos populares, a impul-

64 Rhon nos recuerda que "no está resuelta la construcción de ciudadanía entre nosotros. La necesidad de ese modo de reconocer al otro en condiciones iguales y con los mismos derechos. El país vive la lógica equívocada de levantar sobre los hombros de las instituciones -Iglesia, Fuerzas Armadas- y no apoyándose en ciudadanos" (Diario HOY, 2.1.96).

65 "La utopía no consiste en soñar, sino en anticiparse con lucidez a las dificultades e imaginar sin prejuicios estructuras institucionales alternativas" (Wallerstein 1993: 146).

sar todos los consensos y alianzas que sean precisos para avanzar; pero sin hipotecar los puntos no negociables de una alternativa. Es decir, quienes enfrenten la construcción socioeconómica y política de un sistema que cristalice los intereses y necesidades de las mayorías, pensando en la posibilidad de cambiar la sociedad.

Tarea difícil, sin duda. Pero que cobrará fuerza en tanto se acuda a los valores propios de los sectores populares, en especial a su propia forma de organizarse y de representar su aspiración democrática, acorde con sus múltiples, heterogéneos y contradictorios intereses.

Como se ve, el desafío es elaborar propuestas que sean viables en tanto beneficien a las mayorías, muchas veces desde posiciones tremendamente débiles, procurando construir una sociedad sin excluidos, al tiempo que se consideran los retos existentes en el escenario mundial para resolver el subdesarrollo nacional. Propuestas, que sumadas a lo largo de este proceso, permitan a los sectores populares apropiarse gradualmente de su futuro, de lo que viene por delante. Propuestas que nos obligan, en lo individual y en lo colectivo, a un reforzamiento de los principios éticos, así como a un cambio de valores y de actitudes para minar desde sus bases la actual sociedad, cada vez más autoritaria y excluyente.

Anexos

- **Creclmiento del gasto público,
1870-1990**
- **Bibllografia citada y consultada**
- **Sobre el autor**

**CUADRO N°1
CRECIMIENTO DEL GASTO PÚBLICO, 1870 - 1990
PORCENTAJE DEL PIB**

	Fines del siglo XIX, alrededor de 1870 ¹	Período previo a la primera guerra mundial alrededor de 1913 ¹	Período posterior a la primera guerra mundial alrededor de 1920 ¹	Período previo a la segunda guerra mundial alrededor de 1937 ¹	Período posterior a la segunda guerra mundial		
					1960	1980	1990
Alemania	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	45,7
Austria	---	---	14,7	15,2	35,7	48,1	48,6
Bélgica	---	---	---	21,8	30,3	58,6	55,5
Canadá	---	---	13,3	18,6	28,6	38,8	45,8
España	---	8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	41,8
Estados Unidos	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8	33,3
Francia	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8
Italia	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,2
Japón	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,7
Noruega	3,7	8,3	13,7	---	29,9	37,5	53,8
Países Bajos	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,2	54,0
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9
Suecia	5,7	6,3	8,1	10,4	31,0	60,1	59,1
Suiza	---	2,7	4,6	6,1	17,2	32,8	30,7
Promedio	8,3	9,1	15,4	18,3²	28,5	43,3	45,9
Australia	---	---	---	---	21,2	31,6	34,5
Irlanda	---	---	---	---	28,0	48,9	41,0
Nueva Zelandia ³	---	---	---	---	26,9	38,1	44,0
Promedio	---	---	---	---	25,4	39,5	39,8
Promedio total	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6	44,8

Fuentes: Comisión Europea, *Tables on General Government Data*, 1995; *OECD Economic Outlook*, 1994 y 1995; Vito Tanzi y Domenico Farizza, "Fiscal Deficit and Public Debt in Industrial Countries, 1970-94", WP/95/49, mayo de 1995; B. R. Mitchell, "International Historical Statistics", (varios números); Acha Hernández, "Datos básicos para la historia financiera de España", 1976; Bureau of Census, "Historical Statistics of the U.S.A."; FMI, *Estadística de las finanzas públicas*; FMI, *Perspectivas de la economía mundial*. Cuadro reproducido de Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, "The Growth of Government and the Reform of the State" (documento de trabajo de FMI de próxima circulación).

- 1 0 del año más próximo para el cual se dispone de datos después de 1870, antes de 1913, después de 1920 y antes de 1937.
- 2 Promedio calculado sin incluir Alemania, Japón y España (países que en esa época se encontraban en guerra o en preparativos de guerra).
- 3 Datos de *Estadísticas de las finanzas públicas*, para 1960 se utilizaron datos correspondientes a 1970.

BIBLIOGRAFIA CITADA O CONSULTADA

- Acosta, Alberto. "Una propuesta alternativa", en el libro del autor y Lautaro Ojeda: *Privatización*, CEDEP, Quito, 1993.
- *Los nombres de la deuda - Sucretizadores, canjeadores y tenedores*. Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1994.
- "El papel de las FFAA en la economía nacional", en: Varios autores. *Fuerzas Armadas, desarrollo y democracia*. Abya-Yala/Academia de Guerra de la Fuerza Terrestre/Cela-PUCE/ ILDIS. Quito, 1996.
- "Opciones de mercado al margen y dentro del mercado total". Revista *Fe y Justicia - El Pensamiento Cristiano en Diálogo con la Sociedad y la Cultura*. Compañía de Jesús y Fundación Mariana de Jesús. Nº 2. Quito, junio de 1997a.
- "Lectura urgente para un proyecto nacional de desarrollo: Alcances y limitaciones de la globalización", en: *Identidad Nacional y Globalización*. FLACSO/ IAEN/ILDIS. Quito, septiembre de 1997b.
- "Algunos elementos para repensar el futuro de la economía ecuatoriana". Revista *Economía*. Nº 96. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Quito, septiembre de 1997c; y en: *Economía y Política*. Nº 2. Facultad de Economía de la Universidad de Cuenca. Cuenca, octubre de 1997c.
- "¿Es viable la democracia sin equidad?". Revista *Ecuador Debate*. Nº 42. CAAP. Quito, diciembre de 1997d.
- Amsden, Alice H. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press. New York, 1989.
- Araujo Moreno, María Caridad y Patricio López Baquero. "Una propuesta para la transformación del Estado". V Concurso de Investigación Económica. ILDIS. *Diario El Comercio*. Quito, 1994.
- Baca, Washington. *Radlograña del Estado ecuatoriano*. El Duende. Quito, 1991.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, 1983.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, 1997.
- Bucaram, René. "El país requiere una real transformación petrolera", en: Varios autores. *25 años de exportación del crudo Oriente - Pasado y futuro del petróleo en el Ecuador*. Petroecuador. Quito, 1997.
- Bustamante, Fernando. "¿Qué democracia? Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin del Milenio". Revista *Ecuador Debate*. Nº 42. CAAP. Quito, diciembre de 1997.
- Calcagno, Alfredo Eric; "El Estado en países desarrollados - La acción pública en Alemania, Estados Unidos, Francia y Japón: enseñanzas para América Latina", en: *Cuadernos del ILPES*. Nº 38. 1993.

- Calcagno, Alfredo Eric y Alfredo Fernando Calcagno. *El universo neoliberal - Recuento de sus lugares comunes*. Alianza Editorial. Buenos Aires, 1995.
- "Entre la ilusión de lo óptimo y la realidad de lo pésimo". Revista *Realidad Económica*. N° 144. Instituto Argentino de Desarrollo Económico (IAED). Buenos Aires, noviembre - diciembre de 1996.
- Cámara de Comercio de Quito. *La modernización del Estado - Un imperativo nacional*. Quito, octubre de 1997.
- Castillo Vivanco, José Bolívar. *Descentralización y régimen seccional*. FESO, Quito, 1994.
- Cavarozzi, Marcelo. "Desestatización e hiperpresidencialismo en la América Latina contemporánea", en: Varios autores. *Un Estado para la democracia*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Friedrich Ebert Stiftung. México, octubre de 1997.
- COB/ ILA/ ILDIS. *Las privatizaciones de empresas y servicios públicos en Bolivia*. La Paz, diciembre de 1992.
- CONAM. *Programa Estratégico de Modernización del Estado*. Quito, enero de 1993.
- CONAM. *El rol del Estado en el Ecuador - Informe de los seminarios, Quito, Cuenca y Guayaquil*. Quito, 1996.
- Coraggio, José Luis. *Ciudades sin rumbo - Investigación urbana y proyecto popular*. Centro de Investigaciones Ciudad. Quito, 1991.
- Cordera Campos, Rolando; "Globalidad y Constitución", en: Varios autores. *Un Estado para la democracia*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Friedrich Ebert Stiftung. México, octubre de 1997.
- CORDES-PNUD. *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito, 1996.
- CORDES. *Asamblea Nacional para la reforma política - Límites y posibilidades*. Quito, abril de 1997.
- Chiriboga Zambrano, Galo y Hernán Salgado Pesantes. *Los derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana*. ILDIS. Quito, 1995.
- de Ampuero, Dora. "Límites al poder del Estado: reformas constitucionales", en: *Evolución y Cambio*. N° 9. Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Guayaquil, 1997.
- de Roux, Francisco. "Esbozo de un marco general de estrategias alternativas", en: Varios autores. *Escenarios y caminos para América Latina*. FONDAD. Bogotá, 1993.
- Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Tayrus Humanidades. Madrid, 1986 (primera edición 1966).
- Die Gruppe von Lissabon. *Grenzen des Wettbewerbs - Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit*. Luchterhand. Köln, 1997.

- Dugas, John (Compilador). *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?* Universidad de los Andes. Bogotá, 1993.
- Durán Cousin, Eduardo. *La hora neollberal de América Latina - Un estudio objetivo*. Fundación Hans Seidel/Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito, 1993.
- Echeverría, Julio. *La democracia bloqueada - Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Letras. Quito, 1997.
- Emmerlj, Louls (editor). *Economic and Social Development into the XXI Century*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 1997.
- Felwel, G. R. "Opiniones de Arrow sobre la equidad, la eficiencia y la democracia", en la revista *El Trimestre Económico*. N° 215. México, julio-diciembre de 1987.
- FMI. "Informe sobre el desarrollo mundial 1991: La tarea acuciante del desarrollo", en *Boletín*, Washington D.C., agosto de 1991.
- Fondo de Cooperación Económica de Ultramar del Japón. "Japón cuestiona el enfoque del Banco Mundial sobre ajuste estructural". Revista *Ecuador Debate*. N° 27. Quito, diciembre de 1992.
- Foro Democrático. *El pueblo decide su destino - Propuesta de reformas constitucionales*. Serie Sociedad y Política N° 2. Centro para el Desarrollo Social. Quito, 1994.
- Foro Económico. *El proceso de privatización en el Perú*. Fundación Friedrich Ebert. Lima, octubre de 1992.
- Fundación Friedrich Ebert e Instituto Renner. *Privatization In Eastern Europe*. Viena, 1992.
- Geiger, Erwin P. *Privatización y política económica*. San José de Costa Rica, 1992.
- Gesell, Silvio. *El Orden Económico Natural por Libretierra y Libremoneda*. Tomo III. Libretierra. Buenos Aires, 1945.
- Giner, Salvador. Prólogo al libro de Immanuel Wallerstein. *El futuro de la civilización capitalista*, Icaria. Barcelona, mayo de 1997.
- Guzmán, Marco Antonio. *Pobreza, Modernización del Estado y Privatización en Ecuador*. Universidad del Azuay. Cuenca, 1996.
- Haggard, Stephan. *Pathways from the Periphery: the Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Cornell University Press. New York, 1990.
- Hartzell, Caroline; "Las reformas económicas en la Constitución de 1991", en: John Dugas (Compilador). *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?* Universidad de los Andes. Bogotá, 1993.
- Hinkelammert, Franz J. *Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión*. DEI. San José, 1995.
- "Los derechos humanos en la globalización: la utilidad de la limitación del cálculo de utilidad". Revista *Fe y Justicia: El Pensamiento Cristiano en Diálogo*

- go con la Sociedad y la Cultura*. Compañía de Jesús y Fundación Mariana de Jesús. N° 2. Quito, junio de 1997.
- Hurtado Larrea, Osvaldo. *Gobernabilidad y reforma constitucional*. Corporación Editora Nacional. Quito, 1993.
- Internacional de Servicios Públicos. *Una estrategia alternativa para el sector público*. Serie "Política, práctica y programa". Francia, enero de 1996.
- Iguíñiz, Javier. "Estrategias de desarrollo y movimientos sociales en América Latina: hacia una reformulación de diagnóstico y programa". Ponencia presentada al primer Encuentro del Foro "Política social, democracia y desarrollo". CESAP. Caracas, octubre de 1991.
- Jaramillo del Castillo, Raúl y Alberto Acosta. "El fracaso de los contratos de prestación de servicios". Revista *Petróleo y Sociedad*. N° 5. Quito, abril de 1996.
- Jenkins, Rhys O. "La experiencia de Corea del Sur y Taiwan, ¿ejemplo para América Latina?". Revista *Comercio Exterior*. Volumen 42. Número 12. México, diciembre de 1992.
- Jones, Susan K. "El camino de las privatizaciones". Revista *Finanzas y Desarrollo* del Banco Mundial. Washington, marzo de 1991.
- Kummetz, J. Pablo. "Repensar el Estado". Revista *Desarrollo y Cooperación*. N° 6. DSE. Bonn, noviembre-diciembre de 1997.
- Lechner, Norbert; "La reforma del Estado entre modernización y democratización", en: Varios autores. *Un Estado para la democracia*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Friedrich Ebert Stiftung. México, octubre de 1997.
- Leme, Paulo. *Ecuador: una visión desde Wall Street*. Serie Temas de economía y política. N° 2. CORDES. Quito, septiembre de 1997.
- López Baquero, Patricio y Xavier Alberto Sánchez. "La Descentralización Económica del Estado". VI Concurso de Investigación Económica, ILDIS. *Diario El Comercio*. Quito, 1995.
- López Buenaño, Franklin. "La Constitución y las libertades económicas", *Ideas de Libertad*. N° 14. Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Guayaquil, 1994.
- *Una sociedad sin privilegios - Qué es y qué defiende el liberalismo*. Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Guayaquil, 1997a.
- "La intervención del Estado en la provisión de bienes y manejo de recursos naturales", con otros autores en: "Límites al poder del Estado: reformas constitucionales", *Evolución y Cambio*. N° 9. Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Guayaquil, 1997.
- Marchán, Cornelio y Alexander Schubert. *Estrategia de desarrollo económico y social*. Proyecto Ecuador Siglo XXI. Quito, 1992.
- Mancero Samán, Alfredo. *Seguridad social y vejez: La privatización de los fondos de pensiones*. CORDES. Quito, 1994.

- "Propuestas para la Asamblea Nacional - La constitución económica del Estado ecuatoriano y las nuevas condiciones de la economía mundial"(mimeo). FESO. Julio de 1997a.
- "El régimen económico del Estado ecuatoriano", *Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática*. Nº 1. BID y Gobierno del Ecuador. Quito, diciembre de 1997b.
- Martínez, Luciano. "El desarrollo rural: limitaciones y alternativas". *Revista Ecuador Debate* Nº 35. CAAP. Quito, agosto de 1995.
- Martín Seco, Juan Francisco. *La farsa neoliberal - Refutación de los liberales que se creen libertarios*. Ediciones de Temas de Hoy. Madrid, 1995.
- Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. "Desarrollo a escala humana - Una opción para el futuro". *Development Dialogue*. Número especial. CEPUR y Fundación Dag Hammarskjöld. 1986.
- Maya, Milton. "La corrupción, parte vital de la economía". *Revista Ecuador Debate*. Nº 33. CAAP. Quito, diciembre de 1994.
- Menéndez-Carrión, Amparo. "Presión política y clientelismo en la administración del Estado", en: SENDA. *Política y administración del Estado*. Quito, diciembre de 1991.
- Minsburg, Naúm. "El auge privatizador en Iberoamérica". *Boletín de Información Comercial Española*. Nº 2345. Madrid, del 9 al 15 de noviembre de 1992.
- Moncada Sánchez, José. "Una revolución en la izquierda para una revolución democrática", comentario al libro de Joaquín Villalobos. Marzo de 1993.
- Moncayo Gallegos, Paco. "Áreas estratégicas - Un mundo organizado en Estados". *Revista de las Fuerzas Armadas*. Quito, octubre, 1993.
- Montes, Pedro. *El desorden neoliberal*. Editorial Trotta. Madrid, 1996.
- Muñoz Jaramillo, Francisco. "La forma de Estado y el régimen democrático en el Ecuador del 90" en: Varios autores. *El mito de la gobernabilidad*. Trama Editorial. Quito, 1996.
- Naranjo, Marlana. *Privatizaciones: elementos para la discusión*. ILDIS-CEPLAES. Quito, 1992.
- Navarro, Vincenç. *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. Ariel Sociedad Económica. Barcelona, septiembre de 1997.
- Ojeda Segovia, Lautaro. *Bondad y perversidad de la privatización: opinión pública y publicada*. ILDIS. Quito, 1992.
- Pérez, Robinson. *Reforma del Estado en el Ecuador-Alternativas para el cambio institucional*. Proyecto Ecuador Siglo XXI. Quito, 1992.
- Pfaller, Alfred. "El Estado en la economía social de mercado - El modelo y la realidad alemana" en: Varios autores. *Un Estado para la democracia*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Friedrich Ebert Stiftung. México, octubre de 1997.

- Polanyi, Karl. *La gran transformación - Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica/Clasicos de Economía. México, 1992 (Primera edición, 1944).
- Provinciales de la Compañía de Jesús de América Latina. "Neoliberalismo en América Latina - Aportes para una reflexión común". Revista *Fe y Justicia* N° 1. Compañía de Jesús y Mariana de Jesús. Quito, diciembre de 1996.
- Ramos, Hugo H. *La lógica de la privatización*. IDEA. Quito, 1992.
- Ramuvarti, Ravi y Raymond Vernon (Editores). *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*. Economic Development Institute of The World Bank / EDI Development Studies. Washington, 1991.
- Reich, Robert B. "Sobre mercados y mitos". Revista *Facetas*. Washington, 1988.
- Rodríguez Peñaherrera, Carlos. *Descentralización - Una compleja necesidad*. Quito, 1990.
- Roldós Aguilera, León. "25 años". *Diario El Telégrafo*. Guayaquil, del 4 de febrero de 1991.
- Romero, Marco. "Coyuntura Nacional: Recesión y entrapamiento fiscal en el período de transición". Revista *Ecuador Debate*. N° 42. CAAP. Quito, diciembre de 1997.
- Ruales, Wilson. "Algunos aspectos de la política fiscal en el Ecuador". Revista *Economía*. N° 96. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador. Quito, septiembre de 1997.
- Salazar Carrión, Luis. Introducción al libro de varios autores: *Un Estado para la democracia*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Friedrich Ebert Stiftung. México, octubre de 1997.
- Salvadori, Massimo L. "Estados y democracia en la era de la globalización: desde el Estado soberano absoluto al Estado 'administrativo'", en: Varios autores. *Un Estado para la democracia*. Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Friedrich Ebert Stiftung. México, octubre de 1997.
- Schuldt, Jürgen. "Modalidad de acumulación y reforma del Estado", ponencia en el Seminario "Por una Propuesta Popular sobre Reforma del Estado". Fundación José Peralta/ Escuela de Sociología de la Universidad Central/ Coordinación de Investigación de la Universidad Central/ ACJ/ SUM / CIUDAD. Quito, 12 y 13 de febrero de 1993.
- *Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994*. Grupo de Trabajo sobre Democracia y Desarrollo. CAAP/ CELA/ FED/ Esquel/ ILDIS. Quito, 1994.
- Schuldt, Jürgen y Alberto Acosta. *Inflación - Enfoques y políticas alternativos para América Latina y el Ecuador*. Colección Ensayo. ILDIS y Libresa. Quito, 1995.
- SENDA. *El ámbito empresarial del Estado ecuatoriano-Información y análisis*. Año 1991, Quito, diciembre de 1991.

- SENDA. *Información básica sobre las empresas mixtas*. Dirección Nacional de Desarrollo Institucional Proyecto Empresas Públicas-Privatización. Quito, diciembre de 1992.
- Simmons, William T. "Ecuador -Analysis of Proposed Major Investments in the Production and Transportation of Oriente Crude Oil" (mimeo). 23 de febrero de 1993.
- Shillinford, J. E. "Review of Petroecuador's Capital Investment Program. Transporte, Refinig and Marketing Sectors" (mimeo). Febrero de 1993.
- Tanzi, Vito. *El papel del gobierno y la eficiencia de los Instrumentos de política económica* (mimeo). CEPAL. Santiago de Chile, 1996.
- Toro, Benjamín. *Gestión Delegada de Servicios Públicos: Las Concesiones*. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. 1997.
- Tortosa, José María. "Epílogo - Para seguir leyendo a Wallerstein" en: Immanuel Wallerstein. *El futuro de la civilización capitalista*. Icaria. Barcelona, mayo de 1997a.
- "Universalismo neoliberal y particularismos socialdemócratas, desde la perspectiva del sistema mundial" (mimeo). Universidad de Alicante, junio de 1997b.
- Trabucco, Federico. *Constituciones de la República del Ecuador*. Editorial Universitaria. Quito, 1975.
- Trujillo, Julio César. *Teoría del Estado en el Ecuador - Estudio de derecho constitucional*. Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 1994.
- Urrutia, Miguel. "Lineamientos para una política de privatización". *Coyuntura Económica*. FEDESARROLLO. Bogotá, diciembre de 1991.
- Valenzuela Feijoó, José. *Crítica del modelo neoliberal*. Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1991.
- Varios autores. *Los nuevos límites del Estado*. CORDES. Quito, 1990.
- Varios autores. *Una Constituyente para la Colombia del futuro*. Universidad de los Andes - FESCOL. Bogotá, 1992.
- Varios autores. *Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia*. Departamento de Publicaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá. 1993.
- Varios autores. *La modernización del Estado ecuatoriano*. FESO e IAEN. Quito, 1993.
- Varios autores. "Impacto económico y social de las reformas constitucionales", en: *Evolución y Cambio*. Nº 4. Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Guayaquil, 1995.
- Varios autores. *Constitución Política Colombiana*. Biblioteca Millennium. Bogotá, 1996.
- Varios autores. *Por qué defender a 12 millones de consumidores ecuatorianos*. Serie Consumo-Debate. Cuaderno Nº 1. Tribuna Ecuatoriana de Consumidores y Usuarios - ILDIS. Quito, 1997.

- Varios autores. "Límites al poder del Estado: reformas constitucionales", en: *Evolución y Cambio*. N° 9. Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Guayaquil, 1997.
- Villalobos, Joaquín. *Una revolución en la izquierda para una revolución democrática*. CEDEP. Quito, 1993.
- Wade, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press. Princeton N.J., 1990.
- Wallerstein, Immanuel. "El descrédito del liberalismo" en: Varios autores. *El orden mundial tras el fracaso de la guerra del Golfo*. Instituto de Cultura "Juan Gil-Albert". Alicante, 1993.
- El futuro de la civilización capitalista*. Icaria. Barcelona, mayo de 1997.
- Younger, Stephen D., Marco Villafuerte y Lily Jara. *Incidencia distributiva del gasto público y funciones de demanda en el Ecuador - Educación, salud y crédito agrícola del BNF*. Biblioteca de Ciencias Sociales, N° 3. FLACSO. Quito, febrero de 1997.
- Zinn, Karl Georg. "Arbeitslosigkeit und Nachfrage - Verschiedene Ursachen in der armen und in der reichen Welt". Revista *Entwicklung und Zusammenarbeit*. Año 38. DSE. Berlín, noviembre de 1997.

CONSTITUCIONES VIGENTES CONSULTADAS

Alemania
 Argentina
 Brasil
 Colombia
 Ecuador

DIARIOS Y REVISTAS

- Diario El Comercio, Quito.
- Diario El Mercurio, Cuenca.
- Diario El Telégrafo, Guayaquil.
- Diario El Universo, Guayaquil.
- Diario Expreso, Guayaquil.
- Revista Gestión, Quito.
- Diario Hoy, Quito.
- Revista Gestión, Quito.
- Revista NUEVA, Quito.
- Semanario Líderes, Quito.

SOBRE EL AUTOR

ALBERTO ACOSTA ESPINOSA, nació en Quito el 21 de julio de 1948. Realizó estudios de Economía (especialización en Economía de la Energía) en la Universidad de Colonia (1977-79), República Federal de Alemania (RFA), en donde también estudió Geografía Económica (1974-76). Estudio economía industrial y administración de empresas (especializaciones en Marketing y Comercio Exterior) en la Universidad de Estudios Superiores de Colonia (Fachhochschule Köln, 1971-74). Entre 1970 y 1974 realizó también estudios de alemán y economía, cursos y seminarios de filosofía y ciencias políticas en la Universidad de Bonn (RFA). Obtuvo el Diplom-Betriebswirt (Economista Industrial o Empresarial) en 1974 y el Diplom-Volkwirt (Economista) en 1979. Revalidó su título de Economista en la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (1981).

Trabajó como Vice-Cónsul ad-honorem del Ecuador en Bonn (1970-76); Attaché de la Embajada del Ecuador en Bonn (1977-79); funcionario de la Subgerencia de Planificación de Cepe (1980); Subgerente de Comercialización de CEPE (Marketing Manager, 1982-83) hoy PETROECUADOR; funcionario de OLADE (1980-81 1983-1985); Secretario Ejecutivo del Grupo de Trabajo sobre la Deuda Externa (1988-1994); Secretario Ejecutivo de FONDAD (Foro sobre Deuda Externa y Desarrollo)-Andino y FONDAD-Internacional (1991-1994); consultor del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales -ILDIS- (desde 1990); consultor ocasional de la OLADE, Naciones Unidas, GTZ, UNICEF, CEPAL, CONUEP entre otros organismos, tanto dentro como fuera del país, así como de varias empresas privadas.

Ha ejercido la cátedra como profesor de Empresas Multinacionales y Transnacionales en la Escuela de Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador (1986-1990), profesor de Realidad Nacional en la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores (1990-93), profesor del Postgrado sobre Población y Desarrollo Local Sustentable de la Universidad de Cuenca (desde 1997), profesor de cursos de especialización en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil (1997), es actualmente profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO/Sede Ecuador (desde 1996).

Fue Coordinador General del *III Festival Latinoamericano de la Nueva Canción*, realizado en Quito en julio de 1984. Fue candidato a la *Asamblea Nacional* en octubre-noviembre de 1997.

Se desempeña como editorialista del Diario Hoy y ocasionalmente del Diario El Mercurio de Cuenca; comentarista del noticiero *Contacto Directo* de la cadena televisiva Ecuavisa, miembro del Consejo Editorial de la Revista *Ecuador Debate* y de la revista *Tribuna del Consumidor*. Miembro del *Movimiento Ciudadano Manos Limpias*.

Ha participado en innumerables seminarios especializados dentro y fuera del Ecuador.

Ha escrito los siguientes aportes en libros colectivos e individuales: "Rasgos dominantes del crecimiento ecuatoriano en las últimas décadas" y coautor de "Elementos para un desarrollo alternativo-Aportes para una discusión", en el libro *Ecuador: el mito del desarrollo* (varias ediciones, 1982); "Ecuador: De la leña al petróleo", en el libro *Economía Ecuatoriana: 1830-1980* (1983); "Crisis económica y proceso electoral", en el libro *Ecuador en las urnas* (1984); "Transformaciones y Contradicciones del mercado petrolero", en el libro *Ecuador: petróleo y crisis económica* (dos ediciones, 1986); coautor de "Ecuador: estadísticas del sector energético (1989); "Política económica y deuda externa", en el libro *El desafío de la deuda externa* (Quito 1989) y en el libro *Crisis y deuda andina* (Lima 1989); "Intervención del Ecuador en la OPEP y en la OLADE", en el libro *El Ecuador y los problemas internacionales* (1989); "La deuda eterna. Una historia de la deuda ecuatoriana" (cuatro ediciones, 1990-94); "La conversión de la deuda ¿un problema simplemente técnico o también político?", en el libro *Mecanismos de conversión de deuda - Alcances y limitaciones* (1990); coautor de "El narcotráfico y la deuda externa - ¿Las dos caras de una misma moneda?", en el libro *Narcotráfico y deuda externa - Las plagas de América* (1990); Democracia versus política de ajustes. El dilema de los noventa", en el libro *Ecuador. La democracia esquiva* (1991); "La lógica del capital financiero internacional", en el libro *Ecuador: el reto de la economía mundial* (1991); "La construcción de un Nuevo Orden Mundial - Dos iniciativas de la estrategia norteamericana", en el libro *Una hegemonía en crisis - Hacia un Nuevo Orden Mundial* (Quito 1991) y en el libro *América Latina: opciones estratégicas de desarrollo* (Caracas 1992); "Deuda externa y deterioro ecológico. Hacia un suicidio colectivo", en el libro *Deuda externa, desarrollo y ecología* (1992); "El reto de la energía en las próximas dos décadas", como parte del proyecto Ecuador Siglo XXI. Estrategia de Desarrollo (1992); "Una propuesta alternativa", en *Privatización* (1993); "Una propuesta controvertida: Conversión de deuda externa y compensación social", en el libro *Políticas sociales, desarrollo y compensación social* (1993); "¿El fin de una crisis? Dinámica de la deuda externa", en el libro *Deuda externa y renegociación* (1993); "Los nom-

bres de la deuda -Sucretizadores, canjeadores y tenedores" (1994); coautor del libro *"Inflación. Ensayos y propuestas alternativos para América Latina y el Ecuador"* (1995); *"Breve historia económica del Ecuador"* (1995); "Los efectos económicos del conflicto en el Cenepa", en el libro *Tiwintza. La dignidad de un pueblo* (1995); "Corrupción: Un reto para el desarrollo y la democracia", en el libro *Corrupción. Epidemia de fin de siglo* (1995); "La economía: perspectivas luego del NO", en el libro *El 96 después del NO* (1996); "El papel de las FFAA en la economía nacional", en el libro *Fuerzas Armadas, desarrollo y democracia* (1996); "Opciones de mercado al margen y dentro del mercado total", en la revista *Fe y Justicia* (1997); "La política del todo o nada: La convertibilidad, la reforma neoliberal de Bucaram", en el libro *Que se vaya* (1997), "El bucaratismo en el poder - Reflexiones al finalizar el espectáculo" en el libro *¿Y después qué?* (1997); "Lectura urgente para un proyecto nacional de desarrollo: Alcances y limitaciones de la globalización", en el libro *Identidad Nacional y Globalización* (1997); "Algunos elementos para repensar el futuro de la economía ecuatoriana", en la revista *Economía y Política* de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca (1997); "Repensando el Estado desde la Economía - Algunas reflexiones desde la economía para la discusión constitucional", en el libro *Asamblea... análisis y respuestas* (1998).

Ha escrito el prólogo de varios libros y ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas dentro y fuera del Ecuador.