

ECUADOR

Debate

www.flacsoandes.edu.ec

CONSEJO EDITORIAL

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

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador
Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.
Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

37

Quito - Ecuador, abril de 1996

EDITORIAL

COYUNTURA

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

Marco Romero

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

Hernán Ibarra

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

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

Wilma Salgado

TEMA CENTRAL

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

Alberto Acosta

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

Jeannette Sánchez

Significados del ajuste estructural en el Ecuador / 82 - 103

Ruth Lucio Romero

Ajuste estructural, pobreza y participación popular / 104 - 130

Humberto Campodónico

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

Adrián Acosta

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

Roberto Santana

ENTREVISTA

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

Entrevista hecha por Jeannete Sánchez y Mauricio León a Albert Berry

PUBLICACIONES RECIBIDAS

CONTENIDO

DEBATE AGRARIO

Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sustentable en la amazonia

175 - 195

Antonio Brack Egg

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

Leonard Field

ANALISIS

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

Javier Auyero

El discurso del poder / 230 - 237

Pablo Dávalos

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos,

Siglos XIX y XX / 239 - 241

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

Comentarios de Fredy Rivera V.

Editorial

FLACSO: Biblioteca

Publicación de la Biblioteca de FLACSO

Hace poco más de una década, el término ajuste estructural significaba muy poco para científicos sociales y gobernantes en América Latina. Hoy en día, el mismo tema se ha convertido en la agenda principal de la acción gubernativa de muchos países y ha concitado la atención del quehacer intelectual de numerosos investigadores y políticos. Esta centralidad temática no es gratuita ya que, las secuelas socioeconómicas y políticas derivadas de la aplicación de los programas de ajuste, no solo incrementaron las divisiones sociales en los respectivos contextos de ejecución, sino que pusieron en entredicho las viabilidades democráticas y de gobernabilidad de ciertos países de la región. Precisamente, en un intento por develar y reflexionar sobre los contenidos de esos ámbitos y competencias del ajuste estructural, el presente número propone a sus lectores diversos análisis desde perspectivas diferentes de lo que denominamos **Caras y Máscaras del Ajuste**.

La sección Coyuntura contiene cuatro áreas de análisis. La Nacional, referida a la responsabilidad que presentan los agentes financieros en la dinámica y estabilidad del sistema económico ecuatoriano, así como las respuestas emanadas desde el Estado en su intento por regular la fragilidad económica evidenciada en estos últimos meses; la Política, que contiene un panorama de interpretación respecto de las opciones políticas surgidas en un ambiente electoral, pero que se hallan supeditadas a las condiciones del ajuste estructural; la conflictividad social, que engloba el análisis del período junio 1995 - febrero 1996 y que constituye un observatorio social que brinda al lector datos suficientes a ser trabajados en temas específicos; y, la Coyuntura internacional, donde se expone el comportamiento de los diversos sectores económicos y financieros latinoamericanos relacionados con los ejes de control y decisión económica a nivel mundial.

Abriendo el Tema Central, Alberto Acosta nos brinda una evaluación crítica desde la economía política de lo que ha significado la implementación del ajuste estructural neoliberal en el Ecuador. En una línea analítica parecida, Jeannette Sánchez se compenetra con una reflexión de los modelos teóricos del ajuste y la relación que ellos tendrían con las especificidades de nuestro país. El artículo de Ruth Lucio profundiza mucho más este tipo de entradas analíticas al pensar sobre los significados e implicaciones que presentan las políticas de ajuste en contextos y sociedades heterogéneas. Por su parte, Humberto Campodónico nos introduce en una evaluación de la complejidad institucional de los principales organismos internacionales relacionados con el diseño de políticas de ajuste, sus contradicciones, incoherencias y paradojas. Adrián Acosta Silva, tomando una postura más política, invita con su artículo a una reflexión sobre el papel que cumplen los estados latinoamericanos en los procesos de ajuste, la implicación de los roles políticos dentro de la relación sociedad-Estado y la forma en que se presentan las coalicio-

nes en sociedades marcadamente desiguales como las latinoamericanas. Para sellar esta sección, Roberto Santana nos presenta una visión interpretativa tendiente a la búsqueda de los puntos de conexión, impacto social y consecuencias políticas para el actual gobierno entre los procesos de ajuste y los resultados de las elecciones efectuadas en 1994.

La sección análisis contiene dos artículos interesantes. El primero, escrito por Javier Auyero, se interioriza en el debate teórico respecto a las contingencias y complejidades del funcionamiento de las redes clientelares en los procesos electorales; en ese sentido, su postura analítica se aleja de las versiones clásicas e instrumentales que han dominado el quehacer de las ciencias políticas sobre esta temática. El segundo, a cargo de Pablo Dávalos, nos compenetra con los usos, abusos, connotaciones, metáforas y significados diversos que implica el lenguaje del poder entre los distintos estamentos sociales.

Debate Agrario nos presenta dos trabajos relevantes. El producido por Antonio Brack, expone la problemática de sustentabilidad de la región amazónica desde aristas relacionadas con la biodiversidad y biotecnología, especialmente ésta última, que sirve como fuente de análisis para evidenciar la oscura política de las transnacionales farmacéuticas y cosméticas en la región. Leonard Field, tomando como referencia las provincias de Cotopaxi y Tungurahua, analiza los aspectos políticos y sociales que están inmersos en el manejo de los recursos naturales en ese contexto demográfico y espacial.

La sección entrevista expone los juicios vertidos por Albert Berry, investigador de la Universidad de Toronto, quien es considerado especialista en temas de ajuste y crisis en América Latina. Finalmente, el presente número incluye el informe sobre Conflictividad Social, el que por razones operativas no fue publicado en la entrega anterior

FREDY RIVERA VELEZ
EDITOR

Coyuntura Nacional

Revista de Coyuntura Nacional, No. 10, 1995, pp. 1-10

La fragilidad financiera marcará la transición

Marco Romero

La prolongación de una situación de fragilidad financiera y de elevadas tasas de interés, la ineficacia de varios intentos por superarla; la amenaza latente de presiones acrecentadas sobre el tipo de cambio; y, los obstáculos que han enfrentado las reformas al marco legal que rige la operación de las entidades financieras, determinan profundas y duraderas repercusiones, tanto sobre el funcionamiento del sistema, como sobre el conjunto de la economía.

INTRODUCCION

Al iniciarse el último año de Gobierno, existían múltiples indicadores que denotaban la profundización de la debilidad del sistema financiero y la preocupación de las autoridades por mantener el curso de la política económica hacia una transición ordenada al régimen que resulte elegido en mayo próximo.

La quiebra y fuga de los ejecutivos de la financiera INTERMIL, legalmente reconocida y cuya reputación contaba con el aval de la Superintendencia de Bancos; la quiebra de otros intermediarios financieros, de carácter formal e informal, entre los que se incluían algunas casas de valores que habían asumido, ilegalmente, la captación de recursos del público; la elevación de la

cartera vencida de numerosas entidades financieras, cuyo nivel real es desconocido, considerando los habituales manejos contables característicos de los bancos y otras entidades, para ocultar su situación; la pérdida de confianza generalizada en la solvencia e idoneidad del sistema financiero; las quejas continuas de los sectores empresariales respecto de los altísimos niveles de las tasas reales de interés que vuelven prohibitivo el crédito; y, la persistencia de ataques especulativos contra el tipo de cambio, configuran un entorno sumamente preocupante.

La Junta Monetaria acudió en auxilio de varias entidades financieras que enfrentaban serios problemas de liquidez, en diciembre de 1995. Para ese fin se destinaron 450.000 millones de sucres en créditos de liquidez, facili-

dad prevista por la Ley de Régimen Monetario.

Las autoridades económicas señalan que la presente situación sería el resultado de la confluencia de las "tres crisis" registradas durante 1995. En la medida en que la agudización del conflicto con el Perú, la crisis energética y el deterioro del clima político y de las expectativas de los agentes económicos, derivado del escándalo de los gastos reservados, han incidido decisivamente también sobre el conjunto de la economía, se ha conformado una clara situación recesiva, cuyo reconocimiento oficial ha sido el ofrecimiento de una línea de crédito de reactivación, promovida por el Presidente de la República a fines del mes de enero, conjuntamente con otras medidas orientadas a paliar el impacto de la crisis energética sobre los sectores productivos y comerciales. En las últimas semanas, el debate entre los gremios empresariales y los miembros del Frente Económico se ha centrado sobre el alcance, la distribución y las condiciones, en las que se canalizarían dichos recursos.

La prolongación de una situación de fragilidad financiera y de elevadas tasas de interés, la ineficacia de varios intentos por superarla; la amenaza latente de presiones acrecentadas sobre el tipo de cambio; y, los obstáculos que han enfrentado las reformas al marco legal que rige la operación de las entidades financieras, determinan profundas y duraderas repercusiones, tanto sobre el funcionamiento del sistema, como sobre el conjunto de la economía.

Por otro lado, la reactivación de las luchas reivindicativas de algunos sectores (ver el detalle en la sección polí-

tica de esta coyuntura), han multiplicado las presiones que enfrenta un régimen ya muy debilitado; y, han generado temores de un relajamiento de la "disciplina fiscal", en una repetición del clásico "ciclo político del gasto público. Otra posibilidad es la de que los inevitables reajustes presupuestarios, se centren en el recorte de la escasa inversión pública prevista para este año (menos del 6.5% del PIB) y en reducir aquellos gastos que no se consideran prioritarios, como los rubros sociales, profundizando aún más las tendencias recesivas y el deterioro de la situación económica y social de una gran parte de los hogares ecuatorianos

En la presente entrega, se analizarán los temas antes esbozados, tratando de identificar las tendencias más relevantes, de mediano y largo plazo, que se derivan de ellos; al igual que su impacto inmediato en la economía y la sociedad ecuatorianas.

ENTORNO MACROECONOMICO Y DEBILIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO

El esquema de política de ajuste adoptado por el presente Gobierno, que prioriza la reducción de la tasa inflacionaria sobre la base de una drástica política fiscal y el manejo regulado del tipo de cambio, (en calidad de ancla del modelo), unida a una política monetaria restrictiva, deriva inevitablemente en la existencia de las tasas de interés prevalecientes en el mercado.

Efectivamente, salvo un corto período entre fines de 1993 y la primera mitad de 1994, en el cual las tasas reales de interés se situaron entre el 10 y el 15 por ciento, la mayor parte del tiempo se registraron tasas activas reales superiores al 25%, alcanzando niveles

de alrededor del 36%! en las últimas semanas.

Las tasas pasivas también han seguido una evolución similar, generando una clara tendencia a la reducción del excesivo margen que venían cobrando los bancos privados por su intermediación.

Con tales tasas reales de interés, las actividades productivas y comerciales que demandan crédito resultan seriamente afectadas; ya que los niveles de rentabilidad esperada no les permiten cubrir dichos costos financieros, más aún en condiciones de una economía en proceso de desaceleración o franca recesión. La principal víctima del esquema de política aplicado es la inversión productiva, ya que los agentes económicos, e incluso las propias empresas productivas, tienden a canalizar la mayor parte de sus excedentes hacia la inversión financiera, por su elevada rentabilidad.

Se generaliza, en consecuencia, el predominio de la órbita financiera; y, un ambiente crecientemente especulativo y rentista poco propicio para las inversiones productivas y de largo plazo. Esta tendencia puede mantenerse, siempre y cuando las entidades que conforman el sistema financiero continúen recibiendo flujos crecientes de recursos.

En el esquema de política económica descrito anteriormente, el crecimiento de la oferta monetaria se alimentó, hasta fines de 1994, como en toda América Latina, fundamentalmente con la monetización de los flujos

externos de capitales, atraídos precisamente por la estabilidad cambiaria y las altas tasas de interés, ya que se mantenía un estricto control del crédito interno neto, principalmente mediante la acumulación de depósitos del sector público no financiero en el Banco Central. Esos recursos de origen externo, conocidos como capitales golondrina, son principalmente de corto plazo y corresponden en gran medida a capitales fugados que retoman y tienen una marcada aversión al riesgo.

La afluencia de ese tipo de capitales, que a veces asume incluso la forma de inversión extranjera ¹, fue muy importante en los años 1993 y 1994, permitiendo el rápido incremento de la reserva monetaria internacional del país, la misma que a fines de 1994 llegó al récord histórico de 1.711,7 millones de dólares.

La entrada de capitales del exterior y el consiguiente incremento de los depósitos, permitió una rápida expansión del crédito concedido por todo el sistema financiero, pero en particular por los bancos privados, en un verdadero "boom" del crédito.

Efectivamente, en cada uno de los dos años mencionados, el crédito concedido por los bancos privados creció, en términos nominales, con tasas de alrededor del 87%, equivalentes a un aumento real del 42% en 1993 y del 60% en 1994. Para apreciar la magnitud de la expansión del crédito bancario, cabe recordar que el volumen real de crédito concedido por el sistema bancario había disminuido significativa-

1. La balanza de pagos del país, elaborada por el Banco Central, no incluye un registro adecuado de estos flujos, los cuales por definición son difíciles de seguir, más aún en un período en el que predominan las transferencias electrónicas de fondos. El movimiento de cambio extranjero permitiría analizar su evolución, pero dicha información no se publica.

mente, en términos reales, en el período 1988-1990, recuperándose en los dos años siguientes, al crecer en 26.7% y 6.6%, en 1991 y 1992, respectivamente.

Más aún, el vigor del crecimiento del ahorro financiero y del crédito en 1994, implicó entregas netas de recursos hacia los deudores (el crédito crecía más que la tasa de interés activa), quienes podían refinanciar incluso el pago de sus intereses.²

Al presentarse los conocidos tres shocks de 1995: uno de carácter no controlable, la ruptura de hostilidades bélicas entre Ecuador y Perú a comienzos del año; y, dos bajo directa responsabilidad del gobierno: la crisis energética y la crisis política derivada de los conflictos relacionados con la corrupción; progresivamente se fue minando la confianza de los inversionistas en la seguridad que ofrecía el país. Los flujos fueron reduciéndose, se pospusieron proyectos de inversión previstos y finalmente llegaron a registrarse salidas de capitales.

Este movimiento, unido a la persistencia de una restrictiva política monetaria, coherente con la obsesión de continuar reduciendo la inflación, produjo una importante disminución del ritmo de crecimiento del crédito, que, sin embargo, aumentó un 25%, en términos reales en 1995. Se produjo, en consecuencia, el fenómeno descrito en la literatura financiera como "credit crunch", es decir un drástico recorte de las corrientes crediticias.

Ese menor volumen de crédito y la elevación de las tasas reales de interés, generó problemas en las empresas y otros agentes que se habían endeudado significativamente; al igual que en aquellos bancos u otros intermediarios financieros cuya estrategia implicó una rápida expansión del crédito. Generalmente, cuando se produce un boom del crédito, muchas instituciones financieras tienden a relajar el rigor de sus análisis sobre la solvencia de sus clientes, lo que deriva en el deterioro de la calidad de su cartera.

Por lo tanto, se produce la rápida elevación de la cartera vencida de las entidades del sistema financiero, la misma que a fines de 1995 sería de 5.04%, frente al 3.44% registrado en 1994. Vale anotar, sin embargo, que las entidades financieras han renovado una parte de su cartera en los últimos meses del año, para reducir los índices de cartera vencida y presentar una mejor imagen. Son conocidos algunos mecanismos, relacionados tanto con el manejo contable que realizan las instituciones financieras, como con las subsidiarias establecidas en mercados "off-shore", que sirven para "maquillar" la información y presentar la situación que se considere más adecuada.

Es importante destacar la evolución de las tasas reales activas de interés, aplicadas por los bancos privados, considerando como la más representativa a la que se aplica en las operaciones de hasta 90 días. Dichas ta-

2. Ver un análisis más amplio de este proceso en: "El rompecabezas del número de bancos, el crédito y la tasa de interés", en la revista EKOS, del 15 de diciembre de 1995, pp. 24-35.

sas se mantuvieron, en promedio, alrededor del 8%, en el período julio 1993- abril 1994, mes en el llegó cerca del 5%; prácticamente se duplicó en el período mayo 1994-enero 1995, con un promedio de 16.18%: y alcanza un nuevo nivel, a partir del conflicto bélico con el Perú ³, (superó el 35% en los meses de febrero y marzo de 1995), registrando un promedio de 28.59%, entre febrero y diciembre de ese año. En el segundo semestre de 1995, se presenta una clara tendencia alcista, llegando sobre el 30% en diciembre de 1995.

En definitiva, se ha establecido una suerte de equilibrio, absolutamente frágil, entre las tasas de interés y la cotización del dólar, cuyas oscilaciones determinan corridas especulativas o la persistencia de elevadas tasas reales de interés. Las operaciones masivas que realizan los bancos privados y otras entidades financieras, son el vector principal que define dicha inestabilidad.

La mayor flexibilidad en las fluctuaciones del tipo de cambio, a la que se vió forzado el régimen, en dos ocasiones durante 1995, dentro del esquema de bandas significó: devaluar en 3.1% el punto medio de la banda cambiaria, a fines de octubre de 1995; ampliar hasta un 10% el ancho de la banda y acelerar el ritmo de devaluación de su punto medio, del 12% al 16.5%, en ese

mismo mes; y eliminar todas las prácticas de cambio múltiple (en junio de 1995).

A pesar de ello, las inestabilidades acumuladas y el deterioro de la confianza de los agentes económicos en la viabilidad del régimen y de su política de defensa del sucre; al igual que el deseo de realizar ganancias extraordinarias, por parte de varias entidades financieras y otros agentes, que habían acumulado tenencias en dólares, determinaron la persistencia de presiones especulativas y llevaron al dólar, muy cerca del límite superior de la banda, cuando no lo superaba.

Efectivamente, los depósitos en moneda extranjera, en el sistema bancario privado y en el Banco Nacional de Fomento, incluidos dentro del cuasidinero, pasaron de 397 millones de dólares en diciembre de 1994, a más de 736 millones en diciembre de 1995, lo que representa un incremento de 85.5%.⁴

En consecuencia, la política monetaria aplicada por las autoridades, en su afán de alcanzar la reducción del ritmo inflacionario; unida al manejo del tipo de cambio, están entre los principales factores que determinan el nivel alcanzado por las tasas de interés reales.

Otros factores son: la debilidad de la estructura de supervisión de los in-

3. En ese período, y más tarde, al agudizarse el conflicto político, el Banco Central orientó sus operaciones de mercado abierto, hacia tasas muy altas en el mercado interbancario, como forma de castigar y desestimular la corrida hacia el dólar.

4. Banco Central del Ecuador, Información Estadística Mensual, No. 1.727, enero 31 de 1996.

termediarios financieros con que cuenta el país; y, las características estructurales del sistema financiero.

Debilidades de la estructura de supervisión

Las entidades que operan en el mercado financiero y de valores del país están sometidas, sea al control de las Superintendencias de Bancos (la mayoría de las entidades del sistema financiero), sea al de la Superintendencia de Compañías (en el caso de las Casas de Valores, Administradoras de Fondos y Fondos de Inversión, entre las más importantes).

Esta duplicidad de responsabilidad supervisora ocasiona un primer nivel de ineficiencia, en la medida en que las innovaciones financieras y la acción de las diversas entidades involucradas tiende a situarlas en campos muchas veces no especificados en las disposiciones legales vigentes. Por otro lado, existen vacíos en el marco regulatorio o aspectos reglamentarios y de manejo contable, no claramente delimitados, que son aprovechados por las entidades financieras y de valores.

Además, pese a las buenas intenciones de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y de su reglamento, promulgados en el primer semestre de 1994, en los que se plantean aspectos tan relevantes como: la vigilancia preventiva; la constitución de un centro de información financiera, abierto al público; y se establece un plazo de seis meses, para que la Superintendencia de Bancos adapte su estructura y organización, a fin de

cumplir adecuadamente las labores de supervisión y control. En la práctica se ha avanzado muy poco.

Los problemas que enfrentaron numerosas entidades financieras y de valores, especialmente en el mes de diciembre pasado, evidenciaron las deficiencias de las instancias supervisoras, así como la magnitud de las tensiones acumuladas en el sistema, derivadas, entre otros aspectos, de: la insuficiente liquidez, una errónea apreciación de la duración de la expansión del crédito, una mala gestión empresarial; y, el manejo doloso de los recursos captados del público.

Efectivamente, en los últimos meses se han multiplicado las quiebras abiertas de varias entidades financieras, incluyendo en algunos casos la fuga de sus principales ejecutivos, especialmente de sociedades financieras y casas de valores (Cavalgsa, Finanvalores, Verfinsa e Internil, situada, esta última, entre las primeras cinco sociedades financieras; así como de algunas entidades financieras informales, Finangrup entre otras). Se han producido fusiones forzosas, para constituir el Banco Mercantil Unido (integrado por Ecuafactor, Defactor, Parfinsa, Comoditocorp y Finanser); y se ha registrado la fusión de siete financieras con ciertos bancos, así como la disolución de financieras como Ecuacorp y, probablemente de Filasa, debido a serias irregularidades en el cambio de cheques dólares en el Banco Central, y por pérdidas incurridas en la estafa realizada a ENAC, con certificados de depósitos de arroz, respectivamente.⁵

5. Un análisis muy detallado de estos procesos se incluye en Análisis Semanal: "Al filo de la navaja", No. 48 de diciembre 18, 1985 ; y "Los bancos absorben pequeñas financieras", No. 06, de febrero 14 de 1996.

La primera respuesta de las autoridades económicas consistió en agilizar las operaciones de tesorería (antes denominados créditos de liquidez): créditos de corto plazo, con tasas de interés relativamente elevadas, previstos en la Ley de Régimen Monetario, destinados a ayudar a las entidades con problemas de liquidez (artículo 24) y a las que enfrentaban importantes retiros de depósitos (artículo 25). Por estos dos conceptos se canalizaron a 28 entidades financieras (incluyendo 5 bancos), un monto de 450.000 millones de sucres, cifra que a fines de febrero se acercaba a los quinientos mil millones.⁶ En los casos permitidos por la ley, se renovaron estos créditos; y, se planteó una reforma legal que amplía a las sociedades financieras los créditos, amparados por el artículo 25.

Se agilizaron también los procesos de fusión y absorción de entidades en dificultades, sin el total acuerdo de las autoridades, algunas de las cuales propugnaban el más crudo saneamiento por el mercado. Se dictó una resolución del Consejo de Valores elevando a 200 mil UVC el patrimonio mínimo que debían cumplir las Casas de Valores, en forma gradual a lo largo de este año. Esta disposición se dejó suspensa ante el reclamo de las entidades afectadas que acusaban la orientación concentradora de la medida.

Finalmente, en una resolución insólita, se decidió prohibir la publica-

ción de las tasas de interés por parte de las entidades financieras, considerando que ello propiciaba una competencia desmedida y la permanencia de elevadas tasas de interés! Curioso enfoque de mercado, opuesto completamente a la transparencia que debería primar en él, que se complementa con una clara predisposición a reducir el sistema financiero a un pequeño número de grandes entidades, en lugar de garantizar el libre ingreso y salida del mismo, como se establece en la reforma financiera, promovida por el propio régimen.

Por otro lado, el 29 de enero, el Presidente de la República anunció una línea de crédito de reactivación, por un monto total de 1 billón de sucres, con plazos de hasta siete años, orientada a permitir la reestructuración de pasivos de empresas productivas. Un mes más tarde, los préstamos aún no se iniciaban; y, los recursos realmente disponibles correspondían a menos de 500 mil millones, provenientes de la utilización del valor correspondiente a 2 puntos del encaje bancario, congelados en el Banco Central; y a una probable emisión de papeles por parte de la Corporación Financiera Nacional, previa la aprobación de las reformas propuestas al Congreso.⁷

Luego de una larga disputa en torno al tipo de tasas de interés que debía aplicarse, así como sobre el carácter subsidiado o no del 45% propuesto

6. La distribución de tales recursos se realiza en función del patrimonio técnico de cada entidad, por lo cual se registra una clara concentración (superior al 70%), principalmente en los bancos partícipes, ya que ellos cumplen requerimientos dos veces más grandes que los de las sociedades financieras.

7. Ante la demora del Congreso, se optó finalmente por una resolución de la Junta Bancaria, autorizando esa emisión.

por los gremios empresariales, las autoridades económicas impusieron su criterio de que la base debería ser la tasa básica referencial del Banco Central (51%), más cuatro puntos de margen de intermediación, ya que los créditos se canalizarían por la Corporación Financiera Nacional a través de la banca privada.

Una vez definidas estas reglas, los bancos privados (especialmente los más grandes), quienes se beneficiarán con el mejoramiento de sus carteras, con la inyección de recursos y con los márgenes de intermediación, acordaron reducir las tasas de interés que venían aplicando, en particular en sus créditos corporativos.

Esta discusión ha permitido clarificar algunas características del funcionamiento de los sectores empresariales del país: una aparente contradicción de los sectores comerciales y productivos, con las entidades financieras (parcial, en razón de las articulaciones estructurales que existen entre tales sectores y los vínculos que los relacionan, en particular las inversiones financieras de los primeros en las segundas), por los altos niveles de las tasas reales de interés; el carácter cuasi-oligopólico del manejo de dichas tasas por parte de los bancos más grandes del país, quienes han evidenciado la concertación que realizan para su determinación; y, que, a pesar de la "modernización", el recurso al apoyo estatal sigue ocupando un lugar privilegiado entre las herramientas con que cuentan ciertos sectores empresariales.

De cualquier manera, a comienzos de marzo, comenzaron las operaciones de la línea de reactivación, con los recursos propios disponibles (450 mil millones), existiendo gran interés de muchas empresas, principalmente industriales, por replantear sus pasivos, ampliando el plazo y reduciendo la tasa de interés.

Características estructurales del sistema financiero

Como se mencionara en anteriores análisis de coyuntura ⁸, el mercado financiero se caracteriza por su alta concentración, siendo los bancos privados el segmento más importante del sistema. Así, a fines de 1995, la banca privada manejaba cerca del 70% del total del ahorro recogido por el sistema financiero nacional, dejando en un lugar secundario, pese al dinamismo de los últimos dos años, a las compañías financieras (con casi un 9%); mientras las Mutualistas, el Banco Nacional de Fomento, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, y otros intermediarios financieros presentan porcentajes mucho menores.

Más aún, entre los propios bancos privados persiste y tiende a consolidarse un alto nivel de concentración, a pesar del incremento del número de instituciones operado en los últimos meses. Efectivamente, los bancos que operan en el país han pasado de 31 en 1986, a 40 a comienzos de 1996; preveyéndose todavía nuevas incorporaciones. Los tres bancos más grandes del país, en términos de depó-

8. Ver especialmente Ecuador Debate No.34, abril de 1995.

sitos totales, operaciones; y activos más contingentes, a diciembre de 1995 (Filanbanco, Pacífico y Pichincha), representaban en cada uno de esos rubros alrededor del 38%, los 10 bancos más grandes representaban a su vez más del 75% de dichos conceptos.

De acuerdo a su patrimonio, los cinco bancos más grandes del país representaron más del 53% del total del capital y reservas de los bancos privados a fines de 1995; correspondiéndole más del 73% a los 10 bancos más grandes. En definitiva, es claro que cerca de las tres cuartas partes del negocio financiero está en manos de la cuarta parte de las entidades. Cabe recordar, sin embargo, que, pese a la internacionalización reciente de algunos bancos ecuatorianos, en el concierto latinoamericano continúan ocupando un lugar secundario.

Las autoridades económicas y algunos analistas han planteado la necesidad de reducir el "excesivo número de entidades financieras", dado el tamaño del mercado; otros afirman que es preciso priorizar el análisis de la eficiencia de las diversas entidades. Un estudio reciente concluye que "el problema no es tanto el número de entidades sino la concentración que existe"⁹; señala además, que los datos disponibles permiten afirmar que han mejorado los índices de eficiencia de los bancos privados, de todo tamaño; y, que es imprescindible hacer cumplir las disposiciones vigentes, en términos de la capitalización de las entidades financieras. Efectivamente, a diciembre de 1995, 13 bancos, entre los que se incluían dos de los más grandes, no lo hacían.

De cualquier forma, las características estructurales del sistema financiero antes enunciadas habrían propiciado, especialmente en 1995, una aguda competencia entre los bancos, por los recursos escasos, que se expresaría en la elevación de las tasas de interés, afectadas también por los altos costos operativos de ciertas entidades. Los factores anotados elevan los costos de captación de los bancos, abonan al deterioro de sus carteras y configuran un entorno de profunda fragilidad financiera.

Su amplitud está determinada por la articulación entre la evolución macroeconómica, las debilidades e ineficiencias del marco institucional y reglamentario de la supervisión; y, las características estructurales del sistema financiero.

Cabe destacar, sin embargo, que el fenómeno de las crisis bancarias no es exclusivo del Ecuador, sino que está presente hoy mismo en varios países latinoamericanos, pero con particular agudeza en México y Venezuela. La preocupación por sus efectos llevó al Banco Interamericano de Desarrollo a auspiciar una conferencia sobre el tema, en Washington, en la primera semana de octubre del año pasado.

En una de las ponencias presentadas en dicho evento, se establece la mayor severidad de las crisis bancarias en América Latina, frente a similares en los países industrializados, dada la fragilidad de sus sistemas financieros; la necesidad de fortalecer significativamente las estructuras de supervisión y el rol de los mercados; y, la necesidad de transitar de una política basada en el manejo del encaje, ha-

cia la exigencia de requerimientos de niveles patrimoniales, en relación con los activos ponderados por riesgo, de cada institución.¹⁰

La evolución probable de la crisis bancaria ecuatoriana dependerá de la dinámica con la que se inyecten u utilicen los recursos para la reactivación; del grado de confianza que las autoridades económicas puedan generar y mantener en las entidades financieras y en otros sectores empresariales; del fortalecimiento de las estructuras de supervisión; y, sobre todo, de la evolución del entorno macroeconómico, especialmente en lo que respecta al nivel inflacionario y las cuentas fiscales.

SE CUMPLIRA EL CICLO POLITICO DEL GASTO PUBLICO?

Desde fines de 1995 y en lo que va de 1996, se registraron una serie de presiones de carácter gremial, orientadas a lograr reivindicaciones fundamentalmente de carácter económico. Entre ellas se destacan las de los choferes, maestros fiscales, servidores públicos, trabajadores carcelarios y trabajadores de la salud. También se han presentado varios movimientos de entidades de carácter local o regional, reclamando mayores recursos estatales para su funcionamiento.

El gobierno, en el último semestre de su gestión, debilitado seriamente por el problema de los gastos reservados y por su ineficacia frente a la crisis energética, concedió más de lo que solicitaban los gremios del transporte; y,

fue cediendo en casi todos los conflictos, a pesar de que partía siempre con una posición rígida. Su limitada capacidad negociadora se evidenció nuevamente, abriendo serias dudas respecto a su reiterado compromiso con la disciplina fiscal.

Así por ejemplo, el costo de los incrementos salariales concedidos a los servidores públicos significa egresos adicionales superiores a los 700 mil millones de sucres.

Por otro lado, con el fin de calmar las crecientes protestas de numerosos sectores, por la prolongación de la crisis energética, a fines de enero, el gobierno redujo en 29% el precio del diesel, permitió su libre importación y redujo el arancel correspondiente del 135% al 50%; disminuyó igualmente el precio del bunker y mantuvo la vigencia del subsidio al diesel utilizado para generación eléctrica. Estas medidas, que recibieron una respuesta favorable de los sectores beneficiados (básicamente la pesca y varias ramas industriales que utilizan esos insumos, en forma directa o en la generación), significan un sacrificio fiscal de 440 mil millones de sucres.

No obstante, las autoridades económicas han manifestado que el fisco no se vería afectado, ya que todo se manejará dentro del presupuesto general del Estado, pasando los recursos necesarios del gasto de inversión al gasto corriente. En otras palabras, el gobierno deberá renunciar a terminar obras iniciadas, menos aún comenzará nuevas obras, pese a que estaban contempladas en el presupuesto para

10. Resumen incluido en la revista Gestión No.20, de febrero de 1996, páginas 43 a 46.

1996. La inversión del sector público prevista para este año, reducida apenas a 6.1% del PIB, una de las más bajas de los últimos años, tampoco se cumplirá.

En consecuencia, parece existir una tendencia gubernamental a reproducir el ciclo político del gasto ¹¹, aunque sus réditos no se recojan inmediatamente; el límite estaría determinado por el monto asignado para inversión pública, cuya reducción aceptan sin problema, ya que encaja plenamente con la ortodoxia aplicada.

El último esfuerzo emprendido por el gobierno en el ámbito fiscal, dentro de la reforma tributaria, se relaciona con el impulso a la facturación generalizada, que entraría en operación en mayo próximo, como mecanismo para reducir la evasión fiscal, en particular de los impuestos a la renta y al valor agregado, pasándola del 60% estimado actualmente, a un 30%.

Los niveles de evasión tributaria en el Ecuador están entre los más altos de América Latina y han crecido en los últimos años, además, existe un consenso cada vez más amplio, sobre la necesidad de ampliar la base tributaria y darle un contenido más equitativo a su distribución, en lugar de crear nuevos tributos.

El gobierno sigue basando buena parte de su estrategia fiscal, en el mantenimiento del reajuste mensual de los precios internos de los combustibles, a pesar de que se han superado

los niveles internacionales y en flagrante contradicción con su enfoque de mercado.

SE GENERALIZA TENDENCIA RECESIVA

El impacto de las crisis financiera y energética, sumado a las restricciones fiscales, configura un cuadro recesivo que cubre a la mayoría de sectores económicos, desde la agricultura hasta diversas ramas del comercio y servicios.

Entre las actividades más afectadas, además de la fuerte caída del sector "electricidad, gas y agua", estarían: la construcción, cuya evolución se asocia directamente con la tendencia de la inversión (pública y privada); ciertas ramas de la industria manufacturera, que han sufrido el impacto de la apertura externa de la economía ecuatoriana, entre las cuales estarían las ramas: textil, industrias del cuero (en especial calzado), segmentos de la metalmecánica; y, la industria licorera; unido a tasas de crecimiento muy inferiores a las de 1994, en el resto de ramas.

Es importante destacar que el consumo anual de energía eléctrica (considerado como un buen reflejo de los niveles de actividad económica), creció en 1995, en los sectores industrial y comercial, apenas en 1.1% y 5.4%, respectivamente, frente a incrementos de 11.6% y 17%, respectivamente, en 1994.¹²

11. Schuldt J.: Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994, ILDIS, Quito, 1994.

12. Datos provisionales, incluidos en el boletín No. 80, Estadística Mensual del Mercado Eléctrico, Dirección de Planificación y Tarifas, INECEL, febrero de 1996.

Vale anotar, sin embargo, que existen ciertas ramas de la industria (productos del mar, químicos y farmacéuticos), al igual que rubros primarios no tradicionales (principalmente flores, frutas y hortalizas), que han crecido en 1995, gracias al dinamismo de sus ventas externas, dirigidas en particular a Colombia.

El sector petrolero, cuyo crecimiento fue crucial dentro de la estrategia del gobierno en 1993 y 1994, habría registrado en 1995 una tasa de crecimiento sustancialmente menor; explicada fundamentalmente por la drástica reducción en las inversiones previstas, así como por la falta de labores de mantenimiento de pozos y otra infraestructura básica para su funcionamiento.

Las prioridades del ajuste fiscal que ha llevado el gasto en salud por debajo del 4% del PIB, frente a más del 10% de hace diez años; y, muy lejos de la norma legal que plantea un 30%; han postergado indefinidamente la mayor parte de los planes de inversión previstos por Petroecuador y sus filiales, y descuidado los trabajos de mantenimiento y provisión de repuestos, conspirando contra la principal fuente de ingresos de divisas para el país y de recursos para el sector público. Es una repetición de la estrategia de ablandamiento y deterioro, previa a su privatización, aplicada en los casos de Ecuatoriana, Incel, Emetel, Aztra, etc.

En lo que respecta al ritmo inflacionario, los dos primeros meses de este año han continuado la tendencia a tasas mensuales cada vez más altas, iniciada en octubre de 1995,

acumulando una tasa anual de inflación, a fines de febrero, de 23.7%.

PERSPECTIVAS PARA LA TRANSICIÓN

La persistencia de varios de los factores antes analizados, la fragilidad financiera y altas tasas de interés entre los más importantes, en lo que resta del presente gobierno; unida a la incertidumbre y expectativas propias de un cambio de régimen, vuelven poco probable el logro de las metas establecidas en el programa económico presentado en diciembre de 1995: crecimiento del PIB entre 2.5% y 3.5%; inflación entre 17% y 19%, para fines de 1996 (18 a 20% a junio), y equilibrio de las cuentas fiscales.¹³

Cabe recordar que, a comienzos de diciembre de 1995, las autoridades económicas cancelaron el acuerdo stand-by que mantenía el país con el FMI, ante la imposibilidad de lograr las metas fijadas. El programa actual, con metas cuantitativas periódicas, entra en la modalidad de monitoreo por parte del FMI, sin ningún apoyo financiero, ni tampoco su aval frente a instancias financieras internacionales.

Por otro lado, la reactivación de las tensiones inflacionarias registrada en lo que va del año, será alimentada en los próximos meses por los aumentos de tarifas públicas previstas en el programa económico (luz, agua, teléfono), cuya repercusión en los costos de producción será relevante; así como por la vigencia y, más aún, el aumento, del ritmo de las revisiones mensuales de los precios de los combustibles, en la medida en que, desde

13: Ver Ecuador Debate No.36.

enero, se ha elevado el precio referencial de exportación, utilizado para el cálculo de las tarifas (de 13 a 14 dólares); y se prevee revertir, a lo largo del primer semestre, la reducción de las tarifas ad-valorem sobre las gasolinas registrada en julio de 1995.

Los ingresos por exportaciones petroleras en 1996, serán menores, no sólo por la reducción prevista en los precios internacionales del crudo, sino por la baja probable de la producción y de los volúmenes exportables, debido al impacto de la falta de inversiones en mantenimiento de pozos y otras obras de infraestructura.

La pequeña reactivación de la inversión pública, prevista inicialmente para 1996, se ha esfumado en las últimas concesiones del gobierno frente a diversos movimientos reivindicativos; y, fuera de los esfuerzos para reducir la evasión fiscal, pueden esperarse pocos avances en las reformas estructurales del sector público, que será tarea fundamental del próximo gobierno.

No se aprecian tampoco, en el horizonte inmediato, razones para que el sector empresarial dinamice iniciativas de inversión productiva que en los últimos tres años han sido escasas. Es poco probable además, que la inversión privada se reactive dramáticamente en el último cuatrimestre, sea cual fuere el próximo régimen.

La recuperación del poder adquisitivo de los salarios a comienzos del año, será corroida progresivamente por las presiones inflacionarias antes anotadas.

En consecuencia, el impulso de las exportaciones aparece como la única alternativa para dinamizar relati-

vamente la economía. De hecho, el gobierno ha presentado como su éxito, el comportamiento del sector externo en 1995, destacando el incremento de las exportaciones no tradicionales y de ciertos rubros industrializados.

Los segmentos dinámicos de las exportaciones ecuatorianas, a pesar de su crecimiento reciente, siguen representando una pequeña parte dentro del total. La incidencia de las oscilaciones, de la demanda y de los precios, de un reducido número de productos primarios en el mercado mundial, sigue siendo decisiva para nuestras exportaciones, en razón de la reprimarización registrada en la economía ecuatoriana.

Los resultados globales alcanzados se explican, también, por la gran expansión de los volúmenes vendidos, para compensar la caída de los precios, como en el caso del banano; o por la tala masiva de árboles operada en los últimos meses. El carácter poco sustentable de dichos comportamientos, no entra dentro de los cálculos macroeconómicos.

En suma, las perspectivas para el resto del año son muy inciertas; con seguridad no se alcanzarán las metas planteadas por el gobierno; y por ende no se presentará un mejoramiento del difícil panorama económico y social prevaleciente.

Es fundamental, por lo tanto, no quedarse entrampado en el corto plazo de la estabilización y en el cumplimiento o no de las metas; sino considerar prioritariamente la real situación de las actividades productivas, con el cuasi-estancamiento del sector industrial, el escaso dinamismo de la inversión (salvo la de ciertos segmentos del sector agropecuario) y la limitada

incorporación de nueva tecnología; la reducción del empleo público (más de 42.000 plazas en los últimos años; están previstas 2.000 mil menos para 1996) y la bajísima generación de nuevos puestos por parte del sector pri-

vado, frente a una demanda creciente. Son precisamente tales tendencias las que provocan un constante deterioro de la calidad de la vida y el crecimiento de la pobreza en el país, con sus secuelas de violencia y corrupción.



NUEVA SOCIEDAD

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 1995
Director: Heidulf Schmidt

No. 140
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: *Tomás Moulián*, Las condiciones de la democracia. *Arnold Antonin*, Haití. ¿Revolución o tutelaje? APORTES: *Jennifer McCoy* y *William C. Smith*, Desconsolidación o reequilibrio democrático en Venezuela. *Gunther Dietz*, Zapatismo y movimientos étnico-regionales en México. *Sergio Zermeño*, Zapatismo, región y nación. TEMA CENTRAL: COMPUTADORAS, TELEVISORES Y POLITICA(S): *Jesús Martín Barbero*, La comunicación plural. Paradojas y desafíos. *Antonio Pasquali*, Reinventar los servicios públicos. *María Cristina Mata*, Interrogaciones sobre el consumo mediático. *Rafael Roncagliolo*, De las políticas de comunicación a la incomunicación de la política. *Alejandro Piscitelli*, ¿Hay vida después de la televisión? *Peter Waterman*, El movimiento obrero internacional y la comunicación por computador. *César Ricardo Siqueira Bolaño*, Economía política, globalización y comunicación. *Christian Ferrer*, *Taenia saginata* o el veneno en la red. LIBROS.

SUSCRIPCIONES: (Incluido flete aéreo) Anual 6 No.: América Latina US\$ 50. Resto del mundo US\$ 80. Venezuela Bs. 2.800. Biental 12 No. América Latina US\$ 85. Resto del mundo US\$ 145. Venezuela Bs. 5.200. Pagos: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela.

Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones

Coyuntura Política

Revista de Opinión y Análisis Político

Realidad del ajuste define las opciones políticas

Hernán Ibarra

Al irse evidenciando con mayor nitidez el ajuste, las propuestas de los candidatos giran alrededor del papel del Estado y el mercado. La realidad del ajuste impone una seria limitación a la realización de promesas. El imaginario y los programas políticos tienen que ser reformulados en función de lo que la realidad sugiere. Esto repercute también en el espacio político.

Las elecciones de mayo, en las que se elegirán los dos candidatos presidenciales triunfadores para la segunda vuelta electoral, así como la configuración de un nuevo parlamento y cargos seccionales, tienen lugar en un nuevo ciclo político caracterizado por la decadencia de los partidos políticos y la irrupción todavía controlada de los independientes.

El clima previo a la campaña electoral estuvo definido por los resultados de la consulta popular de noviembre de 1995. El contenido de la consulta, con once preguntas, se dirigía a promover la reforma política. Pero el contenido básico de la confrontación, giró en torno a la reforma del sistema de seguridad social, y a la desregulación laboral en el sector público. Otros aspectos planteados en la consulta tenían que ver con el proceso de descentralización

del Estado, la elección de diputados distritales y la disolución del actual parlamento para procesar la reforma constitucional.

Planteadas la aceptación o rechazo de un conjunto de reformas legales, se tuvo como resultado el triunfo del NO con un 58% de la votación a nivel nacional, pero con importantes matices regionales. Esto fue interpretado por el gobierno como un rechazo a las políticas de modernización, mientras que los sectores adversarios al ajuste, miraron en la consulta un respiro para diferir las reformas económicas y políticas. Sin embargo, el aplastante triunfo del SI en Guayaquil, evidenció una vez más la dirección de la empresa privada sobre la opinión pública de la ciudad. Y coincide con la hegemonía socialcristiana sobre el electorado guayaquileño.

Es muy difícil descifrar en el NO aquello que tiene que ver con el rechazo a la gestión del gobierno de una oposición a la reforma política. Del mismo modo que en el SI, que recogió corrientes de apoyo del más diverso signo ideológico, existieron opciones matizadas. De allí que la consulta vino a manifestar de otro modo la ambigüedad en que se mueven las opciones de reforma en el país.¹

De manera que la consulta fue parte del conflicto político y social que allinea fuerzas y grupos sociales en tomo al ajuste. Se evidencia la reanimación de una tendencia de resistencia al ajuste en la que se encuentran involucrados básicamente los sindicatos del sector público, sectores étnicos organizados y las Fuerzas Armadas. Por otro lado, se fortalece el rol de gremios empresariales y la proyección de empresarios hacia la arena pública, no solo como caja de resonancia de posturas políticas de partidos. Se sostienen teórica e ideológicamente posiciones proclives al ajuste y de crítica al Estado, junto a la negociación de intereses sectoriales que revelan una búsqueda de apoyos y protección estatales.

El nuevo ciclo político tiene como sus rasgos más importantes: el predominio de empresas electorales; la presencia de los independientes; la influencia notoria de grupos económicos y de presión en la definición de programas y candidatos; y, la llegada de demandas provenientes de factores étnicos y religiosos. Las características más importantes a diferenciar respecto

al anterior ciclo político que ha concluido, es decir, el período 1978-1994, tienen que ver con el rol predominante de los partidos, la mayor participación política de la población; y, la trama ideológica y política que suponía la presencia de grandes corrientes políticas de opinión.

Se debe enfatizar que el nuevo ciclo político tiene como elementos constitutivos la **vigencia y reactualización de antiguas formas de hacer política**. En este sentido, el patrimonialismo, el regionalismo, el personalismo y el clientelismo emergen junto a los mecanismos de marketing político. Son antiguas formas de hacer política en una época de descrédito de la política. Por este motivo se encuentra constantemente la presencia de políticos que dicen estar en contra de la política o reniegan de la política. Por paradójico que parezca, se hace política proclamando estar en contra de ella.

El reclutamiento de electores en las grandes ciudades, ha tenido siempre que recurrir a intermediarios que tienen algún tipo de mecanismos de relación y control de la población. La ampliación de la población disponible para votar ha corrido paralela a los mecanismos crecientes de organización y redes informales de captación del voto. Los mecanismos clientelares tienen una larga historia en la política ecuatoriana. Esto también ha sido correlativo a la baja institucionalización de los partidos políticos.

El reciente caso de María Luisa Endara ("Mamá Lucha"), es una constatación de las prácticas clientelares.

1. Acerca de las diversas interpretaciones de la Consulta de noviembre véase: **Los resultados de la consulta popular en el Ecuador**, FLACSO, Quito, 1995.

De una mujer que controlaba el funcionamiento de los mercados quiteños, organizaba a los informales y hacía pactos con políticos. Su expresión: "La política es sucia pero a mí me ha gustado mucho la política" ², revela una ancestral práctica de las formas de reclutamiento y las modalidades de organización de los electores. En efecto, existe una sociedad sumergida en la que funciona un tipo de poderes despóticos que, sin embargo, tienen sus propias reglas y modos de legitimarse. En la cúspide se hallaba ella con su parentela más cercana. Una familia ampliada que generaba una cadena de poder. Entonces, lo que hay es una "sociedad" popular que tiene sus formas de organizarse y ser controlada en los intersticios de la legalidad, que para el caso, es la legalidad municipal y la institucionalidad jurídica y policial.

Tras una larga etapa de participación electoral, surge como resultado una "fatiga cívica" que consiste en un marcado desinterés y apatía por la política, unido a un cansancio respecto a la participación electoral. El crecimiento del voto nulo y el incremento de la abstención electoral observados en mayo de 1994, fueron una clara evidencia de este hecho. En contrapartida, el electorado que tiene orientaciones críticas y le interesa la confrontación de ideas y alternativas opuestas se ha reducido notablemente.

Los mecanismos que facilitan el nuevo ciclo político son la participación de los independientes y la reelección. Los independientes expresan la pre-

sencia y promoción de élites locales y regionales con sus propias lógicas y dinámicas. Se trata de liderazgos que van desde pequeños municipios al control de ciudades intermedias de alta informalidad y problemas urbanos.

Los independientes, han debido adaptarse a un sistema híbrido que implica cumplir requisitos de firmas para presentar candidaturas, o el auspicio de partidos. Los independientes representan un período de disolución de convicciones ideológicas más generales o sociales en favor de convicciones personales en sí mismos. El resultado de esto es la vaguedad de propuestas y el imperio de las generalidades. En los movimientos de independientes se aprecian la precariedad y transitoriedad de personajes y grupos que actúan en una modalidad ad-hoc. Esto, sin embargo, supone disponer de algún carisma como mínimo capital político, pero también responder o vincularse a alguna red o grupo local de poder.

La intervención de los independientes se halla todavía enmarcada o condicionada por el espacio político partidista. De hecho, transforma los aspectos básicos de la representación política y se privilegia el rol de líderes locales con capacidad de manejar clientelas cautivas. En una situación de transición en la que se halla parcialmente desmantelado el espacio de opciones partidarias, los independientes son parte de una elección desde su mayor o menor capacidad personal. Son liderazgos de extrema transitoriedad en función de la consecución de apoyos

2. "El monólogo de 'mamá' Lucha", **Vistazo**, 23-2-96, Guayaquil, p. 107.

ocasionales que pueden ser bastante inestables y sujetos al cambio de adhesión de los electores.

La disposición que favorece la reelección a todos los cargos, introduce un factor importante: el cómo utilizar el cargo público para promocionarse. Posiblemente muy eficaz cuando opera a nivel local y permite constatar el desempeño de los candidatos en funciones. Así pues, se ha quebrado otra disposición que se basaba en la suposición de que la alternabilidad en los cargos va más con una conducta de naturaleza democrática. Surge la interrogante alrededor del clientelismo y el caciquismo que podrían ser fomentados por la reelección.

La presencia de la CONAIE directamente en la escena política, plantea algo que tiene que ver con la maduración de opciones políticas coyunturales y el diferimiento de la idea de un partido político indio.³ En su lugar, se tiene una participación situada en escenarios locales, donde dependerá de la presencia de electores en zonas de mayor densidad indígena con capacidad de proyectar esas mayorías indígenas relativas a cargos de representación seccional. Esto ha implicado opciones de conductas organizadas a nivel local que tratan de proyectar lo organizativo al plano político. Pero también, la adhesión de quienes tienen

capacidad de liderazgo hacia partidos políticos con opción de poder.

La fallida presencia de dos candidatos vinculados a la religión protestante (Sánchez y Manangón), plantea la factibilidad de grupos religiosos que han ganado peso en la sociedad en las últimas décadas y se hallen en la búsqueda de representación social y política. Esta identificación del mundo de los valores religiosos con una opción electoral, está expresando a minorías que pueden estar en un proceso de politización peculiar.

EL AJUSTE: LA SUERTE DEL ESTADO Y LA POLITICA

Es necesario visualizar el esquema del ajuste estructural para entender el horizonte y las constricciones que tienen las diversas opciones políticas en juego. En la aplicación secuencial del ajuste estructural, durante este gobierno, se ha pasado ya la etapa de la estabilización macroeconómica, en tanto que la etapa de las reformas estructurales consistente en la liberalización financiera y comercial, desregulación de los mercados, privatización de las empresas estatales y de la seguridad social, se halla en una situación intermedia, con un marco institucional y jurídico parcialmente dirigido hacia esas metas. Se supone que luego de

3. Los debates sobre la participación electoral dentro de la CONAIE, son antiguos. Una corriente expresa una fuerte crítica a los partidos, y propone la formación de un partido indígena. Dice José María Cabascango de la CONAIE: "ya es hora de que los indígenas pensemos en el poder. Debemos infiltrar los poderes a todos los niveles para cambiar algo y no seguir soportando las maniobras electoreras de los políticos. Cuando haya líderes suficientes, fundaremos un partido auténticamente indígena". (*El Comercio*, 8-5-95).

la culminación de las reformas estructurales, vendría una etapa final consistente en la recuperación de las inversiones y la reanudación del crecimiento económico.

Vinculado a esto, se propone un rol al Estado, considerando su mayor o menor capacidad de intervención en la economía y sociedad. El Estado ideal que se promete quedará en marcha luego de las políticas de ajuste y será uno con una pequeña y eficiente burocracia, descentralizado y dedicado a la salud y educación.

De allí que el actual proceso electoral se halla enmarcado en lo que podría ser el camino de continuación de la realización de las reformas estructurales y la reorientación del Estado y la política. Aparentemente, la mayoría de candidatos han captado este mensaje proveniente de los organismos internacionales que promueven y supervisan las políticas de ajuste.

Al irse evidenciando con mayor nitidez el ajuste, las propuestas de los candidatos giran alrededor del papel del Estado y el mercado. La realidad del ajuste impone una seria limitación a la realización de promesas. El imaginario y los programas políticos tienen que ser reformulados en función de lo que la realidad sugiere. Esto repercute también en el espacio político. El continuo que iba de izquierda a derecha, tuvo en el pasado claras diferencias y polarizaciones alrededor de la intervención del Estado y la participación organizada de la población. Con los cambios en la estructura social, el sustento para esta polarización que incluía el centro como una opción

equidistante, se ha modificado. La crisis ideológica y orgánica de la izquierda junto al fraccionamiento del centro político han dado lugar al predominio de la derecha. Impuestos los temas políticos desde la derecha, el conjunto del espacio político se dirige a esa dirección, obligando al centro y a la izquierda a redefinir sus propuestas políticas.

De un modo u otro se halla incorporado el tema ecológico. Se vuelve indispensable decir algo alrededor de la ecología, aunque no se precise de que se está hablando. Quizá lo mismo ha pasado con las ideas relativas al desarrollo sustentable. Son tópicos que han ingresado con la "agenda" del ajuste. Estos temas están más presentes en las formulaciones de centro, pero no dejan de ser mencionadas por otros sectores aunque con significados poco claros, como meros enunciados.

LAS OPCIONES PRESIDENCIALES

Con una campaña presidencial iniciada por lo menos dos años atrás, se halla Jaime Nebot, representante del Partido Socialcristiano. Es importante notar cómo ha ido cambiando su discurso, sus gestos y el tono de sus propuestas alrededor de lo que él llama el "capitalismo de rostro humano". Su imagen personal toma distancia de un anterior estilo autoritario.

El capitalismo humanista de Nebot trata de flexibilizar la anterior versión socialcristiana autoritaria, en tanto estaría a la búsqueda de ciertos pactos y acuerdos con diferentes sectores sociales. Usa frases como "mercado

más solidaridad", "eficacia más justicia social" y "no hay divorcio entre el mercado y lo social".

Su slogan "Primero la gente", apela a un imaginario que engloba la fragmentación social y promueve un sentido multicultural. "Nosotros creemos que hay un solo tipo de gente, todos somos la gente, no es una propaganda, es un compromiso serio. Llegó la hora del ecuatoriano, de la ecuatoriana, del indígena, del blanco, del negro, del pobre, del rico, etc., y ese compromiso lo pensamos cumplir".⁴

Con las FF.AA., está planteada una contradicción en tanto éstas tienen una capacidad de veto que pende como una sombra sobre Nebot: "Respeto a las FF.AA. como institución vital. Pero no tienen la facultad constitucional de intervenir en actos del Ejecutivo. Deben estar representadas en un organismo que resuelva asuntos eléctricos y de telecomunicaciones. Pero no pueden vetar al Ejecutivo."⁵

El contenido central de la propuesta de Nebot apunta a disminuir la intervención del Estado, pero habría flexibilidad en lo tocante a las privatizaciones con cierto esquema mixto donde participen el Estado, los trabajadores y la empresa privada que tendría el rol directivo y administrativo.

La candidatura de Rodrigo Paz, desde la Democracia Popular, se sitúa en la necesidad de proseguir con las políticas macroeconómicas y el ajuste. Donde existe una diferencia sustancial con Nebot, es en lo relativo a la inter-

vencción del Estado y un enfoque más social desde el lado de las políticas sociales y de empleo. Se buscaría un Estado más regulador que el actual, pero eficiente en su desempeño. Propone seguir en las privatizaciones, conservando áreas estratégicas y pasando el sistema eléctrico a un régimen de concesión.

Dice Rodrigo Paz:

"¿Cuál es la diferencia con el señor Nebot? Usted verá que en los planteamientos que tienen todos los candidatos hay mucho de común, porque el mundo inclusive obliga a ello. ¿Quién no quiere un Estado más eficiente? ¿Quién no quiere que a través de la empresa privada podamos crear más oportunidades de trabajo?

¿Quién no quiere mejorar las condiciones de vida de nuestro pueblo? Todos son temas que nos llevan a hablar el mismo idioma, pero en el fondo va a tener que determinar quién si quiere hacerlo, quién es sincero y tiene la preparación y don de mando para hacerlo y el grupo humano adecuado".⁶

La candidatura de Freddy Ehlers, surgida dentro de un complicado proceso de retiro del apoyo de la Izquierda Democrática a Frank Vargas, plantea una opción de centro que disputa básicamente el mismo espacio electoral de Paz y Vargas.

Su ideario, de cuatro revoluciones, consiste en una revolución económica;

4. Ernesto Trujillo, "Nebot habla de su propuesta. Energía y respeto", **Hoy**, 18-2-96.

5. **El Comercio**, 18-2-96.

6. "Rodrigo Paz. Macroeconomía y acción social deben atenderse al mismo tiempo", **La otra**, 15-2-96, Guayaquil, p.36.

una revolución educativa; una revolución ética; y, una revolución ecológica. Esto es, un énfasis en los valores morales como ingredientes del cambio social y las ideas claves para una línea política.

Podría decirse que su propuesta tiene como contenido el ajuste con rostro humano. En cierto modo su ideario político ya había sido expuesto en el programa "La TV". El enfoque sobre los problemas de la sociedad era condescendiente con los pobres, desde una mirada culta de los de arriba hacia los de abajo. Se buscaba las virtudes del pueblo, su sencillez. Cuando viajaba él o sus colaboradores fuera del país, producían el conocimiento del lado positivo de sociedades golpeadas por la pobreza y la crisis. Su discurso político, ya fuera de la pantalla, prolonga el mismo contenido, pero planteándose una oposición a la derecha y la oligarquía (guayaquileña).

Su noción del ajuste implica también una aceptación de este: "El BID ha establecido tres elementos para los países que reciben sus créditos: crecimiento, lucha contra la pobreza y defensa de la naturaleza. Es mentira que el FMI y el Banco Mundial impongan políticas. Lo que pasa es que los negociadores acogen las políticas que les interesan a los particulares."⁷ Respecto a las privatizaciones, según Ehlers, habría que optar por un esquema mixto y consideraciones que tengan en cuenta la eficiencia.

Autodefinido como un liberal de la época de Eloy Alfaro, ha puesto énfasis en nociones humanistas y ecológicas.

La alianza con la CONAIE y los sindicatos del sector público, lo que se llama la Coordinadora de Movimientos Sociales, plantea una situación compleja respecto a la prosecución del ajuste, ya que los sindicatos del sector público forman parte de la acción reactiva al ajuste. Mientras que el planteamiento de la CONAIE sobre la Asamblea Constituyente tiene el sentido de la consolidación de una posición en el proceso de toma de decisiones.

Uno de los aspectos contradictorios de la propuesta de Ehlers es el que tiene que ver con la convocatoria a una Asamblea Constituyente en caso de ser elegido. Se ha notado que ello tiene un fuerte contrasentido, puesto que una Asamblea Constituyente tendría que invalidar la estructuración del parlamento, e incluso poner en riesgo su propia elección como presidente. Hay que recordar que el planteamiento de la Asamblea Constituyente proviene de la ID como un mecanismo para reconstituir el centro político.

La candidatura de Frank Vargas, bajo el patrocinio del APRE, debilitada desde el retiro del apoyo de la Izquierda Democrática, expresa un perfil ideológico nacionalista, humanista y ecologista. Se propone una defensa de las áreas estratégicas de la economía; es decir, del sector estatal. Pero al mismo tiempo se desea racionalizar el aparato de Estado. Otro aspecto, es el fomento al desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Todo ello también con un ingrediente ecológico. Se plantearía la vigencia de un estilo de desarrollo sustentable que tenga como

7. "La propuesta del candidato Freddy Ehlers. Entrevista.", *El Comercio*, 11-2-96.

su base el crecimiento con equidad. Atrás de esto se halla la idea de un esquema participativo de la sociedad sustentado en nuevos actores sociales. Se trataría de un modelo económico basado en el desarrollo del mercado interno.

La presencia de Abdalá Bucaram, como ha ocurrido en otras ocasiones, tendrá un apoyo electoral consistente. El discurso de Abdalá tiene elementos de interpretación histórica sobre la vigencia de la dominación oligárquica en el Ecuador. El eje se halla en la reivindicación del pobre y el pueblo contra la oligarquía. No se debe dejar de constatar las similitudes que tiene este discurso con las ideologías de izquierda. A su modo, ha integrado conceptos multiculturales: "...creo en el cholo, en el negro, en el indio".⁸

Como no podía ser de otro modo, el discurso de Abdalá se halla concentrado en su combate al PSC. Su otro enemigo es la "oligarquía de la sierra", lo que seguramente en el pasado aludió a la ID. Por otra parte, efectúa una crítica a los empresarios, que los considera una mafia, y también habla de una mafia política. Reivindica a los pequeños empresarios y los informales. Una parte de su crítica a los empresarios es que no tienen una actitud de invertir en la esfera productiva, sino en el comercio o la especulación. También crítica al sistema bancario y financiero, dejándole a salvo a Roberto Isaías (Filanbanco), quien es

calificado de caballero. Así mismo se expresa con respeto de Sixto Durán Ballén como "caballero". Se nota también su respeto por Frank Vargas. Su enfoque parece antiprivatizador.

La presencia de Juan José Castelló representa una vez más la intervención radical del MPD como uno de los sectores sobrevivientes de izquierda que se alinea en un cuestionamiento al ajuste. "Nosotros no somos de centro izquierda, sino de izquierda revolucionaria".⁹ Su propuesta defiende básicamente el rol inversor y regulador del Estado. Se mantendría el esquema de empresas estatales y el IESS con reformas que promuevan la eficiencia. Se invoca a la pequeña y mediana empresa como motor de desarrollo.

Candidatos con reducidas opciones son el General José Gallardo y Ricardo Noboa. Mientras se mantuvo latente el espíritu nacionalista resultante del conflicto armado con el Perú, el General Gallardo parecía tener cierto apoyo electoral. Mientras que el caso de Noboa, ha dependido de la suerte de este gobierno y Dahik, en cuanto representaba la corriente de derecha responsable y no autoritaria. El eje de su campaña se halla en la creación de empleo y el crecimiento económico.

La intención de voto disponible hacia fines de febrero, indica la primacía electoral de Nebot, seguida por Ehlers, Paz y Bucaram. Estas posiciones pueden modificarse en mayor o menor magnitud.

8. Hoy, 9-2-96.

9. "Estamos contra la ley de la selva": José Castelló", Hoy, 8-2-96.

INTENCION DE VOTO A FINES DE FEBRERO #96

| CANDIDATO PRESIDENCIAL | INFORME CONFIDENCIAL | CEDATOS | PERFILES DE OPINION |
|---------------------------|-------------------------|---------|------------------------|
| Jaime Nebot | 35.0 | 30.9 | 35.2 |
| Freddy Ehelers | 18.0 | 17.5 | 20.1 |
| Rodrigo Paz | 13.4 | 12.4 | 12.3 |
| Abdalá Bucaram | 11.0 | 11.5 | 7.6 |
| Frank Vargas | 5.0 | 5.5 | 5.2 |
| Ricardo Noboa | 2.0 | 4.1 | 4.4 |
| José Gallardo | 1.0 | 1.8 | 2.3 |
| José Castelló | 1.0 | 1.0 | 0.6 |
| Jacinto Velásquez | 0.0 | 0.0 | 0.1 |

Está asegurado con creces el triunfo de Nebot en la primera vuelta, pero existe una gran interrogante acerca de quién irá acompañándolo en segundo lugar. Como ha ocurrido en otras ocasiones, la votación por Abdalá Bucaram suele crecer en los últimos tramos de la campaña electoral. En todo caso, el potencial electoral del centro luce importante, pero difícil de agregar sólidamente en la segunda vuelta electoral.

EL PREDOMINIO DE LA TELEVISION

En esta campaña electoral definitivamente toma el lugar central el uso de la TV y los mecanismos de marketing político. La televisión exige un uso del tiempo en formas muy abreviadas y condensadas. El efecto sobre el discurso político es imponer la bre-

vedad del tiempo. También la transitoriedad del discurso que opera como una imagen visual que quiere producir o generar un imaginario.

No hay una distancia temporal muy considerable desde la época de la utilización de las plazas públicas y los recursos retóricos. La gestualidad y el lenguaje político que debía convencer a públicos con los que había un contacto relativamente cercano. Con la TV, necesariamente han cambiado estos recursos propios de la oratoria, tanto por la urgencia del tiempo como por los costos.

La experiencia de sociedades de capitalismo avanzado, muestra que desde que existió la vinculación de las campañas presidenciales a la televisión, se produjo un notable declive de los partidos políticos.¹⁰

10. Michael Schudson, "La cultura y la integración de las sociedades nacionales", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, No. 139, marzo 1994, Madrid, p.93.

Los ideólogos que fueron tan importantes en la definición de propuestas políticas y el político profesional intuitivo, han sido desplazados por profesionales expertos en el estudio del electorado. Estos parten de una situación de poder dada y contribuyen a las campañas electorales identificando los factores de apoyo y rechazo a los candidatos asesorados. Muy claramente las encuestas constituyen un mecanismo para emitir señales a los grupos de poder en busca de apoyo económico. Poco importa la ideología del candidato, y el experto en comunicación y los asesores de imagen, definen así al candidato como un producto que se presenta al mercado electoral. Por eso, en las campañas electorales, deben coexistir las formulaciones programáticas junto a los mecanismos de fabricación del candidato. El imaginario político queda así más constituido por factores ligados a los medios de comunicación que a propuestas de naturaleza política programática. Parece interesante considerar lo que puede sig-

nificar la presencia de intelectuales como apoyo de políticos. Es una circunstancia en que el rol de los intelectuales se halla notablemente disminuido, tanto como el rol de las capas medias. Su apoyo tiene que ver más con un toque progresista que desean darse las candidaturas desde los escenarios culturales o artísticos.

Esto debe contrastarse con la presencia de expertos en marketing político muy vitales en la formulación de imágenes, planificación y estrategias electorales. Del mismo modo, la presencia de tecnopolíticos, que son quienes están en capacidad de navegar en medio de las fuerzas proactivas y reactivas al ajuste

De allí que este proceso electoral, traiga consigo una nueva situación en la que serán transformados los partidos políticos en un nuevo esquema con la reducción del número de estos, y un espacio político con predominio de los temas del ajuste será la condición básica para las alianzas políticas y sociales.



ESTADOS DE DESORDEN

Los efectos sociales de la globalización

Un informe del UNRISD para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

En este libro se examinan las conexiones entre los problemas sociales claves y los procesos de globalización y de reestructuración económica. Explora, en particular, los cambios que sufren en sus responsabilidades y capacidades las instituciones sociales que forman la identidad de las personas y determinan su modo de vida.

El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es una agencia autónoma que se encarga de hacer investigación multidisciplinaria sobre las dimensiones sociales de los problemas contemporáneos que afectan al desarrollo.

Instituto de Investigaciones de Las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Palais des Nations. CH - 1211 Ginebra 10. Tel. (41-22) 798.84.00/798.58.50. Fax (41-22) 740.07.91
Telex 412.962 UNO CH

Conflictividad

El conflicto sociopolítico en Ecuador - 1995

El conflicto sociopolítico junio 1995 - febrero 1996

A partir de la segunda mitad del año 1995, la profundización de los niveles de malestar sociopolítico en la sociedad ecuatoriana vuelven a expresarse en distintos escenarios. La razón de este incremento se la puede ubicar meses atrás, ya que, tanto el conflicto armado con el Perú, como el llamado oficial a la unidad nacional, hablan oscurecido la visibilidad de los problemas relacionados con la carencia de una adecuada gobernabilidad y tomas de decisión incoherentes que caracteriza al actual régimen.

Es por ello que a partir de Agosto del mismo año, y luego de haberse difuminado esa convocatoria a la identidad nacional como panacea integradora de la "nación", puede observarse, si no un incremento,

al menos un mantenimiento sostenido de las manifestaciones de protesta social. Tal es así que por regiones, el número de conflictos se concentran en la sierra y en la costa con los datos siguientes:

Número de Conflictos por regiones Período: Junio 1995 - Febrero 1996

| REGION | FRECUENCIA | % |
|---------------|-------------------|----------|
| Sierra | 154 | 44.3 |
| Costa | 145 | 41.7 |
| Amazónica | 13 | 3.7 |
| Insular | 1 | 0.3 |
| Nacional | 35 | 10.1 |
| Total | 348 | 100.0 |

El 86% de los conflictos se hallan en esas dos regiones. Si comparamos estas cifras con las que nos ofrecen las

ciudades principales, vemos que Quito y Guayaquil juntas concentran el 48.5% de la conflictividad social en el Ecuador.

**Número de Conflictos por ciudades principales
Período: Junio 1995 - Febrero 1996**

| CIUDAD | FRECUENCIA | % |
|-------------------|------------|-------|
| Quito | 116 | 33.3 |
| Guayaquil | 53 | 15.2 |
| Ciudad Intermedia | 76 | 21.8 |
| Otros | 103 | 29.6 |
| Total | 348 | 100.0 |

Adentrándonos un poco más en el detalle del análisis de la conflictividad, hay la constatación de que la continuidad de las medidas de ajuste estructural que se acompañaron de presiones políticas por lograr una legitimación popular de los programas de modernización y descentralización del Estado, produjeron el resurgimiento de los conflictos en la escena del sector público (32.5%) en la que los trabajadores del sector salud y de la educación tuvieron un protagonismo principal. Asimismo, el conflicto cívico regional se mantuvo en sus tasas habituales (17%), y el urbano barrial permanece en tercer lugar, con un notable descenso de su preponderancia respecto a los primeros meses del año, en el que alcanzó su máxima conflictividad. El sector de los trabajadores privados completa el cuadro de una movilización intensa de los sindicatos en el escenario social, con un 12.6%.

El conflicto indígena y campesino presenta niveles mínimos de conflicto, con algunas manifestaciones a fines

del mes de Febrero, aspecto que coincidiría con el lanzamiento de varias candidaturas indígenas a los poderes seccionales y la reactivación del quehacer político local a través de la dinámica partidaria de algunas figuras públicas. A su vez, la consulta popular del mes de Noviembre constituye el marco desde el cual puede explicarse la disminución de los conflictos de carácter político legislativo que a principios de año habían gozado de una importancia relativa; no obstante, esa misma consulta catapultó la organización de los movimientos sociales opuestos a la privatización de varios organismos estatales. Por otro lado, las pugnas por el poder revelan un incremento respecto a las tasas del primer semestre, como implicación de las elecciones presidenciales del próximo mes de Mayo y como relación de la dinámica social inscrita en los ciclos políticos y económicos.

En ese sentido, el análisis de la conflictividad por género en el período indicado nos demuestra lo antedicho.

Género del Conflicto
Junio 1995 - Febrero 1996

| GENERO | FRECUENCIA | % |
|----------------------|-------------------|----------|
| Campesino | 9 | 2.6 |
| Indígena | 7 | 2.0 |
| Cívico regional | 59 | 17.0 |
| Urbano barrial | 54 | 15.5 |
| Laboral público | 113 | 32.5 |
| Laboral privado | 44 | 12.6 |
| Político partidista | 11 | 3.2 |
| Político legislativo | 13 | 3.7 |
| Pugna de poderes | 15 | 4.3 |
| No corresponde | 23 | 6.6 |

El resurgimiento del sector laboral se reafirma en la constatación de que trabajadores no organizados, gremios y sindicatos asumieron una mayor participación en el escenario del conflicto, los que juntos suman el 48.2 % en el total de actores. En efecto, entre los objetos del conflicto destacan las demandas de mejoras salariales (20.4%) y de reajustes en el financiamiento (11.8) especialmente público para los respectivos sectores. La incidencia de los grupos locales se observa en me-

nor medida, así como de las organizaciones barriales. El rechazo a la política estatal (18.1) y las protestas a causa de las denuncias de corrupción (15.2%) entre los objetos del conflicto hizo más pertinente la participación de los estudiantes, sector social que evidencia una constante durante el período considerado. Aunque continuaron siendo relevantes, las demandas no localizadas (otros 29.3%) perdieron en estos meses su peso relativo, debido a la focalización del conflicto laboral.

Objeto del Conflicto
Junio 1995 - Febrero 1996

| OBJETO | FRECUENCIA | % |
|--------------------------|-------------------|----------|
| Salariales | 71 | 20.4 |
| Laborales | 18 | 5.2 |
| Financiamiento | 41 | 11.8 |
| Rechazo político estatal | 63 | 18.1 |
| Denuncias de corrupción | 53 | 15.2 |
| Otros | 102 | 29.3 |

Coherente con el objeto del conflicto, las protestas (25.3%), los paros y las huelgas (24.1) constituyeron las manifestaciones principales de su intensidad.

Destacan también las amenazas (11.5%) y las tomas y bloqueos que fueron parte de las actuaciones de sectores campesinos y barriales principalmente.

Intensidad del Conflicto
Periodo: Junio 1995 - Febrero 1996

| INTENSIDAD | FRECUENCIA | % |
|----------------------|-------------------|--------------|
| No corresponde | 4 | 1.1 |
| Bloqueos | 28 | 8.0 |
| Paros/huelgas | 84 | 24.1 |
| Tomas | 34 | 9.8 |
| Protestas | 88 | 25.3 |
| Marchas | 15 | 4.3 |
| Desalojos | 10 | 2.9 |
| Amenazas | 40 | 11.5 |
| Detenciones | 6 | 1.7 |
| Heridos/Muertos | 2 | 0.6 |
| Invasiones | 8 | 2.3 |
| Suspensión | 12 | 3.4 |
| Juicios | 14 | 4.0 |
| Estado de Emergencia | 3 | 0.9 |
| Incidente estatal | 0 | 0.0 |
| Total | 348 | 100.0 |

Entre los actores estatales intervinientes, el estamento ejecutivo representado por los Ministros conserva su principal protagonismo (33.9%); en segundo lugar la Policía, la cual es parte componente en la intensidad de

los conflictos (17%); asimismo, la actuación del Presidente se recupera levemente en estos meses, especialmente en los momentos álgidos de las denuncias por corrupción.

Intervención Estatal
Período: Junio 1995 - Febrero 1996

| INTERVENCIÓN ESTATAL | FRECUENCIA | % |
|---------------------------------|-------------------|--------------|
| No corresponde | 19 | 5.5 |
| Policía | 59 | 17.0 |
| Ministros | 118 | 33.9 |
| Presidente | 37 | 10.6 |
| Legislativo | 36 | 10.3 |
| Municipio | 31 | 8.9 |
| Militares/Policía | 2 | 0.6 |
| Gobierno | 17 | 4.9 |
| Gobierno Provincial | 17 | 4.9 |
| Gobierno Cantona | 7 | 2.0 |
| Judicial | 13 | 3.7 |
| Tribunales | 9 | 2.6 |
| Total | 348 | 100.0 |

De manera sorprendente, la resolución de los conflictos no sólo fue aplazada (40.8%) , como normalmente ha ocurrido durante este gobierno, sino que pudo apreciarse un buen nivel de negociación, que involucró al 32.5% de

los conflictos, y se dio curso a soluciones positivas, en el 11.2% de los casos. El rechazo, la represión o la no resolución sólo fue del orden del 15.5%, lo cual contrasta con las tendencias de resolución anterior de los conflictos.

Desenlace del Conflicto
Período: Junio 1995 - Febrero 1996

| DESENLACE | FRECUENCIA | % |
|-------------------------|-------------------|--------------|
| Negociación | 113 | 32.5 |
| Positivo | 39 | 11.2 |
| Rechazo | 10 | 2.9 |
| Represión | 20 | 5.7 |
| No resolución | 24 | 6.9 |
| Aplazamiento Resolución | 142 | 40.0 |
| Total | 348 | 100.0 |

ediciones

caap

**ESTUDIOS Y ANALISIS / Los
campesinos - Artesanos en la Sierra
Central: El caso Tungurahua / Autor:
Luciano Martínez Valle / CAAP.**

Estudios y Análisis

**LOS
CAMPESINOS-
ARTESANOS
EN LA SIERRA
CENTRAL:**

**EL CASO
TUNGURAHUA**

Luciano Martínez Valle

La historia de los productores rurales está todavía por hacerse. Existen procesos llenos de iniciativas económicas y sociales innovadoras, que sorprenderán a más de un teórico acostumbrado a mirar la sociedad a través de "modelos" y no de la práctica de los hombres reales.

Más allá de esta bien lograda exploración de caso, nos alerta a pensar las economías regionales y microregionales, no desde criterios puramente teóricos sino desde los procesos concretos de innovación de las economías rurales y las respuestas que las poblaciones articulan en su búsqueda no cesada de participación y desarrollo.

Coyuntura Internacional

1995

El dumping "social" versus el dumping "estatal" en la actual desaceleración económica de los países industrializados

Wilma Salgado

Los países industrializados en general han incurrido en crecientes déficits fiscales en el transcurso de los años noventa, pasando de representar el 1.2% de su PIB en 1989 al 4% en 1994. Esta situación contrasta con la drástica austeridad en el gasto público aplicada en los países de América Latina, buscando alcanzar superávit fiscales dentro de los programas de ajuste aplicados en el marco de los acuerdos con el FMI.

A medida que las cifras sobre el ritmo de crecimiento de la actividad económica en los países industrializados van hacia la baja - 2.5% en 1995, frente al 3% previsto en mayo de ese año¹, lo cual ha impedido que el desempleo descienda desde los niveles no registrados desde los años treinta; las cifras sobre el ritmo de crecimiento de los países en desarrollo en conjunto, presentan -6% en 1995, frente al 5.6% previsto en mayo- casi duplicando el ritmo de crecimiento de los primeros. En ese contexto el número de partidarios del proteccionismo en el Norte,

han aumentado para impedir el ingreso de productos industrializados procedentes de los países en desarrollo que competirían en el mercado de los países industrializados en base a los bajos salarios: "dumping social".

La disminución del ritmo de crecimiento de los países industrializados, además de reavivar los sentimientos proteccionistas en el Norte, ha dado lugar a la caída de los precios de los productos básicos no combustibles, de cuyos ingresos por exportaciones dependen los países en desarrollo. Pero en forma simultánea,

1. Ver Cuadro N- 1, anexo.

la caída de las tasas de interés en los países industrializados, asociada a la disminución del ritmo de crecimiento económico, constituye una buena noticia para el mundo en desarrollo, tanto por el alivio que permite del servicio de la deuda externa, como por el cambio en la dirección de las corrientes internacionales de capitales a que da lugar, que tienden a abandonar los países con bajas tasas de interés y relocalizarse en los países en desarrollo, en busca de una mayor rentabilidad financiera, contribuyendo a financiar los déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

DESACELERACION ECONOMICA DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

La continua revisión hacia abajo de las estimaciones sobre el ritmo de crecimiento económico de los países industrializados en 1995 -2.5%-, y las expectativas de un nuevo enlentecimiento en 1996 -2.4% de crecimiento previsto- muestran que la última recuperación económica de estos países ha sido una de las más débiles registradas después de una recesión en toda la posguerra.

En efecto, la tasa de crecimiento promedio que tuvieron los países industrializados después de la recesión registrada a mediados de los setenta, esto es en el período comprendido entre 1976 y 1979, fue del 4%. Luego de la recesión de los primeros años de los ochenta, el crecimiento promedio entre 1983 y 1990, fue del 3.3%; y, luego de la última recesión de los noventa, el creci-

miento promedio en 1994 y 1995 ha sido del 2.8%, promedio que podría descender aún más, de cumplirse las expectativas a la baja que se mantienen actualmente para 1996 y 1997.

Ese anémico crecimiento económico, no les permite lograr la necesaria generación de empleos para reducir la tasa de desempleo que continuó en alrededor del 8% hasta 1995 -7.8% estimado²-, equivalente a un número superior a los 33,5 millones de desempleados en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE-.

La tasa de desempleo en los países de la Unión Europea se mantiene sobre el promedio de los países industrializados, -11.1% en 1995-, siendo ésta región, al mismo tiempo, la que ha registrado el menor ritmo de crecimiento económico en la posguerra, en relación al resto de países industrializados.

En el otro extremo se ubica Japón, con la menor tasa de desempleo, 3.1% en 1995, y las mayores tasas de crecimiento económico en toda la posguerra, aún cuando desde 1992 se encuentra sumido en la mayor crisis económica de la posguerra.

Las fluctuaciones de las variables financieras claves, tasas de interés y tipos de cambio, registradas en el transcurso de 1994 y 1995, que ocasionaron verdaderas turbulencias en los mercados financieros mundiales³, influyeron en forma negativa sobre la recuperación económica de los países europeos y de Japón. En el caso de Europa, la

2. Ver: OCDE **ECONOMIC OUTLOOK**, N- 58, December 1995, París, Table 21, p. A24.

3. Ver: Equipo de Coyuntura CAAP. "Inestabilidad de los mercados financieros y turbulencia de los mercados cambiarios, amenazan con profundizar la desaceleración económica mundial". **ECUADOR DEBATE**, No.- 36, Quito - Ecuador, diciembre de 1995.

elevación de las tasas de interés registrada en el transcurso de 1994, cuando apenas estaban saliendo de la recesión, debilitó dicha recuperación económica. Los países europeos se vieron forzados a elevar las tasas de interés para contrarrestar la fuga de capitales provocada por la fortaleza de la divisa alemana ante la devaluación del dólar, combinada con la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos, como reacción interna frente al temor por un rebrote de la inflación.

En el caso de Japón, la excesiva fortaleza del yen frente al dólar, y la consecuente erosión de la posición competitiva japonesa, debilitaron la incipiente recuperación económica sin que se avisore una salida, a pesar de los cuantiosos paquetes de estímulo fiscal impulsados por el gobierno nipón.

LOS PAQUETES DE ESTIMULO ECONOMICO EN JAPON

Tratando de superar la recesión y el estancamiento económico -tasas de crecimiento del 1.3% en 1992, caída del 0.2% en 1993, y crecimiento de apenas el 0.5% en 1994 y en 1995-, el gobierno nipón ha aplicado cuatro paquetes de estímulo económico anunciados entre agosto de 1992 y febrero de 1994, por un monto acumulado de 413 mil millones de dólares, equivalentes cada paquete en promedio al 2.4% del PIB anual nipón, lo que significa que entre agosto de 1992 y agosto de 1995, el gobierno inyectó una cifra de recursos equivalente al 9.6% del PIB buscando la reactivación económica, sin lograrla.

La persistencia del estancamiento económico, obligó al gobierno a anunciar un nuevo paquete -el quinto- de estímulo económico en septiembre de 1995⁴, por un monto de 14.2 billones de yens (aproximadamente 158 mil millones de dólares), equivalente al 3% del PIB nipón, el mismo que se destinará en su mayor parte a inversión pública (el 57% del total); compras de terrenos para estimular la actividad en el mercado de bienes raíces (el 22.5%); y, aumento de los préstamos de instituciones públicas (el 20.5%); por parte de la Corporación de Préstamos para la Vivienda (3.5%) y por parte de las instituciones financieras afiliadas al Estado (el 17%).

Entre los rubros contemplados en la inversión pública se incluyen: inversiones en educación, redes de telecomunicaciones, proyectos científicos y tecnológicos; infraestructura para prevenir catástrofes y los proyectos de apoyo al sector agrícola, decididos como compensación a los agricultores luego de los compromisos asumidos por Japón en la Ronda Uruguay.

El plan contiene además medidas de conservación del empleo, fomento de la importación, intensificación de la liberalización financiera y medidas para acelerar el proceso de desreglamentación de la economía en general, dentro de las negociaciones comerciales nipo-americanas.

Los paquetes de estímulo a la economía, han dado lugar a un importante crecimiento del déficit fiscal del Japón, que ha pasado del 1.1% del PIB en 1991, al 3.3% en 1992, al 5.5% del PIB

4. Ver: FMI. **Perspectivas de la Economía Mundial**, Octubre de 1995, Recuadro 1. El plan de estímulo económico de Japón de septiembre de 1995, p. 6.

en 1995, estimándose que en 1996 ascenderla al 6.3% del PIB.⁵

EL DEFICIT FISCAL Y EL "DUMPING ESTATAL" DE LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

Los países industrializados en general han incurrido en crecientes déficit fiscales en el transcurso de los años noventa, pasando de representar el 1.2% de su PIB en 1989 al 4% en 1994. Esta situación contrasta con la drástica austeridad en el gasto público aplicada en los países de América Latina, buscando alcanzar superávit fiscales dentro de los programas de ajuste aplicados en el marco de los acuerdos con el FMI.

En Europa, el propio FMI considera improbable que se pueda iniciar la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM) antes de 1999, debido a la lentitud con que se está llevando a cabo el saneamiento de las finanzas públicas.⁶

El FMI ha colocado todo el énfasis para eliminar los déficit fiscales en América Latina, en la reducción del gasto público y en el aumento de los precios de los bienes y servicios públicos, sin siquiera haber mencionado la posibilidad de corregir dicho déficit mediante el aumento de los ingresos fiscales; esto es de la recaudación de impuestos, en condiciones en que estos países son azotados por una crónica evasión tributaria estimada en cifras superiores al 50% de los ingresos tributarios (una de las formas más extendidas

de corrupción del sector privado en la región).

El aumento del gasto público en Japón, destinado en su mayor parte a la inversión pública para mejorar la educación, la infraestructura, para prevenir catástrofes, las telecomunicaciones, proyectos científicos y tecnológicos; así como proyectos de apoyo al sector agrícola a pesar de la magnitud del déficit fiscal, contrasta con la persistencia con la que se aplica la austeridad fiscal en los países de América Latina. Ello ha significado una drástica reducción de los presupuestos no solamente para salud y educación, gravemente deteriorados, sino incluso para construcción y mantenimiento de infraestructura básica como carreteras y vías de comunicación en general, electricidad, agua potable, alcantarillado, servicios elementales de los cuales carece la mayor parte de la población crecientemente empobrecida.

Las diferencias en el nivel y destino de la inversión pública entre los países industrializados y los países en desarrollo, en condiciones de apertura externa en un mundo que tiende a la globalización, significan diferencias en la capacidad de competir en el mercado.

La competitividad internacional supone no solamente la realización de inversiones por parte de las empresas interesadas en mejorarla, sino las políticas industriales, tecnológicas, fiscales, y en general las políticas macroeconómicas que se apliquen, buscando

5. Ver: FMI. "Perspectivas de la Economía Mundial", Octubre de 1995, pp. 6-7.

6. Ver: FMI. "Perspectivas de la Economía Mundial", Octubre de 1995, p. 8.

asegurar una masa crítica de mano de obra calificada, desarrollar una infraestructura física e impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico.⁷

Además de las enormes diferencias en el papel que se le asigna a la inversión pública en los países industrializados, frente a la que se le asigna en los países de América Latina, que significa enormes diferencias en la competitividad internacional de los productores, los países industrializados cuentan con programas de apoyo a la internacionalización de sus empresas, mediante medidas de fomento a la exportación y otros planes y medidas de apoyo específico, que incluyen medidas arancelarias o para-arancelarias, fiscales y financieras; campañas de publicidad, formación de vendedores, ferias, misiones comerciales, canales de distribución, etc, en lo que se ha denominado el "marketing mix"⁸; esto es el apoyo público a la internacionalización de las empresas.

En el campo de la producción agrícola, los países industrializados conceden ingentes subsidios, no solamente a la producción, sino también a la ex-

portación para colocar sus excedentes en el mercado mundial⁹, desplazando a los productores de otros países y lanzándolos al desempleo.

La magnitud de los subsidios concedidos por los países industrializados miembros de la OCDE, que en 1992 ascendieron a 353.7 mil millones de dólares¹⁰, esto es, casi al doble de los ingresos totales por exportaciones de América Latina en ese año, muestran la magnitud de la intervención del Estado de los países industrializados en la economía y en el funcionamiento de los mercados¹¹. La competitividad y las "ventajas comparativas" logran los países industrializados en base a los gastos públicos, siendo las tesorerías con sus recursos, las que definen el producto que se impone en el mercado, en clara demostración de la existencia de lo que podríamos denominar la práctica del "dumping estatal" de los países industrializados.

El "dumping estatal" les permite mantener el empleo en sus territorios, relocalizando su desempleo en los países que constituyen sus mercados, cuyos productores imposibilitados de

7. Ver: Bekerman, Marta y Sirlin, Pablo. "Política comercial e Inserción Internacional. Una perspectiva latinoamericana". Revista de la CEPAL, N- 55, Abril de 1995.

8. Ver: Doñaturria Zumárraga, Santiago. "La ayuda pública a la Internacionalización". El comportamiento de las empresas. Boletín Económico ICE, N- 2456, 22 al 28 de mayo de 1995, pp. 29 a 33, Madrid, España.

9. Ver: León López, Arturo. "La Política Agrícola Común de la Unión Europea", Banco Nacional de Comercio Exterior, Revista Comercio Exterior, Vol. 44, Núm. 4, México, Abril de 1994, pp. 291-297.

10. Ver: "El comercio, la Ronda Uruguay y el consumidor", En GATT. FOCUS Boletín de información, N- 101, Agosto- Septiembre de 1993, Ginebra, p.5.

11. Ver: Salgado Tamayo, Wilma. "La Integración comercial en la globalización", a ser editado por el CAAP. Este trabajo fue presentado para discusión en el Seminario Internacional: "Estado, Globalización y Gobernabilidad en los Países Andinos", realizado por el North-South Center de la Universidad de Miami, Diciembre de 1994.

competir con los productos subsidiados son desplazados del mercado y lanzados a la desocupación.

SE AHONDAN DIFERENCIAS ENTRE RITMOS DE CRECIMIENTO EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Mientras los países industrializados, con su lento crecimiento económico, parecen ubicarse en general en la fase descendente del ciclo, con el riesgo incluso de caer en una nueva recesión, las diferencias entre los ritmos de crecimiento entre los países en desarrollo se profundizan.

Así, mientras el ritmo de crecimiento de los países en desarrollo del Asia en 1995 habría sido del 8.7% ¹², ritmo ligeramente superior al registrado en 1994 -8.5%-, el ritmo de crecimiento de los países en desarrollo de América Latina habría sido de apenas 1.8%; esto es, la quinta parte del crecimiento promedio de los países asiáticos y menos de la mitad de su propia tasa de crecimiento registrada en 1994 -del 4.6%-.

Los países en desarrollo de África y los de Oriente Medio y Europa habrían registrado en 1995, un crecimiento promedio del 3% y del 2.4% respectivamente. Cifras superiores a la del crecimiento de América Latina, pero inferiores a la del crecimiento asiático.

Los denominados países en transición, esto es, Europa Central y Oriental, así como Rusia, la región transcaucásica y Asia Central, continuarían en re-

cesión (caída del PIB del 2.1% en 1995), aún cuando la misma ha tendido a aligerarse frente a la caída registrada en 1994 (9.5%) con enormes diferencias entre los países, algunos de los cuales han empezado a registrar incluso tasas de crecimiento ¹³, lo cual le permite al FMI afirmar que: "Las antiguas economías de planificación centralizada, en transición hacia el sistema de mercado están cosechando cada vez más los frutos de sus programas de ajuste" ¹⁴.

Los "frutos" de los programas de ajuste en dichas economías han significado una caída acumulada del PIB entre 1990 y 1995, del 53.2%, esto es, a menos de la mitad de su nivel de 1990; mientras la inflación se disparó a una tasa acumulada en el mismo período, del 1962.8%. De esa manera, mientras el producto cayó a menos de la mitad, los precios se multiplicaron por casi veinte veces en el período de cinco años -1990- 1995.

La diferenciación es, en consecuencia, una de las principales características de la evolución de los países en desarrollo en la posguerra, pero sobre todo en los últimos veinte años. Así, mientras los países en desarrollo asiáticos han aumentado y continúan haciéndolo, su participación en el comercio y la producción mundiales, en calidad de exportadores de productos industrializados, la mayoría de países en desarrollo del resto de regiones -sobre todo de América Latina y África- han perdido participación aún como exportadores de productos primarios, campo

12. Ver Cuadro N-1, anexo

13. Albania, Croacia, Eslovenia, Estonia, Lituania, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca, habrían registrado aumentos de su producto interno bruto en 1995. Ver FMI."Perspectivas de la Economía Mundial, Octubre de 1995, p. 20.

14. Ver: FMI. "Perspectivas de la economía mundial", Octubre de 1995, p. 1.

en el que han ganado posiciones los propios países industrializados.

CAEN LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BASICOS NO COMBUSTIBLES

Los precios de los productos básicos no combustibles que registraron un importante crecimiento en 1994, revirtiéndose por ese solo año la tendencia descendente que habían seguido desde la crisis de la deuda en 1982, volvieron a caer en el primer semestre de 1995 al contraerse la demanda en los países industrializados como resultado de su desaceleración económica.

En la caída de los precios de la mayoría de productos básicos registrada en 1995, habrían influido otros factores, tales como exceso de oferta de algunos productos estimulados por las expectativas de aumento de los precios generadas en 1994, como en el caso de los metales; o, la presencia de problemas de producción en 1994 superados en 1995. En todo caso, la tendencia a la baja de los precios de la mayoría de productos básicos se mantendría en 1996, a medida que aumente la oferta en el mercado mientras continuará desacelerándose el crecimiento de la demanda.¹⁵

La desaceleración de la economía de los países industrializados registrada en 1995, no ha producido sin embargo solamente efectos negativos, como el aumento del proteccionismo y la caída de los precios de los productos primarios no combustibles, sino que ha traído consigo también efectos positivos, como el descenso de las tasas de interés.

DESCIENDEN LAS TASAS DE INTERES INTERNACIONALES

Mientras la recuperación económica de los países industrializados se debilita, el temor a una mayor desaceleración que según algunos expertos, podría incluso degenerar en una nueva recesión, ha desplazado los temores por un rebrote de la inflación que se mantuvieron en el escenario en el transcurso de 1994, empujando nuevamente hacia abajo las tasas de interés.

Las tasas de interés en los países industrializados siguieron una tendencia descendente entre 1989 y 1993, buscando apoyar la reactivación económica de la mayoría de países industrializados que no lograron superar la recesión en ese período, con la excepción de los países anglosajones: Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido y Australia. En el transcurso de 1994, las tasas de interés se elevaron en todo el mundo, siguiendo la tendencia dictada por Washington, cuyo temor a la inflación las empujó hacia arriba, buscando además detener la caída del dólar frente al yen japonés y al marco alemán, como consecuencia del aumento del déficit comercial y en cuenta corriente de Estados Unidos.

El riesgo de una mayor desaceleración económica, ahora compartido entre prácticamente todos los países industrializados, que en ese sentido parecen coincidir en ubicarse en la fase descendente del ciclo económico, ha dado fin al corto período de elevación de las tasas de interés internacionales registrado entre 1994 y mediados de 1995, retornando a la época de bajas

15. Ver: FMI. "Perspectivas de la economía mundial", Octubre de 1995, Gráfico 8. Precios de los productos básicos, p.24.

tasas de interés que se mantendría mientras los países industrializados continúen en la fase descendente del ciclo económico, lo cual de acuerdo con las previsiones del FMI y de la OCDE, duraría por lo menos en lo que resta de 1996.

La tendencia a la reducción de las tasas de interés de corto plazo desde mediados de 1995, ha sido generalizada en todos los países industrializados. EE.UU. inició la reducción en Julio, cuando la tasa de fondos federales se redujo en 1/4% a 5 3/4%. En Japón se redujo la tasa de descuento a partir de julio hasta su nivel más bajo en la posguerra -de 0.5%- en septiembre de 1995. El Bundesbank de Alemania redujo su tasa de redescuento desde agosto de 1995. Las tasas de interés de largo plazo iniciaron su descenso mucho antes, desde inicios de 1995.¹⁶

RETORNAN LOS CAPITALES A LOS MERCADOS EMERGENTES

La caída de las tasas de interés internacionales constituyó una buena noticia para los mercados emergentes de los países en desarrollo, duramente afectados por la salida de capitales en dirección de los países industrializados, registrada en el transcurso de 1994 y los primeros meses de 1995. Dicha salida de capitales afectó de manera espectacular a México y Argentina, los dos mayores receptores de capitales de la región entre 1989 y 1993.

La caída de las tasas de interés internacionales constituye un shock positivo para los países en desarrollo. En

primer lugar, por la disminución del monto del servicio de la deuda externa para los países altamente endeudados; y, en segundo lugar, por su impacto sobre la dirección de las corrientes de capital que tienden a salir de los países industrializados hacia los países en desarrollo atraídos por las mayores tasas de interés allí vigentes.

La elevación de las tasas de interés en el transcurso de 1994 en los países industrializados, dió lugar a un cambio en la dirección de las corrientes de capital que salieron de los países en desarrollo hacia los países industrializados, provocando fuertes presiones devaluatorias, recesión y crisis financieras locales, en especial en los países que acumularon enormes déficit en cuenta corriente financiados con el ingreso de capitales entre 1989 y 1993.

La salida de capitales fue, sin embargo, temporal y de corta duración, al igual que la tendencia a la elevación de las tasas de interés en los países industrializados. Hacia julio de 1995, el retorno de los capitales a los países en desarrollo de América Latina, Asia y los países de Europa Central y Oriental habría permitido recuperar el nivel del período anterior a la crisis, si bien continuaron manteniendo la tendencia a la desigual distribución, siendo los mayores receptores los países en desarrollo de Asia y dentro de América Latina, Brasil y Chile, que reemplazarían a México y Argentina, principales receptores de capitales en la región entre 1989 y 1993.¹⁷

La política oficial hacia el ingreso de capitales no ha registrado cambios importantes después de la crisis mexi-

16. Ver: **OCDE ECONOMIC OUTLOOK**, 58, December 1995, table 4, p. 4.

17. Ver: **OCDE ECONOMIC OUTLOOK**, 58, December 1995, París, p.33.

cana, a pesar de las advertencias sobre los riesgos que conlleva el ingreso masivo de capitales en calidad de inversiones de cartera, abundantes en la literatura económica reciente.¹⁸

Los gobiernos continúan, en general, aplicando políticas de intervención en el mercado de cambios para captar los nuevos dólares; y de esterilización, para recoger el exceso de circulante asociado al ingreso de capitales, mediante políticas de reducción del gasto público y políticas de colocación de bonos en el mercado local. Pero la venta de bonos ejerce una presión alcista sobre las tasas de interés domésticas, tendiendo a aumentar el diferencial frente a las tasas de interés internacionales, y en consecuencia, estimulando el mayor ingreso de capitales.

La reducción del gasto público, por su parte, constituye un freno a las inversiones públicas, profundizando el déficit de infraestructura básica que asume caracteres crónicos en estos países, afectando la capacidad productiva y competitiva de los mismos.

Aún para el caso de los países en desarrollo que han tratado de controlar el ingreso de capitales especulativos de corto plazo, la experiencia muestra, a juicio de los expertos de la OCDE que: "A medida que las economías de mercado emergentes devienen más in-

tegradas en los mercados comerciales y financieros internacionales, y a medida que liberalizan sus sectores financieros domésticos, los controles de capital son cada vez menos efectivos"¹⁹.

CRECE EL DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE DE ESTADOS UNIDOS

A pesar de la magnitud de la devaluación del dólar registrada entre 1994 y los primeros meses de 1995²⁰, las balanzas comercial y en cuenta corriente norteamericanas continuaron deteriorándose en el transcurso de 1995 y se deteriorarán aún más en 1996. En esa tendencia ha influido, el crecimiento mayor que han tenido las importaciones frente a las exportaciones debido, por una parte, a la corrección del déficit comercial mexicano registrada luego del estallido de la última crisis a fines de 1994, evento que dió lugar a una drástica devaluación del peso mexicano frente al dólar; y, por otra parte, al débil crecimiento económico de sus socios comerciales industrializados.

El déficit de la cuenta corriente norteamericana, habría ascendido al 2,5% del PIB en 1995, y se prevé que será del 2.3% en 1996, habiéndose deteriorado en forma acelerada frente al 1% que representó dicho déficit en 1992.²¹

18. Ver: Uri Dadush y Milan Brahmbhatt. "Cómo prevenir el cambio de dirección de los flujos de capital" en FMI. FINANZAS Y DESARROLLO, Dic. de 1995, pp. 3- 5.

19. Ver: OCDE ECONOMIC OUTLOOK, 58, December 1995, p. 38.

20. La cotización del dólar frente al marco alemán pasó de 1.737 marcos en enero de 1994 a 1.3765 marcos en mayo de 1995, devaluándose en 20.7%; mientras que frente al yen, pasó de 109.79 yens a 82.65 en el mismo período, con una devaluación del 25%. Fuente: Banco Central del Ecuador. **Información estadística mensual**, N- 1723, Septiembre 30 de 1995, p. 60.

21. Ver: FMI. "Perspectivas de la economía mundial", Octubre de 1995, Washington, Cuadro 6. Algunos países: Balanza en cuenta corriente, p. 33.

Las dificultades que experimenta Estados Unidos en corregir sus déficit comercial y en cuenta corriente, alimentan las presiones proteccionistas y alienan las acciones norteamericanas para abrir los mercados que se consideran artificialmente cerrados a la competencia externa, como el caso de Japón respecto a los vehículos, los semiconductores, las líneas aéreas, el mercado fotográfico, etc.²² Incluso mediante el recurso a la aplicación o la amenaza de aplicación de medidas unilaterales, violatorias de las normas de la recién creada Organización Mundial del Comercio -OMC-.

CRECEN LAS PRESIONES PROTECCIONISTAS EN ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos ha sido el principal protagonista en las disputas comerciales registradas en el primer año de vida de la OMC -1995-, acusado de prácticas proteccionistas contrarias a los principios básicos de la nueva organización mundial del comercio, siendo los casos más destacados, el de la gasolina frente a Venezuela y el de los automóviles frente a Japón.

El proteccionismo goza de una creciente popularidad entre la población norteamericana. Según una encuesta reciente de The Wall Street Journal y NBC News, "el 62% de los encuestados creen que los convenios comerciales ponen en peligro las fuentes de empleo".²³

La creciente popularidad de las posiciones proteccionistas entre la población norteamericana se refleja también en el ascenso del candidato republicano en las elecciones primarias: Pat Buchanan, partidario del abandono por parte de Estados Unidos tanto de la OMC como del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica -TLCNA-, así como del establecimiento de mayores restricciones a la inmigración de extranjeros en Estados Unidos. A juicio de Buchanan, "la historia económica ofrece la importante lección de que el proteccionismo es sinónimo de prosperidad"²⁴.

A medida que se aproximan las elecciones presidenciales norteamericanas, en Noviembre de 1996, el comercio exterior se ha convertido en un tema electoral y tiende a ocupar un mayor espacio en el debate entre los candidatos interesados en captar un electorado temeroso, sobre todo ante la pérdida de empleos asociada a la aplicación de los compromisos asumidos por Estados Unidos en el seno del TLC y de la OMC.

PRESIDENTE CLINTON DA MARCHA ATRAS AL LIBRE COMERCIO

La politización del comercio en los Estados Unidos, ha empujado al Presidente Clinton, interesado en la reelección, a dar marcha atrás en su propuesta de impulsar la conformación de una Zona de Libre Comercio en toda América. De hecho, el Presidente Clin-

22. Ver: Secretaría General Técnica. "La guerra comercial EE.UU. -Japón en el mercado del automóvil", Boletín ICE Económico, N- 2462, del 3 al 9 de julio de 1995, pp.3 a 6, Madrid, España.

23. Ibidem. p.B6.

24. Bob Davis. "El proteccionismo de Buchanan inquieta a muchos economistas", The Wall Street Journal American, El Comercio, 23 de febrero de 1996, p. B6.

ton ha abandonado sus esfuerzos por renovar la autorización de "vía rápida" por parte del Congreso, para negociar nuevos pactos comerciales, como el que integraría a Chile al TLCNA; ha iniciado un proceso para impedir que los tomates de México compitan con los que se producen en Florida, un Estado considerado importante en la perspectiva de su reelección.

La marcha atrás en el impulso al libre comercio por parte del Presidente Clinton es más evidente en la disputa sobre los camiones mexicanos. Según las normas vigentes del TLC, EE.UU. y México debían permitir que los camiones norteamericanos y mexicanos transiten libremente por sus territorios a partir del 18 de diciembre de 1995. Los funcionarios estadounidenses y mexicanos dedicaron tres años de negociaciones en los que se fijaron estrictas normas de seguridad vial. Para controlar el cumplimiento de dichas normas por parte de los mexicanos, Texas añadió 109 inspectores a sus puestos fronterizos y California invirtió 30 millones de dólares en Centros de inspección. La presión de los camioneros norteamericanos, temerosos de que los conductores mexicanos de menores ingresos les desplacen de su fuente de trabajo, llevó al gobierno de Clinton a tomar la decisión, en forma unilateral, precisamente el 18 de diciembre, de retrasar la entrada en vigor de la cláusula del TLC sobre el transporte de carga, por la cual se permitía la libre circulación de camiones

mexicanos en el territorio norteamericano. "Primero y ante todo debemos garantizar la seguridad de nuestros ciudadanos" manifestó el Representante Comercial norteamericano, Mickel Kantor, al comunicar la decisión.²⁵

BATALLA POR EL EMPLEO REAVIVA CONFLICTO NORTE/SUR

La politización del comercio, detrás de la cual se libra una batalla por el empleo, se manifiesta también en la propuesta norteamericana apoyada por los demás países industrializados. Ahí se trata de vincular comercio y normas laborales al interior de la OMC, lo que muchos países en desarrollo consideran una herramienta para restarles competitividad en el comercio internacional.

Los países industrializados liderados por Estados Unidos vuelven a reavivar, de esta manera, el conflicto NORTE-SUR que había tendido a diluirse en el transcurso de la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT -Ronda Uruguay- iniciada en septiembre de 1986 en Punta del Este, Uruguay; y, que concluyó el 14 de abril de 1994 en Marrakech²⁶, Marruecos, mediante la firma por parte de los países participantes en dichas negociaciones, del Acta por la que se inició el procedimiento para el establecimiento a partir del 1 de enero de 1995, de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La creación de una organización internacional que regule el co-

25. Ver: Cooper, Helen. "Los camiones mexicanos crean una batalla política en EE.UU.", **The Wall Street Journal Americas**, El Comercio, Quito- Ecuador, 5 de febrero de 1995, p. B6.

26. Ver: Miguel Angel Díaz Mer/ Antonio María Avila. "LaOMC, un año después". Boletín ICE Económico, del 10 al 16 de julio de 1995, núm. 2463, Madrid, España.

mercio mundial fue una tarea que se mantuvo inconclusa desde 1948, cuando entró en vigor el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, siglas inglesas GATT, creado como un acuerdo provisional, que se mantuvo como tal hasta 1994, en que se decidió la creación de la OMC.

En el transcurso de la Ronda Uruguay, los conflictos comerciales tuvieron una configuración distinta a la tradicional NORTE/ SUR, evidenciándose la ruptura del tradicional frente que conformaban los países en desarrollo.

Así, el conflicto en torno a la política agrícola enfrentó a las dos grandes potencias agrícolas mundiales: Estados Unidos/ Comunidad Europea, desplazando del centro de dicho conflicto a los países en desarrollo, entre los cuales surgieron nuevos conflictos no solamente por las discrepancias en torno a la propia política agrícola, entre los países productores agrícolas partidarios de la eliminación de los subsidios a la agricultura por parte de los países industrializados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos más preocupados por la elevación de los precios de sus importaciones que se derivarían de la eliminación de dichos subsidios; sino también por las discrepancias entre los partidarios y los oponentes a la liberalización de los servicios y aún a la modificación del Acuerdo Multifibras que regula el comercio de productos textiles y prendas de vestir ²⁷.

LOS PAISES EN DESARROLLO ESTAN ACUSADOS DE PRACTICAR EL "DUMPING SOCIAL"

La propuesta norteamericana, apoyada por los países industrializados, de vincular comercio y normas laborales al interior de la OMC, en vez de incorporarlos a la Organización Internacional del Trabajo -OIT- busca abrir la posibilidad de imponer sanciones comerciales, tales como el retiro del acceso a mercados u otras, al país que incumpliera dichas normas laborales.

Dicha propuesta, que incluye a todos los países en desarrollo, entre los acusados de competir en el mercado mundial en base a bajos salarios - "dumping social"-, se basa en la creencia de que el crecimiento del desempleo en los países industrializados, que ha llegado a cifras no registradas desde la gran depresión de los años treinta, se debe al crecimiento de las importaciones de productos manufacturados procedentes de los países en desarrollo.

La controversia sobre la relación entre comercio y desempleo ha sido especialmente fuerte en Estados Unidos, país que registra el mayor crecimiento de las importaciones de productos industrializados procedentes del SUR, sobre todo en el contexto del TLC y de la Iniciativa de las Américas que pretende conformar una zona de libre comercio en toda América.

27. Ver: Equipo de Coyuntura CAAP. Coyuntura Internacional. "Globalización y regionalización en un contexto de recesión", Revista ECUADOR DEBATE N- 32, Quito- Ecuador, agosto de 1994, p. 28.

De acuerdo con esta posición, la solución al problema del desempleo en el NORTE requiere la imposición de estándares laborales que sean respetados en el SUR y/o la imposición de barreras proteccionistas, para impedir el ingreso de los productos industrializados procedentes del SUR.

AMERICA LATINA FOMENTA LA CREACION DE EMPLEOS EN EL NORTE

Los bajos salarios en América Latina no le han permitido, sin embargo, aumentar sus exportaciones de productos industrializados hacia el Norte desarrollado. Dichas exportaciones continúan constituidas básicamente por productos primarios. El reducido porcentaje de exportaciones de productos industrializados que realiza la región, tiene como principal destino otros países en desarrollo, localizados en su mayor parte en la misma región -comercio intrarregional-²⁸.

Por el contrario, la apertura comercial unilateral de las fronteras de América Latina, realizada en el marco de los programas de crédito de los Organismos multilaterales: Banco Mundial y FMI, con mayor énfasis desde fines de los años ochenta, que dió lugar a un crecimiento explosivo de las importaciones de productos industrializados procedentes de los países del Norte, demuestra claramente que América Latina ha contribuido y continúa haciéndolo, a la generación de empleos en los países industrializados, mediante sus cuantiosas importaciones.

América Latina contribuye a la generación de empleos en el Norte, no solamente mediante las importaciones de productos industrializados, sino también mediante las crecientes importaciones de productos agrícolas, cuya producción y exportaciones son altamente subsidiadas por el Estado de los países industrializados, mediante la práctica del "dumping estatal", desplazando a los agricultores de América Latina de sus fuentes de empleo y lanzándolos a la desocupación, aumentando la marginalidad rural y la marginalidad urbana, alimentada por las migraciones de los trabajadores desplazados del campo a la ciudad.

El desempleo en el Norte no se puede explicar por el comercio con América Latina, pero si se puede apreciar la elevada incidencia que el comercio con el Norte tiene sobre el desempleo y el subempleo en América Latina.

La responsabilidad por la aceptación de esos patrones de comercio internacional, ampliamente perjudiciales para los países de América Latina, así como las enormes diferencias en las formas de intervención del Estado en la economía frente a los países industrializados, que significan diferencias en la competitividad de los productores locales, recae sin embargo en los gobernantes de la región, que no han incluido entre sus prioridades de política económica, la preocupación por el empleo y el subempleo, aún cuando éste afecta, a 7 de cada 10 latinoamericanos en edad de trabajar.

28. Ver: International Monetary Fund. **DIRECTION OF TRADE STATISTICS YEARBOOK**, 1995, pp. 54- 57.

La bonanza de las importaciones latinoamericanas registrada en los años noventa, ha sido calificada por el FMI como una "contribución" que realiza América Latina a la prosperidad de la economía mundial, -en realidad ha sido a la prosperidad de la economía

de los países industrializados-, mientras se profundiza la miseria y el subdesarrollo en la propia región, en la que, de acuerdo con información de la CEPAL, el 45.9% de la población -esto es 196 millones de latinoamericanos- viven bajo la línea de pobreza.²⁹

29. Ver: CEPAL. "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", ESTUDIOS E INFORMES DE LA CEPAL, N- 81, Santiago de Chile, 1991.

Cuadro No. 1
PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL

| | PROYECCIONES ACTUALES | | | | DIFERENCIAS MAYO/95 | |
|----------------------|-----------------------|------|------|------|---------------------|------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1995 | 1996 |
| Producto mundial | 2.5 | 3.6 | 3.7 | 4.1 | | -0.1 |
| Países industr. | 1.1 | 3.1 | 2.5 | 2.4 | -0.5 | -0.2 |
| Estados Unidos | 3.1 | 4.1 | 2.9 | 2.0 | -0.3 | 0.1 |
| Japón | -0.2 | 0.5 | 0.5 | 2.2 | -1.3 | -1.3 |
| Alemania | -1.2 | 2.9 | 2.6 | 2.9 | -0.6 | -0.4 |
| Francia | -1.5 | 2.9 | 2.9 | 2.7 | -0.3 | -0.4 |
| Unión Europea | -0.6 | 2.8 | 2.9 | 2.8 | -0.3 | -0.2 |
| Países en desarr. | 6.1 | 6.2 | 6.0 | 6.3 | 0.4 | 0.2 |
| Africa | 0.8 | 2.6 | 3.0 | 5.2 | -0.7 | -0.1 |
| América | 3.3 | 4.6 | 1.8 | 4.0 | -0.6 | 0.3 |
| Asia | 8.7 | 8.5 | 8.7 | 7.9 | 1.0 | 0.5 |
| Oriente medio y Eur | 3.6 | 0.3 | 2.4 | 3.2 | -0.5 | -1.5 |
| Países en transición | -9.1 | -9.5 | -2.1 | 3.4 | 1.7 | -0.1 |

Fuente: FMI. Perspectivas de la Economía, octubre de 1995, Cuadro 1, p.4.

Tema Central

Caras y máscaras del ajuste

Apuntes para una economía política del ajuste neoliberal

Alberto Acosta

El objetivo expreso inmediato de las políticas económicas ha sido conseguir alguna mejoría en los niveles de la Reserva Monetaria Internacional, amortiguar el ritmo inflacionario, controlar el tipo de cambio, disminuir los déficits del sector público y mejorar la situación de los balances externos. Y el objetivo implícito, poco conocido, ha sido la consolidación de una nueva modalidad de acumulación.

Después de varios años de aplicación, vale la pena auscultar los entretelones del ajuste neoliberal. La comprensión de sus motivaciones -explícitas o implícitas- nos permitirá entender sus recónditos objetivos reales, más allá de sus manifestaciones coyunturales, muchas veces epidérmicas. No nos interesan los enunciados abstractos sustentados en indicadores que muy poco o nada contribuyen a aclarar la realidad. Se requiere un análisis

de la economía política del ajuste, al que este ensayo apunta¹.

Para empezar, recordemos que desde principios de los años ochenta y con diversos grados de coherencia e intensidad, se adoptó una concepción económica aperturista y liberalizadora, con la cual se buscó -y se busca aún- recuperar los equilibrios macroeconómicos, en el supuesto de que, desde su estabilización se logrará retomar la senda del crecimiento. En este contex-

1. Tratadistas de las más diversas tendencias creen que es necesario "constituir la disciplina más amplia de la economía política" para superar aquella separación estéril entre economía y política, ver por ejemplo Galbraith, John K.; "Historia de la economía", Ariel, Barcelona, 1989, p. 327.

to, el país tuvo que recurrir a sucesivas renegociaciones de su deuda externa con la banca comercial, con miras a normalizar sus relaciones financieras internacionales afectadas por las limitaciones surgidas para sostener el servicio de la deuda.

Adicionalmente, el Ecuador, en todos estos años, ha tenido que enfrentar dificultades exógenas -inundaciones, sequías, terremoto, caída de los precios del petróleo, alza de las tasas de interés internacionales, conflicto bélico-, a las cuales habría que sumar las antiguas y arraigadas restricciones del subdesarrollo. Todo ello sustentó un manejo que, en nombre de "la" ciencia económica, nos condujo a la aceptación de una lógica que ofrece cierta coherencia teórica y que de hecho se ajusta a las necesidades actuales del capitalismo, entendido éste como un sistema histórico. El conocimiento de esta lógica -la neoliberal- nos permitirá comprender de mejor manera los resultados productivos, sociales, políticos y hasta culturales de estos largos años -casi década y media- de sucesivos y acumulativos ajustes.

1. OBJETIVO: LA COMPETENCIA NEOLIBERAL

A partir de 1982, uno tras otro, todos los gobiernos se han esforzado en equilibrar la economía nacional y, con diversos grados de coherencia e inten-

sidad, han seguido la senda del ajuste neoliberal. En la medida en que los ecuatorianos interiorizamos la finalización de la bonanza petrolera, asomó con fuerza la necesidad de corregir los errores cometidos y de aceptar la nueva situación.

Los condicionamientos foráneos, combinados con los problemas internos mencionados, obligaron al país a asumir los programas de ajuste con el fin de enfrentar la crisis de la deuda externa, que marcó una nueva etapa en la vida económica del país. Y con el pretexto de enfrentar el problema del sobreendeudamiento, se aplicaron sucesivas políticas de ajuste, cuyos efectos resultan acumulativos. Por lo tanto, manteniendo las diferencias puntuales entre cada gobierno, lo que interesa es la orientación de este manejo económico y la sumatoria de sus efectos.

El mensaje dominante nos dice que es imprescindible estabilizar la economía como paso previo a la reactivación y luego iniciar la distribución del producto. Sin embargo, aquí la realidad desnuda a las apariencias. La estabilización o equilibrio estable, primera etapa del proceso en mención, implica la posibilidad de la armonía para asegurar la plena utilización de los recursos productivos y a su vez conseguir su asignación óptima. Paradigmas centrales del mensaje neoclásico ², pero que, en estricto sentido, no encuentran lugar en el capitalismo real. Tengamos presente que

2. Los "neoclásicos" a diferencia de los "neoliberales" aceptan la intervención del Estado o aún de los sindicatos para lograr una distribución más equitativa del bienestar entre los agentes con distintas dotaciones de factores. Esto significa que, al menos mientras el mercado no consiga alcanzar un nivel óptimo, la sociedad puede reconocer el vacío y tratar de llenarlo a través de las instituciones sociales que sean más convenientes. Este aspecto merece ser profundizado para poder comprender a cabalidad el sostén teórico del neoliberalismo, distinguiendo sus diferencias con la concepción neoclásica.

este sistema, cualquiera que sea el grado de su desarrollo, es sumamente inestable y vital, con una notable capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias. Es un sistema caracterizado por sus oscilaciones cíclicas coyunturales y también estructurales. Al capitalismo, tal como lo concebía Joseph Schumpeter, hay que entenderlo como "un sistema de valores, un modelo de existencia, una civilización: la civilización de la desigualdad". Ese es el punto de partida para un estudio integrado de los diversos fenómenos que aparecen inmersos en el nuevo sentido común universal: el neoliberalismo y su ajuste.

La lógica neoliberal se sustenta en la creencia de que todos los sujetos económicos son homogéneos y racionales en términos del mercado, sin reconocer (al menos formalmente) sus diferencias económicas, sociales y culturales. Adicionalmente, con la aplicación de las políticas aperturistas y liberalizadoras se espera una solución racional y espontánea en el seno del sistema sostenido por el discurso de la libre competencia.

Se desconoce (o se oculta), que los comportamientos de los diversos actores económicos no son homogéneos, que la competencia, esencial al capitalismo, produce variadas reacciones y

que sus resultados consolidan los desequilibrios, donde la armonía de intereses es otra de las apariencias. La racionalidad económica de las personas, si es que existiera, sería todo menos similar y única. No se diga la dotación de recursos y capacidades.

Por eso al negar estos elementos profundos del sistema, en suma su espíritu dinámico, quienes defienden al ajuste neoliberal plantean la necesidad de eliminar los juicios de valor.³ Una aspiración por demás antigua. Ya George J. Stigler en 1959 apuntó que "la economía como ciencia positiva es éticamente -y por lo tanto políticamente- neutral".⁴ Y en esa onda, asumida por ideólogos de este liberalismo reencuchado como Milton Friedman, otro autor, William Stanley Jevons, ya afirmó en 1965 que "la economía, si ha de ser en absoluto una ciencia, deberá ser una ciencia matemática".⁵ Donde, obviamente, no hay como incluir postulados políticos o morales. Donde, por igual debe regir un ambiente interno de orden.

En realidad, este ajuste neoliberal, con el que se procesa una crisis estructural y no una simple oscilación cíclica, conduce a un nuevo patrón de acumulación que favorece una mayor concentración.⁶ "Como la operación espontánea del mercado estimula la dife-

3. Pretensión que encierra en sí misma un profundo juicio de valor.

4. Ver Zweig, Michael; "Los paradigmas burgués y radical en la economía", en varios autores; "Paradigmas radicales en economía", Editorial Anagrama, Barcelona, 1977, p. 76.

5. Ver Galbraith, John K.; *op.cit.*, p. 139. Reconozcamos que la propia formalización matemática es al mismo tiempo un instrumento y un juicio de valor.

6. Como "patrón de acumulación" entendemos al "régimen social de acumulación", a la "modalidad o modo de acumulación" y en términos más amplios también al "estilo de desarrollo" o "modelo de desarrollo".

renciación económica, el afán de liberalización no puede sino contribuir al proceso de oligopolización".⁷

Proceso que tiene un carácter transnacional, complementado por el afán aperturista. El ajuste "opera en favor de los grandes conglomerados transnacionales", en tanto "se intentan crear las condiciones para un nuevo sistema de división internacional del trabajo, regulado por las grandes corporaciones, adecuado a las condiciones actuales y funcional al proyecto estadounidense global".⁸ De esta manera, todo el manejo económico, sujeto a un permanente monitoreo por parte de los organismos multilaterales de crédito, se orientó -y permanece orientado- a articular la economía a las transformaciones desatadas a nivel internacional.

2. OBJETIVO: EL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA

Financieramente imposibilitado de servir la deuda, en 1982 el país se vio forzado a iniciar sucesivas rondas de refinanciación de sus obligaciones pendientes. Tuvo que recurrir al FMI y al Banco Mundial con miras a conseguir la "luz verde" para negociar en el "comité de gestión" con los bancos privados y con los gobiernos aglutinados en el "Club de París". Recordemos que estos esquemas, aplicados en decenas de países subdesarrollados y dependientes, carecen de una visión pro-

pia frente a las exigencias nacionales. No son propuestas originales.

Estas negociaciones apoyadas y dirigidas por los organismos multilaterales, trajeron consigo programas de estabilización y de ajuste, tanto para garantizar el servicio de la deuda, como para proceder al reordenamiento de las economías subdesarrolladas en el marco del conocido como "Consenso de Washington".⁹

En este escenario se produce el maridaje de los enfoques básicos iniciales del FMI y del Banco Mundial. El primero se concentró en la reducción de los desequilibrios externos y fiscales, a la cual posteriormente se consolidó en los programas de estabilización (las políticas antiinflacionarias). El Banco Mundial y también el BID desarrollaron sobretodo los esquemas de ajuste (las políticas destinadas a reestructurar el Estado y el mercado). Enfoques complementarios que se conjugan en el ajuste estructural que engloba las reformas estructurales e institucionales propuestas por dicho Consenso, tal es el caso de las privatizaciones. Su accionar resulta en la práctica totalizador, aún cuando la solidez de sus bases teóricas no mejora con este matrimonio por interés.

El Ecuador, que no es una excepción en América Latina, también asumió esta lógica de reordenamiento de su economía. La aceptó como la "única salida" a la encrucijada forjada por la

7. Valenzuela Feijoó, José; "Crítica del modelo neoliberal", Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 19.

8. *Ibid.*, p. 22.

9. Williamson, John; "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, John (editor); "Latin American Adjustment. How Much has Happened?", Institute for International Economics, Washington, 1990., pp. 5-20.

dilapidación de la riqueza petrolera y el agresivo e irresponsable proceso de endeudamiento externo; cuyo creciente servicio constituye el punto de arranque de la inflación.

Es más, a contrapelo de las repetidas declaraciones oficiales, se constata que la inflación y las propias políticas antiinflacionarias fueron mecanismos para propiciar una serie de cambios estructurales, al tiempo que facilitaron el servicio de la deuda. Teniendo como telón de fondo el peso de la exigencias externas, no podemos pasar por alto que esta "inflación programada" se constituyó en un mecanismo para garantizar una doble transferencia de recursos: desde los sectores populares y medios al Estado, y de éste hacia los acreedores internacionales.¹⁰

En resumen, la crisis y su manejo fomentaron la concentración y la centralización de la riqueza a través del "ahorro forzado" que provocó la inflación, y que permitió a los sucesivos gobiernos recaudar recursos para servir la deuda y apoyar el ajuste de los grupos monopólicos, sin adoptar medidas que les hubieran sido políticamente costosas. Aquí, por ejemplo, podríamos mencionar las devaluaciones para incrementar la riqueza de grupos tradicionales o emergentes dedicados a la agroexportación, que constituye la base del proceso de acumulación, también cabe recordar el apoyo que recibió la banca y el sistema financiero en general, sea a través de la "suetización" de la deuda externa privada, del canje de deuda por capital o de otros meca-

nismos de subsidio otorgados por el Estado.

En concreto, estos esfuerzos, atados a las renegociaciones de la deuda, se han constituido en un vigoroso instrumento para reestructurar la economía y la sociedad en función de los requerimientos del capital internacional. En este contexto se apoya el ajuste del aparato productivo a un nuevo ordenador de la economía y hasta de la sociedad: el mercado internacional.

A primera vista aparece como uno de los principales objetivos del ajuste neoliberal, el interés por cobrar la deuda externa. Pero, un análisis más detenido, puede llevarnos a la conclusión de que esta estrategia también apunta a otros objetivos, como lo veremos más adelante.

3. OBJETIVO: UNA MENOR PRESENCIA ESTATAL

Durante todos estos años, aplicando siempre más de las mismas medidas, el país se ha mantenido firmemente aferrado al reordenamiento "modernizador", con el cual se pretende reformular la actividad estatal en la economía. En todo momento se ha presionado para que el Estado ceda espacios en beneficio de grupos oligopólicos, a fin de que éstos orienten su acción por el funcionamiento del mercado sin la "injerencia distorsionadora" del Estado o de los grupos sociales organizados, como los sindicatos.

Se concibe que, el predominio de las fuerzas del mercado, promoverá la

¹⁰ Sobre este tema se puede consultar en Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto; "Inflación, Ensayos y propuestas alternativos para América Latina y Ecuador", Colección Ensayo, LIBRESA-ILDIS, Quito, 1995.

asignación de recursos sin necesidad de recurrir a políticas sectoriales de tipo estructural. Igualmente quedan marginadas las demandas sociales, cuya satisfacción vendría casi en forma espontánea cuando se haya conseguido la reactivación económica. Y, mientras tanto, para prevenir posibles explosiones de descontento que podrían hacer peligrar la viabilidad del ajuste, las políticas sociales focalizadas se encargan de aminorar los impactos en los grupos más sensibles y marginados de la población.

No es el grado del desmantelamiento estatal -que en el Ecuador no ha alcanzado los niveles de otros países- el único criterio para medir la fuerza de esta corriente ideológica. En la práctica, mientras se ha reforzado el carácter autoritario de los aparatos estatales, su acción ha seguido orientada a apuntalar al sector privado -en particular a los poderosos grupos de exportadores y al capital financiero- a través de diversas medidas, algunas de las cuales fueron anteriormente mencionadas.

De esta manera, al deteriorar casi en forma programada el funcionamiento de las empresas públicas, las políticas económicas que componen el ajuste neoliberal han ido desplazando a las concepciones desarrollistas que, pese a sus limitaciones, respondían a una visión más nacional para enfrentar el subdesarrollo.

Hoy se avanza en el dogmático desmantelamiento del Estado enarbolando la muletilla de su ineficiencia estructural, cuando lo que está de por medio, a más de los jugosos negocios que ofrecen las privatizaciones, es la eliminación de una forma de Estado que pueda convertirse en uno de los ejes en un proceso nacional de desarrollo; contrariando así a uno de los objetivos implícitos del neoliberalismo.¹¹ Lo cual, de ninguna forma, puede ser interpretado como que la actual situación del Estado es la deseable.¹²

En la tendencia de despolitizar aún hasta la política, se presenta a la "modernización" como despojada de condicionamientos ideológicos, otorgándole el carácter de una herramienta simplemente técnica. Sin embargo, es inculcable su fuerza ideológica, coherente con los intereses que lo sustentan. Una fuerza que no sólo afecta a la órbita económica, sino a la sociedad entera. Desde lo económico, ésta se proyecta con una apabullante fuerza totalizadora que niega la viabilidad de otras alternativas al tiempo que impone su estilo de vida.

Igualmente, desde el propio Estado, se ha limitado cualquier planteamiento de gestión comunitaria e incluso la acción de los gobiernos seccionales ha sufrido el impacto de la austeridad fiscal o los efectos de la creación de unidades ejecutoras paralelas o de decisiones fiscales cada vez más centra-

11. No sorprende, entonces, que surgan con fuerza y estrechamente vinculados los elementos más perniciosos de esta "modernización": privatización y corrupción.

12. En la práctica, como acertadamente afirma Diego Borja (a quien el autor agradece sus comentarios para concretar algunas reflexiones de este artículo), se combina la ortodoxia antiestatal con ciertos chispazos de lo que podría ser una real modernización del Estado, muy lejos todavía de ser la corriente dominante para buscar una rearticulación diferente del Ecuador con el mercado mundial.

lizadoras, aún cuando el discurso ha sido descentralizador.¹³ Se han sofocado las posibilidades de respuesta de la sociedad civil, en la medida en que los procesos de toma de decisiones - impuestos por los organismos multilaterales en contubernio con las élites dominantes- han perdido sus limitados rastros de participación democrática y se han incrementado los esquemas excluyentes.

4. OBJETIVO: UNA MAYOR CONCENTRACION DE LA RIQUEZA

La estrategia secuencial para superar la crisis: estabilización, crecimiento, distribución, que es, por lo demás, otro planteamiento irreal, oculta otro objetivo. La separación entre producción y distribución que fomentan los neoliberales, no es viable en los procesos económicos, que como tales están inseparablemente inmersos dentro de la trama social. En éstos no hay dicha secuencia temporal.

En el mensaje, aparentemente cargado de lógica, se recomienda "pensar primero en crear la riqueza nacional, ya que no se puede repartir la sin poseerla".¹⁴ Detrás de esta "teoría del pastelero" está toda una concepción política de la distribución de la renta y de la riqueza. Se persigue incrementar la tasa de utilidad¹⁵, que permita ahorrar lo suficiente para fi-

nanciar nuevas inversiones, las que luego generarían un mayor producto que beneficiaría a la sociedad en su conjunto. Se apela al sentido común de las personas que algunas vez en su vida debieron haber visto el proceso de elaboración de un pastel, el cual sólo después de su preparación puede ser distribuido. Los ajustes asoman como indispensables en estas épocas de crisis y sus costos sociales como inevitables.

En base al ajuste económico se espera recuperar el crecimiento y de allí la redistribución. Eso lo hemos experimentado a lo largo de nuestra historia, cuando han flaqueado los ingresos externos. Y en especial desde 1982, ante la caída de los precios del petróleo y la reducción de los créditos externos, se repitió la receta.

La simpleza de este mensaje no puede ocultarnos la realidad. En ningún sistema de producción es posible generar riqueza sin que se produzca alguna 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.¹⁶

Por lo tanto, lo que el ajuste neoliberal produce es una mayor concentración del excedente, luego de que cambiaron las condiciones básicas del financiamiento del anterior patrón de acumulación sustentando en la indus-

13. Basta ver el alcance centralizador de la Ley de Presupuestos expedida por el gobierno de Sixto Durán Ballén.

14. A momentos hasta dudamos que exista realmente esta preocupación distributiva.

15. Esta es la "ley absoluta" del capitalismo, según Carlos Marx. Incremento que se consigue fundamentalmente gracias a una mayor tasa de plusvalía.

16. "El verdadero problema económico es cómo las condiciones de la producción y la distribución se determinan recíprocamente, no como pueden independizarse", nos recuerdan Alfredo Eric Calcagno y su hijo Alfredo Fernando.

trialización en base a la sustitución de las importaciones.¹⁷ Una situación que se hizo urgente en el país al producirse el indicado doble estrangulamiento externo.

La inflación, como ya lo señalamos anteriormente, facilitó este proceso de concentración y centralización del capital, en especial para los grupos monopólicos y oligopólicos que han obtenido una mayor tajada de la renta nacional en estos años, mientras observamos un proceso de deterioro de los salarios pocas veces visto en América Latina.¹⁸

Las medidas adoptadas ocasionaron un permanente deterioro de los ingresos a través de múltiples vías: reducción de los salarios reales, disminución de los gastos sociales, eliminación de subsidios a los productos básicos, fin de los controles de precios de los bienes de la canasta familiar, etc. En este escenario se han registrado mayores niveles de desempleo e infor-

malización de la economía. El creciente número de informales ha sufrido por la caída de los salarios reales de los trabajadores -que son los que mantienen, en gran parte, su lógica de reproducción-, debiendo repartirse ingresos cada vez más exiguos. Deterioro de los ingresos de la mayoría de la población que, aunque pareciera perverso, debe ser entendido como un efecto buscado dentro del proceso de concentración y centralización de la riqueza impulsado en todos estos años.¹⁹

Estos efectos cuantitativos se complementan por una permanente represión social de los sectores asalariados, que han tenido que ajustarse (disciplinarse²⁰) por la vía de la flexibilización laboral -maquila, zonas francas, trabajo compartido- o aún por el miedo al desempleo. Estos cambios inducidos en la sociedad no estarían completos si no consideramos las transformaciones experimentadas en otros

17. En el Ecuador la crisis del modelo anterior apareció con cierto rezago a nivel latinoamericano. Primero porque el proceso de industrialización empezó mucho más tarde que en los países más grandes de la región y segundo porque éste se sustentó en los setenta por la bonanza petrolera, que a su vez favoreció el endeudamiento externo.

18. La caída de la participación de las remuneraciones en el PIB -de 31,9 % en 1980 a 12,7 % en 1992-, es una de las más espectaculares en América Latina. De 1985 a 1991, en el Perú la reducción fue de 27,45 % a 15,74 %; en Venezuela -luego de un bajón al 30 % en 1990- pasó de 35,16 % a 36,59 % en el mismo período; en Colombia, hasta 1990, la caída fue mínima, de 40,62 % a 37,95 % y en México de 28,68 % de 1985 a 24,66 % en 1990. Ver CEPAL: "Anuario estadístico de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 1992.

19. Por eso no solo hay como destacar exclusivamente el aumento de la pobreza, sino también la mayor concentración de la riqueza en pocas manos. Si en 1988, el 10 % más rico de la población urbana concentraba casi el 47 % del ingreso, en 1993 este grupo recibía el 54,7 % del ingreso. Mientras tanto el 20 % más pobre percibía el 2,55 % del ingreso en 1988, que disminuyó al 1,68 % en 1993. La desproporción entre los ingresos recibidos por el 5 % más pobre y el 5 % más rico, ha variado de 122 a 1 en 1988 a 195 a 1 en 1993.

20. La disciplina es muchas veces más apreciada que las ganancias, tanto que el desempleo puede ser considerado como parte integral del sistema y hasta como un medio para doblegar a los sindicatos. Ver Kalecki, Michal; "Sobre el capitalismo contemporáneo", Editorial Crítica, Barcelona, 1979 o Kalmanovitz, Salomón; "El desarrollo tardío del capitalismo", Siglo XXI Editores, Bogotá, 1983. Valenzuela Feijóo ve en este punto la restauración a plenitud de las funciones clásicas del ejército industrial. Op. cit.

estamentos, por ejemplo a nivel empresarial y profesional donde también se han interiorizado los resultados de estos años de ajuste. De lo anterior se desprende la necesidad de valorar los cambios sociales y culturales experimentados, tanto como las nuevas condiciones políticas existentes.²¹

Este ajuste neoliberal, cuya configuración depende de la situación reinante en cada momento, se han complementado en los últimos años con algunos programas sociales en el marco de un "neopopulismo focalizado", puntual y otorgado a cuentagotas, destinado a aliviar la pobreza extrema y a compensar el impacto del ajuste: otro reconocimiento público de que éste ocasiona pobreza y de que su costo no es (no puede ser) distribuido en forma equitativa. En la práctica, la política social apenas ha servido para suavizar el impacto del ajuste, permitiendo que éste cumpla con su objetivo concentrador.

5. OBJETIVO: UNA NUEVA MODALIDAD DE ACUMULACION

Ya lo dijimos, la crisis procesada no ha sido simplemente de carácter cíclico, sino más bien de tipo estructural. Por lo tanto, el ajuste aplicado no podía reeditar las condiciones pasadas, sino preparar la economía para un proceso de acumulación diferente.

Para conseguir la reinserción de nuestra economía en el mercado mundial, se aceptó la reprimarización de nuestra economía al volver con creciente entusiasmo a las ventajas comparativas naturales y estáticas aprovechando su alta renta diferencial, desechando la posibilidad de instaurar al menos un esquema de largo aliento para la consolidación de aquellas líneas productivas donde el país en forma dinámica podía volverse competitivo.²² Esa reprimarización nos especializa en actividades con bajo perfil tecnológico y, por ende, con muy escasa o ninguna incidencia internacional. Simultáneamente se fuerza la desindustrialización y la terciarización a través de una creciente informalidad.²³ Además, se aceptó, en la práctica, la necesidad de hacer competitiva la mano de obra nacional por la vía de la programada depreciación del poder adquisitivo de los salarios.

En este contexto hay que ubicar algunos aspectos básicos de las políticas aplicadas: desgravación arancelaria y eliminación de las barreras para arancelarias (incluyendo el ingreso a la Organización Mundial de Comercio - OMC), liberalización de precios y del sistema bancario y financiero, privatización de empresas estatales y de los servicios públicos, reducción del tamaño del Estado y ampliación de la influencia del mercado "libre", reformas

21. Aspectos que no se abordan en este ensayo, tanto por las limitaciones de espacio como por el todavía escaso conocimiento del autor sobre la materia.

22. Esta apreciación sobre la reprimarización de nuestras economías es compartida por varios tratadistas, destaquemos a Jürgen Schuldt y José Valenzuela Feijóo.

23. Esta diferenciación es básica para no confundirla con el proceso de terciarización que se procesa en los países centrales, caracterizado por servicios de calidad.

tributarias, así como la mencionada flexibilización laboral y debilitamiento del movimiento sindical. En el marco de estas políticas podemos comprender el alcance del "ajuste estructural".

Los efectos de las "recesiones programadas" se han ido acumulando y han hecho que se profundice la subutilización y obsolescencia de la capacidad productiva instalada del sector manufacturero orientado hacia el mercado doméstico, sobre todo de aquel que no atiende las necesidades de los grupos más acomodados y no tiene alguna extensión hacia el exterior. Sector que, en consecuencia, muestra claros síntomas de deterioro tras tantos años de escasas inversiones para su mantenimiento, no hablemos de su ampliación y modernización. Este hecho se manifestó en la caída de las importaciones de bienes de capital, equipos e insumos para aquellas industrias que satisfacían la demanda doméstica; mientras otras industrias vinculadas al mercado externo (donde no se requiere una mayor especialización tecnológica), en especial aquellas que acceden al mercado andino, han realizado inversiones significativas, lo cual también se ha reflejado en mayores compras y ventas externas.

Con estos ajustes se ha conseguido empeorar aún más las anteriores deficiencias existentes en la asignación de recursos dentro del fracasado proceso de industrialización.²⁴ El despilfardo es notorio: capacidades ociosas

de producción, fuerza de trabajo sub- y desempleada, servicios públicos deteriorados. Todo como una necesidad del ajuste para encauzar la economía por otros rumbos.

El objetivo expreso inmediato de las políticas económicas ha sido conseguir alguna mejoría en los niveles de la Reserva Monetaria Internacional, amortiguar el ritmo inflacionario, controlar el tipo de cambio, disminuir los déficits del sector público y mejorar la situación de los balances externos. Y el objetivo implícito, poco conocido, ha sido la consolidación de una nueva modalidad de acumulación.

Así, parece oportuno engarzar los problemas con los logros. Es más, muchas veces, éstos han sido viables gracias al surgimiento de los problemas. Basta observar un par de relaciones. El deterioro de las condiciones de vida de amplias capas poblacionales no es el resultado de una mala aplicación de las medidas de política económica; ésta permitió una mayor concentración de la riqueza como medio indispensable para financiar la nueva modalidad de acumulación. La deficiente utilización de los factores de producción disponibles, tanto del capital como del trabajo en el aparato industrial, fortalecieron las tendencias desindustrializadoras y no son sólo el producto de un error o equivocación gubernamental. Las mayores tasas de interés sirvieron para controlar las presiones cambiarias y a su vez su

24 Su fracaso no puede ser imputado simplemente a su concepción teórica. Hay que recordar que su aplicación fue incompleta en tanto no se amplió estructuralmente el mercado interno, no se profundizó el proceso industrializador en la medida que predominaron las tareas de ensamblaje sin llegar a la producción de bienes de capital y tampoco hubo la capacidad política y la consecuencia práctica para forzar la competitividad del aparato productivo a fin de que pueda incursionar en el mercado internacional.

presión inflacionaria, tanto como para atraer capitales foráneos y aumentar la RMI, al tiempo que facilitan la reprimarización y la desindustrialización de la economía²⁵; por lo tanto, no es posible mantener uno o dos puntos considerados como positivos -por ejemplo, una decreciente inflación- sin alterar el resto de las piezas del rompecabezas.

La ausencia de una difusión más transparente de los objetivos buscados (por demás entendible por las posibles resistencias políticas que hubiera provocado), a su vez, ha complicado el logro de los fines aparentes, no se diga el de los objetivos reales.

En ese sentido, lo que interesa es identificar las nuevas funciones que nos asigna el capital financiero internacional. Concretamente, el que se nos asigna a raíz de la revolución tecnológica en curso²⁶, la cual, al igual que todas las anteriores, viene configurando una nueva división internacional del trabajo. En ella, el papel que podría desempeñar el Ecuador podría ser el siguiente:

- exportador de productos primarios donde dispongamos de una elevada renta diferencial;
- subcontratista internacional referido a la elaboración de bienes de con-

sumo final de nivel tecnológico simple o que requieren tecnologías relativamente obsoletas en las economías centrales;

- abastecedor de componentes de partes y piezas de algún producto para ser ensamblado en los países centrales;

- plataforma de exportación vía operaciones de maquila en el marco de los conocidos como "racimos tecnológicos", en los que las transnacionales controlan la producción, exportación y comercialización de las cadenas de mercancías de estos bienes de consumo final, mientras que la principal "contribución" de nuestros países serían sus materias primas y quizás su fuerza de trabajo barata.

Como resultado "natural" de esta marcha a una economía "libre", caracterizada por el avance pasadista hacia una modalidad de acumulación primario-exportadora, habría que otorgar un lugar prominente al turismo. En añadidura, quién sabe si nos tocará asumir otros papeles, gracias a las "fuerzas de mercado": receptor de industrias intensivas en polución, "basurero" de material contaminante, lugar de lavado de narcodólares e, incluso, quizás productor de drogas.

25. Las inversiones rentables, existiendo tasas de interés altas, deberían darse preferentemente en aquellas actividades primarias con una elevada renta diferencial.

26. Parece oportuno rescatar el significado de la revolución tecnológica que se gesta desde hace tiempo atrás. Lo cual nos remite a la comprensión de las denominadas "ondas largas de desarrollo capitalista" de Nicolai Konratiev, cuya vigencia emerge en forma desigual y combinada. Su estudio nos permitiría elaborar estrategias más ajustadas a estos movimientos de profundo contenido estructural, tal como lo está haciendo en los últimos años un creciente número de científicos sociales: Ernest Mandel, Jürgen Schuldt, Anwar Shaik, André Gunder Frank, Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, Joyce Kolko, David Gordon, Joshua Goldstein, Jay Forrester, W.W. Rostow, Humberto Campodónico, Eduardo Loria Díaz, entre muchos otros de las más diversas tendencias ideológicas.

6. OBJETIVO: LA REINSENCION EN EL MERCADO MUNDIAL

Desde el principio el desafío era enfrentar los desequilibrios macroeconómicos ante la ausencia de crecientes ingresos petroleros y de fáciles créditos externos. En particular emergió con fuerza el desbalance externo, que a su vez agudizó el desequilibrio fiscal. La vía de solución fue incrementar las exportaciones, para lo cual se otorgó nuevas concesiones y más beneficios a los grupos agroexportadores, al tiempo que se ofrecía más atractivos a la inversión externa, con miras a garantizar las posibilidades de reproducción del capital.

Desde principios de los ochenta, el aperturismo neoliberal ha sido un mecanismo para asegurar que América Latina alcance elevados superávits comerciales externos, a efectos de sufragar el servicio puntual de los intereses sobre la deuda externa y -lo que demasiado a menudo se calla- de la libre remisión de utilidades de las empresas

transnacionales a sus casas matrices.²⁷ Flujos que se completan con la fuga de capitales.

El papel de esa "necesaria" transferencia masiva de recursos es evidente para financiar la revolución tecnológico-organizativa en curso en los países centrales, con los Estados Unidos a la cabeza.²⁸ En añadidura, la estabilización y el ajuste no están dirigidos simplemente a reducir la inflación o a asegurar el crecimiento económico de largo plazo de nuestros países, sino fundamentalmente y en última instancia, aquél de las economías centrales. Se busca asegurar mercados para las exportaciones de los países industrializados. El incremento de las exportaciones de esos países sirve para sanear su balanza de pagos y para suavizar la recesión y las altas tasas de desempleo internos.²⁹

Así, los países centrales se benefician de la apertura de nuestras economías, tanto por la ampliación de la demanda para sus productos, como por una creciente oferta de productos agrí-

27. Recordemos también la influencia de las empresas extranjeras en la evolución de los países subdesarrollados, que "fluye a través de una multitud de canales, (que) impregna toda su vida económica, social, política y cultural y determina de manera decisiva todo su curso", Baran, Paul A.; "La economía política del crecimiento", Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p. 256.

28. La reestructuración dentro de este país "debe funcionar con una dimensión internacional explícita". Lo cual "también supone una reestructuración dada de la economía internacional", cuyos efectos son mayores o menores en la medida que un país sea un satélite más o menos dependiente de la economía norteamericana. Ver Valenzuela Fiejoó; op. cit., p. 21.

29. En estas circunstancias, estas políticas neoliberales, que han servido de palanca para que los países subdesarrollados se adecúen a las necesidades del capital financiero internacional, podrían deprimir la demanda agregada en el mercado mundial al hacer caer el poder de compra del mundo subdesarrollado. Una suerte de efecto "boomerang" sobre algunos sectores de las economías centrales y que quizás podría alterar en algo los conceptos económicos dominantes, en la medida que este cambio sea necesario para los requerimientos del capital financiero internacional.

colas y minerales a precios bajos provenientes de nuestros países. Así, el mercado mundial, como resultado de todos los cambios experimentados en estos últimos años, es más propicio para las exportaciones de los países industrializados que para las de los países subdesarrollados.³⁰

Como vemos, el país, durante todos estos años e independientemente de los diversos niveles de coherencia entre la teoría y la práctica, aplicando siempre más de lo mismo y sin preocuparse por sus irracionalidades, se mantuvo dentro del movimiento de reordenamiento liderado por el capital financiero internacional. Cumpliendo, en definitiva, con el objetivo final y la esencia de las sucesivas renegociaciones de la deuda externa y de las condiciones que imponían, en forma paralela y cruzada, los organismos multilaterales.

Proceso que apunta a la reformulación de las anteriores relaciones de los países periféricos con los centrales, a base de la internacionalización de las políticas económicas que se aplican y que, con gran vigor, son difundidas como la panacea para los problemas producidos por la deuda y también como respuesta al mismo subdesarrollo.

Al haber abandonado su opción nacional, mejor dicho una potencial res-

puesta nacional, el Ecuador se aviene al funcionamiento de la economía internacional dentro de un esquema pasivo que precipita y consolida la transnacionalización. El motor de este fenómeno no es, como alguna mente ingenua podría creer, el simple resultado de una confabulación internacional empeñada en sojuzgar a las naciones más débiles, sino que se explica por la lógica del sistema capitalista, empeñado en la actualidad en dar cuerpo a una nueva forma de reorganización política y económica del mundo.

En este sentido los resultados del ajuste tienen lógica. Se entiende por qué se buscó resolver la crisis provocando sistemáticamente una recesión económica destinada aparentemente a ahogar el proceso inflacionario, pero en definitiva orientada a forzar el señalado proceso de reorientación de la economía hacia el exterior; esto es, a asumir valoraciones externas en sus cálculos internos, sin considerar, naturalmente, el nivel de los salarios. Esta recesión apuntó a reducir los índices de consumo e inversión, sin afectar los procesos de acumulación de los grupos oligopólicos. Esto ha sido posible, como se manifestó antes, porque se han mantenido deprimidos los salarios, es decir la participación del factor tra-

30. Las importaciones provenientes de los países de la OCDE han crecido mucho más rápido que las ventas externas de la región. En estos últimos años, los países de la región han experimentado un incremento mucho mayor de las importaciones provenientes de los países más ricos del mundo, aglutinados en la OCDE, que lo que han crecido sus ventas externas. Esta realidad, a la cual podríamos añadir los efectos del neo-proteccionismo, demostraría que las políticas económicas aplicadas en estos años, incluyendo los flujos positivos de capitales registrados desde 1989-90, han contribuido a establecer un ambiente propicio para dichas importaciones y no necesariamente para incrementar nuestras exportaciones. Propensión que es más notoria a favor de las importaciones provenientes de los Estados Unidos. Ver los trabajos de Oscar Ugarteche sobre esta materia; por ejemplo "El falso dilema; América Latina en la Economía Global", FES-LIMA, 1995 (mimeo).

bajo en la distribución de la renta nacional.

La receta conduce a limitar la posibilidad de un desarrollo desde el mercado interno como elemento de una estrategia nacional de participación en el mercado mundial. Todo lo cual, como lo señalamos oportunamente, responde a una propuesta que favorece la oligopolización consecuente con los requerimientos externos, en particular de la reconversión de la economía norteamericana. Y por eso, para comprender el alcance de la estrategia propuesta por el capital financiero internacional, resulta indispensable examinar las propuestas de política económica del Banco Mundial y del FMI, así como la literatura producida en los centros intelectuales vinculados al poder político, legislativo y tecnocrático de Washington, que han dado lugar al indicado "Consenso de Washington".

Dicho Consenso parte por entender que las causas más profundas de la inestabilidad y de la falta de crecimiento, así como el sobreendeudamiento externo en América Latina se encuentran en la estrategia de desarrollo adoptada luego de la posguerra, que asignaba un papel preponderante a la industrialización basada en la sustitución de importaciones y que consideraba que el Estado podía con-

vertirse en el motor del crecimiento. Dicha concepción (ideológica) imputa la causa de la crisis de la deuda a los gobiernos latinoamericanos y a sus políticas económicas.

En consecuencia, para superar esta orientación económica, las "propuestas (del Consenso de Washington, NdA) están fundamentalmente orientadas a eliminar las características estructurales e institucionales de las economías latinoamericanas que fueron funcionales a esta estrategia de crecimiento, y a desarrollar una nueva basada en el mercado y orientada hacia el exterior".³¹

Si consideramos todo lo anotado anteriormente, no debería llamarnos la atención la ausencia de una estrategia propia orientada a realizar cambios estructurales que permitan resolver los desafíos del subdesarrollo, que incorporen a toda la población y no solamente a una fracción de ella en la vida nacional.

Y curiosamente, esta misma concepción sumisa ha impedido incluso la aplicación de una política económica de largo plazo que apoye con mayor lógica y coherencia la propia visión aperturista y liberalizadora. Lo cual también ha favorecido para que los ajustes hayan sido sinuosos³², haciendo que estas políticas de inspira-

31. Fanelli, José María, Frenkel, Roberto y Rozenwurcel, Guillermo; "Crecimiento y reforma estructural en América Latina", en varios autores; "Crítica al Consenso de Washington", Documento de Trabajo Nº 1, FONDAD-CEPES-DESCO, Lima, 1992, 25.

32. Entre los múltiples trabajos que han abordado esta problemática en los últimos años podemos recomendar los de Schuldt, Jürgen; "Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994", ILDIS, Quito, 1994; de Thoumi, Francisco y Grindle, Merilee; "La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana", Colección de Ciencias Políticas, FLACSO, Quito, 1992; y de Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto; ob. cit., en especial los capítulos 4 y 5.

ción fondomonetarista y bancomundialista -cuyos entes propulsores legitiman a los gobiernos que las aplican- contribuyen aún más al debilitamiento del sistema democrático al provocar mayores y crecientes tensiones. Han permitido, entonces, la consolidación de una "democracia delegativa", en contradicción al sustento participativo que requiere la democracia.³³

En este ambiente, cuando está ausente una explicación de los verdaderos objetivos del ajuste, no sorprende encontrar representantes empresariales que critican al Estado en forma general, pero esperan su concurso a la hora de proteger sus intereses particulares. Por eso hay todavía empresarios que reclaman tasas de interés preferenciales y que hablan de sostener el funcionamiento del mercado, ahorristas satisfechos mientras la especulación les es lucrativa y que claman por el auxilio gubernamental cuando aparecen los problemas financieros.

LAS PERSPECTIVAS DEL AJUSTE

No es posible concluir este breve ensayo, sin insistir que sería un error creer que el ajuste neoliberal fue inútil y que sus consecuencias fueron indeseadas. Tampoco se puede aceptar

que estos años constituyen "una década perdida", esta apreciación sería una excesiva simplificación de la realidad. La crisis, como sabemos, no afectó a todos por igual.

Así, este ajuste podrá ser considerado como exitoso para quienes han resultado ganadores en esta nueva modalidad de acumulación que fomenta la exportación primaria o submanufacturera para el mercado internacional, al tiempo que crea las condiciones para el parasitismo especulativo y el consumismo. Basta mencionar a aquellos grupos financieros³⁴ que, en estos años de crecientes dificultades para la mayoría de la población, lograron ampliar sus niveles de riqueza y por cierto su participación en la renta nacional, alcanzando simultáneamente un mayor poder político. Concretamente se podría incluir a los exportadores tradicionales y nuevos de productos primarios; a los importadores, beneficiarios de la apertura y aún a aquellos industriales que vincularon sus empresas al comercio importador; a los banqueros y financistas, beneficiarios de la liberalización financiera; a más, por supuesto, de los especuladores de bienes o papeles financieros (incluidos aquellos que negocian los pagarés de la deuda externa). Aquí también aparecen los productores de bienes no

33. Una situación en la cual los presidentes se creen autorizados a gobernar el país como le parezca conveniente, desde una posición paternalista y con rasgos de variado autoritarismo. Lo que ellos hacen en su gestión no precisa guardar ninguna semejanza con lo que dijeron o prometieron durante la campaña electoral. Los presidentes, como afirma Guillermo O'Donnell, "se presentan como estando encima de todo", esto es, de los partidos políticos y de los intereses organizados; y afirman que lo que hacen "encarnando e interpretando los altos intereses de la nación".

34. En los términos planteados por Rudolf Hilferding a principios del siglo XX, que define al capital financiero como producto de la unificación del capital bancario, comercial e industrial.

transables (por ejemplo los constructores para los sectores acomodados y sus actividades productivas) y aquellos que participan de los excedentes generados por los anteriores, como pueden ser los tecnócratas, los asesores, los empleados de las empresas suministradoras de servicios y naturalmente los intermediarios del capital internacional.

El resto de los ecuatorianos, la mayoría sin duda alguna, ha permanecido y permanecerá relativamente al margen de este modelo, en medio de un esquema de reproducción simple, produciendo y consumiendo bienes inferiores, con una baja productividad y una marcada desorganización y fragmentación sociopolítica.³⁵ Aquí conviene mencionar a los sectores medios que experimentaron una revitalización importante en los años de la bonanza petrolera. Muchos de ellos han sufrido un proceso de empobrecimiento en medio de la crisis, en términos relativos quizás mucho más agudo que los grupos populares. Estos, sin embargo, son nuevamente los portadores del mayor peso del ajuste, con una tendencia marcada al debilitamiento de las organizaciones populares y sindicales en primera línea.

En el ámbito productivo también asoman perdedores, sobre todo aquellos que son afectados por esta nueva modalidad de acumulación que desnaturaliza las actividades productivas na-

cionales. Si lo que se promueve es un mayor nivel de concentración del ingreso y los recursos, así como una mayor regulación oligopólica, lo lógico es encontrar entre los más afectados a los empresarios medianos y pequeños -tanto en el campo como en la ciudad-, en particular a aquellos que orientan su actividad a satisfacer la demanda del mercado interno.³⁶

De todas maneras, en el Ecuador la consolidación del modelo no está todavía garantizada como podría estarlo en otros países. Sus riesgos son visibles. En los últimos años, las importaciones han experimentado un crecimiento más acelerado que las exportaciones, acompañado de un nuevo endeudamiento externo y lo que es más preocupante a partir de 1995 ha disminuido el ingreso de capitales foráneos. Lo cual podría acelerar el estrangulamiento de la balanza de pagos. En este ambiente, la viabilidad económica del modelo dependerá de cómo se logra atraer nuevas y masivas inversiones a actividades primarias que permitan relanzar un nuevo *boom* exportador.³⁷

A más del potencial riesgo externo, las dificultades acumuladas vía elevadas tasas de interés podrían debilitar la aceptación sociopolítica del modelo por parte de amplios sectores empresariales, en el supuesto caso que logren identificar los verdaderos objetivos del ajuste neoliberal. En particular

35. Aquí es válida la afirmación que realiza Jürgen Schuldt para el vecino del sur en su libro "La enfermedad holandesa y otros virus en la economía peruana", Serie Documento de Trabajo N° 20, Universidad del Pacífico, Lima, diciembre de 1994.

36. En la práctica se ha registrado no sólo una acumulación de la riqueza y el ingreso, sino también de las propias posibilidades de reproducción.

37. Las privatizaciones son una de las herramientas más utilizadas para crear el ambiente propicio a estas inversiones.

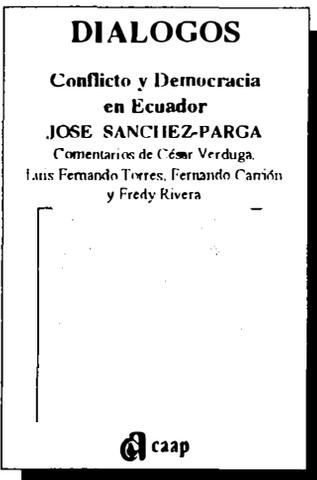
por el peligro que conlleva éste para aquellos productores nacionales que, aún cuando no son los beneficiarios directos del modelo, si forman parte de las fuerzas que perversamente apoyan este supuesto sentido común universal.³⁸ En este ambiente podría germinar el creciente descontento popular, que por lo pronto no encuentra una alternativa creíble para superar el ajuste neoliberal.

Sin embargo, a pesar de todos los problemas acumulados y de su esencia concentradora y excluyente, la concepción aperturista y liberalizadora del ajuste neoliberal todavía mantiene su vigencia, y podría parecer viable, aún en medio de un proceso que se caracterizará por la inestabilidad, debido a su propia especialización reprimarizada. Situación que, como es fácil comprender, bloquea una vez más cualquier opción nacional de desarrollo.

38. La pregunta práctica es cuánto tiempo más este modelo sostendrá el suficiente arrastre para su cristalización, cuando no solo los grupos que han accedido directamente a sus ventajas, especialmente las clases medias, parecen presas de lo que Jorge Castañeda define como el "síndrome de Orlando", lugar donde está instalado el centro de diversiones de Disney World en la Florida. Síndrome provocado por las posibilidades de consumo que posibilita la apertura, al permitir el acceso a determinados bienes y a estilos de vida propios de los países del Norte.

ediciones

caap



DIALOGOS / Conflicto y Democracia en Ecuador / Autor: José Sánchez-Parga / Comentarios de: César Verduga, Luis Fernando Torres, Fernando Carrión y Fredy Rivera.

La presente edición de DIALOGOS, Cuarta de esta Serie, plantea la cuestión del conflicto en democracia, analiza los aspectos y vicisitudes de la conflictividad, sus diferentes campos y actores, así como las características de su gobernabilidad, en el transcurso de los últimos quince años de democracia en el Ecuador.

El ajuste: reflexiones teóricas desde nuestra realidad

Jeannette Sánchez (*)

Es innegable que, tanto el proceso de ajuste como el modelo de desarrollo perseguido en la última década, tal y como se ha planteado en nuestros países tiene que ver con el triunfo de una postura teórica reconocida como neoliberal, donde la apertura y la liberalización económica son objetivos altamente codiciados.

El presente trabajo, pretende simplemente recuperar para la discusión preelectoral algunas ideas sobre el ajuste, muchas de ellas ya planteadas y discutidas en distintos escenarios desde un breve sumario más bien teórico. Interesa descubrir el esquema teórico vigente, detrás de la estabilización y del ajuste, así como de la propuesta aperturista y liberal de la economía, y contrastarle con el juicio de los hechos; en otras palabras, someter la teoría a una suerte de validación en algunos tópicos que se considera fundamentales.

La teoría económica, más que cualquier otra, es propensa a las subjetividades y a los intereses. Siempre hay una intencionalidad en el planteamiento de un modelo que lo encuadra de una

u otra forma. La jerarquía de lo que se abstrae y de lo que resulta "esencial" no es casual, nunca lo ha sido. He aquí el dilema: la teoría económica es fundamental para entender los hechos más allá de lo que nuestros ojos miran, entender la realidad y modificarla (mejorarla), pero ésta también es influida por posturas e intereses más aún cuando en ella están implícitos aspectos como la asignación de la riqueza y en general el juego del poder económico. Por ello es fundamental mantener el privilegio de la "duda" sobre la teoría y las políticas que de ella se deriven, no sólo por una necesidad pragmática de acompañar a la solución "eficiente" de los problemas económicos acuciantes, sino también por una necesidad existencial

(*) Economista. MCE por FLACSO-Ecuador

de buscar un mejor futuro para la sociedad en su conjunto.

El presente artículo somete a juicio algunas proposiciones más específicas del modelo teórico vigente que ha dado paso al planteamiento de determinada política económica. No se discutirá las proposiciones más generales, porque ello forma parte de una discusión más amplia, no menos importante, pero más difícil de resolver en el corto plazo. Los plazos apremian porque las políticas económicas afectan, en muchos casos sin retorno, los caminos a un desarrollo más responsable en términos de la sociedad actual y futura. Se busca alertar sobre el consenso inercial de la "moda teórica", con el interés de abrir espacios para la reflexión y rearticulación de nuevas propuestas.

De esta manera, el artículo contextualiza el ajuste tanto en su teoría como en su ámbito histórico, para luego abrir la discusión en al menos 3 puntos que se considera fundamentales: el problema del ajuste, la distribución y el crecimiento económico; el problema del empleo; y el problema de exportación primaria como eje de desarrollo.

CONTEXTUALIZACION DEL AJUSTE

No se puede entender el problema del ajuste en nuestro país sin comprender el fenómeno de la crisis económica, no solo interna sino externa. Los cambios ocurridos en el mundo son co-responsables de nuestra experiencia. La crisis y el ajuste forman parte de un proceso general de reacomodo de las estrategias de acumulación del capital a nivel mundial, donde la producción a gran escala, junto a las rigideces en la organización de la pro-

ducción y de la comercialización, propias de esta estrategia productiva y comercial, han sido puestas en cuestión. Parece claro que el fenómeno competitivo cada vez más agudo en el concierto mundial imprime un inusitado espacio para redes más flexibles de producción.

En el país, la crisis económica fue y no ha dejado de ser una crisis del modelo de acumulación, cuyos ejes, básicamente desde los setenta, fueron la industrialización sustitutiva de importaciones y la exportación de bienes primarios (recursos agrícolas y petroleros), cediéndose alternativamente los privilegios de la política económica de acuerdo a los gobiernos de turno. Hay que reconocer que si bien hubo una intención de promocionar un proceso sustitutivo de importaciones como base de la industrialización, un real deslinde de la base exportadora nunca hubo, dado que los recursos obtenidos para la instauración de este modelo fueron justo aquellos provenientes de la explotación y exportación de recursos primarios (principalmente el petróleo).

El proceso sustitutivo de importaciones, por su parte, si bien intentó transformar la economía primaria exportadora en una economía industrial moderna, en los hechos provocó: por un lado, el nacimiento de un industria altamente frágil no competitiva, acostumbrada a una protección sin precedentes, desarrollada sólo en espacios de alta rentabilidad principalmente de bienes de consumo final; por otro lado, el nacimiento de una forma más amplia y permanente de dependencia, dado que la tecnología fue exógena y no se creó un sector doméstico productor de maquinaria y equipos. Ello se expresa en una ineficiente asignación

interna de factores, existiendo un excedente por el lado del factor humano (excedentario a las necesidades del aparato productivo capitalista-moderno), que rebasa el plano de las coyunturas. Este hecho marca también la persistencia de una heterogeneidad tecnológica.

Ante la ausencia de un factor endógeno de desarrollo suficientemente constituido, el crecimiento del país siguió dependiendo, en los hechos, de factores exógenos como la suerte de una buena "valoración externa" de nuestros productos y en realidad, fundamentalmente del petróleo, y de los préstamos de los organismos internacionales. Ello planteó una insostenible fragilidad en nuestra economía. Así, la crisis económica nacional es la crisis de un aparato productivo, en general, dependiente, poco articulado, sin encadenamientos, ni horizontales ni verticales. Es la crisis de un modelo de industrialización que no cuajó y maduró adecuadamente, y es la crisis también de un modelo exportador desde siempre frágil a los vaivenes externos. Los cambios en las condiciones externas, como el endurecimiento del servicio de la deuda externa y ciertas catástrofes naturales (inundaciones, 1983 y terremoto, 1987) no hicieron más que agudizar las falencias de esta frágil estructura.

Mientras ello, a nivel mundial, con ciertas excepciones, se ha dado una transición a lo que algunos autores reconocen como el post-fordismo o acumulación flexible ¹, donde no está del todo claro si se trata o no de un nuevo

modo de regulación, pero son cambios y nuevas características que al menos ratifican nuevos rumbos. Estos cambios tienen que ver con mercados de trabajo y financieros más flexibles; organizaciones y procesos productivos a escalas menores, más ágiles y moldeables a los cambios violentos que va planteando el comercio y la competencia mundial, dentro de un proceso de creciente globalización de los mercados que involucra también a los países subdesarrollados.

En este contexto se inscriben los ajustes económicos. En el país, se plantea la necesidad de hacer "ajustes" y cambiar las estrategias de la conducta económica, buscando un crecimiento hacia afuera en un contexto de liberalización económica, bajo el intento de quedar, aunque sea marginalmente considerados en la "globalización". Ahora bien, este proceso, en un escenario de una débil burguesía industrial, desacostumbrada a la competencia, plantea en los hechos, como muchos autores identifican, una "reprimarización" de la economía. En virtud de este movimiento el Estado va quedando atrás y se busca crear las condiciones para que surjan los mercados apoderándose de los distintos espacios económicos. El Estado solo queda como "ordenador" de la economía pierde su papel de "interventor", su papel se restringe a satisfacer algunos bienes públicos, impulsar el proceso de creación de mercados, estabilizar la economía (en términos de eliminar desbalances económicos), y

1. Ver: LAGOS, Ricardo y TIRONI, Eugenio: "Actores sociales y ajuste estructural"; en Revista de la CEPAL No.44, Agosto-1991 : p. 39-54.

favorecer la competitividad del país, que pasa a ser un renglón fundamental en este proceso.

ENTRETELONES TEÓRICOS DEL AJUSTE ORTODOXO

Es innegable que, tanto el proceso de ajuste como el modelo de desarrollo perseguido en la última década, tal y como se ha planteado en nuestros países, tiene que ver con el triunfo de una postura teórica reconocida como neoliberal, donde la apertura y la liberalización económica son objetivos altamente codiciados.

En una visión muy reducida de esta teoría, esquematizando un modelo para una economía cerrada simple, podríamos considerar lo siguiente:

La economía estaría representada por 5 ecuaciones:

$$1) Y=3D C(Y-t) + I(r) + G$$

Donde, Y es el nivel de ingreso o producto, C es el consumo, t son los impuestos, I es la inversión, r es la tasa de interés, G son los gastos del gobierno. Aquí el equilibrio en el mercado de bienes es reducible, según el modelo, al equilibrio ahorro-inversión. El consumo estaría en relación directa (positiva) con el ingreso disponible (Y-t), y la inversión en una relación inversa con la tasa de interés, el gasto público, entre tanto, se considera una variable exógena.

$$2) M/p = 3D L(Y, r)$$

M es la oferta monetaria, que en el modelo debe ser igual a demanda monetaria, p son los precios, M/p son los saldos reales monetarios. Esta es la

función de demanda monetaria de saldos reales que tiene una relación directa con el ingreso (Y) e inversa con la tasa de interés (r). La oferta monetaria en cambio es exógena, determinada por las decisiones del gobierno, en respuesta a los cambios en la demanda, o condicionada por ciertos objetivos de política, que no internaliza el modelo.

$$3) Y = 3D f(n)$$

Y es el nivel de producción, y n es el nivel de empleo. Esta es la función de producción, en su versión más simple dada por el nivel de empleo bajo un stock de capital constante. La producción es una función directa (positiva) del empleo, en tanto la productividad marginal del capital es positiva pero decreciente.

A través de un proceso de maximización de beneficios, se plantea la condición de que:

$$4) f'(n) = 3D W/p$$

Donde, f'(n) es la productividad marginal del trabajo, W es el salario nominal, p son los precios y W/p es el salario real.

De esta manera, se asume que el nivel de empleo estaría en función de los saldos reales.

$$5) n = 3D H(W/p)$$

El punto de partida sería la determinación del nivel de empleo dado por la intersección entre la oferta y demanda de trabajo a la cual correspondería un salario real, libre de movimiento para ajustar cualquier desequilibrio. Una vez determinado el nivel de

empleo que maximice las ganancias a un nivel de salario real, se determinaría el nivel de producción. Con éste, el nivel de precios, dado por la intersección de las curvas de oferta y demanda agregada. Finalmente, el producto de equilibrio plantearía una tasa de interés de equilibrio (r) -considerando un análisis IS-LM-, con lo que la economía trabajaría a pleno empleo. Cualquier cambio en las variables exógenas solo permitiría movimientos en precios, considerándose el efecto de la neutralidad del dinero, que plantea que todos los precios nominales crecen en la misma proporción; por tanto, las variables reales no cambian.

En este punto, cabe acotar que se considera, en el extremo neoclásico, una curva de oferta agregada completamente inelástica a movimientos en los precios. Ello viene de considerar que la producción es de pleno empleo y está dada por características tecnológicas y de otro carácter más exógeno.

Como se observa en este modelo, aunque simple contiene los presupuestos más importantes que defiende la economía neoliberal. Se observa, por una parte, que la condición para un funcionamiento óptimo del esquema es que la economía funcione bajo las reglas del mercado, ya que ello garantizaría una asignación óptima de los factores y el equilibrio general. No existe problema de empleo bajo las reglas de mercado pues se asume que la competencia empuja al equilibrio entre oferta y demanda de trabajo; el mecanismo regulador sería el salario.

Por otro lado, no existe problema de distribución. La distribución está dada automáticamente en el funcionamiento del modelo, cada factor recibe según su productividad marginal. El salario, por ejemplo, en equilibrio es igual a la productividad marginal del trabajador valorada por el precio de los productos. Aunque el capital no está incluido en este modelo, si lo estuviera, éste se definiría de la misma manera: su ingreso sería función de su productividad marginal. El modelo no discute la asignación de recursos, es un dato.

Ahora bien, el ajuste está enmarcado en este modelo, pero ampliado a una economía abierta, donde es muy importante la concepción monetarista de la Balanza de Pagos². Bajo esta concepción, las principales preocupaciones hacen referencia a: el déficit de cuenta corriente (balanza comercial y de servicios); altas tasas inflacionarias; y Estado ineficiente. Las causas serían respectivamente: exceso de absorción interna (consumo interno); excesivo crecimiento de la oferta monetaria para corregir los persistentes déficits fiscales debido a los crecientes gastos; e intervención del Estado en la economía.

Reconocidos los problemas y sus causas, se plantea como receta obvia una contracción de la demanda interna básicamente vía reducción del gasto fiscal, lo que aliviaría la presión sobre oferta monetaria; reducción de la intervención del Estado, dando mayor poder al mercado para que exista una

2. Ver: MARCHAN, Cornelio y SCHULDT Jurgen; "Nuevas formas y contenido para la renegociación con el FMI: una perspectiva ecuatoriana para la década de los '90", doc. no publicado, Quito-1991.

"asignación eficiente" de los factores, bienes y recursos en general. Lo último buscaría un estímulo por el lado de la oferta agregada, buscando la reactivación del aparato productivo. Calzan aquí medidas de fomento a la inversión y ahorro, basadas en la reducción de impuestos y ajustes institucionales. Otro elemento importante es favorecer la competitividad externa. Para ello se requiere cambiar precios relativos en favor de los bienes transables -exportables- (tipos de cambio reales crecientes), reforzando la medida con mercados laborales y financieros más "flexibles".

Estos elementos en grandes líneas han estado directa o indirectamente incluidos en las recetas del Fondo Monetario. En países como el nuestro, es un hecho la vigencia de un creciente consenso a esta interpretación de los "problemas" y "soluciones".

En el país, el ajuste se ha presentado bajo dos aspectos complementarios: a) uno de más corto plazo que es la estabilización y que tiene que ver, más bien, con favorecer una restricción en la demanda agregada, se atiende a variables macroeconómicas como la inflación, tipo de cambio, tasa de interés, salarios, etc., se busca eliminar las brechas internas entre ahorro-inversión, presupuesto público, etc., y externos en la balanza de pagos; y b) el ajuste, con un horizonte de más largo plazo, que busca estimular la oferta agregada. Para ello, en respeto de la teoría, se implanta todo un proceso de reforma económico-institucional en la que el Estado va dando paso al mercado, asignador teóricamente más eficiente de los factores económicos, y por otro lado, se busca favorecer la competitividad externa, modificando

para ello los precios relativos en favor de los bienes transables de la economía.

En realidad, se pueden hacer muchas observaciones a este análisis. Ellas pasan de hecho por la selección de los "problemas" y sus prioridades en el contexto social y económico presente tanto interno como externo. Estos problemas si bien tienen que ver con la coyuntura económica, no son solo problemas de coyunturas sino de estructuras, de estrategias que ameritan siempre una consideración del largo plazo. Este trabajo solo referirá algunos elementos que son necesarios poner en cuestión para situar la discusión teórica en un campo más cercano a nuestra realidad específica, introduciendo cierta retroalimentación necesaria en virtud de los hechos. No se pretende cuestionar los axiomas teóricos que serían objeto de una discusión más amplia sino solamente señalar evidencias de las ausencias presentes en el modelo teórico vigente, que alertan los peligros de su fracaso.

El ajuste y la estabilización vs. la distribución y el crecimiento

Se ha generado un gran debate en América Latina en torno a un problema con larga data de discusión dentro de la teoría económica: éste es, el tema de "crecer para distribuir" o "distribuir para crecer". Luego del gran consenso sobre la necesidad del ajuste y estabilización que planteaba la alternativa en el orden de "estabilizar, ajustar, crecer y luego distribuir", hechos como el ocurrido en México (Chiapas), pusieron en cuestión problemas fundamentales que atañen justamente a esta discusión.

A estas alturas, nadie discute la necesidad de atender los problemas inflacionarios, o de controlar y ordenar el gasto público, de dar mayor eficiencia al Estado, con reconocidos problemas en muchas de sus instituciones, de vigilar y buscar estrategias de manejo del comercio internacional dentro de la coyuntura actual. La gran cuestión está en que, lamentablemente, estos no son los únicos problemas, pues existen en nuestro país hechos muy preocupantes que, por ejemplo, tienen que ver con el tema de la pobreza y de la concentración que no son sólo un problema ético, sino económico.

Se cita como referentes exitosos los casos de Chile y los Nics asiáticos (Nuevos Países Industrializados: Corea, Taiwan, etc.). En el caso de pensar en estos países como representantes exitosos del uso de paquetes neoliberales (sin querer entrar en cuestión sobre la pureza o no de sus modelos), el hecho es que son realidades muy distintas, y los puntos de partida en la selección de estas políticas ponen una distancia inevitable.

De acuerdo a la evidencia empírica, en consideración de un trabajo realizado por Carlos Larrea ³, durante la década de los 80s existe un saldo social alarmante en el país, medido a través de variables como empleo, pobreza, distribución del ingreso. Considerando solo los años más recientes, desde 1988, fecha del inicio del ajuste más sistemático en el país, hasta 1993, se observa un incremento en la concentración de los ingresos, tanto por

perceptores de ingresos individuales como por hogares urbanos. El índice de Gini para los perceptores de ingresos alcanza un 0.483 promedio entre 1992-93 considerando además que existen sesgos en términos de subregistros de ingreso, sobre todo para los propietarios de capital. Para los mismos años, sólo la pobreza urbana estaría afectando casi a los dos tercios de la población urbana. Este indicador sería más alto incluso que el promedio regional (Latinoamérica).

En este estado de cosas, resulta que el problema de la distribución y de la pobreza no pueden ser un simple dato posible de abstraerse. Será posible, en estas condiciones, una mayor contracción de la demanda agregada?, es posible implementar en su forma ortodoxa el ajuste?, solucionará el mercado estos problemas?, será posible dar subsidio directo a más de la mitad de la población o siquiera a un cuarto de ella conforme la sugerencia neoclásica de subsidios focalizados?

Adolfo Figueroa identifica, en el caso Peruano ⁴, la existencia de una trampa distributiva, bajo la cual considerando solo argumentos económicos no puede existir un crecimiento económico sostenido. Es que el problema de la pobreza y de la distribución del ingreso considerados en conjunto no pueden ser sólo un problema ético, son un problema económico, afecta la eficiencia.

El crecimiento de la violencia e inestabilidad social implica por ejemplo el aumento del factor riesgo para la in-

3. LARREA, Carlos: "Structural, Adjustment, Income Distribution and Employment in Ecuador", documento en proceso de publicación, 1995.

4. FIGUEROA, Adolfo: "Crisis distributiva en el Perú", Ed. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima-1993.

versión; el crecimiento de los costos por seguridad que impactan de hecho en precios; el crecimiento de la incertidumbre sobre el largo plazo que pesa principalmente en la inversión productiva y en sus horizontes temporales de planeación, que se vuelven cada vez más cortos, etc.

"Cuando una sociedad está en una trampa distributiva, la redistribución del ingreso es una condición necesaria para reanudar el crecimiento. Este es un caso donde no existe conflicto entre equidad y crecimiento. "Redistribuir primero para luego crecer" es una política que será financiada con el mismo crecimiento" ⁵.

Dejando a un lado la violencia política instaurada desde hace unas décadas en el Perú, la violencia social ciertamente es un hecho que nos atañe cada vez más en Ecuador. Algunos números de la revista Ecuador Debate mostraron aquello ⁶. El incremento de la violencia y rechazo a la distribución, bajo las formas de delincuencia y corrupción lastimosamente son un hecho objetivo. Al fenómeno de la delincuencia se le pueden imponer varias causas, pero ciertamente son importantes variables la pobreza, la carencia de empleo, falta de acceso a la educación. Es claro que hay un comportamiento contracíclico en la violencia social en el país conforme se demuestra en el artículo citado; sin embargo, y quitando este movimiento coyuntural, cada vez es más clara la presencia de una franja estructural que se mantiene conforme el crecimiento de la

pobreza, el mantenimiento de conflictos en empleo y distribución.

Ahora bien, la viabilidad de una política redistributiva tiene que ver con los consensos, y para que estos existan, habría que empezar por reconocer que la estabilidad social aparece en esta coyuntura como un bien público, del que todos salen favorecidos. Es necesario un nuevo "contrato social", en palabras de A. Figueroa. Es claro que este reconocimiento no está presente en el país, o tal vez lo está pero nadie quiere asumir la tarea de enfrentarlo, esperando que otro lo haga, lo que en economía se reconoce como el "free rider" (el que se beneficia, pero no hace nada por contribuir). Para acompañar éste existe otro gran problema que tiene que ver con la viabilidad y es la ausencia de un proyecto social nacional que oriente y legitime tal contrato, que tome la iniciativa. Bajo todo el desconcierto político acaecido en los últimos meses, aspectos como credibilidad y legitimidad de las instancias políticas desde el Estado, en sus funciones ejecutiva, legislativa y judicial, han quedado en cuestión. Es necesario empezar por dar elementos de seguridad y confiabilidad a la sociedad civil para intentar un proyecto de esta naturaleza. Ello parece claramente medular.

La pobreza en estas condiciones bien puede pasar a integrar las variables condicionantes de la inversión. Conforme se vió en el modelo neoclásico, la inversión depende fundamentalmente de la tasa de interés, pese a la

5. Idem, p.190

6. Ver por ejemplo: MAYA, Milton; "Crisis económica y violencia social", en Rev. ECUADOR DEBATE No.34.

existir otras interpretaciones que intentan involucrar otras variables. Es claro que el problema de la pobreza, y el "riesgo" que ella genera tienen un papel.

Figueroa ⁷ plantea que la inversión en un período sería función de la pobreza, la tasa de interés y el stock de capital del período previo $-I(t)=3Dh(P(t), r(t), K(t-1))$. La relación de la inversión respecto a estas variables, sería inversa; ésto es, a mayor pobreza, menor inversión, a mayor tasa de interés menor inversión, etc. Todas estas variables independientes en esta ecuación han registrado niveles altos, muchos crecientes en los últimos años, salvo excepciones. Ello podría ayudar a explicar la marcha poco auspiciante de la inversión productiva en el país, la cual tuvo una caída a inicios de los 80s, luego un estancamiento, excepto 1987 que fue un año peculiar por el terremoto (aumento emergente de gastos de inversión). Sólo desde 1991 existe cierta recuperación. De todas maneras mientras en 1980 la inversión bruta superó el 20% del PIB, en los 90s no ha superado el 15% ⁸.

De todo esto, sería muy peligroso caer en el mutuo condicionamiento regresivo pobreza vs. inversión; la pobreza condiciona una baja inversión, y la baja inversión aumenta la pobreza. El ajuste no garantiza que ello no ocurra, dado que el buscado crecimiento ha sido muy exiguo y lento, y el costo en términos de la restricción en gastos, por ejemplo sociales, ha sido alto.

Respecto al empleo

Gran parte de la situación de conflictividad social pasa necesariamente también por los conflictos en el empleo. El empleo se plantea como otro problema serio para el ajuste, por cierto que no lo es "en teoría", pues de acuerdo a los neoclásicos, en condiciones de libre mercado, el ajuste del nivel de empleo es automático. Según se observó, no existe desempleo involuntario, están desempleados sólo aquellas personas que no quieren trabajar a un salario dado, son personas que aspiran por un salario mayor, son por tanto mano de obra que busca otro empleo, lo que se conoce como el desempleo friccional. Este enfoque dicho en un país desarrollado, pareciera ser más creíble, pero dicho en países como el nuestro resulta un poco difícil de sostener.

Empecemos por distinguir el supuesto neoclásico de que, "el mercado garantiza la asignación óptima de los recursos". En nuestro país, ciertamente no es el caso, existe el excedente de un "factor", para hablar en los mismos términos de esta teoría, este es el "factor" trabajo.

En Ecuador, sólo algo más de la mitad de la PEA, corresponde a trabajadores del sector moderno (excluido sector doméstico y agrícola). El resto son trabajadores del sector reconocido como informal (según la categorización hecha por el INEM), donde la mayoría son autoempleados o cuenta propia, y el resto asalariados de estos

7. Ver, FIGUEROA, Adolfo; "Ajuste Económico y Políticas sociales en América Latina", en Rev. ECUADOR DEBATE No. 27, CAAP, Quito, diciembre-1992.

8. Banco Central del Ecuador; Cuentas Nacionales, varios años.

micro-productores. Toda esta última fuerza laboral forma parte del amplio sector de mano de obra que junto al desempleo abierto (menos del 10% promedio en los 80s y primer quinquenio de los 90s), no ha podido ser absorbida por el sector moderno. Evidentemente esta fuerza laboral no puede darse el lujo de permanecer desempleada, pues por un lado, no existe una seguridad social pública que los respalde como en los países ricos; por otro lado, la gente en condiciones de pobreza no puede vivir del subsidio familiar, más cuando la supervivencia de ésta (su familia) puede depender más bien de su trabajo. En estas circunstancias la alternativa ha sido la "auto-creación" de un puesto de trabajo. Ahora bien, la selección hecha, es vista como tendencia, es una elección racional, un problema de optimización bajo el tenor de la economía. El individuo compara el máximo ingreso posible como empleado en el sector moderno de acuerdo a su calificación por la probabilidad de conseguir un empleo en ese sector, y el ingreso en el sector informal por la probabilidad de trabajo en el sector informal que es muy alta, dado que crea su propio trabajo. Fruto de este objetivo proceso de optimización, en el marco de las estrategias de supervivencia y reproducción social, está presente el sector informal, y está presente en todos los espacios de la esfera productiva y de servicios donde puede entrar.

Ahora bien, este no solo es un problema coyuntural, sino que persiste en

el tiempo, pese a los registros oficiales de la disminución relativa del sector informal urbano en la PEA, (sigue siendo alrededor de un tercio de la misma en 1994. Considerando el último período intercensal, los trabajadores asalariados pasaron de ser el 52.6% de la PEA total en 1982, al 45.9% en 1990, aumentando en su defecto la participación de los autoempleados del 37.3% en 1982 al 42.3% en 1990. En el sector urbano se aprecia, por otra parte un crecimiento mayor en los patronos (13.5%) y autoempleados (9.5%) entre 1982-1990, la tasa de crecimiento del empleo de asalariados (1.9%), así como la de los trabajadores familiares no remunerados (1.3%); en cambio, se mantiene muy inferior al crecimiento de la PEA urbana⁹.

Es oportuno ubicar en este punto los orígenes de ese excedente de fuerza laboral, en términos de abogar por su carácter estructural. Alguna de sus causas ya fueron introducidas, al señalar, por el lado de la demanda, la carencia de una tecnología adecuada a nuestro factor trabajo existente, intensiva en capital, se podría agregar a ello la restringida masa de capital inicial y su entorpecido ritmo de acumulación (insuficiencia dinámica de la acumulación -baja reinversión por consumo restringido-), conforme la versión Cepalina, en sus orígenes ya lo planteó. Por el lado de la oferta, D. Carbonetto¹⁰, ubica como factores: un excedente laboral preexistente desde el inicio del proceso de industrialización dado por el descentramiento primario-expor-

9. Datos tomados de: LARREA, Carlos; "The Miracle of Development: Oil, Employment, and Poverty in Ecuador (1972-1990)". Tesis Doctoral, Universidad de York, Canadá-1993.

10. CARBONETTO, Daniel y CARAZO DE CABELLOS, M. Inés; Heterogeneidad tecnológica y desarrollo económico: el sector informal, ed. Instituto Nacional de Planificación-Fundación Friedrich Ebert, Perú-1986.

tador de las economías tradicionales en el siglo XIX, donde quebró gran parte de la producción manufacturera y artesanal regional por la importación de manufacturas del Viejo Mundo; una concentración de los recursos a favor del sector agro-exportador; la exclusión de mano de obra no necesaria al nuevo circuito de acumulación; y la explosión demográfica ocurrida a mediados del siglo XX, con los avances de la medicina que disminuyó las tasas de mortalidad.

Habría que advertir que, plantear el problema del empleo como un problema estructural, no quiere decir negar el hecho de que existen movimientos coyunturales visibles en los movimientos del sector informal, pero claramente estos no explican la magnitud del problema en toda su extensión.

Ahora bien, la teoría neoclásica, dado que no admite la posibilidad de desempleo, no puede explicar la existencia de exceso de oferta laboral. Un acercamiento al problema del empleo, ubicado en términos de la informalidad, desde el lado neoclásico, puede atribuirse a De Soto, quien arguye que, en realidad, es un problema de excesiva regulación del Estado. La solución, en tanto, sería una restricción en la intervención del Estado y una desregulación de la economía. Como se entiende a la informalidad como un fenómeno contracíclico, el "gran sueño" es que con la recuperación económica y el crecimiento que de acuerdo a la teoría vendría después del ajuste, la desregulación y liberalización de los mercados, la informalidad tendería a desaparecer.

Bueno, en realidad, ello no parece muy convincente, dado que el sector informal puede competir únicamente por que existe ese diferencial de regulaciones, del cual se escapa, evadiendo costos, y es justo ésta una de sus más fuertes ventajas comparativas.

El sector informal ha sido, en realidad, una salida al desempleo tanto en el período de crisis como de ajuste, y más allá ha sido una salida a las carencias del aparato productivo nacional; por tanto, con o sin ajuste, con o sin crecimiento, el problema persistirá a menos que se cuente con un aparato productivo más fuerte integrado y lo suficientemente encadenado como para absorber este remanente de empleo.

Parece bastante difícil que el ajuste en los términos planteados pueda solucionar este problema. En el escenario favorable de crecimiento puede desaparecer la parte coyuntural del sector informal, pero no el remanente estructural. Esta situación resulta problemática dado que el sector informal, de ninguna manera es un refugio inagotable para los desempleados; de hecho, las condiciones se deterioran en el sector conforme aumenta la competencia en los distintos nichos planteados¹¹, sobre todo en épocas de restricción y crisis. Ello plantea la necesidad urgente de una revisión teórica y política al respecto.

La competitividad y el modelo primario-exportador

Si de todas maneras el ajuste fuera viable, y en efecto los problemas obser-

11. Ver: SANCHEZ, Jeannette; **"La Crisis, el Ajuste y la Pequeña Producción Urbana en Ecuador"**, tesis para la obtención del título de Maestría en Economía, Flacso, Quito-1996.

vados antes pudieran ser dejados en segundo plano en determinada coyuntura, será viable un modelo primario-exportador, bajo las condiciones actuales económicas, ambientales y bajo el presente contexto internacional?. Bueno, solo contrastando con nuestra historia, la respuesta no es muy optimista.

El asunto de la competitividad y del favorecimiento de la producción para la exportación pasa por considerar el problema de las ventajas comparativas. Es un hecho que las ventajas comparativas mayores del país se han concentrado en los recursos primarios, explotación agrícola y petrolera. No existen condiciones actuales objetivas, bajo la actual política, que permitan pensar ventajas comparativas dinámicas que abarquen bienes con mayor valor agregado, al menos en el corto y mediano plazo y con una real influencia en la economía. Favorecer la apertura implica basar el desarrollo económico en la explotación y exportación de recursos primarios, so pretexto de no perder el tren de la globalización. Esta consecuencia deriva en dos aventuras peligrosas: a) una tienen que ver con la problemática ambiental, y b) la otra con la frágil ancla de centrar el desarrollo a los vaivenes del mercado, en lo que nuestro país ya tiene experiencia ¹².

Respecto al problema ambiental, no interesa sólo desde un punto de vista ético, como en el caso de la distribución del ingreso, interesa desde un

punto de vista económico. Principalmente por que somos país pequeño con una economía frágil, es que debemos empezar por afrontar sobre la marcha, más temprano que tarde el problema ambiental. No nos podemos dar el lujo, como en el caso de los países ricos, de invertir cantidades importantes de dinero en los intentos de "limpiar" las huellas sobre el ambiente; es indispensable "prevenir"; es indispensable "valorar" adecuadamente los recursos naturales. Esta valoración no solo debe pasar, de hecho, por el plano económico, pero también pasa por él, pues, talvez, más que en ningún otro campo, muchos de sus errores son irreversibles.

Es necesario aclarar en este punto que el problema de la valoración de los bienes ambientales, ciertamente es un tema complejo, que obedece a muchos criterios y no se reduce al económico. Este tema incluso reta a toda la discusión económica en sus distintas teorías conforme muy bien lo confronta J. Martínez Alier ¹³. Dado que en este momento analítico, intencionalmente se ha concentrado la discusión en los vacíos de la teoría neoclásica, en una versión economicista, insistiré en las variables económicas.

Es un hecho irrefutable que la asignación inicial de recursos condiciona la distribución y por tanto los precios. A nivel internacional, quiénes son capaces de imponer los precios?, qué productos tienden a tener precios favorables y qué productos no?, son

12. ACOSTA, Alberto; **"Breve Historia Económica del Ecuador"**, Ed. Corporación Editora Nacional, Quito-1995.

13. MARTINEZ-ALIER, Joan y SANCHEZ, Jeannette; **"Cuestiones Distributivas de la Economía Ecológica"**, en Rev. ECUADOR DEBATE No.34, Quito-1995.

cuestiones que han sido objeto de largos estudios y tienen respuesta, salvo excepciones (como el petróleo gracias a la OPEP); en general los productos de los países pobres son baratos. Ello se constata en la tendencia declinante de los términos de intercambio en el país.

De acuerdo a información de C. Larrea, en Ecuador, si bien incrementó el volumen de las exportaciones en los '80, su valor no creció en igual proporción.

*"Mientras el volumen de las exportaciones creció al 6.3% por año entre 1980 y 1993, los términos de intercambio empeoraron en un 36% durante el mismo período"*¹⁴.

De hecho, el vivir en un escenario menos dotado (niveles de riqueza mercantil), en términos del capital financiero y con un papel marginal en el comercio (ligera excepción, el banano), han condicionado un proceso de valoración económica sobre los recursos naturales, en general precario. En el caso de los bienes agrícolas, se ha buscado una recuperación de los costos económicos involucrados, donde claramente han influido la mano de obra barata, y la no contabilización de costos ambientales. Por otra parte, hay que considerar que todas las rentas diferenciales que se explotó por esta vía (café, banano, etc.,) fueron a parar a manos de la oligarquía agro-exportadora, sin que la sociedad haya sido mayormente beneficiada, pues en todos los casos los encadenamientos económicos fueron mínimos. En el caso de los recursos agotables como el petróleo, la cuestión es más cruda, dado que su

explotación ha tenido impactos fuertes en la frágil ecología amazónica. La discusión y evaluación de este recurso es vital, dado que su agotamiento está próximo. A estas alturas de la explotación petrolera conviene ver si su explotación fue un "buen negocio", considerando un análisis intertemporal.

El problema de los impactos del medio ambiente son cuestiones que han sido dejadas de lado por desconocimiento, o por estar prejuizadas con excentricidades de los pueblos con riqueza; justamente porque somos pueblos pobres el problema tiene que ser necesariamente abordado. No se trata de alcanzar precios ecológicamente correctos, no lo sabríamos hacer, pero conviene al menos intentar "corregirlos" ecológicamente, a fin de considerar un seguro sobre nuestras futuras generaciones. Es importante no "descapitalizar" la economía (reconociendo que existe un capital natural). Para ello habrá que amortizar necesariamente los activos naturales explotados, y considerar fondos de inversión que compensen la pérdida del activo a futuro.

Parece obvio, que cualquier estrategia de desarrollo debe considerar el reto del medio ambiente. Al menos hay que reconocer su rol económico, de hecho, éste es solo un objetivo pequeño en la necesaria búsqueda de un paradigma más totalizador para la economía. Parece claro también que un desarrollado basado en la exportación es claramente impactante en el medio ambiente, más cuando se basa en recursos primarios, y más cuando se compensa precios bajos con explotaciones mayores. Pues cabe recordar

14. LARREA, C. "Structural Adjust.....", op. cit., p.12.

que en nuestros países, la oferta de productos ha tenido pendientes negativas, a menor precio mayor es la oferta, pues se necesita cubrir un nivel de ingresos mínimo. Ello genera una peligrosa carrera por vender el futuro, por vender el aire fresco, los suelos sanos, la biodiversidad, vendiendo barato a riesgo de sacrificar el bienestar futuro, sumidos en el mal negocio del corto-plazo.

Ahora bien, el otro gran problema es el alto riesgo que implica la apuesta al comercio. Arriesgar el futuro económico a la inestabilidad constante del comercio internacional, es claramente descabellado, a menos de que se tuviera certeza de que se mantenga nichos relevantes en el escenario comercial futuro; eso en nuestro caso parece tener mucha distancia. La diversificación, no solo de los productos de exportación, sino de las actividades económicas significativas es importante. Todo inversionista previsivo sabe que "no se debe poner los huevos en una sola canasta", el riesgo es altísimo, y la aventura cruel, cuando toda una sociedad depende de ello.

Los altos riesgos del comercio no son evidentes solo en perspectiva, en los hechos sus logros han sido tremendamente dificultosos.

Los principales productos de exportación son básicamente cinco: petróleo crudo y sus derivados; banano; café y cacao en grano y sus derivados; y productos del mar (mayoritariamente camarón). La dependencia sobre estos productos es clara hasta la actualidad

pese a la búsqueda de diversificación. El más importante rubro no tradicional son las flores frescas y éstas, para 1994, apenas fueron el 1.4% de las exportaciones totales en este año.

Aquí, cabe hacer un paralelo con los tigres asiáticos¹⁵, ya que en éstos hay características importantes que pueden permitir considerar ciertos hechos. El estado, en esos países no solo fue un regulador y proveedor de bienes públicos, como sostienen quienes piensan que allí se cumplió el esquema neoliberal, triunfando en sus expectativas. En realidad, el Estado fue un "conductor" más que un seguidor del mercado, tanto en el caso de Corea como de Taiwan. Si bien la intervención en la esfera económica fue distinta, Corea delegó a grandes grupos económicos privados (chaebols) un rol importante, en tanto Taiwán confió más en corporaciones públicas para llevar adelante lo más estratégico de la economía. En ambos casos, el rol del estado en la "imposición concertada" de una estrategia de industrialización claramente orientada al mercado internacional fue fundamental. Esta orientación no fue coyuntural, fue fruto de una maduración de varios años donde se acondicionó muchos factores para adecuar ventajas comparativas dinámicas (no dadas, sino forjadas) en nichos claramente importantes en el mundo contemporáneo, como la industria de la informática, electrónica, automotriz, etc. Aquí elementos como la formación de un proyecto nacional, el desarrollo del capital humano (educación),

15. Ver, SANCHEZ, Jeannette; "Tigres neoliberales". La receta única?, en Rev. ECUADOR DEBATE No. 32. Quito-1994

el estímulo al ahorro interno, la estabilidad social, etc., fueron factores claves.

Estas por supuesto son lecciones, entre muchas otras, de aciertos y desaciertos importantes de considerar en cualquier reflexión sobre una orientación económica y sobre la planificación estratégica de un modelo de desarrollo. En todo caso, es indispensable una estrategia más integral de desarrollo con mecanismos endógenos de activación que aproveche, por cierto, las posibilidades también del comercio internacional, pero con un criterio de mayor plazo.

CONCLUSIONES

La crisis y el ajuste en el país son parte de un mismo proceso que tiene que ver con un reacomodo en las estrategias de acumulación del capital, no sólo a nivel interno sino a escala mundial. Estas estrategias guardan relación con la globalización creciente del comercio, donde los países ricos se disputan mayores espacios y los pobres intentan no quedarse al margen.

La crisis en el país es la crisis de un modelo de industrialización sustitutivo de importaciones que no logró crear mecanismos endógenos de desarrollo, y al contrario, robusteció niveles de dependencia. También es la crisis de un frágil modelo exportador que nunca dejó de existir refugiado en contados productos primarios.

El ajuste, planteado en sus términos más ortodoxos, intenta forjar las condiciones ideales para el libre mercado y la apertura, esperando depositar una ancla en el mercado interna-

cional para recuperar de esta manera la economía. El ajuste y el esperado modelo de desarrollo exportador, se inscriben en la propuesta teórica neoclásica que plantea que, en libre competencia la economía tiende al equilibrio; que bajo el mercado se daría una asignación óptima de factores; se funcionaría bajo pleno empleo y cada factor recibiría en relación con su aporte en términos de su productividad marginal, con lo que el problema de la distribución está resuelto.

El manejo concreto de la política económica en el país se ha planteado bajo dos formas: estabilización y ajuste. La estabilización ha apuntado a controlar los equilibrios macroeconómico vía contracción de la demanda agregada. El ajuste, que es un proceso de más largo plazo, ha perseguido en cambio estimular la oferta agregada, para lo que, conforme a la teoría, se ha buscado modificar los precios relativos, favoreciendo los bienes transables (exportables), minimizando la intervención del Estado y favoreciendo la creación de mercados.

La teoría neoclásica, al asumir la distribución del ingreso como un hecho dado en el ejercicio económico, no permite entender y por tanto buscar solución al problema de la pobreza y desigualdad. Esta ausencia resulta importante dado el creciente conflicto social que dichos problemas agudizan. La creciente conflictividad genera por un lado, un alto nivel de riesgo que limita el horizonte y desfavorece la inversión, por otra, implica un costo por el aumento de gastos de seguridad y protección. En este sentido, la variable pobreza es una variable explicativa de

la inversión y viceversa, hay una suerte de doble causalidad, círculo del cual es preciso salir.

El empleo es una variable fundamental. La peculiar estructura de empleo en el país, difícilmente puede ser entendida bajo la teoría ortodoxa, que asume pleno empleo, bajo el supuesto de libertad de mercados y se esperaría la solución de cualquier problema de sobreoferta. Es obvio que existe un excedente de fuerza laboral en el país, que al no encontrar opción de empleo en el sector moderno, se plantea la urgencia de "crear" su puesto de trabajo, dando lugar al fenómeno de la informalidad. Este fenómeno es fundamentalmente estructural; de hecho, mucho más de un tercio de la PEA estaría en esta situación. Las causas del apareamiento de este excedente en la fuerza laboral se remontan mucho en la historia, pero ciertamente el carácter exógeno de la tecnología que trajo el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones tiene mucho que ver. El problema del empleo merece una atención urgente, dado que el sector informal no es un refugio inagotable al desempleo, tiene sus límites; de hecho, se registra ya, un desmejoramiento de las condiciones de vida en este sector, sus ingresos en tendencia han bajado respecto al sector moderno. La práctica del ajuste, parece no dar una solución a este problema.

En cuanto al modelo primario-exportador se presentan situaciones altamente conflictivas. Hay que empezar por aclarar que, pese a que se ha apoyado a las exportaciones, éstas no han mejorado sustancialmente, ni en su

valor, ni en su diversificación. La pérdida de valor ha hecho que se compense con aumentos en la explotación de los recursos, lo que implica una contrapartida en la presión ambiental, y una presión sobre costos que afecta a la mano de obra y a la "no" valoración de externalidades ambientales. Ello plantea el hecho de un alto riesgo ambiental del modelo, por un lado, y por otro, un riesgo económico implícito que debe ser adecuadamente medido, y que en todo caso, considerados en su evidencia histórica alertan su fragilidad.

La historia de países con importantes crecimientos como los Nics asiáticos, enseña que no hubo un modelo puro, ni improvisado; se dieron etapas de maduración bajo una estrategia acordada. El estado nunca dejó de intervenir. En todo caso, ninguna receta importada es segura; es necesario definir el modelo en términos de las condiciones internas, la historia y la coyuntura.

Finalmente, cabe observar que las teorías son una de las armas más importantes que tiene el hombre para entender la sociedad. En economía resulta fundamental, pues marca las acciones de las políticas y los cambios y marcha de la economía. Por ello es indispensable "validar" la teoría constantemente. No se pueden reproducir las recetas sin haberlas expuesto al rigor de los hechos. Hace falta el espíritu científico del cuestionamiento constructivo para avanzar y encontrar opciones conforme el interés de mejorar la realidad para todos.

Significados del ajuste estructural en el Ecuador

Ruth Lucio Romero (*)

A más de una década de su inicio, los efectos económicos del modelo de desarrollo impulsado han sido limitados y relativamente modestos para la mayoría de ecuatorianos. Solamente algunos pocos "suertudos" han hecho cuantiosas fortunas gracias a las crisis. A su vez, los costos sociales del proceso han sido muy elevados, influyendo los PAE incluso en ámbitos tan disímiles y variados que resulta increíble. ¿Se ha puesto Ud. a pensar, por ejemplo, que un ajuste en el presupuesto de la función judicial pudiera causar un efecto proporcional del incremento de la corrupción? O que un ajuste del déficit fiscal provocaría que en el Ecuador no se publiquen más estadísticas por falta de fondos, como se quejaba amargamente un asiduo fanático de los ajustes. Las consecuencias entonces pueden ser muchas y variadas.

A casi 15 años de que se iniciara la oleada de Programas de Ajuste Estructural (PAE) y las Políticas de Estabilización en el Ecuador, es conveniente emprender una evaluación sobre lo que han significado en el pasado, y significarán en el futuro, esta serie de reformas con las cuales los ecuatorianos hemos aprendido a vivir, a veces a usufructuar, pero sobre todo a sobrellevar.

MODELOS TEORICOS DEL AJUSTE

Entender lo que es un Ajuste se ha convertido en un término tan influyente en nuestra vida cotidiana. La categoría tiene que ser apropiada por legos e intelectuales a fin de que exista un involucramiento, y manejo cercano, que nos permita influir de alguna manera para modificar sus contenidos y alcances

(*) Economista. Maestra en Economía por el CIDE México y CCSS por FLACSO Sede México. Profesora de la PUCE.

Así, por ajuste entenderemos a las adaptaciones que un país hace de sus flujos comerciales y/o financieros para equilibrar (eliminar) la existencia de un superávit o déficit de Balanza de Pagos (BP).¹

Las causas para que exista desequilibrio en BP pueden ser tanto internas (gastos > ingresos) como externas (Importaciones > Exportaciones). Detectado el tipo de desequilibrio, la lógica del Ajuste se vuelve implacable, e inmediatamente propone el diagnóstico y las políticas estabilizadoras correctivas.

A) Si por ejemplo, si tomamos el **modelo de absorción (expenditure reducing)**, la racionalidad del mismo nos planteará que si una economía gasta más de lo que produce ($Z > Y$), y está "viviendo de lo prestado", se genera un desequilibrio interno que termina generando un déficit de Balanza Comercial (B) y por tanto un desequilibrio externo.² Dado que el único mecanismo de que dispone el país es la variable ingresos (Y), la solución obvia es una restricción de Y de tal forma que baje el nivel de gastos (Z), (conjuntamente con la baja del nivel de actividad económica, producción, empleo, etc.) y se logre restablecer el equilibrio externo a costa del interno. (Meller, 1988).

B) Si en cambio tomamos los **modelos de elasticidades (expenditure**

switching) y de Bienes Transables (BT) y No transable (BNT)³, éstos nos sugerirán que ante un déficit de B, la alternativa es cambiar la composición de la producción a fin de incrementar la producción de BT y exportar más. El mecanismo más efectivo para ello es la modificación del tipo de cambio (e), mecanismo que modifica los precios relativos (PBT/PBNT) y altera los términos de intercambio. La solución para arreglar el desequilibrio es pues, en términos simples, devaluar.

C) A su vez, el **Enfoque Monetario de Balanza de Pagos (EMBP)** propone que el problema es un fenómeno monetario y no real; el déficit de BP se resolverá mediante dos instrumentos que restringen o incrementan el stock de dinero: la creación/contracción del crédito interno y la variación en los flujos de reservas monetaria internacionales (RMI).

Una contracción de crédito interno opera contrayendo la Oferta monetaria (Ms) que a su vez contrae la Demanda Agregada y el nivel de actividad económica. Eventualmente se genera un excedente que ayuda a eliminar el desequilibrio de BP. El mismo efecto se genera con una contracción de la RMI donde rebaja la cantidad de circulante, propiciando un incremento de la tasa de interés doméstica (i), que

1. La Balanza de Pagos está compuesta por dos cuentas: Corriente (Bal. Comercial, servicios y rentas y transferencias), de Capital (inversión extranjera directa, deuda externa fundamentalmente).

2. Esto es así puesto que $Y - Z(Y) = B = X(Y^*) - M(Y)$ donde Y=ingreso nacional, Z=gasto interno de residentes nacionales, B=Saldo de balanza comercial y/o cuenta corriente X=exportaciones, M= importaciones, Y*=nivel de ingresos del extranjero.

3. Bienes Transables son aquellos exportables o que sustituyen a las importaciones: Bienes no transables son bienes que solo se comercian o transan dentro de la economía de un país.

abre un diferencial con la tasa de interés internacional (i^*), y genera la afluencia de capital financiero del exterior, lo cual permite también eliminar el déficit de BP.

D) Finalmente tenemos los enfoques de Cuenta de Capitales donde lo fundamental, como su nombre lo indica, es el flujo o Stock de capitales. El mecanismo clave para lograr el Ajuste es (i) que influirá en la movilidad del capital y esto a su vez en (e); así la cuenta de capitales determinará lo que pase en cuenta corriente. En este enfoque puesto que $i = i^* + E(\dot{e})$ ⁴, la política monetaria cambiaria y el ambiente de certeza (expectativa, política, corrupción, confianza, alianzas, quiebras, etc.) están íntimamente relacionados.

El énfasis, entonces está puesto en la Política Monetaria aunque la Política Fiscal es también muy importante, ya que el déficit en B puede verse incrementado por un crecimiento del déficit fiscal, con lo cual este último resulta ser un factor determinante del desequilibrio externo.

Todos estos diversos enfoques han sido aplicados en América Latina desde los 70. Unas veces han intentado seguirlos al pie de la letra, otras veces combinarlos o aplicarlos parcialmente. Sin embargo, los economistas los han sintetizado en dos grandes grupos de acuerdo, entre otras cosas, a la secuencia y ritmo de sus aplicaciones: Programas Heterodoxos u Ortodoxos de extabilización. Los Heterodoxos son lo que usan la intervención directa en la fijación de salarios (w) y precios (p) como elementos cruciales para la estabiliza-

ción, además de las medidas monetarias y fiscales más convencionales. Privilegian las medidas de shock pues en su criterio la velocidad del ajuste es más importante que el componente liberalización. Los Ortodoxos son aquellos que imponen una fuerte disciplina fiscal y monetaria y privilegian las reformas graduales para la liberación: austeridad monetaria, reducción del déficit público y estabilización de política cambiaria. (Sach y Larrain:1994).

Como vemos, el hablar de ajuste implica diversas posiciones teóricas y, de acuerdo a éstas, la aplicación de mecanismos regulatorios con costos sociales mayores o menores. Sin embargo el tomar opción por una u otra no implica posiciones asépticas, puesto que se sabe de antemano qué sectores serán afectados y cuales no.

AJUSTES DE LOS OCHENTA A LA ACTUALIDAD Y UN POCO MAS

En el Ecuador, conjuntamente con la emergencia de la Democracia, los PAE no tardaron en venir. Así, en Mayo de 1982, en el gobierno de **Oswaldo Hurtado**, en medio de condiciones inflacionarias provocadas por la elevación del precio de combustibles, tasa de interés y tarifas eléctricas, se inauguró el llamado "Plan de Estabilización Económico-Social", cuyos objetivos fueron: apoyar y diversificar a los sectores productivos, especialmente al exportador, equilibrar el déficit fiscal, desarrollar un mercado de capitales y equilibrar el sector externo. Para ello se racionalizó los niveles

4. $E(\dot{e})$ = es el valor esperado de la tasa de variación del tipo de cambio y mide las expectativas de devaluación de los agentes económicos.

arancelarios, reformó la ley de fomento agropecuario, trabajó la ley de fomento a las exportaciones, abrió una política de promoción de exportaciones (al incrementar los créditos y bonos de exportación), eliminó las políticas de subsidios, redujo la proforma presupuestaria, crearon nuevos impuestos, amplió la participación del Banco Central en el mercado de valores y se prohibió la importación de productos no esenciales (Racines, 1993)

En marzo de 1983 se inició el segundo PAE, en el cual se pretendía conseguir algunos objetivos básicos como: racionalización del gasto público, aumentar el margen de utilidad de los exportadores (devaluaciones), restringir las importaciones, reestructurar el sistema de (i) para incrementar el ahorro, mantener funcionando el aparato productivo existente y crear un nuevo nivel de acumulación.

León Febres Cordero abre la etapa ecuatoriana a la economía social de mercado, con liberación del comercio, de precios, y la apertura al capital extranjero. En este gobierno se operan reformas sustanciales. En Agosto/ 86 se firma el convenio Stand by donde se establece una política ortodoxa de liberación de mercado. En enero/88 se firma el 4to convenio con el FMI donde, entre otras cosas, se suspende la flotación del dólar manejado por sectores privados

En 1988 asume el gobierno la **Social Democracia** e inmediatamente implementa el "Plan de emergencia económica nacional" para "recuperar la posición externa del país y credibilidad financiera". Los mecanismos utilizados responden a ajustes graduales

de la economía, y son entre otros, la constitución del Banco Central como el agente regulador del mercado cambiario, el levantamiento de las importaciones de bienes de capital y la dinamización del comercio regional.

En Septiembre/89 suscribe el quinto convenio, dirigido a definir el nuevo papel del Estado en la economía y sociedad y, consecuente con el reordenamiento global de los países y el Nuevo Orden Económico Internacional, enfatiza en el establecimiento de nuevas relaciones laborales y condiciones para asegurar una mejor posición dentro del comercio internacional.

En Agosto/92 asume el gobierno el Arq. **Durán-Ballén** y, desde el principio, su equipo asesor implementa una política económica ortodoxa rigurosa para, nuevamente, liberalizar al mercado de todas las trabas que imponían una lógica diferente a la que las fuerzas de oferta y demanda pudiesen dictar.

El modelo económico implementado en estos 4 años de gobierno pretendió combatir simultáneamente el desequilibrio interno y externo de la economía ecuatoriana puesto que, a pesar de que se habían implementado PAE por más de una década, al asumir Durán-Ballén el gobierno considera existen graves distorsiones en BP, niveles inflacionarios desastrosos, desequilibrio en los mercados de bienes, dinero y trabajo y muy poca confianza en la economía ecuatoriana.

La receta es fiel a la doctrina por lo cual se implementa una política con tres grandes ejes: austeridad monetaria, reducción del déficit público y estabilización de la política cambiaria.

Austeridad Monetaria

Se recurre a una política monetaria restrictiva a fin de contener la inflación. Las dos herramientas para controlar la liquidez que se utilizan son las operaciones de mercado abierto (bonos de estabilización monetaria) y operaciones a través de una mesa de cambio y de dinero del Banco Central (BC), donde se ejecuta el manejo diario para controlar el crecimiento del crédito interno neto del BC al sector público. Así, la restricción del crédito llegó a equivaler al 1.9% del PIB en 1993 (BC, 1994). Al contraer Ms se busca subsanar no solo el problema de inflación sino influir en el mejoramiento de BP⁵.

Reducción del Déficit Público

Siendo el segundo puntal del PAE, la reducción del Déficit Público (DP) ha sido prioritario en este último período de gobierno. Así, la economía ecuatoriana ha sido sometida a una estricta disciplina fiscal, lo cual ha devenido en una redefinición del papel del

Estado y a plantearse la "modernización" del mismo⁶.

Una reducción del DP es prioritaria para el modelo puesto que entre otras cosas significa: desacelerar la inflación, influencia positiva en la recaudación impositiva⁷, generar un excedente que ayude a eliminar el desequilibrio de BP, dinamizar las exportaciones en la medida que contrae el consumo y libera bienes y servicios al mercado externo, evitar que el sector público monopolice el crédito bancario en desmedro de la inversión privada, alza del (e) real y un incremento en la generación de productos transables

Ahora bien, la existencia de un déficit implica un desajuste contable entre ingresos y egresos, lo cual nos lleva al punto de que para su contracción pueden plantearse políticas tanto de ampliación de los ingresos cuanto de reducción de los gastos. Veamos lo realizado.

- Ingresos

Si bien en este gobierno se ha hecho algún amago por incrementar la

5. La teoría subyacente es que la inflación es el resultado de un exceso de dinero en la economía, lo cual hace que la oferta limitada de bienes y servicios presione los precios a la alza. Aunque esta teoría es la que normalmente se asume como válida en estas épocas de socialismo de mercado, no queremos olvidar que existían, hace no más de una década, teorías alternativas que nos hablaban de la inflación como producto de a) un conflicto redistributivo, b) una estrategia del sector capitalista empresarial para incrementar su margen de ganancias. No es banal tomarlas en cuenta puesto que sólo con una explicación diferente del origen de la inflación, el modelo de ajuste deja de tener justificación y sentido.

6. Modernización es el eufemismo para designar un proceso de privatización de empresas públicas, descentralización y desconcentración de actividades y funciones del Estado, demonopolización de la prestación de servicios y actividades económicas públicas; en fin, promoción de la libre competencia en base de la delegación a la iniciativa privada de servicios y actividades mantenidas por el Estado.

7. Por el Efecto Tanzi a la inversa, esto es aprovechamiento de la brecha temporal para mejorar la recaudación de impuestos.

recaudación impositiva (Ley de reforma tributaria 31/Dic/93), y aunque ésta ha mejorado -2.1 billones al 94 y 3,9 billones en 95- queda todavía un gran margen de evasión (40%) (Vistazo I/96), especialmente del gran capital. Se intenta ahora a partir del 96 ampliar la estrecha base -390 mil contribuyentes registrados, 125 mil activos- incorporando a los sectores informales de la economía ecuatoriana⁸. Para ello se expidió en la primera semana de 1996 el reglamento de facturación que dispone que a partir del 1ro de Mayo /96 toda venta o servicio que pase de 10 mil sucres deberá ser facturada. Contradictoriamente con esto en el afán de promover exportaciones, los exportadores ecuatorianos han visto reducir los impuestos a pagar por sus insumos importados (Pérez, 1996).

Este intento todavía no presenta resultados consistentes y, probablemente, plantee muchos más problemas que soluciones, al menos en un futuro inmediato. Se espera sin embargo, para 1996, incrementos tributarios netos del orden del 40%.

La segunda estrategia para incrementar ingresos es la venta de empresas públicas. Este es quizás uno de los temas más difíciles y controvertidos puesto que es el punto de inflexión donde se evidencia el paso del modelo de Estado Benefactor a Estado Mini-Max⁹. Con este objetivo específico se emitió la ley de modernización del Estado (21/Dic/93) buscando redimensionarlo y darle racionalidad y eficiencia.

Los resultados han sido por lo pronto: Reestructuración de empresas e instituciones estatales y privatización de algunas funciones, Privatización de Aztra y Ecuatoriana, Planteamiento de la conversión del 35% del capital de EMETEL en compañía anónima, que pasarían a manos de una compañía internacional, Concesión agresiva de licitaciones, en áreas de petróleo e hidrocarburos, a empresas extranjeras para exploración y proyectos de diversa índole, Aprobación de la Nueva ley del sector eléctrico donde se puede vender el 39% de los activos de las empresas de transmisión y generación, Proyecto de privatización de cárceles y correos y Consulta popular para privatizar aspectos de salud y seguridad social y derribar obstáculos que las funciones legislativa y judicial plantean para la ejecución del llamado proceso de modernización.

Finalmente, para incrementar ingresos fiscales, se puede recurrir a los ingresos de capital extranjero y nacional, y que por su evolución más bien deberíamos incluirlos en los egresos. Así, el gobierno se ha visto cada vez más limitado, como se puede ver en la evolución del financiamiento externo neto abultadamente negativo (-637 mil millones en 94) Vid. Cuadro A col.6, puesto que las amortizaciones e intereses han representado una carga muy elevada llegando en 1994 a un acumulado de 2.184 millones de dólares (Cuadro B col.5).

La deuda externa pública, como es lógico entonces, lleva una tendencia

8. Esta propuesta ha sido planteada hace algún tiempo por el Econ. Hernando de Soto para el caso peruano.

9. Este es un Estado mínimo cuyo papel se reduce a salvaguardar algunas funciones administrativas. Al respecto vid. Buchanans.

creciente llegando a los 12.329 millones de dólares a Octubre/95. (Véase cuadro C). A todo esto, lo más preocupante es nuevamente, el incremento de la deuda privada (recuérdese la sucretización y quienes pagamos los costos), que debido a la falta de liquidez en la economía y a afanes especulativos se han elevado profusamente, llegando casi a equipararse con la nueva deuda pública en el año 94 (225 a 230 millones de dólares) (Tabla B cl 10 y 9). La evolución de la deuda privada es extremadamente volátil desde el año 92, y se ha visto afectada por las sucesivas crisis del país a lo largo de 1995.

- Egresos

La otra forma de sanear un presupuesto es mediante la reducción de gastos. Así se ha procedido desde Agosto/92. Para ello las medidas han sido:

- Reducción de los rubros destinados a solventar las planillas de Empleo. Para ello se ha despedido multitud de empleados de gobierno (en 1991 eran 338.416 personas) y reducido sistemáticamente la participación de las remuneraciones como componente del PIB.

- Eliminación de subsidios y búsqueda de precios reales de la economía (w,p,i,e)

- Mantener una proforma presupuestaria de gastos casi intocada en términos proporcionales.

- Tratar de alcanzar eficiencia en algunas inversiones; así se ha incentivado una política de la concesión de áreas específicas de la economía a empresas privadas y/o de capital extranjero. Se espera en el área petrolera,

por ejemplo, que esto reditúe en el aumento de la producción de 390 mil barriles diarios de petróleo actuales a 450.000 en poco tiempo.

Política Cambiaria

"El tipo de cambio real es cada vez más importante en los PAE, dado que la estrategia de desarrollo actual se basa en la expansión de exportaciones... Para promover la actividad de transables en general, se requiere las políticas de tipo de cambio real que incentiven la redistribución de recursos productivos hacia ese sector, de modo que mantener un tipo de cambio real en niveles competitivos se vuelve un punto central en el éxito de política económica". (Repetto:1992)

En general, las palabras de Repetto son las que podrían explicar la política cambiaria manejada en el Ecuador, puesto que según las propias palabras de sus hacedores "se ha buscado que las tasas fluctúen de acuerdo a la Oferta y Demanda, con una participación -vigilancia- continua del BC...."(BC, 1994), a fin de cumplir con las tres metas macroeconómicas propuestas, a saber, desaceleración de la inflación, acumulación de RMI y crecimiento del PIB.

La recomendación en todo caso es que no se de lugar a un desequilibrio en (e), mismo que influya en la inflación (y en la inercia inflacionaria por supuesto) o que genere la pérdida de reservas llevando eventualmente al país a reforzar su crisis de BP.

Con todos estos objetivos en mente, el manejo de política cambiaria se inició, ni bien entrado el gobierno, en Sep/92, con una fuerte devaluación y la implantación de un mercado de divi-

sas único y flexible, lo cual terminó con los mercados paralelos. Posteriormente se implementó un esquema flexible de flotación controlada y desde inicios de 1995 se establece un sistema de bandas de flotación, donde el BC establece el piso y techo de la misma.

La Política cambiaria ha resultado exitosa en términos de mantener el (e) real a los niveles más estables de los últimos 15 años, hecho que ha repercutido en un mejoramiento de las exportaciones, permitiendo corregir de alguna manera la estructura de comercio exterior ecuatoriano de su sesgo antiexportador. (Pérez, 1996)

RESULTADOS

Después de conocer el modelo, tal como ha sido planteado teóricamente y llevado a la praxis, queda pendiente una evaluación. A ello nos abocaremos seguidamente.

A) **PIB.**- El primer indicador significativo tiene que ver con la evolución del PIB per cápita en el Ecuador. Así, éste crece en 2.1% en el periodo 80-91, mientras en el 91-95 lo hace en 1.36% promedio. Como se ve, el PIBpc se encuentra en niveles semejantes, incluso menores, a los de la década pasada -conocida como pérdida en América Latina-. Con esto se evidencia 15 años de estancamiento de la economía donde sucesivos PAE no han hecho sino mantenerla en un estado catatónico. (Cuadro D).

El PIB global, desde 1990 tiene un crecimiento moderado pero sostenido, aunquelpara 1995 sutasade crecimiento

real se desacelera en 0.5%. El modelo entonces entra en una fase de estancamiento natural puesto que, por lógica, donde no existe inversión productiva mal puede haber crecimiento del PIB.

B) **Política Monetaria Contractiva.**

Esta ha desenbocado en la consecución de un efectivo control de la inflación; así se ha pasado de una tasa del 66% al 22% en 1996. Esto ha implicado, sin embargo, que los agentes sufran contrayendo sus niveles de consumo hasta llegar a un nivel recesivo, individual y global, con los consiguientes problemas de quiebras empresariales, incremento del desempleo abierto y del subempleo, tasas crecientes de incorporación de trabajo prematuro (niños) -que han adquirido matices alarmantes-, polarización y concentración del ingreso y distribución considerada como una de las más inequitativas del mundo. La priorización de la meta inflacionaria por sobre la del desempleo ha tenido algunas repercusiones sobre indicadores dignos de observarse.

Empleo y subempleo ¹⁰

. El 65.4% de la población mayor de 10 años está incorporada a la Población Económicamente Activa (PEA)

. El desempleo urbano se elevó significativamente para fines de la década de los 80 (7.9%) y el desempleo femenino fue el más afectado (11.1%).

. La tasa de desempleo abierto sube del 5.5% en 1982 al 7.24% en 1987 y al 8.3% en 1993. Para 1994 parece

10. Los datos son tomados del informe social Ecuador No. 4 del ILDIS, y son el resumen de la famosa encuesta de condiciones de vida realizada por el SECAP y retomada por el Banco Mundial

haberse estabilizado pues según el INEC alcanza una tasa del 8%. Sin embargo, en los últimos meses de 1995 y comienzos de 1996 las sucesivas quiebras de pequeña y mediana industria agudizaron el problema del desempleo urbano, agravándose además el problema de los trabajadores de cuello blanco para quienes las entidades gubernamentales proveían de fuentes de trabajo hoy por hoy extintas. A esto se aúna el ciclo electoral que paralizará al país en términos de oferta de empleos hasta mediados de año.

El porcentaje de personas con empleo regular en el sector formal urbano, bajo del 36% de la PEA en 1988 al 30% en 1993. Ello explica el crecimiento del colchón informal y el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores otrora medios.

El crecimiento de la tasa de desempleo bruta en el país (Sector formal+informal) alcanza para 1990 un 49.8% y para 1994 35.3%, aunque si se analiza por estratos, el subempleo para el sector más pobre se ubica en el 55.4%

Tasa de interés

Por otro lado, una contracción crediticia de la magnitud dada, conjuntamente con otros factores propios de la sociedad y economía ecuatoriana, se ha revertido en un incremento desmedido de (i), lo cual ha devenido en que, aún cuando existe flujos o Stock de capital que han ingresado al país, son capitales que no enraizan en actividades productivas, sino que se establecen en actividades financieras, especialmente especulativas de cortísimo plazo donde pueden moverse y salir

de la economía rápidamente. El efecto Tequila es aleccionador al respecto. Nos convertimos así en exportadores netos de capital, frustrando nuestras propias posibilidades de crecimiento.

Así mismo, una (i) alta ha propiciado la emergencia de un boom bancario y de tarjetas de crédito que actualmente resulta altamente costoso e innecesario dada la magnitud del mercado nacional. Fruto de esto son las quiebras de financieras, las fugas "criollas" de capital (de gente de no creer) y el ambiente de gran incertidumbre que más bien ha colocado al país en una situación de riesgo antes que de atractivo, puesto que desde noviembre 1995 el BC ha otorgado al menos 445 millones de sucres a los bancos e instituciones que "acusar problemas temporales de iliquidez" (El Comercio, Feb/22/96).

C) Política Cambiaria.- En el Ecuador, el insistente objetivo de la política económica fue y es la promoción de exportaciones, meta por y en nombre de la cual se han emprendido sendos ajustes. Es en este contexto que la política cambiaria, junto con la modificación de aranceles y aduanas, a la expedición de las leyes de la maquila, zonas francas, facilitación de exportaciones y transporte acuático y a la actual planteada Ley-Marco de Promoción de Comercio Exterior, han contribuido enormemente al desenvolvimiento exitoso del sector exportador. El resultado de esto ha sido:

Que el valor de las Exportaciones creció en 105% al pasar, en el período 81-95, de 2.1 a 4.3 billones; esto es que se duplicó su valor, lo cual sin lugar a dudas es un incremento sustancial.

Que las Exportaciones no tradicionales del 90 al 95 crecen en 347%,

es decir a un promedio anual de 45%. (Pérez, 1996).

Sin embargo, lo anterior no ha modificado aspectos como que: En los últimos 25 años, más de las 2/3 partes de los productos exportados corresponden a bienes primarios, existiendo hasta la actualidad una escasa diversificación de la oferta exportable ecuatoriana.

Banano y Petróleo (1.355.3 millones de \$) constituyen 52% de las exportaciones totales del país. De esto el 42% tiene como destino EE.UU.

El ingreso de divisas por venta del petróleo constituye más del 40% de las exportaciones totales del país.

La Política cambiaria, aún cuando ha sido considerada exitosa, pues alcanzó el objetivo de anclar el nivel de precios domésticos, incentivar el ingreso de capital y fortalecer RMI (Jaramillo:1995), ha tenido duros costos por sus efectos sobre el tipo de cambio a la par de establecer condiciones que incentivan una mayor volatilidad de la tasa de interés. Esto ha repercutido en la distorsión de los equilibrios puesto que el mercado de dinero -marcadamente especulativo- ha efectivamente influido sobre el mercado de bienes, pero para exacerbar la recesión de la economía.

Por otro lado, si bien los volúmenes exportados han incrementado, el deterioro de los términos de intercambio siguen drenando dramáticamente los efectos de la expansión. Además si consideramos que en el Ecuador el saldo de B ha sido tradicionalmente positivo, podemos afirmar que los ajustes, aunque deben haber hilvanado positivamente para ello, no han logrado desatar el nudo gordiano de los límites propios de una estructura

dependiente, poco diversificada y afinada en productos agrícolas de fácil sustitución que continúa siendo una constante en el país.

D) Política Fiscal.- Gastos Sociales y Deuda.- La Política fiscal del ajuste llevada a cabo hasta hoy ha significado una reducción del Gasto Público en los principales rubros de política social. Así, del 86 al 94 Educación pasó del 4% al 2.9% del PIB y Salud del 1.1 al 0.9%. Así mismo, en el presupuesto fiscal del 96 se prevee una rebaja en educación del 0.6% respecto del porcentaje otorgado en 1995, mientras que en salud, aunque estaba previsto una rebaja del 0.1%, debido a la dramática huelga del sector, se acaba de aprobar un incremento de un punto que probablemente afecte a alguna otra partida social.

Las cifras significarán en los hechos: un acceso más restringido a la educación, educación de peor calidad, intensificación de la pobreza, servicios de salubridad pobres y escasos, desmedro de los índices de salud de la población de ingresos medios y bajos, mayor incidencia en los gastos familiares, incremento de la mal nutrición en general, incremento de tasas de morbilidad y mortalidad, baja de la esperanza de vida, etc.

Salarios y Distribución del Ingreso y Pobreza

Dado el objetivo de mantener una política de no indexación salarial, los gobiernos permitieron durante toda la década de los 80 una evolución decreciente del salario real y una pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo. Así, los salarios medios urbanos cayeron en un 22% entre 1988 y 92.

(Larrea, 1995). Sin embargo a partir de 1992 los salarios reales han experimentado una recuperación continua ubicándose en Enero/96 en 157.9 (sucres 91), lo cual sería suficiente si la tasa de desempleo y subempleo no se hubiese acentuado, reduciendo el porcentaje de personas que perciben este salario incrementado, y si los niveles de pobreza no observasen el crecimiento tan desacusado que presentan.

Así, respecto al ingreso y a su distribución actual, en el país habría que plantear lo siguiente ¹¹.

Entre 1989 y 1992 la distribución del ingreso en el área urbana del Ecuador se deteriora tanto a nivel nacional como regional.

En el 94 los hogares de los estratos (o quintiles 20%) de menores ingresos Q1 tienen más miembros en el hogar y menos personas económicamente activas. Esto parecería obedecer a que los pobres tienen menos oportunidades para obtener empleos y enfrentan mayores tareas al interior del hogar.

Las diferencias entre los estratos de menor (Q1) y mayor ingreso (Q5) son muy grandes. Así el primero estaría obteniendo casi 14 veces menos ingreso que el quintil más alto. El ingreso promedio de Q5 es 2'232.721 sucres corrientes en 1994 mientras el de Q1 es de apenas 161.003.

La desproporción entre los ingresos percibidos por el 5% más rico y el más pobre es de casi sesenta veces más, y la brecha tiende a crecer.

Los patronos o empleadores perciben mayores ingresos que el resto,

así como los que disponen de un mayor nivel de educación. El nivel educacional sigue siendo importante para determinar las diferencias de ingresos.

Existe una gran diferencia (casi 2 veces) entre el ingreso promedio mensual de los hombres y el de las mujeres en todos los niveles de instrucción. Esto marca un fuerte sesgo sexista en la estructura ocupacional ecuatoriana.

La población de mayores ingresos percibiría, en suma, un 42% del ingreso total, mientras 50% de la población más pobre percibiría el 18% del ingreso total. En 1989 el 10% más rico recibió el 30% del ingreso total.

Para mediados de 1995, sin embargo, el INEC nos proporciona cifras que nos harían pensar que al menos la población urbana mejoró. Así el 50% de los hogares estarían dentro del tramo de ingresos que va de 70 a 980 mil sucres mensuales, y consiguientemente el otro 50% de hogares está percibiendo entre 980 mil y 3 millones 150 mil sucres. Aunque sería magnífico comenzar a pensar que la distribución del ingreso pudiese dar saltos cualitativos del 94 al 95, pensamos que los promedios esconden crueles realidades y que la distribución y concentración del ingreso ecuatoriano, como la ha calificado el mismo Banco Mundial, es una de las más inequitativas no solo de América sino del mundo y seguirá marcando los límites de la expansión y el progreso.

Respecto a la Pobreza en el Ecuador se puede plantear lo siguiente ¹²:

11. Ibid.

12. Reporte del Banco Mundial.

La pobreza ¹³ creció con el ajuste. Así el porcentaje de población indigente en el área urbana ha aumentado del 13% en 1988 a casi el 20% en 1993 y los porcentajes de pobreza han crecido del 31 al 35%. (Larrea, 1995)

El grado de agudización de la pobreza también aumentó en el período 89-93 tanto en sierra como en costa

Existe una tendencia creciente a la concentración de la pobreza. La pobreza alcanza el 35% de la población (en 1995 11'460.117); esto es algo más de 4 millones de ecuatorianos. 15% (1.7 millones) se encuentra en extrema pobreza y ni aún gastando todos sus ingresos logran satisfacer sus necesidades básicas; y 17% (2 millones) se encuentran en una situación de vulnerabilidad y corren riesgo de caer en la pobreza.

Usando otra definición de la línea de pobreza, en áreas urbanas alcanzaría un 39% y rural 70%. A nivel nacional significaría un 55% de pobreza. Cifras más concordantes con otros estudios realizados en el país.

Para el año 2000 se proyecta que de una población de 12'646.000 en el Ecuador, 10 millones serán pobres y de ellos 5'700 mil serían indigentes (Guzmán, 1994).

En el sector rural los principales determinantes del nivel de pobreza son: bajo nivel educativo, escaso acceso a la tierra, bajo nivel de integra-

ción al mercado, falta de oportunidad de empleo y (en una sociedad mestiza) etnicidad.

En el sector urbano los determinantes son nivel educativo, empleo en sector informal, arrendamiento, vivienda y bajos niveles de participación de la esposa en el mercado laboral.

Lo antedicho nos lleva a plantear una fuerte crítica a un modelo que intenta malcuadrar la realidad a sus especificaciones. Se quiere crecimiento y desarrollo y lo estamos frenando, dejamos de invertir justamente en el factor humano que es el que ha hecho la diferencia entre los países asiáticos y occidentales. El crecimiento productivo está paralizado y sin perspectivas de una inmediata recuperación. Existen propuestas novedosas para financiamiento del Gasto social que no se toman en cuenta ¹⁴. Al contrario como en aquella fábula en que se mata a la gallina de los huevos de oro, el gobierno ha emprendido privatizaciones con marcada "inhabilidad" por no decir mala fe en términos de malbaratar el patrimonio nacional.

A todo esto se suma la sospecha del ciudadano común, de si efectivamente las ventas producirán rentabilidad social o serán esfumadas en "pequeñas partidas" como aquellas destinadas a Gastos Reservados. En parte, esa sospecha incidió en el rotundo NO de aquella consulta impulsada por el gobierno en noviembre pasado, por lo

13. Pobreza se define como la situación de aquellos hogares cuyo consumo mensual cae por debajo de un nivel definido. En este caso la línea de pobreza para jun/sep 94 estimada por el Banco Mundial fue de 90.892 \$/. mensuales por persona. La pobreza extrema es la condición de aquellas familias que no pueden satisfacer sus necesidades de nutrición aunque dedique todos sus ingresos a comprar alimentos (61.466 \$/).

14. Vid. Jaramillo Gestión No. 13.

cual habrá que tomarla en cuenta de una manera más cuidadosa especialmente en vísperas de elecciones.

RAZONES Y EXPLICACIONES POR LAS CUALES SE REALIZAN LOS AJUSTES

De lo visto y del análisis del contenido de una profusa literatura que sobre el ajuste existe, tanto en términos teóricos como prácticos, se puede deducir que NO existe ninguna posibilidad de que los PAE incidan en homogeneizar en términos positivos (a la alza) las condiciones de vida de la mayoría de habitantes de una economía. Si las hay en términos de mejorar las economías, esto es incrementar sus agregados y variables, lo cual como se ha visto no es para nada sinónimo y menos aún garantía de mayor bienestar o equidad.

Los ajustes y esfuerzos de estabilización en los años 80 y primer lustro de los 90 en AL difirieron entre ellos en calidad y cantidad. Los casos que parecieron presentar resultados duraderos en materia de estabilidad y desinflación -siendo más la excepción que la regla- fueron los de Chile, Bolivia (con el nuevo programa de política económica de 1985) y México (con el pacto de solidaridad y N pactos más) hasta la arremetida del efecto tequila, cuyas consecuencias aún hoy no son del todo visibles y mal pueden ser evaluadas sino en términos provisionales.

Los casos de ajuste en Argentina¹⁵, Brasil, Perú y en menor medida Uruguay y Venezuela muestran intentos de estabilización con resultados satisfactorios cada vez menos duraderos.

Los ajustes en el Ecuador, como se ha visto, no han logrado respuestas satisfactorias, entonces por qué se hace el ajuste?:

. Razones del Gobierno y empresarios:

1) Solución a la crisis.

2) Búsqueda del crecimiento económico de la sociedad, bajar la inflación, estabilidad financiera, incrementar competitividad a través de un tipo de cambio adecuado, incrementar niveles de inversión, rebajar montos de endeudamiento externo.

3) Aprovechamiento de las ventajas potenciales de la globalización.

4) Acabar con la inestabilidad macroeconómica e inflación que ha perjudicado el crecimiento de largo plazo y la equidad, pues han fomentado fugas de capital y salida del ahorro nacional a otros países.

. Razones de los economistas y asesores.

1) Las reformas son las respuestas pragmáticas al agotamiento de un modelo económico dado. Consecuentemente las condiciones para su aplicación son mucho mejores cada vez.

2) El colapso del bloque del socialismo real produjo una ideología en la cual existe interés por promover economías de libre mercado.

15. Sólo en Argentina pueden indentificarse 13 PAE entre 85 y 90. En Brasil por lo menos 5 PAE de gran alcance entre 86 (Plan Cruzado) y 91 (Plan Collor II).

3) Las reformas en AL. se deben al éxito de los programas de Ajuste en Chile y en México (hasta antes del gobierno de Zedillo). Sería una especie de efecto demostración.

4) Se deberían, en este mismo tenor, también a la evolución espectacular de las economías de Asia Oriental.

5) Influencia del rol del FMI y Banco Mundial que inducen un patrón de ajuste de este tipo.

6) Eliminar las distorsiones de la economía y lograr el crecimiento. Existe necesidad de mantener bajo control determinados equilibrios macroeconómicos básicos o fundamentales para evitar efectos no deseados o perturbadores de la economía.

7) Posiblemente no existe una alternativa clara al modelo ortodoxo de ajuste, en ausencia de un nuevo estilo de desarrollo basado en reformas internas profundas que incluyeron, ante todo, el financiamiento interno de la formación de capital.

8) Se los sigue realizando puesto que:

a) no ha habido oportunidad de implantarlos correctamente;

b) no han servido por ritmo y secuencia errónea en su implementación;

c) la diversidad en calidad y naturaleza de los mismos, ha provocado también diversos resultados no siempre satisfactorios.

Otras Razones:

De lo visto en términos prácticos, aquellas razones para solucionar la crisis y no perjudicar el crecimiento de largo plazo y equidad nos parecen ahora una contradicción si se los pretende solucionar a través de los PAE. Son coherentes si, aquellas razones que justifican los ajustes buscando

otras metas como la de bajar la inflación, consiguen la estabilidad financiera y del tipo de cambio, así como el crecimiento de la economía. Sin embargo, hay que tener presente que crecimiento no es lo mismo que desarrollo, concepto que incluye una dosis de bienestar de la población. Habría que cuestionarse entonces si las metas a conseguir son las deseadas y si un país está dispuesto a pagar tan alta cuota por resultados depredadores, socialmente hablando.

Por otro lado, si bien puede entenderse que los PAE son una estrategia de desarrollo para la incorporación dinámica de las economías no desarrolladas a una nueva división internacional del trabajo, no es el único elemento a nuestro criterio. Así existirían otras razones aledañas como el hecho de que se busca implementar una nueva estrategia de acumulación basada en el sector externo. Ello es así, puesto que el gobierno obedece a las necesidades de reproducción económica y política de diversos grupos de interés. Por ello algunas de las políticas implementadas se establecen contemplando su favorecimiento o por lo menos su no golpeamiento. Así, en el Ecuador los grupos exportadores e importadores, en calidad de receptores y transmisores de divisas, y los financieros y bancarios son los más beneficiados por los ajustes implementados.

Existen otros factores como el predominio ideológico. La posición que asume que estamos inscritos en un esquema económico internacional en el cual, para crecer, se necesita de nueva inversión externa o capital extranjero. Por ello el no pagar la deuda se vuelve una posibilidad impensable, puesto que hay que responder a tales

condiciones so pena de paralizar el aparato productivo nacional. Se deben hacer todos los ajustes necesarios a fin de restablecer la capacidad de pago externo y el acceso al crédito internacional y así equilibrar la balanza de pagos, no importando la hipoteca del país ni los costos sociales.

La tesis anterior nos lleva de la mano a un conflicto redistributivo, ya que se tiene que pagar la deuda y estabilizar la BP se da la pugna entre grupos de intereses diferente, pugna por no absorber los costos de estabilización crecientes. Lógicamente en la mayoría de los casos la factura será pasada a la sociedad civil, en hombros de los grupos más despolitizados y dispersos, es decir, sobre la gran masa poblacional de menores ingresos y peores condiciones de vida.

El convencimiento que algunos economistas mantienen respecto de estas líneas de ajuste, puede también ser adjudicado en cierta medida a los siguientes factores:

a) **Purismo cientista.**- Teóricamente los modelos son coherentes, preciosos. Por ello es subyugante la posibilidad de caer en el purismo cientista dado que existen, como nunca antes, las posibilidades de trabajar en un laboratorio (sociedades nacionales específicas) donde poder aplicar los PAE y una serie más de instrumentos tecnológicos (programas estadísticos computacionales) y de desarrollo teóricos (Teoría de juegos, topología y enfoques analíticos), que en otras circunstancias sociales, históricas y políticas hubiesen sido impensables.

b) **Valorización en el Mercado.**- Reforzar la imagen de infalibilidad y sapiencia técnica de los economistas, lo cual obviamente nos cotiza a mayor

precio en el mercado nacional e internacional, así como proporciona acceso a espacios públicos y privados muy interesantes.

c) **Estado de la ciencia.**- Desarrollos teóricos de la Ciencia económica ligados únicamente a la teoría del valor subjetivo y no del valor trabajo, que ha provocado una situación en la cual los economistas occidentales, latinoamericanos y ecuatorianos, no conocemos modelos alternativos y apliquen acriticamente la receta económica para la liberación de mercados.

d) **Estátus Quo.**- Las universidades se convierten en los agentes encargados de valorizar las inversiones que la sociedad, gobierno y empresas realizan en capital humano. El "mejor capital humano" en países como el Ecuador, y probablemente de AL, es aquel que estudia en el extranjero. Esto posibilita que determinadas universidades, norteamericanas y europeas, a través de una formación sistemática de cuadros de élite, se impongan en el manejo gubernamental de países no desarrollados y establezcan, voluntaria o involuntariamente, determinadas líneas de acción para América Latina. Así se homogeneiza las políticas para una diversidad de naciones heterogéneas en múltiples sentidos.

CONCLUSIONES

A más de una década de su inicio, los efectos económicos del modelo de desarrollo impulsado han sido limitados y relativamente modestos para la mayoría de ecuatorianos. Solamente algunos pocos "suertudos" han hecho cuantiosas fortunas gracias a las crisis. A su vez, los costos sociales del proceso han sido muy elevados, influ-

yendo los PAE incluso en ámbitos tan disímiles y variados que resulta increíble. ¿Se ha puesto Ud. a pensar, por ejemplo, que un ajuste en el presupuesto de la función judicial pudiera causar un efecto proporcional del incremento de la corrupción?. O que un ajuste del déficit fiscal provocaría que en el Ecuador no se publiquen más estadísticas por falta de fondos, como se quejaba amargamente un asiduo fanático de los ajustes. Las consecuencias entonces pueden ser muchas y variadas, por ello la única salida que queda es plantear elementos que puedan ser tomados en cuenta, sea en éste modelo o en otro que pudiese emerger.

Para corregir el modelo, o plantearse otro alternativo, hay que partir de la existencia de dos condiciones adversas:

a) La economía ecuatoriana es una economía de pobreza, ampliamente especulativa, con agentes económicos ineficientes, sin un proyecto de nación. Una economía donde campea la corrupción y condiciones políticas basadas en prácticas electoreras clientelares, que influyen en los ritmos y secuencias de la misma. Existe una falta de ética social mínima para servir al país, acompañada de poca preparación y falta de identidad nacional. En resumen, la calidad humana de los ecuatorianos, actores vivos de una economía, deja mucho que desear.

b) Los modelos teóricos son pensados para países desarrollados, o incluso para economías inexistentes si consideramos algunos de sus supuestos; además poseen una lógica contradictoria inherente en la aplicación de políticas (i.e. metas de inflación vs desempleo, equilibrio interno vs externo, etc.).

Esto a su vez deriva en inconsistencias prácticas debido a la influencia de problemas reales de economías que no son laboratorios. Por otro lado existe para la aplicación de los modelos de ajuste una doble condicionalidad o por lo menos reglas poco claras de las instituciones internacionales, mismas que obedecen a una lógica que responde a intereses de los países más fuertes en el contexto internacional.

Tomando en cuenta lo anterior, cualquier gobierno deberá plantearse lo siguiente:

a) Metas: esto es claridad en los objetivos y medios para lograrlo. Recordemos que los países asiáticos nos han dado una continua lección en este aspecto, Japón se planteó un proyecto nacional y lo hizo, Vietnam, China y otros países están trazando la línea para llegar ser países competitivos y pujantes. El Ecuador debe y puede plantearse el objetivo de llegar a ser el mejor en algo (exportando, produciendo bienes, en calidad de su gente, etc)

b) La revolución del "Ser".-

En todas las experiencias exitosas ha habido una constante, los hombres son los que hacen la diferencia. Si esto es así, lo fundamental es invertir en nuestro capital humano. Un capital humano valioso es aquel que efectivamente tiene calidad, calidad en espíritu, calidad en su conocimiento, calidad en su trabajo, calidad en el trato diario, calidad en todo. Si el Ecuador le apuesta a su capital humano, mejorarán nuestras condiciones de competitividad, puesto que la productividad se elevará, ya no como resultado de un uso de tecnología sofisticada, sino como resultado de una fuerza de tra-

bajo motivada. En esta renovación moral y ética, tienen que intervenir factores terrenos y no etéreos. Queremos buenos trabajadores, paguémosles bien, tratémosles bien y obliguémoslos así a responder.

Por otro lado, la revolución del ser en el Ecuador tiene que pasar por declarar una guerra: la de la pobreza. Este es un problema económico y un obstáculo para el crecimiento de la economía. En términos gráficos no olvidemos que si la gente se muere de hambre, existirá una discontinuidad en la demanda con todas sus secuelas dentro del ciclo económico.

Exijamos profesionalismo de todos los agentes. Profesionalismo del sector privado, que tenga un comportamiento más eficiente en términos sociales, que cumpla con sus compromisos de inversión nacional productiva, generación de empleo, innovaciones tecnológicas, etc.

Exijamos que asuma sus costos, riesgos y no solo las ventajas que ha usufructuado del Estado durante largo tiempo. Aún hoy a través de la compra subsidiada de empresas públicas de alto rendimiento. Exijamos profesionalismo del gobierno, un objetivo nacional de acuerdo a nuestra realidad, pluriétnico, multilingüe y con amplia participación de las mujeres y minorías de diversa índole. Eliminación de Gastos reservados, efectivo papel de la Contraloría, burocracia responsable y respetuosa y no ingerencia en las funciones

legislativas y judiciales. Exijamos profesionalismo del Congreso, seriedad y claridad en las resoluciones, trabajo a favor de los electores, ajustes en sus remuneraciones. Exijamos al capital extranjero reglas claras y tributación honesta.

En suma, la sociedad civil tiene que emerger como consumidora y productora y plantear reglas claras y acatamiento de todos.

c) Aplicación crítica de los modelos.- Aún basándose en los mismos PAE, las experiencias latinoamericanas han sido muy diversas. Esta diversidad en los resultados es obviamente consecuencia de las especificidades nacionales que cada sociedad tiene. Esto nos conduce a pensar que un modelo no puede ser transcrito textualmente, hay que aprender a leerlos con ojos propios. La experiencia mexicana puede ser aleccionadora en algún sentido, si observamos que aún con su ortodoxia, mantuvo la tortilla subsidiada. El capital financiero y bancario no tiene por qué serlo todo, somos un país con amplio piso agrícola. Cuidemos que la provisión básica alimenticia no se deteriore más. Invirtamos recursos en pequeña y mediana industria, es la que mayor empleo genera. En suma, no tratemos de homogeneizar lo no homogeneizable, aprendamos a ser originales, o por lo menos copiar originalmente, intentemos dejar de ser un país productor de basura humana y ambiental.

CUADRO A
SITUACION FINANCIERA DEL PRESUPUESTO ESTATAL
MILLONES DE SUCRES

| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|------|------|------|
| 1986 | -31.150 | 186803 | 217.955 | 237.611 | 22.451 | 14.183 | -2.3 | 13.5 | 15.8 |
| 1987 | -41.826 | 236.762 | 278.588 | 368.704 | 12.721 | 32.541 | -2.3 | 13.2 | 15.5 |
| 1988 | -1.372 | 415.456 | 416.828 | 475.608 | -35.351 | 48.741 | 0.0 | 13.8 | 13.8 |
| 1989 | 97.227 | 835.394 | 738.167 | 868.596 | -91.513 | 41.670 | 1.9 | 16.2 | 14.3 |
| 1990 | 147.598 | 1'355. | 1'207 | 1'411 | -152435 | 181755 | 1.8 | 16.5 | 14.7 |
| 1991 | 168022 | 1'810 | 1'642 | 1'642 | -269737 | -39813 | 1.4 | 14.7 | 13.4 |
| 1992 | 581809 | 3'129 | 2'547 | 3'102 | -490874 | 94554 | 3.0 | 16.1 | 13.1 |
| 1993 | 550722 | 4'314 | 3'763 | 4'332 | -491384 | 282394 | 2.0 | 15.7 | 13.7 |
| 1994 | 115210 | 5'647 | 5'532 | 6'320 | -637010 | 457420 | 0.3 | 15.5 | 15.2 |

Fuente: Banco Central

(1) año

(2) Déficit o Superavit (+) global

(3) Ingresos corrientes y de capital

(4) Egresos corrientes y de capital

(5) (4) + amort. e intereses

(6) Financiamiento externo neto

(7) Financiamiento interno neto

(8) Relación (2)/PIB

(9) Relación (3)/PIB

(10) Relación (5) / PIB

CUADRO B
BALANZA DE PAGOS
MILLONES DE DOLARES

| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) |
|------|-------|--------|------|--------|-------|-----|------|------|------|------|
| 1981 | 2.187 | | | | | | | | | |
| 1986 | 2.186 | -1643 | 543 | -1.657 | -596 | 81 | 592 | 662 | -70 | 325 |
| 1987 | 2.021 | -2.054 | -33 | -1.735 | -1187 | 121 | 576 | 576 | 0 | 1111 |
| 1988 | 2.202 | -1.583 | 619 | -1.856 | -683 | 155 | 129 | 129 | 0 | 658 |
| 1989 | 2.354 | -1693 | 661 | -2.010 | -716 | 160 | 509 | 446 | 43 | 1095 |
| 1990 | 2714 | -1711 | 1003 | -2.039 | -366 | 126 | 66 | 55 | 11 | 766 |
| 1991 | 2851 | -2207 | 644 | -2048 | -707 | 160 | 72 | 69 | 3 | 864 |
| 1992 | 3008 | -2083 | 925 | -1912 | -215 | 178 | -123 | -226 | 103 | 237 |
| 1993 | 3062 | -2474 | 588 | -2080 | -682 | 469 | 300 | -48 | 348 | 1154 |
| 1994 | 3844 | -3282 | 562 | -2184 | -680 | 531 | 455 | 230 | 225 | 1138 |

Fuente: Banco Central.

(1) años

(2) Exportaciones

(3) Importaciones

(4) B=Balanza comercial

(5) Servicios deuda (incluye corto, mediano y largo plazo)

(6) Saldo en Cuenta Corriente

(7) Inversión Extranjera Directa

(8) Deuda externa

(9) Deuda pública

(10) Deuda Privada

(11) Cuenta de capital

CUADRO C
DEUDA EXTERNA PUBLICA
MILLONES DE DOLARES AL FINAL DEL PERIODO

| (1) | (2) | (3) | (4) |
|-----------|----------|----------|--------|
| 1986 | 8.977,5 | 8.977,5 | 85,38 |
| 1987 | 9.760,3 | 10.233,3 | 108,29 |
| 1988 | 9.630,7 | 10.535,5 | 115,41 |
| 1989 | 9.918,5 | 11.365,9 | 117,01 |
| 1990 | 10.134,6 | 12.052,0 | 114,03 |
| 1991 | 10.201,4 | 12.629,5 | 109,58 |
| 1992 | 9.823,9 | 12.537,0 | 100,87 |
| 1993 | 9.830,3 | 13.025,0 | 89,58 |
| 1994 | 10.440,4 | 13.757,8 | 80,06 |
| 1995(ene) | | 13.887,8 | 76,7 |
| 1995(Oct) | | 12.329,4 | 68,16 |

Fuente: Banco Central

(2) Saldo Final

(3) Saldo final más atrasos e intereses

(4) deuda total como porcentaje del PIB

**CUADRO D
PRODUCTO INTERNO BRUTO**

| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
|------|-----------|--------|-------|-------|
| 1984 | 91.634 | 17.729 | 1.298 | |
| 1985 | 121.987 | 18.030 | 1.307 | 1.7 |
| 1986 | 148.262 | 18.129 | 1.127 | 0.5 |
| 1987 | 187.680 | 16.631 | 988 | -8.3 |
| 1988 | 308.309 | 17.943 | 932 | 7.9 |
| 1989 | 515.570 | 17.569 | 969 | -2.08 |
| 1990 | 799.308 | 17.686 | 1.030 | 0.67 |
| 1991 | 1'170.876 | 18.153 | 1.097 | 2.6 |
| 1992 | 1'807.463 | 18.382 | 1.157 | 1.3 |
| 1993 | 2'499.878 | 18.345 | 1.324 | -0.2 |
| 1994 | 3'241.066 | 18.671 | 1.532 | 1.78 |
| 1995 | 4'025.268 | 18.921 | 1.579 | 1.33 |

Fuente: Banco Central (1996)

- (2) PIBpc a precios corrientes
- (3) PIBpc a precio sures 1975
- (4) PIBpc en dólares
- (5) tasa crecimiento (3)

BIBLIOGRAFIA

- BANCO CENTRAL (1994). Memoria. (1996) Boletín estadístico mensual N° 172.
- BANCO MUNDIAL (1993) América Latina y el Caribe: 10 años después de la crisis de la deuda. (1995) Crisis and Reform in Latin America: from despair to hope. Oxford U. Press. (1995) Ecuador Poverty report .
- CABEZAS, Maritza (1991) Programa de Ajuste del FMI: Efectos sobre la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos del Ecuador durante la década de los 80. Tesis PUCE Quito.
- COMERCIO (periódico) (1996/feb/96)
- DAVIS, Jeffrey (1992) Macroeconomic Adjustment: Policy instruments and issues. IMF Institute Washington D.C.
- FMI: HERNANDEZ, M. (1988) Fondo Monetario Internacional. Instituto del FMI: Secuencia y ritmos de las medidas de ajuste.
- GHATAK, Subrata (1995) Introduction to Development Economics. Routledge. New York. Third Edition .
- GUZMAN, M.A. (1994) Bicentralismo y Pobreza en el Ecuador. Vol 43. CEN.
- ILPES/ILDIS (1988) Cuaderno de Política Social N° 4. Política de empleo..
- ILDIS (1993) Informe Social Ecuador 1. Ajuste y Situación Social. (1996) Informe Social Ecuador 4. Indicadores básicos para las políticas sociales en el Ecuador.
- INEC (jun-jul-95) Encuesta de Hogares.
- JARAMILLO, Fidel (1995) Revista Gestión N° 13 y 16.
- LABAN, Raúl (1992) La economía política de los programas de estabilización". Revista CIEPLAN n° 36.
- LARREA, Carlos (1995) Gestión N° 14
- LYNN GROUND, Richard (1984) "Los programas ortodoxos de ajuste en AL: un examen crítico de las políticas del FMI. Rev. Cepal N° 23
- MASSAD, Carlos (1984) "El proceso de ajuste en los años ochenta: necesidad de un enfoque global. Rev. Cepal No 23.
- MELLER, Patricio (1988) Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo y su relevancia para América Latina. Notas T. CIEPLAN N° 109. Chile. (1989) Críticas y Sugerencias en torno a la (eventual) doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial. CIEPLAN N° 128.
- PAGUAY, Joaquín. (1995) Gestión N° 13.
- PEREZ, W. (1996) Gestión N° 20.
- SACHS, J. y LARRAIN, F. (1994) Macroeconomía en la Economía Global. Prentice Hall Hispanoamericana.
- RACINES, Fco. (1993) Ajuste Estructural en los Andes: Impactos Sociales y Desarrollo. Ediciones ABYA-YALA CECI-ANDES.
- REPETTO, Andrea (1992) " Determinantes de Largo Plazo del tipo de cambio real: Aplicación al caso chileno (1960-90). Revista N° 36 Santiago de Chile. (1994) "Políticas macroeconómicas y tipo de cambio real: Chile, 1980-91. Revista N° 39 . Santiago de Chile.
- TER-MINASSIAN, Teresa y SCHWAETZ, Gerd (1996) " El papel de la política fiscal en la estabilización sostenible: Resultados obtenidos en América Latina". CEPAL-VIII. Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile.
- VISTAZO (revista). Varios números.

Ajuste estructural, pobreza y participación popular (*)

Humberto Campodónico (**)

"Los países en desarrollo acuden al liderazgo intelectual y a la asistencia financiera del Banco para hacer inversiones en la esfera de los recursos humanos" (Banco Mundial, Informe anual 1994, p. 34). "El compromiso del país es un factor raro en el análisis de los préstamos del Banco Mundial. El Banco emplea o alquila los consultores para preparar los informes de los proyectos y los detalles del diseño. A los países se les da el Informe para que expresen sus puntos de vista o para que revisen el informe de los consultores" (Banco Mundial, Informe Wapenhans, (Portfolio Management Task Force, Effective Implementation: Key to Development Impact, 24-7-92).

PRESENTACION

Durante la década del 80 en América Latina, la preocupación central de la política económica radicó en superar los problemas de la Balanza de Pagos (sobretudo, el pago de la deuda externa) y los problemas inflacionarios. Se aplicaron, en general, programas de estabilización de corte ortodoxo que generaron excedentes comerciales importantes, los mismos que fueron transferidos al exterior por una suma superior a los US\$ 220.000 millones en el período 1982-91

(CEPAL, Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1994, Santiago, Cuadro A.16).

Al mismo tiempo, con el apoyo del FMI y del Banco Mundial, se implementaron una serie de reformas estructurales de contenido neo-liberal, cuyo objetivo era cambiar los marcos institucionales de desenvolvimiento de la economía para generar modificaciones de la oferta en el plano microeconómico. Se trataba de retirar al Estado de su rol promotor (así como de su intervención directa en la actividad económica vía empresas estata-

(*) Una primera versión de este artículo fue presentado en un seminario de ALOP.

(**) Economista Peruano. Investigador de DESCO - Lima.

les), producto de la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, cambiándolo por el libre juego de las fuerzas del mercado y el rol preeminente de la actividad privada.

En el campo de las políticas y los gastos sociales ocurrió un proceso similar. Tras un período largo en que el Estado trató de desarrollar un sistema de política social encargado de la provisión de bienestar individual y colectivo, las nuevas políticas económicas han determinado cambios sustantivos en los antiguos supuestos y orientaciones. Los recortes del gasto fiscal fueron regla en la mayoría de los países de la Región. Estos recortes se centraron en el gasto social, denominado "gasto no productivo", con énfasis particular en salud, vivienda social, educación y el apoyo a los sectores más pobres de la población.

Hacia fines de la década del 80, se apreció una notable mejoría en algunos indicadores macroeconómicos de algunos países de la Región; por ejemplo, se logró el descenso de la inflación, la disminución de los déficits fiscales, el aumento de las exportaciones, entre otros factores. A partir de 1991, se revirtieron las transferencias negativas de capitales al exterior, dando lugar a una fuerte entrada neta de capitales, tanto en lo que concierne a la Inversión Extranjera Directa (estimulado por las

privatizaciones), de las inversiones de cartera (Bolsa de Valores), las emisiones internacionales de bonos y de una buena cantidad de capital de corto plazo (debido a los diferenciales de tasas de interés con los países industrializados).

Sin embargo, también comenzó a hacerse evidente que la drasticidad de los programas de estabilización y ajuste estructural estaban afectando fuertemente a los sectores sociales de menores ingresos, con el consiguiente agravamiento de la pobreza urbana y rural, incidiendo también en el agravamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso, la cual es, hoy en día, la más desigual del mundo¹.

Desde mediados de la década del 80, el Banco Mundial expresó su preocupación por esta situación, comenzando a canalizar parte de sus préstamos a programas de alivio de la pobreza. Más adelante el BID también se hizo eco de estas preocupaciones, al punto que su VIII Reposición de capitales (abril de 1994), prevé que el 50% de dicho aumento (US\$ 40.000 millones) debe destinarse al alivio de la pobreza.

En el campo de las políticas gubernamentales, esta preocupación se centró en la implementación de programas de alivio a la pobreza. Su objetivo principal era crear programas o fondos de

1. Esta recuperación de indicadores macroeconómicos no ha beneficiado al conjunto de la población, lo que ha agravado los problemas sociales y ha concentrado aún más la distribución del ingreso. Así lo reconoce el Banco Interamericano de Desarrollo: "Aunque se ha logrado mucho con respecto a la reactivación de la economía y la estabilidad macroeconómica, los índices de pobreza siguen siendo adversos y la distribución regional de los ingresos es todavía la más desigual en el mundo. Durante los años ochenta, la pobreza se agudizó debido a la crisis económica. Difícilmente el crecimiento económico y la modernización serán duraderos si no hay estabilidad política y social, la cual, a su vez, depende de una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento" (BID. Informe Anual 1993, p.6).

compensación social para los sectores afectados por las políticas económicas. Por su naturaleza y diseño estos programas fueron concebidos como programas de corto plazo, mientras se esperaba que las reformas estructurales produjeran efectos positivos en la evolución de la situación económica. Tenemos, por ejemplo, el Programa Nacional de Solidaridad de México, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile, el Fondo de Compensación Social en Perú y el Fondo de Inversión Social de El Salvador, entre otros.

En los últimos años y sobre todo desde 1988, ha comenzado, en los organismos multilaterales, una discusión sobre el carácter contradictorio del mejoramiento de algunos indicadores macro-económicos junto con el agravamiento de la pobreza y de la distribución desigual del ingreso. La discusión se centra en el siguiente punto: de mantenerse las desigualdades mencionadas, las reformas económicas implementadas están en peligro, pues se plantean serios problemas de gobernabilidad que pueden dar paso a la inestabilidad social y política.

En un plano más restringido, también en los últimos años ha comenzado una discusión sobre la participación popular en el diseño, implementación, ejecución y monitoreo de los diferentes proyectos que ejecutan los organismos multilaterales, en particular el Banco Mundial. Existen varios niveles en esta discusión. Uno de ellos se refiere a la importancia de plantear un desarrollo centrado en la persona humana y, por lo tanto, de la necesaria discusión acerca del propio contenido de las reformas estructurales lo que involucra; por lo tanto, una discusión

sobre el contenido de los préstamos de ajuste estructural. Otro nivel de la discusión, fundamentalmente impulsado por el Banco Mundial, se orienta a discutir principalmente cuáles son las instancias y mecanismos de participación popular en los proyectos que conciernen a los pobres, lo que, evidentemente, deja de lado la discusión sobre los otros tipos de los préstamos del Banco Mundial. A pesar de ello, esta discusión es de la más alta importancia pues abre canales y espacios de discusión sobre los conceptos y las políticas de desarrollo, el rol del Estado y el mercado, el rol de la sociedad civil y sus diferentes organizaciones, entre otros aspectos.

La mixtura de todos estos componentes ha dado lugar a una discusión fundamental acerca de las reformas económicas y las reformas sociales. Según el Presidente del BID, Enrique Iglesias, es necesario que la reforma económica en curso sea complementada con la reforma social. La reforma social sería, en definitiva, la otra cara de la medalla de la reforma económica (Iglesias, Enrique: Discurso Inaugural de la Asamblea Anual de Gobernadores del BID, Guadalajara, abril de 1994).

Se pone, entonces, a la orden del día el debate sobre el desarrollo integral. Las ONG's tenemos una oportunidad de avanzar en ese proceso y en esa discusión, entendida como el desarrollo centrado en la persona humana. La reforma social no debe consistir simplemente en políticas de compensación de corto plazo sino que incluye la necesaria revisión y reformulación de los conceptos basados únicamente en las bondades del mercado, para avanzar hacia un desarrollo centrado

en la gente que ponga en el centro la participación ciudadana, la reforma del Estado y la mejora del gasto social en los sectores tradicionales: educación, salud y vivienda.

En este documento analizamos las políticas de ajuste estructural, los impactos sociales en la década del 80, la evolución de los préstamos del BIRF y la AIF en el período 1990-1994, la evolución del enfoque de la pobreza por parte del Banco Mundial, una evaluación de los condicionantes del ajuste: concertación y transparencia, las políticas de compensación social y la participación popular.

1. LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL BANCO MUNDIAL

Como se sabe, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento ² (AIF) son dos instituciones del banco Mundial, cuya función es el apoyo crediticio a los llamados países en desarrollo (PED).

Originalmente, el BIRF y la AIF otorgaban créditos para inversiones específicas, es decir, relacionadas con una obra concreta (represas, irrigaciones, carreteras, redes de alcantarillado, hospitales, programas de vivienda, etc.).

Sin embargo, desde 1979-80, el BIRF y la AIF, pusieron en marcha los

Préstamos de Ajuste Estructural (PAE), los mismos que están orientados a cambiar la estructura productiva de los países, de manera que éstas pongan en el centro de asignación de los recursos por parte del mercado. El BIRF y la AIF han otorgado PAE a más de 80 países del Tercer Mundo.

Según el Banco Mundial, estos programas se hicieron necesarios debido a lo siguiente:

"El típico país que recurre a préstamos de ajuste estaba enfrentado a desequilibrios macro-económicos, tales como, insostenibles déficits de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, altos déficits fiscales y alta inflación. Al mismo tiempo, existían distorsiones microeconómicas como, por ejemplo, impedimentos a la movilización de los factores, barreras a la competencia, tanto doméstica como internacional y precios de bienes transables y de servicios públicos que no estaban relacionados con los costos de oportunidad (Banco Mundial, Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth, Documento R90-51)" marzo de 1990, p. 1).

Los desajustes macroeconómicos estaban a cargo del FMI y las distorsiones microeconómicas a cargo del Banco Mundial. Hasta mediados de la década de los 80, era notoria la separación entre medidas de estabilización y reformas estructurales. Las primeras

2 La AIF fue creada en 1960 y su objetivo es otorgar préstamos concesionales a los países más pobres, es decir a aquellos que tienen un ingreso anual per cápita de hasta US\$ 700. Los préstamos de la AIF tiene un período de gracia de 10 años, su pago se hace en un plazo de 30 años y la tasa de interés es del 0,75%. La AIF obtiene sus fondos de países donantes, de los repagos de los préstamos que otorga y de transferencias del BIRF. El número de países donantes se ha incrementado de 17 a 33 y los países prestatarios han aumentado de 19 a 78. Los países de América Latina que reciben sus préstamos son: Bolivia, la Región del Caribe, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y St. Kitts.

estaban a cargo del FMI y tenían como objetivo reequilibrar la balanza de pagos y disminuir la inflación en el país con problemas.

La etapa de estabilización comprende, en lo esencial, las siguientes medidas: a) emisión monetaria restrictiva para reducir el crecimiento de la demanda agregada y la tasa de inflación; b) reducción del déficit fiscal, mediante recortes en los gastos gubernamentales y/o aumento de impuestos; c) políticas de tasas de interés real positivas; d) acciones sobre el tipo de cambio para asegurar uno real que mejore la competitividad internacional y cree los incentivos para expandir la producción de los bienes transables; e) políticas para reducir la deuda externa; f) introducción de las reformas estructurales³.

Las reformas estructurales estaban a cargo del BM y tenían como objetivo "los cambios en los precios relativos y las instituciones, de manera que la economía sea más eficiente, más flexible y más capaz de utilizar sus recursos y, por lo tanto, de construir un crecimiento sostenido de largo plazo"⁴. Este crecimiento debe sustentarse, esencialmente, en una dinámica exportadora, a diferencia de las políticas aplicadas anteriormente, que se basaban en el crecimiento del mercado interno.

Las reformas estructurales son apoyadas, entonces, por el BM a tra-

vés de los préstamos de ajuste estructural (PAE), creados en 1979-80 y cuyo objetivo está definido de la siguiente manera:

*"Al ligar los préstamos a los cambios institucionales y de la política en los países receptores, los PAE trataban de mejorar la respuesta de la economía a los shocks externos existentes y futuros. Los préstamos tradicionales para proyectos seguirán siendo el centro de la asistencia al desarrollo proporcionada por el Banco. Los PAE fueron vistos como el nuevo instrumento que proveería financiamiento rápidamente desembolsable para balanza de pagos, lo que también haría que el Banco apoye y refuerce su diálogo de políticas con los 'policy makers' de los países".*⁵

Las reformas estructurales comprenden, en lo esencial, las siguientes medidas: "a) reforma tributaria; b) liberalización de importaciones y reducción arancelaria; c) reformas y/o privatización de las empresas públicas para reducir el déficit del sector público no-financiero; e) cambios en el sistema financiero y en el rol del Banco Central. Normalmente, estas reformas deben ser escalonadas, mientras se ponen en marcha las instituciones y se establecen los marcos legales regulatorios".⁶

En lo que concierne al origen de estas políticas, tenemos que el Banco Mundial afirma que existen dos cau-

3. FRENKEL, Jacob y Mohsin KHAN: "Adjustment Policies and Economic Development", en: American Journal Of Agricultural Economics, agosto de 1990, pp. 816-817.

4. BANCO MUNDIAL: "Adjustment Lending, An Evaluation of 10 Years of Experience". Policy and Research Series. 1988, p.1.

5. Ibidem. Énfasis nuestro.

6. CORBO, Victorio y Stanley FISCHER: "Adjustment Programs and Bank Support Rationale and Main Results". Working Paper No. 582, Banco Mundial, 1991, pp. 5-6.

sas; una de origen interno y otra de origen externo:

"Las instituciones de los PED son débiles, como se puede apreciar en sus sistemas financieros deficientes y pobre administración económica. Los desequilibrios macroeconómicos y las distorsiones microeconómicas son usualmente el resultado de la existencia de instituciones débiles y políticas inapropiadas. Estos problemas fueron exacerbados por fuertes "shocks externos" -en los tipos de interés reales, en los precios de los productos básicos y la demanda por exportaciones -al mismo tiempo que se producía una reducción drástica paralela del financiamiento externo" (Banco Mundial, Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth, Documento R90-51, marzo de 1990, p.1).

Como se observa, este enfoque hace hincapié en que el origen de los problemas es, esencialmente, interno. También se afirma, aunque con menos fuerza, que los problemas internos fueron "exacerbados" por los "shocks externos de principios de la década del 80. Según el Banco Mundial:

"A comienzos de los años 80 hubo una recesión mundial, las tasas de interés reales más altas desde la Gran Depresión, deterioro y volatilidad de los términos del intercambio y, para muchos países, un repentino cierre de los mercados financieros internacionales. El impacto combinado del shock de los términos del intercambio y las tasas de interés reales, comparando 1981-84 con 1970-80, causó una pérdida anual promedio de cerca del 12% del PBI de 1980 para los países que habían aplicado tempranamente programas de ajuste y de cerca del 5% del

PBI para otros países con programas de ajuste" (ibid, p. 14).

Puede decirse, entonces, que una caída de 12% del PBI causada por un shock externo es una causa fundamental del problema. La realidad de estos "shocks externos" planteaba la necesidad de cambios y reformas estructurales en los países del Tercer Mundo. Pero está en discusión que las reformas estructurales tengan que ser aquellas que plantea el Banco Mundial.

2. LOS IMPACTOS SOCIALES EN LA DÉCADA DEL 80

La década del 80, también llamada la "década perdida", significó profundos retrocesos en los niveles de inversión, gasto público y consumo de los países de la región. Según Ricardo Ffrench Davis:

"El ajuste que tuvo lugar en América Latina durante los años ochenta se caracterizó por su regresividad en la gran mayoría de los países. Trajo aparejado un aumento del desempleo, una notable reducción de los salarios, la que se prolongó hasta el presente decenio y un deterioro de la calidad de la educación y de los servicios de salud. En general, la distribución del ingreso y de las oportunidades empeoró de manera notoria. Ello constituye una deuda social que las democracias de la Región deben saldar con gran eficacia y de manera sistemática. La respuesta es un crecimiento con equidad" (Ricardo Ffrench Davis: "Las políticas de ajuste y sus Repercusiones Socioeconómicas", Comisión Sudamericana de Paz, septiembre de 1994).

Utilizando el criterio de que son pobres aquellos que ganan menos de un dólar al día, el Banco mundial dice:

"El número absoluto de pobres de América Latina creció de 87 a 108 millones y la proporción de pobres de total de la población se incrementó del 22,4 al 22,5% entre 1985 y 1990. Pero no solo fue eso. En América Latina también los pobres se hicieron más pobres, si se tiene en cuenta que aumentó la brecha entre el ingreso de los pobres y la línea promedio de la pobreza" (World Bank, Implementing the World Bank Strategy to reduce Poverty, Abril 1993).

De acuerdo a la CEPAL, 196 millones de latinoamericanos se sitúan debajo de la línea de pobreza, o sea un 45,9% del total de la población del subcontinente. Esto representa un incremento del 2,5% de la magnitud de la pobreza en 1986. De ese total, 94 millones de personas -22% del total de la población- se encontraban en una situación de extrema pobreza.

En los últimos años ha habido una recuperación del crecimiento en algunos países de América Latina. Sin embargo, el PIB por habitante del conjunto de América Latina y el Caribe en 1994 era de 97,6, con respecto a la base 100 del año 1980 (CEPAL, Balance preliminar 1994, op. cit. Cuadro A.1).

En conclusión, tenemos que la recuperación producida en los últimos años no trae consigo beneficios generalizados para la mayoría de la población, sino para algunos sectores. Es esta constatación la que está en la base de las formulaciones sobre políticas sociales y alivio de la pobreza en los organismos multilaterales y, tam-

bién, en las agencias de Naciones Unidas.

La reciente crisis mexicana ha puesto en cuestión los logros asimétricos que hemos reseñado. Este punto debe también ser tratado a profundidad pues se trata de un cuestionamiento profundo al modelo neo-liberal y a la forma de relacionamiento de América Latina con el mercado mundial de capitales en esta época de globalización.

3. EVOLUCION DE LOS PRESTAMOS DEL BIRF Y LA AIF EN EL PERIODO 1990-1994

En el período 1990-94, los préstamos conjuntos del BIRF y la AIF a nivel mundial ascendieron a la suma de US\$109.607 millones, de los cuales el 71% correspondió al BIRF y el 29% a la AIF (Ver cuadro No. 1)

En lo que concierne al destino de los préstamos, podemos apreciar que los mayores montos se han destinado a los sectores Agricultura y Desarrollo Rural, Energía e Infraestructura y Desarrollo Urbano (Ver Cuadro No.1).

Respecto a los montos prestados por cada una de las instituciones, puede apreciarse que el BIRF concentra más o menos el 70 a 71% del total de préstamos, correspondiéndole a la AIF el 29 a 30% restante (Ver Cuadro No.2).

Es importante analizar dos tipos de préstamos a profundidad: los PAE y los Préstamos para Recursos Humanos (Educación; población; salud y nutrición) y el sector social. Estos últimos son los préstamos para el impulso de lo que el Banco Mundial llama el capital humano.

Cuadro No. 1
Tendencias de las operaciones crediticias del BIRF y AIF
(En millones US\$)

| | 1990 | | | 1994 | | |
|--------------|----------------|-------------|--------------|----------------|---------------|--------------|
| | BIRF | AIF | TOTAL | BIRF | AIF | TOTAL |
| Agricult. | 1994.5 | 1661.6 | 3656.1 | 2233.3 | 1674 | 3907.3 |
| Energía | 3084.5 | 219.6 | 3304.2 | 2570.6 | 186.2 | 2756.8 |
| Industria | 650.5 | 148.1 | 798.6 | 422.7 | 272.2 | 694.9 |
| Fines Gen. | 3030 | 489.6 | 3539.6 | 976.9 | 1138.5 | 2115.4 |
| Urbanismo | 4224.5 | 1111.4 | 5335.5 | 4276.5 | 1694.4 | 5970.9 |
| Ecología | | | 0 | 730.5 | 17.3 | 747.8 |
| Turismo | | | 0 | 20 | 0 | 20 |
| Finanzas | 1091 | 526.2 | 1617.1 | 1093.5 | 411.1 | 1504.6 |
| Recurs. H. | 1054.7 | 1368.3 | 242.3 | 1905.9 | 1195.4 | 3101.3 |
| Educación | 530.1 | 959.5 | 1489.0 | 1409.9 | 698.1 | 2108 |
| Población | 524.6 | 408.8 | 933 | 366 | 319.7 | 685.7 |
| Sector Soc. | | | | 130 | 20.6 | 150.6 |
| TOTAL | 15172.7 | 6525 | 20704 | 14229.9 | 6592.1 | 20822 |

Cuadro No. 2
Operaciones Crediticias del BIRF y la AIF
(En porcentajes)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | TOTAL | TOTAL MILLONES |
|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|
| BIRF | 73,3 | 72,3 | 69,8 | 71,5 | 68,3 | 71,0 | 77,901 |
| AIF | 26,7 | 27,7 | 30,2 | 28,5 | 31,7 | 29,0 | 31,711 |
| TOTAL | 100 |

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 1992, 1994.

Desde este ángulo podemos observar que los PAE del BIRF suman US\$ 12,931 millones y los PAE de la AIF suman US\$ 5,104, es decir, un total de US\$ 18,035 millones para el período 1990-94. Esto significa el 16,4% del total prestado por ambas instituciones (Ver Cuadro No. 3).

Un porcentaje similar le corresponde a los Préstamos para Recursos Humanos (PRH). Los montos prestados durante el período analizado, ascienden a US\$ 8,401 y US\$ 7,604 millones para el BIRF y la AIF, respectivamente. El total de US\$ 16,000 millones representa el 14,6 del total prestado.

En 1994 se aprecia una significativa reducción de los PAE del BIRF, pues éstos fueron de sólo US\$ 977 millones, mientras que en años anteriores siempre superaron los US\$ 2,500 millones, llegando a un máximo de US\$ 3,745 millones en 1993. Por el contrario, en lo que corresponde a los PAE de la AIF, se puede ver que su monto ha venido aumentando. En 1990 sólo fueron de US\$ 490 millones y en 1994 fueron US\$ 1138 millones, es decir un aumento de 133%; cabe resaltar que en 1992 los PAE de la AIF llegaron a US\$ 1,633 millones, cifra más alta del período.

Cuadro No. 3
Montos de créditos acumulados sectores BIRF y AIF
(En millones US\$)

| | IRFB | % TOTAL | IFA | % TOTAL |
|-------------|-------------|----------------|------------|----------------|
| Agricult. | 10585.4 | 13.59 | 7856 | 24.77 |
| Energía | 15330.8 | 19.68 | 1619.3 | 5.11 |
| Industria | 3483 | 4.47 | 937.7 | 2.96 |
| Fines Gen. | 12931.3 | 16.60 | 5016.7 | 15.82 |
| Urbanismo | 20386.3 | 26.17 | 6630.7 | 20.91 |
| Ecología | 742 | 0.95 | 72.1 | 0.23 |
| Turismo | 150 | 0.19 | 0 | 0.00 |
| Finanzas | 5888.5 | 7.56 | 1973.7 | 6.22 |
| Recurs. H. | 8404.5 | 10.79 | 7605.3 | 23.98 |
| Educación | 5723.1 | 7.35 | 3976.1 | 12.54 |
| Población | 2551.4 | 3.28 | 3608.6 | 11.38 |
| Sector Soc. | 130 | 0.17 | 20.6 | 0.06 |

Analizando la evolución de los PRH del BIRF, se aprecia que ha habido un fuerte aumento desde 1990. El monto aumenta de US\$ 1,054 millones en 1990 a 1,905 millones en 1994.

En lo que concierne a los PRH de la AIF, el monto del PRH de 1994 (US\$ 1,198 millones) es similar al de 1990 (US\$ 1,368 millones). Durante el

período analizado, sin embargo, en algunos años hubo fuerte aumento de los PRH: en 1992 éstos ascendieron a US\$ 2,143 millones. Nuestra Región recibió préstamos por US\$ 27,775 millones en el período 1990-1994, lo que representa el 25% del total de los préstamos otorgados por el Banco Mundial en ese período (Ver cuadro No. 4).

Cuadro No. 4
Operaciones con préstamos en América Latina y el Caribe
(En millones US\$)

| SECTORES | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Agricult. | 855.7 | 941.5 | 1569.6 | 390 | 446.9 |
| Energía | 897.5 | 260 | 121.1 | 416.9 | 0 |
| Industria | 77.5 | 200 | 0 | 250 | 14 |
| Finanzas | 471.1 | 844.5 | 877 | 125 | 604.5 |
| Fines gener. | 1765 | 1095.1 | 956 | 1701.1 | 180.5 |
| Infraestruc. | 1508.7 | 963 | 1304.2 | 2306.5 | 1518.5 |
| Ecología | 0 | 0 | 0 | 16.3 | 418 |
| Recurs. H. | 389.2 | 932.6 | 833.6 | 962.7 | 1544.3 |
| Educación | 0 | 595.3 | 786.1 | 588.7 | 1083.3 |
| Población | 389.2 | 337.3 | 47.5 | 374 | 331 |
| Sector Soc. | 0 | 0 | 0 | 0 | 130 |
| Turismo | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 |
| TOTAL | 5964.7 | 5236.7 | 5661.5 | 6168.5 | 4746.7 |

Los PAE han sido importantes de 1990 a 1993. Pero se puede ver que descienden en 1994 a US\$180 millones, lo que significaría que, para el Banco Mundial, América Latina ya habría superado la etapa del ajuste estructural y estaríamos ahora en la etapa del post-ajuste.

Por el contrario, los PRH tienen un aumento casi constante y en 1994 son

superiores en un 322% a los de 1990, ascendiendo ahora a US\$ 1,544 millones contra US\$ 389 millones en 1990. Destaca el aumento de los préstamos al Sector Educación.

Los préstamos de la AIF

En lo que concierne a desagregación de los préstamos de la AIF por re-

giones, se puede apreciar que, en 1993 y 1994, éstos solo ascienden al 4,7% del total (Ver cuadro No.5). Los mayores montos se destinan a Africa (40,7% del total) y Asia del Sur y Asia Oriental (28,8 y 21,4%, respectivamente).

Puede apreciarse también, que los PAE de la AIF para América Latina representaron el 43% en el período 1991-1993 y el 54% en 1994. Estos porcentajes son los más altos de todas las Regiones, como se puede observar en el Cuadro No. 6.

La vigencia de los problemas de la deuda externa y la responsabilidad de los organismos multilaterales

Un reciente estudio de EURODAD titulado "La deuda con los organismos multilaterales: Un problema que debe entenderse y que debe resolverse" (Bruselas, 1994), afirma que la deuda de los PED con los organismos multilaterales está en aumento y que deben tomarse medidas para resolverlo.

Cuadro No. 5
Distribución de Compromisos de AIF por Regiones
(En millones de DEG)

| | AÑO FISCAL 1993 | | AÑO FISCAL 1994 | |
|---------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
| | MONTO | % | MONTO | % |
| Africa | 2111 | 45.1 | 1927 | 40.7 |
| Asia Oriental | 804 | 17.6 | 1012 | 21.4 |
| Asia del Sur | 1281 | 28.0 | 1362 | 28.8 |
| ECA | 35 | 0.8 | 138 | 2.9 |
| MENA | 127 | 2.8 | 73 | 1.5 |
| ALC | 217 | 4.7 | 223 | 4.7 |
| TOTAL | 4577 | 100.0 | 4734 | 100.0 |

Como se puede apreciarse en el Cuadro No. 7, la proporción del stock de la deuda externa de los organismos multilaterales con respecto al total de la deuda ha crecido en los últimos años. En efecto, en 1980, ésta representaba el 22% de la deuda de los

Países de Medianos Ingresos Severamente Endeudados (PMISE) y en 1994 representa el 28%. Para los Países de Bajos Ingresos Severamente Endeudados (PBISE) el aumento es de menor proporción: del 7,1% en 1980 al 12,8% en 1994.

Cuadro No. 6
Tendencias Regionales de Préstamos de Ajuste
(En millones de DEG)

| | 1991-1993 | | 1994 | |
|---------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | PROMEDIO ANUAL MONTO | % | MONTO | % |
| Africa | 784 | 37,1 | 932 | 48,4 |
| Asia Oriental | (104) | (35,4) | (529) | (68,2) |
| Asia del Sur | 118 | 9,2 | 249 | 18,3 |
| ECA | 5 | 13,5 | 72 | 51,8 |
| MENA | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| ALC | 92 | 42,2 | 120 | 53,8 |
| TOTAL | 1025 | 22,4 | 1373 | 29,0 |

ALC = América Latina y el Caribe

MENA = Medio Oriente y Africa del Norte

ECA = Europa y Asia Central

Fuente: AIF: The first year of IDA 10, Banco Mundial, Octubre 1994, Cuadro 17.

Lo que resulta preocupante es que las transferencias netas a los organismos multilaterales (Banco Mundial y FMI) son altamente negativas en los últimos años. En otras palabras, estos organismos multilaterales están recibiendo, por concepto de repago de los préstamos, más dinero del que prestan a los PED. Esto puede apreciarse claramente en el Cuadro No. 8. En el período 1990-1993, las transferencias netas a los países severamente endeudados tomados en conjunto fue ne-

gativa en US\$ 8,500 millones. Si excluimos los flujos con la AIF, entonces la transferencia se vuelve más negativa aún, llegando a US\$ 15,700 millones.

Con respecto a los PBISE, puede apreciarse que el flujo neto fue positivo en US\$ 1,800 millones. Pero si se excluyen los préstamos de la AIF, entonces el flujo neto fue negativo en US\$ 5,100 millones. Lo que esto significa es que los préstamos de la AIF se están dirigiendo a pagar una parte de los intereses del BIR ⁷.

7. Hay que resaltar que esto es posible gracias a la llamada "Quinta Dimensión" de la AIF, que permite que el dinero de la AIF sea utilizado para los fines mencionados.

Cuadro No. 7
Stock de deuda con los organismos multilaterales

| | 1980 | 1990 | 1993 | 1994 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|
| PBISE | | | | |
| Total | 46,3 | 168,8 | 171,5 | 177,8 |
| Multilaterales | 10,2 | 39,9 | 46,8 | 50,2 |
| Porcentaje | 22,0 | 23,7 | 27,3 | 28,3 |
| PMISE | | | | |
| Total | 134,9 | 338,2 | 369,0 | 386,0 |
| Multilaterales | 9,6 | 43,1 | 45,7 | 49,6 |
| Porcentaje | 7,1 | 12,7 | 12,4 | 12,8 |

PBISE: Países de bajos ingresos severamente endeudados

PMISE: Países de medianos ingresos severamente endeudados.

Fuente: Banco Mundial, Estadísticas de la Deuda Externa 1994-95, pp. 221-227.

Cuadro No. 8
Transferencias netas al FMI y al Banco Mundial 1990-93
(En millones de US\$)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 90-93 |
|----------------------|------|------|------|------|-------|
| PBISE | | | | | |
| Excluyendo AIF | -0,9 | -1,6 | -1,2 | -1,3 | -5,1 |
| Incluyendo AIF | 0,7 | 0,1 | 0,5 | 0,4 | 1,8 |
| PMISE | | | | | |
| Excluyendo AIF | -3,3 | -2,9 | -3,3 | -1,1 | -10,6 |
| Incluyendo AIF | -3,3 | -2,9 | -3,2 | -1,0 | -10,4 |
| PBISE y PMISE | | | | | |
| Excluyendo AIF | -4,3 | -4,5 | -4,4 | -2,4 | -15,7 |
| Incluyendo AIF | -2,6 | -2,7 | -2,7 | -0,5 | -8,5 |

PBISE: Países de bajos ingresos severamente endeudados.

PMISE: Países de medianos ingresos severamente endeudados.

Fuente: Estadísticas de la Deuda Externa publicadas por el Banco Mundial 1994-1995, pp. 221-227.

Elaboración: EURODAD

Algunas conclusiones

Buena parte de los préstamos de la AIF son para "apoyo a políticas", es decir, son préstamos de ajuste estructural. Los PAE representaron el 29% de todos los préstamos de la AIF. Así mismo, según EURODAD, una parte sustancial de los préstamos de la AIF financian la construcción de grandes proyectos, que tienen poca importancia para los pobres.

Los proyectos tienen un enfoque burocrático y técnico; los pretendidos beneficiarios rara vez tienen poder de decisión en el diseño, implementación y monitoreo de sus actividades.

El uso del dinero de la AIF para refinar la deuda al BIRF es altamente cuestionable, pues este dinero debería usarse para financiar desarrollo humano.

También se constata que la mayor parte de los proyectos del AIF con participación comunal muestran serios defectos en el planeamiento y en la implementación de proyectos de rehabilitación y reasentamiento; carecen de un enfoque centrado en género y pobreza, así como de una participación de las comunidades afectadas.

Hay diversos planteamientos con respecto a la AIF. Algunas ONG's plantean que esta no debe estar bajo la tutela del Banco Mundial y que debería independizarse. Por otro lado, existen diversas alternativas que se refieren al funcionamiento de la AIF. Entre ellas tenemos: el redireccionamiento de los

préstamos de la AIF hacia la reducción de las causas estructurales de la pobreza, desvinculándolo de los programas de ajuste estructural y del refinanciamiento o pago de deuda. Debe, por el contrario, dirigirse a reformas estructurales para reducir las desigualdades e inequidades de clases y de género, y entre grupos sociales y regionales: la participación de los pobres y las comunidades afectadas en todas las fases de los proyectos; la participación de las ONG's y organizaciones ciudadanas en el diseño, seguimiento y evaluación de los proyectos y en la provisión de información y retroalimentación. También se sugiere realizar reformas en el Banco Mundial y en su cultura institucional, incluyendo la descentralización de responsabilidades y una mayor utilización de recursos locales. El objetivo de esta reforma no sería solo una mayor eficiencia interna y calidad en los proyectos, sino sobre todo la necesidad de ser consistente con los objetivos de un desarrollo descentralizado y local (DESCO, Boletín Cooperación No. 6, Lima, abril de 1995. p.7).

4. LA EVOLUCION DEL ENFOQUE DE LA POBREZA POR PARTE DEL BANCO MUNDIAL ⁸

La situación de pobreza se vio agudizada por la crisis enfrentada por nuestros países en la década pasada. Como dice el Banco Mundial: "La región tiene hoy más pobres que a comien-

8. En el momento de la redacción de este documento no se había recibido, a pesar de haberla pedido con anticipación, la documentación sobre las evaluaciones de pobreza que realiza el Banco Mundial, ni tampoco aquella relacionada con los fondos de inversión social.

zos de los años ochenta, en números absolutos y como porcentaje de la población total" ⁹.

Por ello, el tema de la pobreza ha tomado un lugar de primera importancia para el Banco Mundial. Hoy en día se presenta el reto de su alivio como el punto central en la agenda del Banco. En este sentido el Presidente del BM ha manifestado que "la reducción de la pobreza deberá ser el punto de referencia para juzgar el desempeño del Banco como Institución de desarrollo". ¹⁰

La visión del Banco Mundial sobre la pobreza y los mecanismos para enfrentarla ha evolucionado a lo largo del tiempo, como resultado de lo observado en las experiencias realizadas en nuestros países y como producto del aprendizaje de las mismas.

En los textos de la década pasada encontramos diversas maneras de aproximarse al problema de la pobreza y diversos planteamientos para su reducción. Por ejemplo, en 1986-87 de lo que se trata es de tomar medidas concretas para aliviar la pobreza durante el ajuste, aquí se muestra claramente la idea que el ajuste trae consigo efectos negativos, "por lo que los más débiles no están aptos para hacerlo (enfrentar estos efectos negativos) requieren de una ayuda temporal". Subyace la idea que "en el largo plazo los efectos negativos sobre la

pobreza desaparecerán o mejorarán". Así lo señalan Demery y Addison, quienes ¹¹ además proponen diversas maneras de ayudar a los pobres "**durante el ajuste estructural**".

En este momento de la visión del Banco, entonces, se afirma que el ajuste estructural puede agravar, temporalmente, la pobreza. Las medidas que se proponen son fundamentalmente asistenciales: aumentar el acceso de los pobres a bienes productivos, mejorar sus posibilidades de empleo, asegurar su acceso a servicios de educación y salud, entre otras. Plantean de este modo que si estas medidas no se tomaran en consideración, el ajuste resultaría insostenible.

De otro lado, el propio carácter de estas medidas indica que son sectoriales. Conclusión: en esta etapa las medidas no forman parte una estrategia global para enfrentar la pobreza.

Más adelante, el Banco planteó nuevos enfoques. En 1987 se creó el Grupo de estudio especial, integrado por funcionarios del Banco cuyo objetivo fue examinar el historial del Banco en lo que respecta al alivio de la pobreza así como proponer nuevas actividades en esta esfera. El grupo formuló un programa de acción para el Banco cuya premisa fundamental fue la siguiente: "aunque en el largo plazo el crecimiento económico es el factor más importante para reducir la po-

9. BID-PNUD. Reforma social y Pobreza: hacia una agenda integrada del desarrollo. Trabajos del Foro sobre Reforma Social y Pobreza, Washington, 1993 (pág. 14).

10. Banco Mundial. Informe Anual 1993 (pág. 11).

11. Demery L. y Addison, T... "The Alevation of poverty under structural adjustment", Banco Mundial, 1988 (pág. 1).

breza generalizada, por sí solo no es suficiente para aliviar la pobreza absoluta al ritmo deseado" ¹².

En dicho texto se afirma también que "las políticas encaminadas a la promoción del crecimiento tienen que suplementarse con medidas concretas de lucha contra la pobreza". Se pasa a plantear de este modo, tomar medidas concretas para reducir la pobreza, en cierto modo "paralelas" y no "posteriores" al ajuste.

El tercer momento lo podemos identificar con el salto cualitativo dado en 1990 con el Informe Anual sobre el Desarrollo titulado "La pobreza". Su objetivo principal es presentar una estrategia de desarrollo que sea viable y sostenible en el largo plazo para los países en desarrollo y que así mismo les permita avanzar en la reducción de la pobreza. En este sentido se hace en el Informe un análisis exhaustivo de las experiencias de algunos países pobres en su lucha contra la pobreza.

Rescatando los logros alcanzados por estos países, se plantea como alternativa llevar a cabo una estrategia que incorpore dos factores fundamentales:

El primero radica en la necesidad de aplicar un modelo de crecimiento que incorpore productiva y masivamente a los pobres, permitiendo que éstos hagan uso del bien que poseen en abundancia: su trabajo. Es decir, es necesaria una estrategia de desarrollo de amplia base que genere oportunidades de empleo para los pobres.

El segundo factor fundamental es asegurar a los pobres el acceso a los

servicios de educación, salud, nutrición, y otros servicios básicos que les permita mejorar su capital humano y de este modo estar en mejores condiciones para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo.

Además de estos dos factores, se necesitan también poner en marcha transferencias y redes de seguridad que protejan a aquellos que no pueden beneficiarse de las mayores oportunidades generadas por el nuevo modelo de desarrollo.

Esta es la estrategia principal del BM alrededor de la cual giran ahora todos sus planteamientos y todos sus planes asistenciales. En el Informe Anual de 1993, se dice claramente:

"El objetivo del Banco sigue siendo la reducción de la pobreza sobre una base sostenible, (...) La estrategia de dos partes que se articuló en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, sirve de sostén para dicho objetivo". ¹³

Para resumir, podemos decir que los planteamientos del Banco Mundial han atravesado varias etapas. En un primer momento se afirma que el ajuste estructural puede agravar, temporalmente, la pobreza. Aquí se plantearían los mecanismos de compensación social. En un segundo momento, se plantea que los "frutos" del ajuste pueden demorarse más. Y allí plantean medidas más específicas a aplicarse durante los procesos de ajuste estructural. En un tercer momento es que ya se plantea la estrategia del Informe de la Pobreza de 1990. En él se recomienda que los países en desarrollo adopten una doble estrategia para lo-

12. Banco Mundial, Informe Anual 1991 (pág. 51).

13. Banco Mundial, Informe Anual 1993, (pág. 421).

grar la máxima eficacia en la reducción de la pobreza. La primera parte de la estrategia es fomentar un crecimiento económico que genere demanda de mano de obra, la segunda parte exige la prestación de servicios en los sectores sociales. El otro componente es el establecimiento de un sistema de transferencia y redes de protección.

Los planteamientos más recientes del BM incorporan el desempeño del Estado como agente promotor del desarrollo. Se afirma que el Estado tiene una misión importante que cumplir en la esfera social, espacio donde el mercado ha sido incapaz de asignar eficientemente los recursos y donde más se necesita incrementar la participación de un agente que garantice a la población menos favorecida el acceso a los servicios básicos. Se reclama así un Estado que aumente las asignaciones del sector social, pero aumentando también (y necesariamente) la eficacia y eficiencia de esos gastos, sin socavar, obviamente los objetivos fiscales.

El Banco Mundial en su visión sobre la pobreza parece considerar que ésta es un fenómeno estructural en la región y que sólo se ha visto agravado "temporalmente" por el ajuste estructural. Es claro que no consideran que el ajuste sea una causa del agravamiento de la pobreza. Persiste la idea que es una condición necesaria para alcanzar un crecimiento sostenido. Con esto bastaría para erradicar la pobreza en nuestras sociedades.

Dado que el ajuste estructural es indispensable, desde la óptica del BM, son necesarias medidas complementarias para disminuir los costos de la

transición. Estos "costos significativos en la transición" no pueden evitarse, según el Banco Mundial. Por lo tanto, los países que se ajustan deben mantener invariable la orientación de la política económica, incluso por más de una década:

"Pero el proceso de ajuste generalmente toma varios años y pueden haber costos significativos en la transición (...) Para la mayoría de otros países de ingresos medianos, el ajuste ha tomado muchos años y hay un período de disminución de la producción y de la demanda de trabajo antes que nuevas fuentes de crecimiento los lleven a un camino de desarrollo más sostenibles" Queremos dejar bien claro que consideramos necesario que en América Latina debían realizarse ajustes macroeconómicos pues no era posible continuar con las mismas políticas macroeconómicas cuando había cambiado el entorno internacional que los hizo posibles. Pero estos ajustes no tenían por qué ser aquellos que se aplicaron con el enfoque de la ortodoxia neoliberal. (Banco Mundial, The Third Report on Adjustment Lending: Private and Public Resources for Growth, Country Economics Department, p.5).

"La estabilización y la liberalización económica son necesarias para llevar a cabo una transición efectiva para un camino de crecimiento sostenible de reducción de la pobreza. No hay evidencia que diga que son evitables las reformas, aunque en algunos países de bajos ingresos parece que no son suficientes para un crecimiento satisfactorio. Allí donde el camino del ajuste es largo -y la experiencia sugiere que una década es algo que no se sale de lo común- el Banco debe man-

tener el rumbo con sus préstamos de ajuste, complementados con préstamos de inversión para enfrentar el desarrollo de largo plazo, infraestructura e instituciones económicas y sociales".

5. UNA EVALUACION DE LOS CONDICIONANTES DEL AJUSTE: CONCERTACION Y TRANSPARENCIA

Una de las críticas más fuertes al Banco Mundial tiene que ver con la concepción y el diseño de las políticas de ajuste estructural. En 1992, el organismo oficial del gobierno de Japón -la OECF- planteó serias críticas a los programas de ajuste estructural. Lo mismo han hecho algunos gobiernos de países industrializados así como diferentes agencias de Naciones Unidas, como ya se ha visto (para solo mencionar las críticas oficiales).

Respondiendo a las críticas, en 1991, el Directorio del Banco Mundial convocó a Willi Wapenhans, alto dirigente del Banco Mundial con muchos años de experiencia operacional, para que dirigiera un Grupo de Estudio que analice los problemas de los préstamos de ajuste estructural. El informe fue presentado al Directorio del Banco Mundial en julio de 1992.

Las conclusiones fueron:

"El Grupo de Estudio llegó a la conclusión de que a pesar de que el desempeño de más del 75% de los proyectos respaldados por el Banco habla sido satisfactorio en la fase de ejecución, la calidad de la cartera había disminuido en el pasado decenio. Según el Grupo de Estudio, esa disminución de la calidad se debió, en parte a factores relacionados como con la de

los distintos países. Pero también obedeció en parte a motivos más directamente relacionados con el Banco, sobre todo al gran hincapié hecho por la institución en los nuevos compromisos de préstamo a expensas de la eficiencia del proceso de ejecución tras la aprobación de los proyectos" (Banco Mundial, Informe Anual 1993, p. 13).

Según esta interpretación el problema no reside en la filosofía económica de los programas de ajuste estructural sino en un problema operativo.

A ello se debería, entonces, que la proporción de proyectos que se consideran insatisfactorios haya crecido en los últimos años:

"El número de proyectos juzgados como insatisfactorios a su término aumentó del 15% revisado en el año fiscal 1981 a 30,5% en el año fiscal 1989 y a 37,5% en el año fiscal 1991. Las cancelaciones de los proyectos han aumentado más del 50% en los últimos 3 años" (Banco Mundial, Informe Wapenhans, Portfolio Management Task Force, Effective Implementation: Key to Development Impact, 24-7-92).

Para el informe Wapenhans, las causas de estos fracasos se deben al hecho que el staff se ocupa más de que se apruebe un proyecto que de los resultados que se obtienen en el terreno, existiendo una "cultura de aprobación de préstamos".

Además de ello, el Informe Wapenhans puntualiza que los proyectos son concebidos sin que haya una contribución significativa del país prestatario:

"El compromiso del país es un factor raro en el análisis de los préstamos del Banco Mundial. El Banco emplea o alquila los consultores para preparar los informes de los proyectos y

los detalles del diseño. A los países se les da el informe para que expresen sus puntos de vista o para que revisen el informe de los consultores" (Banco Mundial, Informe Wapenhans, Portfolio Management Task Force, Effective Implementation: Key to Force, Effective Implementation: key to Development Impact, ibid).

En otras palabras, hay una buena dosis de autoritarismo y de poca disposición a la discusión con los representantes de los países miembros. Es por eso, quizá, que ahora el BM insiste en que debe existir un "ownership" de la orientación de los préstamos en los gobiernos de los países que los aplican.

Según, Herman Daly, economista senior del Departamento de Medio Ambiente del Banco Mundial hasta enero de 1994, el problema es el siguiente:

"El Banco es una organización jerárquica, organizada de arriba hacia abajo. Hay muy buena gente en el campo que está trabajando con energía y buena voluntad, pero que se frustran por el topdown management. Por ejemplo, técnicos del Departamento de Medio Ambiente, o en otras unidades, puede criticar fuertemente un proyecto, incluso sugerir que se abandone. Pero los que están más arriba puede diluir esta crítica e incluso sugerir que sea abandonada" (Bank Check, entrevista a Herman Daly, Through the Eyes of Herman Daly, Junio 1994, pp. 8-10).

Esta afirmación de Daly indica que dentro del banco hay una estructura de mando vertical, con poca disposición a escuchar a los técnicos de mando medio. Revela un problema de gobernabilidad al interior del Banco.

En el Banco Mundial prevalece un enfoque económico de corte neo-liberal que orienta todas sus políticas. Así lo afirma el mismo Daly:

"Esta visión jerárquica de arriba hacia abajo promueve una visión de desarrollo que el Banco Mundial ha asumido por completo -es una visión que alienta la idea de que los niveles de consumo y los estilos de vida del Norte son no sólo deseables, sino posibles de obtener de manera generalizada y a escala mundial. Es una premisa falsa, no examinada. No le echo toda la culpa al Banco por ello. Me parece que más culpa tienen los economistas académicos. Una buena parte de lo que está mal en el Banco tiene su origen en el dogma de los economistas académicos y en la profesión económica que ha educado y entrenado a la mayoría del staff del Banco, y que continúa a asesorar al Banco desde la academia".

Algunos van incluso más lejos en esta concepción:

"Primero, el Banco Mundial debe ser visto como una institución gobernante, que ejerce poder a través de su palanqueo financiero. Elabora leyes e incluso altera la estructura constitucional de los países prestatarios. Los consultores del banco frecuentemente reescriben la política comercial, la política fiscal, los requerimientos de los servicios civiles, las leyes laborales, los requerimientos de salud, las regulaciones del medio ambiente, la política energética, los requerimientos para los reasentamientos humanos, las reglas de las compras estatales y la política presupuestal. El Banco juega este rol legislativo a través, fundamentalmente, de las condi-

ciones que impone en sus préstamos" (Jonathan Cahn, *Challenging the New Imperial Authority: The World Bank and the Democratization of Development*, *Harvard Human Rights Journal*, Volumen VI, Primavera 1993, pp. 159-194).

Como se puede apreciar existen serios cuestionamientos al Banco Mundial, tanto desde dentro de la institución como desde fuera de ella, en lo que concierne a la transparencia y a la propia gobernabilidad en lo que atañe a su política de préstamos, así como a los enfoques utilizados. Han sido estas críticas las que llevaron al Presidente del Banco Mundial, Lewis Preston, a encomendar la realización de un estudio sobre las causas del llamado milagro del Sudeste Asiático, lo que comentamos más adelante.

6. LAS POLITICAS DE COMPENSACION SOCIAL, EL DESARROLLO HUMANO Y LA PARTICIPACION POPULAR

Para el Banco Mundial, existe un "costo social" inevitable en el tránsito al modelo neoliberal. Habrá un período de transición mientras los agentes económicos se adaptan al nuevo modelo. Una vez adaptados, se producirá el llamado "chorreo", es decir que los beneficios llegarán al conjunto de la población.

La compensación social

Mientras tanto, hay que poner en marcha políticas de compensación social, cuyo objetivo es el alivio de la pobreza mediante programas de gasto social de emergencia hacia aquellos sectores pobres más golpeados con el programa de ajuste estructural.

La compensación social es importante y necesaria, siempre que se considere que es un momento y no un estado permanente. De los programas de compensación social depende, en muchos casos, la vida o la muerte de millones de personas.

El problema de fondo radica en tener claro, de un lado, que si se mantienen las políticas económicas que generan un crecimiento asimétrico y profundizan la desigualdad en la distribución del ingreso y el agravamiento de la pobreza, entonces los programas de compensación social simplemente aparecen como funcionales a la aplicación de las mencionadas políticas económicas. De otro lado, de lo que se trata es de superar cualquier concepción asistencialista, la misma que convierte a los pobres en sujetos de la caridad y no impulsa sus capacidades para que sean sujetos capaces de forjarse su propio destino.

El capital humano

Más adelante, el Banco ha hecho hincapié en el concepto de desarrollo del capital humano, entendido como la promoción del trabajo productivo y la provisión de servicios sociales básicos. El enfoque de desarrollo del capital humano es, evidentemente, un avance en relación a los enfoques asistencialistas y que se centran en el solo "alivio a la pobreza".

Existen críticas, sin embargo, a este concepto del capital humano. Quizá la más importante de ellas sea la que plantea el PNUD en el Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994.

"Pensar que la vida del hombre tiene valor sólo en la medida que "produce ganancias" acarrea serios peligros.

En realidad, lo que se debe promover es el desarrollo humano, concepto que incluye el rol central del capital humano en la mejora de la productividad del hombre. Pero este concepto, de la misma manera en que está interesado en crear el entorno económico y político en que las personas puedan expandir sus capacidades y usarlas apropiadamente, también está interesado en las opciones del hombre que vayan más allá del bienestar económico" (PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano 1994).

En el fondo, el planteamiento del desarrollo humano supone que las opciones que otorga el mercado son necesarias pero no suficientes, en dos aspectos centrales. El primero tiene que ver con el hecho que no es suficiente el bienestar económico, como ya se ha mencionado, para alcanzar el desarrollo humano. El segundo está relacionado con el hecho que el libre juego de las fuerzas del mercado no lleva al crecimiento del bienestar económico. Por el contrario, se profundizan las desigualdades, tanto a nivel internacional como nacional y regional.

El planteamiento de la participación popular tiene, como es obvio, una filosofía de base opuesta a toda concepción de caridad y/o asistencialismo. Este planteamiento ha constituido el eje de trabajo de muchas de las ONG's desde su inicio, considerando que es sólo con la participación popular que se pueden alcanzar los objetivos del desarrollo humano y sustentable.

Desde principios de la década del 90, el Banco Mundial también ha comenzado a darle importancia a las políticas de participación popular. Dice el Banco Mundial:

"Estas iniciativas revisten especial importancia porque le dan a los pobres la oportunidad de opinar con respecto a las operaciones dirigidas al alivio de la condición en que viven" (Banco Mundial, Informe Anual 1993, p. 44).

Según el Banco Mundial, la participación popular se define de esta manera:

"La participación es el proceso a través del cual los tenedores de intereses (Stakeholders) influncian y comparten el control sobre las iniciativas, decisiones y recursos que los afectan" (Banco Mundial, The World Bank and Participation, Operations Policy Department, Septiembre de 1994).

En el informe Anual 1994 del Banco Mundial se analizan los factores positivos que se desprenden de la participación popular:

"Existen varias razones que pueden llevar a los gobiernos a la conclusión de que los enfoques relativos a la participación producen beneficios netos a pesar de ciertos costos económicos y políticos, a saber: a) disponibilidad de información más precisa y representativa de las necesidades, prioridades y capacidades de la población local, así como de los efectos que tienen las iniciativas y los programas oficiales; b) adaptación de los programas a las condiciones locales, de manera que los recursos escasos se utilicen de manera más eficaz; c) prestación de servicios de mejor calidad y más sensibles a la demanda; movilización de recursos locales para aumentar los recursos escasos del gobierno, o incluso sustituirlos, y e) mayor reconocimiento de la población acerca de los logros y la legitimidad del gobierno"

(Banco Mundial, Informe Anual 1993, p.44).

Ya se reconoce ampliamente que la participación de los beneficiarios en la formulación y ejecución de los proyectos suele ser un factor determinante de su eficacia (...) Un examen preliminar de las operaciones del ejercicio de 1994 indica que en 96 del total de 228 proyectos consta la participación de los principales interesados (beneficiarios individuales), personas afectadas de alguna manera por los proyectos, organizaciones comunitarias, grupos de usuarios y de otros interesados, como cooperativas y asociaciones de agricultores" (Informe Anual 1994, p. 39).

El Banco Mundial todavía no ha desarrollado claramente una metodología que permita saber cuál es el grado de participación popular en sus proyectos:

"No existe un sistema a nivel de todo el Banco para monitorear proyectos u otras actividades en lo que respecta al contenido de participación. Por ese motivo, no podemos proporcionar información relacionada con la proporción de actividades apoyadas por el Banco que puedan ser clasificadas como participatorias. Los procesos de cada país son difíciles de monitorear y el impacto de la participación sólo puede ser determinado después de un cierto número de años. (...) Sin embargo, se puede afirmar que la participación de ancha base es la excepción y no la regla" (Banco Mundial, The World Bank and Participation, op. cit., p. 10).

Para las ONG's existen serias limitaciones y críticas al enfoque de participación popular del Banco Mundial. En primer lugar, debe reconocerse que la pobreza no es sólo un problema de

ingresos y de economía, sino que tiene aspectos sociales, culturales y políticos que sólo pueden ser enfrentados mediante una firme política que otorgue poder de decisión a los pobres.

Por ello, el Banco debería adoptar una política de erradicación de la pobreza como su meta estratégica y establecer un amplio proceso participatorio de diálogo, que incluya a los tenedores de intereses y que tenga el siguiente enfoque: a) que se dirija a los más pobres entre los pobres, en casos de emergencia; b) que ataque los mecanismos internacionales y nacionales de empobrecimiento, los mismos que son responsables de la mayoría de los pobres en el mundo.

Desde ese punto de vista, es importante también analizar cuáles son los logros y avances concretos que se han realizado en cada país con respecto a la puesta en práctica de la participación popular en el diseño, ejecución, implementación y monitoreo de los proyectos. Por lo tanto, nos ha parecido importante listar los diferentes proyectos del BIRF y la AIF para 1994 que, según el Banco Mundial, han contado con participación popular. Los representantes de diversos países quizá pueden opinar y dar elementos sobre el particular.

Algunos de los proyectos de América Latina y el Caribe que tienen participación popular, según el Banco Mundial son:

a) Brasil.- Financiamiento del programa de inversiones de la empresa de agua del estado de Espírito Santo. Costo total: US\$ 308 millones. Participación BIRF: US\$ 144 millones.

Reforzar la gestión financiera municipal en el Estado de Minas Gerais,

con énfasis en asistencia técnica, capacitación y medio ambiente. Costo total: US\$ 333,1 millones. Participación BIRF: US\$ 150 millones.

Capacitación de maestros de educación primaria en el Estado de Minas Gerais. Costo total: US\$ 302 millones. Participación BIRF: US\$ 150 millones.

b) Colombia. - Programa de ordenamiento de recursos naturales a largo plazo en la región del Chocó para establecer las normas y los mecanismos para ayudar a detener la degradación de los recursos naturales renovables. Costo total: US\$ 65,3 millones. Participación BIRF: US\$ 39 millones.

Aplicación del programa de educación oficial superior que se ocupa principalmente de cofinanciar las inversiones en educación, junto con los departamentos y las municipalidades. Impulso del acceso de los pobres a la enseñanza secundaria mediante un programa de bonos. Costo total: US\$ 150 millones. Participación BIRF: US\$ 90 millones.

c) México. - Ejecución de la primera etapa sexenal del plan estratégico para la investigación agrícola a nivel nacional encarado por el Instituto de Economía Rural, primordialmente con el objetivo que los agricultores dispongan de tecnología adecuada. Costo total: US\$ 111,7 millones. Participación BIRF: US\$ 20 millones.

Mejora en el servicio de manejo de residuos sólidos en 23 ciudades. Costo total: US\$ 415,5 millones. Participación BIRF: US\$ 200 millones.

Capacitación de los docentes y el personal administrativo de las escuelas primarias, suministro de material didáctico y fortalecimiento administrativo

con el objetivo de reducir las elevadas tasas de repetición y deserción en 10 de los Estados más pobres del país. Costo total: US\$ 616,7 millones. Participación BIRF: US\$ 412 millones.

d) Nicaragua. - Reactivación del sector agrícola introduciendo nuevo método de transferencia de tecnología, impulsado por la demanda, apoyando el marco técnico e institucional para garantizar los derechos de propiedad de la tierra. Costo total: US\$ 57,8 millones. Participación AIF: US\$ 44 millones.

e) Uruguay. - Programa de ordenación del suelo y las aguas, con planes de riego y drenaje. Costo total: US\$ 74 millones. Participación BIRF: US\$ 41 millones.

f) Bolivia. - Proyecto para aumentar la capacidad municipal y de empresas públicas y privadas de servicios; fortalecer la intermediación financiera en el sector. Costo total: US\$ 58 millones. Participación AIF: US\$ 42 millones.

g) Ecuador. - Suministro de infraestructura física y social básica, servicios sociales y capacitación. Proyecto administrado por el fondo de inversión social para emergencias. Costo total: US\$ 120 millones. Participación BIRF: US\$ 30 millones.

h) Perú. - Ampliación del acceso a los servicios de nutrición y atención de la salud materno-infantil y al mejoramiento de su calidad. Costo total: US\$ 44,5 millones. Participación BIRF: US\$ 34 millones.

Proyectos de base comunitaria administrados por el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). Costo total: US\$ 495 millones. Participación BIRF: US\$ 100 millones.

7. A MODO DE CONCLUSION

a) Las políticas de ajuste estructural desarrolladas por los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) en los últimos años, apoyados por el FMI y el Banco Mundial, han propiciado resultados asimétricos: han crecido algunos indicadores macroeconómicos que han beneficiado a sectores minoritarios de la población mientras que se ha agravado la pobreza y la distribución desigual del ingreso en el continente.

b) Los "shocks externos" de 1980-1982, que provocaron una caída del PIB de la Región del 12% fueron minimizados por los organismos multilaterales quienes orientaron el eje central de su crítica a los problemas internos de nuestros países, tanto en el campo de los modelos de desarrollo y las políticas económicas vigentes, como también el campo de la gobernabilidad y de la debilidad de la institucionalidad existente.

c) El modelo neo-liberal implementado en nuestros países estaba estructurado sobre la base de la liberalización, la desregulación y la privatización. Este modelo generó un enorme déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, el mismo que estaba cubierto por la entrada de capitales de corto plazo, la inversión extranjera directa (ligada a las privatizaciones), las emisiones internacionales de bonos y las emisiones de acciones en el mercado internacional de capitales.

d) La reciente crisis mexicana y los problemas que atraviesan Argentina y Brasil indican que, en realidad, el modelo neo-liberal no era sostenible y que descansaba sobre bases frágiles. Al estallar la burbuja financiera ha ter-

minado la ilusión de un crecimiento sostenido. En México ha vuelto la recesión y la inflación. También han retomado los planes de austeridad y el recorte del gasto público que afectan fundamentalmente a los sectores de menores ingresos, mientras que los planes de salvataje sólo benefician a los sectores financieros y de mayores ingresos. La asimetría del ajuste, en este caso, así como la asimetría en la distribución de los beneficios del crecimiento, antes reseñada, parecen ser una constante en la Región.

e) La deuda externa del ALC asciende a US\$ 534.000 millones a fines de 1994, cantidad superior en US\$ 200.000 millones a la de 1982, año en que comenzó la crisis de la deuda externa y la "década perdida". Los pagos por intereses y utilidades ascendieron a US\$ 35.600 millones en 1994, cifra comparable a la de 1985. Estas cantidades han podido pagarse, de 1991 a 1994, debido a la masiva entrada de capitales que se registró en ese período. Con el advenimiento de la crisis mexicana y la retracción de la entrada de capitales, volverán a manifestarse serios problemas relacionados con la deuda externa. En síntesis, el problema de la deuda externa no ha terminado. Lo ocultaba la entrada de capitales.

f) Los préstamos de ajuste estructural (PAE) otorgados por el BIRF a América Latina y el Caribe disminuyeron fuertemente en 1994. Lo que esto significa es que, en la mayoría de países de ALC (salvo Brasil), ya se han realizado las reformas estructurales, por lo que estaríamos en la etapa llamada de la post-estabilización y del post-ajuste estructural. Sin embargo, las re-

formas estructurales no han cumplido con sus objetivos de lograr un crecimiento sostenido y de disminución de la pobreza. Estos hechos ya eran preocupantes antes de la crisis mexicana, motivo por el cual se dio paso a la llamada "lucha contra la pobreza" y el énfasis en el capital humano, los programas de compensación social y la participación popular, entre otros. Es evidente, entonces, que hoy en día la situación está signada por rasgos de mayor adversidad para los sectores pobres de la población.

g) Los préstamos de ajuste estructural de la AIF para ALC han aumentado en los últimos años, pasando de US\$ 92 millones anuales (en promedio) en 1991-1993 a US\$ 120 millones en 1994. Los PAE representan ahora el 54% del total de préstamos otorgados por la AIF a ALC, concentrándose en Nicaragua.

h) Se constata, en los últimos años, una transferencia neta negativa al ALC por parte del BIRF y la AIF, lo que significa que reciben más dinero del que prestan. Si se excluyen los flujos de los préstamos de la AIF, el flujo neto negativo de ALC es aún mayor, lo que significa que buena parte de los créditos de la AIF se están destinando al pago de los intereses de la deuda externa.

i) El Banco Mundial ha venido evolucionando en sus enfoques sobre la pobreza. Inicialmente, sus planteamientos incidían en la "compensación temporal", en el entendido que la implementación de las reformas estructurales produciría un beneficio económico que, en pocos años, beneficiarían a la mayoría de la población. El no cumplimiento del "chorreo" llevó a los plan-

teamientos del capital humano y al incremento de los préstamos para recursos humanos (educación, población, salud, nutrición y sector social). Estas iniciativas, sin embargo, de un lado, no han cuestionado las reformas económicas de contenido neo-liberal (causantes del agravamiento de la pobreza y de la distribución desigual del ingreso) y, de otro lado, han sido insuficientes para detener el deterioro de las condiciones de vida de los pobres. En pocas palabras, podríamos decir que las reformas económicas tienen una dinámica excluyente que no puede ser contrarrestada por los préstamos para recursos humanos.

j) Las críticas al Banco Mundial se han venido incrementando en los últimos años. Estas críticas han incidido en diferentes aspectos: cuestionamiento de las políticas de ajuste estructural; crítica de la condicionalidad de los préstamos; crítica a los métodos administrativos internos del Banco; a las políticas sobre el medio ambiente; a la ausencia de una política de género, entre otras. El informe Wapenhans, encomendado por el propio Banco Mundial, señala diferentes aspectos de estas críticas, aunque con serias limitaciones, como ya hemos reseñado.

k) La aceptación del Banco de comenzar a discutir la participación popular es parte del proceso que estamos señalando. Para el Banco, la participación popular se limita a los préstamos para recursos humanos y no es generalizable al conjunto de préstamos del banco, en particular a los préstamos de ajuste estructural y tampoco a los préstamos para energía e industria, entre otros. No obstante de ello, la aceptación del Banco Mundial a la

participación popular (así como, de otro lado, las nuevas políticas de apertura de la información y del Panel Independiente de Inspecciones) permite la apertura de espacios de diálogo y confrontación de políticas en los que debe intervenir la sociedad civil organizada.

l) La justificación de la solidaridad con los pobres y de la participación popular se da en un contexto de promoción del individualismo, tanto desde el punto de vista del banco como de buena parte de los gobiernos de la Región. De mantenerse esta situación contradictoria, el mantenimiento de las políticas sociales podría verse seriamente minado en los años venideros puesto que éste depende del respaldo que le de la sociedad.

m) El cuestionamiento de las políticas de ajuste estructural basadas en el dominio absoluto del libre mercado ya ha puesto sobre el tapete la discusión de alternativas. El propio Banco

Mundial así lo admite en el libro sobre el sudeste asiático publicado en 1993, donde se afirma que en esa Región existen las llamadas "políticas revisionistas" ¹⁴ (que cuestionan el libre mercado), la importancia del factor educación en el proceso de crecimiento y el hecho que poco puede explicarse del crecimiento de esa Región si solo se tiene en cuenta los factores económicos.

Estas alternativas deben poner al centro los roles que deben cumplir el Estado, el mercado y la sociedad civil.

n) Las políticas económicas y las políticas sociales no tienen el mismo rango ni la misma calidad. Las metas económicas (tasa de interés, superávit fiscal, emisión monetaria, tipo de cambio, etc.) tienen completa preeminencia, al punto que son monitoreadas trimestralmente por los organismos internacionales. Si éstas no se cumplen, entonces inmediatamente son modificadas para cumplir con los ob-

14. El respeto de las políticas macroeconómicas fundamentales no cuenta toda la historia del Este Asiático. En la mayoría de esas economías el gobierno intervino, en una forma u otra -sistemáticamente y a través de múltiples canales para promover el desarrollo y, en algunos casos, el desarrollo de industrias específicas. Las políticas de intervención tomaron varias formas: crédito subsidiado y dirigido a industrias escogidas; mantenimiento de tasas de interés de los préstamos para aumentar las ganancias y retener las utilidades; protección de sustitutos de importación doméstica; establecimiento y apoyo financiero a bancos de fomento estatal; subsidio a industria con problemas; realización de inversiones públicas en investigación tecnológica aplicada, establecimiento de metas de exportación industrial; desarrollo de instituciones de "marketing" de exportaciones y amplias políticas de acceso compartidas a la información entre los sectores público y privado. Se promovió a algunas industrias y a otras no.

"Algunas de estas intervenciones violan el axioma que afirma que deben establecer reglas de juego igualitarias para el sector privado mediante la aplicación de un régimen neutral de incentivos" (Banco Mundial. "El milagro del Este Asiático", Washington, D.C., a993, pp. 5-6).

Estas conclusiones, sin embargo, no han cambiado la condicionalidad de los préstamos del Banco Mundial, las mismas que siguen propugnando la implementación de los programas de ajuste estructural. Pero a la luz de la nueva evidencia, no hay razón para que se siga manteniendo la condicionalidad neo-liberal en los préstamos del Banco Mundial.

jetivos trazados. Para las políticas sociales, en cambio, se destina una parte del presupuesto (siempre y cuando no afecte las metas económicas), independientemente de si se cumplen o no los objetivos sociales planeados. No hay, tampoco, un monitoreo regular para apreciar si se cumple o no con reducir el desempleo, la deserción escolar, la desnutrición, la mortalidad infantil, entre otros. Por ello, es importante que haya una política integrada que tome en cuenta con igual rango y calidad las metas económi-

cas y las metas sociales. Ese es un objetivo de primera importancia y que implicaría una modificación radical en la condicionalidad neo-liberal de los organismos multilaterales.

o) El fracaso de las políticas de ajuste estructural en México es el fracaso de un determinado modelo de desarrollo, aún si esto no es admitido por sus impulsores. Es por ese motivo que se pone a la orden del día la formulación de modelos de desarrollo alternativos y sus respectivas políticas económicas.

ediciones

caap

ESTUDIOS Y ANALISIS / Las cifras del conflicto social en Ecuador: 1980-1995/ Autor: José Sánchez-Parga / CAAP.

Estudios y Análisis

**LAS CIFRAS DEL
CONFLICTO
SOCIAL EN
ECUADOR:
1980-1995**

José Sánchez-Parga

La democracia representa una legitimación del conflicto socio-político, el cual no sólo se convierte en un componente sustantivo de la vida social y política del país, sino también en un factor importante de su democratización. Es por esta razón que la presente publicación es un importante aporte para reconocer esta problemática y un instrumento para el mejor gobierno de una sociedad

Ajustes, coaliciones y reformas en los años 90

Adrián Acosta Silva (*)

El nuevo paradigma de los estados latinoamericanos, surgido de entre las ruinas del corporativismo, del autoritarismo militar o del populismo, y del período de crecimiento económico "hacia adentro", es un paradigma que se encuentra en proceso de construcción, con perfiles aún borrosos, pero que parece asentarse sobre la base de democracias limitadas, de frágiles procesos de recuperación económica, y de todavía débiles capacidades de cohesión social en sociedades marcadamente desiguales.

INTRODUCCION

La crisis financiera mexicana de diciembre de 1994 -con sus animosas secuelas de devaluación, inflación y desconcierto político y social-, mostró, entre otras cosas, que las reformas económicas provocadas por la crisis de la deuda externa de la década pasada fueron insuficientes para asegurar un crecimiento estable y sostenido a largo plazo. Pero en términos estrictamente políticos, los sucesivos ajustes económicos de los ochenta muestran que se ingresó a los noventa sin un soporte de coaliciones políticas capaces de imprimir a la conducción gu-

bernamental un carácter sólido, no coyuntural, que mirara más allá de los problemas inmediatos y pusiera en perspectiva un ciclo más largo que combinara crecimiento, desarrollo y estabilidad política en el capitalismo mexicano. Más específicamente, que consolidara una transición donde la liberalización de la economía y la democratización del régimen político fueran procesos articulados aunque no simultáneos.

El caso de México ilustra de varias formas la compleja relación entre los procesos de reestructuración o ajuste de la economía en períodos de crisis con los de la reforma del estado y la

(*) Sociólogo. Maestro en CCSS por la FLACSO-México. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Ganador del certamen de ensayo político "Carlos Pereyra" 1994 organizado por la fundación Nexos. Actualmente, cursa el Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-México.

democratización o liberalización del régimen político. Dicha cuestión ocupa el centro del análisis de los procesos transicionales que se han desarrollado en América Latina desde comienzos de la década pasada. Los efectos de la crisis y los diversos programas de ajuste económico sobre el régimen político y viceversa, constituye uno de los ejes de análisis que ha concentrado la atención de la ciencia política en la región; pero más allá del interés académico, dicha relación es una cuestión crucial para la elaboración programática y política de los gobiernos y el desempeño de los actores políticos en el subcontinente.

Este ensayo intenta explorar las características de esa relación para el caso de México, en el marco de las aproximaciones teóricas y empíricas que diversos estudios recientes han hecho sobre el tema. Algunos de esos estudios ponen énfasis en la importancia del régimen político y de las coaliciones en los procesos de ajuste (O Donell y Schmitter, 1986; Collier, 1979; Hagopian, 1993; Gouveritch, 1986; Haggard y Kaufman, 1992; Lynn Karl, 1995); otros, en la relación de los ajustes y la liberalización económica con la reforma del Estado y de las instituciones (Lechner, 1995; Evans, 1992; Haggard y Kaufman, 1989); otros más, en el management político de los procesos de ajuste y reforma (Waterbury,

1989; Nelson, 1989). Lo que interesa destacar es que, más allá de los énfasis analíticos que son empleados para estudiar la relación entre economía y política en un período transicional como el del caso mexicano, los estudios permiten perfilar una **hipótesis** sobre lo ocurrido en por lo menos, las últimas dos décadas en América Latina. Dicha hipótesis consiste en que, más allá de los rasgos específicos, particulares, que caracterizan las transiciones políticas nacionales, es posible advertir que estamos en presencia de la sustitución del paradigma estatal que ordenó las relaciones entre economía, política y sociedad durante un largo período en la región¹.

Dicha sustitución no arranca, sin embargo, con la crisis de la deuda de principios de los ochenta, sino que tiene su origen en los procesos de democratización y liberalización política de fines de los años setenta. Es un largo ciclo de reajustes parciales, generalmente desarticulados, de las fronteras y capacidades estatales, que se encuentran fuertemente vinculados a las turbulencias económico-financieras, a las luchas y conflictos de poder, y a cambios profundos en las mentalidades y las imágenes de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, la reforma del Estado no ha sido hasta ahora un proceso deliberado, diseñado estratégicamente por algún grupo o sector de

1. El concepto de "paradigma proviene del que utiliza T.S en su clásico texto *The Structure of Scientific Revolutions* (1962). El concepto de "paradigma estatal" es utilizado aquí en el sentido que autores como Offe (1992) desarrollan para sub-conceptos como "paradigma político"; es decir, como el conjunto de creencias, realizaciones estructurales, legitimidad de las funciones y capacidades estatales, que los miembros de una sociedad o de sus élites dirigentes reconocen explícita o implícitamente como fundamento de sus concepciones y estrategias de acción colectiva. En este sentido, un paradigma estatal puede dar lugar a varios modelos estatales específicos que cristalizan algunos de los rasgos del paradigma.

las sociedades nacionales o de las fuerzas internacionales, sino más bien producto híbrido de las múltiples interacciones que ocurren entre los actores políticos y los agentes económicos y sociales que han intervenido en el proceso.

La forma de registro del arduo y denso proceso de sustitución del paradigma estatal ha sido la construcción de varios modelos específicos que reponen a distintos criterios analíticos: del Estado Populista al Estado Burocrático Autoritario; del Estado Asistencialista al Estado Desarrollista; del Estado Evaluador; del Estado Liberal al Estado Democrático. Sin embargo, en éste trabajo el criterio fundamental que se emplea para analizar el paradigma agotado y el paradigma que se perfila en un período histórico específico, es el de los cambios del tipo de intervención estatal en la economía, en la sociedad y en la política, y en un nivel más general, en el sentido que tiene el poder estatal en los procesos de liberalización económica, de democratización política y de cohesión social que se desarrollan en la región.

Desde ésta perspectiva, lo que puede proponerse es que en las últimas dos décadas se ha venido desarticulando en México un paradigma estatal basado en un fuerte componente asistencialista, regulador del mercado, económicamente proteccionista, políticamente corporativista y semiautoritario, por un Estado que estimula la competencia y el papel del mercado, que mercantiliza servicios antes protegidos, que tiende a "liberar" a las fuerzas políticas de la tutela estatal, y que opera en el marco de una reforma de los poderes republicanos que implican un presidencialismo acotado, autorestrin-

gido, un parlamento más activo y decisivo, y un poder judicial más autónomo. Pero, al mismo tiempo, es un Estado menos capaz de cohesionar a una sociedad desigual, fragmentada y crecientemente pluralista.

La conclusión fundamental que se extrae de éste trabajo es que el largo período de crisis y ajuste de las economías latinoamericanas iniciado en la década de los ochenta, fue acompañado de cambiantes coaliciones políticas y procesos de reestructuración de los regímenes políticos, que modificaron aspectos centrales del antiguo paradigma del Estado que dominó el escenario regional hasta los inicios de los procesos de democratización y liberalización económica.

LAS LECCIONES POLITICAS DE LAS CRISIS ECONOMICAS CONTEMPORANEAS

Los efectos de las crisis económicas y los programas de ajuste a ellas asociadas sobre los gobiernos o los regímenes políticos no son homogéneas. Las relaciones entre crisis económica/ programas de ajuste/cambios políticos, difieren en cada caso dependiendo de las capacidades políticas del régimen para representar los intereses de los grupos claves de las sociedades nacionales o de los impactos de los programas de ajuste en algunos de los apoyos estratégicos del régimen (Haggard y Kaufman, 1989); de las restricciones que imponen las fuerzas internacionales de mercado, el poder político de los gobiernos prestamistas, los organismos internacionales y los bancos comerciales a los programas nacionales de ajuste (Haggard y Kaufman, 1992; Kahler, 1989); o del papel de las instituciones

políticas en las decisiones del ajuste y, en particular, en la relación con los conflictos distributivos que se derivan de tales decisiones (Waterbury, 1989).

Uno de los rasgos comunes que unen las diversas experiencias de los procesos de ajuste y liberalización económica es el hecho de que los programas que se han experimentado en diversas regiones para enfrentar a la crisis económica, han llevado a lo que autores como Nelson denominan la "paradoja ortodoxa", que consiste en el impulso estatal a reformas orientadas al mercado que implican la disminución o el franco desmantelamiento de múltiples capacidades y poderes estatales (Nelson, 1989). Ello significa que el impulso a dicho tipo de reformas no provienen ni son encabezados por las propias fuerzas del mercado, sino que son las fuerzas del Estado las que impulsan los procesos de liberalización de la economía, necesarios para otorgar mayor importancia al mercado en el desarrollo económico.

Pero es tal vez la relación entre los procesos de reformas económicas orientadas al mercado y los de democratización del régimen político, la cuestión que analítica y teóricamente resulta más atractiva cuando se estudian los países que han enfrentado la crisis económica con regímenes autoritarios o semidemocráticos. Esta relación sugiere la coexistencia entre ambos procesos en cierto número de países, la presencia de ciertas secuencias entre los procesos, o la subordinación de uno al otro en un espectro amplio de casos nacionales (Haggard y Kaufman, 1989). Ello ha llevado a sugerir que, empíricamente, es posible hablar de "transiciones simultáneas", de equilibrios altamente inestables; es decir, procesos

que articulan al mismo tiempo y en el mismo lugar medidas de liberalización económica y de democratización política (Armijo, Bierstecker y Lowenthal, 1995). Pero aunque el timing de los dos procesos pueda coincidir o diferir, es necesario indagar en la relación teórica qué puede existir entre ellos, con el objeto de analizar con mayor precisión las políticas que explican la estabilidad o inestabilidad de un régimen democrático en un contexto de severas turbulencias económicas.

El "efecto tequila" y sus alrededores

La reciente crisis financiera mexicana ha llevado a algunos analistas a afirmar la existencia de tres lecciones fundamentales; la "tensión entre las dinámicas de globalización y el marco nacional"; la "tensión entre las dinámicas económicas y la institucionalidad política"; y la "tensión entre democracia y gobernabilidad democrática" (Lechner, 1995). La primera de ellas consiste en que el "efecto tequila" mostró cómo, en los países latinoamericanos, el crónico déficit fiscal y la escasa capacidad de ahorro interno se encuentra asociado a una búsqueda desesperada de inversiones extranjeras y endeudamientos crecientes con los organismos financieros internacionales, lo que demuestra una vez más la fragilidad de las políticas nacionales y su enorme dependencia de los flujos financieros internacionales.

La segunda gran lección es que las decisiones económicas derivadas de los programas de ajuste tienen una estrecha vinculación con el tipo de institucionalidad política que se ha tejido en la sociedad y con las herencias o legados que un régimen político autori-

tario ha dejado entre los actores políticos (Hagopian, 1993). En el caso mexicano, la persistencia de un régimen autoritario ha permitido -aunque cada vez con mayores dificultades- la puesta en marcha de medidas de ajuste y liberalización económica que han disminuido dramáticamente el papel del sector público en la economía. Sin embargo, la lenta pero al parecer continua tendencia a la democratización del régimen político, ha mostrado señales de que las decisiones en economía y política tienden a vincularse cada vez más estrechamente.

La tercera lección consiste en la tensión existente entre la construcción de la democracia como forma de gobierno y la gobernabilidad democrática como estrategia de conducción política de las decisiones económicas. El caso mexicano demuestra como se puede avanzar en un proceso de liberalización y relativa democratización del régimen político (Acosta, 1995), sin que ello se encuentre asociado a un proceso efectivo de gobernabilidad democrática, que permita la formación de coaliciones gobernantes surgidas de procesos electorales competidos y de un sistema de partidos medianamente constituido.

Cordera (1995) señala otras dos cuestiones importantes. Primero, que economía y finanzas no pueden separarse demasiado tiempo de la política. Segundo, que la crisis devaluatoria del diciembre mexicano evidenció claras fallas en la organización gubernamental.

La primera cuestión tiene que ver con el hecho de que la crisis devaluatoria

de diciembre fue una decisión estrictamente financiera y económica basada en un cálculo excesivamente optimista de que los antiguos arreglos políticos seguirían funcionando en la transición del cambio de gobierno salinista al zedillista. Sin embargo, los primeros meses de 1995 significaron un período intenso en términos de los reajustes políticos y la formación de alianzas entre las élites económicas y políticas del país con el gobierno, mismo que introdujo altas dosis de incertidumbre en los círculos financieros internacionales. En otras palabras, el manejo gubernamental de la crisis financiera mexicana puso al desnudo la ausencia de lo que Gourevitch (1986) ha denominado la "política de las políticas", es decir, los procesos estrictamente políticos que están detrás de las políticas que intentan resolver problemas de crisis agudas.

La cuestión de la organización gubernamental resulta el otro aspecto relevante de la crisis mexicana. Si bien es cierto que la burocracia estatal mexicana ha sido capaz de operar autónomamente (y eficazmente) en las crisis económicas de los ochenta, la crisis de 1994-1995 ha demostrado que el aparato organizacional del Estado parecía desvanecerse frente a la gravedad de la crisis, lo que impidió ofrecer respuestas rápidas y coherentes a las múltiples presiones financieras internas y externas. Tal vez el debilitamiento de la "embedded autonomy" que formula Evans (1992), es un concepto que puede ayudar a entender mejor éste desvanecimiento de la organización estatal mexicana durante la crisis.²

2. ..."la capacidad transformativa requiere una combinación de coherencia interna y conectividad externa que ha llamado autonomía arraigada (embeddeb autonomy)", p. 176.

El argumento de Evans se distingue de otras elaboraciones que señalan a la insulación de la burocracia estatal como condición suficiente de un ajuste exitoso. Para Evans, la capacidad estatal supone no solo libertad de los decisores, sino una organización capaz de sostener una acción colectiva en el tiempo; en otras palabras, no sólo se necesita un "equipo" coherente, sino un "aparato".

Ello no obstante, la autonomía y la coherencia corporativa, entendidas como insulación, no alcanzan -a juicio de Evans- para explicar la capacidad estatal; es necesario incorporar la dimensión del arraigamiento ("embedded") en la sociedad porque las políticas deben responder a los problemas percibidos por el sector privado, y deben también confiar en los actores privados para su implementación.

Pero si la autonomía necesita del arraigamiento, también vale la situación inversa, puesto que el mero arraigamiento sin una burocracia coherente y diestra puede desembocar en situaciones donde proliferan el clientelismo y la corrupción. En tal sentido, no debe olvidarse que la "embedded autonomy" es un concepto relacional, que vincula las estructuras del Estado con la sociedad y con el mercado.

Desde ésta perspectiva, la forma marcadamente corporativa que asumió el régimen político mexicano desde principios de los años treinta hasta finales de los ochenta, permitió la formación de una burocracia estatal relativamente autónoma y con fuertes vínculos con la sociedad. Es decir, una burocracia de "autonomía arraigada" en los términos de Evans. Sin embargo, esa autonomía relativa siempre estuvo basa-

da en la lealtad hacia el Presidente o hacia los sectores corporativos, lo que la hacía una burocracia clientelista y patrimonialista, con poca flexibilidad y profesionalismo.

La crisis económica puso en evidencia que las formas de la organización estatales nunca fueron "aparatos" sino "equipos" que respondían sexenalmente a las políticas del Presidente en turno. En los tiempos de crecimiento y estabilidad económica, y de control y estabilidad política, los "equipos" funcionaban mediante los aceitados engranajes del PRI o el de la propia burocracia estatal. Pero cuando las crisis económicas de los ochenta y de los noventa se tradujeron en altos costos políticos para el PRI y el gobierno, la ausencia o débil presencia de un aparato burocrático estatal fue evidente de inmediato, y sus vínculos con el PRI, fuente de su fortaleza pasada, se ha convertido en su fuente más visible de debilidad en sus relaciones con la sociedad.

¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA ESTATAL EN AMERICA LATINA?

La discusión sobre el papel del estado en la economía y en la sociedad ha sido uno de los ejes de la reflexión en el ámbito de las ciencias políticas y la política comparada desde principios de la década de los ochenta (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1995). El análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad se han hecho mediante estudios que enfatizan la importancia de uno de los aspectos de la relación sobre el otro, tratando de identificar si el Estado es o no la variable independiente, o al revés, y di-

chos esfuerzos parten de perspectivas tanto marxistas como pluralistas (Barkey & Parikh, 1991).

En este marco de renovado interés por el estudio del Estado, las transiciones hacia distintos modelos de Estado o de régimen político han sido objeto de una vigorosa oleada de estudios que han ofrecido numerosas claves descriptivas, explicativas o interpretativas a lo ocurrido en muy diversos casos. Así, tenemos los conceptos de transiciones de estados populistas a burocrático-autoritarios en el caso de los países latinoamericanos (O'Donnell, 1982); de la construcción de sistemas de partidos como base de regímenes democráticos (Sartori, 1987); de transiciones de las democracias a los autoritarismos (Linz, 1990); de regímenes autoritarios a regímenes democráticos en Europa, Asia y América Latina (Schmitter y O'Donnell, 1986; Collier, 1979); o, visto desde las perspectivas teóricas que dominan las tendencias del desarrollo económico, de la visualización del Estado como problema (el enfoque neoutilitarista), al Estado como solución de los desafíos del desarrollo (enfoque institucionalista) (Evans, 1992).

Atendiendo a perspectivas de análisis diferentes, los énfasis que se han privilegiado en torno al estudio del Estado en América Latina ofrecen un espectro más o menos amplio de abordajes teóricos y metodológicos que, sin embargo, no ocultan un hecho esencial de las crisis ocurridas en América Latina desde la década de los ochenta; el agotamiento de una forma de articulación del estado con la sociedad y con el mercado basado en la centralidad estatal, y la transición hacia

una reestructuración o "ajuste estructural" de las fórmulas de articulación basada en la centralidad del mercado o de la sociedad (Cavarozzi, 1991). Esta transición en curso tiene algunas características más o menos comunes en los países de la región, pero muestra aún numerosos aspectos no resueltos o frágilmente resueltos que vuelven difícil la formulación de pronósticos en base a las tendencias observadas hasta ahora. A continuación, y en base fundamentalmente al caso mexicano, se mencionan éstos claros cursos de la transición respecto del perfil del nuevo modelo estatal que parece estarse construyendo en el subcontinente al calor de las crisis, los ajustes y la dinámica de las coaliciones políticas de la mitad de los años noventa.

El ciclo de crisis-ajuste-crisis que ha mostrado la experiencia mexicana de los últimos quince años resulta sumamente ilustrativo de las dimensiones políticas que están por detrás y por delante de los procesos económicos. Las decisiones de las políticas del ajuste no son tomadas, por supuesto, en el vacío político, sino que de muchas formas interactúan con -o son determinadas por- el conjunto de dinámicas institucionales, reglas de juego, redes informales de poder, que conforman el tejido básico del régimen político. Pero, visto a lo largo de casi quince años de transiciones políticas y crisis económicas, lo que parece advertirse es que los diversos programas de ajuste aplicados a economías en crisis y los condicionamientos o estreñimientos políticos de dichos programas, han implicado cambios sustantivos en el perfil del paradigma es-

tatal que explicó durante varios años o décadas el desempeño económico y político de la sociedad.

Una de las formas de explorar estos cambios en el paradigma estatal es el de analizar los tipos o modelos estatales de respuesta en los períodos de crisis económica. En un trabajo de Tironi y Lagos (1989) citado por Flisfisch (1995; 517-518), se distinguen cuatro modelos de acción estatal de enfrentamiento y superación de resistencias corporativas -esto es, resistencia de coaliciones distribucionales³- a ajustes estructurales: el modelo autoritario, el de cooptación, el político, y el de compromiso. El primero implica la imposición de las fuerzas, que puede operar tanto en regímenes autoritarios (el Chile de Pinochet) como en democracia (Bolivia); el segundo existe ahí donde el gobierno logra formar una coalición social de apoyo integrada por empresarios y parte de los grupos medios; el modelo político, donde un gobierno elegido con mucha holgura electoral y por una coalición política amplia moviliza opinión pública contra coaliciones distributivas; y, finalmente, el modelo de compromiso, donde un gobierno no consigue apoyo sindical prolongado, asumiendo los sindicatos

los costos del ajuste a cambio de expectativas de progreso en el largo plazo.

El caso mexicano del pasado reciente parece corresponder a una mezcla de los últimos dos modelos, el de compromiso y el político. Por un lado, porque consiguió una victoria electoral presidencial relativamente amplia (más del 50% de los votos), basada en sus todavía fuertes clientelas corporativas -que conforman un perfil de coaliciones típicamente distribucionales-, y por otro lado porque el proceso de ajuste y liberalización económica contó con el apoyo de sindicatos, organizaciones populares, campesinas y de empresarios a cambio de esperanzas de mejora en el futuro⁴.

Los consensos aparentes

Las tendencias apuntan algunos factores aparentemente "irreversibles" en el sentido de que son consensos alcanzados por las fuerzas políticas que operan en los estados nacionales. Fortalecimiento de la capacidad estratégica del Estado en la economía y en la política, liberalización económica, democratización política, resultan cuestiones donde al parecer se han alcan-

3. El concepto de "coaliciones distribucionales" proviene de Mancur Olson (1982), y se refiere a la constelación de grupos y actores aliados para proteger los enclaves "conquistados" por ellos en la sociedad, en la economía o en la política, y que utilizan al Estado y la acción gubernamental y política para presentar y crear rentas generadas por la propia acción estatal, orientando a la vez las acciones colectivas de las coaliciones a defenderlas de las otras coaliciones distribucionales, de políticas estatales adversas y de potenciales dinámicas del mercado.

4. Este apoyo se cristalizó en estrategias como los denominados "Pactos" donde se han tomado medidas como las de contención salarial y de los precios. Esta estrategia ha funcionado desde mediados de la década de los ochenta, como una propuesta del gobierno a los actores económicos y políticos del país para salir de la crisis, y se ha extendido hasta el primer año del Presidente Zedillo.

zados acuerdos claves. Sin embargo, por la influencia combinada de las herencias autoritarias o semidemocráticas, la ineficacia de los programas de ajuste económico, el alto costo social de las crisis, y el desencanto ciudadano hacia las formas tradicionales del quehacer político en no pocas sociedades latinoamericanas, parecen desarrollarse tendencias contrastantes hacia formas más autoritarias o más democráticas de gobierno y de conducción política y económica. Tal es el caso de países como Perú, donde la reelección de Fujimori sugiere la simpatía de la mayor parte de los ciudadanos a apostar por estilos de conducción "duros" que ofrezcan expectativas de que los sacrificios económicos y sociales de hoy serán la base del progreso futuro. Por otro lado, tenemos procesos de redemocratización (Chile, Argentina, Brasil) que apuntan hacia procesos donde la democracia política parece consolidarse después de largos períodos de dominación de regímenes militares, pero en donde los moderados éxitos de los ajustes económicos pueden favorecer tentaciones hacia el reestablecimiento de órdenes políticos autoritarios. Finalmente, se tienen casos como el de México, donde un régimen político semiautoritario de corte corporativista se encuentra en una fase de liberalización y democratización política en medio de fuertes turbulencias económicas.

Las tendencias observadas

En la región coexisten varias tensiones que indican tendencias contrastantes. Resulta difícil hacer un listado exhaustivo de los problemas que actualmente integran esas tensiones. Sin

embargo, es posible ordenar esas tensiones alrededor de dos ejes fundamentales: el eje del sistema y del régimen político, y el eje del Estado. Aunque ambos ejes están estrechamente ligados en términos funcionales, en términos analíticos conviene separarlos.

El eje político

Por lo que respecta al primer eje, es posible advertir las siguientes tensiones: fortalecimiento de sistemas de partidos vs. autoritarismos carismáticos; democratización o liberalización controlada de regímenes políticos vs. reordenamiento autoritario; separación gobierno-partido dominante o hegemónico vs. fusión gobierno-partido.

El fortalecimiento de sistemas de partidos tiene referencias empíricas tanto en democracias relativamente consolidadas como en Chile, Argentina o Uruguay, como en el caso de transiciones democráticas en curso de países como México. Pero en los casos del surgimiento de líderes carismáticos como Fujimori o, más remotamente, el caso de Collor de Mello en Brasil en 1990, ilustran las posibilidades siempre latentes de que no siempre la existencia de partidos políticos tradicionales con cierto arraigo en la sociedad asegura por sí mismo la creación de democracias estables.

La segunda tensión se refiere a las rutas posibles de la construcción de la democracia. Mientras que en algunos casos se asiste a casos de transiciones pactadas exitosas (Brasil, Argentina, Chile, Paraguay), que pasaron de dictaduras militares a democracias de partidos, en el caso mexicano, las dificultades de dismantelar el anti-

guo orden corporativo dominado por el PRI han hecho de la transición un proceso relativamente sui géneris, que combina la coexistencia de elementos liberalizadores o democratizadores del régimen político, con rasgos autoritarios ligados a los mecanismos tradicionales que alimentaron en el pasado el poder de un partido prácticamente único. El otro caso de transiciones lo representa, nuevamente, el caso del Perú de Fujimori, donde los ciudadanos desconfían de los partidos políticos tradicionales y apoyan masivamente a un líder carismático que inicia un reordenamiento autoritario de las instituciones políticas y del Estado.

La cuestión de las relaciones entre partido hegemónico o dominante y gobierno es también otra fuente de tensiones en el caso mexicano, pero que encuentra también problemas en el caso de otros países latinoamericanos. En democracias consolidadas, la separación clara entre ambas instancias es no sólo asegurada por la vía del diseño institucional, sino también por la vía de la acción de la oposición política. Sin embargo, en México la relación entre partido y gobierno continúa siendo una fuente de conflictos, pues la larga tradición corporativa y presidencialista del régimen político creado con el PRI en el centro, ha impedido avanzar en la diferenciación y separación formal y real de ambas instancias.

¿Cuáles son las variables claves que explican las fuentes de las tensiones señaladas? ¿Cómo explicar las diferencias en rutas y formas de resolución de las tensiones en los diversos casos nacionales? Sin pretender examinar aquí esta cuestión, me limitaré a

señalar un factor relevante: el perfil de las instituciones políticas (partidos, tipos de liderazgos, reglas) pre-existentes y presentes en las transiciones. Ahí donde existen instituciones de larga tradición democrática, inclusivas y flexibles, parecen existir también mayores posibilidades de consolidación democrática. Son instituciones edificadas para ser capaces de albergar en su seno la formación de identidades y coaliciones políticas que garanticen no sólo la construcción democrática sino también la gobernabilidad democrática. Tal vez ello permitiría explicar los casos contrastantes de Chile, Brasil o Uruguay, con los de México o Perú.

El eje estatal

El eje estatal incluye las siguientes tensiones: fortalecimiento de poderes estatales estratégicos en la economía y en la gestión social vs. fortalecimiento de los mecanismos del mercado y de los grupos privados en la conducción económica; reforma de las instituciones del Estado vs. desaparición de poderes republicanos tradicionales; presidencialismo acotado y parlamento fortalecido vs. fortalecimiento presidencial y debilitamiento parlamentario; el Estado como fuente de prácticas predatorias vs. el Estado como fuente de cohesión social.

Estas tensiones no son muchas veces dicotómicas. De hecho, el fortalecimiento de los poderes y la autonomía del Estado es un proceso que explica la acelerada liberalización económica de los últimos años en países como Argentina, Chile o México, y son las políticas estatales las que han incrementado el rol de los mecanismos

del mercado en las decisiones económicas en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Sin embargo, esta estrecha relación entre Estado y economía, entre élites económicas y élites estatales, ha llevado a la discusión en torno a la reforma de las instituciones del Estado y al sentido que éste tiene en la sociedad. El saldo mayor de ésta discusión ha sido el fortalecimiento de los sistemas presidencialistas, donde los poderes del ejecutivo han sido capaces de jugar un rol estratégico en la reforma misma del Estado. Al mismo tiempo, los parlamentos y el poder judicial han sido poderes cuestionados, inefaces, o simples legitimadores de las decisiones presidenciales. En tal sentido, las instituciones estatales son hoy objeto de definiciones sustanciales que marcarán definitivamente el perfil estatal de los próximos años.

El papel y la concepción del estado en la economía y en la sociedad es la cuestión de fondo que une y atraviesa al conjunto de las tensiones señaladas. En el pasado reciente, la debilidad o franca ausencia de regímenes democráticos explicó la presencia de estados fuertes, intervencionistas, que actuaban tanto para impulsar el crecimiento económico como para mantener la estabilidad política. Es el caso de los estados populistas o desarrollistas latinoamericanos de los años trein-

ta y cuarenta que se legitimaron mediante la activación de políticas de asistencia o bienestar social que, aunque generalmente de carácter residual y no universalista -para emplear la diferenciación que hace Esping-Andersen (1990)-, sirvieron para cohesionar sociedades de diferencias abismales y formular políticas distributivas capaces de atemperar enormes desigualdades entre las clases y los grupos sociales.

La experiencia autoritaria de los años sesenta y los setenta abrió una nueva fase de discusión en torno al papel del Estado. El ascenso de modelos de Estado "burocrático autoritario", del Estado "neoliberal", o la permanencia de estados basados en regímenes políticos corporativos, constituye el registro teórico de diversos procesos de estructuración e intervención estatal en la sociedad y en la economía. Pero en todos los casos, es el tipo de relación entre las élites económicas y las élites estatales la clave para entender los diversos cursos que ha seguido la reestructuración del capitalismo en América Latina, y también es la variable que puede explicar el peso de las ideologías y las capacidades autónomas del Estado que están detrás de los procesos de formación de las coaliciones políticas y sociales que conducen a la reforma del Estado en la década de los noventa (Silva, 1993)

REFERENCIAS

- Acosta Silva, Adrián. "Imágenes de un tiempo líquido. Los límites de la liberalización política en México". Nexos, No. 211, julio, 1995, México, pp. I-VII.
- Armijo, Leslie Elliot; Biersteker, Thomas J.; Lowenthal, Abraham F. "Los problemas de las transiciones simultáneas". Este país, núm. 47, febrero de 1995, México, pp. 2-10.
- Barkey, Karen; Parikh, Sunita, "Comparative Perspectives on the State". Work Paper, Colombia University, January, 1991, 36 pgs.

Cavarozzi, Marcelo, **"Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina"**. Revista de Estudios Políticos, nueva época. núm. 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 85-111.

Collier, David (1979). **"Visión General del Modelo Burocrático Autoritario"**. En Collier, D. (comp.), El nuevo autoritarismo en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Cordera, Rolando, **"Lecciones de la devaluación"**. Etcétera, seminario de política y cultura, núm. 112, México, 23 de marzo de 1995, pp. 17-20.

Esping-Andersen, Gosta (1990). **Los tres mundos del Estado del Bienestar**, Edicions Alfons El Magnánim, España, 1993.

Evans, Peter, **"The State as problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change"**. En Haggard y Kaufman (eds.), The Politics of Economic Adjustment, International constraints, distributive conflicts and the state. Princeton University Press, 1992, pp. 139-181.

Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press, New York, 1985.

Flisfisch, Angel, **"América Latina y sus desafíos finiseculares: democracia, ajuste estructural y cohesión social"**. En Reyna, José Luis (comp.) América Latina a fines de siglo. Fondo de Cultura Económica/CNCA, México, 1995, pp. 508-521.

Gouveritch, Peter (1986), **Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas Internacionales**. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Hagopian, Frances. **"After Regime Change. Authoritarian Legacies, Political Representation, And the Democratic Future of South America"**. World Politics, Vol. 45, April 1993, No. 3, pp. 464-500.

Haggard S. y Kaufman, R. **"Institutions and economic adjustment"**. En Haggard Stephen y Kaufman Robert, ed., The Politics of Economic Adjustment..., op. cit., 1992.

..... **"Economic Adjustment and the Prospects for Democracy"**. En Haggard y Kaufman, The Politics... op. cit.

Heclo, Hugh (1978). **"Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo"**. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.) Problemas públicos y agenda de gobierno. Porrúa, México, 1993. pp. 253-284.

Kahler, Miles (1989). **"Instituciones financieras Internacionales y políticas de ajuste"**. En Nelson M., Joan, et. al. Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1991.

Kuhn, T.S. (1962). **La estructura de las revoluciones científicas**. Fondo de Cultura Económica, México, octava reimp. 1991.

Lechner, Norbert. **"El estado desorientado entre la economía y la sociedad. La reforma del estado y el problema de la conducción política"**. FLACSO-México, 1995 (Borrador, inédito, 25 págs.)

Linz, Juan (1978). **La quiebra de las democracias**, Alianza Editorial Mexicana/CNCA, México, 1990.

Lynn Karl, Terry, **"Dilemas de la democratización en América Latina"**. En Reyna, José Luis (comp.), América Latina a fines... op. cit.

Nelson M., Joan. **"Las políticas de reforma económica delargo Impulso"**. En Nelson M., Joan, et. al Coaliciones Frágiles, op. cit.

O'Donnell, Guillermo (1979). **"Las tensiones en el Estado Burocrático Autoritario y la cuestión de la Democracia"**. En Collier, D. (comp.), El nuevo autoritarismo en ...op. cit.

..... 1966-1973. **El Estado Burocrático Autoritario**, Triunfos, derrotas y crisis. Editorial de Belgrano, 1982, Buenos Aires.

..... y Schmitter, Philippe (1986). **Transiciones desde un Gobierno Autoritario**, (4 vols.). Paidós, Argentina, 1a. reimp., 1991.

Offe, Claus. (1985) "**Nuevos movimientos sociales: desafío a los límites de la política institucional**". En Offe, C. La gestión política. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1992, p. 215-269.

Olson, Mancur. *The Rise and the Decline of the Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982.

Sartori, Giovanni. **Partidos y sistemas de partidos** (2 vols.), Alianza Editorial, Madrid, 1987.

Silva, Eduardo. "**Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economics Restructuring. Chile, 1973-1988**". *World Politics*, vol. 45, number 4, July, 1993, pp. 526-559.

Waterbury, Hohn. "**The Political Management of Economic Adjustment and Reform**". En Nelson, Joan, et. al., *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. Transaction Books, 1989, pp. 39-56.

E.I.A.L

ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS
DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

América Latina y la Segunda
Guerra Mundial (I)



VOLUMEN 6 - No. 1 ENERO-JUNIO 1995

CONTENIDO: Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades, *Mario Rapoport*. El nacionalismo y el campo liberal argentinos ante el neutralismo: 1939-1943, *Leonardo Senkman*. Antifascismo en América Latina: España, Cuba y Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, *Rosa M^a. Pardo Sanz U.N.E.D.* Conflicto y crisis de representaciones: ¿la Segunda Guerra Mundial: ordallas del modelo francés en América Latina?, *Denis Rolland*. Reflexoes Sobre o Vaticano, os Judeus, e a America Latina Durante a Il Guerra Mundial, *Avraham Milgram*. Los Judeo-marroquíes en Buenos Aires: pautas matrimoniales 1875-1910, *Diana Lia Epstein*.

Suscripción anual (1995): Instituciones U\$S 40. Individuos U\$S 30.
Estudiantes U\$S 20. El precio está sujeto a cambios sin previo aviso.
Enviar pagos a: E.I.A.L., Universidad de Tel Aviv. Aranne School of History
P.O.B. 39040, Ramat Aviv (69978) Israel.

Desidia electoral: Síndrome de ajustes frustrados; las elecciones de 1994

Roberto Santana (*)

A quince años del retorno democrático y a una docena de años del inicio de las políticas de reajuste estructural, conviene preguntarse si los resultados de las elecciones de mayo de 1994 (que precederán a las presidenciales de 1996), salieron o no de lo ordinario, al interior de un juego político que, por muchas evidencias, parece interesar cada vez menos a una gran parte de la población ecuatoriana.

Sin lugar a dudas esas elecciones representaron una apuesta importante para el gobierno neo-liberal del presidente Durán Ballén quien había accedido a la primera magistratura en un clima de escepticismo ciudadano, marcado por una fuerte crisis de representación de los partidos políticos, la degradación de la imagen del Estado y la ausencia de debate sobre opciones estratégicas para el país. Todo ello agravado por denuncias frecuentes de corrupción en las altas esferas del gobierno y de la economía. El presidente no había podido, o no había sabido, modificar los datos de base de un impasse evidente en la conducción del país. Contrariamente y por lo mismo, los sondeos pre-electorales señalaban que la cita de mayo interesaba cada vez

menos a una población que, desmoralizada, había perdido la confianza en los políticos y en el Estado, y se volcaba por entero a imaginar los medios de una subsistencia cada vez más difícil.

Los observadores han insistido, y con justa razón, en el grave y notorio desinterés del electorado, interpretándolo como un signo de reprobación al funcionamiento del sistema político¹; pero en su significación más general, los resultados electorales pueden ser considerados como un hecho perfectamente banal, que se repite obstinadamente en la vida política ecuatoriana: una vez más el electorado había decidido "castigar" a los políticos en el gobierno. Es por ello que tiene mayor interés una puesta en perspectiva de

* CNRS / Université de Toulouse-Le Mirail

1. Ecuador Debate, en su número 32 de 1994, contiene diversos artículos a las elecciones de mayo.

los datos electorales de mayo para entenderlos como parte de un largo período de transición democrática marcado por una sucesión de alternancias políticas sin gloria (de centro-populista, de centro, de derecha, de socialdemocracia y de derecha otra vez), cuyo balance general puede ser considerado como muy negativo tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista de la situación económica y social. El gobierno de Durán Ballén es tributario de una historia de casi quince años de crisis y es por ello, que conviene comenzar por allí.

UN CONTEXTO DE CRISIS DURABLE

Más allá de toda otra consideración, hay una constante que marca a fuego los años de "retorno democrático": la tensión política permanente entre Congreso y Presidencia de la república y entre Presidente de la república y mayorías parlamentarias. De hecho, los gobiernos sucesivos han funcionado en un contexto de "lucha de guerrillas", algunas veces enfrentados a situaciones dramáticas donde el país escapaba por milímetros a la ruptura institucional. Las presidencias sucesivas terminaron desgastándose en el ejercicio interminable de composición y de consolidación de mayorías políticas, las cuales resultaron por lo general efímeras. Por su lado, el Congreso Nacional no escatimó esfuerzos para neutralizar al Poder Ejecutivo, buscando por esa vía no tanto la solución de los problemas nacionales, sino más bien favoreciendo los intereses particulares de sectores minoritarios.

Fue así como la presidencia de Jaime Roldós (1979-1981), fuera de marcar el inicio de la transición demo-

crática, pasó a la historia por así decirlo, bajo el signo de la "pugna de poderes", desencadenada al interior mismo del partido gobernante (Concentración de Fuerzas Populares). La disputa en su aspecto más visible se centró en torno a la cuestión de saber quién debía monopolizar el liderazgo político, si el jefe del gobierno o el presidente del Congreso. Más allá de los lazos de tirante parentesco que unían a los dos personajes centrales y más allá de los "resquicios" institucionales permitidos por la nueva Constitución, tema sobre el cual volveremos, no era misterio que detrás de la pugna se escondían los intereses de diferentes clanes familiares controlando la economía de la región de la Costa. En suma, la administración Roldós fue condenada a la defensiva, no pudiendo sino insinuar algunas aperturas estratégicamente interesantes.

El presidente Oswaldo Hurtado, que sucede a Jaime Roldós luego de su muerte, iba a heredar una situación casi insostenible, debiendo soportar una tensión política todavía más grave por el hecho mismo de pertenecer al partido minoritario en la alianza gobernante, es decir, la Democracia Popular. Por lo mismo, la mayor parte de su tiempo debió dedicarla a la creación y recreación de alianzas parlamentarias, ejercicio en el cual hizo uso ampliado de la atribución de puestos ministeriales, práctica en apariencia más eficaz en la búsqueda de consensos: de 1979 a 1983, 58 personas pasaron por 13 ministerios; la mayoría de los cambios tuvieron lugar bajo el corto período del presidente Hurtado.

La suerte del gobierno de Hurtado es tanto más lamentable cuanto que su política de estabilización y de austeri-

dad parecía bien fundada para la época y su espíritu era previsor. Oswaldo Hurtado tiene el mérito de haber sido uno de los primeros ecuatorianos en tener una percepción de la amenaza de crisis en los comienzos de los años 80 y en haber alertado al país acerca del término de la prosperidad petrolera y de las implicaciones de la crisis mundial sobre la economía del país. Sin embargo, en ausencia de consenso político, las necesarias medidas de devaluación del sucre así como aquellas destinadas a la reducción del déficit fiscal, la eliminación de los subsidios a ciertas actividades, o a la limitación de los aumentos salariales, no podían sino decidirse en un círculo reducido de responsables y no podían por lo mismo evitar un cierto sesgo autoritario, lo que desencadenó fuertes oposiciones. Las medidas fueron combatidas encarnizadamente y a finales del mandato presidencial, empresarios y organizaciones sindicales se encontraron en el mismo frente de la protesta antigubernamental. Un comportamiento diferente de los actores de esa época pudo haber evitado al Ecuador el triste rol actual de ser uno de los países del Continente que están más a la zaga en su reconstrucción económica.

En ausencia de consenso centrista para implementar la nueva política económica, la presidencia de derecha de Febres Cordero (1984-1988) se sintió autorizada a poner en práctica un programa de perfil neo-liberal exacerbado. Pero muy pronto iba a tener la prueba de su ausencia de realismo, bajo la forma de una oposición tenaz de todo el centro y de toda la izquierda, haciendo que las contradicciones políticas asuman así el carácter de insolubles: el presidente trató de gobernar los golpes

de autoridad y echando mano a menudo a procedimientos ilegítimos con el fin de minar el bloque de oposición (coimas, condescendencia con actos de prevaricación cometidos por altos funcionarios, prebendas públicas, etc.) mientras que ésta puso en práctica una estrategia cerrada de bloqueo parlamentario, recurriendo incluso al "lock out", negándose literalmente a funcionar durante largas semanas y meses. En medio de una situación de confusión extrema, los dos poderes del Estado habían perdido parte de su legitimidad; no puede por tanto extrañar que haya tenido lugar la tentativa del golpe de Estado de marzo de 1986 encabezada por el general de aviación Frank Vargas Pazzos, ex jefe del estado mayor de las fuerzas armadas, cuya rebelión contó con el apoyo de la base aérea de Manta, provincia de Manabí. La ruptura institucional fue en aquella coyuntura, muy difícilmente evitada.

El gobierno conservador iba a terminar en completa bancarrota, asediado por movilizaciones sociales contestatarias, de gran envergadura y amplitud. Su política económica fundada sobre un liberalismo de los más ortodoxos se había saldado en la práctica con resultados muy negativos: el déficit presupuestario representaba alrededor del 5% del PIB, la deuda externa, del orden de siete millones de dólares al comienzo del mandato presidencial, había pasado a diez millones, el ingreso por habitante había descendido de un 6% como media anual, la inflación sobrepasaba el 50%... Es cierto que el período fue afectado por una caída importante de los precios del petróleo y por catástrofes naturales de gran intensidad, pero es difícil pensar que sin esto la gestión del gobierno Febres Cordero

hubiese mejorado mucho, dado el ambiente político constantemente conflictivo en el que tuvo que gobernar.

A mérito de ese gobierno hay que anotar que, a fuerza de autoritarismo, hizo aceptar en importantes sectores económicos la idea hasta entonces rechazada de la apertura de fronteras tanto para los bienes como para los capitales, incluidos sus dividendos, aunque hay que reconocer que las medidas adoptadas fueron relativamente tímidas. Igualmente puso a la orden del día la idea del retiro del Estado en ciertos dominios de actividad, aunque en la práctica esta política no fue aplicada sino exclusivamente a la agricultura campesina. La tercera idea que parece haber avanzado en este período concierne a la necesidad absoluta de la diversificación de las exportaciones, aún cuando en su aplicación se circunscribe al sector agroalimentario.

Con todo, las políticas públicas, adoptadas con espíritu fuertemente pragmático, así como las definiciones del programa de ese gobierno, dan cuenta de una ausencia de designio estratégico, mirando no solamente la gestión de los parámetros de la macroeconomía sino también las implicaciones institucionales de un nuevo modelo de desarrollo económico².

El gobierno que le sucede, liderado por el presidente Rodrigo Borja (1988-1992), despertó en un primer tiempo un gran optimismo, fundado de una parte, sobre el a-priori que la alianza centrista era políticamente só-

lida y, de otra parte, sobre la capacidad de diálogo y la habilidad negociadora que se le reconocía al nuevo presidente. Este optimismo iba a ser temperado muy rápidamente puesto que la coalición gubernamental no tuvo ni siquiera el tiempo de celebrar su primer aniversario: la Democracia Popular se retiraba del gobierno y rompía su alianza con la Izquierda Democrática, dejando al presidente librado a una oposición que con los días no haría más que extenderse. Esto explica que en junio de 1990, el gobierno haya perdido ampliamente las elecciones legislativas, limitando así toda capacidad de construir alianzas políticas durables y eficaces.

El fracaso de la política "gradual" de austeridad y de ajuste, según la definía el propio gobierno, estaba sin duda inscrito en una estrategia mal adaptada a las circunstancias, al menos sobre cuatro puntos importantes: 1) ella aparecía considerablemente "atrasada" en la sensibilización de la velocidad con la cual las políticas de liberalización habían ganado espacio y legitimación en el nivel internacional; 2) en lo interno, no tomaba en cuenta la dinámica desencadenada por las iniciativas de liberalización que habían ido imponiendo los gobiernos precedentes, aún cuando los procesos en curso hayan sido todavía embrionarios; 3) por lo anterior, no tenía en cuenta el imperativo de puesta en marcha de algunos dispositivos económicos y sobre todo institucionales destinados a asegurar el mediano plazo; 4) parecía desco-

2. Un análisis bastante completo a propósito de este período de la vida política ecuatoriana fue presentado por Yves St Geours, en la revista *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 89, París, tercer trimestre, 1988.

nocer que el estado de espíritu de la población era más bien favorable a una política de continuidad clara y perseverante, aún a precio de sufrir las consecuencias por un tiempo y a condición que ella pusiera fin a los interminables golpes de timón, a los virajes oportunistas de las políticas públicas, al "va y viene" permanente en el ejercicio del poder³.

Lo anterior no deja de sorprender si se considera que el partido gobernante, la Izquierda Democrática, pasaba en los años 80 por ser considerado por la mayor parte de los observadores como el "más moderno" del país. Su acción de gobierno indica, sin embargo, que en lugar de profundizar y de mejor desbrozar las pistas abiertas por sus predecesores, terminó por embrollarlas considerablemente. Puede decirse, sin caer en excesos, que en lugar de hacer "dos pasos hacia adelante y uno hacia atrás" como era el caso hasta allí, los términos esta vez fueron invertidos, para dar "un paso adelante y dos hacia atrás". A su paso por el gobierno quedaron en el camino tres ideas-fuerza que daban cuerpo al programa de la social democracia: que el Estado ecuatoriano podía seguir jugando el rol dominante en la economía, que la apertura de fronteras pasaba con prioridad por la integración andina, y que se podía soslayar indefinidamente el imperativo de reformas institucionales en profundidad. ¿Por qué no afirmar que las debilidades cita-

das, unidas a un exceso de cálculos electorales y de compromisos, condujeron a la ID a un tipo de política que no haría más que retardar la creación de las condiciones internas para un despegue económico durable?

La herencia era muy negativa e inmenso el desafío para el sucesor del presidente Borja. Al término de 12 años de un largo y "tortuoso camino"⁴ de ajuste y estabilización, la economía ecuatoriana continuaba sumida en la recesión: entre 1982 y 1991 la tasa de inversión había descendido del 21% al 13% del PIB, el ahorro nacional se había estancado en alrededor del 15% del PIB; el PIB real por habitante había descendido de 1552 dólares a 1020 dólares, el salario real que era de alrededor de 160 dólares en 1980 había bajado a 30 dólares en 1992 y en este año la inflación se situaba todavía alrededor del 50% anual.

De toda evidencia, el tratamiento unilateralmente monetarista de la economía, neutralizado por un manejo político de la misma ("ciclo político de la economía") fundado en cálculos electoralistas que por lo general se mostraron falsos, dejaba al desnudo la insuficiencia del approach de la realidad y la negligencia política en cuanto a las reformas institucionales indispensables en particular la reforma y la reducción del tamaño y funciones del Estado, la privatización de las empresas públicas, la reforma constitucional, los mecanismos de lucha contra la corrup-

3. El "va y viene" de la política en lo que tiene que ver con el ajuste estructural corresponde a la lógica analizada por Jürgen Schuldt en lo que ha llamado el "ciclo político" del ajuste. Véase su libro *Elecciones y política económica en el Ecuador, 1983-1994*, ILDIS, 1994.

4. La expresión es de F. Thoumi et M. Grindle en el libro "La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana", FLACSO, Quito, 1992.

ción, etc. A título de ejemplo del carácter contradictorio y anárquico del largo período de "ajuste frustrado" basta con señalar que la burocracia del Estado pasó de 206.000 empleados en 1980 a 425.000 en 1992 (+ 106,3%) y que el número de las empresas públicas aumentó del 116 a 163 (+ 40,5%) en el mismo período.

ELECCIONES PARA UN GOBIERNO PREMATURAMENTE DESPRESTIGIADO

Los candidatos a la presidencia y vicepresidencia en las elecciones de 1992, Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik respectivamente, habían prometido durante la campaña electoral una gestión económica alejada lo mismo del "shock económico", malhadado recuerdo del período de Febres Cordero, que del "ajuste gradual" sin gloria del saliente gobierno de Borja.

Algunos días después de haber asumido sus respectivas funciones, precisamente el 13 de septiembre, los flamantes presidente y vicepresidente, encargado este último de la economía, provocaban el estupor de la población, incluida una gran parte de su propio electorado, adoptando un "paquete" de medidas de "shock" relativas principalmente a la devaluación del sucre y al aumento del precio del combustible automotor y del gas. El efecto inmediato fue una pérdida considerable de popularidad y de credibilidad para los recientes vencedores: casi la mitad de sus electores (un 43,4%), encuestados por un diario de Quito, declaraban haberse equivocado y afirmaban que de existir la posibilidad de volver a las urnas ellos no reincidirían por ningún motivo. Por cierto, ese estado de espíritu no iba a modificarse favorablemente por el sim-

ple hecho de que el presidente Durán Ballén asumía personalmente la responsabilidad del decreto de marras, diciendo que le inquietaba más el interés nacional que los riesgos políticos. El nuevo gobierno había partido decididamente con el pie izquierdo y no tuvo derecho al "estado de gracia" que la población acuerda los primeros meses a todo nuevo mandato presidencial.

Por consecuencia, los resultados de las elecciones de mayo 1994 deben ser interpretados bajo el signo del rechazo de la política conducida por el equipo gubernamental a lo largo de los dos años transcurridos y de la consiguiente desafección de los electores. En realidad, a lo largo de la campaña presidencial de 1992, el candidato Durán Ballén que disputó la segunda vuelta había evitado cuidadosamente fomentar el temor entre los electores, y por lo mismo, no había insistido sobre su convicción personal que la única política realista para el mediano y largo plazo consistía en profundizar las medidas de reajuste estructural, principalmente la reducción de los gastos fiscales, la apertura sobre el exterior y la reforma del Estado. Por el contrario, obedeciendo al criterio del cálculo electoral, había multiplicado las promesas de mejoramiento de la situación general del país, augurando múltiples realizaciones económicas y sociales, y despertando con ello el optimismo de una parte del electorado. Sin embargo, el nuevo presidente no solamente sabía que debía operar sobre un terreno minado, sino que el problema más complicado iba a ser la composición de una mayoría presidencial durable, talón de Aquiles de todos los gobernantes que le habían precedido.

Los dos primeros años de su mandato van a reflejar efectivamente la fragilidad política y las vacilaciones de un gobierno improvisado, carente del soporte de un partido poderoso y por lo mismo sujeto a las contradicciones internas propias a un gobierno basado en alianzas políticas coyunturales. Recordemos que en la primera vuelta de las elecciones, la alianza del Partido Republicano (PUR) con el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) aportó a la lista de Durán Ballén apenas un 25% de los votos.

Se puede imaginar que el precipitado y famoso "paquete" de medidas económicas del primer mes de actividad de la nueva administración, no tenía otro objetivo que ocultar las dificultades de las élites llegadas al poder para definir rápidamente un conjunto coherente de políticas. Tal vez buscando cimentar las alianzas recientemente constituidas en una profesión de fe infundiblemente liberal.

En efecto, sobre las carpetas más decisivas, y por lo mismo "espinosas", el equipo gubernamental, constituido por tecnócratas y empresarios, arrastraba los pies y retardaba los acuerdos sobre opciones estratégicas. Por lo mismo, el plan de acción del gobierno no será conocido públicamente sino siete meses después del ascenso al poder de Durán Ballén (Agenda para el Desarrollo del Ecuador, Plan de Acción del Gobierno y Reforma del Estado, 1993-1996).

En realidad, no se trataba sino de una versión preliminar destinada a la discusión en el seno del Consejo de Ministros, en la cual, a partir de un marco de referencia muy general bajo el signo de una "nueva vía para el Ecuador" se hacía referencia a cinco

objetivos prioritarios: política social, mejoramiento del servicio público, modernización del Estado, aumento de la producción y de la productividad, estabilidad macro-económica y dinamización de la economía. En todo caso, hasta allí las promesas correspondían al lenguaje habitual empleado por los últimos gobiernos. La estrategia gubernamental no será explicitada sino en abril de 1994, cuando se hace pública la Carta de Intención dirigida por el gobierno al FMI. Se sabía por ella que la deuda externa iba a ser, por fin, negociada, que el gobierno se comprometía a acelerar la "reforma estructural", principalmente la modernización del Estado y las privatizaciones, y que se iba a favorecer la apertura económica al mismo tiempo que se redoblarían los esfuerzos para reducir la inflación. En cuanto a la deuda externa, solamente en mayo el gobierno iba a estar en condiciones de anunciar su negociación con la banca privada internacional.

Mientras tanto, las contradicciones al interior del equipo gobernante habían terminado por minar la frágil mayoría presidencial. La crisis ministerial de julio de 1993 provocaba la modificación casi integral del Consejo de Ministros, cristalizando así la disputa entre el interés de la política económica de los unos (PSC) y los cálculos político-electorales de los otros (PUR/PCE). El propio Ministro de Finanzas se iba a encargar de denunciar "la falta de coherencia entre el frente político y el frente económico, al mismo tiempo que acusaba a los responsables de la política interior de "lentitud deliberada" en el inicio de las reformas y en el manejo de los proyectos de ley de extrema importancia: en primer lugar

el proyecto de modernización del Estado. A su turno, el Secretario General del CONADE, también renunciado, acusaba a los partidos de gobierno, diciendo que la crisis ministerial "está ligada a las relaciones entre los partidos, los cuales tratan de repartirse la torta del Estado" ⁵. Conviene recordar que los partidos en cuestión eran la Unidad Republicana (PUR) del presidente, partido improvisado precisamente para las elecciones, el débil y tradicional Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) y el poderoso Partido Social Cristiano (PSC), el cual luego de haber apoyado la candidatura opuesta a Durán Ballén decidió participar, a todas luces de manera muy condicionada, en la composición de la nueva mayoría presidencial.

El PSC había obtenido el más alto score en las elecciones de 1992 (27% de los votos) y aceptaba participar con el gobierno para, sobre todo defender en el seno del gobierno los intereses de los grupos económicos que le acuerdan su confianza; por cierto en primer lugar aquellos de la Costa con base en Guayaquil, pero también para obtener parcelas de poder en el dominio económico y financiero y favorecer así con fondos del Estado a sus representantes en los gobiernos provinciales y municipales.

La ruptura de la alianza oficialista con el retiro del PSC obligó al gobierno a utilizar el expediente ya clásico en el Ecuador que consiste en constituir mayorías con diputados "independientes", en verdad reclutados en los partidos de la oposición por medio de

mecanismos propios de la corrupción. Con ese nuevo soporte político, el gobierno iba a poder, ¡al fin!, aprobar en el último trimestre de 1993 la Ley de Modernización del Estado e instalar en abril de 1994 el Consejo Nacional de Modernización. Sólo a partir de allí podría dedicarse a otras "carpetas" difíciles, por lo demás sin mayor éxito, excepción hecha de la nueva Ley Agraria aprobada en el mes de junio. Por lo demás se ocupará de la gestión cotidiana de medidas de orden económico destinadas a reajustar los precios, a reducir de manera simbólica los gastos fiscales, a ensayar mejoras en la captación de impuestos y el control de la inflación.

No es de extrañar en tales condiciones que, en febrero-marzo de 1994, precisamente dos meses antes de las elecciones legislativas, la crisis política se exacerbara: huelga general de los principales sindicatos, acciones reivindicativas de los sectores indígenas agrupados en el seno de la CONAIE, movilización de municipalidades y de consejos provinciales en su mayoría en manos del PSC (los cuales amenazaban con interrumpir sus actividades), descontento de los gremios patronales... y rumores de golpe de Estado. La crisis iba a ser parcialmente aminorada con el anuncio oficial de un referéndum a propósito de las reformas que el gobierno se proponía hacer coincidir con las elecciones de mayo; táctica, por cierto, destinada a ganar tiempo y a crear una cortina de humo frente a las elecciones próximas. El referéndum fue constitucional-

5. Ver la entrevista acordada a Ecuador Debate No. 32, de agosto de 1994, por los señores M. Ribadeneira y P.L. Paredes. Para la coyuntura de entonces ver el mismo No.

mente rechazado y las elecciones dieron a la población la oportunidad de expresar su desaprobación a la política oficial.

CANSANCIO ELECTORAL Y RECHAZO DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Dos fueron los rasgos sobresalientes de esas elecciones: un 20% de los votos fueron declarados nulos y la abstención subió al 26%. Si a esas dos cifras se suman el 4% de votos en blanco, significa que el 50% de la masa electoral no eligió representantes y se puede imaginar perfectamente que no se siente representada por el sistema de partidos tal cual funciona en la actualidad, de lo que se podría deducir un cuestionamiento masivo de la legitimidad de las instituciones democráticas.

Precisamente, en lo que tiene que ver con la abstención, la cifra señalada confirma un fenómeno que viene marcando los procesos electorales desde hace tiempo: en 1979, ella fue de 19,6%, en 1990 de 32,3% y en 1992 de 40,0% para las presidenciales. Todo pasa como si el fenómeno de la marginación política, que involucra al tercio o más del cuerpo electoral, fuese ya un hecho estructural, en paralelo con el fenómeno de la marginalidad económica. No cabe duda que los abstencionistas se desinteresan de un sistema político cuyas instituciones representativas, principalmente los partidos y el Congreso Nacional, están gravemente desacreditados; pero es también muy probable que, instalados en la informalidad, numerosos contingentes de población sobre todo urbana, viven ya efectivamente al margen de toda institucionalidad oficial y han renunciado a

participar en un juego cuyas reglas les parecen cada vez más dudosas. Hay que decir también, que los llamados frecuentes a la no participación en las elecciones, negando legitimidad al Parlamento y proponiendo la creación de "Parlamentos Indios", y "parlamentos populares", deben haber impactado considerablemente en ciertos sectores y contribuido a erosionar un poco más la confianza de la gente en el sistema político.

Mientras los abstencionistas se desinteresan por la suerte de las instituciones democráticas, volviendo la espalda al sistema político vigente, los electores de voto nulo lo condenan y cuestionan su legitimidad. El aumento al doble en relación con las elecciones precedentes, hace del voto nulo de mayo de 1994 un acontecimiento espectacular, que los observadores casi por unanimidad atribuyen a un "efecto de cansancio cívico" acompañado del sentimiento ciudadano que la democracia "no es más apta para resolver sus problemas". El voto nulo provendría de todos los horizontes, desde las personas más alejadas de la actividad política hasta de los militantes más implicados.

Pero más allá de esta constatación general, los resultados revelan otros fenómenos de importancia. Así, se descubre que al anular su voto, importantes segmentos del electorado rehusaron apoyar a los partidos del centro y de la izquierda, decepcionados sin duda de la última experiencia centrista y decididos en relación con esta última a confirmar una desafección que es ya tendencial. El análisis de la distribución geográfica del voto nulo muestra que éste fue más elevado en provincias con alta proporción de po-

blación indígena, donde el discurso anti-sistema de la CONAIE fue bien recibido (en Tungurahua fue de 29,0%). El voto nulo resultó igualmente elevado en las provincias donde las capas medias representan una parte importante de la población: en la provincia de Azuay (con Cuenca, tercera ciudad del país) y en la de Manabí (quinta provincia importante del país).

¿UN PAIS ENTRE LA DERECHA Y EL POPULISMO?

El análisis que sigue de la evolución reciente de las tendencias políticas en el Ecuador, a partir de las elecciones de 1994 debe ser leído to-

mando en consideración dos aspectos. Uno, que se impone una primera relativización: como lo hemos dicho, solamente la mitad del electorado jugó el juego del sistema de partidos en esta última ocasión. Dos: para la comparación con las elecciones precedentes, hemos tomado en consideración exclusivamente los resultados de las elecciones legislativas, puesto que ellas están menos marcadas por los efectos desviantes y coyunturales ligados al caciquismo local (propios de las elecciones en los consejos cantonales y municipales), y también por los elementos carismáticos y "mediáticos" que son propios de las elecciones presidenciales.

Cuadro No. 1
Elecciones legislativas recientes
% de votos por partido

| Partido | (T) | 1988 | 1990 | 1992 | 1994 |
|---------|-----|------|------|------|------|
| PSC | D | 12,4 | 24,1 | 22,9 | 26,4 |
| PRE | P | 16,3 | 14,6 | 14,6 | 16,9 |
| ID | C | 22,7 | 13,3 | 9,4 | 9,9 |
| MPD | I | 5,8 | 5,1 | 6,5 | 8,2 |
| DP | C | 10,9 | 10,3 | 5,5 | 8,2 |
| APRE | P | 4,3 | 2,2 | 1,5 | 5,9 |
| PCE | D | 2,1 | 4,3 | 6,5 | 5,6 |
| FRA | P | 3,9 | 4,3 | 3,5 | 4,7 |
| PUR | D | | | 18,4 | 3,9 |
| PSE | I | 4,3 | 8,9 | 4,2 | 3,1 |
| CFP | P | 8,1 | 4,4 | 3,2 | 2,1 |
| PLR | D | 2,7 | 2,7 | 1,2 | 2,1 |
| FADI | I | 2,4 | 2,2 | 1,1 | 1,1 |
| LN | I | 0,0 | 1,8 | 0,9 | 0,9 |
| UPL | P | | 0,6 | | |
| PCD | P | 1,2 | 0,9 | 0,7 | 0,4 |
| PAB | P | | 0,9 | | |
| OTROS | | 3,1 | 1,1 | 0,0 | 0,0 |
| TOTAL | | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

Como se podía esperar, la coalición presidencial PUR/PCE sufrió una derrota aplastante, tal vez más allá de las previsiones: obtuvo apenas el 9,5% de los votos, muy lejos de su score de 1992 que había sido de 24,9%. Pero el fracaso de los partidos presidenciales, sobre todo del PUR, no significa de ninguna manera que el conjunto de la derecha política haya sufrido una derrota aplastante, puesto que el PSC, íntimamente ligado al gobierno en un primer tiempo para tomar distancia luego de la crisis de 1993 (lo que no significa que no continuó medrando de los lazos que lo unen a los círculos del gobierno) resultó ser el gran ganador, aumentando en tres puntos su votación anterior y afirmándose como el primer partido del país, con el 26,4% de los votos (ver cuadro 1).

El fracaso de la coalición presidencial no favoreció de la misma manera a los partidos de centro, en desgracia luego de sus pasadas experiencias gubernamentales. La Izquierda Democrática, perdedora del poder en 1992, no logró superar el débil score de las legislativas precedentes y quedó reducida a menos de la mitad de los votos obtenidos con ocasión del triunfo de la candidatura presidencial de Rodrigo Borja en

1988. En cuanto a la Democracia Popular, en el poder entre 1979 y 1984, a pesar de sus esfuerzos de modernización recientes, tratando de integrar las nuevas exigencias democráticas y de desarrollo, logró apenas un 8,2% de los electores, aumentando muy levemente.

Las elecciones de mayo lograron en revancha, confirmar la vitalidad del populismo y en primer lugar la del Partido Roldosista Ecuatoriano, el cual se afirma como la segunda fuerza electoral del país, con 16,9% de los votos. Así, el conjunto de fuerzas identificadas como populistas, se acerca estrechamente a un tercio del electorado. El cuadro 2 muestra que son ellas las que más han ganado en las legislativas de este año, puesto que en conjunto recuperaron seis puntos con relación a las elecciones precedentes, al mismo tiempo que superan el score obtenido en 1990. Esta evolución viene a desmentir las previsiones de la mayor parte de aquellos analistas que en los años 80 preveían que con la modernización, el país iba a enterrar definitivamente al populismo. Tales vaticinios estuvieron a la orden del día sobre todo en vísperas del gran triunfo electoral de la socialdemocracia en las presidenciales del 88.

Cuadro No. 2
Porcentaje de votos por tendencia política
(elecciones legislativas)

| | 1994 | 1992 | 1990 |
|-----------|------|------|------|
| Derecha | 37,8 | 48,3 | 30,1 |
| Populismo | 30,1 | 24,4 | 26,2 |
| Centro | 18,2 | 16,3 | 24,1 |
| Izquierda | 13,9 | 10,9 | 17,7 |

Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

En cuanto a los partidos de la izquierda, a pesar de haber ganado en conjunto, tres puntos en relación a 1992, siguen muy por debajo de su score de 1990, el más alto logrado desde 1979 cuando se produce el retorno democrático. Los resultados eleccionarios muestran por otra parte que la relación de fuerzas cambia en la izquierda: mientras que diversas tiendas políticas han desaparecido, o están en proceso de desaparición (caso del FADI), un reagrupamiento del electorado se produce esta vez alrededor del Movimiento Popular Democrático, partido maoísta en sus orígenes, que adopta más en sus discursos y en su práctica características del populismo. El "salto adelante" del MPD en las elecciones de mayo puede explicarse igualmente en función del rol de "núcleo duro" que ese partido viene asumiendo en la resistencia a las políticas neo-liberales. En efecto, por este posicionamiento, que entre otras cosas lo llevó a encabezar la fuerte movilización de los sindicatos del magisterio en 1993, el MPD recibió el apoyo de los opositores a las privatizaciones así como a la reducción/modernización del Estado. En cuanto al Partido Socialista Ecuatoriano, que ocupa el segundo lugar en la izquierda, no ha logrado repenirse de la catástrofe electoral de 1992, ocasión en que pasó de 8,9% de los votos a solamente 4,2%. Sigue perdiendo votos y no logra en mayo más que 3,1%.

UNA GEOGRAFIA ELECTORAL CONTRASTADA: "MOVILIDAD" DE LOS UNOS Y "FIJACION" DE LOS OTROS

Los comportamientos políticos ligados al conocido clivaje histórico entre Sierra y Costa permitieron todavía en

1979, hacer triunfar a nivel nacional una candidatura presidencial "costeña" de perfil populista así como en un pasado más lejano podía triunfar una candidatura típicamente "serrana", de derecha tradicional opuesta al "liberalismo costeño". No es más el caso en la actualidad. Lo nuevo es que las dos tendencias políticas dominantes en el nivel nacional -la derecha y el populismo- han devenido "móviles" geográficamente hablando, y si se puede constatar todavía un cierto clivaje en el plano electoral entre Sierra y Costa. Como se verá más adelante, ello no corresponde más a las mismas connotaciones de antaño.

En realidad, han cambiado los tiempos en que poblaciones costeñas poco articuladas internamente, carentes de identidad y en búsqueda permanente de un elemento aglutinador alrededor del cual construir una nueva cohesión social, constituían el terreno abonado para políticos providenciales y para movimientos sin claras definiciones ni ideologías ni programáticas. En tal contexto, el populismo se había constituido en la Costa como la cultura política dominante, poniendo por delante un discurso de rechazo de un poder instalado "arriba", en los Andes, largo tiempo monopolizado por una anquilosada oligarquía de la tierra, con todo lo que se podía imaginar además a propósito de su mundo, del mundo andino, de los indios...

Esa sociedad costeña ha cambiado considerablemente en particular durante el período petrolero, en el que se impulsó una fuerte modernización. Ella se ha venido estructurando socialmente y por lo mismo las bases culturales del populismo han cambiado. Si se quisiera hoy en día asimilar, por razo-

nes estructurales, un sector social que sería proclive al populismo, habría que ir a buscarlo en la población urbanomarginal en Guayaquil o de otras grandes ciudades. En todo caso, el populismo costeño no posee actualmente potencial, él solo, como para hacer triunfar una candidatura presidencial. La derecha le ha salido al paso con fuerza y además el "frente de rechazo" de los abstencionistas y del voto nulo contribuyente a fragilizarlo en sus antiguos dominios. En contrapartida, el populismo a su vez se hace más "nacional" puesto que está ganando posiciones en la Sierra como lo veremos enseguida.

Si es cierto que las tendencias populistas en conjunto obtuvieron sobre la Costa una mayoría nacional de 52% de los votos emitidos, y si es cierto también que hasta allí la derecha encontraba dificultades para convertirse en una corriente política importante, las últimas elecciones confirman que las posiciones de derecha se han implantado muy confortablemente: alrededor del 60% de su electorado es costeño. Este "deslizamiento" de la derecha hacia la región costera encuentra, sin embargo su contrapartida en un movimiento de sentido inverso realizado por el populismo, el cual sin dejar de tener una posición fuerte en la Costa, ha iniciado desde 1990 la conquista del electorado serrano, ganando posiciones en apariencia durables. Este fenómeno electoral inédito parece obedecer a razones múltiples entre las cuales destacaremos sólo algunas.

No es seguramente el azar lo que hace que el partido fundado por el Presidente Roldós (PRE) avance con más fuerza en la Sierra; ello viene a recordarnos que fue ese presidente el iniciador de una política de conjunto

orientada a la población indígena, y que en gran parte por ello sigue siendo una figura emblemática cuya referencia beneficia al partido. El otro elemento que me parece esencial en la explicación del fenómeno tiene que ver con el proceso que liga, siempre en el medio andino, la bancarrota de los partidos de centro y también de la izquierda a los cambios estructurales ocurridos en años recientes. El 44,1% de los votos emitidos en favor de las tendencias que pueden ser calificadas de populistas en la Sierra, debe ser considerado como significativo: estaría dando cuenta de un proceso acentuado de descomposición de las viejas estructuras andinas al impacto de los procesos modernizadores, el cual ha erosionado el terreno tradicional de los políticos. ¿Inmersa en un proceso durable de descomposición/recomposición estructural, la sociedad andina, a la búsqueda de nuevas referencias, vuelve "esperanzada" los ojos hacia el populismo?

Si la derecha y el populismo se han movido geográficamente, no es lo mismo para las tendencias centristas y para el conjunto de la izquierda. En realidad, el centro y la izquierda aparecen como "golpeados" por una suerte de "fijación geográfica", pues lo que les resta de electorado se encuentra hoy más que nunca "atrincherado" en la Sierra. Sobre la Costa, estas tendencias logran a duras penas conservar entre un cuarto y un tercio de su electorado, configurándose algo así como un "impasse estructural" que les impidiera concitar el apoyo popular. Lo que es más grave, ambas tendencias aparecen desde ahora seriamente amenazadas en sus propios espacios tradicionales, pues allí sus soportes eran antiguos

estructuras sociales que el neo-liberalismo está socavando con fuerza.

La derecha y el populismo tienen entonces una expresión nacional relativamente estabilizada, favorecida por sus avances respectivos recientes sobre la Sierra y la Costa y es muy difícil pronosticar que si el electorado, por el momento "ausente" decide volver a las urnas, deje de votar en el futuro sea por la una o por la otra tendencia. Las candidaturas presidenciales deberían, en una segunda vuelta, polarizarse entonces en tales términos, puesto que los espacios ocupados por la una y por la otra tienden a devenir estables y no dejan lugar para pensar en grandes sorpresas electorales.

¿DE LA BANCARROTA A LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO?

He aquí el sistema político ecuatoriano: en los años que vendrán no podrá contar, para reforzar su credibilidad y hacer progresar la democracia, sino con las fuerzas de derecha y del populismo. Puede decirse que por el momento el populismo "acecha" la bancarrota de la derecha, pero la llegada de su hora no parece tan próxima puesto que si el gobierno Durán Ballén, como consecuencia de las debilidades anteriormente señaladas, no logra enrumbar al país sobre el nuevo y coherente modelo de desarrollo, a la derecha le queda aún como "reserva" el PSC. El Partido del ex presidente Febres Cordero es, en efecto, el único ganador del período actual y se prepara

de manera activa a la sucesión ⁶. La derecha tendría, de tal suerte, cuatro años de gobierno delante de ella; en hipótesis tiempo suficiente como para crear las condiciones del "despegue" de la economía así como de una reforma del sistema político. La cuestión es: ¿tendrá éxito?

La alternancia populista se abrirá entonces en el caso que la derecha no sea capaz de asegurar un desarrollo durable, lo cual marcaría al mismo tiempo la bancarrota de la "democracia a la ecuatoriana", muy simplemente porque los tiempos, realísticamente hablando, no son para populismos y el curso de los acontecimientos no podrían deparar en tal caso sino dos soluciones alternativas: o bien el "deslizamiento" de un régimen populista hacia un autoritarismo estilo Fujimori; o más simplemente, la instalación de una dictadura sin máscara. Lo uno o lo otro, dependerá en gran parte de la manera como se haga la convergencia entre las diversas tendencias populistas, en particular aquellas de izquierda que, ideológicamente desorientadas, no tienen por ahora otro leitmotiv que la resistencia al cambio neoliberal, con aquellas corrientes contestatarias que emergen de la desarticulación social en el campo y de la desesperanza de los pobres urbanos.

Lo anterior quiere decir que la afirmación del sistema democrático en Ecuador no puede ser disociado del éxito en el plano económico. Pero no nos equivoquemos: cuando afirmamos esto no queremos decir que considere-

6. El PSC representa en la derecha el sector más moderado sobre el plano político, y se ha esforzado en una redefinición de su ideología y los contenidos de una nueva identidad política de la derecha. Integra a una crítica radical del Estado, elementos político-ideológicos de audiencia popular, como por ejemplo la problemática de la multi-etnicidad.

mos unilateralmente prioritario el simple desafío de medidas económicas aceptables. La cuestión es más compleja: el país no puede dotarse de un nuevo modelo de desarrollo sin un consenso político durable y esto pasa por una profunda transformación de los comportamientos políticos, por la reforma del sistema de partidos y por una revisión de los actuales equilibrios constitucionales.

A propósito del sistema político, el consenso es general para señalar su impasse; pero en revancha, la clase política no parece interesarse mucho por una reforma profunda de la Constitución de 1978 ni de la legislación electoral, no de aquella referente a los partidos políticos⁷. Esto, sabiendo que el sistema imaginado en ese entonces lejos de asegurar las condiciones favorables a la creación de consensos positivos, poniendo por delante el interés nacional, dejaba la puerta ampliamente abierta a la "neutralización recíproca" de las fuerzas políticas, multiplicando los factores de fragmentación partidista, impidiendo la estabilidad de las mayorías parlamentarias, dejando, en fin, vastos espacios de conflicto entre los poderes del Estado (principalmente entre el Ejecutivo y el Parlamento). Se conoce además cómo, todo esto no hace sino favorecer la irresponsabilidad de los representantes del pueblo y cómo ello representa un terreno que promueve la corrupción política.

Se puede, por cierto, interpretar el sistema creado en 1978 como correspondiente a una cultura política propia

de un conjunto nacional desarticulado (sobre el plan espacial, social, y cultural), que da prioridad a los mecanismos informales y clientelistas en la solución de conflictos, en detrimento de las reglas del juego institucional. Pero el sistema en vigor debe también ser interpretado como la manifestación de una "deriva democrática" (en un sentido populista), tal vez explicable por el entusiasmo del "retorno de la sociedad civil" a fines de los 70, pero que evidentemente no por eso debe justificarse. A título de ejemplo de la Constitución aprobada en 1978: ¿Cómo calificar de "presidencial" un sistema donde el Ejecutivo no tiene ni siquiera el derecho de fijar el salario mínimo (negociado por cierto con los interlocutores sociales), de convocar a plebiscito o de gobernar por decreto en caso de urgencia? ¿Cómo aceptar que la Constitución deje espacios de maniobra tales que el Parlamento se permita nombrar una Corte Suprema de Justicia "paralela" a la existente? ¿Que en el espacio de un año de gobierno los parlamentarios interpeleen, muchas veces por bagatelas, una veintena o una treintena de ministros del gobierno? ¿Cómo asegurar la seriedad y la continuidad de la función parlamentaria cuando los mandatos de los diputados deben renovarse cada dos años, determinando una suerte de "feria electoral"? ¿Cómo asegurar al presidente de la república una mayoría estable con una "proliferación" de partidos políticos, algunos de ellos estrictamente "funcionales", los cuales nacen, desaparecen

7. La sola reforma al sistema político que entusiasma al actual gobierno, es aquella que permite la elección de parlamentarios independientes, al margen de los partidos, quienes serían esenciales para la constitución de mayorías presidenciales.

o se dividen en función de los intereses personales y coyunturales de las personas, de familias o de grupos económicos diversos? En fin, ¿cómo integrar las demandas de autonomías étnicas en un Estado congénitamente centralista y unitario?

CONCLUSION

El sistema institucional creado en 1978 ha sobrevivido de cierta manera gracias a su propia debilidad; puesto que es contradictorio, está impregnado de "democratismo" y contiene los gérmenes de la irresponsabilidad política, de la transgresión de las normas y de la ética, elementos todos ellos que actúan en el sentido de su perversión. En el fondo, tal sistema fue concebido no tanto como un instrumento destinado a superar las carencias de integración nacional o la precariedad de la cohesión étnica y territorial, sino por el contrario, como un sistema que debía ser útil a los intereses de particularismos muy diversos.

Se puede concluir, entonces, afirmando que la crisis ecuatoriana no es tanto un problema de mecanismos de gestión de la economía sino sobre todo un problema de orden institucional y de cultura política. Es sin duda atacando con prioridad a la reforma del sistema político y de las instituciones del Estado, a la reforma de los mecanismos de la regulación social y de la formación general de los ciudadanos que un gobierno puede tener éxito en

el desafío de superar la crisis. La democracia "por inercia" no podrá sobrevivir indefinidamente a los avatares de un ajuste tortuoso y desmoralizante.

Post Scriptum

El artículo aquí publicado fue escrito a fines de 1994⁸. Acontecimientos importantes se produjeron en el lapso transcurrido. Entre los más importantes, sin duda, la guerra con el Perú y posteriormente el juicio político y la fuga al extranjero del Vice-presidente Dahik. No es mi intención entrar a analizar estos acontecimientos ni tampoco los múltiples escaramuzas en torno a los proyectos de reforma del gobierno del presidente Durán Ballén. Escribo estas notas reaccionando a la manera como se ha precipitado el proceso pre-electoral en lo poco que va corrido de este año. A la distancia era difícil imaginar que la "desregulación del acceso a las candidaturas", como lo llama Ecuador-Debate, iba a dar origen a tal proliferación de candidaturas.

Independientes a la presidencia de la república (seis al menos dadas por seguras en la primera semana de febrero), señalando la profundidad del descreimiento ciudadano en los partidos políticos.

Si bien es cierto la mayor parte de las candidaturas independientes emergieron en un abanico que va del centro a la izquierda; creo que es bueno cuidarse de una asimilación rápida de esos potenciales electorales, a un au-

8. El texto de referencia es la traducción de un artículo publicado en "Elections et démocratie. Amériques Latines-Caraïbes" de D. van Euwen y Yolande Pizetty (Coord.). Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence, CREALC, Francia, 1995.

mento considerable de los chances del populismo como para acelerar su acceso al gobierno, lo que vendría a contrariar la hipótesis que consiste en acordar un chance más a la derecha bajo la conducción del PSC. Me parece que la capacidad de las candidaturas propiamente populistas (del PRE y del APRE) de aglutinar el electorado que votará por las diferentes otras candidaturas independientes está limitada por dos handicaps mayores. El primero es que no existe el líder carismático, único capaz de unificar la dispersión reinante; de cruzar las clases sociales al mismo tiempo que las abarca; de tener la misma capacidad de convocatoria en la diversidad de espacios de la geografía electoral. Para acortar: Bucaram es demasiado guayaquileño mientras que Frank Vargas Pazzos es demasiado izquierdista. El otro handicap fundamental es que la referencia casi mágica al Estado todopoderoso, desde el cual se podía todo, que era propia de las candidaturas populistas de antaño, es hoy poco útil en general y en el caso particular del Ecuador tal vez mucho menos, dado el desprestigio de las instituciones y la considerable incapacidad de ineficiencia que muestra la administración desde hace ya mucho tiempo. Hay que considerar también que la prédica liberal y su crítica del Estado en todos estos años debe necesariamente haber ganado espacio en el espíritu de los electorales.

Suponiendo que candidatos como Rodrigo Paz, Freddy Ehlers o Frank Vargas logren cifras de votos significativas como para situarse en una segunda posición, nada indica que en la segunda vuelta electoral el conjunto de esos votos vaya a vaciarse en una

de esas tres personas. La DP con su candidato, el banquero Rodrigo Paz, debió reconocer ya en 1995 la imposibilidad de una candidatura de "gran frente político" y el partido cada vez más sensible a integrar las nuevas exigencias para el desarrollo determinadas por la globalización de la economía, estaría menos dispuesta que nunca a juntar sus votos para apoyar un candidato que no podría levantar otra cosa que un programa demasiado "híbrido" o izquierdizante como para ser viable.

El éxito de la candidatura de Frank Vargas Pazzos está desde ya comprometido por la fragilidad del apoyo que recibirá de los electores de la ID. partido en plena crisis y dividido precisamente en relación con la candidatura presentada por el APRE. El abandono por su compañero de lista no es más que lo visible del malestar reinante en la tienda socialdemócrata. La sorpresa podría venir de la candidatura de F. Ehlers (si se tiene en cuenta los primeros sondeos de opinión) pero ella también aparece comprometida en su nacimiento, pues se la está estigmatizando desde ya como la "candidatura del extranjero" (peruana) y es difícil que un electorado, tan sensible a los temas nacionalistas como el ecuatoriano, acepte la idea de tener un presidente casado con peruana. El ruido que se hace en ambos lados de la frontera en torno a este asunto, que debería quedar circunscrito al ámbito familiar, es de muy mal augurio.

Ningún reagrupamiento de fuerzas consistente ideológicamente, ni ningún programa político viable, ha visto la luz en el amplio espectro que va del centro a las diversas y dispersas izquierdas,

y a tres meses de las elecciones de mayo la perspectiva política se vislumbra de la misma manera que en junio de 1995 la veía el jurista Fabián Corral cuando decía "la pelota está en la derecha, la iniciativa la tiene este sector en el tratamiento de los temas fundamentales: neoliberalismo, reforma del Estado y modernización. El centroizquierda no tiene una propuesta de país y se han quedado en el "no" (El Comercio, 18/6/95).

En la derecha, el PSC ha continuado ganando puntos y muestra una im-
presionante capacidad para ganar vic-

torias pese a sus debilidades y a los cuestionamientos venidos de las propias esferas de la derecha. De acusado se transforma en acusador, de "asociado" al gobierno de Durán Ballén, hará de éste y de sus seguidores sus mejores aliados para la segunda vuelta y, más los votos que vendrán desde el centro (electores que quieren la continuación de las reformas) y los votos del electorado que juega "a ganador", tiene todas las chances de imponer su candidato. Hay que tener en cuenta que a la idea de las reformas, la opinión pública es ya muy receptiva y la más clara.

Edgar Freire

Los libros en mi vida

La historia que nunca se contó



CIRCULO DE LECTORES

LOS LIBROS EN MI VIDA: Un texto provocador. Es el producto de una inquietud que Edgar Freire ha venido insistiendo desde que, hace 30 años, comenzara su andadura profesional tras los mostradores de librería CIMA.

En este volumen alteran políticos y periodistas, escritores y diplomáticos, profesores y economistas, investigadores y hasta desconocidos lectores que contestan a las 8 preguntas propuestas por el librero de la CIMA.

Derechos de propiedad de la tierra: una aproximación desde la economía, *Javier Alvarado*. La ley de tierras y los límites al derecho de propiedad, *Laureano del Castillo*. Conflictos intercomunales en los Andes centrales, *Hans-Joachim Picht*. La degradación de los recursos en economías rurales empobrecidas en el noroeste argentino, *Raúl Paz*. Dinámica de los campesinos-artesanos en la sierra central del Ecuador, *Luciano Martínez*. Indicadores de sostenibilidad para la agricultura andina, *Manuel Glave y Javier Escobal*. El diseño de intermediarios financieros exitosos: evidencia de Indonesia, *Claudio González Vega y Rodrigo Chaves*. ¿Qué sabemos sobre la cordillera del Cóndor? Recursos, problemas y potencialidades, *Carlos Frías Coronado*.

Suscripciones: Perú S/. 60. Latinoamérica US\$ 38, Norteamérica y Europa US\$ 40. Asia y Africa US\$ 42. Pedidos y giros a nombre de CEPES.
Av. Salaverry 818, Lima, Perú. Teléfono: 433-6610, Fax: (51-1) 4331744.

DISEÑO 6

Verano de 1996

EDITORIAL: Un destino original, *Cocambo*. ENSAYOS: Iberoamérica en un tiempo de culturas, *Abel Posse*. Una utopía sui generis - "Ciudadela" de Saint Exupéry, *Sergio Sarti*. Sudamérica: el factor histórico, *Pedro Godoy*. Globalización o grandes espacios, *Alberto Buéla*. La civilización moderna, *José Luis Ontiveros*. Música: kitsch y cultura, *Eduardo Pinzani*. De regreso al ombligo, *Galo Vaca Acevedo*. Lección jurídica de España en Indias, *Matías Suárez*. TEXTOS: Reflexiones sobre la tradición y el tradicionalismo en la historia de Chile, *Mario Góngora*. COMENTARIOS: Homenaje a Vintila Horia: La trampa, *Sir James Goldsmith*.

Suscripciones: Envíos de dinero desde el extranjero por suscripciones a nombre de Alfredo Mason, a través de Western Union, a la Casilla 3198 (1000) Buenos Aires Argentina.



ENTREVISTA

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

Entrevista hecha por Jeannette Sánchez (*) y Mauricio León (**)
A Albert Berry (***)

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

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

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

(*) Investigadora del CAAP

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

(**) University of Toronto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Publicaciones Recibidas

PUBLICACIONES PERIODICAS Y REVISTAS

ABELLAN, Joaquín, ed. Mercados financieros rurales. Quito. Ecuador: COASER. septiembre 1995. 72 p.

ALMEIDA VINUEZA, José, coord. Identidades indias en el Ecuador contemporáneo. Quito. Ecuador: Ediciones Abya-Yala. diciembre 1995. 433 p. -ilus.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Derechos humanos: sustento de los procesos democráticos. Quito. Ecuador: ALDHU. 1995. 167 p.

ASOCIACION PERUANA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO. Violencia en la región andina. Lima, APEP, 1993. 400 p.

BARTOLOME, Miguel, coord. Ya no hay lugar para cazadores: procesos de extinción y transfiguración étnica en América Latina. Quito. Ecuador -Ediciones Abya-Yala. junio 1995. 263 p. ilus.

BETANCOURT, Oscar. Salud y el trabajo: reflexiones teórico-metodológicas, monitoreo epidemiológico: atención básica en salud. Quito. Ecuador: OPS. CEAS. 1995. XIV; 306 p. diagrs.

BURGOS GUEVARA, Hugo. Guamán, el puma y el amaru: formación estructural del

gobierno indígena en Ecuador. Quito. Ecuador: Ediciones Abya-Yala. 1995. 383 p. tbls.

CLICHE, Paúl. GARCIA, Fernando. Escuela e indianidad en las urbes ecuatorianas. Quito. Ecuador: EB/PRODEC. s.f. 398 p. diagrs., tbls., maps.

COTLER, Julio. Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades. Lima. Perú: IEP Ediciones. 1994. 235 p. diagrs.

CHIRIBOGA ZAMBRANO, Galo. DARLIC MARDESIC, Vjekoslav. Conflictos colectivos, huelgas y paros patronales, 1973-1994. Quito. Ecuador: ILDIS. MTRH. mayo 1995. 179 p. diagrs., tbls.

CHIRIBOGA ZAMBRANO, Galo. SALGADO PESANTES, Hernán. Derechos fundamentales en la constitución ecuatoriana. Quito. Ecuador: ILDIS. noviembre 1995. 183 p.

DEGREGORI, Carlos Iván. Ayacucho 1969-1979: el surgimiento de sendero luminoso: del movimiento por la gratuidad de la enseñanza al inicio de la lucha armada. Lima. Perú: IEP Ediciones. diciembre 1990. 288 p.

ECUADOR. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. ACADEMIA DIPLOMÁTICA. Cuenca del Pacífico. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores. agosto 1995. 144 p.

ECHEVERRIA, Julio, ed. MENENDEZ CARRION, Amparo, ed. Violencia en la región andina: el caso de Ecuador. Quito. Ecuador: FLACSO. 1994. XV; 273 p.

ESTRADA ICAZA, Julio. YEROVI INDA-BURU, Clemente. Siglo de los vapores fluviales, 1840-1940. Guayaquil. Ecuador: Archivo Histórico del Guayas. 1992. XV; 287 p. diags., ilus.

ESTRADA ICAZA, Julio. Puerto de Guayaquil: 3 puerto nuevo. Guayaquil. Ecuador: Instituto de Historia Marítima. 1994.303 p. ilus., tbls., maps.

GARCIA, Norberto E. Ajuste, reformas y mercado laboral, Costa Rica 1980-90, Chile 1973-92, México 1981-91.- Santiago. Chile: OIT. PREALC. 1993. 261 p. tbls.

GLOVER, Nancy, ed. Producción y uso de Gliricidia: manual de campo. Morrilton. US.: NFTA. Winrock International. junio 1989. 45 p. ilus., tbls.

GUERRERO C., Fernando. RODRIGUEZ J., Lourdes. MOLINA N., César. Inmigrantes colombianos en el Ecuador y derechos humanos. Quito. Ecuador: Conferencia Episcopal Ecuatoriana. noviembre 1995. 154 p. tbls.

HIRSCHMAN, Albert O. Interés privado y acción pública.- México. MX. : Fondo de Cultura Económica. 1986. 149 p.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. Lineamientos para diagnosticar el uso actual y manejo de los recursos naturales renovables en estudios sectoriales agropecuarios. San José. Costa Rica: IICA. GTZ. s.f. 73 p. tbls.

LAVALLE, Bernard. Promesas ambiguas: criollismo colonial en los Andes. Lima. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto Riva-Agüero. agosto 1993. 224 p.

LOPEZ BAQUERANO, Patricio. SANCHEZ, Xavier Patricio. Descentralización económica del estado: IV concurso de investigación económica. Quito. Ecuador: ILDIS. Revista Martes Económico. mayo 1995. 121 p. tbls.

LUNA TOBAR, Luis Alberto, et al. LARREA SANTOS, Ramiro, et al. VELAZQUEZ, Nila, et al. Corrupción: epidemia de fin de siglo. Quito. Ecuador: CEDEP. ILDIS. Fundación José Peralta. septiembre 1995. 277 p.

MARQUEZ TAPIA, Ricardo. Cuenca colonial. Quito. Ecuador: Corporación Editora Nacional. 1995. 290 p. ilus.

MARTINEZ ALIER, Joan. Lectura de economía ecológica: lecturas de desarrollo andino regional: programa de maestrías. Cuenca. Ecuador: Universidad de Cuenca. septiembre 1995. 180 p. diags., tbls.

MONCAYO GALLEGOS, Paco. Fuerzas armadas y sociedad. Quito. Ecuador: Corporación Editora Nacional. 1995. 194 p.

ORTIZ DE VILLALBA, Juan. Desde el rincón del brujo. Pompeya. Ecuador : Vicariato Apostólico de Aguarico. 1990. 307 p. ilus.

PONCE LEIVA, Pilar, ed. Relaciones histórico-geográficas de la Audiencia de Quito siglo XVI-XIX. Quito. Ecuador: Ediciones Abya-Yala. MARKA. 1992. 730 p. tabs., maps.

PORTOCARRERO, Gonzalo, ed. Nuevos limeños: sueños, fervores y caminos en el mundo popular. Lima. Perú: TAFOS. SUR: Casa de Estudios del Socialismo. 1993. 399 p.

SALGADO PEÑAHERRERA, Germánico. Del desarrollo al espejismo: el tránsito de la economía ecuatoriana en los años 60 y 70. Quito. EC. : Corporación Editora Nacional. Universidad Andina Simón Bolívar. 1995.194 p. tbls.

SANCHEZ PARGA, José. Cifras del conflicto social en Ecuador: 1980-1995. Quito. Ecuador: CAAP. enero 1996. 200 p. diags., tbls.

SANTOS, José. Lucha de los campesinos arroceros por la reforma agraria. Quito. Ecuador: Mañana Editores. 1991. 170 p.

SCHULDT, Jürgen. Enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana. Lima. Perú: Universidad del Pacífico. diciembre 1994. 86 p. tpls.

S.n. Aventura de lo alternativo. Quito. Ecuador: Fundación Esquel. s.f. 59 p.

S.n. Desarrollo y fortalecimiento de los sistemas locales de salud: salud de los pueblos indígenas. Washington. US. OPS. OMS. 1993. 21 p. tpls.

S.n. Servicios financieros. La Haya. Holanda: DVL/OS. 1995. 81 p.

TASSI, Giovanna, coord. Naufragos del mar verde: la resistencia de los Huaorani a una integración impuesta. Quito. Ecuador: Ediciones Abya-Yala. CONFENIAE. 1992. 179 p.

VARGAS PAZZOS, Frank, ed. Areas estratégicas de estado: presente y futuro. Quito. Ecuador: H. Congreso Nacional. 1995. 101 p.

VENEGAS V., Raúl, et al. SIAU G., Gustavo, et al. AGUILAR G., Claudio, et al. Sistemas en producción animal: un enfoque agroecológico para el desarrollo rural sustentable. s.l. s.l. : CLADES. CET. 1993. 192 p. diags., tpls.

VEGA MORENO, Víctor. ¿ Quién paga el desarrollo?: cuatro décadas de historia económica vivida. Tomo I- Quito. Ecuador: Corporación Editora Nacional. 1995 -242 p.

PUBLICACIONES SERIADAS

BOLETIN AGRO-ECOLOGICO. Seguridad alimentaria y producción. n. 44. Lima. Perú: Centro de Investigación, Educación y Desarrollo. CIED. octubre 1995. 40 p. diags., tpls.

BOLETIN BIBLIOGRAFICO. Biblioteca Iberoamericana. n. 44-45. México. México: FLACSO. enero-agosto 1995. 335 p.

BOLETIN DE RESUMENES ANALITICOS EN EDUCACION PARA ADULTOS. vol. 2. n. 1. Pátzcuaro. México: CREFAL. enero 1995.

CIRCULAR INFORMATIVA CREFAL-RED-MEX. Vol 2. No. 2. Abril-junio 1995. - Patzcuaro - México: CREFAL.

CUESTIONES ECONOMICAS. Banco Central del Ecuador. n. 25. Quito. Ecuador: junio 1995. diags., tpls.

CUESTIONES ECONOMICAS. Banco Central del Ecuador. n. 26. Quito. Ecuador: septiembre 1995. diags., tpls.

CHASQUI: REVISTA LATINOAMERICANA DE COMUNICACION. Cine: los primeros 100 años. Comunicación y salud. Periodismo deportivo. n. 51. Quito. Ecuador: CIESPAL. julio 1995. 100 p. ilus., tpls.

CHASQUI: REVISTA LATINOAMERICANA DE COMUNICACION. Periodismo y literatura. Siglo de la radio. Comunicación y desastres naturales. n. 52. Quito. Ecuador: CIESPAL. noviembre 1995. 100 p. ilus.

DEBATE AGRARIO. Análisis y Alternativas. - No. 22. octubre 1995. - Lima - Perú: Centro Peruano de Estudios Sociales. CEPES.

ECUADOR DEBATE. La política ya no es lo que era. n. 36. Quito. Ecuador: CAAP. diciembre 1995. 191 p. diags., tpls.

EUROPEAN JOURNAL OF DEVELOPMENT RESEARCH. International political economy of development. vol. 7. n. 2. Londres. Gran Bretaña: Frank Cass. diciembre 1995. 455 p.

FORO MUNDIAL DE LA SALUD. Revista Internacional de Desarrollo Sanitario. - Vol. 16. No. 1. 1995. - Ginebra - Suiza: OMS.

FORO MUNDIAL DE LA SALUD. Revista Internacional de Desarrollo Sanitario. - Vol. 16. No. 2. 1995. - Ginebra - Suiza: OMS.

INFORME. Informe estadístico de la actividad hidrocarburífera del país 1992.- Quito. Ecuador : Petroecuador. 1992. 164 p. diagrs., tbls.

LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW.- Vol. 30. No.3. 1994. New Mexico -US: University of New Mexico

NUOVA SOCIETA': REVISTA LATINOAMERICANA. ¿Cuáles fuerzas armadas? n. 138. Caracas. Venezuela: Nueva Sociedad. julio-agosto 1995. -174 p. ilus.

NUOVA SOCIETA': REVISTA LATINOAMERICANA. América Latina: la visión de los cinetistas sociales. n. 139. Caracas. Venezuela: Nueva Sociedad. setiembre-octubre 1995. 139 p. ilus., tbls.

NUOVA SOCIETA'. Computadoras, televisores y políticas. Indigenismo y zapatismo. n. 140. Caracas. Venezuela: Nueva Sociedad. noviembre-diciembre 1995. 169 p. ilus., tbls.

POBREZA URBANA Y DESARROLLO. Fondos de inversión social en América Latina. vol. 4. n. 9. Buenos Aires. Argentina: FICONG. abril 1995. 116 p. diagrs., ilus., tbls.

PUEBLOS INDIGENAS Y EDUCACION. Fiesta religiosa indígena en el Ecuador. n. 33-34. Quito. Ecuador: Ediciones Abya-Yala. Proyecto EBI. enero-junio 1995. 289 p.

REVISTA ANDINA. Población y economía: Andes, siglo XVIII. Doncella fecundada: un motivo etnoliterario andino. vol. 13. n. 1. Cusco. Perú: CBC. julio 1995. 304 p. diagrs., tbls.

REVISTA CASA DE LAS AMERICAS. vol. 36. n. 200. La Habana. Cuba. : Casa de las Américas. julio-septiembre 1995.

REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS. vol. 8. n. 15. Buenos Aires. Argentina: Editorial Universitaria. agosto 1994.

REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS. vol. 9. n. 17. Buenos Aires. Argentina: Editorial Universitaria. abril 1995.

REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS. vol. 9. n. 18. Buenos Aires. Argentina: Editorial Universitaria. junio 1995.

REVISTA INTERAMERICANA DE EDUCACION DE ADULTOS. vol. 2. n. 3. Pátzcuaro. México: OEA. CREFAL. CEDEFT. septiembre-diciembre 1994.

RURAL TER. REVISTA DE DESARROLLO RURAL ALTERNATIVO. Desarrollo sostenible en Amazonía: la colonización en cuestión. n. 13-14. - Paz. Bolivia: CICDA. 1995. 416 p. diagrs., tbls.

SOCIALISMO Y PARTICIPACION. - No. 71. septiembre 1995. - Lima - Perú: Ediciones Socialismo y Participación. CEDEP

SOCIALISMO Y PARTICIPACION. - No. 72. diciembre 1995. - Lima - Perú: Ediciones Socialismo y Participación. CEDEP

SINTESIS. REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES IBEROAMERICANAS. Desarrollo social en América Latina. n. 23. Madrid. España : Sociedad Editorial Síntesis. enero -julio 1995. 249 p. diagrs., ilus.

Debate Agrario

Vol. 11, No. 1, 1994

Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sustentable en la amazonia

Antonio Brack Egg (*)

La amazonia es depositaria de varios miles de especies de plantas y animales, conocidos por los pobladores locales, que están siendo "descubiertas científicamente" y analizadas para obtener nuevos compuestos químicos, especialmente en el rubro farmacológico. Experiencias recientes demuestran que diversas especies de plantas y animales, especialmente en los trópicos, contienen un enorme potencial de compuestos químicos. Productos naturales de los trópicos son fuentes de drogas contra el cáncer, la malaria, enfermedades parasitarias, desórdenes diarreicos, enfermedades infecciosas (como el SIDA), enfermedades cardiovasculares, enfermedades respiratorias, hepatitis, desórdenes mentales y otras enfermedades serias.

AMAZONIA, BIODIVERSIDAD Y BIOTECNOLOGIA

La cuenca amazónica y zonas aledañas de Venezuela, Guyana, Suriname y Guayana Francesa constituyen el **área de bosques tropicales más extensa de la Tierra**. Comprende cerca del 4,5% de la superficie emergida del planeta. Del total de 11,6 millones de km² de bosques tropicales mundiales, los países amazóni-

cos detentan cerca de 6 millones de km², o sea, más de la mitad.

Uno de los aspectos más importantes de la amazonia es su **resaltante diversidad biológica o biodiversidad** en forma de ecosistemas, especies y recursos genéticos. Se calcula que los bosques tropicales amazónicos podrían albergar más del 50% de las especies de flora y fauna de la tierra.

La amazonia alberga **varios miles de especies de plantas y animales**

(*) Doctor en Ciencias Naturales. Coordinador del Proyecto de Aprovechamiento Sustentable de la Biodiversidad Amazónica del PNUD con el Tratado de Cooperación Amazónica.

que son utilizadas para diversos fines, entre ellos para alimento, aceite, fibras, madera, leña, carbón, aromas perfumes, medicinales, anticonceptivos, alucinógenos y estimulantes, entre otros. El Perú posee 3.140 especies de plantas utilizadas por los pobladores, de las cuales 1.005 son cultivadas; 682 alimenticias, y 1.044 medicinales, entre muchas otras (Cuadro No. 1).

Investigaciones recientes demuestran el gran **potencial de plantas y animales amazónicos** para la obtención de nuevas drogas y principios activos con fines farmacológicos, pesticidas y sicotrópicos. Los ejemplos más recientes se refieren a la curarina (obtenida del curare), la taspina (obtenida de la sangre de drago o de grado) y la epibatidina (obtenida de un anfibio de Ecuador). Se han registrado centenares de especies de plantas y animales con potencial farmacológico, que están siendo investigadas aceleradamente para el aislamiento de principios activos, especialmente en los países industrializados.

De la cuenca también son originarias **cerca de 100 especies de plantas domesticadas durante la época precolombina**, muchas de las cuales se han extendido a otras zonas tropicales y subtropicales del mundo y que constituyen una importante producción a nivel mundial de alimentos, productos industriales y otros. Los ejemplos más ilustrativos son el maní, la piña, el cacao, la papaya, el achiote, el caucho, la vainilla, varios frijoles, la yuca y el camote, entre otros. Los parientes silvestres y la variedad genética de estas especies se encuentran en la cuenca amazónica y los países productores de los mismos tienen necesidad de recu-

rrir a este material genético amazónico para desarrollar nuevas variedades resistentes a las plagas o más productivas.

Gran parte del **conocimiento sobre las plantas y animales útiles y de las variedades de las especies domesticadas está en los grupos indígenas amazónicos** y en sus tierras. Los estudios etnobotánicos de los últimos 40 años han demostrado que los grupos indígenas conocen, usan y cultivan miles de especies de plantas amazónicas, algunas de ellas con decenas de variedades, (Ver Cuadro No. 1).

Los países amazónicos no han dado importancia suficiente al potencial de la biodiversidad en sus territorios y aún no han descubierto el valor de la misma para lograr un desarrollo económico, social y ecológico sustentable. Los modelos de desarrollo implantados en la región más bien se han dedicado a importar recursos genéticos desde fuera, en lugar de aprovechar el potencial existente. Las acciones emprendidas de desarrollo están produciendo una erosión genética acelerada, cuyas consecuencias serán catastróficas para el futuro de la región, de los países y de la humanidad.

POLITICAS RELACIONADAS CON LA BIODIVERSIDAD EN LA CUENCA AMAZONICA

El Tratado de Cooperación Amazónica

El tratado de Cooperación Amazónica, suscrito en 1978 entre ocho países (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela), tiene como objetivo principal **"realizar esfuerzos y acciones conjun-**

tas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios" (Art. 1).

El Tratado también estipula que "para tal fin, intercambiarán informaciones y concertarán acuerdos y entendimientos operativos, así como los instrumentos jurídicos pertinentes que permitan el cumplimiento de las finalidades del presente Tratado" (Art. 1, Parágrafo único).

El mismo Tratado estipula que "el aprovechamiento de la flora y de la fauna de la Amazonia sea planificado, a fin de mantener el equilibrio ecológico de la región y preservar las especies" (Art. VII), para lo cual se decide "promover la investigación científica y el intercambio de informaciones y de personal técnico entre las entidades competentes de los respectivos países, a fin de ampliar los conocimientos sobre los recursos de la flora y de la fauna de sus territorios" (Art. VII, a) y "establecer un sistema regular de intercambio adecuado de informaciones sobre las medidas de conservación que cada Estado haya adoptado o adopte en sus territorios amazónicos, los cuales será materia de un informe anual presentado por cada país" (Art. VII, b).

Los países también acordaron "establecer estrecha colaboración en los campos de la investigación científica y tecnológica con el objeto de crear condiciones adecuadas para

acelerar el desarrollo económico y social de la región" (Art. IX). Esta colaboración podrá hacerse en forma de "realización conjunta y coordinada de programas de investigación y desarrollo" (Art. IX, Parágrafo Primero, a); "creación y operación de instituciones de investigación o de centros de perfeccionamiento y producción experimental" (Art. IX, Parágrafo Primero, B), y "organización de seminarios y conferencias, intercambio de informaciones y documentación, y organización de medios destinados a su difusión" (Art. IX, Parágrafo Primero, C).

El Tratado también acordó en que "las Partes Contratantes cooperarán en el sentido de lograr la eficacia en las medidas que se adopten para la conservación de las riquezas etnológicas y arqueológicas del área amazónica" (Art. XIV)

La Declaración de Manaus de los Presidentes Amazónicos

Los presidentes de los Países Amazónicos, en su II Reunión en Manaus (10 y 11 de Febrero de 1992), adoptaron la Declaración de Manaus sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que incluye aspectos muy importantes relacionados con la biodiversidad y la biotecnología. El contenido de la Declaración de Manaus expresa un consenso de los países amazónicos en lo referente a políticas regionales.

En lo referente a diversidad biológica y biotecnología la Declaración acordó lo siguiente:

1. Los recursos biológicos son indiscutiblemente recursos naturales de

cada país que, por lo tanto, ejercen sobre ellos su soberanía. Se hace necesaria una acción inmediata para promover la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica. Esas actividades deben, así, ser realizadas por los países también con el apoyo de la cooperación internacional basada en acuerdos intergubernamentales.

2. Es fundamental reconocer los derechos de los países donde se origina la diversidad biológica, incluyendo especialmente los recursos genéticos y, para ello, es absolutamente necesario adoptar y respetar sistemas adecuados de registros, reglamentación y control.

3. Es necesaria la cooperación entre los países desarrollados y los países ricos en recursos biológicos, especialmente para el fortalecimiento de las instituciones locales capacitadas para la investigación. Los esfuerzos nacionales de investigación, recolección de información y monitoreo deben contar con el apoyo de la comunidad internacional.

4. Se debe dar más énfasis a la utilización y el desarrollo sustentable de estos recursos que a su simple conservación, a fin de maximizar y difundir sus beneficios.

5. La conservación de la diversidad biológica debe tener carácter integral, privilegiando las áreas protegidas y las áreas que establezca la zonificación económica y ecológica. Es importante la cooperación regional al respecto, y un ejemplo notable es el programa de zonificación ecológica y económica concebido y desarrollado en el ámbito del Tratado de Cooperación Amazónica.

6. La investigación in situ y ex situ en los países de origen debe ser especialmente apoyada y estimulada. Además se hace necesaria la cooperación internacional para el mantenimiento de bancos genéticos.

7. La diversidad biológica y la biotecnología mantienen una relación intrínseca, que constituye una de las oportunidades más claras de desarrollo sustentable. La biotecnología depende en alto grado de la conservación de los recursos genéticos y biológicos, especialmente en los países en desarrollo ricos en diversidad biológica.

8. Es necesario valorar y proteger los métodos tradicionales y el conocimiento de las poblaciones indígenas y de las comunidades locales. Su participación en los beneficios económicos y comerciales del aprovechamiento de la diversidad biológica es necesaria para asegurar su desarrollo económico y social.

9. Es inequívoco nuestro interés en el éxito de las negociaciones para una Convención sobre Diversidad Biológica; ésta debe reflejar la relación indispensable entre el acceso a los recursos de la biodiversidad y el acceso, en particular, a la biotecnología que se origina de ella, así como a la tecnología necesaria para su conservación.

10. El acceso a los recursos de la diversidad biológica debe incluir, necesariamente, aquellos que son fruto de la biotecnología, así como los recursos silvestres y cultivados. Es necesario la cooperación internacional para el desarrollo endógeno de la investigación en biotecnología en los países donde se originan los recursos biológicos.

Convención sobre Diversidad Biológica

Todos los países amazónicos firmaron, durante la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD-1992), la Convención sobre Diversidad Biológica y el Programa 21. La Convención establece normas internacionales y responsabilidades de los países en aspectos claves de la biodiversidad, especialmente:

1. Identificación y monitoreo de la biodiversidad: identificar los componentes; monitorearlos; identificar procesos de impacto negativo; mantener y organizar bases de datos (Art. 7).

2. Conservación in situ: áreas protegidas y su gestión; regular la introducción de especies foráneas; mantener y proteger los conocimientos de las poblaciones locales (Art. 8).

3. Conservación ex situ: colecciones biológicas y bancos genéticos (Art. 9)

4. Uso sustentable de los componentes de la biodiversidad (Art. 10).

5. Investigación y capacitación (Art. 12).

6. Educación y conciencia pública (Art. 13).

7. Control y minimización de impactos negativos (Art. 14).

8. Acceso a los recursos genéticos (Art. 15).

9. Acceso a la tecnología y transferencia (Art. 16).

10. Intercambio de información; cooperación técnica y científica; manipuleo de la biodiversidad; recursos y mecanismos financieros (Arts. 17, 18, 19, 20 y 21).

La implementación de esta Convención es un compromiso serio asumido

por los países y la comunidad internacional.

Propuesta del Acuerdo de Cartagena

De conformidad con lo previsto en la Decisión 313 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, y la propuesta de Venezuela, la Comisión está por aprobar un Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtenedores de Variedades Vegetales.

Los objetivos de la Decisión son:

a. Reconocer y garantizar un derecho al obtentor de nuevas variedades vegetales mediante el otorgamiento de un certificado en el área andina.

b. Fomentar las actividades de transferencia de tecnología al interior de la región y fuera de ella.

La necesidad de un acuerdo común de los países del Acuerdo de Cartagena en lo referente a los recursos genéticos, biotecnología e ingeniería genética es una de las necesidades más urgentes, porque estos países son depositarios de un gran número de recursos genéticos de reconocida importancia actual y futura.

La propuesta de Decisión no incluye los últimos acuerdos internacionales firmados por los países, a saber:

a. Convención sobre Diversidad Biológica. Firmada por todos los países andinos durante CNUMAD-92 (Río de Janeiro, 1992) y ratificada por el Ecuador y en proceso de ratificación por otros países.

Esta Convención incluye aspectos específicos referidos a diversidad biológica, biotecnológica y propiedad intelectual (Arts. 25 y 16)

Por ejemplo, ratifica un principio, que debe ser recogido en la propuesta, y que se refiere al acceso legal de los recursos genéticos, es decir, en base a la soberana legislación de cada país. De esto se infiere que si un tercer país obtiene un recurso genético no en forma legal y se genera una patente, ésta no debe ser reconocida por el país de origen.

b. Programa 21. Igualmente firmado por los países en CNUMAD-92.

La propuesta de Decisión no cubre, en absoluto, el panorama de necesidades de los países de proteger su diversidad biológica, especialmente en los siguientes aspectos:

a. Sólo se refiere a variedades vegetales.

b. No incluye las grandes posibilidades de desarrollar nuevas formas/razas de animales, especialmente camélidos sudamericanos (alpaca, llama), cobayos o cuyes, pato criollo (*Cairina noschata*), insectos benéficos para control biológico y otros.

c. No incluye absolutamente nada en lo referente a microorganismos (hongos, bacterias, virus, algas, etc). Este aspecto está desarrollándose aceleradamente para beneficio de la agricultura y el control de plagas, por ejemplo.

d. No están explícitos en el texto los aspectos referentes a ingeniería genética, cuyos avances actuales son muy notables. Debería haber una referencia a la obtención de nuevas "formas específicas" de cruce de especies diversas, aún de géneros y familias distintas mediante la alteración y transferencia de genes.

e. No hace ninguna referencia a la obtención de nuevos compuestos químicos o principios activos, especialmente en lo referente a la farmacología,

en base a las plantas y animales de los países. Esto es de extrema y urgente importancia actual, porque en los países desarrollados se están generando patentes de principios activos obtenidos de plantas y animales de los países andinos.

Algunos ejemplos pueden ser ilustrativos: (i) De una rana de Ecuador los Institutos nacionales de Salud de USA han obtenido la epibatidina, principio activo 300 veces más efectivo contra el dolor que la morfina, y que se está patentando en USA; (ii) De la savia del *Croton* (sangre de grado o de drago) se ha aislado la taspina, excelente cicatrizante; (iii) Del curare se ha obtenido la curarina, y (iv) Los Institutos Nacionales de Salud de USA están haciendo el "screening" de unas 1.500 plantas por año.

f. No hace ninguna referencia ni trata de proteger los derechos intelectuales de los agricultores/productores locales y de los grupos indígenas, que son depositarios de inmensos recursos genéticos.

Hasta el presente, lo que se conoce de variedades de plantas útiles proviene en gran parte de lo que han desarrollado en miles de años los pobladores indígenas. Los profesionales y los organismos especializados, casi exclusivamente, se han dedicado a recolectar las variedades locales. Por ejemplo, las más de 3.000 variedades de papa conocidas del área andina son colecciones y no desarrolladas en los laboratorios.

La propuesta de Decisión, por razones éticas y prácticas, debe considerar los aspectos referidos a los grupos humanos locales, que han desarrollado y poseen variedades. De otra manera, se produciría un saqueo despia-

dado de esos recursos y sin beneficios para los pobladores.

Tal como está concebida, la propuesta de Decisión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena no cubre las necesidades de los países en dos aspectos:

a. Al interior de los países, porque sólo se refiere a variedades vegetales y no considera los derechos de los productores, desde indígenas hasta agricultores.

b. Al exterior de los países, porque desconoce la agresiva posición de los países industrializados en lo referente a patentes, biotecnología, ingeniería genética y otros aspectos.

La propuesta de Decisión debe ser concordada con la Convención de Diversidad Biológica (CNUMAD-92) y otros acuerdos internacionales.

La propuesta de Decisión debe ser ampliada y cubrir áreas no consideradas y de urgente necesidad para los países, especialmente en los siguientes aspectos:

a. Formas/razas animales.

b. Los microorganismos.

c. Nuevas formas interespecíficas en base a la ingeniería genética.

d. Aspectos referentes al control biológico de plagas y enfermedades.

e. Nuevos compuestos químicos y principios activos, obtenidos en base a plantas y animales.

f. Garantizar los derechos intelectuales de los pobladores locales, tanto indígenas como otros.

Este asunto debe ser consultado con especialistas de los países y lo recomendable sería que la Comisión del Acuerdo de Cartagena fomentara un debate amplio al respecto.

SITUACION ACTUAL DE LA BIODIVERSIDAD Y DE LA BIOTECNOLOGIA

A nivel de los países amazónicos

Avances logrados

La biodiversidad es una fuente importante de productos para el **autoabastecimiento** de las poblaciones locales de la Amazonia y la importancia económica de los mismos supera ampliamente los ingresos obtenidos por la exportación de productos derivados de la misma biodiversidad. Algunos ejemplos son muy ilustrativos.

a. Los pobladores urbanos y rurales de la cuenca consumen alrededor de 280.000 TM de pescado al año. La ciudad de Iquitos consume cerca de 13.500 TM y la de Manaus cerca de 91.000 TM. Esta contribución en proteínas es muy importante para las poblaciones amazónicas.

b. El consumo de carne de animales silvestres supera en algunos países al consumo de carne de res en la cuenca, como es el caso del Perú, donde el consumo anual de esta carne llega a más de 13.000 TM.

c. Otros alimentos provenientes de la biodiversidad son importantes en algunas zonas amazónicas, como en Iquitos, donde se consumen frutas de cerca de 160 especies nativas. En esta ciudad sólo el consumo de frutos de la palmera aguaje (*Mauritia*) supera las 12 TM mensuales.

d. Muchos otros productos de la biodiversidad son utilizados a nivel local. Tal es el caso del Perú, donde se utilizan cerca de 3.140 especies de plantas nativas para fines medicinales, alimen-

ticios, madera, leña, carbón, construcciones, fibras y otros fines.

Los países amazónicos han hecho también un tremendo esfuerzo para establecer **áreas protegidas** para la conservación de la biodiversidad y las culturas indígenas. Las áreas protegidas estrictas (Parques Nacionales y similares) llegan a cerca de 46 millones de hectáreas y las áreas reservadas de uso directo (bosques nacionales, tierras indígenas, reservas extractivistas y similares) superan las 140 millones de hectáreas. Las tierras adjudicadas a los grupos indígenas superan ya las 110 millones de hectáreas.

Otro avance notable lo constituyen **instituciones** ubicadas en la Amazonia y cuyo objetivo es la investigación y el desarrollo de tecnologías. Las más destacables son el Museo Goeldi (Belem), el IMPA (Manaus), la EMBRAPA - CENARGEN con sus estaciones en Belem y Manaus (Brasil), el IAP (Iquitos), el CAIAH de SADA-Amazonas (Venezuela) y varias universidades (Belem, Amazonas, Porto Belho, Acre, Iquitos, Pucallpa, Tarapoto, Tingo María, Florencia, etc).

A través del Comité Internacional de Recursos Genéticos de Plantas (IBPGR), promovido por la FAO, los países han establecido instituciones o dependencias para la investigación, la conservación y el intercambio de recursos genéticos de las plantas domésticas. Las principales instituciones son el Centro Nacional de Recursos Genéticos (CENARGEN, Brasil); el ICA (Colombia), el INIAA (Perú); el INIAP (Ecuador); el IBTA (Bolivia), entre otros. El Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), apoya, entre otras instituciones, el Centro Internacional de Agricultura Tropical

(CIAT, Colombia) y al Centro Internacional de la Papa (CIL, Perú).

Existe una nutrida **información etnobiológica** en la cuenca relacionada con el conocimiento indígena de la flora, la fauna, sistemas de manejo y utilización de la biodiversidad y recursos genéticos. Esta información se encuentra dispersa y aún no se ha llegado a sintetizar.

A pesar que la **exportación de productos de la biodiversidad** no constituye, por ahora, un rubro económico de gran importancia en la cuenca, para algunos países tiene cierta importancia. Se calcula que la exportación de productos de la biodiversidad (madera, castaña, jebe, achiote, etc) de Brasil supera los mil millones de dólares al año y la exportación de madera y castaña en Bolivia llega a los 80 millones de dólares anuales.

Algunos países han hecho avances interesantes en lo relacionado al **aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y los recursos genéticos amazónicos**, y cuentan con experiencias positivas en varios aspectos.

Brasil tiene avances importantes en el mapeo de la biodiversidad y en trabajos con recursos genéticos a través del INPA, CENARGEN y Museo Goeldi. Son reconocidos en todo el mundo los trabajos sobre pijuayo o pupunha (*Bactris gasipaes*), sobre frutas tropicales amazónicas y sobre pesquerías. Además cuenta con adelantos en aislamiento de principios activos y criaderos de caimanes. En este país las experiencias sobre extractivismo, a través de las Reservas Extractivistas, son importantes y están abriendo posibilidades interesantes de uso sustentable de la biodiversidad por los pobladores locales.

Perú ha logrado avances en la cría y reproducción en cautiverio de primates con fines biomédicos a través del Proyecto Peruano de Primatología (Iquitos); en la reproducción de especies de peces amazónicos (IVITA, Pucallpa), y en las investigaciones sobre sistemas tradicionales de uso de la biodiversidad.

Colombia, además de un exhaustivo inventario de la flora, cuenta con avances sobre cría y reproducción de tortugas acuáticas (*Podocnemis*), de lagartos y otras especies, entre ellas de palmeras.

Los problemas

Los principales problemas en la cuenca en lo relacionado con la biodiversidad se pueden agrupar a nivel de los países y a nivel regional.

1. A nivel de los países el principal problema es la **falta de reconocimientos y de decisiones sobre las posibilidades que ofrece la biodiversidad** para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas amazónicos, sin destruirlos o alterarlos drásticamente, es decir, el cómo aprovechar la "Amazonia de pie".

Este problema tiene que ver con aspectos de **rescatar sistemas de uso tradicionales**, modernizarlos y difundirlos para su ejecución por las mismas poblaciones locales. El esfuerzo de sintetizar los conocimientos y las experiencias locales es vital en este sentido, además del desarrollo de sistemas nuevos adecuados al ambiente de la región. Esto implica un estrecho trabajo entre entidades oficiales, encargadas de la ciencia y la tecnología, con los pobladores locales y las em-

presas privadas, en el sentido más amplio.

El otro aspecto del problema se refiere a las **decisiones para encaminar el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad**. Mucho se ha insistido más bien en vedar el uso de recursos, antes que en fomentar su manejo y aprovechamiento sustentable. Por ejemplo, en varios países las vedas de especies de flora y fauna, con posibilidades de exportación en vivo o como productos elaborados, no han sido acompañados por iniciativas de establecer cultivos, criaderos o acciones similares para beneficio de los pobladores de la región.

2. A nivel de cuenca no se comprende aún en forma suficiente que la **conservación y el aprovechamiento de la biodiversidad tiene aspectos regionales globales**, que los países en forma individual no pueden resolver.

En primer lugar, es necesario comprender que una gran parte de la biodiversidad amazónica, especialmente los recursos genéticos y las plantas con gran potencial farmacológico, no es exclusiva de un solo país sino que se trata de **recursos compartidos**. Esto implica que su conservación y el reconocimiento de derechos intelectuales de los pobladores amazónicos debe afrontarse en forma conjunta con acuerdos regionales. La salida de recursos genéticos, por ejemplo, puede estar muy bien legislada en un país, más no en el vecino, lo que permite la fuga de recursos hacia afuera sin ningún beneficio para los pobladores y los países.

En segundo lugar, poco se ha explotado la **cooperación y el intercambio de experiencias entre los países de la cuenca misma**. Más bien cada

cual en forma individual ha tratado de buscar la cooperación externa del Norte, buscando soluciones desde fuera de la región. Sin embargo, a nivel de los países de la cuenca existen experiencias y avances, que permiten una cooperación Sur-Sur.

En tercer lugar, los países de la cuenca no han aprovechado el potencial que ofrece el formar un **frente común** para ciertos aspectos relacionados con los países industrializados. La Declaración de Manaus de los Presidentes de los Países Amazónicos ha sido un intento muy interesante, pero que no ha tenido una difusión amplia a nivel mundial. Ante el avance agresivo de la industria farmacéutica internacional para obtener nuevas drogas en base a la biodiversidad amazónica, **el lograr un consenso regional será imprescindible para no perder recursos y posibilidades importantes para el desarrollo de los países y de los territorios amazónicos.**

Finalmente, los países más bien han cerrado posibilidades antes que fomentar formas de uso para beneficio de los pobladores locales. Han predominado las vedas y prohibiciones, antes que el fomento de inversiones en manejo, cultivo y cría de las especies.

A nivel global

A nivel mundial la biodiversidad está adquiriendo cada vez más importancia, especialmente en tres aspectos: recursos genéticos; obtención de nuevos compuestos químicos, y productos para fines cosméticos y relacionados.

Recursos genéticos

La importancia de los **recursos genéticos de las plantas domésticas** es cada vez mayor en lo referente a las especies y variedades silvestres y primitivas de las plantas cultivadas como el maíz, el trigo, la cebada, la papa, el arroz, el tomate y otros (cacao, papaya, achiote, vainilla, etc.).

Este aspecto de los recursos genéticos cuenta con una **red internacional** a través de la FAO y el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). De esta red de 13 instituciones tienen su sede en América Latina el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT, Cali, Colombia), el Centro Internacional de la Papa (CIP, Lima, Perú) y el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT, El Batán, México).

El **Consejo Internacional de Recursos Genéticos** (IBPGR, Roma, FAO) está dando importancia creciente a los recursos fitogenéticos de América Latina y cuenta con una oficina para América del Sur en el CIAT; una Unidad de Manejo de Semillas (SHU) en el CATIE, Costa Rica, y Estudios Taxonómicos y Ecogeográficos en Cucurbitáceas en la UNAM de México. El IBPGR fomenta programas nacionales, regionales e internacionales sobre recursos genéticos y apoya acciones de (i) caracterización, evaluación y documentación; (ii) intercambio de germoplasma; (iii) capacitación e investigación; (iv) redes de trabajo por cultivos; (v) relaciones interinstitucionales, y (vi) publicaciones.

Otras instituciones también están involucradas en los recursos genéticos, como el **Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)**, que ha establecido un Programa Cooperativo de Investigación y Transferencia de Tecnología para los Trópicos Sudamericanos (PROCITROPICOS), que tiene su sede en Brasilia. El PROCITROPICOS promueve 15 proyectos de los cuales tienen relación directa con recursos de la biodiversidad:

- El proyecto -Red TROPIGEN: recursos genéticos amazónicos.
- El proyecto -Rescate de la diversidad genética: apoyo a la constitución de colecciones amazónicas;
- El proyecto -Bactris gasipaes: evaluación, mejoramiento y manejo sostenible;
- El proyecto -Yuca: constitución de una base cooperativa de datos, y
- El proyecto -Cacao: mejoramiento y manejo sostenible.

Las acciones del IBPGR y del IICA-PROCITROPICOS se sobreponen en varios campos.

El IBPGR promueve el **intercambio irrestricto de germoplasma a nivel mundial**, en base al principio del beneficio mutuo. Su preocupación principal está centrada en los recursos genéticos de las plantas cultivadas de distribución mundial (trigo, cebada, maíz, papa, camote, maní, cucurbitáceas, ajíes, tomate, yuca y frijoles, entre otras). Por el principio de intercambio irrestricto de germoplasma, no ha desarrollado iniciativas y preocupaciones por los derechos intelectuales de los pobladores locales y una recompensa por los beneficios económicos derivados del uso del germoplasma nuevo.

Los **recursos genéticos tienen valor económico** y significan beneficios económicos para los países que los usa especialmente los países desarrollados que, al estar más adelantados en la biotecnología, aprovechan el germoplasma de los países en desarrollo para mejorar variedades cultivadas y, en muchos casos, patentan nuevas variedades o procesos biotecnológicos.

Especies silvestres de papas y tomates, que han servido para mejorar o producir nuevas variedades en el Norte, significan anualmente centenares de millones de dólares a esos países, con la única recompensa para los países originarios que dicho germoplasma, si no ha sido patentado, es de libre circulación a nivel mundial.

En lo referente a los **recursos genéticos amazónicos de plantas cultivadas y silvestres** de utilidad actual y con potencial futuro se debe tener muy en cuenta lo siguiente.

a) La amazonia y áreas periféricas son depositarias de importantes recursos fitogenéticos, tanto de plantas domesticadas como silvestres con potencial.

Algunas especies de plantas domésticas de origen amazónico se han extendido por el mundo y el germoplasma se encuentra en la región, en forma de las especies silvestres y variedades. Los países extra-amazónicos recurren y deben recurrir al germoplasma amazónico para mejorar sus cultivos.

Hay muchas otras especies de plantas domésticas amazónicas que aún no han salido de la región y que pueden tener un potencial mundial al futuro. Para este caso el gran interrogante es si se va a dejar salir este material sin ninguna recompensa para los

pobladores locales, que las cultivan y conocen, y para los países.

b) Los procesos históricos pasados nos indican que los países industrializados han obtenido el material aún en forma ilegal. Es muy ilustrativo el caso del caucho, cuyas semillas fueron robadas de Brasil, en contra de disposiciones expresas de este país. En la actualidad, significativas cantidades de germoplasma está saliendo de los países amazónicos en forma subrepticia (tomates, papas, olluco, oca, solanáceas, etc.), amparado en el intercambio irrestricto de germoplasma a nivel mundial y apoyado a través del IBPGR.

Nuevos compuestos químicos

La amazonia es depositaria de varios miles de especies de plantas y animales, conocidos por los pobladores locales, que están siendo "descubiertas científicamente" y analizadas para obtener nuevos compuestos químicos, especialmente en el rubro farmacológico. **Experiencias recientes demuestran que diversas especies de plantas y animales, especialmente en los trópicos, contienen un enorme potencial de compuestos químicos.** Productos naturales de los trópicos son fuentes de drogas contra el cáncer, la malaria, enfermedades parasitarias, desórdenes diarréicos, enfermedades infecciosas (como el SIDA), enfermedades cardiovasculares, enfermedades respiratorias, hepatitis, desórdenes mentales y otras enfermedades serias.

Estos nuevos compuestos químicos son de **importancia estratégica para la industria farmacológica mundial**, cuya base está en los países industrializados, especialmente en USA. La industria farmacológica mundial es un

negocio que oscila alrededor de los US\$ 400 mil millones anuales y enfrenta actualmente una crisis seria de obtención de nuevas drogas, especialmente para afrontar enfermedades a nivel mundial en el campo del SIDA, varios tipos de cáncer y otras de origen psíquico. Un aspecto de la crisis es el agotamiento de las posibilidades de recombinación de las drogas sintéticas existentes en el mercado y el alto costo de los procesos químicos y las pruebas requeridas antes de poder introducir las comercialmente. Se calcula que el costo por droga sintética está alrededor de US\$150 millones y el tiempo promedio requerido es de siete años.

Ek "screening" de principios activos de plantas y animales es mucho más rápido y menos costoso, especialmente cuando se cuenta con la información sobre los usos tradicionales de las especies en base a estudios etnobotánicos y aprovechando el conocimiento tradicional de los pueblos nativos.

Existe una verdadera **avalancha mundial**, especialmente desde USA, para obtener información etnobotánica (incluyendo los procesos técnicos utilizados por los indígenas) y muestras de las plantas para hacer el análisis (screening) y aislar productos químicos activos para la cura de enfermedades, especialmente del SIDA, cáncer y psíquicas.

Este gran interés por nuevos productos químicos y, por obtener en la forma más fácil los recursos de biodiversidad del tercer mundo, ha llevado a que **USA no firme la Convención sobre Biodiversidad** preparada con ocasión de UNCED-92.

Esta carrera internacional para acceder a los recursos de la biodiversidad está liderada por los **Institutos Na-**

cionales de Salud (National Institutes of Health - NIH), el Instituto Nacional de Salud Mental (National Institute of Mental Health - NIMH), la Fundación Nacional para la Ciencia (National Science Foundation - NCF), la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y la industria farmacéutica de USA.

Estas organizaciones han lanzado en junio de 1992 un programa de biodiversidad y desarrollo de drogas a través de **Grupos Cooperativos Internacionales de Biodiversidad (International Cooperative Biodiversity Groups - ICBG)** bajo la administración del Centro Internacional Fogarty (Fogarty International Center - FIC).

a) El objetivo de los ICBG está dirigido a i) abordar los aspectos interdependientes de la conservación de la biodiversidad; ii) promocionar un crecimiento económico sustentable; y iii) mejorar la salud humana en lo referente al descubrimiento de drogas contra el cáncer, enfermedades infecciosas incluyendo el SIDA, enfermedades cardiovasculares, desórdenes mentales, y enfermedades prioritarias para los países en desarrollo.

b) Un ICBG puede estar integrado por varias instituciones, una de las cuales debe ser de un país en desarrollo, pero la institución líder del grupo debe estar en USA y recibe los fondos para todo el grupo. El grupo puede contar con un Comité Asesor, cuyo director debe ser de USA.

c) Las actividades prioritarias de los ICBG son: i) Descubrir, aislar y evaluar preclínicamente agentes de recursos naturales para tratar o provenir cáncer, enfermedades infecciosas mentales y otras enfermedades de importancia en los países en desarrollo; ii)

Promover inventarios de la diversidad biológica y desarrollar acciones de colección, producir documentación del material colectado, y asegurar el acceso de todos los datos a cualquier persona o entidad, aunque no pertenezca al grupo; iii) Apoyar acciones de capacitación, incluyendo el mejorar la experiencia de campo de científicos norteamericanos, y iv) Mejorar la infraestructura científica en los países en desarrollo.

d) Existen varios **aspectos novedosos** en el programa ICBG: i) Se prevé la **participación en los derechos de patente y la protección de la propiedad intelectual**. La participación en los derechos de patente puede ser a favor de instituciones o grupos de pobladores de los países en desarrollo de donde provenga el material, siempre a través de los ICBG. ii) El **desarrollo de drogas** es el principal producto de los ICBG. El conocimiento indígena, para llegar a ellas, es importante y debe preverse una participación en los beneficios. Es condición indispensable que el líder del grupo provea toda la información al coordinador científico USA. iii) Conservación de la biodiversidad comprende apoyar al país de origen para establecer políticas y programas; realizar inventarios, y mejorar la valoración de la biodiversidad. iv) Mejorar el crecimiento económico de los países de origen a través del manejo de la biodiversidad.

Esta iniciativa es, ciertamente, la más interesante en lo referente a la biodiversidad en los últimos años, porque introduce aspectos novedosos. Desde una visión del Norte hacia los países proveedores de recursos de la biodiversidad no se puede esperar más.

Sin embargo, vuelve a ratificar algunos **puntos claves**: i) Se busca la información en los países tropicales para facilitar el trabajo de desarrollo de drogas en el país industrializado. ii) El país de origen recibe alguna recompensa o beneficio de las patentes (que son del Norte) y se reconoce la propiedad intelectual. iii) Todo el esfuerzo está dirigido a tener acceso a los recursos de la biodiversidad, en este caso nuevas drogas. iv) No se reconoce el principio de la propiedad sobre los recursos de los países en desarrollo. v) Ante la debilidad en biotecnología de los países en desarrollo, el país industrializado será el primer beneficiario.

Productos cosméticos y otros

Otro rubro de interés actual en la biodiversidad es el de **productos cosméticos y relacionados** (aromas, perfumes, aceites, etc). Empresas cosméticas y relacionadas del Norte generan una demanda creciente sobre ciertos productos naturales de las zonas tropicales y las comercializan con la etiqueta de "productos de los bosques tropicales".

Las empresas privadas que se dedican a esta actividad son de dos tipos; unas hacen participar en las ganancias a las poblaciones locales, derivando una parte de sus beneficios, y otras son estrictamente comerciales. Esta actividad ha dado origen a nuevas empresas internacionales.

DECISIONES DE LOS PAISES AMAZONICOS

Decisiones urgentes

Los países amazónicos, que todos son miembros del Tratado de Cooperación Amazónica, afrontan un **reto decisivo para aprovechar los recursos de la biodiversidad** en función del desarrollo social, económico y ambiental de sus países y de los pobladores de sus respectivos territorios amazónicos. Este reto implica **decisiones urgentes en el futuro próximo**, que en algunos casos deben ser concertados a nivel de la cuenca, por su interés común.

La demora en las decisiones puede traer como consecuencia que los países industrializados ganen la carrera del aprovechamiento de los recursos de la biodiversidad amazónica, para fortalecer su posición económica, y que la retribución para los países amazónicos sea mínima, con claras **desventajas tecnológicas y económicas**, y en desmedro del desarrollo de los pobladores de la región y de los países.

Prioridades

La **prioridad general** deberá estar orientada al aprovechamiento de la biodiversidad, en forma sustentable, mediante el desarrollo de la capacidad nacional y regional en biotecnología y manejo de esos recursos para beneficio local, nacional y regional.

Las prioridades específicas deberían estar orientados a lo siguiente:

1. Orientar el aprovechamiento de la biodiversidad como una alternativa para el uso de los ecosistemas amazónicos sin destruirlos, especialmente para las importantes áreas que aún no han sido intervenidas para fines agropecuarios y que constituyen cerca del 89% de la superficie regional.
2. Desarrollar capacidad científica y tecnológica nacional y regional.
3. Concertar políticas, estrategias y acuerdos regionales para afrontar el avance de los países industrializados y la carrera por la posesión de los recursos de la biodiversidad.
4. Orientar el aprovechamiento de la biodiversidad para beneficio prioritario de los pobladores amazónicos de los respectivos países, tanto a nivel local como a nivel regional.

La biodiversidad como una alternativa para el desarrollo sustentable amazónico

Los recursos de la biodiversidad, entre otros, ofrecen una oportunidad única a los países para el **desarrollo de la región desde una nueva perspectiva**, que es la del aprovechamiento de los ecosistemas forestales y acuáticos sin destruirlos y alterarlos drásticamente, como es el caso de los sistemas agrícolas y pecuarios promovidos en el pasado. En este sentido, a través de su aprovechamiento se promovería el desarrollo de la "Amazonia de pie", sin desmedro de beneficios económicos y sociales para los países en sus respectivos territorios amazónicos.

Esta alternativa no es algo nuevo en la región amazónica y **existen nu-**

merosas experiencias locales al respecto.

1. Aprovechamiento de los recursos hidrológicos, especialmente pesqueros, es un rubro no despreciable en la región y contribuye con el aporte de cerca de 280.000 TM de pescado para el autoabastecimiento de los pobladores rurales y urbanos en toda la cuenca. Este rubro genera ocupación e ingresos para decenas de miles de pobladores en toda la cuenca y ha merecido escasa atención de los países.

2. El aprovechamiento de recursos madereros constituye en la región un renglón no despreciable, especialmente en algunos países como Brasil y Bolivia.

3. El aprovechamiento de productos forestales distintos a la madera es una actividad de cierta importancia local, como es el caso de la castaña o nuez de Brasil para Brasil, Bolivia y Perú.

4. El aprovechamiento de especies de la fauna silvestre de los bosques, como productora de carne y cueros, es una actividad importante a nivel local. El consumo de carne silvestre supera en algunas zonas a la producción de carne de vacuno.

El **potencial de desarrollo** del aprovechamiento manejado de la biodiversidad es muy interesante en la Amazonia y aún no ha merecido la atención de los países en sus políticas y estrategias de desarrollo. Algunos aspectos a considerarse seriamente son:

1. **La acuicultura** en base a especies de peces nativos amazónicos. En varios países (Brasil, Colombia y Perú) se ha desarrollado tecnología, pero no es transferido a la empresa privada para la producción económica. El potencial de la cría de especies con fi-

nes alimenticios y ornamentales (acuáticos) debe ser considerado, tanto para los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales. Ciertamente, algunas especies productoras de carne (como el paiche o pirarucú, entre otras) son no sólo de interés local y regional, sino también internacional.

2. Los criaderos de especies acuáticas, como caimanes, nutrias, tortugas y otras especies, con fines de producción y cueros y pieles. Los países, como reacción a presiones internacionales, han vedado el aprovechamiento de especies interesantes, más no han implementado políticas y estrategias para la cría en cautiverio.

3. Los criaderos de especies terrestres (primates, insectos, etc.), con potencial en los mercados nacionales e internacionales. En algunos países se han desarrollado técnicas de cría de primates para exportación, pero no se ha transferido la tecnología a empresas locales. El potencial de cría en cautiverio de aves (aras o guacamayos, loros y otras) con fines de exportación es un rubro interesante a nivel mundial. Igualmente puede decirse de mariposas y otros insectos.

4. El establecimiento de áreas de manejo forestal permanente no ha sido implementado adecuadamente, involucrando a los empresarios privados de la extracción y la industria forestales. La no implementación de estas áreas puede traer como consecuencia la pérdida de mercados internacionales crecientes, por la presión del Norte de vedar el comercio de maderas tropicales que no provengan de bosques manejados.

5. El potencial de la biodiversidad (especies de flora y fauna) como abas-

tecedora de la industria nacional e internacional de **nuevos productos** farmacológicos, cosméticos, químicos, etc., ha sido escasamente percibido por los países amazónicos, poniéndolos en una posición muy débil frente a los países industrializados.

6. El potencial de cultivos amazónicos está desaprovechado, a pesar de las concretas posibilidades a nivel local y regional. Existen decenas de plantas productoras de frutas exóticas, perfumes, aromas, aceites, drogas y ornamentales, entre otras, que no han sido consideradas en los programas de desarrollo con una visión a futuro.

Los países han concentrado sus esfuerzos en promocionar y fomentar el desarrollo amazónico en base a sistemas y productos "importados desde afuera", más no en buscar las verdaderas posibilidades de la región. Mientras los países industrializados han iniciado una carrera para explorar los posibles recursos de la región para su beneficio, los países han permanecido indiferentes o muy tímidos en explorarlos y buscar su integración a la economía nacional.

Desarrollar la capacidad científica y tecnológica endógena

La **carrera actual por la posesión de los recursos de la biodiversidad** por parte de los países industrializados, especialmente los farmacológicos y los genéticos, sólo puede ser afrontada por los países amazónicos mejorando su capacidad nacional y regional en ciencia y tecnología.

En este sentido los países han logrado avances interesantes mediante el establecimiento de organismos im-

portantes y el desarrollo de tecnologías, cuyos resultados o se conocen poco o no han sido transferidos a la empresa privada su implementación.

Las grandes **prioridades a futuro** deberán dirigirse hacia los siguientes aspectos:

1. Biotecnología de productos químicos y recursos genéticos.
2. Inventario de los recursos actuales y potenciales.
3. Sistemas de manejo de los recursos de la biodiversidad.

El **mejoramiento de la capacidad nacional y regional en biotecnología** es uno de los aspectos más álgidos para ganar la carrera internacional por la posesión de los productos y el usufructo de los beneficios económicos. En este sentido es de extrema urgencia:

1. El mejoramiento y desarrollo de biotecnología de productos químicos, especialmente farmacológicos e industriales (perfumes, aromas, cosméticos, pesticidas orgánicos, etc.). Es necesario mejorar la capacidad nacional para el "screening" de nuevos compuestos químicos y el desarrollo de procesos tecnológicos para su posible aprovechamiento comercial.

2. El financiamiento es muy decisivo. Mientras en los países industrializados el Estado, además de las empresas privadas, destina recursos muy importantes para tal fin, los países amazónicos lo hacen en forma muy limitada. Por esta razón, la mayor parte de los organismos de investigación carecen de los recursos financieros suficientes para cumplir sus objetivos. Cabe mencionar aquí, como un ejemplo, que los Institutos Nacionales de Salud (NIH) de USA

tienen un presupuesto anual que bordea los nueve millones de dólares.

3. La participación de la empresa privada nacional es importante y decisiva. En el Norte industrializado se están constituyendo empresas nuevas para usufructuar los beneficios de la biotecnología y grandes empresas tradicionales están incursionando en el campo de la biotecnología química y los recursos genéticos. Los países amazónicos deben considerar seriamente incentivos y fondos especiales para estos rubros, si desean ganar la carrera mundial o al menos participar el forma adecuada en los beneficios de sus propios recursos de la biodiversidad.

4. Finalmente, la estructura de políticas y estrategias nacionales es un elemento indispensable para el desarrollo de la ciencia y tecnología, con una visión hacia el futuro.

El **inventario de los recursos de la biodiversidad**, a nivel nacional y regional es impostergradable para tener una visión de conjunto y seleccionar las especies y los recursos genéticos prioritarios. Los países industrializados financian a centenares de científicos (etnobiólogos, botánicos, zoólogos, etc.), que trabajan en la cuenca para recoger información imprescindible para orientar las investigaciones en biotecnología.

Las prioridades en este sentido deberán orientarse hacia:

1. Sintetizar y analizar la información existente. En varios países (Bolivia, Ecuador, Guyana, Perú y Suriname) esto implica recuperar información del exterior, porque gran parte de ella se encuentra en los países industrializados.

2. Profundizar inventarios a nivel nacional en zonas poco exploradas, para mejorar el conocimiento sobre la distribución de las especies, las variedades, etc.

3. Mejorar la recolección del conocimiento etnobotánico de los pobladores amazónicos, especialmente indígenas. Aquí será necesario buscar formas de participación de los mismos pobladores y el reconocimiento de sus conocimientos ancestrales. Un aspecto importante será contar con profesionales de los mismos pobladores para hacer dicho trabajo con mucha eficacia.

4. Mejorar la capacidad de conservación "in situ" y "ex situ" de los recursos genéticos.

La conservación "in situ" deberá contemplar la implementación y/o el reforzamiento de los centros especializados de la región y de los países.

El rescate, la modernización y el desarrollo de sistemas de manejo es otro aspecto decisivo para los países. La cuenca amazónica es muy rica en sistemas tradicionales de manejo de recursos de la biodiversidad y la información existente, parte en el exterior, es relativamente abundante. Los centros de investigación amazónicos han acumulado un bagaje importante de información, que no ha sido aún sintetizado y transferido a los usuarios de los recursos y a las empresas privadas.

Algunas prioridades deberían ser las siguientes:

1. Rescatar sistemas de manejo tradicionales, especialmente de los pueblos aborígenes, dejando de lado el complejo que se trata de sistemas primitivos. Mientras el Norte industrializado aprovecha esos conocimientos, como en el caso de la curarina, nuestros países le dan poca importancia.

2. Muchos sistemas tradicionales pueden ser modernizados rápidamente, ahorrando largos períodos de investigación.

3. Finalmente, también será necesario desarrollar nuevos sistemas de manejo, adecuados a la realidad amazónica.

Políticas, estrategias y acuerdos regionales

Como se ha dicho anteriormente, una gran parte de la biodiversidad amazónica, especialmente en especies de flora y fauna y de recursos genéticos, no es exclusiva de un país, sino que es compartida a nivel de la cuenca como un todo. Esta realidad implica la coordinación de esfuerzos y de decisiones concertadas entre los países de la región, en el más amplio sentido de una cooperación Sur-Sur.

Los países han avanzado considerablemente en la estructuración de acuerdos regionales (tratado de Cooperación Amazónica; Pacto Andino) y bilaterales, con énfasis en los aspectos de integración económica y fronteriza.

El **Tratado de Cooperación Amazónica** constituye un esfuerzo importante desde una visión de "realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios" (Art. I). Para lograr los fines del Tratado los países acordaron intercambiar informaciones y concertar acuerdos y entendimientos operativos, así como

instrumentos jurídicos que permitan el cumplimiento de las finalidades del mismo (Art. I, Parágrafo único).

Los países del TCA, aparte de la soberanía irrestricta sobre su territorio y recursos, tienen **ámbitos comunes**, como son la cuenca, los bosques tropicales y parte de los recursos de la biodiversidad.

A diferencia de cualquier otro recurso (agua, minerales, etc.), que no es reproducible ni patentable fuera de la región, la biodiversidad (especies de flora y fauna, y recursos genéticos) son reproducibles en otros países en forma sintética (productos químicos) o en criaderos (especies de flora y fauna) o como transferencia de genes (ingeniería genética).

En el caso de productos químicos sintéticos, de productos de la ingeniería genética y de procesos tecnológicos estos pueden ser **patentados** a nivel internacional, con la obligación por parte de los países de origen de pagar regalías si requieren usarlos.

En este aspecto, por más esfuerzos que haga un país en forma soberana y aislada para conservar y usufructuar los recursos de la biodiversidad, en el nivel internacional no logrará éxitos completos si no coordina esfuerzos con los otros países que comparten dichos recursos. Es posible que un solo país amazónico pretenda regular el acceso mundial al germoplasma del caucho o del cacao o de la cocona, cuando éste es compartido por varios otros.

Ante el avance de los países industrializados para acceder a los recursos de la biodiversidad, especialmente farmacológicos y genéticos, se hace imprescindible concertar acuerdos y esfuerzos conjuntos para obtener beneficios para todos los países de la

cuenca. En consecuencia la concertación de políticas, estrategias y acuerdos regionales es indispensable para hacer de la biodiversidad, como recurso compartido, una alternativa para el desarrollo económico de los países y de la región.

En lo referente a los recursos genéticos (germoplasma) de las plantas cultivadas y animales domesticados, difundidos en todo el mundo, se ha acordado el **intercambio irrestricto de germoplasma** a través de la FAO y el Consejo Internacional de Recursos Fitogenéticos (IBPGR). Sin embargo existen muchos otros recursos genéticos y de especies productoras de nuevos productos químicos que aún no están difundidos a nivel mundial y que permanecen en la cuenca amazónica. Muchos de estos recursos fueron desarrollados por los pueblos aborígenes y a ellos pertenece el conocimiento, sin que hayan tenido ocasión de patentarlo a nivel mundial.

Los países amazónicos deberán **decidir aspectos claves** al respecto:

1. Los recursos de la biodiversidad son patrimonio soberano de los países que los poseen. Esta decisión ha sido tomada con la firma de la Convención de Biodiversidad durante la reunión UNCED-92 (Río de Janeiro, junio 1992). Sin embargo existen países que no la han firmado, entre ellos USA.

2. Si las patentes obtenidas en base a recursos de los países, extraídos sin autorización del país de origen, son válidas. Hoy es factible, con una visa de turista, coleccionar semillas y llevarlas fuera del país de origen sin mayor problema.

3. Si para obtener un producto y patentarlo se ha usado el conocimiento de pobladores del país de origen, en

qué forma habrá un beneficio para ese país y esos pobladores. Esto adquiere otra dimensión cuando el producto (droga, por ejemplo) puede ser fabricado sintéticamente en el país industrializado.

4. Si un país de origen ha desarrollado un producto de la biodiversidad (droga, variedad, proceso tecnológico, etc.) y lo ha patentado en su respectivo país, más no en el país industrializado, cómo se ratificará la validez de dicha patente y qué apoyo se dará para inscribir la patente a nivel internacional. Tal vez se necesite un acuerdo global a través del sistema de Naciones Unidas.

5. La implementación de la Convención de Biodiversidad a nivel regional es otro aspecto de importancia, pues de otra manera este instrumento jurídico quedará en buenas intenciones y a iniciativa de los países industrializados.

6. La concertación de cooperación internacional, en forma conjunta, para el desarrollo sustentable amazónico

mediante el aprovechamiento de la biodiversidad es de interés de cada país como para todos en conjunto.

Buscar beneficios para los pobladores amazónicos

El desarrollo actual en la región no ha considerado adecuadamente el mejorar la calidad de vida de los pobladores amazónicos. Su situación económica o social está más bien en deterioro a nivel general. Muchos de los proyectos de desarrollo o han fracasado o no han dado los resultados esperados, lo que ha empeorado la situación de muchos grupos humanos.

El aprovechamiento sustentable de la biodiversidad amazónica ofrece, entre muchas otras, una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de los pobladores amazónicos, siempre y cuando no se desperdicien las oportunidades y los países tengan la capacidad de reaccionar a tiempo e implementar políticas y estrategias adecuadas.

Cuadro No. 1
Plantas nativas utilizadas en el Perú

| | | |
|--|----------------|-----------------------|
| 1.0 Total especies nativas utilizadas | | 3.140 especies |
| 1.1 Cultivadas: | 1.005 especies | |
| 1.2 Silvestres: | 2.135 especies | |
| 2.0 Por usos | | |
| 2.1 Alimenticias: | | 682 especies |
| Cultivas | 226 especies | |
| Silvestres | 456 especies | |
| 2.2 Medicinales: | | 1.044 especies |
| 2.3 Abono | | 55 especies |
| Cultivadas | 52 especies | |
| Silvestres | 3 especies | |
| 2.4 Aceites y grasas | | 60 especies |
| Cultivadas | 25 especies | |
| Silvestres | 35 especies | |

| | | |
|---|--------------|--------------|
| 2.5 Agroforestería | | 292 especies |
| 2.6 Antídoto | | 64 especies |
| Cultivadas | 19 especies | |
| Silvestres | 45 especies | |
| 2.7 Aromas/perfumes | | 46 especies |
| Cultivadas | 18 especies | |
| Silvestres | 28 especies | |
| 2.8 Condimento | | 25 especies |
| Cultivadas | 18 especies | |
| Silvestres | 7 especies | |
| 2.9 Madera y construcción | | 444 especies |
| Cultivadas | 75 especies | |
| Silvestres | 369 especies | |
| 2.10 Cosmetología | | 75 especies |
| Cultivadas | 24 especies | |
| Silvestres | 51 especies | |
| 2.11 Curtientes | | 22 especies |
| Cultivadas | 8 especies | |
| Silvestres | 14 especies | |
| 2.12 Estimulantes/marcóticos/ alucinógenos | | 68 especies |
| Cultivadas | 17 especies | |
| Silvestres | 51 especies | |
| 2.13 Etnoveterinaria | | 47 especies |
| Cultivadas | 10 especies | |
| Silvestres | 37 especies | |
| 2.14 Fibras | | 99 especies |
| Cultivadas | 27 especies | |
| Silvestres | 72 especies | |
| 2.15 Forraje | | 86 especies |
| Cultivadas | 50 especies | |
| Silvestres | 36 especies | |
| 2.16 Magia/chamanismo | | 34 especies |
| Cultivadas | 9 especies | |
| Silvestres | 25 especies | |
| 2.17 Ornamentales | | 553 especies |
| 2.18 Sexo/reproducción humana | | 77 especies |
| Cultivadas | 32 especies | |
| Silvestres | 45 especies | |
| 2.19 Tintes/colorantes | | 128 especies |
| Cultivadas | 36 especies | |
| Silvestres | 92 especies | |
| 2.20 Tóxicos | | 207 especies |
| Cultivadas | 35 especies | |
| Silvestres | 72 especies | |

Aspectos político-sociales del manejo de los recursos naturales en la cordillera occidental de las provincias de Cotopaxi y Tungurahua

Leonard Field (*)

La presión de los sistemas antrópicos, y particularmente los sistemas de acumulación socio-económica relacionados directamente con la economía mundial, están causando estragos sobre los sistemas naturales en velocidades y superficies mayores que en ningún momento en la historia, provocando una visión pesimista del futuro, que incluye el espectro de un colapso total.

INTRODUCCION

Esta visión a su vez ha provocado una preocupación compartida a nivel mundial, reflejada, a pesar de las posibles críticas a ella, en la Agenda 21 de las Naciones Unidas. Aún cuando se restringe una investigación o discusión del manejo de los recursos naturales a un ámbito socio-geográfico determinado, como es el caso de este artículo, sería un acto de ceguera desconocer la importancia de esta preocupación global en la construcción de las perspectivas desde las cuales estudiamos el tema, en términos de un problema que requiere ser resuelto. En forma cada vez más acelerada, se puede observar la formación de iniciativas, foros, consorcios y comités a nivel inter-

nacional e intercontinental cuyo mandato asumido es el de focalizar investigaciones y políticas hacia las soluciones buscadas.

Dentro de la Agenda 21 de las NNUU (raíz de tanta reasignación de fondos para financiar los aparatos referidos) se incluye una mención específica de la problemática del manejo de los recursos naturales en áreas montañosas. Se observa esta problemática en cuatro términos: a) la fragilidad de los sistemas ecológicos de montaña, cuya destrucción afectaría los sistemas hídricos de todo el mundo; b) la pobreza comparativa de la gran mayoría de la población que habita las montañas; c) la diversidad cultural representada por las poblaciones nativas de las áreas montañosas (in-

(*) Investigador del CAAP.

cluyendo un reconocimiento a lo sagrado de muchas montañas) y d) la biodiversidad que es producto de las diversidades de entorno físico y cultural en las zonas de montaña. En el presente artículo nos concentraremos específicamente sobre un caso de manejo de los recursos naturales en una área de montaña.

Como ocurre con frecuencia, cuando surge una nueva inquietud compartida en "todo el mundo" esta se manifiesta en diversas formas, algunas de las cuales son en sí mismo inquietantes.

El primer fenómeno inquietante resulta del inevitable hecho de que, al globalizar las inquietudes, ocurren procesos muy forzados de síntesis de una diversidad de situaciones y dinámicas. Esta simplificación es procesada (en el sentido de captar la imaginación) a nivel internacional, y devuelta en la forma de iniciativas que no corresponden, en un alto grado, a las problemáticas locales, y aún menos a las dinámicas, condiciones e iniciativas locales. Esto conduce a la construcción de proyectos cuya relación costo/beneficio es extremadamente baja y que desgastan no solamente recursos sino, voluntades. Esto ha ocurrido frente a la problemática del desarrollo rural, y es previsible frente al tema del manejo de los recursos naturales.

La segunda inquietud tiene que ver con las formas que asume la reproducción de la burocracia internacional. Afortunadamente, una parte importante

de la investigación básica necesaria para la implementación de la Agenda 21 ha sido delegada al Grupo Consultativo de la investigación agropecuaria internacional (CGIAR en sus siglas inglesas), que es, quizás, uno de las instancias menos burocráticas y más eficientes de la institucionalidad multilateral (y una de las más decididas en el esfuerzo por la descentralización de la toma de decisiones estratégicas). Sin embargo, aún a este nivel de investigación directa (diríamos, más aún a este nivel) se subraya el enorme distanciamiento entre las preocupaciones científicas y las condiciones lujosas del sistema internacional de investigaciones, en relación con las preocupaciones y condiciones de los sistemas nacionales.

Una tercera inquietud se refiere a algunas de las popularizaciones de la problemática que exaltan los valores de conservar, no solamente los recursos naturales en sí, sino las sociedades locales en una especie de armonía original (percibida desde la sociedad occidental), y dañifican las macro-fuerzas del desarrollo. Sin desconocer ni los valores positivos ni la destrucción que preocupan a los exponentes de este enfoque, es inquietante observar un deslizamiento por encima de los procesos y luchas cotidianas que a nivel local buscan no solamente la sobrevivencia sino una mínima equidad económica y social¹. Por lo menos en el área estudiada por el CAAP, di-

1. Por ejemplo, en Vol 5 No 1 de *People & the Planet*, apoyado por el Fondo de Población de las NNUU (UNPF), la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza (IUCN), el Fondo Mundial por la Naturaleza (WWF) y la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF), de 22 páginas de artículos, 4 se dedican a un resumen de la problemática mundial, 4 a la conservación de parques, 2 a la recuperación de tecnologías perdidas, 2 a lo destructivo del turismo, 6 a la conservación de lo sagrado y solamente 4 a discusiones específicas de los procesos de degradación y sus causas, excluyendo de consideración en estas a las estrategias y conflictos de la misma población.

versas manifestaciones de estos micro-procesos están en el centro de la problemática.

A la vez, hay que reconocer la existencia de un amplio debate académico que se ha dado en el mundo en torno al tema. Este debate se ha centrado en el manejo a cuatro niveles: el manejo personal e individual de una entidad social que controla directamente los recursos sobre los cuales ejerce el manejo; un manejo colectivo determinado por decisiones autónomas tomadas por el conjunto de los miembros de un grupo; un manejo político ejercido sobre una sociedad que tiene una relación más o menos directa con un conjunto común de recursos naturales y, un manejo político ejercido sobre varias sociedades que tienen relaciones, principalmente indirectas, con conjuntos dispersos de recursos. A la vez, estos niveles están cruzados no solamente por la diversidad de características de los recursos enfocados (suelos, agua, forestales, otra vegetación natural, fauna), sino, también por las diferencias entre sociedades y lo que se entendería como la "cultura de manejo" dentro de estas. Finalmente, la problemática debatida está fuertemente matizada por las preocupaciones particulares de los académicos involucrados: la construcción de institucionalidades, la sostenibilidad ecológica, la cuestión de género, el pluralismo étnico o cultural, la inclusión de los recursos en las cuentas económicas, etc.

A manera de linternas de diferentes intensidades, cercanías y ángulos que resaltan o somborean facetas de un paisaje tridimensional, esta multiplicidad de enfoques académicos nos permiten ver (como también esconden), un sinnúmero de facetas de una problemática

en sí mismo multidimensional. Cada visión es nítida, pero no es sorprendente que, cuando un investigador se inserta y trata de acompañar, comprender situaciones y procesos locales, su visión se vuelve borrosa. Inevitablemente la nitidez es parcial y esto provoca una cuarta inquietud sobre la relación actual entre la investigación académica y la construcción y operacionalización de propuestas de intervención, que por otra parte constituyen la finalidad de la asignación financiera, del cual la investigación académica es también participante y a la que se trata de forzar hacia dar respuestas globales.

Las cuatro inquietudes expresadas de ninguna manera invalidan, ni la preocupación global en sí, ni aún muchos de los esfuerzos valiosos realizados en el marco de las cuatro esferas dentro de las cuales hemos registrado las preocupaciones señaladas. Sugieren sin embargo, que a estos esfuerzos se debe sumar un mayor énfasis en acompañar la diversidad de procesos específicos y a veces contradictorios que se puede observar en cualquiera área limitada de montaña, registrarlos empíricamente y sintetizarlos localmente, desvistiendo en lo posible de prejuicios teóricos o ideológicos. Este quinto esfuerzo propuesto no es un rechazo al esfuerzo de lograr síntesis o construcciones teóricas a nivel global, sino que reclama una reasignación de por lo menos algunos recursos económicos, institucionales y humanos hacia la construcción de una información empírica más amplia y equilibrada.

MARCO CONCEPTUAL DEL ENSAYO

Por las razones antes señaladas, no hemos construido un marco teórico

altamente elaborado. Sin embargo es evidente que se requiere contar con algún marco conceptual para operar. Hacia ello, se anota una mínima reflexión sobre el significado práctico del manejo de los recursos naturales, lo que conduce a una conceptualización operativa y relativamente explícita, que puede si así lo deseamos, utilizarse en relación a acercamientos teóricos más profundos.

Si usamos el sentido más occidental del término "manejo", que predomina en las discusiones de políticas, el concepto de recursos naturales manejados es bastante discutible. ¿Cómo pueden los recursos ser naturales y manejados a la vez? Evidentemente, existen respuestas operativas a esta aparente contradicción (p.ej. las reservas ecológicas y los controles o las vedas sobre tasas de extracción de recursos) que sin quitarles importancia, son respuestas generalmente específicas y constituyen que intervienen a escalas muy restringidas respecto a la problemática global. Aún en estos dos ejemplos, podemos percibir que el "manejo" no es de los recursos en sí, sino, del grado de presión antrópica que se ejerce sobre ellos.

En la práctica, la gran mayoría de instancias en las que se problematiza el manejo de los recursos naturales, se refieren a los impactos causados por determinados usos de los recursos. Este enfoque sobre usos e impactos tiene las virtudes de: a) obviar una discusión necesaria pero aún inoportuna sobre la conceptualización del manejo en sí, y b) reflejan mejor la relación social entre la preocupación y los recursos objetos de ella. En este artículo, tratamos de observar una relación causal entre los principales impactos

en los recursos naturales, que se puede observar en un área relativamente extensa de la cordillera occidental, y los procesos socio-económicos determinantes de los usos que provocan los impactos observados.

EL AREA

El área materia de este análisis, corresponde a un sector de la cordillera occidental, entre los nevados Ilinizas y Chimborazo, de las provincias de Cotopaxi, Bolívar y Tungurahua, ocupando un espacio de cerca a 5.000 kms² y una alta gama de zonas agroecológicas.

Las laderas que suben a la cordillera desde los 2.800 msnm en el valle central de la sierra son, en su gran mayoría, secas, con una población rural predominantemente indígena y con altas tasas de migración temporal. Los pueblos locales de esta zona sufren un proceso de decrecimiento demográfico debido principalmente a migraciones definitivas. Por el grado de erosión y escurrimiento de aguas, y también por que muchas partes de esta zona reciben pocas precipitaciones (por debajo de los 500 mm/año) se trata de una productividad agropecuaria extremadamente baja, salvo en los lugares en los cuales hay agua de riego, y de muy pocas opciones productivas.

Hacia arriba de la zona mencionada anteriormente, se encuentra que los páramos y los valles altos que cruzan a estos, soportan poblaciones que en algunos lugares son relativamente densas y dinámicas. Las diferencias locales entre estas dinámicas constituirán uno de los puntos referenciales de este artículo. Se trata de comunidades netamente indígenas que ahora contro-

lan tierras que anteriormente eran, en su mayoría, haciendas muy tradicionales de propietarios ausentistas. Se trata también de la principal zona ovejera del país, y uno de los pocos lugares ecuatorianos en los cuales la crianza de llamas es totalmente difundida. En la parte sur, los páramos son más altos, húmedos y hostiles, mientras que en el norte la cuenca alta del río Toachi, es más seca. El impacto de las erupciones cuaternarias del volcán Quilotoa se demuestra en la presencia de suelos con aceptables y aún altos contenidos de nutrientes minerales, pero con una formación estructural extremadamente frágil. En aquellas partes de estas tierras que están bajo agricultura encontramos graves problemas de erosión. En el sur, los procesos más lentos de génesis edafológica ha dejado suelos más profundos y estables.

Por debajo de la cota de los 3.200 msnm encontramos un pequeño contorno específico en los valles que conducen hacia la costa pero que aún sostienen muchos rasgos serranos. Se encuentra una población campesina y pueblerina mucho más mestiza pero que no pierden sus relaciones (a veces muy conflictivas) con las comunidades indígenas de altura. A pesar de los rasgos comunes con los pueblos serranos mencionados en la primera zona, no sufren las mismas deficiencias hídricas y, además, logran combinar una producción ganadera en las estribaciones con la producción local más intensiva.

Las partes bajas de las parroquias del nor-occidente de Tungurahua constituyen una situación intermedia entre la zona anterior y la primera. Si bien son parte de la franja serrana de pequeños pueblos y comunidades tem-

pladas, con una población étnicamente mixta, su acceso a riego, y sus lazos comerciales tradicionales con las estribaciones externas de la cordillera, a más de su cercanía al comercio Ambateño, les ha creado un contorno un tanto sui géneris para el país.

En las estribaciones propiamente dichas, desde los 2.600 msnm hasta los 1.200, encontramos una población de colonos relativamente dispersa. En aquellos sectores desmontados hace varias décadas comunidades locales mantienen una agricultura precaria, mientras que en la mayor parte de esta zona, se encuentra más bien una producción ganadera extensiva en base a pastizales establecidas dentro del bosque neblina secundario. En ambos casos, las pendientes y las dificultades de comunicación constituyen limitantes al desarrollo socio-económico, aunque en los pisos de los valles principales la producción de caña ha permitido el establecimiento de poblaciones más concentradas y de pueblos aún en procesos de crecimiento.

En el sub-trópico, la composición social es más compleja: colonos mestizos de la sierra, montubios de las zonas cacaoteras, distintas generaciones de indígenas provenientes de las partes altas, inmigrantes de Loja, etc. constituyen una población dinámica y creciente. La topografía es variada; en general los escarpamientos de las estribaciones terminan en colinas más suaves entre valles estrechos pero relativamente planos. Aún así, las pendientes son fuertes en las faderas, y si bien los sistemas predominantes de cultivo, fundamentados en pastos y cultivos perennes, son protectivos de los suelos, estos sigue siendo un recurso en riesgo.

De los 5.000 kms² que constituyen el área, alrededor de 1.200 kms² son páramo y 1.800 kms² son bosque neblina y sub-tropical, intervenidos de alguna manera en su mayoría. Es decir que un 60% de la zona está bajo coberturas vegetales pero que a pesar de ser el producto de una interferencia del hombre se reproducen naturalmente.

LOS PRINCIPALES IMPACTOS OBSERVADOS Y SU VALORIZACION

Haciendo abstracción de los procesos específicos, se puede observar cuatro grandes categorías de impactos sobre los principales recursos naturales:

A. La expansión de la frontera agrícola sobre áreas de páramo y de bosque.

B. La extracción de recursos no-renovables o no-renovados (principalmente la deforestación)

C. La erosión de los suelos

D. La contaminación de las aguas.

Estos impactos provocan otras consecuencias, no menos drásticas pero más difíciles de medir, como la pérdida de recursos genéticos florísticos y la desaparición de fauna.

La información con que se cuenta para el área, sobre la perturbación de los sistemas hídricos, es mucho menos nítida, aunque se supondría que una de las consecuencias más graves de los problemas anotados sería un cambio en la regularidad de los caudales. Sin embargo, se trata de un impacto reconocido por la población local solamente a nivel de "discurso aprendido". No existe un reconocimiento de que la destrucción de la capa vegetal podrá causar la desaparición de fuentes de agua, simplemente por que en la expe-

riencia local esto no ocurre. Esta evidencia (o ausencia de evidencia) local discrepa de la información técnica proveniente de otras fuentes. En experiencias e investigaciones de largo aliento del CAAP en la Sierra Norte, por ejemplo, se pudo constatar a inicios de esta década una reducción muy marcada de caudales en sistemas de agua potable, instalados al inicio de la década anterior. Estas reducciones han sido concurrentes con expansiones de la frontera agrícola en áreas de páramo, siendo asumida por parte de la población local como una relación causal entre los dos fenómenos.

Esta diferencia entre los criterios locales y los "lugares comunes" de los criterios de técnicos y ciudadanos preocupados por el tema, no se limita solamente a casos en los cuales la evidencia empírica es ambigua. Argumentaríamos que si bien alrededor de los temas de las pérdidas o contaminaciones de los suelos y el agua existe un consenso pluralista en el sentido de que tratamos de impactos netamente negativos, no existe un consenso similar con respecto a las primeras dos categorías, que se refieren principalmente a la pérdida de recursos vegetales. Argumentamos por lo tanto, que estos fenómenos deben ser tratados de otra manera.

La cuestión de las valorizaciones y como las hacemos, no surge normalmente (fuera de un contexto de discusión filosófica) hasta que haya una evidente discrepancia o contradicción. Al examinar en el área las contradicciones principales con respecto a la pérdida de habitat y de recursos naturales, podemos identificar dos.

La primera es la obvia contradicción entre la realización presente del va-

lor económico de un recurso, versus su conservación como recurso futuro. Esta contradicción se manifiesta con respecto a recursos no-renovables extraídos (como la explotación aurífera en las estribaciones y el sub-trópico), a los recursos que podrían ser renovados pero no lo son (especialmente las especies en vías de extinción) y, a la pérdida de hábitat constituidos por flora y fauna teóricamente renovables pero que dependen también del espacio, que en el caso de la primera categoría de impactos es el principal recurso de contención. Esta contradicción es susceptible, en teoría por lo menos, a un manejo. Existen técnicas de proyección, simulación y optimización operacional dinámica que permiten identificar el uso más racional (siempre en términos de la valorización económica) del recurso.

Las limitaciones de estas técnicas son conocidas: dependen de la definición de relaciones cuantificadas para las cuales se requiere más información empírica; dependen de "escenarios" políticos y económicos, no solamente nacionales sino mundiales; requieren todavía de un trabajo teórico para ganar robusticidad interna frente a los inevitables errores de medición y predicción de escenarios. Se precisa de un consistente trabajo teórico y empírico para entender mejor las relaciones entre las diferentes escalas de manifestación de la contradicción. Sin embargo, estas limitaciones también marcan pautas de trabajo y nos ofrecen esperanzas concretas hacia el futuro, de que este trabajo pueda contribuir a la construcción de soluciones. Precisa-

mente por que los términos conceptuales básicos son claros: es que tratamos de identificar el uso más racional en términos económicos.

La segunda contradicción se manifiesta por cuanto no hay un consenso con respecto a los términos conceptuales básicos: se trata de las discrepancias entre valorizaciones que no pueden medirse satisfactoriamente en términos de una cuantificación monetaria.

La primera categoría de contradicciones en este grupo pueden identificarse en términos de valores que se reconocen como "intrínsecos" y de sistemas de valorización con un derecho autónomo de establecer sus propios términos de referencia.

Entre las valorizaciones específicas en contradicción dentro de esta categoría, encontramos el valor intrínseco aducido a la Naturaleza como tal (frecuentemente con mayor pasión por parte de quienes no tengan que vivir directamente de ella) versus el valor intrínseco de un paisaje manejado y armonioso. Si bien esta contradicción puede surgir dentro de un mismo sistema de valorización también puede surgir desde los lados opuestos de una frontera socio-cultural o étnica. Lo central sin embargo es que se trata de una competencia entre distintas armonías o apreciaciones de la armonía, para ocupar un mismo espacio y sí bien un sistema cultural como el occidental, puede argumentar una capacidad de discriminar y preferir entre armonías similares, no se lo puede hacer socialmente entre armonías distintas. Esto se acepta como cuestión de preferen-

cia individual y resiste cualquier intento de llegar a consenso alguno y, peor aún a consensos operativos.

Cuando se trata en esta misma categoría de discrepancias, entre códigos que siendo consistentes pueden crear y conducir éticas distintas pero mutuamente reconocibles, el problema de fondo es un poco distinto. Las valorizaciones son signos de un esquema más amplio, que puede referirse a lo sagrado o a lo humanístico (entonces la naturaleza no representa un valor en sí para la sociedad, sino un signo de otro valor). La constitución garantiza la libertad de conciencia pero no de derecho a sus signos. Este es un tema cuya importancia puede ser fácilmente distorsionada a través de una excesiva mistificación, pero resulta por lo menos muy probable que, detrás del poco interés demostrado por todas las comunidades del área en resembrar especies nativas en las quebradas y otras áreas tradicionales de recolección de leña, no estamos frente a una apatía, sino a signos de un esquema específico y tradicional de la relación entre el hombre y la naturaleza.

La tercera categoría de discrepancias en este grupo se refiere a aquellas de carácter económico (en términos del uso de recursos escasos para la satisfacción de demandas elementales y sociales), sin que los valores económicos sean conmensurables con valores monetarios. Dentro de esta categoría debemos ubicar los posibles valores monetarizables futuros, cuya probabilidad de realización no puede ser calculada. Este es el caso de aquellos recursos genéticos, en su mayoría ni siquiera conocidos en sí, cuya futura utilidad está por verse. También debe-

mos ubicar aquí la cuestión de la relación entre el uso del suelo y la seguridad alimentaria. La parte gruesa de la problemática de la seguridad alimentaria se ubica a nivel familiar: ¿cómo asegurar que haya comida en la casa en los "momentos duros" cuando los ingresos esperados o el uso planificado de reservas hayan fracasado? Aquella parte del uso del suelo que normalmente se analiza en relación con la seguridad escapa de los parámetros normales de una optimización, por que constituye el último recurso. Al analizar los sistemas locales de producción, se interfiere en la especificación del sistema, para asegurar que una parte de la tierra, mínima pero conmensurable con lo observado en la práctica, sea usada para esta finalidad. Dado que se trata de un uso en circunstancias específicas cuando el consumo no puede realizarse con el uso de dinero (por que no lo hay), el uso del dinero como medida de valor pierde todo sentido. Cuando comparamos lo que significa para un grupo humano expandir su frontera agrícola en función de una mayor seguridad alimentaria, con lo que están perdiendo como posibles pero inespecificables valores futuros, en los recursos genéticos naturales que dejarán de existir, es evidente que el análisis económico objetivo (referido a medidas comunes de valor) no sirve para proponer racionalizaciones en el uso de los recursos.

Cruzando ambos grupos de contradicciones en la valorización de los recursos: tanto las económicamente mensurables cuanto los no-económicos y no-mensurables, encontramos otra problemática muy sentida y que afecta claramente las diferencias que po-

demos observar en la apreciación de valores en nuestras primeras dos categorías de impacto. Esto refiere a la injusta estructura de dominación social y expropiación de excedentes económicos, en los cuales la población del área está inserta, lo cual no afecta exclusivamente a los indígenas, aunque más a ellos. Entonces, cuando por ejemplo, se compara la realización presente de un valor económico con su realización futura, no es automático pensar que el mismo grupo vaya a percibir el valor de esta relación.

Este argumento ha sido utilizado con cierta razón por la Cámara de Agricultura de la 1ra. Zona, para explicar por que no se puede haber un mejor manejo de los recursos naturales bajo la legislación agraria anterior. Con más razón todavía se puede entender por que los grupos sociales que están entre los más relegados prefieren tener sus valores asegurados. El uso del suelo establece por sí derechos consuetudinarios (y aún ciertos derechos formales). La expectativa del uso no establece derecho alguno, y si bien el mal manejo de los recursos naturales puede, bajo la legislación agraria actual, quitar derechos formales, esto depende de definiciones y operativizaciones aún por establecerse y, lo que es más no es útil para incrementar la seguridad en sus derechos de quienes están en el fondo de la jerarquía social.

Además muchos de los valores económicos y no-económicos que se perciben en la conservación de los páramos y los bosques no pueden ser apropiados por las poblaciones locales. Ya sea por que, como en el caso de los recursos bio-genéticos, no disponen de la tecnología o el capital para hacerlo; o por que, como en el caso

del agua, la mayor parte fluye naturalmente a otros contornos sociales; o por que, como en el caso de la búsqueda cada vez más aguda de consolaciones espirituales o estéticas en la naturaleza, se trata de una demanda derivada más del estress de la clase media urbana, que de la población que se enfrenta con ella para sacar el pan diario.

EL DIMENSIONAMIENTO DE LOS IMPACTOS

Las bases empíricas para establecer un adecuado dimensionamiento de los impactos en el área son lamentablemente deficientes y, en algunos casos, ambiguas.

Expansión de la frontera agrícola

Podemos diferenciar entre los procesos de extensión hacia arriba de los sistemas de cultivo al borde del páramo, y la extensión de pastizales dentro del bosque neblina.

En los páramos que arriba de Saquisilí y Pujilí se extienden hacia Guanguaje, se puede observar que extensas áreas anteriormente usadas para pastoreo están bajo tractor. Se trata de un proceso muy dinámico, extendiéndose anualmente, actualmente con más de 50 kms² involucrados. Alrededor de Tigua en cambio el proceso no es tanto de incorporación de nuevas zonas, sino de una extensión más homogénea, hacia arriba de las tierras labradas en todo el valle alto.

En el bosque neblina, se puede observar dos procesos distintos: el primero (mayormente localizado en las estribaciones de la cordillera de Chugchilán y al norte de Sigchos) consiste en la consolidación y extensión de

pastizales establecidos hace casi 20 años, en cuyo proceso el bosque es casi completamente reducido; el segundo es el establecimiento en forma puntual y dispersa en medio del bosque, de nuevas pequeñas áreas de desmonte y pastizales por parte de nuevos colonos, situación observable en los bosques al occidente de los Illinizas). También en el subtrópico se presenta una expansión, mayormente hacia arriba, de la frontera agrícola, reemplazando el monte con cultivos perennes.

La extracción de recursos no-renovables ocurre principalmente en las estribaciones y el sub-trópico. Ambos sectores tienen depósitos minerales (sobre todo, auríferos) y han existido minas en Macuchi, cerca a La Maná y en Sigchos. Recientemente se han abierto nuevas minas de oro al sur de La Maná, pero estas, como los otros depósitos conocidos en el área, son de relativa baja concentración y requieren por lo tanto de una alta inversión de capital fijo para ser medianamente viables. De mayor importancia para la zona es la extracción de maderas finas y semi-finas. Este proceso se mantiene en parte en áreas dentro de la misma frontera agrícola, en las que los mejores árboles fueron conservados durante el desmonte, aunque la mayor extracción ocurre dentro del bosque (razón por la cual se lo considera secundario). El CAAP aún no ha logrado cuantificar el proceso por la dificultad de consolidar la información al respecto. No es que esta información sea secreta, aunque la ley forestal la está empujando en esa dirección, sino que es un tanto "discreta", parte de toda aquella discreción cotidiana que sostiene los flujos comerciales locales,

en medio de una convivencia entre vecinos. Mencionaremos las dos principales dificultades en el cálculo de la extracción, por que son en sí revelativos de la dinámica. Una estimación empírica se dificulta por la complejidad de las vías de intermediación. Si bien existen intermediarios mayoristas en la zona (tanto de madera, cuanto de carbón), estos estiman que por sus manos pasa una proporción minoritaria de la madera, con variaciones de cálculo entre el 5% y el 40%. Aún si se contabilizara con todo el cuidado del caso la cantidad de madera que estos comerciantes manejan, existiría un rango de error probable de 800% al usar el dato para proyectar la extracción real. Si encambio se buscara estimar la extracción através de un modelo de oferta y demanda, esta nos plantearía dificultad operativa de cuantificar la oferta, ya que la información cualitativa de los comerciantes sugiere una elasticidad de demanda que es extremadamente variable entre una especie y otra, pero también muy cambiante en el tiempo. Los cambios en el tiempo dependen de modas en las industrias de la construcción y de la ebanistería, y en menor grado de las tecnologías para su uso.

A pesar de estas dificultades para estimar cuantitativamente los flujos de extracción de madera, toda la información coincide en que las especies de mayor interés para el mercado son ya bastante difíciles de conseguir, comparado con la situación hace 20 años, cuando "estuvieron a la mano". Debemos asumir entonces que estos recursos de madera están cerca a su desaparición, salvo en los lugares más apartados de la red vial. Se trata de una depredación casi total de los recursos,

no solamente en unos 1.000 kms² de los 1.800 kms² existentes de bosque, sino al interior de los aproximadamente 1.000 kms² dentro de frontera agrícola en estas zonas de estribaciones intermedias y sub-tropicales.

La erosión

La erosión severa afecta sobre todo a los suelos frágiles del valle alto del río Toachi, en el centro-norte de la zona del páramo, y a las laderas secas interiores de la cordillera. En la primer sector, se pueden distinguir dos sub-áreas: una en las vertientes del volcán Quilotoa y en el cañon del río Toachi, donde el suelo se ha perdido completamente, continuándose un proceso de erosión en el substrato rocoso, mientras que alrededor de esta, hay una zona en la que todavía existe suelo y la agricultura es aún posible. Evidentemente la erosión de la primera sub-área es más dramática: el paisaje es casi lunar. Pero el efecto económico de la actual erosión, en gran medida eólica, en la segunda sub-área es más importante por cuanto reduce la producción potencial y de hecho, afecta a las poblaciones de Guangaje, Tigua y Zumbagua, que están principalmente concentradas en esta sub-área. Entre ambas sub-áreas la superficie afectada es aproximadamente de 500 kms² de los cuales cerca de 200 km² están en la primera sub-área y el resto en la segunda.

En la zona entre Toacaso y Cusubamba, en la vertiente oeste de la cordillera, la erosión también es dramática, por el grado alcanzado sobre todo en las pendientes principales. El impacto en esta zona se ha hecho sen-

tir desde hace mucho tiempo, y en consecuencia se puede observar una tendencia constante hacia el abandono de la agricultura en las tierras afectadas.

En las estribaciones y en el sub-tropical, la erosión ha sido más intensa en aquellos valles, como el del río Angamarca entre otros, en los que una deforestación que terminó hace varias décadas ha dejado a los suelos sin uso. Hay procesos activos de erosión en las áreas de extensión de pastizales, sobre todo por el deslizamiento masivo de suelos en las pendientes más fuertes, pero todavía no constituyen un problema grave.

Hay que observar que en todos los casos de erosión existen serias dificultades en cuanto la estimación de la cantidad de tierra perdida. Las mediciones de la ORSTOM en la zona de Zumbagua, y extrapolaciones de mediciones hechas en la cuenca alta del río Ambato, sugieren que debemos estar considerando tasas cercanas a las 100 toneladas métricas de suelo perdido por hectárea por año en la sub-área de las comunidades de Guangaje, Tigua y Zumbagua. Esta estimación sin embargo parece inconsistente si la comparamos con la perdurabilidad de algunos de los sistemas de producción en las comunidades. Si bien una apreciación del área, comparada con la situación hace 20 años, confirma efectivamente un avance visible de la erosión, ésta se halla aún lejos del desastre total, que en esa época se predecía para el sub-área, como también está lejos del grado de pérdida de tierras de cultivo que se proyectaría sobre la base de la cifra citada.

La contaminación de aguas

La contaminación física por el suelo erosionado, y un cierto grado de contaminación biológica constituyen dos problemas que más severamente afectan el área. La contaminación química, que afecta a zonas aledañas de bananeras en la costa o de producción intensiva de frutales en la sierra, está relativamente ausente en los sistemas presentes en el área.

También hay que observar que existen problemas de estimación en tomo al tema de la contaminación de las aguas. Por una parte, hay insuficientes mediciones hechas; por otra, los datos que regresa de los laboratorios con frecuencia son contradictorios y, finalmente, la información en posesión de Municipios o del antiguo IEOS es casi inaccesible².

LOS FACTORES QUE DETERMINAN LOS IMPACTOS Y LAS CADENAS DE CAUSALIDAD

Los factores determinantes generalmente operan en una forma combinada, aún en los casos más nítidos de

un impacto inmediato, causado por un factor específico, esto normalmente ocurre ante la presencia de condiciones que determinan o limitan la capacidad de los sistemas locales de responder al factor en cuestión. En el área, se puede observar cuatro factores principales:

1. La expansión de los mercados o sistemas de comercialización alrededor de productos específicos;

2. Inversiones en infraestructura o en la dotación de nuevos recursos financieros o tecnológicos.

3. El crecimiento orgánico de sistemas de producción o de grupos humanos existentes (acumulaciones primarias de capital, crecimiento demográfico, etc).

4. En menor grado que los otros tres factores, se puede observar los denominados "ciclos viciosos de pobreza".

La presencia de estos, u otros factores, plantean el que la relación causal entre los factores y los impactos es extremadamente compleja, a la vez que puede ser específica a cada localidad y sistema de producción. Sin embargo, valdría recuperar y contrastar algunas situaciones en el área.

2. Uno de los mejores ejemplos de esta dificultad se presentó en el estudio de IICA de 1993, sobre impactos ambientales en el área aledaña de implementación del Proyecto de Desarrollo Rural Integral Tungurahua. Tomando miligramos de fosfatos por litro en el agua de riego como un indicador de la contaminación por el uso de pesticidas, y usando una metodología correcta de medir el grado de contaminación en la entrada y en la salida del sistema de riego en una zona de uso de pesticidas, se obtuvieron los siguientes resultados:

- En el sistema intensivo de frutales de hoja caduca, en Huachi: a la entrada 0,23 mg/l, a la salida 0,25 mg/l.

- En el sistema de tomate de árbol con hortalizas comerciales en Cuiquicha: a la entrada, 1,76 mg/l, en el medio, 0,69 mg/l, a la salida, 3,14 mg/l.

- En el sistema de producción de tomate de árbol, en valle hermoso debajo de Pelileo viejo: a la entrada 2,41 mg/l, a la salida 0,25 mg/l.

- En el último sistema, que se supondría el más contaminante por la frecuencia de uso de las pesticidas, el agua aparentemente se ha limpiado al cruzar los campos de cultivo, hasta el punto de volverse potable (por debajo de 0,3 mg/l), mientras que en los otros sistemas, o no hay cambio significativo, o hay cambios inexplicables.

Así, la expansión de determinados mercados, o la dinamización de las relaciones entre la población local y mercados existentes, que son indudablemente, uno de los objetivos de los proyectos locales de desarrollo, ilustra las contradicciones entre el esfuerzo de la población local por integrarse al desarrollo nacional, y la cuestión del manejo de recursos

Dos ejemplos ilustrarán las variaciones en esta causalidad:

Cerca a La Maná, se está construyendo, con capital local, una procesadora de yuca y otros tubérculos subtropicales. Con la expectativa de una demanda asegurada, muchos pequeños productores están sembrando yuca en laderas anteriormente cubiertas con cultivos perennes o aún con monte. Esto ha producido una intensificación notable en la erosión. El proyecto es excelente y podría constituir un buen ejemplo del papel del capital local en el mejoramiento de la situación económica de una población significativa. Una respuesta de condenación del capitalismo como el causante de los daños del mundo, a más de ser irrelevante en las circunstancias, en este caso es equivocado. El problema reside en el inadecuado manejo de las laderas dentro de un contorno productivo dado. La naturaleza del problema ecológico no cambiaría si la fábrica fuera propiedad de una organización popular, como ocurre en el caso de algunas empresas de procesamiento de yuca.

En el páramo alrededor de Tigua, se observa una expansión de la frontera agrícola para abrir tierras destinadas al cultivo principalmente de cebolla. La tecnología de manejo es adecuada (los problemas de erosión en los cebollares

son muy reducidos) y los ingresos de los productores han mejorado. El problema reside en la pérdida de vegetación protectora en las cimas de los sistemas hídricos. A su vez, pone en la mesa del debate la cuestión sobre quienes tienen derecho a recibir los beneficios de los recursos de montaña.

Sin embargo, la expansión de mercados no siempre trae impactos negativos. En el nor-occidente de Tungurahua, la creciente demanda de forraje en las zonas cercanas a Ambato ha provocado un cambio interesante en el uso del suelo cerca al páramo, para la producción de avena forrajera. El impacto sobre el suelo, comparado con el sistema de cultivos tradicionales, se estima como positivo. Por otra parte, la incorporación de comunidades indígenas de esta zona en la fabricación de chompas de cuero y de camisas ha aliviado la presión sobre la tierra y algunos grupos poblacionales, arriba de Pasa (y Picaigua en menor medida), aparentemente están descendiendo hacia los pueblos.

La dotación de infraestructura vial casi siempre contrae impactos negativos. El principal impacto sin embargo no es tanto la degradación causada por la construcción de los caminos, sino por la aceleración de los procesos de avance de la frontera agrícola, de deforestación y de la incorporación de sistemas de cultivo más agresivos. Esto es patente sobre todo en el norte del área. Encambio cuando se introduce el recurso agua de riego, se puede observar, en muchos casos, un balance positivo, como ocurre al oeste de Toacaso, en tanto permite el desarrollo de una mejor estructura del suelo, evitando en mucho la erosión eólica. Generalmente

los problemas iniciales de erosión por incremento a mal manejo del agua, se reducen con la introducción de más pastos y forrajes a la producción.

Por lo expuesto la cuestión de las cadenas causales, relacionadas con procesos de crecimiento orgánico o interno de los sistemas socio-productivos locales, es más complejo.

A MANERA DE CONCLUSION

Es por demás evidente que las cadenas causales de la degradación de los recursos naturales, observadas con todas las limitaciones del caso en este ensayo, tienen su origen final en los modelos y estructuraciones de acumulación económica imperantes a nivel global, que condicionan y modelan la legítima búsqueda, por parte de las poblaciones locales, de participar de alguna manera (equitativamente o no) en los beneficios de inventario de esta acumulación.

Por otro lado, creemos que muchas de las preocupaciones que aquí se han registrado, tanto en términos generales en la introducción, cuanto en términos específicos para el caso de los ecosistemas de montaña discutidos, pueden ser generalizadas, con las matizaciones respectivas, hacia otros aspectos de la problemática global del manejo de los recursos naturales.

La necesidad de construir una mejor base de información empírica per-

mitirá mejorar sustancialmente la discusión necesaria entre todos los actores, conduciendo tanto a una mejor comprensión de la problemática en sí, así como al entendimiento de la diversidad de intereses involucrados, lo que esperaríamos, ayudará a proponer, al menos, líneas de políticas locales y nacionales de solución.

La consolidación de una mejor información empírica requerirá la asignación de recursos para la investigación de base, pero también hay mucho que se podrá hacer con los datos existentes en el país. Disponer públicamente de bases como las encuestas SEAN (Sistema de Estadística Agropecuaria Nacional) de INEC, permitiría entender una parte significativa de las tendencias en el uso del suelo en todo el país; ordenar mejor y poner a disposición la información del Consejo Nacional de Recursos Hidráulicos, permitiría relacionar variaciones en caudales de agua con cambios en los usos de recursos.

Facilitar el acceso a la información disponible a través de satélite y fotografías aéreas del Instituto Geográfico Militar, permitiría dimensionar la problemática de una forma mucho más global tanto a nivel local cuanto a nivel nacional; la incorporación a este proceso de la información cartográfica de 1976-7 de PRONAREG ayudaría a comprender las dinámicas de mediano aliento, etc.

ediciones

caap

DIALOGOS / Regionalismo y democracia social en los orígenes del "CFP" /
Autor: Rafael Guerrero Burgos / Comentarios de: Carlos de la Torre Espinoza,
Hernán Ibarra, Patricia de la Torre y José Sánchez-Parga

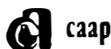
DIALOGOS

**Regionalismo y democracia
social en los orígenes del "CFP"**

RAFAEL GUERRERO BURGOS

Comentarios de Carlos de la Torre Espinoza,
Hernán Ibarra, Patricia de la Torre y
José Sánchez-Parga

Para analizar el populismo -(el tema ha entrado en crisis o al menos su tratamiento ha perdido fuerza en el país y en América Latina)-, y su discurso, Rafael Guerrero nos propone una lectura de oposiciones: pueblo-oligarquía, -(que evoca la oposición ricos-pobres)-; trabajo-dilapidación burocrática, que nos permite a la oposición, al centralismo y a la relación Guayaquil-Quito; siendo importante para el autor el describir la cadena de asociaciones, el establecer los significados que hacen posible el reconocimiento del liderazgo populista del CFP.



Análisis

Me manda López.

La doble vida del clientelismo político

Javier Auyero (*)

*El clientelismo político vive una doble vida. Y una doble vida en dos sentidos. En primer lugar una **doble vida cronológica** porque, contra las incorrectas concepciones que veían al clientelismo como un arreglo social destinado a desaparecer como producto del desarrollo económico y político, este sigue siendo un mecanismo relevante como medio de articulación entre el Estado, el sistema político y la sociedad. En segundo lugar, el clientelismo vive una **doble vida analítica** que no ha sido suficientemente explorada en los ya clásicos estudios sobre el tema.*

INTRODUCCION: MICROESCENAS

En plena campaña electoral, la casa del candidato se asemejaba a un local partidario. Carteles, boletas, dirigentes que entraban y salían. A las seis de la mañana entraba el primer fax del día: en seis páginas estaban resumidas las más importantes noticias de los periódicos nacionales. El candidato debía estar al tanto de ellas ya que el primer llamado tele-

fónico ocurriría—casi invariablemente— media hora más tarde y los programas radiales iniciarían la **rutina mediática** del candidato. Un medio de comunicación -el fax- puesto al servicio de otro medio -la radio-: en el medio, el candidato. La rutina mediática continuaba con el programa de televisión de la mañana, camino al cual el candidato, desde su teléfono celular, respondía las preguntas de otras radios, elaboraba su agenda de participación en reunio-

1. Este ensayo es parte de un trabajo más abarcador ("Learning and Experiencing Political Clientelism in Argentina"). Deseo agradecer los comentarios críticos a distintos borradores del mismo a: César Montúfar, Carmen Martínez, Charles Tilly, Deborah Poole, Michele Stoddard y Carlos de la Torre. También agradezco a Laura Martins por la edición del texto en español y a Ricardo Rúsvel por su ayuda en la búsqueda bibliográfica y en la discusión de las principales líneas de crítica a esta.

(*) New School for Social Research, Departamento de Sociología. Universidad de Buenos Aires.

nes, actos públicos, y entrevistas televisivas -en televisión abierta o por cable- para la tarde.

La política massmediática gobernaba la rutina diaria del candidato. Consciente de ello, muchas de las reuniones estaban dedicadas al poco espacio televisivo o radial otorgado a su persona. "Si no estás en los medios, no existís", era la frase que dominaba las formas de hacer política de esa campaña electoral. Mucho antes de que nosotros, los cientistas sociales, diéramos cuenta de la massmediatización y espectacularización de la política, los políticos ya operaban con esa lógica.

Sin embargo, como bien señala Waisbord, el auge y consolidación de la política massmediática en Argentina y en otros países latinoamericanos no ha eliminado otras formas de hacer política.² En este trabajo quiero detenerme en una de estas "otras" formas y proponer una agenda conceptual para su estudio.

El teléfono había sonado quince minutos después de lo previsto, pero la rutina mediática del candidato ya estaba en plena marcha hacia las ocho y media de la mañana. En ese momento, sonó el timbre de la calle. Era Juan, el "secretario personal" de López, "referente" del partido en el distrito y candidato a Intendente. El hijo del candidato, un adolescente de unos dieciséis años, ajeno a esa vorágine mediática de la política -aunque conocedor de otros espacios comunicacionales- abrió la puerta. Conocía a Juan de haberlo vis-

to entrar y salir de su casa con carteles publicitarios y boletas para votar. "Buen día, Juan", "Hola Lucas, me manda López". Lucas, ya sabedor de la rutina de Juan, le contestó: "Pasá, ¿Buscabas carteles, boletas? Juan, ratificó: "Me manda López". Lucas no entendió y le comentó: "Los nuevos carteles llegaron ayer, las fotos salieron bien, están en el garage". Por toda respuesta Juan, repitió: "Me manda López". Lucas siguió sin entender y le pareció más atinado preguntarle si quería hablar con su padre, el candidato, a lo que Juan señaló: "Me parece mejor. Me manda López". El candidato apareció con su teléfono celular en la mano. "Buen día Juan ¿Cómo estás?" "Buen día Doctor, me manda López". El candidato le preguntó -nuevamente- si buscaba carteles o boletas de votación, y como si no quedara claro, Juan le reafirmó: "Vengo de parte de López". "Va a ser mejor que lo llamemos", dijo Juan. Luego de una brevísima conversación telefónica, el Doctor entró a su casa, salió con un sobre y se lo dio a Juan. "Gracias doctor, nos vemos luego".

Lucas miró con detenimiento a su padre, este le dijo que López necesitaba dinero y volvió a entrar. Lucas siguió sin entender. Si era dinero lo que Juan buscaba y López necesitaba, por qué recurrir a ese lenguaje cifrado que Juan repetía una y otra vez, y que su padre había utilizado con López en el teléfono. Un lenguaje "infranqueable y oscuro", un sistema de códigos distintos

2. Waisbord, S. 1995. **El gran desfile. Campañas electorales y medios de comunicación en la Argentina**. Buenos Aires: Sudamericana. Sobre la importancia de los medios en la política argentina ver también Nu, J. 1994. "Populismo, representación, y menemismo" **Sociedad** Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales.

del estilo directo propio de la radio y la televisión.

La novela de Beatriz Guido, **Fin de Fiesta** -centrada en la vida de un político-cacique de la ciudad de Avellaneda en las primeras décadas de este siglo-, quizá sea la que mejor describa este lenguaje cifrado: "Hablaban por signos, miradas y medias palabras. Palabras-clave, fáciles y accesibles. Sin embargo, aunque yo conocía el significado individual de cada una de ellas, cuando se las oía decir se convertían en obscenas, terribles e indeseables".³

"Me manda López" es una expresión polisémica por excelencia. Utilizada por Juan para hablar con el Doctor. Utilizada por Juan para obtener apoyo en un barrio. Utilizada por el doctor -sin el "me manda", pero con el "me banca"- implícitamente en las reuniones del partido. Utilizada por López -poniendo en lugar de su apellido, al "Doctor"- en su posicionamiento frente a la correlación de fuerzas del distrito.

El "Doctor" está entre ambos mundos, debe jugar e invertir en ambos. Juan y López, no acceden al mundo de la política mediante el mundo mediático. No son lo que se diría "figuras presentables, respetables". Son el otro lado de la política, un lado al que, quizás obnubilados por el poder de los medios de comunicación, creo no hemos mirado con atención.

No hay duda que para hacer política "sin los medios, no se existe". Pero tampoco se existe, sin los Juanes y los

López multiplicados. La red mediática y esta otra "red" son indispensables a la hora de construir, articular y "conquistar" el voto. La distribución personalizada de favores y bienes sigue siendo indispensable para la obtención de apoyo, lealtades y -en última instancia- votos. Contra uno de los axiomas de la literatura sobre el clientelismo político -a mayor importancia de los medios, menor la importancia de las redes clientelares-⁴ en la política argentina parece que ambas coexisten. Sin embargo, la atención que los cientistas sociales han puesto en esta "otra red" es casi inexistente. Como indica Waisbord, "Poco se sabe exactamente sobre el estado actual de estas redes partidarias; las especulaciones abundan y el arco de opinión va desde juicios determinantes sobre 'el desvanecimiento del poder de los caudillos' hasta 'la indiscutible fortaleza de punteros en ciertos distritos' ...el voto partidario canalizado 'por redes de clientelas es importante pero no garantiza el resultado final'.⁵

Sin dejar de reconocer la indudable importancia de los medios en la construcción de la dominación política, este trabajo se focalizará en esta "otra red". El clientelismo es uno de esos temas que han ido apareciendo y desapareciendo de las discusiones académicas durante los últimos 40 años. Dada su actualidad en la realidad argentina y latinoamericana, este artículo propone una revisión crítica de la literatura clásica sobre esta temática, y

3. Guido, Beatriz. 1958. **Fin de Fiesta**. Buenos Aires: Losada.

4. T. Clark, "Clientelism, USA; The Dynamics of Change" en Roniger et al. **Democracy, Clientelism, and Civil Society** (Boulder: Lynne Rienner, 1994).

5. Waisbord, S. Op. cit. 16.

una posible agenda de investigación para futuros trabajos que emerge de las limitaciones centrales del extenso conjunto de estudios sobre clientelismo.⁶

LA DOBLE VIDA: PROBLEMAS Y LIMITACIONES

El clientelismo político vive una doble vida. Y una doble vida en dos sentidos. En primer lugar una **doble vida cronológica** porque, contra las inco-

rectas concepciones que veían al clientelismo como un arreglo social destinado a desaparecer como producto del desarrollo económico y político, este sigue siendo un mecanismo relevante como medio de articulación entre el estado, el sistema político y la sociedad. En segundo lugar, el clientelismo vive una **doble vida analítica** que no ha sido suficientemente explorada en los ya clásicos estudios sobre el tema. Las redes clientelares viven una vida en la objetividad del primer orden en tanto dis-

6. La literatura sobre clientelismo político en sociología, antropología, y ciencia política es extensísima. Al hablar de los temas centrales y las limitaciones de la misma, me refiero a: Cardoso, Ruth. 1992. "Popular Movements in the Context of the Consolidation of Democracy", pp. 291-302 in A. Escobar and S. Alvarez, eds., **The Marketing of Social Movements in Latin America**. Boulder: Westview Press. Eisenstadt, S. & Roniger, L. 1984. **Patrons, Clients and Friends** Bamberge: Cambridge University Press. Eisenstadt, S. 1995. **Power, Trust and Meaning**. Chicago: The University of Chicago Press. Escobar, C. 1994. "Clientelism and Social Protest: Peasant Politics in Northern Colombia," in Roniger, L. and Aysé Günes-Ayata, eds., **Democracy, Clientelism, and Civil Society**. Boulder: Lynne Rienner. Fox, J. 1994. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: lessons from Mexico", **World Politics** 46, January: 151-184. Gay, Robert. 1994. **Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro: A Tale of the Favelas**. Philadelphia: Temple University Press. Gellner & Waterbury, eds. 1977. **Patrons and Clients in Mediterranean Societies**. London: Duckworth. Goodell, G. 1985. "Paternalism, Patronage, and Potlatch: The Dynamics of Giving and Being Given To", in **Current Anthropology** Vol 21, N 2, April. Graham, R. 1990. **Patronage and Politics in Nineteenth Century Brazil**. Stanford: Stanford University Press. Gregory, J. 1975. "Image of Limited Good, or Expectation of Reciprocity?" **Current Anthropology** 16:1. Mason, T. David, "Land Reform and the Breakdown of Clientelist Politics in El Salvador", **Comparative Political Studies** 18: 487-516. Menendez-Carrión, A. 1986. **La Conquista del Voto en el Ecuador: De Velasco a Roldós**. Quito: Corporación Editora Nacional.

Mouzelis, N. 1985. "On the Concept of Populism: Populist and Clientelist Modes of Incorporation in Semiperipheral Politics en la Teoría Política Contemporánea". **Cuadernos del CLAEH** 44. Roniger, L. 1990. **Hierarchy and Trust in Modern Mexico and Brazil**. New York: Praeger. Roniger, L. and Aysé Günes-Ayata, eds. 1994. **Democracy, Clientelism, and Civil Society**. Boulder: Lynne Rienner. Roniger, L. & Aysé Günes-Ayata. 1994. **Democracy, Clientelism, and Civil Society**. London: Lynne Rienner Publishers. F. Rothstein. 1979. "The Class Basis of Patron-Client Relations", in **Latin American Perspectives** 6:2. Schmidt, S. Guasti, L. Lande, C. and Scott, J. 1997. **Friends, Followers, and Factions. A reader in Political Clientelism**. California: University of California Press. Scott, J. 1972. "The erosion of patron-client bonds and social change in rural Southeast Asia", in **Journal of Asian Studies** 32:5-37. Strickon and S.M. Greenfield, eds. 1972. **Structures and Processes in Latin America: Patronage, Clientage, and Power Systems**. Albuquerque, University of Mexico Press. Wolf, E. 1963. "Kinship, friendship, and patron-client relations in complex societies", in Banton, M. **The Social Anthropology of Complex Societies** New York: Praeger.

tribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos; y en la objetividad del segundo orden: las redes clientelares existen como esquemas de apreciación, percepción y acción (no sólo política) en las estructuras mentales de los sujetos involucrados en esas relaciones de intercambio.

Son precisamente ambas "dobles vidas" las que transforman al clientelismo en un arreglo social tan difícil de ser adecuadamente analizado y políticamente dispuesto.

¿Cuáles son los temas que aborda la literatura sobre clientelismo? Una revisión exhaustiva de la literatura está fuera de los alcances de este artículo. Sin embargo creo que en la literatura predominan ciertos temas sobre otros: la definición del clientelismo, sus características fijas y variables, su relación controversial con el nivel de desarrollo económico, político y social, su impacto en el Estado y en el sistema político, y el rol de intermediación que cumplen los "brokers" entre élites y masas.

La literatura del clientelismo parece acordar en que las relaciones clientelares están tan lejos de constituir una esfera de sociabilidad simmeliana como de conformar una "societas leonina" romana (una asociación en la que todos los beneficios se los lleva una parte). La literatura concuerda en que las relaciones patrón-cliente son -para conti-

nuar con el lenguaje Simmeliano- un cocktail de diferentes formas de interacción social: intercambio, conflicto, dominación y prostitución.⁷ Si bien esto es cierto, un análisis de la evolución de la literatura no puede dejar de considerar el hecho de que las relaciones clientelares fueron vistas durante mucho tiempo como relaciones que -a pesar de las desigualdades y asimetrías envueltas en ellas- eran originadas y mantenidas cooperativamente.⁸

Las relaciones clientelares son vistas como arreglos jerárquicos, como lazos de control y dependencia. Son lazos verticales basados en diferencias de poder y en desigualdad. Siendo altamente selectivas, particularistas y difusas, las relaciones clientelares se basan en el intercambio simultáneo de dos tipos diferentes de recursos y servicios: instrumentales (políticos o económicos) y "sociables" o expresivos (promesas de lealtad y solidaridad).⁹ Las relaciones clientelares también se caracterizan por tener a individuos como protagonistas en oposición a grupos corporativos organizados. Finalmente, las relaciones clientelares no son completamente contractuales ni legales -en realidad son normalmente ilegales-, sino que están basadas en entendimientos y mecanismos más informales aun cuando comparten altos niveles de compromiso y obligación.¹⁰

Las relaciones clientelares constituyen una esfera de sumisión, un con-

7. Ver George Simmel, **On Individuality and Social Forms** (Chicago: The University of Chicago Press, 1971).

8. Ver Eisenstadt, S. y Roniger, L. **Patrons, Clients and Friends** (Cambridge: Cambridge University Press, 1984).

9. Roniger, L. **Hierarchy and Trust in Modern Mexico and Brazil**, p.3.

10. id. p.4

junto de lazos de dominación- en oposición a una esfera de reconocimiento mutuo, de igualdad y cooperación- que no se reconocen como tales debido a la existencia del intercambio. Como indiqué más arriba, estas relaciones son vistas como la exacta oposición de la "sociabilidad" descrita por Simmel: "la más pura, más transparente, más comprometedor forma de interacción -esa que se da entre iguales".¹¹ Entonces, las relaciones clientelares coinciden con el patrón básico que define a las relaciones de dominación; un sujeto de acción, el otro objeto de la misma; uno siempre arriba, otro siempre abajo; uno que es quien hace, otro que es "a quien le hacen".¹² Al mismo tiempo, la relación "broker-cliente" puede ser vista -siguiendo a Coleman- como una "relación social compleja", y -siguiendo a Goffman- como una "relación social anclada". Las "relaciones sociales complejas" son relaciones que dependen de una tercera parte para su continuación (aquí refiriéndose al patrón político, representado por un político en particular o por una estructura estatal). Los incentivos materiales necesarios para el desarrollo de la relación entre mediador y cliente vienen del "afuera" y son producto de un balance de poder específico entre el mediador y el patrón político exterior. Este balance de poder depende, entre otras cosas, de la capacidad del mediador de formar su propio grupo de seguidores.

La relación social clientelar es una relación de dominación, compleja y an-

clada. Con este último término me refiero a que este tipo de relaciones se distinguen del resto en que: a) implican un reconocimiento recíproco entre los actores, b) presuponen la construcción de un marco ("frame") de conocimiento mutuo que organiza la experiencia de los actores. Las relaciones entre el mediador y el cliente implican un lazo por medio del cual los agentes se reconocen de manera personalizada.

A pesar de que concuerdo con esta lectura -muy general por cierto- de las relaciones clientelares, querría hacer algunas observaciones concernientes a sus limitaciones.

Los problemas centrales que atraviesan prácticamente la totalidad de la literatura sobre el clientelismo son cinco. En primer lugar, a pesar de que los trabajos aciertan en el delineamiento del espacio de posiciones en el que las relaciones patrón-cliente ocurren y se mantienen, éstos no dan adecuada cuenta de la dimensión "subjetiva" del funcionamiento del clientelismo. Esto es, cuando estos trabajos tratan de analizar las experiencias, pensamientos, evaluaciones incorporadas en esas relaciones -esto es, la dimensión de las representaciones, percepciones y motivos que explican las razones por las cuales los actores envueltos en esas relaciones se comportan de tal o cual manera- los trabajos caen en una dicotomía ya clásica: explicaciones centradas en dos concepciones de acción - acción normativa o acción racional. Parsons por un lado, y Homans, Blau y Elster por el otro, aparecen como las

11. Simmel, G. **On Individuality and Social Forms**, p. 133.

12. J. Benjamin **The Bonds of Love, Psychoanalysis, Deminism and the Problems of Domination**. (New York: Pantheon Books, 1988).

principales fuentes inspiradoras de las maneras de entender las acciones de los sujetos dentro de la relación clientelares (clientes, "brokers" y patrones).

¹³ El cliente y el mediador son vistos como seguidores de una norma -una norma introyectada que una vez internalizada se transforma en la fuente de la conducta intencional del cliente y del mediador-, o son entendidos como calculadores puramente racionales de las mejores maneras de maximizar sus capitales. La "norma de reciprocidad" es la que predomina en el primer tipo de explicación de las prácticas clientelares; la idea de "elección racional" es la que domina los segundos tipos de explicación. De esta manera es que se puede asegurar que, si bien algunos trabajos son sensibles al "punto de vista del nativo", lo incorporan de una manera limitada y en forma que confunde más que aclara nuestro entendimiento de las prácticas clientelares. Es como si, en ambos casos, las características de la red clientelar -el hecho de que haya intercambio- sirva para explicar las razones, las creencias y las evaluaciones que están mutuamente imbricadas con la forma de la red pero que deben ser analíticamente distinguidas.

La mayoría de los trabajos sobre el clientelismo describen las condiciones

estructurales en las que este emerge y trazan el sistema de relaciones objetivas en el que los individuos están localizados -redes, díadas, "sets". En uno de los estudios más detallados sobre la dinámica del clientelismo político, Amparo Menéndez nos habla de la situación de "precariedad estructural" (pobreza, inseguridad, etc.), que constituiría una de las condiciones necesarias para que "la conquista del voto" se ponga en práctica. ¹⁴ Si bien el contenido empírico de este mismo argumento es por demás discutible (ya que el clientelismo opera no sólo entre los pobres), es en su lógica en la que quiero detenerme. Si la "coerción estructural" constituye el factor explicativo y determinante central en el surgimiento y reproducción del clientelismo político: ¿Por qué ciertos actores deprimidos en términos materiales entran en relaciones clientelares y otros -ocupantes de la misma posición estructural- no? Esta pregunta ha llevado a autores como R. Gay a estudiar las características de las organizaciones populares a los efectos de indagar en esta relación diferencial con las élites políticas en el caso de las favelas en Río de Janeiro. ¹⁵

En el caso del libro de Amparo Menéndez, el argumento es otro: uno centrado en las respuestas utilitarias,

13. Parsons, T. **The Structure of Social Action** Vol 1 y 2 (New York: The Free Press, 1937), **The System of Modern Societies** New Jersey: Prentice-Hall, 1971), T. Parsons y E. Shils, "Values and Social Systems". G. Homans, **Social Behavior: Its Exchange** **American Journal of Sociology** 62, pp. 597-606, 1958. "Bringing Men Back In" **American Sociological Review** 29, 1964. Elster, J. **Rational Choice** (New York: New York University Press, 1986), **Nuts and Bolts** (Cambridge: Cambridge University Press, 1989). Coleman, J. **Foundations of Social Theory** (Cambridge: Harvard University Press, 1990). Tilly, Ch. "Review Essay: Individualism Askew". **American Journal of Sociology**. 1991. pp. 1007-1011.

14. Menéndez-Carrión, A. 1986. **La Conquista del Voto en el Ecuador: De Velasco a Roldós**. Quito: Corporación Editora Nacional.

15. Gay, R. **Popular Organization and Democracy In Rio de Janeiro: A Tale of Two Favelas** (Philadelphia: Temple University Press, 1994).

pragmáticas y "racionales" de los pobres.¹⁶ Sin negar lo bien intencionado de su propuesta -restaurar la "racionalidad" en el mundo popular, desconocida por quienes hablan del electorado urbano pobre como "carente de desarrollo político", "ignorante", "ingenuo", etc.- creo que su perspectiva se halla atrapada en un conjunto de antagonismos que han probado ser estériles en otras áreas del análisis social: "razón" vs "emoción", dimensión estratégica vs. dimensión simbólica, y "libertad" vs. "necesidad" serían los más importantes en el caso de la explicación de la conquista del voto. Una explicación estructural acertada (aunque insuficiente) y una explicación de las prácticas clientelares errónea: la doble vida analítica del clientelismo sigue siendo un enigma.

¿Por qué razones las explicaciones de las prácticas clientelares centradas en las maximizaciones de utilidades y en el cálculo pragmático de los actores -esto es, en una versión no explicitada de la teoría de la acción racional- están equivocadas? La perspectiva de acción racional se centra en la idea de que los arreglos clientelares reflejan las preferencias, elecciones y el poder de los patrones, mediadores y clientes. Los patrones son analizados como si éstos usaran a sus seguidores a los efectos de mejorar sus posiciones en el campo político; los mediadores como si éstos manipularan conscientemente su posición de "bisagra" a los efectos de obtener re-

compensas materiales y simbólicas; y los clientes como si estos maniobraran a los efectos de tejer sus redes de supervivencia cuando otros medios no están a su disposición. Los protagonistas son vistos -desde la perspectiva racionalista- como buscando a aquel que tenga más para ofrecerle. Por lo tanto, esta perspectiva predice variaciones importantes en las elecciones de los clientes: éstos buscarán "racionalmente" al mediador que puede proveer más recursos.

Dos son los problemas centrales de esta versión de las prácticas clientelares: a) el énfasis estratégico, y b) la noción de utilidad.

a) Reducir la dinámica del clientelismo a las acciones de individuos racionales y pragmáticos, puede hacernos perder de vista los significados compartidos -aunque no cooperativamente contruidos- que emergen y sostienen a estas acciones. Las lealtades, identidades grupales e identificaciones, esto es, la dimensión simbólica o cultural del clientelismo, no es susceptible de ser entendida sólo en términos estratégicos (aunque como veremos más adelante, debemos retener la noción de estrategia, modificando su significado) ni abordada simplemente como una explicación "ad-hoc" o como un resabio "emocional".

b) En esta versión el clientelismo es visto como una forma social cuyas propiedades emergentes son el producto de elecciones pragmáticas y decisiones conscientes de clientes, media-

dores y patrones. El principio de estas decisiones y elecciones es la maximización de utilidades.¹⁷

Sin adentrarme demasiado en la noción de utilidad -centro de la teoría de la acción racional- es posible asegurar que esta noción implica una **relación** entre costo y beneficio. Y, como bien han demostrado un sinnúmero de estudios antropológicos, los agentes pueden maximizar otras relaciones que no sean las de utilidad. Pueden valorar otro tipo de relaciones entre costo y beneficio. Pueden valorar la igualdad en el intercambio, como en los regalos de Navidad o en los intercambios agonales como el *potlatch*. Pueden querer maximizar los beneficios del otro como en intercambio altruístico, o pueden, como algunos argumentan para el caso de las relaciones entre patrón y cliente, querer valorar la **igualdad de los costos relativos**: esto es, el costo relativo del beneficio que el patrón confiere al cliente, debe igualar al costo relativo del beneficio que el cliente confiere al patrón.

Esto introduce en el centro de las relaciones clientelares la noción de reciprocidad, noción que -como han estudiado varios autores- no es sólo una cubierta de la maximización de ganancias. La norma de reciprocidad se erige así en la otra explicación posible de las prácticas clientelares. Probablemente sea, Gouldner, quien mejor articula la noción de "norma de reciprocidad".¹⁸ Siguiendo el análisis de Mali-

nowski en **Crime and Custom**, Gouldner asegura que en los intercambios entre las distintas villas descritos por el antropólogo británico, podemos inferir que cada parte vive de acuerdo a sus obligaciones; no "simplemente por los constreñimientos impuestos por la división del trabajo con su dependencia mutua sino porque las partes comparten una norma moral que se encuentra en un nivel superior: 'Debes dar beneficios a quienes te dan beneficios'. Esta obligación moral se refiere a la obligación general de repagar los beneficios". Los patrones, los clientes y los "brokers", Gouldner parece argumentar, se deben cosas mutuamente por lo que han hecho anteriormente unos por los otros, "por las historias de las interacciones previas" que ellos han tenido. Este tipo de obligación es impuesta por la norma generalizada de reciprocidad. Esta norma, Gouldner asegura, "genera motivaciones para retornar los beneficios incluso cuando diferencias de poder podrían invitar a la explotación". La norma de reciprocidad es vista como **el principio generador de una acción**, en este caso como generadora de las prácticas clientelares.

James Scott es quien mejor articula ambas posiciones -acción racional, acción normativa- en una perspectiva única. En "Patronage or Exploitation?", Scott centra su análisis en la manera en que las estructuras de diferencia entre patrones y clientes adquieren y

17. Sigo aquí el análisis de Davis, J. 1973. "Forms and Norms: the economy of social relations", *Man*, vol. 8, n.2, pp. 159-176.

18. A. Gouldner, "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement" en **Friends Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism**.

pierden su fuerza moral. A pesar de que su centro es el clientelismo en relaciones de clase en sociedades rurales, su acercamiento al problema es sumamente útil porque sintetiza las mejores contribuciones y las posibles limitaciones de la literatura existente sobre el clientelismo.

Scott afirma que el problema central en las relaciones entre las clases rurales dentro de los "sistemas patrón-cliente" es saber si la "relación de dependencia es vista por los clientes como primariamente colaborativa y legítima o como una relación primariamente de explotación".¹⁹ Desde el punto de vista del cliente, el aspecto central a los efectos de evaluar la legitimidad de la relación clientelar es el balance entre los servicios que el recibe y los servicios que otorga. A mayor valor en lo que recibe por sobre lo que debe "reciprocitar", mayor será la tendencia a ver el lazo clientelar como legítimo.²⁰

El peso del argumento de Scott está puesto en la relación entre el balance de intercambio y la legitimidad de la relación. Y es aquí donde se encuentra el problema mayor. Si bien el

balance del intercambio está indudablemente relacionado con la transformación en la legitimidad de la relación (el cliente tenderá a mantenerse leal a su patrón en la medida que obtenga más de la relación), **un foco excesivo en el balance de reciprocidad puede hacernos perder de vista un aspecto que debe ser considerado central: la legitimidad de las relaciones clientelísticas a un nivel general y no restringidas a un patrón específico.** Un cambio en el balance de reciprocidad, casi siempre, hace que el cliente vaya y busque... a otro patrón o "broker". Los por qué de este movimiento nos conducen en una dirección relativamente inexplorada por Scott. Mientras que este autor incorpora la necesaria dimensión del punto de vista de los protagonistas de la relación, deja de examinar la **génesis de las disposiciones del cliente y del "broker" para encontrar al lazo clientelar como un lazo legítimo.** Como bien nos enseña Weber, no hay sistema de dominación estable que descansa solamente en la habituación automática ni en el cálculo personal de

19. J. Scott, "Patronage or Exploitation?" p. 25.

20. De esta manera, el primer elemento en la construcción de la legitimidad de la relación se centra en los flujos entre el patrón y el cliente. Scott identifica tres flujos diferentes: a) flujos de patrón a cliente (medios básicos de subsistencia, seguro de subsistencia en casos de crisis, protección e influencias); b) servicios colectivos del patrón (subsídios, donaciones de tierra para uso comunal, apoyo a servicios públicos locales -escuelas, calles, edificios comunales-, etc.); c) flujos de cliente a patrón (servicios de trabajo, promoción de los intereses del patrón, etc.

A pesar de ser una condición necesaria, el balance de reciprocidad de los diferentes flujos no causa mecánicamente la legitimidad del patrón. La legitimidad del lazo clientelar, argumenta Scott, no está en función lineal con el balance de reciprocidad. Hay que tener en cuenta los efectos de la tradición en la legitimidad, los efectos de los cambios abruptos en el balance de reciprocidad, y la existencia de límites culturales y físicos más allá de los cuales las consecuencias para el cliente pueden ser dramáticas.

interés. El soporte central del sistema de dominación, argumenta Weber, es la creencia por parte de los subordinados en la legitimidad de su subordinación.²¹

A pesar de estos problemas, el análisis de Scott es iluminador de las tensiones presentes en la mayoría de los estudios sobre clientelismo en el momento que intentan explicar las prácticas de los clientes y de los mediadores. Estos estudios: a) favorecen una explicación tipo "rational choice" en la que el cliente está al tanto de todas las posibles elecciones y tiene el poder y las disposiciones para actuar racionalmente; o b) explican las acciones de los clientes como sub-productos de una norma de reciprocidad. En el caso de Scott, la relación entre el balance de reciprocidad y la legitimidad de la relación ilustra lo que considero un intento incompleto de conceptualizar las prácticas clientelares trascendiendo las dicotomías de acción racional-acción normativa. Sin embargo, su ya clásico trabajo es indispensable a los efectos de demarcar el primer paso a ser tomado en el estudio de las relaciones patrón-mediador-cliente: la identificación de los distintos flujos de elementos entre las diferentes posiciones.

Una segunda limitación relacionada con ésta es que la literatura tiende a confundir las características del clientelismo como el principio generador de las prácticas clientelares. Las relaciones clientelares son definidas como basadas en un intercambio interactivo en que están involucrados diferentes ti-

pos de recursos económicos y políticos (apoyo, lealtad, bienes, votos, protección, promesas). Sin embargo, las características de este intercambio interactivo (esto es, lo que se intercambia y cómo se lo intercambia), debe ser distinguido de la explicación de esas mismas interacciones. Lo que se intercambia, cómo se lo intercambia y **las razones por las que ese intercambio interactivo adquiere una forma particular**, constituyen preguntas diferentes aun cuando sean complementarias. La red clientelar es un **mundo social específico** que moviliza a los participantes a través de intercambios; sin embargo la distribución de bienes y servicios es una condición necesaria pero no suficiente para que este mundo se dinamice. Dado que los intercambios son -al decir de E.P. Thompson- experiencias humanas vividas, el conjunto de creencias, presuposiciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos que acompañan a estos intercambios -explicándolos, clarificándolos, justificándolos y legitimándolos- es tan importante como lo son los intercambios. Dado que los bienes y favores tienen que ser distribuidos de una cierta manera -con una cierta representación enlazada a ellos como nos han enseñado Lévi-Strauss y Mauss- lo que se otorga y cómo se lo otorga son aspectos centrales de la explicación de las prácticas clientelares.

Una tercera limitación es que los trabajos no prestan una debida atención al proceso por el cual clientes y mediadores "se convierten" en tales. El **énfasis estructural** que permea a mu-

21. Weber, M. 1946 *From Max Weber*. New York: Oxford University Press. pp. 80 y ss.

cho de los trabajos los conduce a tomar la relación como algo dado. La génesis de la relación -la dinámica por la cual los actores llegan a ser clientes, patronos y mediadores- es insuficientemente examinada.

Indudablemente, como la literatura existente clarifica, el clientelismo como manera de estructurar el intercambio social está relacionado con procesos macro-sociales básicos (desarrollo capitalista, colonialismo interno, estructura de clases, autoritarismo). Sin embargo, en lo que concierne a los efectos de conceptualizar las prácticas, me estoy refiriendo a un micro-proceso complementario: no al modo en que el clientelismo emerge como un arreglo social particular, sino al modo en que los protagonistas de esta relación hacen nacer y reproducen esta relación. Evidentemente, ambos fenómenos -los macro-procesos que establecen las condiciones de posibilidad para el surgimiento del clientelismo y los micro-procesos que los hacen funcionar en una manera particular- están mutuamente relacionados. Para el caso de los países latinoamericanos, fenómenos más coyunturales deben ser también tomados en cuenta: debilitamiento de las capacidades estatales para proveer servicios básicos a la población, el desmantelamiento del estado populista de bienestar, etc.

Un cuarto problema dificulta la comprensión adecuada de las prácticas clientelares. Una excesiva preo-

cupación por las "días" entre patrón y clientes obstaculiza el rol central que juegan los "mediadores", el tráfico de influencias que estos ejercitan con aquellos que controlan los bienes y servicios, y su posición vis-vis los clientes. Los brokers no son sólo intermediarios en términos funcionales, sino figuras cardinales en la producción y reproducción de la creencia en el calor del juego clientelar, en la articulación de un lazo de afecto imaginario -una ideología implícita- que relaciona a éstos con los clientes.

La literatura sobre el clientelismo político parece estar atrapada en una oposición indisputada: clientelismo vs. acción colectiva. Mediante el socavamiento de la solidaridad grupal y la atomización particularista del electorado, el clientelismo es visto como una fuerza que contrarresta cualquier posibilidad de acción colectiva. Sin embargo, el clientelismo puede perfectamente coexistir con lo que Tilly denomina un tipo particular de repertorio de acción colectiva (local, parroquial y bifurcado) en una manera que un excesivo énfasis en la mutua oposición no puede dar acabada cuenta. Un análisis meticuloso de las redes clientelares y de las experiencias entretrejidas en éstas dará luz al tipo de acción colectiva al que el clientelismo puede dar lugar. El repertorio de acción colectiva -como el conjunto de medios de los que disponen un grupo particular de actores para realizar reclamos-²²

22. Tilly, Charles. 1992. "How to Detect, Describe, and Explain Repertoires of Contention" **Working Paper** 150. CSSC. New School for Social Research. 1993. "Contention and the Urban Poor in 18th and 19th Century Latin America" **Working Paper** 170. CSSC. New School for Social Research. 1994. "Citizenship, Identity, and Social Theory" **Working Paper** 205. CSSC. New School for Social Research. 1994. "Democracy is a Lake". **Working Paper** 185. CSSC. New School for Social Research. 1995. "Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834", en M. Traugott **Repertoires & Cycles of Collective Action**. Durham: Duke University Press.

relacionado con el clientelismo tendrá características específicas: será "particular" -reconociendo importantes variaciones de acuerdo al tipo de red clientelar y al tipo de experiencias que rodean a ésta-; "parroquial" -la acción colectiva será restringida a una comunidad o comunidades cercanas-; y "bifurcada" -cuando estén en juego temas u objetos cercanos (política local) los actores ejercerán acciones directas a los efectos de obtener sus demandas, pero cuando sean temas provinciales o nacionales, los agentes actuarán a través de los canales aprendidos (mediadores o patrones locales que podrán representar sus intereses, cumplir con sus obligaciones, o autorizarlos).²³

Los estudios contemporáneos sobre clientelismo político acentúan la necesidad de alcanzar una perspectiva multidimensional que trascienda las tendencias funcionalistas y estructuralistas presentes en los estudios clásicos sobre el tema. El "modus operandi" y la dimensión "transaccional" del clientelismo deben ser recuperados. En otras palabras, las investigaciones actuales sugieren un cambio del "opus operatum" hacia el "modus operandi". Esta perspectiva holística es la que me planteo explorar en la última parte de este trabajo basándome en la idea de la "lógica de las prácticas" analizada por Bourdieu y Wacquant. Mi objetivo en lo que sigue es proponer una agenda teórica parcial a los efectos de explicar e interpretar las prácticas clientelares.

REDES CLIENTELARES: UN MUNDO DE "PRACTICALIDAD"

Contrariamente a la visión que prevalece en la literatura, propongo entender los intercambios clientelares no como productos de la obediencia a una norma ni como efecto del cálculo racional de sus protagonistas, sino como elecciones prácticas aprendidas a través del tiempo y experimentadas en la vida cotidiana de los actores. Estos intercambios son generados por los esquemas mentales de pensamiento de apreciación, percepción y acción las categorías de los cuales son productos incorporados-inculcados por el juego clientelar.

¿Cómo es que los futuros clientes y mediadores aprenden a ser clientes y mediadores? ¿Cómo y cuándo los actores aceptan la relación de intercambio de favores (materiales y simbólicos) por la prestación de apoyo (material y simbólico)? La explicación materialista -el hecho de que la relación le ayude al cliente a resolver cuestiones de sobrevivencia y al mediador en su búsqueda por recompensas específicas- es, como dije anteriormente, insuficiente. Esta explicación es parcialmente ciega a las dinámicas culturales que emergen del proceso de aprendizaje del clientelismo. Clientes y mediadores resuelven sus problemas pero, **en el proceso aprenden una relación de subordinación, aprenden límites, cosas a decir y a no decir, a hacer y a no hacer; desarrollan**

23. Para los tipos de acción colectiva ver: Tilly, Ch. 1995. "Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834", en M. Traugott **Repertoires & Cycles of Collective Action**. Durham: Duke University Press.

también una explicación pública para sus acciones y otra historia secreta -o "no dicha"- acerca de las razones que tienen para sus acciones. ²⁴ Es esta la dinámica que vale la pena explorar si es que se pretende una explicación adecuada de la variabilidad, durabilidad, compromiso y ruptura de las relaciones clientelares y la relación que éstas establecen con diferentes repertorios de acción colectiva.

Presentar el análisis del clientelismo en términos de un aprendizaje - aprender un "rol"- puede conducir a errores sino se toma en cuenta que, mientras se "aprende" un rol, lo que se introyecta es, en términos de Bourdieu, un "arbitrario cultural". ²⁵ Este "arbitrario cultural", claro está, implica una relación de dominación. La efectividad del proceso de aprendizaje conducirá a los clientes a colaborar con su propia dominación y a los mediadores a ejercer ésta más allá de sus intenciones. El resultado de este proceso de aprendizaje será, en términos foucaultianos, una estrategia de dominación sin un estrategia. Los nudos de las redes clientelares -los lugares de la ejecución en la distribución de recursos- serán vistos como lugares en los que una organización capilar del poder

es construida, como escuelas de violencia simbólica.

A pesar de que la relación entre la dominación clientelar y las estrategias generales de control social han sido estudiadas por un conjunto de trabajos, la futura agenda de trabajo debería entender la dinámica clientelar como una red de poder que sigue una lógica parcialmente autónoma y no totalmente determinada por una estrategia sistemática de dominación de clase; una estrategia sin estrategia.

El análisis del proceso de aprendizaje que ésta agenda propone puede ser fraccionado en las tres preguntas y argumentos hipotéticos siguientes:

1. ¿Cómo se desarrolla el proceso de aprendizaje? En otras palabras, ¿cuál es la génesis del lazo clientelar? Mi idea general es la siguiente: lo que en términos típicos-ideales comienza como una relación de afecto o amistad hacia alguien que requiere ayuda, se transforma luego en una relación de dependencia personal. Siguiendo a Jessica Benjamin, ²⁶ podemos decir que lo que se inicia como un "bond of love" -un lazo de amor, a partir del cual se ayuda a alguien que está necesitado en una esfera de mutuo reconocimiento como sujetos- se trans-

24. Al respecto ver, J. Scott **Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts.** (New Haven: Yale University Press, 1990).

25. Con la idea de "arbitrario cultural" Bourdieu y Passeron especifican la noción de violencia simbólica. Arbitrario, argumentan, "en tanto no puede ser deducido de ningún principio universal, sea este físico, biológico o espiritual, no estando relacionado mediante ninguna clase de vinculación interna con la 'naturaleza de las cosas' o 'ninguna naturaleza humana'". **Reproduction. In Education, Society and Culture** (London: Sage Publications, 1977).

26. J. Benjamin **The Bonds of Love. Psychoanalysis, Feminism and the Problem of Domination.** (New York: Pantheon Books, 1988). Utilizó la idea de "bond of love and domination" de una manera menos específica en que Benjamín emplea el término. Con la noción de "bond of love" quiero acentuar la dimensión afectiva que permea la relación clientelar.

forma y perpetúa como un "bond of domination" -un lazo de dominación en el que el "otro", en este caso el cliente, es visto por el mediador como un objeto, como alguien que, si recibe el estímulo correcto, debe producir la respuesta adecuada.

Entonces, la pregunta acerca de quiénes son estos agentes que se convierten en clientes y mediadores debe ser reemplazada analíticamente por otra pregunta que se centre en la génesis de la relación. Los clientes y referentes existen -como los amantes, amigos, esclavos y amos- si y sólo si existen el uno para el otro. Llegan a ser clientes y mediadores cuando una relación regular -un lazo- de intercambio de favores, bienes, lealtades y apoyo político queda establecida.²⁷

El lazo de amistad y afecto que relaciona a clientes y a mediadores no desaparece totalmente: es perpetuado como un imaginario -un mito de asistencia- que se articula en prácticas concretas, una creencia en la cooperación mutua. El lazo de afecto y amistad es reproducido como una ideología implícita, un sentido del propio lugar, "a sense of one's place" y "a sense of the other's place".²⁸

2. ¿Qué se aprende? En otras palabras, ¿cuáles son los contenidos del

proceso de aprendizaje? Lo que se aprende en una manera que se reconforma y reproduce en prácticas concretas es, siguiendo a Bourdieu, un Habitus: el habitus clientelar, un conjunto de esquemas de pensamiento, acción y evaluación que a su vez genera nuevas prácticas clientelares. El proceso de aprendizaje hace nacer una relación especial entre las estructuras de intercambio -redes clientelares- y estructuras subjetivas. Esta relación, esta **doble vida**, no ha sido suficientemente explorada por la literatura.

Lo que se aprende es una **historia, un juego y una estrategia**. Una historia particular y específica, que presenta la teodicea del mediador y del patrón para tener acceso privilegiado -casi monopólico- a los recursos necesitados por el cliente. Un juego, con sus reglas particulares, sus cosas a decir y a no decir, a hacer y a no hacer para tener "éxito" en el mismo. Un juego con sus propios límites simbólicos.²⁹ Los protagonistas también aprenden estrategias, entendiendo a éstas como modos constantes y persistentes de organizar las prácticas de intercambio a través del tiempo.

3. ¿Por qué razones los actores "aprenden a aceptar" el clientelismo? Explicaciones de sentido común apa-

27. Tilly define al lazo como "una serie continua de transacciones a las que los participantes le adjuntan entendimientos compartidos, memorias, proyecciones, derechos y obligaciones". "Citizenship, Identity, and Social History" **Working Paper** 205. New School for Social Research, 1994, p.4.

28. Tomo la idea de "ideología implícita" de Beth Roy **Some Trouble with Cows. Marking Sense of Social Conflict** (California; University of California Press, 1994). Esta autora la define como un sentido de la identidad, como un conjunto de ideas que son durables y que definen un cuadro del mundo profundamente asumido.

29. En relación al vínculo entre límites simbólicos, desigualdad y prácticas sociales, ver Michele Lamont y Marcel Fournier **Cultivating Differences** (Chicago: The University of Chicago Press, 1992).

recen al alcance de la mano cuando se pretende entender los motivos por los que tanto clientes como mediadores entran en esa relación: ambos obtienen recompensas materiales. Sin embargo, esta clase de explicación deja de lado la dinámica de las ganancias simbólicas que ambas partes pueden obtener de la relación. Es en esta dinámica cultural en la que vale la pena detenerse para explorar más detalladamente la futura agenda conceptual. Las explicaciones materiales centradas alrededor del dinero y de los bienes que el cliente y el mediador pueden obtener no deben hacernos perder de vista otra dimensión subjetiva central del clientelismo: la seducción de ser parte del juego político.

Este último punto sirve de síntesis para las tres preguntas anteriores. La relación clientelar -una relación que envuelve flujos de bienes, influencias, servicios, ritos de paternalismo y diferencia, lealtad apoyo político- es un "amor cautivo" en el que ambas partes tienen algo en juego. Es este último aspecto el que hace al lazo clientelar tan difícil de ser analíticamente explorado y políticamente contestado.

APRENDIENDO LAS PRACTICAS: INTERESES Y ESTRATEGIAS

La discusión que Piaget e Inhelder proponen para analizar los procesos de aprendizaje puede ser de suma utilidad teórica para el caso del cliente-

lismo. Una niña aprende la categoría de espacio no a pesar del espacio sino con él.³⁰ Es por medio del lanzamiento de objetos y a través de la experiencia con la textura, peso y resistencia de los objetos que una niña o niño "aprenden el espacio". Los niños entienden la noción de espacio -y podríamos extender esto a los roles de mediador y cliente- no sólo a través del discurso de sus padres -más preocupados por los peligros que estos movimientos pueden causar- sino a través de la materialidad de los objetos. Mediadores y clientes aprenden a serlo no sólo a través de las narraciones discursivas centradas en la asistencia, en la "ayuda a la gente pobre", sino a través del ejercicio de dar y recibir y a través de los límites -objetivos como son los del espacio- impuestos en esas prácticas.

Como en el caso de los niños descritos por Piaget, los actores también aprenden límites a través del ejercicio del clientelismo. Aprenden nociones y las olvidan como "nociones aprendidas". Estas nociones son olvidadas porque concuerdan con los arreglos sociales que dominan la organización de la experiencia. En otras palabras, los actores aprenden **estrategias**, "líneas de acción objetivamente orientadas que obedecen a regularidades y forman patrones coherentes y socialmente inteligibles, a pesar de no seguir reglas conscientes o estar dirigidas a fines premeditados fijados por un estrategia".³¹ Los

30. J. Piaget y Bärbel Inhelder, **The Psychology of the Child** (New York: Basic Books 1969) y J. Piaget **Six Psychological Studies** (New York: Vintage, 1968).

31. Bourdieu, P. y Wacquant, L. **An Invitation to Reflexive Sociology** (Chicago: The University of Chicago Press, 1992), p. 25.

actores aprenden estrategias y aprenden a usarlas activamente. Aprenden estrategias a través de su uso. Estos modos persistentes y constantes de organizar la acción a través del tiempo incorporan y, al mismo tiempo dependen de, hábitos, sensibilidades, y visiones del mundo.³² **Estas estrategias son las que tienen el rol causal central en la explicación de las prácticas clientelares.** Para dar cuenta de estas estrategias debemos examinar su génesis -mirando al proceso de aprendizaje- y su contenido concentrándonos en la experiencia de la relación.³³

El cliente actúa como cliente no porque él o ella estén en una relación clientelar sino que ellos están en una relación clientelar porque actúan como clientes. Lo mismo es cierto para el caso del mediador. Ellos -clientes y mediadores- construyen la relación mediante la práctica de la relación de intercambio. Los bienes, favores, y asistencia dados por el mediador reciben su significado de la respuesta que éstos generan: apoyo y lealtad. Estas respuestas se resumen en el verbo "seguir" (X -el cliente- "sigue" a Y -su mediador o patrón). Es la naturaleza

de la respuesta o la naturaleza de la conducta actuada por el cliente lo que convierte a la entrega de bienes y servicios por parte del mediador en una relación clientelar (diferente de una relación de asistencia o filantropía).

Las prácticas clientelares pueden ser entendidas como producto de la obediencia a una regla, sólo en la medida que definamos una regla como esquema que es inmanente a las prácticas. Regla, en este sentido, debe ser entendida como un principio implícito que "existe en estado práctico" en este sentido, debe ser entendida como un principio implícito que "existe en estado práctico" en las prácticas del cliente y del mediador "pero no es un discurso".³⁴ Esto quiere decir que las relaciones clientelares deben ser entendidas como algo que los actores **construyen en el contexto de sus posibilidades objetivas**, como relaciones con las que los clientes y mediadores hacen algo: resuelven problemas cotidianos y construyen un lazo de "afecto", y "respeto" y "lealtad".

Estas prácticas -estas relaciones- son el producto de "estrategias (conscientes o inconscientes) orientadas ha-

32. Swidler, A. "Culture in Action: Symbols and Strategies" *American Sociological Review*, 1986, Vol 51 (April: 273-286).

33. Si la dimensión cultural tiene un rol causal independiente -como creo que tiene- es a través de considerarla como una dimensión que da forma a ciertas capacidades a través de las cuales determinadas estrategias de acción son construidas. La noción de experiencia es tomada de E.P. Thompson **Customs in Common. Studies in Traditional Popular Culture** (New York: The New Press, 1993) y Beth Roy **Some Trouble with Cows. Making Sense of Social Conflict** (California: University of California Press, 1994). Para una discusión de la noción, ver: Stuart Hall, "Cultural Studies: Two Paradigms", en **Culture, Media and Society**. Vol 2. N.1. Jan 1980; y Giddens, Anthony "Out of the Orrey: E.P Thompson on Consciousness and History". in **Social theory and Modern Sociology** (California: Stanford University Press, 1987).

34. Bourdieu, p. **Outline of a Theory of Practice** (Cambridge: Cambridge University Press, 1977) p. 27.

cia la satisfacción de intereses materiales y simbólicos y organizadas en referencia a un conjunto determinado de condiciones sociales y económicas".³⁵ Esto quiere decir que las relaciones clientelares existen en la práctica "en la medida que satisfacen intereses materiales y simbólicos vitales".³⁶ Es la noción de interés la que debe ocupar aquí el centro del escenario conceptual. Pero no interés en el sentido en el que la teoría de acción racional le da al término cálculo racional producto de sujetos racionales que intentan maximizar su capital. Por el contrario, interés debe ser definido en relación al sistema de "potencialidades objetivas, inmediatamente inscritas en el presente" que se sitúan en el presente con "una urgencia y un reclamo de existencia que excluyen toda deliberación".³⁷

El marco conceptual que propongo no establece un rechazo de la existencia de una norma de reciprocidad y de un cálculo racional en las relaciones clientelísticas, sino que cuestiona la efectividad que estas normas o estos cálculos tienen en la generación de las prácticas clientelares. Mi argumento central es que el principio generador de estas prácticas, su elemento productor, debe buscarse en los esquemas mentales de percepción, apreciación, evaluación y acción de la realidad que constituyen el habitus.

Los esquemas del habitus tienen una infinita capacidad para generar prácti-

cas, pensamientos y expresiones. Los límites de estas expresiones, prácticas y pensamientos son construidos social e históricamente de acuerdo con las condiciones de producción del habitus. La libertad condicional y condicionada de los clientes y mediadores puede producir prácticas que son "relativamente impredecibles" pero "limitadas en su diversidad". Esa libertad de los actores no es siempre una creación ex-novo, ni una reproducción mecánica de la situación original: los clientes no siempre siguen a sus mediadores. Esta relación -dentro de esa libertad limitada- es siempre negociada y disputada. Siendo una relación de poder, implica por definición una "dialéctica de control" que envuelve relaciones de autonomía y dependencia entre actores en los contextos de interacción social.³⁸ En este proceso dialéctico, la relación clientelar es estructurada no sólo a través del intercambio de bienes, favores, influencia y apoyo, sino también a través de la emergencia de una creencia en la legitimidad de las diferentes posiciones.

Esto también es cierto para el esfuerzo que el mediador debe realizar para preservar su posición vis-a-vis "sus clientes". La manipulación de la propia identidad a los efectos de mantener su posición en la relación es central en este sentido. El uso de la "similitud" (yo soy como usted: un vecino); y de la diferencia (yo soy diferente: tengo amigos importantes) es un com-

35. id. p. 36.

36. id. p. 38.

37. id. p. 76.

38. Sobre "dialéctica de control" presente en las interacciones sociales, ver A. Giddens *The Constitutions of Society* (California: University of California Press, 1984).

ponente central en la creencia que se genera a partir de la relación. Siendo una relación de dominación es -como toda relación de dominación- discursivamente "mal representada". Es enmarcada por el mediador en un lenguaje de reconocimiento mutuo (por la que mucha de la literatura enfatiza el carácter "cooperativo" de la relación), y es "creída" -siempre parcialmente- por el cliente en términos de "ayuda", "asistencia" o, más curiosamente, "participación".

CONCLUSIONES

Los Menem o los Fujimori nos están haciendo perder de vista a los López. Asombrados y perplejos frente al poder y consenso de los primeros, quizás no estemos prestando atención a los segundos. Este trabajo expuso una manera de volver la mirada hacia estos, sin cometer los viejos errores de las perspectivas anteriores. La agenda conceptual que este trabajo propone se basa en la índole particular de las prácticas clientelares: rutinizada, dada por descontada, aprendida a través de experiencias cotidianas.

Los motivos por los cuales el cliente se somete a las demandas de su patrón o mediador han sido par-

cialmente explorados por la literatura existente. Asegurar que el sometimiento y la parcial pérdida de autonomía se deben al cálculo racional que emerge de la necesidad o que obedece a una lógica de reciprocidad, no explica adecuadamente la complejidad del tema. Los lazos clientelares -como mecanismos de articulación entre Estado, sistema político y sociedad y como institución social de intercambio- adquieren legitimidad independientemente de patrones o mediadores específicos -aún cuando las variantes personales deben ser tenidas en cuenta. Es la relación la que debe ser analíticamente explorada. Para esto, el argumento central de este trabajo expuso la necesidad de pensar a las estructuras clientelares como viviendo una doble vida. Una "doble vida cronológica", ya que los arreglos clientelares -contrariamente a lo que se suponía- no están destinados a desaparecer con los procesos de modernización social y **mass-mediatización** de la política; y una "doble vida analítica" ya que los lazos clientelares viven dentro y fuera de los agentes, en las estructuras de las redes de distribución y circulación de bienes, servicios, lealtades, etc., y en los esquemas mentales y afectivos de los agentes involucrados en esas prácticas.

El discurso del poder

Pablo Dávalos (*)

El discurso de poder habla con silencios. Niega referentes y nos presenta un mundo que no es el nuestro, que no puede ser el nuestro, que no tiene esa consistencia hecha de cotidianidad y medida. De cálculo y provisión. Nos presenta la Historia, nuestra historia, dentro del espectáculo de la noticia: la praxis del ser humano como tramoya y escenario: el actor despojado de sus papeles contemplando absorto, solo, silente, abandonado, el transcurrir de su historia frente a él, en la espesura inhóspita de la pantalla de su televisor, en el titular de los periódicos, en el habla silente de la radio.

1.- EL ROBO DE LA HISTORIA

El hombre ya no vive su historia. Actúa en ella, pero como extra de una película en la que llegó demasiado tarde. El hombre masa se disgrega, se disuelve en los continentes amorfos de ese conjunto de seres anónimos que tienen sueños comunes, caminos que se entremezclan, se confunden, se indiferencian.

Ahora cuenta como número, como dato. Es guarismo de las políticas del empleo o del desempleo, del ingreso o de la miseria. De la política fiscal o de la política monetaria. Una cifra al lado de otras cifras. Un número que parece un hombre. Un dato que también piensa, sueña, vive, lucha.

Números que hablan tanto de seres humanos o números que hablan de los dólares del mercado de capitales, de las riquezas del Euromercado; o números que se manipulan para mentir a la realidad: ¿Qué nos dicen verdaderamente aquellas cifras que hablan del producto nacional bruto, de la inversión, del producto per cápita, del déficit en la balanza de pagos? ¿Cómo se compadecen esas cifras con nuestros apuros cotidianos? ¿Cómo se inscriben en el horizonte ordinario de nuestra vida?

Nos hablan de una realidad que no es la nuestra, pero hablan, precisamente, en nombre de nuestra realidad. En esos números no constan las hambres cotidianas, las frustraciones permanentes, las humillaciones

(*) Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Central del Ecuador.

constantes, la impotencia de no querer ser lo que se es, y saberse siempre entre los últimos.

Ibqal era el nombre de un dirigente sindical asesinado por el poder en Pakistán. Su denuncia sobre el trabajo infantil en las fábricas de las "alfombras mágicas", conmocionó a los asistentes al encuentro sobre maltrato infantil en Suecia. Producto de sus denuncias sobre las brutalidades que se cometían en las fábricas textiles a los niños, se propusieron restricciones a las importaciones de alfombras persas fabricadas en Pakistán.

Por esa denuncia Ibqal fue asesinado mientras iba en su bicicleta a la fábrica. Era un respetado dirigente sindical, y se estaba convirtiendo en una figura nacional. Demasiado peligroso para el poder. Demasiado ejemplo para su pueblo. Al momento de ser asesinado Ibqal iba a cumplir doce años.

La exportación de "alfombras persas" le producen a Pakistán cuatrocientos millones de dólares al año. ¿Qué es una vida frente a esos millones de dólares? ¿Qué es la vida de un niño frente a la estructura del poder en Pakistán, Colombia, Brasil o Ecuador? No se asesinan niños de la calle en Sao Paulo? No son denominados como desechables, en Colombia?

Las alfombras mágicas que Ibqal aprendió a tejer desde los seis años, y que a los doce lo convirtieron en adulto, le robaron su infancia, sus sueños, sus juguetes, sus ansias de conocer al mundo para darle la vuelta. Cuántos seres como Ibqal están detrás de cada camisa que nos ponemos, detrás de cada metro de seda, de cada perfume, de la fabricación de un juguete, de un par de zapatos. ¿Con cuánto

sufrimiento humano estamos vestidos? ¿Con cuánto dolor humano negociamos sin querer darnos cuenta? ¿Cuánta sangre, real no metafórica, está detrás de cada dólar?

Para el discurso del poder no cuentan esos sufrimientos, esos dolores. Cuentan las cifras que establezcan el déficit o superávit comercial de un país, o de una empresa. Cuentan los indicadores de la utilidad sobre la inversión; sobre la rentabilidad de los activos; sobre el nivel del apalancamiento financiero. Cuentan las tasas de interés, las tasas de inflación, las tasas internas de retorno de la inversión, el nivel del gasto público sobre el PIB. Una lógica que excluye al hombre de sus propias creaciones. Que evita nombrar seres y se conforma con numerarlos.

En esa lógica perversa que privilegia los números sobre los hombres, que confunde el ser en el tener, que forma consumidores y no seres humanos, se inscribe esa geografía totalizante del discurso del poder. Aquel discurso que hablan los hombres que hacen el poder. Aquel discurso que los mass media (medios de comunicación masivos) secretan cotidianamente. Que no está hecho de palabras sino de intenciones. Que busca la disuasión. Que se corresponde a una estrategia de poder hecha para defender al sistema. Que se apoya sobre todas las estructuras de la dominación para defenderla como proyecto histórico, para negar toda posibilidad de cambio. Que genera las "ilusiones necesarias" para el sostenimiento del sistema.

Ese discurso que corrompe los significados de las palabras, tanto como corrompe a quienes las pronuncian. Que cuando habla de paz debe

entenderse realmente como una escalada belicista contra la paz. Que cuando habla de libertad piensa únicamente en la libertad de mercado. Que cuando habla de democracia piensa en la exclusión, la manipulación y la mentira.

Los pueblos que se atreven a defenderse de su lógica, de su proyecto, son considerados como terroristas o fundamentalistas. Un discurso totalitario que no asume críticas ni cuestionamientos. Que se instila en los intersticios más recónditos de la conciencia social desde las imposiciones de la religión, de la moral, del aparato educativo, de la sexualidad, de los mass media, etc. Que convierte a los seres humanos en cosas, y, muchas veces, en menos que cosas.

El discurso del poder como la totalidad de un sistema que apuesta desesperadamente a la violencia para perpetuarse en la historia, es también un discurso violento. Un discurso manipulador. Que utiliza todas las argucias posibles, toda la violencia imaginable, todos los recursos pensables, para destruir a sus críticos. Para eliminar la posibilidad de un proyecto humano alternativo al sistema.

Y no se trata de una destrucción metafórica. Los bombardeos a los hogares humildes de los barrios de El Chorrillo en Panamá, no son metafóricos. La impasibilidad frente a la masacre de Rwanda; la invasión feroz a Somalia; la indiferencia frente a la agresión en Grozny; los asesinatos a periodistas en El Salvador en nombre de la libertad de prensa; los cien mil muertos de la guerra sucia en Guatemala, o en Argentina, etc. etc. no tienen nada de metáforas. La imposición de una sola realidad, de un solo proyecto,

de un solo sistema, actualmente se realiza por sobre la vida misma de miles de millones de hombres en todo el planeta.

¿Cómo puede pervivir un sistema tan perverso sin utilizar a la mentira como parte vital de su discurso? ¿Cómo puede sostenerse en medio de tanta irracionalidad, de tanto absurdo, si no es apelando a la violencia? ¿Cómo podemos creer a quienes pronuncian su prosa, cuando lo que dicen está hecho para vendernos la imagen falseada, manipulada de una realidad de la cual ellos son productos y cómplices? ¿Qué esperar del futuro cuando está en sus manos? Qué pensar de la depredación constante de la naturaleza y de los hombres, que con tanto entusiasmo defienden? ¿Qué mundo vamos a dejar a nuestros hijos si permitimos que este sistema perviva?

Comprender al discurso del poder es una tarea urgente. Cada día, cada minuto, cada segundo, miles de seres humanos son sacrificados en sus engranajes. Cada instante se corrompe por los límites de su lógica el ser humano y la naturaleza. Mientras no comprendamos los límites y alcances de este discurso totalitario, no podremos construir un mundo solidario y humano, ni siquiera dentro del espacio de nuestra cotidianidad más íntima. Sus secreciones enferman toda la conciencia social. La inmunizan para soportar tanto absurdo. Para transigir con tanta irracionalidad. Comprender el discurso del poder es empezar a construir el camino que va hacia el humanismo.

2.- PALABRA Y PODER

Pronunciar el mundo, saber que nuestra prosa es también la prosa de

la historia, en las actuales circunstancias, tiene mucho de herejía y de disidencia. El sistema apuesta al miedo y al silencio. El miedo nos hace culpables y un hombre que se siente culpable también se vuelve cómplice, y por ello calla; y cuando calla asiente y transige.

Para pronunciar al mundo es necesario tener voz. Ser voz. Recuperar las palabras. Formularlas, pronunciarlas, es también pronunciar al mundo, es intentar transformarlo. Hacerlo nuestro.

Las palabras, aquellas que sienten al hombre, que se comprometen con su destino, con su condición, con sus fracasos y posibilidades, son su expresión más desgarrada, más tensiionada por los dolores y alegrías del mundo. A través de ellas conocemos las voces de tantos hombres que sufrieron y amaron. Que respiraron este aire y se preguntaron por los destinos insondables que hay en cada ser humano. Que cuestionaron al mismo infinito y a todos los dioses en nombre de todos los hombres. En las palabras todos los hombres desplegamos nuestra inteligencia.

"Todo hombre es un loco ... pero, ¿qué es un destino humano, sino una vida de esfuerzo para unir a ese loco con el universo?", dice el padre de Kyo-Gisorgs, el rebelde y revolucionario que Malraux define en "La Condición Humana".

Pensando en todas las incertidumbres que nacen desde la condición humana: el padre de Kyo exclama: "Es muy raro que un hombre pueda soportar su condición de hombre..." y es cierto. Mirar el mundo, conocerlo es un reto. Se trata de retar al infinito con las voces que pronuncian la geografía imposible de las palabras (Tengo sed

insaciable de infinito, decía el Conde de Lautréamont).

Las palabras se comprometen con el hilo vital de la existencia de todos los hombres. Más cerca del barro humano, más comprometida con los dolores del hombre, con esa angustia metafísica que nace desde el mismo momento de saberse vivo y de saberse mortal en medio de tanto vacío y soledad; de comprenderse infinito, inasible, perpetuo a la vez que efímero, transitorio, intrascendente.

Gysorgs, busca en las palabras esas respuestas que el infinito de la angustia le deben desde hace mucho. Y sus palabras se inscriben en el destino de cada hombre que siente esa sed insaciable de infinito. Llegan a calar muy hondo. Son también nuestras palabras. Nos laceran y nos ayudan. Nos comprometen y abren posibilidades a la condición humana.

Las palabras nos constatan, nos construyen y nos acercan al otro que está frente a nosotros; a ese otro que, en definitiva, somos nosotros. ¿Qué pasa cuando esas palabras transmiten silencios? ¿Cuando se les niega su ser? ¿Qué pasa con ellas cuando su estridencia aturde, cuando ya no comunican, cuando se convierten en abismos en el camino, muros en la ventana?

Pero esas palabras que se sienten, que se comprometen, que se vinculan tan íntimamente con todos los hombres, y cuya representación más visible está en la poesía (¿poiesis de la realidad, del mundo, del espacio y del infinito?), no pueden ser las mismas palabras que utiliza el discurso del poder. Aunque su grafía sea la misma. Aunque se intenten construir a través de ellas las mismas semiosis. Aunque

se carguen de las denotaciones más exactas, de las connotaciones más válidas socialmente, no pueden ser, no son, las palabras que se construyen en la comunicación del hombre con hombre, del hombre con el universo.

El discurso del poder destruye a las palabras. Las utiliza de la misma manera en que utiliza a las cosas. A través de ellas asigna culpabilidades, y designa responsables. En su discurso la condición humana deviene en mercado de consumidores.

Dentro de su lógica las palabras no dicen lo que son, se utilizan, en realidad, para la disuasión, la persuasión, y la imposición del poder. En su discurso democracia no es el gobierno y autogobierno de los pueblos, democracia es un pretexto válido para invadir pueblos que dicen no, para imponer castigos y prebendas, para otorgar dones y agravios.

Cuando el discurso del poder habla de la paz para justificar las pruebas atómicas; o cuando habla de justicia y desarrollo social, para sujetar a naciones enteras a las condiciones impuestas por el capital financiero internacional, no está hablando de la paz, de la justicia, del desarrollo social que nosotros podríamos esperar. Los contenidos de su semiótica se adecúan a las necesidades de su estrategia.

El discurso del poder habla, pero su habla es vacía, es tautológica, es monótona, es falsa. Es un discurso hecho para enfermar de vacío y soledad. De resignación y conformismo. De anomia e inanidad. Cuando las palabras pierden su sangre, su vida, se convierten en ruido. Alejan a los seres humanos; se convierten en abismos;

se llenan de dobles sentidos; se mienten a sí mismas.

En la semántica de la dominación, rebeldía se convierte en la marca de un pantalón, o en una pose en el supermercado, o en una actitud snob para justificar cualquier cosa; la revolución está en las modas, en la cocina, o en los peinados; cuando habla de la libertad se refiere siempre a la libertad de mercado, preferentemente del mercado del dólar; cuando habla de democracia piensa siempre en la democracia occidental, liberal, americana y protestante; cuando habla de belleza, cultura, historia, moral, etc., está hablando de la belleza de la clase dominante, de su cultura, de su historia, de su eticidad.

El robo del lenguaje que el discurso del poder realiza, más allá de lo metafórico, es real, es permanente, es cotidiano. Por ello en su estrategia el silencio adquiere la consistencia de la verdad, y las palabras que pronuncia están hechas de silencio. Una industria de silencios estridentes. De apariencias fugaces. De sombras chinescas. Lleno de best sellers. De juegos de espejos donde la realidad se pierde en sus representaciones y éstas empiezan a vivir por sí mismas. En esa estrategia la palabra deviene en apéndice de la forma, y ésta en devaneo de la circunstancia.

Se editan millones de libros pero cada vez se lee menos. Se multiplican las editoriales y los editores, pero la literatura que producimos es cada vez más seriada, menos auténtica. Cada año se producen best sellers que se sumergen en el olvido con la misma rapidez con la que nacieron. La producción mercantil de los valores de uso y

de los valores de cambio, se apropia de las palabras. Estas también están prisioneras de los juegos de la oferta y de la demanda. Son fetiche y coartada. Son simulacro y escenario. Se habla pero realmente se finge que se habla. Se escribe, pero realmente se simula que se escribe.

La exasperación de la soledad está en esos millones de individuos que se hablan pero que no se comunican. Que se tratan pero que no llegan a conocerse. Que se mienten pero que no quieren aceptarlo. Millones de seres humanos convertidos en consumidores. Millones de islas a la deriva con los puentes levantados. El robo del lenguaje nace desde la misma cotidianidad. Cuando el habla es separada del mundo y del hombre. Cuando esa habla no transforma a nada ni a nadie. Cuando las palabras no se mezclan, se imbrican y se confunden con la historia. Cuando las palabras se instrumentalizan a la cotidianidad del poder.

Debe ser por ello, por esa fetichización total de los objetos, que las posibilidades reales de comunicación no nacen entre los hombres, sino entre éstos y las máquinas. La imagen de un individuo solo, "hablando" con su computer, es la metáfora más significativa de esta era que ha robado el habla a los seres humanos para dársela a las cosas.

Recuperar las palabras. Hablar en voz alta. Comprometerse con todo y con todos. Renunciar a la hipocresía de los dobles significados, de los simulacros. Asumir el verdadero significado de las palabras. Comprender que pronunciarlas equivale a construir al mundo. Hacer de las palabras puentes que unan. Ventanas en los muros. Hablar

de libertad y luchar por ella. Hablar de dignidad no como coartada sino como parte de la condición humana. Es una tarea urgente, impostergable.

Pronunciar el mundo significa transformarlo. "Los más viejos de los viejos de nuestros pueblos nos hablaron palabras que venían de muy lejos", dicen, hablan, gritan, los campesinos mexicanos del Ejército Zapatista: "de cuando nuestras vidas no eran, de cuando nuestra voz era callada. Y caminaba la verdad en las palabras de los más viejos de nuestros pueblos. Y aprendimos en su palabra de los más viejos de los viejos que la larga noche de dolor de nuestras gentes venía de las manos y palabras de los poderosos, que nuestra miseria era riqueza para unos cuantos, que sobre los huesos y el polvo de nuestros antepasados y de nuestros hijos se construyó una casa para los poderosos, y que a esa casa no podía entrar nuestro paso, y que la luz que la iluminaba se alimentaba de la oscuridad de los nuestros, y que la abundancia de su mesa se llenaba con el vacío de nuestros estómagos, y que sus lujos eran paridos por nuestra miseria, y que la fuerza de sus techos y paredes se levantaba sobre la fragilidad de nuestros cuerpos, y que la salud que llenaba sus espacios venía de la muerte nuestra, y que la sabiduría que ahí vivía de nuestra ignorancia se nutría..."

3.- LA NECESIDAD DE LA HEREJIA

La obediencia, la disciplina, la lealtad, la puntualidad, casi siempre acarrean recompensas, generan reconocimientos y al final de una vida de ser tan obedientes y resignados, se tiene

la sensación de que, fatalmente, algo estuvo mal, de que algo no funcionó, algo faltó en la tramoya para que todo parezca normal. Los seres obedientes, resignados y leales garantizan al sistema. Para el discurso del poder son ejemplo y coartada. Con seres como ellos los problemas no existen, y cuando existen, hay soluciones siempre viables y factibles. Gracias a ellos el discurso del poder sataniza al rebelde, puede fabricarle contrapuntos y también hogueras.

La obediencia sin la lealtad podría generar seres resentidos. La disciplina sin el sentido de la puntualidad y el orden pondrían en peligro al sistema mismo. Llegar puntual a la fábrica, al banco, a la oficina, "timbrar la tarjeta", extender el permiso para el control personal: todo ello convierte a los hombres en apéndices de un sistema que los devora. Que los obliga a aceptar la vida como una derrota aceptada.

Para aquellos que no tienen siquiera esa oportunidad, acosados por el hambre y la necesidad, presos entre la angustia y la desesperanza de luchar por un pan y un techo, la obediencia, la lealtad, son un lujo que aún no poseen, y la rebeldía está demasiado lejos del horizonte de la esperanza. En la estrategia del discurso del poder, el peligro del hambre y la necesidad, sirven como argumento de disuasión y convencimiento.

Los millones de parados o subempleados, no tienen ni el tiempo ni las ganas de pensar y declarar su rebeldía, menos aún la posibilidad de proclamarse herejes frente a un sistema que tiene siempre las hogueras encendidas. Para ellos el chantaje del hambre funciona. Y bastante bien. Para aquellos que están tras las los bancos

y las oficinas, el arribismo y la comodidad funcionan como un motor oculto que permite esconder intenciones y simulacros. Para ellos la rebeldía implica la pérdida de oportunidades, quizá la posibilidad de un ascenso o de un contrato.

La estrategia se cierra. Atenza a la condición humana entre la necesidad y el arribismo. La obediencia, la disciplina, la lealtad y ese sentido de responsabilidad con tanto absurdo, que se inculcan desde el hogar y la escuela, van asesinando esas ganas de decir no. Van construyendo esa materia prima que el sistema tanto necesita.

La rebeldía quizá sea necesaria cuando se es joven y la posibilidad de cambiar al mundo está a la vuelta de la esquina. Pero cuando esos jóvenes han aprendido a transigir, y sus anhelos de revolucionar el mundo se han permutado por un posibilidad cualquiera, entonces el sometimiento se convierte en normal. Y la normalidad es la condición del hombre que ha sido derrotado por sus circunstancias.

La normalidad es condición indispensable para la estrategia del poder. Al final, siempre terminamos siendo ladrillos en el muro: uniformes, perfectamente ensamblados unos con otros, indistinguibles unos de otros: romos, cuadrículados, casi perfectos. Con número y marca. Una normalidad aséptica que se ha propuesto decir siempre que sí. Susceptible de escandalizarse cuando es cuestionada. Que juega a la doble moral de los asesinos y su impunidad, de las víctimas y su culpabilidad, de los arrepentimientos y las profesiones de fe.

Una normalidad que casi siempre es imparcial, que jamás se compromete con nada ni con nadie, que hace

del yo una apuesta contra los demás, que siempre trafica con una doble moral, que construye con las apariencias un sutil juego de esencialidades. Que se erige en eticidad y deontología.

Qué pensar, desde la normalidad, de aquellos que dicen que no? Cómo aceptar su "locura"? Qué castigos debemos crear para los disidentes? Para aquellos que pudiendo obtenerlo todo, se esfuerzan en perderlo todo. Cómo comprenderlos? Cómo estigmatizar su ejemplo?

Mientras esos "locos" no sean peligrosos para la pervivencia del sistema la mejor actitud que no sea el reproche es la compasión, o tal vez la conmiseración. Son seres que aún no tienen la capacidad de ser normales. Que se extravían en ese territorio uniforme de las cosas aceptadas y dispuestas. Si se convierten en peligro las hogueras siempre están dispuestas. Está la defensa de la moral, las buenas costumbres, la familia, la religión y el Estado, cosas sagradas y que no admiten discusión posible. Los disidentes buscaron el castigo por atreverse a pensar por sí mismos

En la semántica de las palabras, hereje significa "el que piensa por sí mismo". El hombre que piensa por sí mismo, siempre es peligroso. El hereje es siempre subversivo. No puede asumir la realidad como es porque siempre hay algo que puede hacerse. Rompe con la esquemática del mundo y enfrenta al poder como una catarsis.

Ante el discurso del poder el contradiscurso de la herejía es la subversión que destruye la teología misma del poder, que sataniza a los Dioses y deifica los pecados. Lautréamont comi-

do por sus serpientes, o Sade blasfemando contra Dios, exigiéndole una condición que no tiene: la del perdón absoluto. Arrastrando los ídolos de la moral por el fango del barro humano, burlándose de las virtudes y exaltando el vicio y el pecado como salvación y nirvana. O también Reich, buscando el orgón, el sumun del orgasmo humano, en las galaxias para demostrar que todos los hombres somos hechos de materia estelar.

La metafísica del bien y del mal empapa al hereje, le obliga a sufrir los dolores del hombre con la intensidad de los mártires. Por ello el discurso del poder tiene que satanizar al hereje. Tiene que ubicar una geografía maniquea donde la herejía siempre representa al mal y donde el propio mal está fuera de la dialéctica del bien y del mal: se afirma a sí mismo y se niega la posibilidad de ser parte de la condición humana.

Cuando el hombre que piensa por sí mismo se enfrenta a la verdad establecida tiene asegurado el sacrificio. La connotación más evidente de la herejía es la hoguera. Los herejes siempre negaron todo principio divino y también todo poder sobre los hombres.

En estos tiempos de crisis quizá la herejía sea la condición fundamental para decir no. Para cuestionarlo todo. Para decir que un sistema tan inhumano no puede significar el fin de la historia. La herejía como posición política del hombre rebelde que niega la deshumanización del hombre. Que lucha contra todos por imponer la verdad incontestable que el hombre nació para ser libre y para ser el dueño absoluto de su historia.

ediciones

caap

DIALOGOS / Ecuador: estrategias para una política de Comercio Exterior /
Autor: Jürgen Schuldt / Comentarios de: Mauricio Pinto, Pablo Lucio Paredes,
Oswaldo Dávila y Zonia Palán

DIALOGOS

**Ecuador: estrategias para una
política de Comercio Exterior**
JÜRGEN SCHULDT

Comentarios de Mauricio Pinto,
Pablo Lucio Paredes, Oswaldo Dávila y
Zonia Palán



Cómo implementar una política coherente y de largo plazo para el comercio exterior, más allá de intereses específicos y de acciones puntuales de beneficio para ciertos grupos o para determinadas y muy cortas coyunturas, parece ser el reto que debemos asumir como país, y poner en práctica ese cada vez más demagógico discurso: "... en favor de los altos intereses nacionales..." Conciliar entre lo coyuntural y lo estructural, en la búsqueda de definir un modelo de desarrollo, nuestro, adecuado a nuestras posibilidades, que nos permitan incluir a todos los sectores económicos, productivos y sociales, es nuestra permanente necesidad.

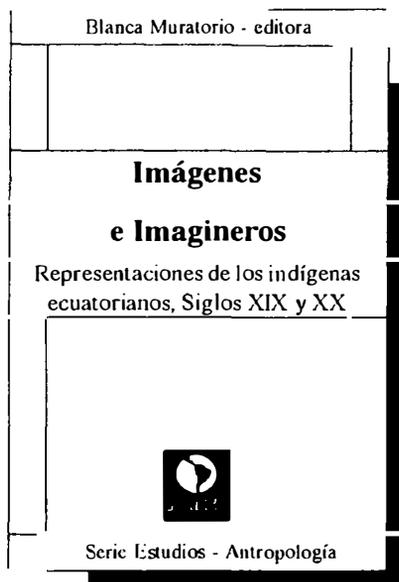
Crítica Bibliográfica

Imágenes e Imagineros Representaciones de los indígenas ecuatorianos, Siglos XIX y XX

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

Editora: Blanca Muratorio

Comentarios: Fredy Rivera Vélez



Novedoso, imaginativo, profundo, original y cuestionador son unas de las tantas características que pueden ser atribuidas a este libro. Es un hecho bien conocido por la comunidad académica ecuatoriana y por el público lector, que los aportes teórico metodológicos realizados desde la antropología y la etnohistoria en las últimas décadas, han sido unos de los más proliferos en el ámbito de las ciencias sociales. Precisamente, en ese contexto y para dar cuenta de que existe una preocupación constante por temas relacionados con nuestra identidad "nacional", el texto *Imágenes e Imagineros* nos invita a una reflexión sobre aspectos poco o nada tratados con anterioridad en el medio investigativo social.

La sola idea de poner en circulación referentes teóricos relacionados

con las formas de representación ideológica-simbólica e imaginarios sociales, presentes en la formación identitaria de una sociedad específica, convierte a esa entrada analítica en un verdadero hito demarcatorio del quehacer disciplinario antropológico. En efecto, a través de un examen iconográfico de los indígenas serranos y amazónicos, pero también utilizando los textos narrativos y visuales producidos por imagineros europeos, criollos y blanco-mestizos, los autores nos brindan una panorámica explicativa de las distintas imágenes que la sociedad ecuatoriana ha construido sobre ese "otro": el indio.

Incorporando distintas vías metodológicas, algunas de las cuales pueden ser relacionadas con la corriente posmoderna de la antropología y especialmente dentro de lo que se denomina etnografía crítica, los artículos nos remiten no sólo a las condiciones culturales e históricas en que se produjeron esa serie de imágenes, sino a quienes y cómo produjeron esas imágenes respecto al indio. En ese sentido, las imágenes generadas son vistas como textos en sí mismos y como instrumentos potenciales a ser analizados desde una perspectiva política y epistemológica.

Una de las riquezas interpretativas del texto es precisamente la ubicación del tipo y forma de figura discursiva utilizada en la construcción de las imágenes sobre el indio. Veamos las principales: El indio histórico, fundacional, aristocrático y milenarista, capaz de plasmar con su acervo cultural las condiciones primigenias para desarrollar la tan afamada pero poco analizada nacionalidad ecuatoriana; el indio salvaje, pagano, sin civilización, ubicado en los ex-

tramuros amazónicos y poco idóneo para ser integrado en el gran constructo del Estado-nación; y, el indio limpio, progresista, laborioso, fácil de ser asimilado en lengua, cultura y religión (los otavaleños) al proyecto "nacional" blanco-mestizo.

Todas estas figuras se halan de una u otra manera constantes en las elaboraciones discursivas y simbólicas de políticos, etnólogos, misioneros, intelectuales y comunicadores; no obstante, lo que merece destacar es el sentido y los contenidos de las representaciones. Ellos, básicamente, nos remiten a tres problemas: a) al problema de la integración de la sociedad ecuatoriana desde sus inicios republicanos; b) al problema de la construcción de la nacionalidad vista como proceso homogéneo y unívoco; y, c) al problema de la fórmula étnica mirada desde la perspectiva del mestizaje "feliz".

A más de esos tópicos, bien podrían señalarse cuestiones que están relacionadas con el debate político contemporáneo. En otras palabras, si consideramos que una obra de estas características tiene la capacidad de convocar a una reflexión prospectiva acerca de la viabilidad de la nación ecuatoriana, sus temas nos brindan unos escenarios concretos de esa viabilidad: actores, personajes, cultura política y sistema de representación.

Lo anteriormente señalado es de suma importancia, ya que ninguna sociedad existe sin definir unos límites simbólicos que configuran la experiencia y comprensión del mundo. Por eso, los autores al introducirse en el análisis de la reproducción de las representaciones colectivas que conforman el mundo instituido de significacio-

nes sociales -morales, técnicas, artísticas, mitológicas, etc-, lo que hacen es deconstruir el sistema cultural de una sociedad, su estructura simbólica en torno a la cual se organiza la producción del sentido, su "nosotros" y sus "otros"; es decir, apelan directamente al problema de la identidad.

Desde esa perspectiva entonces, la estructura simbólica y los imaginarios sociales nos muestran un mundo vivido y supuestamente compartido; un tipo de conciencia colectiva aparentemente homogénea que coaliga a los individuos en un discurso "nacional"; la configuración de un espacio de experiencias totales sustentadas en el pasado y la tradición; y, la interacción de elementos subyacentes en la memoria colectiva que proyectarían un horizonte de futuro posible.

Teniendo en cuenta esa serie de elementos, no es de extrañarse que la construcción histórica de la "nación" ecuatoriana, según los autores, contenga principios ideológicos excluyentes, muchos de ellos basados en la discriminación y la desigualdad sociocultural, en la invención de tradiciones y mitos, y en la legitimación de hecho del racismo sobre el derecho abstracto y positivo que promueve el Estado-nación en el Ecuador.

Para finalizar, la obra es un importante primer ejercicio analítico sobre las representaciones mentales que han circulado en la historia del país, pero sobre todo, nos sitúa en el ámbito del conocimiento y reconocimiento, de percepción y apreciación, en que los imaginarios invierten sus intereses y presupuestos ideológicos.



FLACSO biblioteca

CONTENIDO: EDITORIAL / ENTREVISTA: Roberto Fontanarrosa. Licenciaturas en Comunicación: ¿Entre la redundancia y el desconcierto?. Carreras de Comunicación y Periodismo y salidas laborales. DOSSIER Hardware & Software: E-mail: El correo instantáneo. Reseñas: CD-Rom argentinos. Microsoft Project: Planificando actividades. DOSSIER Libros & Revistas: ¿Qué hacer con la radio?, de Ricardo Hays. Reseñas. Carreras en el exterior. Comunicación secundaria: Se viene el Polimodal. Dónde estudiar Comunicación en Argentina: Directorio. EL LEGAJO: Escribe Damián Loreti, Colegiación y matrícula periodística. AGENDA: Incluye el Suplemento CONSIGNAS La Plata No. 2.

Para comunicarse, publicitar, suscribirse o solicitar números atrasados, comunicarse con los TE/FAX: 432-6147 Y 811-7137, O ESCRIBIR A CUCHA CUCHA 5 (1405), CAP. FED., ARGENTINA.

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: La fragilidad financiera marcará la transición

Marco Romero

Política: Realidad del ajuste define las opciones políticas

Hernán Ibarra

Conflictividad: El conflicto socio-político. Junio 1995/febrero 1996

Internacional: El dumping "social" vs. el dumping "estatal"

Wilma Salgado

Equipo Coyuntura "CAAP"

TEMA CENTRAL

Apuntes para una Economía Política del Ajuste Neoliberal

Alberto Acosta

El ajuste: Reflexiones teóricas desde nuestra realidad

Jeannette Sánchez

Significados del Ajuste Estructural en el Ecuador

Ruth Lucio Romero

Ajuste estructural, pobreza y participación popular

Humberto Campodónico

Ajuste, coaliciones y reformas en los años noventa

Adrián Acosta S.

Desidia electoral: Síndrome de ajustes frustrados, las elecciones de 1994

Roberto Santana

ENTREVISTA

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

Entrevista hecha por Jeannette Sánchez y Mauricio León a Albert Berry

PUBLICACIONES RECIBIDAS

DEBATE AGRARIO

Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sustentable en la Amazonía

Antonio Brack Egg

Aspectos político-sociales del manejo de los recursos naturales

Leonard Field

ANALISIS

Me manda López. La doble vida del clientelismo político

Javier Auyero

El discurso del poder

Pablo Dávalos

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Imágenes e Imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX. Autores: Blanca Muratorio, Jill Fitzell, Anne Christine Taylor, Andrés Guerrero y Laura Rival

Comentarios de Fredy Rivera