

Economía y política

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca



economía y política

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

68558

330.5

448e

(6)

EPOCA II N° 6
III-2000



Universidad de Cuenca

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
CUENCA-ECUADOR

13259 (2009)

3B-2

economía y política

Segunda Epoca N° 6

Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Director

JUAN ANTONIO NEIRA CARRION

Revista Semestral
economía y política

Telf: 842-424

Fax: 885-985

Auspicio: ILDIS

**Instituto Latinoamericano
de Investigaciones Sociales**

Portada

Dis. Marcelo Espinoza M.

Levantamiento de texto

Victoria Espinoza

**Diagramación e Impresión:
Gráficas Hernández Cía. Ltda.**

Tiraje 1.000

Econ. Carlos Marx Carrasco V.
DECANO

Econ. Raúl Rodríguez R.
SUBDECANO

CONSEJO EDITORIAL

Presidente:
Econ. Carlos Marx Carrasco V.

Vocales:
Econ. Adrián Carrasco V.
Director del Departamento de Investigaciones y Postgrados

Econ. Claro Alvarado V.
Director del Centro de Publicaciones y Difusión



21
ediciones

Revista Economía y Política
ISSN No. 1390-0854

INDICE

Página

PRESENTACION

Carlos Marx Carrasco V. 7

Regionalización, Descentralización y Autonomía
como facilitadores para un proyecto de desarrollo
de la región cañari

Leonardo Espinosa 13254 9 ✓

Descentralización, Regionalización, Autonomías Provinciales?

José Moncada Sánchez 13255 25 ✓

Cántaro, Sendas, Ciudad, Riad, y Terranuova

Ecuador un modelo para armar lineamientos de propuesta 35

Descentralización, Poder y Desarrollo Local

Victor Hugo Jijón 13256 55 ✓

Descentralización, Regionalización, Autonomías Provinciales o
Federalismo?

Marco Salamea C. 73

Centralización versus Autonomía y Descentralización Holger Pazmiño	81
✓ Las Autonomías y el Sistema Legal Ecuatoriano Efrén Paredes R. 13257	85
✓ Sobre bancos y banqueros, con sus relevantes servicios al país Alberto Acosta 13258	97
De Cavallo a Cavallo Carlos Marx Carrasco V.	111
La propuesta de dolarización: ¿ Un paso atrás? Félix Jiménez	123
Economía de la Salud Carlos Peña	129
¿El Banco Mundial se destapa? La Internacionalización de las Empresas: obstáculos políticos Carlos Marx Carrasco V.	137
La Legitimidad Institucional: Apuntes sobre la Sociedad Civil Cubana Aurelio Alonso Tejada	147
Políticas Agrarias y Rurales en la Unión Europea Jaime de Pablo Valenciano	161
Responsabilidad y el Coste de oportunidad Rómulo Terreros J.	183
Precios, Inflación y Distribución Regresiva del Ingreso Jorge Dután N.	187

PRESENTACIÓN

Iniciamos el siglo XXI con la entrega del sexto número de la Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. "Economía y Política" se ha convertido en un espacio de debate permanente sobre los problemas económicos y sociales. Cada vez la aceptación de los lectores es mayor, lo que nos compromete a tratar de satisfacer de la mejor forma posible sus expectativas. En las ediciones anteriores abordamos como temas centrales la globalización, la convertibilidad, el desarrollo humano. Usualmente, nos hemos preocupado tanto del análisis coyuntural como de los problemas estructurales. Alguna ocasión, la velocidad con la que se producen los cambios, impidió que seamos lo suficientemente oportunos en los temas tratados.

Esta vez incorporamos en la revista una selección de 16 artículos, de los cuales, 9 corresponden a profesores de la Facultad. Los demás son escritos por distinguidos científicos sociales, algunos de ellos, son prácticamente de casa; pues mantienen una larga y estrecha amistad y colaboración. Alberto Acosta y José Moncada, por ejemplo, son tan respetados y estimados por todos nosotros.

Considerando la importancia y el rumbo que está tomando la discusión sobre la nueva estructura geopolítica del Estado ecuatoriano, hemos creído adecuado incluir en el presente número artículos relacionados con esta temáti-

ca. La regionalización, la descentralización y las autonomías son tratados desde varios enfoques. De no tomarse decisiones oportunas, la fiebre de consultas autonómicas puede fragmentar la débil unidad nacional y provocar verdaderos desastres en esta "nación en ciernes".

Otros temas que tienen que ver con la crisis económica y financiera del país y las nuevas propuestas que intentan sepultar la moneda nacional - mediante la aplicación de la dolarización - son analizados por algunos de los distinguidos colaboradores de la Revista. Pretendemos convertir a la Revista en un espacio democrático que dé cabida a lo más lúcido y amplio del pensamiento de los colegas profesores y amigos que están permanentemente contribuyendo al esclarecimiento de los problemas más álgidos del país y la región. Reiteramos nuestra cordial invitación para que nuevos investigadores y académicos se incorporen al equipo de trabajo y podamos mejorar la Revista.

Expresamos un sincero reconocimiento al ILDIS y sus principales personeros, el doctor Hans-Ulrich Büniger y el economista Alberto Acosta E. por su invaluable y permanente apoyo. Al doctor Gustavo Vega-Delgado, Rector de la Universidad por su apoyo a las actividades académicas que viene desempeñando la Facultad.

Consignamos también un sincero agradecimiento a todos quienes escriben en este número. Un agradecimiento especial a la señora Victoria Espinoza U. por su esmerada labor en el levantamiento del texto.

Carlos Marx Carrasco V.
DECANO

REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA COMO FACILITADORES PARA UN PROYECTO DE DESARROLLO DE LA REGION CAÑARI

Leonardo Espinosa*

" LLAMA LA ATENCION QUE EN UNA EPOCA
DE ACELERADA CENTRALIZACION DEL CAPITAL Y PODER POLITICO
INTERNACIONAL SE ESTE PROPUGNANDO
LA DESCENTRALIZACION DE LOS ESTADOS NACIONALES"

(JÜRGEN SCHULDT)

I. REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIAS

1. Reflexiones en torno a los conceptos de región y regionalización

Plantear una propuesta de regionalización, en el contexto de la división territorial del Estado, sin conceptualizar lo que

entendemos por región, ciertamente no contribuye substancialmente a la construcción de estrategias de descentralización o autonomías de sociedades con identidades singulares que deben ser fortalecidas y potenciadas para superar la ausencia de proyectos alternativos de desarrollo que combinen dialécticamente lo nacional con lo regional y lo local, bajo criterios de integración e integralidad. Un concepto amplio y flexi-

* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

¹ Definimos la región "como un determinado espacio geográfico o natural en cuya matriz se estructuran y desestructuran procesos históricos resultantes de las interrelaciones dialécticas de componentes y acciones demográficas, medio ambientales, sociales, económicas, políticas, ideológicas, institucionales que configuran identidades culturales funcionales analizadas a requerimientos internos y externos de reproducción" en Cuenca y su Provincia. Los Retos del Austro, IDIS, 1993, p.15.

ble de región¹ que vincule lo territorial con lo histórico estructural y cultural, nos posibilita una planificación descentralizada e interrelacionada entre lo macro, lo meso y la microregional en la perspectiva de repensar la configuración espacial del Ecuador, funcionalizada a un modelo de desarrollo equilibrado y armónico de sus componentes.

Geográficamente el Ecuador esta conformado por tres regiones continentales (litoral, sierra y oriente) y una insular (Galápagos); somos un Estado con 3 países y un archipiélago. En estas matrices espaciales es donde se desarrollan y diferencian identidades culturales macro, que deben ser reconocidas constitucionalmente². Los habitantes costeños, andinos o amazónicos resuelven de diferentes formas los problemas de producción, alimentación, vestuario, vivienda, etc. Esta diversidad es una de las fortalezas del Ecuador para construir modelos de desarrollo basado en el auto-centramiento regional, y posibilitar la creación de un mercado nacional autosostenido por las ventajas comparativas y complementarias basadas en las diversidades productivas, especialmente de las actividades primarias, en función de satisfacer las necesidades vitales de la población; sin embargo, el regionalismo, ha oscurecido el debate en torno a la regionalización por espacios naturales en las propuestas de un nuevo modelo de Estado y un nuevo modelo de desarrollo nacional.

Las provincias vienen a constituir el nivel mesoregional, con identidades culturales que en ocasiones han sido debilitadas por ordenamientos territoriales impuestos por caudillos o caciques sin proyecto de Nación, que fueron configurando a su antojo y de acuerdo a intereses particulares el mapa político ecuatoriano; tal el caso de la desmembración de la región cañari en dos provincias, que deben ser reunificadas para optimizar un proyecto de autocentramiento y autonomía relativa, basado en la identidad cultural de sus pueblos.

Los cantones y las parroquias constituyen unidades territoriales a nivel microregional que igualmente se conformaron al calor de la lucha por intereses de micropoder de caciques menores, pero que, en todo caso, se han convertido en referentes de identidad local, que deben igualmente ser reconocidas y partícipes de un proyecto de desarrollo regional integral e integrado, que pase por una programación a nivel macro, o por lo menos a nivel meso o provincial, que parece ser la tendencia más generalizada en las propuestas que se debaten en la actualidad.

2. Enfoques a cerca de descentralización, autonomías e identidades

Dos son básicamente los enfoques o propuestas que se debaten en relación a los

2 La Constitución Política vigente reconoce el carácter pluricultural y multiétnico, pero no lo pluriregional del Estado Ecuatoriano. Fue el tema deliberadamente olvidado por los Asambleístas del 98.

temas de descentralización y autonomía: el que emerge del dominante discurso neoliberal referido a la modernización del Estado que, entre otras cosas, plantea la transferencia de competencias hacia los organismos seccionales y poderes locales, sin una contrapartida de asignaciones presupuestarias, con la finalidad principal de liberar recursos para el pago de la deuda externa, y trasladar la conflictividad social producida por la terca y antipopular aplicación de los políticas monetaristas; al mismo tiempo, este tratamiento le interesa a los negocios globalizados que exigen la menor interferencia del Estado Nacional, o su disolución en última instancia, para verse las directamente con los sectores empresariales en cualquier lugar del planeta, aumentando la rentabilidad de sus transacciones. Es la propuesta de una descentralización centralizada o dirigida en la que coinciden el Ejecutivo, el CONAM y el FMI.

El segundo enfoque, es el que emana de las insatisfacciones y requerimientos desde las provincias y cantones de la República, ante un centralismo ineficiente en el manejo armónico del país, debatiéndose principalmente dos propuestas:

- 1) La de las autonomías provinciales como la del Guayas, liderada por

Fuerza Ecuador con el aval de la oligarquía guayaquileña, exigiendo mayor participación en la tributación recaudada en la provincia que, en verdad, no solo pertenece a ella, sino que en algunos ítems, son resultante de contribuciones de todo el país³ como es el caso de las aduanas, cuyo resultado final sería una centralización en la descentralización que beneficiaría al desarrollo metropolitano del Puerto Principal, consolidando la bipolarización actualmente existente en Quito y Guayaquil, poniendo en riesgo las posibilidades de una distribución más equilibrada de cada uno de los componentes territoriales del Ecuador;

- 2) La que va más allá de una concepción fiscalista y reductora de las funciones constitucionales otorgadas al gobierno central. Es la propuesta de descentralización administrativa y regionalización espacial, que nace desde dentro y para los de adentro de las provincias y cantones, direccionada esencialmente hacia la construcción de un proyecto de desarrollo local-regional con autonomía relativa, ya que deben existir conexiones o eslabonamientos con el desa-

3 Dos metrópolis (Quito y Guayaquil), dos provincias (Pichincha y Guayas), ejercen el bicentralismo, en tanto que el resto del país, vale decir el 90% de provincias que ocupan el 88% de la superficie nacional son territorios periféricos del Ecuador. Citemos únicamente dos cifras: alrededor del 80% del PIB (exceptuando petróleo), vale decir el valor agregado en la industria, la agricultura, la agroindustria, el comercio, y otras actividades productivas y de servicios se generan en Guayas y Pichincha; igualmente el sistema financiero y crediticio está altamente concentrado en un 50% en Guayaquil y un 30% en Quito.

rrrollo integral e integrado de la República, para superar los desequilibrios existentes entre las diversas provincias y cantones del país, y paliar las inequidades de sus conglomerados humanos. Este es el enfoque que queremos dar a nuestra propuesta para el desarrollo alternativo de la región cañari, sin perder de vista el compromiso irrenunciable con la construcción de un nuevo país, es decir una descentralización como estrategia local para debilitar las relaciones centroperiferia a nivel nacional y regional.

Insistimos en la idea de que la descentralización, per se, es decir como una transferencia de atribuciones desde el gobierno central, sería inocua sino es parte constitutiva de un modelo de desarrollo regional y de un proyecto de refundar o repensar la Nación Ecuatoriana, tanto más cuando el imaginario de la unidad nacional a través de supuestos derechos fronterizos se pulverizó con la firma de los Tratados y Acuerdos firmados con el Perú, en octubre de 1998, en que se ratificó el Protocolo de Río de 1942, ya no existe, exigiéndonos un compromiso ciudadano y colectivo para construir la Nación como la identidad mayor de todos los ecuatorianos. Una propuesta descentralizadora y de autonomías provinciales o regionales, por consiguiente, debe ser uno de los componentes

facilitadores para un desarrollo equitativo y combinado de territorios y sociedades locales del país.

El caso de las provincias de Azuay y Cañar, con su identidad cultural cañari, sería un espacio privilegiado para establecer un sistema regional descentralizado con autonomía relativa, ya que no se puede perder de vista la ecuatorianidad que se debe edificar como un proyecto nacional. La construcción de lo nacional y lo regional en función del bienestar social, el desarrollo económico y la armonía territorial, debe basarse en la asimilación de principios y contenidos generados por el pensamiento alternativo latinoamericano y ecuatoriano que ha emanado en las dos últimas décadas, como respuesta a la crisis general y prolongada, provocada por la aplicación persistente y perversa del recetario fondomonetarista.

El diseño de un nuevo modelo de Estado debe nutrirse de un sistema sinérgico en que sus formas constitutivas basadas en la regionalización, la descentralización y la autonomía relativa, configuren una propuesta y estrategia de ruptura total con el neoliberalismo económico, a la vez que establezca una conexión selectiva con la globalización en función de su desarrollo interno, nutriéndose teóricamente de las tesis del desarrollo humano o a escala humana⁴ para propiciar la solución de los

problemas sociales como las inequidades en la distribución del ingreso, la pobreza, la marginalidad, la discriminación, la inseguridad, la insalubridad, el analfabetismo, la mala calidad de la enseñanza.

Debe igualmente, asimilarse las tesis del autocentramiento y de la economía popular⁵, el primero como "un proceso geográfica y políticamente descentralizado de acumulación que, partiendo de decisiones parti-cipativas a escala local-regional, establece condiciones para una dinámica de producción basada en la interacción de actividades dirigidas desde y para el mercado interno"; y, el segundo, dada la creciente urbanización en nuestro país y su región cañari -en el caso de la provincia del Azuay, el 52% de su población es urbana, del cual el 85% reside en Cuenca, su capital-, se impone una política de promoción, estímulo y dinamización a la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de consumo de los habitantes urbanos, a la vez que potencien "un poder social desde abajo" mediante la organización popular y la descentralización; en tanto que, el creciente empobrecimiento, desintegración familiar, emigración en gran escala y devastación ambiental que sufren las sociedades rurales debe afrontarse desde las estrategias del desarrollo sustentable⁶ con activa

participación comunitaria y autonomía para resolver los problemas alimentarios con regeneración ambiental.

Finalmente digamos que regionalizar, descentralizar, autonomizar debe ser ante todo un proceso constante y ascendente de construir la unidad nacional en base de nutrirse de la diversidad cultural, étnica, ecológica y territorial del Ecuador. Para ello, en primer lugar, debe afirmarse y ensancharse el camino constitucional que es rico en posibilidades creativas y transformativas hacia la afirmación de un Estado unitario y descentralizado administrativamente como se proclama en el Art. 1 de su Constitución Política. Más adelante, en el Art. 225 se plantea el objetivo fundamental de la descentralización y la desconcentración, orientadas a propiciar desde el Estado, "el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza", que se complementa con el reconocimiento pleno de las autonomías de los gobiernos seccionales, municipios y consejos provinciales con capacidad para legislar dictando ordenanzas, y creando tasas y contribuciones especiales de mejoras, como se reconoce en el Art. 228.

4 MAX-NEEF, Manfred y otros: Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro. CEPUR, Santiago de Chile, 1986.

5 SCHULDT, Jürgen: Repensando el desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos. CAAP, Quito, 1995.

CORAGGIO, José Luis: Economía Urbana: la perspectiva popular. ABYA-YALA, Quito, 1998.

6 BARKIN, David: Riqueza, pobreza y desarrollo sustentable. 1998

Sin embargo, para vitalizar la descentralización, potenciar las autonomías y propiciar el desarrollo regional, se debe superar la centralización de la política económica y la tributación que son de exclusiva responsabilidad del Ejecutivo, según preceptos constitucionales (Art. 226); claro está, sin lesionar el Presupuesto del Estado en sus partidas que cumplan con objetivos nacionales de desarrollo integral e integrado, lo cual exige una reforma sustantiva de la Constitución Política.

II. POTENCIALIDADES DE DESARROLLO DE LA REGION CAÑARI BASADAS EN SU IDENTIDAD HISTORICO-CULTURAL

Las provincias de Azuay y Cañar son los espacios constitutivos de una matriz regional moldeadora de una identidad cultural basada en una etnia, la cañari, que se asentó y desarrolló antes de la presencia incásica y española. La etnia cañari es resultante de ascensos migratorios de comunidades amazónicas y del litoral; a su vez los cañaris van posteriormente a iniciar el descenso en un peregrinaje sin fin que no se detiene hasta nuestros días. La cultura cañari configura las variadas y vitales raíces que se entrelazarán con otros procesos y progresos que dan cuenta del desarrollo histórico regional, fortaleciendo y potenciando la identidad histórica de sus pue-

blos, en sus diversas expresiones de singularidad creativa y autogestionaria.

La ancestral perseverancia en el cultivo del maíz, las patatas, el ají, y hierbas medicinales como sustentos básicos para su alimentación y curación; la creatividad artesanal en el moldeamiento del barro para la confección de vasijas y objetos utilitarios y ceremoniales; la destreza minera y la capacidad artística para la elaboración de joyas decorativas de cobre, plata y oro; la confección de prendas de vestir utilizando hilo de lana de llamas y alpacas; la construcción de caminos, viviendas, canales de riego por los primeros ingenieros y arquitectos, configuran la temprana identidad cultural cañari, que se perfecciona con el correr del tiempo, con la acumulación de nuevas identidades y la aplicación de nuevas tecnologías. Una de las expresiones concentradas de esta historia regional, con reconocimiento universal por parte de la UNESCO, es la proclamación de Cuenca como Patrimonio Cultural de la Humanidad.

Nos es nuestra intención reseñar nuevamente el proceso de desarrollo de la Región, publicado en otros trabajos; lo que perseguimos en esta ocasión es aproximarnos más a una utopía alternativa de los pueblos cañaris constituídos, al presente, en su inmensa mayoría por pequeños agricultores, artesanos, industriales, comerciantes, obreros, empleados en servicios públi-

cos y privados, conforme fue nuestro compromiso con esta Revista⁷. Para ello nos detendremos brevemente en algunas manifestaciones del desarrollo regional en la segunda mitad del siglo XX, articulado al modelo de industrialización para la demanda del mercado nacional y, luego, a la "globalización" o mercado mundial, con el fin de diseñar una prognosis de un proyecto de desarrollo popular en las primeras décadas del presente siglo, en el contexto del debate acerca de la regionalización, descentralización y autonomía.

La Región Cañari, en las cinco últimas décadas del pasado siglo, fue estremeada en dos momentos de su historia dejando al descubierto la fragilidad de su economía y su infraestructura básica que, en último término, provocan una mayor pobreza para su población. El primer se dió al iniciar los años cincuenta a raíz de la crisis de la exportación del sombrero de paja toquilla que dejó en la desocupación a miles de tejedores, muchos de los cuales tuvieron que migrar a las plantaciones bananeras o a los centros urbanos del litoral como Guayaquil o Machala.

Otros tantos, esperaron esperanzados en la reconversión económica regio-

nal, que anunciaba un nuevo modelo de desarrollo basado en la industrialización. Las habilidades y destrezas de nuestros trabajadores posibilitaron la instalación exitosa de plantas industriales en Azuay y Cañar; artesanos y campesinos se proletarizaron no solo para convertirse en obreros fabriles sino para el proceso de urbanización de la hasta entonces pequeña y poco poblada ciudad de Cuenca, que se expandió durante las décadas de los años 60 y 70, trayendo consigo, además, la presencia significativa de una clase media conformada principalmente por profesionales universitarios.

El segundo momento se inicia en los años ochentas y continúa hasta el presente, cuando la Región entra en una crisis prolongada no tanto por efectos de distorsiones y desequilibrios en el funcionamiento del modelo industrial y urbano, cuanto por la aniquiladora vigencia de las políticas macroeconómicas monetaristas, rentísticas, especulativas, disociadas de las actividades productivas pero asociadas y funcionalizadas a la acumulación del capital financiero internacional. Este capitalismo deshumanizado y destructor tuvo un efecto más negativo en las provincias con menor desarrollo relativo, como es el caso del

7 En el N° 2, X-1997, época II de la revista "Economía y Política" publicamos el ensayo: "Progresismo Azuayo en el siglo XX: Entre la modernización y la tradición", comprometiéndonos a escribir una segunda parte sobre el desarrollo de la economía popular y sus potencialidades, esquematizando un proyecto alternativo

Azuay y Cañar, en comparación a Guayas o Pichincha.

Sus efectos sociales saltan a la vista, están presentes en la cotidianidad: deterioro de las condiciones de vida por la disminución de la capacidad adquisitiva de los perceptores de ingresos monetarios, altas tasas de desempleo y subempleo, masiva migración, especialmente de fuerza laboral joven, diversificación de tareas de supervivencia expandiendo la informalidad, desprotección de los hogares y una intensificación y multiplicación de las actividades de la mujer que soporta con mayor esfuerzo los efectos de la crisis.

Dos décadas perdidas para la gente pobre inclusive para los sectores medios que descendieron en su escala de ingresos. Dos décadas ganadas para un puñado de banqueros, especuladores y acreedores de la deuda externa, que extendieron sus tentáculos a la Región. En los primeros se amontonaron pesimismo, desesperanzas, frustraciones, miserias por la vigencia de un modelo único, universal, corrupto, disociador de identidades nacionales y regionales; para los segundos se acumularon riqueza, poder, desprecio o ignorancia de nuestras virtualidades culturales y los derechos de la gente. La búsqueda de soluciones basadas en las potencialidades de identidad regional adormecidas, antes que en propuestas instrumentales o retocadas para la consolidación del modelo vigente, constituyen la razón de este ensayo.

III. DESARROLLO INTEGRAL E INTEGRADO DE LA REGION CAÑARI, DESDE UNA PERSPECTIVA POPULAR. EL CASO DE LA PROVINCIA DEL AZUAY

Si bien, en el presente inmediato, no es posible reconstruir la utopía de la región y cultura cañari como una unidad histórica, esta propuesta de desarrollo integral e integrado referida a una de sus partes: la provincia del Azuay con sus 14 cantones, es una primera aproximación al diseño futuro de un proyecto que incluya a la hermana provincia del Cañar.

En una propuesta de desarrollo regional, diseñada como un proceso transformativo de carácter integral, es necesaria la inclusión de diversos programas y proyectos político-administrativos, sociales y económicos en la formulación de un plan provincial. A su vez, como en el caso del Azuay, debe propenderse a un desarrollo armónico e integrado de sus cantones y parroquias, de sus espacios urbanos y rurales, debilitando con una estrategia descentralizadora y de autonomías relativas, las relaciones centro-periferia que han provocado desigualdades territoriales en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas, e igualmente en los niveles de crecimiento económico.

A continuación se presenta una especie de agenda de proposiciones que con-

figurarían lineamientos para estructurar un plan de desarrollo integral e integrado del Azuay desde una perspectiva popular, orientada a resolver los problemas fundamentales de la población, basado en la habilidad, destreza, formación y creatividad de la cultura cañari acumulada y perfeccionada a lo largo de los siglos, teniendo como facilitador político a la regionalización, la descentralización, la autonomía y la autogestión, y, como marco general de desarrollo un proyecto nacional, que en esta ocasión se lo considera implícito, aunque es necesario advertir que un desarrollo económico alternativo o popular en los ámbitos locales o nacional no serán posibles dentro del "sistema de economía social de mercado", vale decir neoliberal, consagrado en la Constitución vigente (Art. 244).

1. DESARROLLO DESCENTRALIZADO CON AUTONOMIA RELATIVA

a) Establecimiento de un sistema regional-provincial de descentralización

La estrategia de una mayor descentralización a la existente por disposiciones constitucionales y legales, no significa únicamente debilitar los lazos administrativos y de gestión política con el poder central, fortaleciendo la capacidad de decisiones con relativa autonomía desde los poderes

provincial o cantonal, como los consejos provinciales y municipios, sino ante todo, es darle viabilidad a la participación democrática de los ciudadanos en el funcionamiento del poder popular desde abajo hacia arriba en todas las instancias de gobierno local-regional.

Asumiendo la validez histórica que tienen los municipios y consejos provinciales, la forma de elección de sus integrantes tienen que modificarse para permitir una representación integrada de sus espacios territoriales. Así, en el Municipio deben estar concejales representantes directos de las parroquias urbanas y rurales a la que pertenecen o residen, electos a través de las respectivas Juntas o una Asociación de las mismas; el Alcalde sería el único elegido por votación universal y secreta por los ciudadanos del Cantón con capacidad de votar.

En el caso del Consejo Provincial, estaría conformado por los Alcaldes de los cantones del Azuay en calidad de consejeros, y tan solo el Prefecto sería elegido universalmente por los votantes de la Provincia. De esta manera estos organismos seccionales podrían programar y ejecutar obras y acciones integrales e integradas bajo principios de desarrollo cantonal y provincial, más armónicos, equitativos y descentralizados.

Para propiciar una mayor autonomía de estos organismos descentraliza-

dos, a la vez que ejercitar las funciones de control, fiscalización y revocatoria de mandatos en municipios y consejos, deben crearse nuevas expresiones de poder popular, como los Parlamentos Cantonales con representación de todas las parroquias; y, un Parlamento Regional o Provincial con diputados de todos los cantones, como lo plantean acertadamente la CONAIE, movimientos sociales y sectores populares organizados. Estos Parlamentos a su vez deben coordinar las actividades de los sectores público y privado, configurando un sistema o red regional de programas y proyectos para un Plan Provincial de Desarrollo integral e integrado.

b) Fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía

Partir de una estrategia de participación democrática en la construcción del proceso de descentralización y gobierno con autonomía relativa o autodependencia es el camino más idóneo para darle viabilidad a un Plan de Desarrollo Provincial, que armonice los intereses ciudadanos con las aspiraciones sociales y territoriales de los diferentes cantones del Azuay. "Fortalecer las micro-organizaciones y demás grupos locales a través de la descentralización y participación y desde las organizaciones locales entendida como eje para la transformación de abajo hacia arriba", bajo la concepción de heterogeneidad y pluralismo que es la forma en que se reproduce la sociedad civil, facilitando el reconocimiento

de las diversidades en las identidades locales, micro y meso-regionales.

El robustecimiento de la ciudadanía universal para todos los ecuatorianos consagrada en la Constitución, significa en el caso de la provincia, establecer políticas para crear conciencia de los derechos y obligaciones constitucionales del niño y el joven mediante la educación que debe iniciarse en la familia y la escuela, para luego continuar su perfeccionamiento en las diversas instancias y expresiones orgánicas como las asociaciones, cooperativas, sindicatos, gremios, federaciones, juntas barriales o parroquiales, con el fin de fortalecer la democracia real con un ejercicio honesto, transparente y eficiente de los funcionarios y servidores públicos de los organismos seccionales.

c) Potenciación de la capacidad autogestionaria

Los gobiernos seccionales autónomos de la provincia, en especial sus municipios como el de Cuenca, a lo largo de su vida institucional, particularmente durante el siglo XX, han demostrado poseer personalidad e identidad para levantar proyectos de desarrollo y empresas autogestionarias, que han sido y son ejemplo de las potencialidades en las decisiones independientes del poder central, para generar un perfil autocentrado de desarrollo. Igual podemos afirmar de proyectos del sector privado y de las economías populares. Fortalecer esta capacidad autogestionaria es un camino

transitable para arribar a las metas de mediano y largo plazo que se definan en el Plan Provincial de Desarrollo.

2. DESARROLLO ECONOMICO AUTOCENTRADO Y SUSTENTABLE

a) Fortalecimiento de un proyecto autocentrado de desarrollo de la economía popular

De entrada, es necesario insistir que el autocentramiento económico no es una propuesta autárquica, inexistente en el planeta, es esencialmente una forma de desarrollo que privilegia un proceso constructivo desde dentro y hacia adentro, sin desconocer las relaciones externas -nacional o mundial-, que en la medida de lo posible deben potenciar y estar orientadas a fortalecer el desarrollo local-regional.

La provincia del Azuay tiene una trayectoria histórica de economía popular orientada hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de sus habitantes. Sus campesinos indígenas y mestizos proveen de alimentos a los mercados locales; sus artesanos, medianos y pequeños industriales elaboran productos manufacturados demandados en la ciudad y el campo; los pequeños comerciantes de abarrotes, almacenes y mercados facilitan las transacciones mercantiles. Las empresas regionales de servicios atienden los requerimientos de luz, agua, teléfonos, transporte. Pero en cualquiera de los casos es necesario mejo-

rar la eficiencia de los procesos y la productividad o eficacia de los resultados, promoviendo y dinamizando un desarrollo autocentrado, autónomo, deseable y posible, sin desconectarse del mercado nacional y mundial, pero ante todo pensando en los derechos y capacidades de los cuencanos y azuayos.

b) Reactivación y reconversión de la producción provincial mejorando su productividad

Para lograr un desarrollo autocentrado y autónomo, se requiere en primer lugar reactivar y reconvertir la economía provincial dando prioridad a las necesidades de las masas; y, en segundo lugar elevar su productividad mediante el mejoramiento de la tecnología y la capacitación de los productores y administradores, tendiendo a disminuir los costos de producción y, por ende, el precio de los artículos de consumo popular. La reactivación de las empresas existentes tiene que venir acompañada con la reconversión buscando nuevas alternativas productivas especialmente en herramientas y equipos, en la incorporación creciente de insumos locales en el proceso productivo.

En el medio rural, aprovechando la existencia de la variedad de pisos ecológicos y de microclimas de la provincia se puede potenciar la producción agropecuaria, forestal, piscícola en encadenamientos productivos con el sector industrial y agro-

industrial. Todo ello debe a su vez basarse en una política desconcentrada de las actividades económicas estimulando las especializaciones cantonales y parroquiales, fomentando el empleo y el mejoramiento de los ingresos familiares para incrementar la demanda popular de bienes y servicios.

c) Mejoramiento de la productividad en el sector minero

La praxis tradicional de los habitantes de la región cañari de paliar los períodos de crisis económica, como la que soportamos en la actualidad, han sido la minería y la migración. Existen miles de trabajadores mineros, especialmente en la extracción del oro, en la provincia del Azuay, que lo hacen en situaciones deplorables, tanto en las formas de producción artesanales dejándoles bajos rendimientos monetarios, cuanto en sus inhumanas condiciones de vida. Por ello se imponen proyectos de asistencia técnica, crédito accesible con bajas tasas de interés y períodos de gracia, además de proyectos estatales de protección social tanto para el trabajador como para su familia.

d) Impulso al desarrollo sustentable

La erosión y deforestación en el medio rural, la sobre-explotación en el uso de los suelos agrícolas, el avance incontrolado de los espacios urbanos y su contamina-

ción por un desproporcionado parque automotor y un mal tratamiento de los desechos, etc., exigen proyectos de protección y preservación del medio ambiente, para mejorar el equilibrio de los ecosistemas y el bienestar de la población. Propiciar reformas trascendentes en las ordenanzas de protección y control ambiental de los municipios cantonales; o la expedición de una Ley general por parte del Parlamento Provincial. En definitiva, se trata de establecer políticas y estrategias para una adecuada utilización de los recursos naturales, armonizando el desarrollo sustentable con el desarrollo autocentrado, el ser humano con su entorno medio ambiental, en parroquias y cantones de la provincia.

e) Fomento del turismo cultural y ecológico

La ciudad de Cuenca, proclamada recientemente por la UNESCO, Patrimonio Cultural de la Humanidad, los parques naturales y otros atributos paisajísticos de la provincia como las lagunas del Cajas, la belleza y frescura de Mazán, la placidez y calidez de los pequeños valles de Gualaico, Yunguilla y Paute, los vivencias arqueológicas de Pumapungo e Ingapirca, acompañada por la destreza y creatividad de sus artistas y artesanos, en múltiples expresiones, potencian las posibilidades de promocionar, fomentar y activar el turismo cultural y ecológico, al igual que el recreacional, académico y de salud, lo cual redundará en el incremento de fuentes de trabajo e ingresos para la población azua-

ya, sobre todo en la actividad artesanal y comercial de pequeños empresarios conformados por productores directos.

f) Potenciación de la organización y administración de las pequeñas y medianas empresas -PYMES-

En la provincia, la multiplicada existencia de microempresarios, en su mayoría constituidos por grupos familiares, presentan un desigual grado de organización y por ende, de rentabilidad empresarial. La mayoría de artesanos y pequeños empresarios, no cuenta con niveles mínimos de organización que les permita realizar un seguimiento actualizado de por lo menos sus estados de pérdidas y ganancias, aún más carecen de un mínimo registro contable. Elevar el nivel de capacitación, organización y administración de los PYMES, sin incrementar sus costos de operación y mejorando sus niveles de eficiencia y eficacia en la gestión, producción y comercialización se impone en todas las unidades productivas pequeñas y medianas, no solo en Cuenca, sino en los diferentes cantones con el establecimiento de micro parques industrial-artesanales, orientados a desconcentrar las actividades manufactureras de la capital provincial.

g) Reorientación del ahorro interno y el uso de remesas de divisas

Se requiere de un sistema financiero y bancario regional-popular reorientan-

do el ahorro interno y el destino de las remesas enviadas por los migrantes hacia el financiamiento del desarrollo autocentrado y desconcentrado. Uno de los canales de concreción de esta política sería la reapertura del Banco del Azuay -símbolo del progresismo provincial- con pequeños y medianos accionistas, o la creación del Banco del Migrante con la finalidad principal de propiciar la creación de un banco de proyectos de inversión para canalizar recursos financieros hacia los PYMES con el fin de extenderlos dinámicamente. Vías complementarias serían el fortalecimiento del patrimonio de las mutualistas y las cooperativas de ahorro y crédito de las economías populares y de las organizaciones gremiales e institucionales.

h) Organización y capacitación de los migrantes y sus familias

La migración, especialmente la extranjera, afecta en términos culturales, sociales, familiares y económicos a miles de habitantes de la región cañari, por lo que debe existir una preocupación especial por afrontar integralmente la resolución de esta patología social, que tenderá a agravarse aún más, con la dolarización. Es necesario institucionalizar la comunicación permanente con los migrantes para compartir propuestas y proyectos que posibiliten su retorno y canalicen productivamente sus ahorros, a la vez que es imperioso una política normativa que fomente la organización y capacitación de las familias que reciben divisas de sus parientes en el exte-

rior, demostrándoles las conveniencias personales y sociales de invertir en los PYMES locales; a la vez que establecer programas de capacitación a los aspirantes a emigrar en los requisitos de salida, financiamiento de su viaje, y cuestiones tales como idioma, costumbres, etc. del país al que piensa llegar.

i) **Establecimiento de un plan vial y de obras de infraestructura básica**

Elaborar y ejecutar a corto, mediano y largo plazo un Plan Vial para la región, con la construcción, reparación y mantenimiento de carreteras interprovinciales e intracantonales, y una red de caminos vecinales e intraparroquiales es prioritario para favorecer el desarrollo autocentrado y autónomo. A los caminos se une la necesidad de construir reservorios, embalses y canales de riego para ampliar las áreas de cultivo o de pastoreo, y para incrementar la productividad en los usos del suelo, con un manejo adecuado de cuencas, subcuencas y microcuencas de la Región. Igualmente se torna indispensable el tendido de cables y tuberías y la acometida de instalaciones eléctricas y de agua potable en cada uno de los centros poblados y en todas las unidades de producción, por más pequeñas que ellas sean o más aisladas que se encuentren, en relación a su cabecera cantonal y a la capital provincial. En esta dirección se torna prioritario la ejecución del proyecto Mazar, obra básica para dinamizar el desarrollo regional y nacional.

3. **DESARROLLO HUMANO, CULTURAL Y EDUCATIVO**

a) **Superación de las desigualdades sociales y territoriales**

El objetivo supremo de las propuestas de desarrollo integral e integrado, que pasan por el robustecimiento de la descentralización y las autonomías, de la reactivación y fortalecimiento de economías populares autocentradas y sustentables es resolver los problemas fundamentales convertidos en desesperantes patologías sociales, para propiciar un desarrollo humano con justicia redistributiva en la asignación de los recursos producidos por la colectividad, respetando las identidades culturales de los pueblos que habitan los diferentes cantones del Azuay, sin discriminación de etnia, mestizaje, género, condición económica, educación, religión o ubicación espacial, en el contexto de fortalecer las identidades superiores como la cañari y ecuatoriana.

b) **Mejoramiento y universalización de los satisfactores sociales**

Si bien la política social en educación y salud debe ser universal y planificada por el Estado bajo el principio de bienestar de todos los ecuatorianos, no es menos necesario que la programación y ejecución debe ser conducida por los organismos provinciales y cantonales descentralizados propendiendo a que ningún barrio urbano, ni caserío rural, se queden sin escuela o centro de salud. Igualmente se velará para que

la seguridad social llegue a todas las familias azuayas, se amplíen y multipliquen los programas de vivienda y saneamiento ambiental con la activa coparticipación ciudadana.

c) **Educación pre-universitaria orientada hacia formación del hombre nuevo.**

La educación pre-primaria, primaria y secundaria, debe coadyuvar a la formación integral en los campos científico, técnico, humanístico, ético y cultural para el advenimiento de hombres y mujeres con capacidades, destrezas y habilidades para la ejecución de los múltiples programas y proyectos que contenga el Plan de Desarrollo Provincial, y para la revalorización de su personalidad personal y su identidad ciudadana. La formación humana y ambientalista debe cruzar los estudios y las acciones del sistema educativo regional, resaltando los principios de solidaridad, equidad, sustentabilidad, armonizando la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la preservación-conservación-renovación de los recursos naturales.

d) **Funcionalizar las actividades académicas universitarias al desarrollo regional.**

La viabilidad de un proyecto de desarrollo regional como el propuesto, requiere de una integral reforma académica del sistema universitario provincial, especialmente de la Universidad de Cuenca, por su carácter de pública y con mayor trayec-

toria histórica, para que sirva de soporte científico-investigativo, técnico-profesional, humanístico-cultural, en el proceso constructivo y transformativo de la sociedad regional. En el futuro, el conjunto de centros superiores deben jugar un papel más activo, participativo, propositivo y creativo en el desarrollo alternativo de las provincias de Azuay y Cañar, constitutivas de la región cañari. Para ello deben transformar cualitativamente sus parámetros y acciones académicas desde la enseñanza disciplinaria hacia la formación integral, desde la información hacia la producción de conocimientos científicos y tecnológicos. Ciencia, tecnología, cultura e identidad no deben disociarse sino conjugarse, ya que son partes esenciales de un proyecto de desarrollo regional-nacional integrado

e) **Robustecimiento y ampliación de un sistema de organización y participación social.**

La ejecución de las políticas de desarrollo regional, requieren igualmente de una activa participación individual y colectiva de la ciudadanía, para lo cual es estratégico el fortalecimiento de las organizaciones populares existentes, como la creación y multiplicación de las mismas en todas las instancias urbanas y rurales, locales, cantonales y provincial, para fomentar la participación activa, solidaria y creativa de la población azuaya, en comunas, comités, asociaciones, clubes, cooperativas, federaciones y otras instancias de ejercicio de una democracia real.

NECESARIA REFLEXION FINAL

Si bien hemos puesto énfasis en el análisis de un caso regional, no quiere decir, en ello insistimos, que seamos partidarios de la autarquía o la desconexión de proyectos nacionales y mundiales alternativos. Lo que sostenemos es que la mejor forma de construir un proyecto nacional de desarrollo es partiendo de las identidades regionales, subregionales, provinciales, cantonales o locales que tienen mayores potencialidades, posibilidades y viabilidades para un compromiso de activación democrática y participativa de los sujetos y actores sociales o populares.

Naturalmente esta propuesta parte del presupuesto o de la premisa oculta de que se encuentran diseñadas las políticas y estrategias de afirmación de la identidad y desarrollo nacional, lo cual ciertamente debe ser también diseñada y procesada, en un diálogo de interacción entre lo intra e

interregional, entre lo regional y lo nacional. En consecuencia, no se trata únicamente de descentralizar y desconcentrar, sino crear una nueva red de poder popular, de coparticipación en las decisiones del Estado de las fuerzas y actores sociales e institucionales que actúan bajo formas de autonomía relativa; red en donde los poderes cantonales, provinciales y regionales, deben estar estrechamente articulados a los poderes centrales, para que las políticas de desarrollo nacional y regional se construyan de manera armónica, sostenida y equitativa.

En este ensayo se entrecruzan lo posible y lo deseable, lo utópico y lo real, lo potencial y lo viable, lo teórico y lo concreto de manera intencional porque estamos convencidos que la sociedad y el Estado se mueven entre el ser, el hacer y el deber ser, sobre lo que Norbert Lechner considera "la conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado".

¿DESCENTRALIZACION, REGIONALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES?

José Moncada Sánchez
Diciembre de 1999

A) Propuestas y alcances sobre el tema

En medio de una crisis la más grave, compleja y difícil que ha vivido el Ecuador durante toda su historia, en los últimos meses se viene discutiendo en el país el problema de la descentralización la desconcentración, la creación de autonomías, el federalismo y hasta el separatismo o la secesión.

Son numerosas como variadas las propuestas que sobre descentralización han formulado instituciones, grupos organizados, corporaciones, asociaciones, personalidades. Hay propuestas que revelan inquietudes positivas y alentadoras, en cuanto buscan explicar racionalmente las causas del atraso del país, ofreciendo a la vez una suerte de sistematización de los problemas más graves y de los hechos que los han

condicionado históricamente; pero a la vez, hay varios ensayos, artículos de prensa, discursos, exposiciones, donde se repiten fórmulas gastadas que parecen haberse elaborado, más que para explicar científicamente el fenómeno del centralismo y del desigual desarrollo regional del Ecuador, para simplemente generar más antagonismo y desviar la atención de lo que verdaderamente importa.

Existen propuestas formuladas por el Comité Cívico de la provincia de Manabí, que prevé la transformación de su Consejo Provincial en un Consejo de Desarrollo provincial presidido por el Gobernador, elegido por el voto popular. Este Consejo sería el recaudador de los tributos al valor agregado, a la circulación de capitales, a los consumos especiales, a la matriculación vehicular, a las operaciones bancarias, al

patrimonio de las empresas, al peaje, a la concesión de visas, y que servirían para financiar la construcción de vías, la atención en salud, educación provincial, servicios básicos; mientras que los otros impuestos (a la renta, a las importaciones, al consumo de combustibles, los ingresos por la venta de petróleo) serían de beneficio estatal, para sostener a las fuerzas armadas, a la policía, al Congreso, a los compromisos internacionales, incluyendo el pago de la deuda externa, cuyo costo sería también redistribuido según las inversiones estatales realizadas en cada provincia del Ecuador. El proyecto prevé también que los impuestos que se recauden a nivel provincial se distribuirán en base a principios de igualdad y solidaridad entre los cantones.

En materia de administración provincial, el proyecto manabita contempla la conformación y el funcionamiento de comités cívicos de anticorrupción así como la iniciación de un proceso de auténtica desconcentración que no implique romper las vinculaciones que unen a la provincia con el Estado y el orden constitucional ecuatoriano. La propuesta manabita espera cristalizarse en una consulta popular que tendría lugar en febrero del próximo año.

Propuestas como la del Guayas que contempla, entre otras disposiciones que, la mitad de la recaudación de los ingresos del fisco que se generen en la provincia, se retengan en ella y que exista un verdadero proceso de desconcentración de las funciones de los órganos e instituciones estatales

que actúan en el ámbito provincial. Esta propuesta se espera someterla también a consulta popular el 23 de enero del año 2000, con cuatro preguntas esenciales.

En la provincia de El Oro se avanza en la formulación de otra propuesta, habiéndose ya anticipado que se incorporará la decisión de retener el 70% del rendimiento de todos los tributos que se recauden en la provincia para su exclusivo beneficio y que el 30% restante se transfiera en beneficio del gobierno ecuatoriano.

Se conoce que están formulándose otras propuestas, como la correspondiente a 6 provincias del Centro de la Sierra y el Oriente del país, la del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, (CONCOPE), la de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), la Propuesta Amazónica, la de Puerto Lucía-Guayaquil, la de Loja, la de Zamora, la de Los Ríos, la de Esmeraldas, la de Santo Domingo a través del Distrito Occidental, entre otras.

Ahora bien, las propuestas ya presentadas y otras en proceso de preparación tienen algunas características comunes como las siguientes:

1. Se proponen satisfacer objetivos muy ambiciosos como los siguientes:
 - a) Lograr el desarrollo económico, social y político de todos los espacios

territoriales que conforman el Estado Ecuatoriano.

- b) Profundizar y extender la democracia como modo de vida de todos;
- c) Superar la grave crisis que afecta al Ecuador;
- d) Lograr la redistribución del poder político en toda la sociedad nacional;
- e) Enfrentar de mejor manera el proceso de globalización

Se puede colegir, luego de esta presentación, que la descentralización o la creación de las autonomías provinciales constituye para muchos proponentes una suerte de condición sine qua non para la satisfacción de muchos y muy antiguos propósitos perseguidos por la sociedad ecuatoriana, lo cual ciertamente luce enteramente cuestionable. El solo proceso descentralizador difícilmente podrá satisfacer tan deseables aspiraciones.

2. Una segunda característica de las propuestas es que generalmente insisten en reconocer a la provincia como el núcleo básico de la división político-administrativa del país y, buena parte de ellas admiten que en la Constitución existen las disposiciones pertinentes para iniciar un ordenado proceso de descentralización.

3. Una tercera característica, la de que las propuestas en general, salvo quizás la de Manabí, no se refieren a la distribución de los costos o al reparto de las competencias. Frecuentemente lo que se exige es la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia las provincias y casi no se menciona a los costos o las competencias de las que se harán cargo las provincias para ejecutar tales o cuales actividades. Es decir, no se aclara quién se hará cargo de la educación, de la salud, de la construcción vial, de las obras de riego, de la electrificación, del turismo, del pago de la deuda externa, del financiamiento de las funciones esenciales que quedarían en poder del resto del Estado, la contribución a las provincias rezagadas, etc.

4. Tampoco las propuestas se refieren adecuadamente a las nuevas formas de representación política que se crearían en los espacios territoriales descentralizados o autonomizados.

B) Descentralización y Subdesarrollo: las raíces del atraso

Sí, como lo aseguran muchas personas dirigentes de empresas, políticos, académicos, periodistas, los principales problemas que soporta el país en materia de desarrollo regional o provincial desi-

gual y otros como la crisis, la inflación, la corrupción, la degradación ambiental, la ausencia de participación, podemos resolverlos mediante la descentralización o la creación de autonomías provinciales, a buena hora. De ser aquello cierto, creo que haríamos muy mal en oponernos a la descentralización. Por lo mismo, para estar en condiciones de ofrecer un aporte inteligente sobre el tema, para no proceder emotiva ni ideológicamente, parece necesario actuar reflexivamente, alejándonos de todo esquematismo excesivo e imprudente. Pues bien, para empezar, creo que en la explicación del subdesarrollo nacional, es importante alejarnos de toda relación funcional, mecanicista y a menudo arbitraria, como aquella que se empeña en establecer una relación lineal entre centralismo y dependencia, centralismo y subdesarrollo, centralismo e ineficiencia, con lo que se convierte dogmática, apriorísticamente y como por arte de magia al centralismo en fenómeno rector del atraso del Ecuador, sin establecer las indispensables conexiones que distintos hechos parciales tienen con el proceso real del subdesarrollo ecuatoriano.

No tengo la menor duda de que en el Ecuador existe una concentración de los frutos del crecimiento económico en ciertas regiones y provincias del país y que este hecho es, antes que el determinante del atraso provincial, la consecuencia de la modalidad específica del desarrollo del capitalismo que, también se da en otros paí-

ses. Es que los hechos ocurridos y que ocurren hoy en el Ecuador, como la concentración en ciertas regiones y provincias de las inversiones, de la producción, de la ocupación, del número de escuelas, colegios, universidades, de hospitales, de clínicas, de carreteras asfaltadas, de hoteles y restaurantes, de bancos, confirman que el atraso y la desigualdad nacional se encuentran íntimamente articulados a la esencia misma del sistema económico social que vivimos y no a una sola de sus partes.

Lo anterior significa, en suma, que se deben identificar los elementos generadores de aquellas estructuras productivas dinámicas como las que hoy están presentes en las provincias más desarrolladas. Muchos de estos elementos determinan, por ejemplo, que la mayor cantidad de empresas industriales se encuentren hoy localizadas en Guayas y Pichincha, que muchos de los depósitos bancarios en las provincias rezagadas se transfieran a las más desarrolladas, privándolas de excedentes invertibles que las debilitan aún más, ahondando las desigualdades económicas territoriales.

Creo por lo tanto que el centralismo, antes que ser la causa del atraso y la desigualdad, es la consecuencia del desenvolvimiento del capitalismo en nuestro país, generador de tantas inequidades en múltiples planos, como también lo ha sido en otros países como Argentina, Brasil, Bélgica, Canadá, Suiza, donde general-

mente han sido y son las regiones con un crecimiento económico más proyectado hacia el exterior, las que han concentrado la mayor riqueza nacional, y donde también más se ha difundido una ideología regional descentralista y autonomista.

Así por ejemplo, los anhelos de autonomía y hasta de independencia regional han sido frecuentes y han surgido en Milán, la capital económica de Italia que frecuentemente ha planteado su separación de Roma, la capital política.

El caso de Río Grande do Sul, un rico Estado que con relativa frecuencia también ha propiciado su separación del Brasil. Los afanes de desmembración de España han provenido fundamentalmente del país Vasco y de Cataluña. En el Ecuador, el recrudescimiento en algunos casos beligerante de estos anhelos de autonomía y hasta de separatismo regional, no son fenómenos nuevos puesto que en el país tanto la unidad territorial cuanto la propia identidad y la conformación del Estado-Nación, son aspectos incompletos y en permanente afirmación. El Ecuador es en buenas cuentas una nación inconclusa o en ciernes. Constituímos un conglomerado heterogéneo, donde no obstante hablar la mayoría la misma lengua, tener un marco jurídico común, cierta tradición cultural análoga y una "sicología nacional" producto de largos períodos de convivencia, aún no logramos consolidarnos como una verdadera nación.

Entonces, cuando se estudia el origen de la desigualdad en el desarrollo regional, parece apropiado abandonar toda tendencia a atribuir la causa de la desigualdad a fenómenos aislados, y más bien, hacer un esfuerzo por vincular nuestra situación de subdesarrollo con una serie de aspectos fundamentales propios del proceso histórico de conformación del capitalismo en el Ecuador, como las clases sociales, las relaciones y conflictos que han surgido y surgen entre ellas, la conformación y el papel que históricamente ha desempeñado el Estado y el control que de él han ejercido múltiples fuerzas, la alarmante desigualdad en el reparto de la riqueza y el ingreso, las relaciones de dependencia existentes entre el Ecuador y los países capitalistas desarrollados, la acumulación privada de capital, incluso el fenómeno del imperalismo.

Si se abandonan estas categorías de indiscutible valor histórico y científico para más bien escoger de antemano o apriorísticamente a ciertas variables o fenómenos supuestamente explicativos del subdesarrollo ecuatoriano como el centralismo, no solo que se omite el análisis de elementos de notable trascendencia y capaces de contribuir a explicarnos las verdaderas raíces de la problemática nacional, sino que se termina por alentar, de manera pragmática, la ilusión desarrollista de creer que mediante la sola creación de autonomías regionales y manteniendo la errática y demostrada incompetencia histórica de los grupos do-

minantes del Ecuador, se podrá lograr un acelerado y autónomo proceso de desarrollo.

Para solamente referirnos a un elemento que también caracteriza la desigualdad en el subdesarrollo de las diferentes provincias del Ecuador, la desigual distribución del ingreso, los datos constantes en el siguiente cuadro son muy ilustrativos al respecto.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO A NIVEL URBANO EN CUATRO CIUDADES ECUATORIANAS. 1993

QUITO, GUAYAQUIL, MACHALA, CUENCA

20% más pobre, 70% medio, 10% más alto.
4.656.339.1; 5.047.747.3; 6.259.234.6;
4.755.539.8.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística
y Censos, Encuestas de Hogares.
Septiembre de 1993
Elaboración: del autor.

Se desprende del cuadro que la ciudad que muestra una mayor concentración del ingreso generado a nivel urbano es Guayaquil, donde el 10% de la población se apropia de más del 47% del ingreso, una cifra notoriamente superior al promedio nacional. Esto significa que un reducido número de habitantes, los más ricos disfrutan de ingresos muy superiores a los de la

mayoría de la población de la ciudad, lo cual sin duda que también influye en la desigualdad de una serie de indicadores regionales y provinciales. Entonces, si la descentralización y/o la creación de autonomías son concebidas como un nuevo modelo de organización del Estado, se debe tener muy en cuenta que no basta centrar la atención en los aspectos administrativos, presupuestarios, institucionales, sino en los medios que hagan posible una nueva y diferente distribución del poder, del ingreso de la propiedad, de los recursos culturales, en suma, de la instauración con diferentes protagonistas políticos, de un nuevo orden económico, social y político nacional.

Por ello, si verdaderamente queremos avanzar hacia la conformación de un país menos desigual, la situación anterior tiene también que modificarse, el ingreso tiene que desconcentrarse; para lograrlo, no basta proclamar a la descentralización ni a la autonomía como herramientas para alcanzarlo. Ello va a depender de las características de la descentralización de que se trate y, sobre todo, de la clase de protagonistas que apadrinen el proceso.

Digo esto, por cuanto la concentración del poder político, no puede ser vista de manera independiente de la concentración del ingreso o del poder económico.

Si la descentralización, el autonomismo y hasta el separatismo se van a llevar a cabo por parte de quienes se benefi-

cian y pretenden preservar la concentración de la riqueza, lo que equivale a decir, por parte de quienes persiguen mantener la misma estructura de poder, evidentemente que estaríamos frente a una descentralización reproductora del actual estado de cosas, con el riesgo de que todo afán descentralizador, autonomista o separatista a ultranza, puede generar la presencia de unidades territoriales y hasta miniestados que, sin duda, tendrían iguales sino mayores inconvenientes que los que ahora tenemos para avanzar en el desarrollo nacional; reproduciéndose prácticas caudillistas, clientelares y hasta centralistas a nivel de las nuevas organizaciones territoriales administrativas y políticas que se conformen, con el riesgo de que se puede desembocar en persecuciones, expulsiones, rivalidades, odios, genocidios y hasta eventuales "limpiezas étnicas".

Entonces, creo que lo que corresponde en esta fase es afinar nuestra reflexión, reconocer que la descentralización, siendo importante, no constituye la panacea para todos nuestros problemas. Que, consiguientemente, haríamos muy mal en generar expectativas que no podrán cumplirse con lo cual ahondaríamos el grado de frustración que hoy invade a la mayoría de la población del país.

c) Algunos puntos para el análisis

Uno de los aspectos que más preocupa en el tema de la descentralización

es el relativo al problema fiscal, o sea, la apropiación de los recursos que hoy, en alta proporción, son captados centralmente por el gobierno. Pero, naturalmente, se trata de que la transferencia de recursos desde el gobierno central a los consejos provinciales y municipios debe ir también de la mano de la distribución de las competencias o de las responsabilidades.

La Constitución Política del país dispone que el territorio del Ecuador es indivisible y que, en todo esfuerzo por impulsar la descentralización y la desconcentración, se deberá tener en cuenta que no podrán descentralizarse las actividades de defensa y seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales excluyan expresamente, Cuántos recursos exigen el sostenimiento de estas actividades., ¿Cuánto queda para distribuir y transferir a las diferentes provincias del país? ¿Cuán eficaz es la estructura institucional de las diferentes instancias provinciales para hacerse cargo de las diversas responsabilidades en materia de salud, educación, bienestar social, servicios básicos (agua potable, alcantarillado, transporte)? ¿Cuál sería la posibilidad real de lograr un desarrollo regional equitativo, cuando existen provincias cuya recaudación tributaria es muy débil? ¿Cómo y en cuánto compensarlas? ¿Cuál sería la situación de las provincias

orientales, donde están localizados los principales yacimientos de petróleo y cuya población, sin embargo, es probablemente la más pobre de toda la población del Ecuador?

Hay aquí múltiples elementos para la reflexión y el análisis. Y mucho más si se tiene en cuenta que, actualmente, aproximadamente el 80% de las recaudaciones tributarias que realiza el Estado se obtienen en las provincias de Guayas y Pichincha. Hay otras provincias en donde tributos como el IVA, a la renta, al ICE no rinde casi nada o nada, como es el caso de las provincias orientales. Es más, en promedio a nivel nacional, las asignaciones que los municipios y consejos provinciales reciben del gobierno central, representan el 67% de los ingresos de todos los organismos seccionales, lo cual destaca que la capacidad recaudatoria de los tributos creados a nivel provincial y cantonal es ciertamente muy débil. Esto significa que si se persiste en sostener fórmulas como la retención en cada provincia, del 50% de los tributos que se recauden, muchas provincias no solo que se quedarían sin importantes fuentes de ingresos sino que hasta deberían remitir al gobierno central recursos que hoy no los tienen.

Un segundo elemento que motiva también una alta preocupación, es el referido a la cuestión territorial. ¿La descentralización se hará preservando la unidad provincial o se buscará otra forma de orga-

nización territorial y político-administrativa nacional?. Al analizar la respuesta, se debe considerar que algunos provinciales tienen litigios de límites incluso cantonales. Hace algunos años, la ex Junta Nacional de Planificación propuso la conformación de regiones, donde se articulaban porciones de costa, sierra y oriente de una manera quizás más equilibrada y armoniosa en términos de población, recursos, infraestructura vial, energética, portuaria.

Un tercer elemento es el que tiene que ver con el ámbito político, o sea, la forma de representación y de gobierno que se prevé establecer en cada provincia autónoma. La descentralización per se, no garantiza una adecuada y firme representación política de los sectores populares en las nuevas instancias de poder de las unidades territoriales y político-administrativas descentralizadas o autonomizadas.

Estamos pues frente a un proceso que demanda mucha reflexión y creatividad.

Sin duda, luce saludable la necesidad de avanzar hacia formas de organización estatal que reemplacen al ineficiente y caduco estado centralista actual. Precisamos de nuevas formas de gobierno donde se haga presente la participación activa y consciente de la ciudadanía. Por ello, necesitamos apreciar y discutir el problema de la descentralización desde una perspectiva nacional, o sea, teniendo siempre en cuenta los intereses y las aspiraciones de todas las

provincias del país. Pero sobre todo, necesitamos tener siempre presente que los graves problemas del Ecuador y sobre todo, la satisfacción de sus más sentidas necesidades, es una tarea que exige examinar el carácter y alcance de nuestra organización económica y social. Lo peor que podría ocurrirnos es creer que, sin afectar los intereses de quienes han sido privilegiados históricamente, podremos hoy salir adelante a base de simplemente descentralizar recursos y responsabilidades que han estado concentrados en un Estado controlado por contactados grupos dueños del capital en el Ecuador. Esto significa, también, que una preocupación quizás más trascendente debe ser la de reducir las diferencias entre los niveles de ingresos de las clases adineradas y los sectores populares nacionales.

Por lo mismo, aquí lo importante es que los diferentes gobiernos se empeñen responsablemente por desarrollar todas las provincias del Ecuador admitiendo que para disminuir las diferencias entre unas y otras; es probable que las más pobres y atrasadas deban recibir un tratamiento preferente a través de mecanismos distributivos centrales de parte de las más ricas y avanzadas, destruyendo así todo sentido de concentración absurda de la riqueza a nivel nacional y provincial.

Entonces, para lograr una plena igualdad en el desarrollo de las diferentes provincias y regiones del Ecuador, es indispensable una nueva conducción polí-

tica de la economía y de la sociedad, así como definir una nueva organización político-administrativa del país, ajustándola a criterios de uniformidad en cuanto a población, recursos, actividades productivas, servicios y múltiples otros aspectos. Una descentralización aún bien intencionada pero manteniendo el viejo cascarón, tenderá inevitablemente a volver mucho más activas a la ineficiencia y a la corrupción, una vez que los municipios pasarían a ser los "nuevos ricos", con escasa capacidad, la mayor parte de ellos, para gestionar su administración.

Lo anterior significa que solo la presencia del pueblo en la organización y eficiente dirección de la gestión económica, es lo único que hará posible su participación directa en la definición de prioridades de inversión y de gastos en sus respectivas localidades; así como en el inicio de un proceso de cooperación y de emulación fraterna entre las diversas provincias que, con la activa participación del gobierno nacional, hará posible la satisfacción de las necesidades más elementales de todos los ecuatorianos.

Actualmente, existen las disposiciones constitucionales y legales suficientes relacionadas con la política de descentralización, que puede ayudar al cumplimiento de objetivos relacionados con la presencia de condiciones de igualdad en el desarrollo regional y provincial. Están, por ejemplo, la ley de creación del fondo de

solidaridad, las leyes que crearon el FODESEC y el CONAM, la ley especial de distribución del 15% del presupuesto nacional en beneficio de los consejos provinciales y municipios. Más leyes, mante-

niendo intocada la realidad social y política actual, es añadir más complejidad y caos a un país que precisamente hoy requiere de lucidez en el análisis de sus problemas.

CANTARO, SENDAS, CIUDAD, RIAD, Y TERRANUOVA

PRESENTACION

El grupo de Trabajo "Democracia y Desarrollo Local", instancia de coordinación y sistematización de las experiencias de varias ONGs (Ciudad, Terranuova, IEE, Red Cántaro Azuay) en las áreas de descentralización, desarrollo local y participación ciudadana en la gestión de algunos municipios y gobiernos locales del país. En el marco de nuestras actividades y ante la emergencia del conflicto regional en el país, desde hace cuatro meses el Grupo inició una investigación sobre el tema de descentralización y regionalización en el Ecuador tendiente a general los lineamientos de una propuesta de reforma del estado.

Esta investigación contempló el análisis de :

- a) *algunas de las propuestas de descentralización y autonomías levantadas en los últimos meses por distintos sectores;*
- b) *las implicaciones políticas del problema regional en el proceso de reforma del Estado;*

- c) *la composición especial de la estructura económica y fiscal del país en los últimos años;*
- d) *las características de la institucionalidad estatal (régimen dependiente y autónomo) y;*
- e) *el fraccionamiento de la identidad nacional por las interpelaciones étnicas y regionales surgidas en la última década.*

Sobre la base de la información producida, el Grupo ha discutido los elementos centrales de una propuesta de descentralización-regionalización del Estado ecuatoriano que contribuirá a articular el proceso de reforma política con los procesos de desarrollo nacional, regional y local.

Al momento nos encontramos en la etapa de revisión y edición final del documento, por lo cual quisiéramos someterlo a conocimiento y debate públicos. El coordinador del proyecto es el Dr. Augusto Barrera del centro de Investigaciones CIUDAD, que trabajó con un equipo de investigadores compuesto por el Soc. Franklin Ramírez, Econ. Lourdes Rodríguez, Andrea Carrión y Edison Hurtado, como asistentes de investigación.

CAPÍTULO 8

ECUADOR UN MODELO PARA ARMAR
LINEAMIENTOS DE PROPUESTA

Una vez que se han explorado varias dimensiones del proceso de descentralización, en lo que sigue se expondrán algunos lineamientos que, desde la perspectiva de los autores¹, deberían informar el debate y la toma de decisiones sobre la descentralización y la regionalización en el Ecuador. Las ideas que se enuncian a continuación tienen el propósito de aportar a la conformación de una esfera pública informada, a partir de la cual los actores dialoguen, deliberen y tomen posición con respecto al tema.

Se presentan en primer lugar algunos principios orientadores que se remiten a la discusión de los fines y objetivos a perseguir y, luego, se esboza un conjunto de propuestas más específicas que tienen como referencia el debate actual en el Ecuador. Los elementos que siguen a continuación son producto de y están respaldados por la investigación presentada en los capítulos anteriores.

1. PRINCIPIOS ORIENTADORES**1.1 Un horizonte utópico necesario**

Es preciso ubicar la descentralización, regionalización o el régimen de autonomías en el marco de un horizonte del tipo de sociedad y estado que se aspira a construir. Esta aproximación permite deliberar sobre los fines y objetivos sociales y no acotar el debate a los medios y los aspectos operativos e instrumentales del proceso.

Este horizonte debe situarse en las coordenadas que establece el nuevo tiempo global y, a la vez, en el marco de la crisis del estado ecuatoriano, entendida como decrepitud de un orden y oportunidad de fundar uno nuevo.

La condición de tal refundación pasa por articular diversos nexos de sentido que viabilicen un nuevo contrato social, basado en el reconocimiento de la igualdad social entre todos los ciudadanos, pero a la vez en el respeto a sus particularidades cul-

turales, en la búsqueda de la equidad de clase, etnia, género, religión, región, generación, en el desarrollo de las capacidades humanas para una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza y en la búsqueda de una comunidad internacional solidaria y responsable.

Se habla de la concreción de la utopía democrática basada en la apuesta para que hombres y mujeres construyan el sentido del espacio público en el cual las diferencias se expresan y se representan en una interlocución constante; espacio en el que circulan valores, se articulan argumentos y se forman opiniones; en el cual, en suma, la dimensión ética de la vida social puede constituirse a través de la convivencia democrática con las diferencias y los conflictos que ellas generan, exigiendo por eso mismo, de cada uno y de cada una, a cada momento, el ejercicio de esa capacidad moral de discernimiento entre lo justo y lo injusto (cfr. Telles, 1996).

Desde la perspectiva de este trabajo, los componentes relevantes del nuevo modelo de sociedad deberían ser:

- La democratización del Estado con miras a ampliar su nivel de representatividad social, política y regional.

- La construcción de una democracia radical: apertura del sistema político, la participación local y la ampliación de nuevas formas de ejercicio ciudadano.

- La consolidación de la dimensión pública igualitaria en el gobierno democrático y la construcción de una sociedad civil para afianzar la igualdad política entre los ciudadanos y fortalecer su participación informada y autónoma en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés general.

- La reconstrucción de las relaciones entre democracia y pobreza por la vía de la institución de una medida pública que quiebre el reinado absoluto de los privilegios y redefina el particularismo de las carencias y de los sujetos y movimientos sociales que las expresan.

- El establecimiento de nuevos nexos de sentido entre Estado y sociedad por medio de espacios públicos que posibiliten la negociación democrática de las reglas de la equidad en los usos de los recursos públicos de los cuales dependen la economía y la sociedad.

- La búsqueda de un modo de desarrollo que permita el aprovechamiento inteligente de algunas de las condiciones de la globalización, manteniendo el énfasis en el desarrollo humano, el fortalecimiento de las capacidades productivas, la cualificación del recurso humano, la inversión en conocimiento, la ampliación del mercado interno por la vía del impulso a las potencialida-

¹ Gran parte de las ideas expuestas han sido discutidas con miembros de las instituciones que conforman el Grupo Democracia y Desarrollo Local. Se han registrado los lineamientos que responden a consensos globales entre los participantes; sin embargo, la responsabilidad final del texto es de los autores.

des productivas locales y regionales que permitan procesos de incremento de la competitividad, reconversión y diversificación.

El apuntalamiento de un modo de desarrollo que, desde una aproximación espacial, gire en torno de dos principios: la defensa de la diferencia cultural como fuerza de experimentación transformadora y transformada, no estática; y la valoración de necesidades y oportunidades económicas que no sean solamente las de la ganancia y el mercado. (Cfr. Escobar, 1998).

El reconocimiento y universalización de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos, lo que implica apostar por mayor igualdad social.

El respeto y reconocimiento de las diversas identidades locales, regionales, étnicas y sexuales sobre la base de los principios de tolerancia, y las políticas de pluriculturalidad y plurinacionalidad.

1.2 Una visión maximalista de la descentralización

El proceso de Reforma del Estado por la vía de la descentralización debería ser interpretado por fuera de una matriz de reorganización institucional que ignora las múltiples relaciones que se establecen entre ésta, el mercado y la sociedad y por tanto dejaría intacta la estructura del orden de dominación actual.

El trabajo sugiere, en este sentido, que un profundo proceso de descentralización en el país puede activar una dinámica sistémica de cambio político y social que modifique no solo los códigos de la política formal, sino la matriz de poder social y las correlaciones económicas, sociales y culturales sobre las que esta se asienta. (Offe, 1986). Se trata de la recuperación de una visión maximalista del cambio desde los procesos de descentralización.

Hay ya la suficiente evidencia y experiencia histórica en América Latina y en el país, para hacer un balance conclusivo sobre los desastrosos impactos que la "integración subordinada" a la lógica de acumulación del capital transnacional y las consiguientes readecuaciones de los estados nacionales (o lo que queda de ellos) han tenido en el deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones.

En orden a las ideas expuestas anteriormente, la descentralización - regionalización debería comprenderse como un proceso de "redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, ideológico, económico y cultural y la generación de nuevos poderes de base desde la sociedad" (Coraggio, 1999).

1.3. La recuperación del estado desde una óptica espacial.

En esta parte del argumento se analiza el tipo de intervención estatal necesaria para una nueva relación con las diferentes

regiones que componen el espacio nacional, en dirección a promover el desarrollo equilibrado y armónico de lo local y regional. Desde esta óptica, la descentralización implica una nueva lógica de relacionamiento entre el estado y la sociedad, lo que supone una reconstitución policéntrica del estado y de sus diversas expresiones de organización y autogobierno de la sociedad.

Un estado estratégico

En varios trabajos² se han sugerido ya los objetivos y líneas de acción de una Reforma democrática del Estado en la cual inscribir procesos de descentralización y ordenamiento territorial y fomento de las regiones. De modo muy sintético se exponen aquí algunos de ellos:

Recuperación de una perspectiva estratégica de intervención estatal: inserción selectiva e inteligente en la economía mundial, papel de regulación económica en la promoción del desarrollo nacional, e incentivo diferenciado de la reestructuración de los aparatos productivos locales y regionales.

Estado eficiente y eficaz: racionalización y mejoramiento de la ges-

ción pública del Estado; combate a la corrupción, articulación horizontal y vertical de los niveles de planificación, gestión, evaluación; descentralización y desconcentración.

Estos elementos suponen un tipo de intervención estatal que propenda hacia la generación de "una política económica consistente con el desarrollo interno que a su vez se fundamentaría en los principios de estabilidad, crecimiento sostenido y redistributivo, coherencia, selectividad, viabilidad política, eficiencia, autonomía y competitividad internacional" (Chiriboga, 1993).

En esta línea debería incentivarse a los agentes productivos locales, especialmente al sector agrícola y agroindustrial, a las pequeñas y medianas empresas, y en general a los actores económicos con alto grado de localidad. Esto implica construir condiciones nacionales de producción que hacen relación a la política cambiaria, crediticia, tributaria y fiscal; así como a la infraestructura básica, vialidad, tecnología, investigación, etc. Este conjunto de políticas deben tener, simultáneamente, incorporada la dimensión espacial lo cual supone la definición de políticas regionales, tal como se aborda a continuación.

2 Entre otros: GTZ-CONADE: Reforma del Estado en el Ecuador. Ecuador S XXI. Quito, 1992; Acosta Alberto. "La necesidad de un estado estratégico" en Revista Economía y Política No. 3. Cuenca, 1998; —, El Estado como solución. ILDIS. Quito, 1998; Schultdt J. Diferenciación u homogenización económica en el Ecuador. Estrategias alternativas de acumulación. Ecuador S XXI. Quito, 1992.

La necesidad de una política nacional regional y de desarrollo regional.

El segundo componente básico de la intervención estatal frente a la conducción de su propio espacio, hace relación a la formulación e implementación de un conjunto de políticas. Para fines de este trabajo, se distinguirán tres grupos de políticas públicas que hacen relación con el territorio y las regiones³, a saber:

- a) Política regional o de ordenamiento territorial, una de las cuales es la descentralización,
 - b) Política económica regional, y
 - c) Política de desarrollo regional, impulsada desde los niveles locales del estado o la sociedad.
- Este conjunto de políticas debe estar orientado a cumplir tres objetivos básicos:
- a) *objetivo de ordenamiento y abastecimiento*: garantizar una estructura poblacional territorialmente equilibrada y con condiciones de vida homogéneas (distribución o asignación).
 - b) *objetivo de desarrollo y crecimiento*: impulsar y/o reestructurar regiones con problemas estructurales (activación).

- c) *objetivo de compensación*: equilibrar desniveles entre territorios con grados diferentes de desarrollo (compensación).

A continuación se definen cada una de estas políticas y se sugiere una cartera de acciones, programas e intervenciones que permiten acercarse a los objetivos expuestos. Es imprescindible que exista articulación y coherencia entre estos niveles.

a. Política regional (ordenamiento territorial)

La política de ordenamiento territorial consiste en el manejo consciente de instrumentos adecuados desde el Estado (e instituciones societales afines) para lograr un diseño, desarrollo y uso de espacios y regiones, según objetivos previamente establecidos⁴. Estos son: i) preservar las condiciones de los espacios naturales; ii) dar cuenta de las necesidades económicas, sociales y culturales, facilitando el libre desenvolvimiento de las personas al interior de la sociedad y iii) aportar a la creación y protección de niveles de vida homogéneos. Se entiende por homogéneos: condiciones sanas de medio ambiente y una oferta mínima de puestos de trabajo, vivienda, abastecimiento, educación, esparcimiento y comunicación⁵.

A partir de esta definición, hay dos niveles de argumentación para resaltar la necesidad de una política de ordenamiento territorial en el contexto de una economía de mercado (Golaczinski, 1998)⁶:

- i) determinados objetivos sociales no pueden realizarse ni siquiera bajo el régimen de un mercado con una funcionalidad óptima; por ello se justifican las intervenciones estatales que pretenden corregir los vacíos del mercado. Esto implica: i) el cumplimiento de metas distributivas y la necesidad de evitar fuertes disparidades regionales; ii) tratar de que todas las zonas sean habitadas de modo homogéneo.
- ii) el mecanismo de precios desde el punto de vista de una economía regional, no garantiza la asignación eficiente de factores de producción, de tal manera que el Estado se ve obligado a ejecutar una política de ordenamiento para resolver problemas de ineficiencia de la asignación de recursos.

Gran parte de este proceso debería sustentarse en la generación de políticas nacionales para instituir sistemas cogniti-

vos territorializados⁷ (indicadores económicos, productivos, sociales, etc.) y potenciar el surgimiento de "inteligencias locales" que sustenten y dirijan coherentemente los procesos de desarrollo local.

b. Política económica regional

La política regional debe ser impulsada desde el Estado Nacional para reducir las disparidades económicas regionales. Algunas de ellas son:

- Políticas de fomento de instalación de actividades económicas: subsidios, desgravaciones fiscales, condiciones preferenciales de crédito, rebajas de costos de servicios como energía eléctrica, tarifas postales, etc.
- Orientación de localización de actividades económicas a través de inversión en infraestructura vial, de transporte, de comercialización.
- Descentralización y desconcentración de competencias y recursos estatales hacia instancias públicas regionales, de manera que estas instancias puedan actuar como promotoras del desarrollo regional a través

3 La clasificación y definiciones que se exponen siguen parcialmente las aportaciones de Boisier (1996), Polese (1999) y Golaczinski (1998).

4 Cfr. Bröse (1982).

5 Brosse Ulrich. Política de ordenamiento territorial. Nueva York, Berlin, 1982. Citado en Golaczinski (1998)

6 Ulrich Golaczinski (1998) Ordenamiento territorial y urbanismo, en Economía social de mercado: su dimensión social. Fundación Fredierich Ebert. De. Nueva Sociedad. 1998.

7 En términos de Boisier, la expresión de sistema cognitivo denota "un set de información que es más horizontal y más interdisciplinario que el término paradigma que implica un conocimiento profundo de específicos campos de actividad" (1998: 12. Theories and metaphors on territorial development).

de la inversión en infraestructura, en servicios y al mismo tiempo fortalezcan su papel como generadoras de empleo.

Asignaciones presupuestarias a los organismos regionales de aquellas localidades que por efectos de la política económica global y de los procesos inequitativos de desarrollo tienen menores niveles de desarrollo económico y menos oportunidades.

c. *Políticas de desarrollo regional*

En la práctica, la promoción del desarrollo regional significa la presencia de políticas que reduzcan las disparidades y que promuevan el desarrollo regional. Las políticas regionales (económicas y de ordenamiento territorial) tienen como competencia principal al Estado central en el marco de objetivos nacionales de equidad intraregional. Mientras tanto, en la definición de políticas de desarrollo regional, son las entidades y actores locales los que cumplen un papel fundamental. Las políticas de desarrollo regional promueven el desarrollo de regiones específicas y ponen énfasis en la activación de procesos y agentes locales.

Las dimensiones de la región o localidad varían de acuerdo a criterios de planificación y de carácter administrativo. En el caso ecuatoriano, las políticas de desarrollo regional o local pueden comprender una o varias provincias, uno o varios cantones u otro tipo de agrupamientos.

Estas políticas de desarrollo regional o local deben considerar los factores locales como los principales elementos de la activación económica, especialmente los aspectos cualitativos de los recursos humanos locales como el espíritu empresarial, las redes locales, sistemas de información e inteligencias locales, los procesos de concertación e identidad regional. La insistencia en los aspectos locales para la promoción del desarrollo es importante, sin embargo, en ocasiones este énfasis desconoce aquellos aspectos de la política económica global y del mismo modelo de desarrollo que determinan grandes polaridades, disparidades regionales, segmentación económica. Por ello es preciso, tal como se ha señalado en otro lugar la coherencia y articulación de las políticas impulsadas «desde arriba» con aquellas generadas «desde abajo».

En suma, el desafío para la política económica es combinar la promoción del desarrollo de regiones rezagadas a partir de la activación de los recursos y potencialidades locales con las políticas económicas nacionales que promuevan la equidad intraregional y modifiquen los flujos —normalmente asimétricos— de recursos y los impactos de las políticas económicas y las actuales dinámicas de desregulación estatal.

4. **Poblando la descentralización: la conformación social y política de las regiones.**

La línea argumentativa de este trabajo propone articular los conceptos de

descentralización con el de conformación social y política de sujetos regiones —esta es una definición amplia de regionalización. En otros términos, la desconcentración de poder económico, político, cultural y social debe hacerse en beneficio de la constitución de regiones, entendidas como entramados de agentes e instituciones articulados en torno a una cultura regional y un proyecto político regional.

La naturaleza local de un proceso económico no se refiere a la localización física de las instalaciones empresariales, sino sobre todo a la «localización de los procesos de toma de decisiones que definen la dinámica económica de una localidad determinada» (González Meyer, 1995). Un componente esencial de este carácter local es, por tanto, la presencia de agentes locales en estos procesos. Los agentes locales son sujetos, instituciones, tejidos, iniciativas e innovaciones locales que constituyen una masa crítica mínima indispensable para generar procesos de desarrollo.

Para posibilitar la conformación de sujetos regiones, se deben articular aquellos procesos de desarrollo global que presentan componentes de localización territorial local con los procesos que, en términos de agentes y de localización de decisiones, contienen un alto ingrediente local. Los primeros tienen una lógica de localización o deslocalización de acuerdo con criterios funcionales de agentes no comprometidos con el desarrollo de espacios locales específicos, mientras que los segundos, tienen como protagonistas a agentes locales

que se conectan con espacios mayores, pero lo hacen desde un compromiso con la localidad de la que dependen. De ello deviene que el desarrollo económico resulta de la interrelación de los procesos de desarrollo global y de aquellos de carácter local.

Así, un factor clave para el desarrollo económico y social de una región es el *grado de localidad* de los agentes de un proceso económico local o regional. Esto se materializa, a su vez, en la existencia de un *proyecto político regional* impulsado desde los agentes e instituciones de desarrollo regional. Ese proceso localizado de cambio social, tendría como «requisitos», entonces: la autonomía decisional; la capacidad regional de captación y reinversión del excedente; la existencia de sistemas cognitivos locales; los procesos de inclusión social; la sincronía intersectorial y territorial y la percepción colectiva de pertenencia regional.

3. **LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS**

A continuación se exponen algunos elementos básicos de un nuevo modelo político administrativo y fiscal.

a) **Organización política y administrativa y funciones.**

Se consideran cuatro niveles básicos y una quinta categoría de territorios y jurisdicciones especiales. Los niveles básicos serían: la Nación, un nivel meso —que podría denominarse “Nueva Provincia”— los

cantones y las parroquias. Los territorios y jurisdicciones especiales constituirían, a su vez, los Distritos metropolitanos, las zonas ecológicas protegidas y las circunscripciones indígenas y afro-ecuatorianas.

La Nación se organiza en un **Estado Social de Derecho, Democrático, Participativo, Plurinacional y descentralizado**.

El Estado plurinacional y descentralizado tendría como una de sus funciones básicas la definición de políticas nacionales orientadas al impulso del desarrollo sustentable y armónico de todo el espacio nacional, por lo tanto uno de sus objetivos debe ser la reducción de los desequilibrios regionales: económicos, productivos, sociales y culturales.

Una de las herramientas básicas del Estado Democrático es el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social cuya elaboración estaría a cargo de un organismo que se integre con representación social y territorial y que contemple los principales aspectos de decisión en lo económico, social y territorial que conduzcan a la formu-

lación y aplicación de políticas económicas regionales, de ordenamiento territorial, y de equidad social⁸.

El segundo nivel correspondería a la **Nueva Provincia**. Se trata de un nivel intermedio entre el Estado Democrático y el Cantón, con régimen autónomo y gobierno propio. La noción de Nueva Provincia hace relación a construir un nivel con la suficiente capacidad, población, recursos, potencialidades productivas, y escala, para encarar la planificación del desarrollo humano sustentable en ese territorio. Este trabajo sugiere que no es posible dibujar un nuevo mapa sin contar con la concurrencia de los propios habitantes en las decisiones atinentes a una nueva estructura jurídico política. La conformación de Nuevas Provincias, correspondería, en algunos casos, a los territorios de las actuales provincias y en otros al producto de mancomunidades y asociaciones de provincias o cantones actuales. Significaría, de hecho, "la corrección" de varias de las evidentes incoherencias del actual mapa del país, así como de la integración de nuevos criterios referidos a las cuencas hidrográficas, a los territorios étnicos, a los flujos económicos

8 Desde el punto de vista de la equidad y de los propósitos de una política social, «el derecho a acceder a una canasta mínima de servicios sociales, (...) no debería diferenciarse geográficamente sino solo bajo aspectos cualitativos. La decisión sobre la provisión de una canasta mínima de servicios sociales a los que cada ciudadano debería tener igual derecho a acceder, independientemente de su lugar de residencia, correspondería a nivel nacional, como también la de equiparar las condiciones para que todos los ciudadanos tengan el mismo acceso» (Finot, 1998: 18).

y comerciales más intensos, entre otros criterios⁹.

Sus responsabilidades fundamentales serían: a) la planificación del desarrollo sostenible provincial y, b) la articulación/coordiación con el nivel nacional y municipal de gobierno. En relación con el primer objetivo, se considera que en este nivel provincial puede desarrollarse un esfuerzo sinérgico y catalizador de los agentes económicos y sociales locales. A su vez, articularía con los lineamientos de la planificación nacional y con aquella realizada desde los gobiernos locales en cada cantón.

El tercer nivel lo constituiría el **Cantón** que tendría en el Municipio la instancia de Gobierno Local. Tal como la Nueva Provincia, el cantón tendría un régimen autónomo, pero ligado de modo mucho más estrecho al nivel provincial.

Es preciso profundizar y acelerar el proceso en dirección a constituir verda-

deros gobiernos locales, más allá de las clásicas funciones asignadas al municipio. El papel de lo local en términos de convertirse en un nuevo ámbito de desarrollo sustentable, de la ampliación de la gestión democrática, de la participación social y construcción de ciudadanía debe tener como contraparte la cualificación de la gestión municipal¹⁰.

El **nivel parroquial**, integrado en la última Carta política del país, debe privilegiarse como espacio de participación y corresponsabilidad ciudadana en la gestión.

Finalmente, es preciso establecer un estatuto de **Regímenes Especiales** en el que se incluyan los distritos metropolitanos, las circunscripciones indígenas y las reservas naturales. En los dos casos últimos, debe establecerse la legislación y la institucionalidad respectiva, contando con la participación de los sectores comprometidos en esta temática.

9 La observación de los procesos de descentralización en Europa y América Latina, demuestra que, paradójicamente la tendencia en la mayor parte de los países no es hacia la mayor fragmentación de unidades socio-territoriales, sino más bien hacia el fortalecimiento de territorios de mayor tamaño. La argumentación parece ser contundente: es preciso una cierta escala para problematizar, programar y gestionar el desarrollo. En otros términos, la jurisdicción debe tener un mínimo de potencialidades, recursos, población, infraestructura, etc. para que pueda autogestionarse con relativo éxito.

10 Los gobiernos locales deberían poder desarrollar todo el potencial de la autonomía política y fiscal para ocuparse de la concertación para la inversión (en su sentido más amplio) sobre la base del esfuerzo local. Sin embargo, en lo que se refiere a redistribución social, en lo fundamental tienen que ser sólo ejecutores de una política definida nacionalmente, a la que las políticas locales concurrirían sólo complementariamente." (Finot, 1997). Este criterio, resultado de la experiencia de descentralización en varios países de América Latina, puede orientar de modo más claro la distribución de competencias y las funciones básicas de cada nivel del estado.

2.2. Composición, representación y sistema político

La reconstrucción policéntrica del Estado, supone un esfuerzo en términos de democratización del estado y del sistema político. Un diseño como el que se ha bosquejado implicaría varias reformas en la composición de las instancias gubernamentales nacionales y subnacionales. A modo de punteo, se sugieren algunas ideas relevantes:

En el nivel nacional, se sugiere el establecimiento de un modelo de representación tripartita del Legislativo nacional que integre representaciones electas nacionalmente de modo proporcional, representaciones electas desde cada una de las provincias y representaciones distritalizadas.

La estructura representativa de la Nueva Provincia estaría compuesta por un gobierno provincial autónomo (preferentemente parlamentario), un Consejo de Desarrollo Provincial (ejecutivo) y una Asamblea Provincial conformada por representantes elegidos directamente, y por otros delegados de los cantones y funcionales. El establecimiento de una autoridad política que rinda cuentas a sus electores abonaría en la configuración de un espacio político local, incremento de los mecanismos de evaluación de la población y de control social.

2.3. Sistema Nacional de Planificación.

Tal como lo establece la nueva Constitución, debería implementarse el Sistema Nacional de Planificación (SNP), bajo los criterios de participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales (cfr. Barrera, 1997). Con este elemento se recupera la posibilidad de pensar en proyectos nacionales de desarrollo que incorporen aspectos como las inversiones estratégicas de nivel nacional (con impactos que no solo implican el monto de la inversión sino los cambios que puede producir dentro de la estructura espacial nacional); la problemática ambiental y energética; las políticas de desarrollo económico y fomento selectivo a la producción, las políticas sociales, etc.

La Constitución de 1997, establece, además, cuatro instrumentos ligados al SNP: el sistema nacional de salud; el sistema nacional de educación; el sistema descentralizado de atención a la niñez y a la adolescencia y el Plan Nacional de Descentralización.

Llama la atención el poco avance en la construcción de estos sistemas como una demostración de la poca capacidad del Estado para "ejercer una conducción territorial". Son precisamente en estos retos de "percibir y asumir su propia estructura sistémica territorial, comprender la interrelación entre objetivos nacionales y el papel

del territorio, ... en suma reconocerse como un estado territorial con capacidad de ejercer la conducción tanto territorial como política" (Boisier, 1996:25) en los que debería inscribir la conformación del SNP.

2.4. Dinamización de competitividades regionales y reducción de disparidades regionales:

Dinamización de mercados financieros locales a través de instrumentos financieros que fortalezcan, con apoyo técnico y de recursos, a las instancias locales formales e informales de captación y colocación de dinero. Se deben destinar líneas especializadas y ágiles de crédito para pequeños y medianos productores.

Posibilitar la emergencia de organismos locales de promoción al desarrollo local que proporcionen servicios de información sobre mercados; que asesoren para determinar factibilidad de líneas productivas; que creen redes de intercambio de información entre productores; que instalen infraestructura de apoyo a la producción como: vías, señalización, locales de comercialización; que exploren posibilidades de exportación de nuevos productos.

Potenciar el desarrollo de centros de investigación, difusión y capacitación de alta calidad en tecnologías adaptadas a las necesidades de producción regional.

Apoyar, incentivar y fortalecer a los empresarios locales, en las posibilidades de intercambio con redes de otras regiones y países y con pasantías que permitan compartir procedimientos y tecnologías innovadoras.

2.5. Política social y redistribución del ingreso

La evaluación de las políticas descentralizadoras en otros países demuestra que la redistribución del ingreso es una tarea que corresponde fundamentalmente a los gobiernos centrales¹¹. Si bien esto se señaló anteriormente, a continuación se exponen algunas ideas respecto de los mecanismos de redistribución vía subsidios.

El trabajo sugiere que para enfrentar el objetivo de equidad, podrían implementarse dos sistemas subsidiarios:

- i) «territorial», dirigido a compensar disparidades territoriales en términos de recursos naturales y físicos. Estaría enfocado a fortalecer las provincias y cantones en su capacidad de concertar su propio desarrollo; los desembolsos nacionales serían transferencias condicionadas sólo al aporte local, y estarían destinados a multiplicar dicho aporte discriminando (en términos per capita) en favor de las colectividades menos

11. Cfr. Finot, 1997, Musgrave, 1989.

dotadas con recursos físicos y naturales;

- ii) «social», orientado a reducir desigualdades sociales. Su propósito sería asegurar a cada persona el acceso a una canasta equivalente de servicios sociales. (Finot, 1997)

Estos criterios deberían orientar la reconfiguración del gasto en función de criterios territoriales y terminar con la discrecionalidad de su ejecución. Lo primero supone un enorme esfuerzo en términos de construcción de indicadores territorializados (y en general sistemas locales de información) y, lo segundo implica una fuerte decisión política.

Por lo demás implica la construcción de una cultura tributaria, la penalización de la evasión y el establecimiento de un esquema tributario redistributivo, tal como se señalará adelante.

Además, de las opciones señaladas, existe una gama de posibilidades para que los propios gobiernos provinciales o municipales desplieguen políticas redistributivas. Las experiencias de subsidios cruzados, tarificación selectiva, jerarquización de prioridades de gasto, etc. deben ser consideradas.

2.6. Competencias

Dado el grado de heterogeneidad en el desarrollo y la capacidad institucional de

los gobiernos locales, parece difícil establecer una normatividad que establezca los criterios de exclusividad y en las competencias y traslados inmediatos.

La experiencia de otros países en el continente parece mostrar las dificultades de una modalidad inflexible, sobre todo por el deterioro de la calidad de la prestación de servicios en aquellas localidades de menor capacidad institucional. En este sentido, surgen dos alternativas: a) mantener en un tramo inicial del proceso la no exclusividad de las competencias, a condición de fortalecer los niveles de coordinación y articulación nacional, provincial y cantonal, o b) definir con exactitud las competencias de cada nivel de gobierno, estableciendo y operativizando los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación. Tal como se observa, en ambos casos, la calidad de la coordinación y el fortalecimiento de la capacidad de los niveles de gobierno son los factores claves. (Velásquez, 1994). No se puede eludir en este acápite la necesidad de un proceso transparente y racional de determinación de competencias.

2.7. Participación, democracia y construcción de ciudadanía

La participación, es un componente central de todo proceso de descentralización democrática. Incluso, aquellas visiones centradas en la eficiencia de la gestión y la eficacia de la utilización de los recur-

sos otorgan a la participación un papel central¹².

Si la democratización de la sociedad es uno de los objetivos de la descentralización, deben desplegarse un conjunto de mecanismos que favorezcan la participación en todos los niveles. Desde el nivel nacional, en la que el gobierno central debe readecuar su institucionalidad; hasta la conformación de instancias de asambleas provinciales y cantonales; la información y seguimiento del manejo administrativo; la consulta en la toma de decisiones; la conformación de espacios públicos de diálogo y eventualmente de concertación; el respeto a las formas de autogobiernos de los pueblos indígenas, etc¹³.

La idea básica es comprender la participación como "parte del proceso de formación y fortalecimiento de sujetos, una práctica de potenciación de las capacida-

des de las personas, de los grupos y de las organizaciones para que puedan enfrentar los problemas desde sus propios intereses. Aquí la participación es un medio y es un fin por que es parte inseparable de la constitución de sujetos libres y creadores" (Unda, 1999:7)

2.8. Tribuciones y asignaciones

La revisión de algunos procesos de descentralización en América latina, permite observar que, en la mayoría de los casos, las funciones transferidas no están siendo básicamente financiadas con fuentes propias sino con transferencias financieras no vinculadas al aporte local. (Finot, 1997). Este hecho se explica porque los gobiernos centrales están transfiriendo decisiones sobre gasto social, particularmente de salud y educación, casos en los que resultaría claramente inequitativo condicionar las transferencias al aporte local¹⁴.

12 "Lo que hace que el concurso ciudadano y la eficiencia sean objetivos no solamente funcionales sino sinérgicos entre sí, es vincular la participación en la gestión del gasto con la obligación de participar en su financiamiento. Así se desprende no solamente del sentido común sino del análisis de De Tocqueville (1835) y del efectuado más tarde - desde el punto de vista económico - por los federalistas fiscales. Contrario sensu, institucionalizar una participación que se redujera a la toma de decisiones sobre gasto local y al control del mismo, sin comprometer simultáneamente el concurso ciudadano en el financiamiento de ese gasto, propiciaría la ineficiencia y haría antagónicos los objetivos de participación y eficiencia." (Finot, 1997).

13 Algunas reflexiones y propuestas sobre participación ver en: Coraggio, 1991; Cunnil, 1991; González, 1995; Unda, 1986, 1988, 1991, 1995; Barrera y Unda, 1998, 1999.

14 Sin embargo, independientemente de su destino, "este tipo de transferencias resulta contraproducente, tanto para la eficiencia y la participación como para la misma equidad. En efecto, si ellas no están condicionadas al aporte local, (i) no hay un freno económico para las presiones políticas, (ii) los gobiernos centrales tenderán a restringir la participación, ya que ésta puede canalizarse a generar presiones para mayores gastos sin contrapartida, (iii) los ciudadanos no se sentirán motivados para participar en las decisiones y controlar un gasto cuyo financiamiento no les significa mayor esfuerzo, y (iv) descentralizar políticamente el gasto social resulta contrario al principio de «igualdad de oportunidades» que la colectividad nacional debería asegurar a cada ciudadano" (Ibid).

El trabajo sugiere que **la elaboración presupuestaria debe estar en relación con los objetivos nacionales y regionales de desarrollo**. No pueden seguirse manteniendo presupuestos de municipios y consejos provinciales por partidas que engloban «obras» a ser realizadas y que contribuye y tiene íntima relación con el sistema clientelar de gestión municipal. En aquellos municipios, en donde se han emprendido planes de desarrollo cantonal que tienen algunos niveles de participación ciudadana y responden a las exigencias de promover el desarrollo local, en el momento que el Municipio considera la posibilidad de ejecutar algunos de los programas y proyectos que se plantean en el Plan, en la práctica se ha visto atado de manos. No tanto porque el Municipio no tenga competencia para intervenir en específicos aspectos de desarrollo sino porque el Presupuesto es una lista de partidas, que no se corresponden con criterios de planificación de desarrollo. El Presupuesto debe ser por objetivos, resultados y actividades en función de los planes de desarrollo provincial y cantonal. Debe, por tanto tener una dimensión territorial.

Dados los altos niveles de disparidades provinciales, lo cual se ve agudizado por los flujos financieros negativos que empobrecen aún más a las provincias con menores niveles de crecimiento, el plantea-

miento de que los tributos al consumo sean recaudados e invertidos en las provincias donde se genera el consumo, únicamente favorece a las provincias de Guayas y Pichincha. En el resto de provincias, las entidades seccionales están recibiendo más de lo que tributa su población. Más aún, uno de los problemas graves de la heterogeneidad estructural de la economía y de las disparidades regionales es el hecho que, existen regiones con niveles mínimos de demanda y de consumo¹⁵. Entonces un planteamiento de recaudar e invertir los tributos al consumo lo que haría es reforzar las profundas disparidades provinciales.

La Política Tributaria debe ser definida a partir del nivel nacional. Los impuestos más importantes: IR, IVA e ICE deben ser recaudados por una instancia nacional con dependencias desconcentradas a nivel provincial que permitan mayor efectividad de la recaudación. Pero si pueden considerarse mecanismos de coordinación con las entidades seccionales de manera que apoyen en la recaudación en tanto depuración de listados de contribuyentes, campañas de promoción y estímulo a los contribuyentes así como sanción a los evasores¹⁶. Y este nivel apoyo por parte de las entidades seccionales y por tanto mayores niveles de recaudación pueden convertirse en un índice para mayor asignación de recursos.

15 Ver al respecto los niveles de recaudación del Impuesto IVA y de CE en provincias como Bolívar, Cañar, Cotopaxi, Chimborazo, Morona Santiago. Capítulo 6 de este volumen.

16 Claro que esto solo puede realizarse si hay un cambio en la cultura de corrupción de las instituciones que genere disposición de la ciudadanía para tributar.

Se deben fortalecer las posibilidades de recaudación propia de los Municipios, a través de una reforma del sistema tributario local, especialmente en lo que tiene que ver con los impuestos sobre la propiedad urbana y rural, que deben tener tasas acordadas con los niveles de prestación de servicios del Municipio y las capacidades de tributación de las personas, partiendo además de catastros actualizados. La reforma debe contemplar también la transparencia en los impuestos a la compraventa de inmuebles, que actualmente tienen niveles de subgravación. La política tributaria local debe convertirse en una herramienta de redistribución e impulso al desarrollo.

Los fondos provenientes de la Ley del 15%, del FODESEC, del Fondeprou pueden ser distribuidos en dos Fondos: a) de Desarrollo provincial y b) de Desarrollo Municipal que se distribuyan hacia a) o b) en función de las competencias y funciones de cada una de estas instancias. Internamente, cada fondo se distribuirá a las provincias y cantones, en función de:

- Población cantonal.
- Índice de dinamismo productivo provincial y cantonal.
- Índice de servicios básicos insatisfechos.
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida. (Indicador propuesto por AME).
- Eficiencia administrativa y transparencia financiera de las entidades seccionales.
- Índices de cobertura de la tributación provincial y cantonal.

El objetivo central de esta distribución es asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, disminuir las disparidades regionales, promover el desarrollo de regiones rezagadas, fortalecer las potencialidades productivas regionales.

No puede seguirse manteniendo el actual sistema de transferencia de recursos que depende de la Tesorería de la Nación y significa el peregrinaje constante de los directivos de las entidades seccionales al Ministerio de Finanzas para que les transfieran las «partidas». Debe definirse un procedimiento de acreditación automática de recursos a las cuentas de las entidades seccionales, que bien podría ser parcialmente desde las entidades provinciales de recaudación de tributos.

Las leyes especiales a favor de tal ó cual provincia -y que en la práctica han sido el resultado del clientelismo de los diputados- deben desaparecer. A cambio, debería crearse un fondo especial a favor de los cantones con mayores índices de pobreza, de población indígena y de disparidades de género, con la finalidad de definir y ejecutar políticas que cubran estas tradicionales inequidades.

3. EL CARÁCTER DEL PROCESO. VISIÓN Y CONCATENACIONES

Bajo la premisa de que se trata de un cambio social y político, activado por trans-

formaciones institucionales del Estado, el proceso de descentralización debe combinar una perspectiva que contemple:

Una visión global del proceso, es decir unos objetivos y estrategias nacionales y la reconceptualización del Estado. Se trata, tal como se ha sugerido anteriormente, de la construcción de un Estado social de derecho, plurinacional y descentralizado. No es posible pensar en una descentralización, o en la instauración de un régimen de autonomías a partir de las decisiones de cada una de las localidades, sin construir un acuerdo nacional básico de a donde se quiere llegar.

Un acuerdo social, político, regional que de soporte a un proceso complejo y aun incierto. Esto supone la ampliación de esferas estatales y no estatales de deliberación y debate público sobre el tema. Es preciso que la toma de decisiones sobre la reforma esté asentada en el uso racional y extendido de información específica y desagregada que respalde la viabilidad del proceso, pero por sobre todo, por el debate transparente de los proyectos políticos, económicos e ideológicos en juego. La discusión del «cómo», no deber eludir el debate social del «para qué».

Los señalamientos anteriores, son condiciones para emprender un proceso de reforma que implica *la combinación de tiempos y ritmos de corto, mediano y largo*

plazo. La descentralización debe entenderse como un proceso gradual y progresivo, por lo tanto abierto y consensual, que implica tiempos, escenarios y énfasis diversos. Así, en el corto plazo, deberían diseñarse e implementarse reformas institucionales de "alto impacto" y de amplio consenso que construyan un arranque. En el mediano plazo debería apuntarse, entre otras líneas, a la reconfiguración de sistemas de poder local: procesos de negociación intraprovincial, interprovincial, intra e inter regional, intercantonal; medidas diferenciadas de recomposición y cambio de estrategias de desarrollo nacional, regional y local, (lo que implica nueva fisonomía en la cuestión productiva, tributaria, crediticia, legal, etc.) En el largo plazo, i) modificaciones en la cultura política nacional y locales, en la cultura institucional, en la recodificación de los nuevos nexos de sentidos entre la sociedad y el Estado; ii) despliegue de un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la potenciación de capacidades endógenas y en una articulación inteligente y selectiva a la economía mundial.

Debe pensarse en *alternativas de ordenamiento territorial que den cuenta de las articulaciones económicas, de los flujos productivos y comerciales, así como de las identidades locales y sentidos de pertenencia*. Este proceso, no obstante, debe lograrse a través de una política de incentivos y desincentivos que vaya reconfigurando un nuevo mapa nacional. La nueva geografía

política es un punto de llegada de un proceso que respete ritmos diversos.

Todo proceso de cambio social debe merecer la consideración de *algunos factores de viabilidad política*; para el caso de la descentralización son particularmente sensibles: la continuidad en las políticas (más allá de un gobierno o de un grupo de funcionarios); el establecimiento de "reglas de juego claras"; el fortalecimiento de una institucionalidad estatal con capacidad de planificar, ejecutar y monitorear el proceso; la legitimidad política de las autoridades; el logro de un acuerdo razonable sobre los aspectos financiero tributarios; el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados a la población. Pero, de otro lado, también las modificaciones de la estructura de poder local; la cualificación y profesionalización de la gestión local y regional; la adecuada articulación y concurrencia de funciones, responsabilidades y atribuciones; entre otras. Los factores de viabilidad aluden al Gobierno central, pero además a los gobiernos locales, actores sociales y políticos. Representa un esfuerzo nacional.

Es preciso considerar que se parte de una institucionalidad establecida a partir de la cual debe construirse una ruta de viabilidad. En varias ocasiones se ha dicho que la descentralización es un proceso incierto, por ello es preciso reducir algunos factores de incertidumbre.

La combinación de *procesos nacionales y locales*. Siguiendo a Jordi Borja, la idea de descentralización supone la existencia de un sujeto (una colectividad de base territorial) con la capacidad de asumir la gestión de intereses colectivos y de gestionar una serie de competencias y recursos en su territorio (cfr. Borja, 1987). Por lo tanto, el proceso supone un doble movimiento: i) desarrollar un proceso de constitución de esos sujetos-regiones del modo más democrático y participativo; ii) mantener un centro (estado democrático y participativo) como instancia de formulación de políticas nacionales inspiradas precisamente en el logro de metas de desarrollo regional y social equilibrado, mas todavía cuando las disparidades interregionales son amplias, y los recursos y capacidades locales aparecen como extremadamente heterogéneos.

Tal como señalan Borja y Castells (1997), "frente a las dificultades de los gobiernos locales derivadas de su dependencia administrativa y su escasa capacidad de recursos económicos y, por otro lado, el riesgo de derivar hacia el localismo político y el tribalismo cultural...La reconstrucción de un estado flexible y dinámico, articulado entre sus diferentes niveles, parece la única posibilidad histórica de superar las tendencias disolventes de la sociedad de la información inscritas en la dicotomía entre los flujos de poder y el particularismo de la experiencia." (ibid:30).

Los aspectos antes mencionados deben conducir a la definición de *grandes líneas de transformación institucional* que contemplen ejes, ritmos, plazos y responsabilidades; a la vez que readecuaciones jurídicas¹⁷, institucionales y político económicas.

El país se encuentra frente a un conjunto de opciones: la de recuperar una perspectiva ética y política de su propio desarrollo, la de cambiar algo para que nadie cambie o, la de profundizar la segmentación y la inequidad. Los actores sociales y políticos, pero también la ciudadanía tienen la palabra.

17 El tema de una estrategia jurídica es muy sensible. En este mismo momento se vislumbra una vacío respecto de la mayor parte de legislación secundaria y especial sobre el tema: incoherencias entre la Constitución y la Ley de Descentralización, ausencia de reglamentación para consultas populares, inexistencia de ley de circunscripciones indígenas, etc.

DESCENTRALIZACION, PODER Y DESARROLLO LOCAL

Víctor Hugo Jijón*

1. Antecedentes y contexto

El tema de la Reforma del Estado es uno de los más recurrentes en la política ecuatoriana, por la sencilla razón del desfase existente entre la superestructura política y la realidad socioeconómica, desfase que perdura desde la Conquista hasta hoy, indiferentemente al carácter del Estado, colonial o republicano.

Luego de la Independencia, los múltiples ajustes y reacondicionamientos que ha experimentado la relación entre el Estado y la sociedad civil han obedecido a los intereses de las clases dominantes y a las coyunturas sociales y políticas en donde los gobiernos y los representantes de los partidos políticos tradicionales han tratado de dar alguna solución a sus disputas por la hegemonía. Estas respuestas se han ubicado casi exclusivamente en el plano formal, asumiendo reformas del Estado tendientes

a resolver, desde un enfoque burgués y oligárquico, las distintas contradicciones generadas por una situación de dominación, explotación, discriminación y exclusión de la mayoría de la población.

Estos intentos por maquillar el centralismo, el verticalismo, la jerarquización y el telecontrol heredados de la Corona española han tenido escaso éxito y las veleidades "democratistas" que ocasionalmente han ocurrido en ciertos momentos han sucumbido sistemáticamente en la maraña jurídica constitucionalista y en la inercia institucional. A lo que se suma una legislación de lo público retardataria y sin mayor asidero en la realidad social, económica y geográfica.

Actualmente, la problemática de la **descentralización**, las **autonomías** y el **desarrollo local** ocupa un lugar importante en el debate político debido a varios facto-

* Coordinador General de la Comisión por la Defensa de los Derechos Humanos, CDDH.

res: las limitaciones propias del Estado centralista, que no da cuenta de las necesidades ciudadanas y las aspiraciones regionales; las presiones "modernizantes" de los organismos multilaterales, como el FMI y el Banco Mundial, para reducir el Estado a su mínima expresión, en el marco de la globalización económica; la exacerbación regionalista politiquera de caudillos provinciales que ven en la crítica al centralismo una ocasión dorada para promover cambios que fortalezcan sus cacicazgos económicos y políticos; las demandas del movimiento indígena en cumplimiento de sus mandatos de autodeterminación y territorialidad; las demandas de los movimientos sociales en materia de sustitución progresiva de una democracia representativa por una democracia participativa.

Es por ello que el **centralismo** constituye un problema muy sentido por la mayoría de la población, pero es también bastante complejo, insuficientemente estudiado y poco debatido en las organizaciones sociales y políticas. La mayor parte de análisis provienen de científicos sociales vinculados a la universidad o a ciertas instituciones públicas o privadas (ONGs) y de algu-

nos medios de comunicación. Son contados los dirigentes políticos que han expresado criterios al respecto y casi siempre en afán proselitista antes que definitivo. La falta de una sistematización de esta desarticulada discusión y su presionante actualidad discursiva hace que la confusión conceptual y política reine en el ambiente.

Como es evidente, la descentralización del Estado es también un capítulo importante de las políticas de ajuste estructural impulsadas por el neoliberalismo; desde este enfoque su funcionalidad es asegurar el tránsito al imperio de la oferta y la demanda facilitando la privatización de los servicios públicos y la desregulación económica y financiera. Sus gestores esperan así reducir al mínimo las trabas legales, institucionales y políticas que dificultan la acumulación del capital monopólico.

Lamentablemente, la "producción teórica" progresista se encuentra subsumida en el marco deliberativo oficial¹, sin que sus aportes trasciendan el esquema de gobernabilidad y competitividad trazado desde el denominado "Consenso de Washington", pulido por el Banco Mundial² y

1 Carrión, Fernando. "La constitución de un Estado descentralizado". En: Revista Ecuador Debate, N° 44, agosto, 1998, pp. 67-87. Ojeda, Lautaro. "Los cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador", pp. 71-95. En: Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Augusto Barrera, Carlos Larrea y otros. Ciudad, 1998. López Patricio, Xavier Sánchez. La descentralización económica del Estado. ILDIS. VI Concurso de Investigación Económica. Quito, 1995.

2 Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación. 1997. Burki, Shahid Javed, Perry, Guillermo. The long march: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade. World Bank, 1997. Campbell Tim. "Descentralización hacia los gobiernos locales en América latina", Banco Mundial, Washington D.C. 1994. Silverman, Jerry. "La descentralización del sector público". Banco Mundial, 1990.

ya experimentado en varios países de América Latina³, con resultados muy cuestionados. En verdad, esta problemática no se reduce a la reforma político-administrativa, a la desconcentración económica del fisco central, o a la redistribución de competencias entre las instancias públicas centrales y las seccionales. Eso sería circunscribirla a una interpretación simplista y descriptiva de la realidad que prioriza la confrontación con el relativo gigantismo de la administración central, su ineficiencia y su frialdad tecnocrática. Por eso que, sin dejar de lado esas dimensiones, el estudio de la descentralización debe proporcionar elementos relacionados con cómo eliminar los escenarios de conflictividad generados por la acción o la inacción del Estado central, cómo convertir efectivamente la prestación de servicios en un problema ciudadano y comunitario, cómo garantizar ahorro y eficiencia en la gestión pública, cómo articular debidamente la cadena que va de la captación de recursos centrales o locales a la ejecución equitativa y transparente del gasto.

En fin, todo esto debería estar atravesado por aquellos temas transversales sin los cuales no es posible un desarrollo

humano sustentable, como la equidad de género, la preservación del medio ambiente, la generación de empleo y bienestar juvenil, la retención de la migración, entre otros. Lo que sigue son simplemente algunas pistas de análisis que deben profundizarse desde distintos niveles, pertinentes para fortalecer la acción social y política.

2. Algunas delimitaciones conceptuales

2.1 La necesidad de innovar el análisis político

De un tiempo a esta parte parecería que todo el mundo tiene clara la respuesta que se debe dar a la derecha, sobre todo en el ámbito económico. El hecho de que en las movilizaciones de julio la mayoría de la gente se expresó "contra el modelo neoliberal", denotando un salto cualitativo de su conciencia espontánea, alimenta ilusiones sobre un inminente viraje radical del movimiento de masas y aún de la misma población. Bastaría con decir NO al pago de la deuda externa, NO a las privatizaciones, NO a la flexibilidad laboral y NO a la especulación y a la corrupción para que de por sí surja la alternativa que debe enarbolar el movimiento popular.

3 Rodríguez, Alfredo, "La descentralización en América Latina, los pro y los contra". En Rev. Foro n° 29, Bogotá, mayo 1996. pp. 47-60. Thedieck, Franz. "Descentralización de la administración en el Perú". PROADE-GTZ, 1994. Velásquez, Fabio. La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollo y perspectivas". Informe PGU-LAC. Cali, 1994. De la Cruz, Rafael. Descentralización, gobernabilidad, democracia. COPRE-PNUD, Ed. Nueva Sociedad, 1992. Wiesner, Eduardo. "Fiscal decentralization and social spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity". BID Working Paper, N° 199, 1994.

En los últimos tiempos, el NO a la Base Militar de Manta brindó el condimento netamente "antiimperialista" que faltaba para que algunos(as) se sientan casi insurrectos...

Sin embargo, es incómodamente notorio que varios de esos NO son compartidos por sectores de la derecha y aún por el Banco Mundial o por el FMI; desde luego, según su respectiva interpretación. Así por ejemplo, Nebot y Ginatta gritan cada vez y cuando contra "este modelo que nos agobia" o proponen incansablemente que "hay que cambiar de modelo". El BM no se cansa de repetir que sus objetivos son la **inclusión social**, la **anticorrupción** y la **transparencia**; así como la **democracia participativa**⁴; en tanto que el FMI insiste frecuentemente sobre la necesidad de **reactivar la producción**.⁵

Así mismo, es por demás evidente la convergencia multipartidista que logró el slogan socialcristiano del "¡no más impuestos!"; encerrando la problemática fiscal en un ultimátum populista superficial que a muchos pareció útil por su rentabilidad electorera y por su contraposición "radical" a uno de los puntos de la Pro-

forma Presupuestaria enviada por Mahuad al Congreso Nacional.

En fin, existe toda una gama de elementos que invitan a pensar y repensar formas distintas del quehacer político, basadas en análisis diferentes a los habituales, para fundamentar propuestas que salgan del cliché y del slogan apresurado. Se trata de un problema de **identidad política** que debe resolverse no sólo en función de los cambios socioeconómicos expresados desde el campo popular, sino también con relación a los **niveles y formas de percepción** de la ciudadanía, a su pragmatismo e inmediatez, a su grado de confianza y sobre todo de desconfianza "en los políticos". Es decir, se trata de una disputa de **sentido** y no sólo de contenido de las propuestas.

Tanto la coyuntura como los objetivos de mediano y largo plazos demandan formular versiones propias de **descentralización, desarrollo local y desarrollo alternativo**, a fin de impulsar nuevas formas de ejercicio de los **poderes locales**, incorporando las demandas sociales a un perfil político-administrativo con particularidades que denoten la construcción de una identidad y un proyecto nacional.

2.2 La descentralización como conflicto.

En su presentación más difundida, se afirma que la causa fundamental del atraso de los municipios, sus deficiencias en la provisión de servicios y la consecuente inestabilidad política y descontento social es el exagerado centralismo del sector público. Sin embargo, este diagnóstico pasa por alto la verdadera situación de los cantones y de las provincias, generalizando una caracterización victimizadora que exculpa al propio sistema y a sus agentes en el gobierno central y en los gobiernos seccionales.

Si bien el centralismo es uno de los factores explicativos del atraso provincial, cabría también preguntarse si acaso el primero no es un resultado del segundo; ya que en efecto, el proceso de desarrollo económico se caracteriza por la concentración de la producción y de la población en un conjunto de grandes ciudades mientras una mayoría de cantones se estancan por la falta de inversiones y de capacidad empresarial local, propiciando incluso la migración del campo a esas grandes urbes (la migración a las ciudades intermedias es bastante reciente). Esto ha determinado en gran parte la escasa capacidad de tributación local sobre las actividades económicas de su jurisdicción.

En un país dependiente y neocolonial como el Ecuador, donde el Estado es quien propiamente constituyó desde arriba a la nación (aún inacabada, por cierto), es

por demás evidente que la diferenciación regional del desarrollo depende de un sinnúmero de factores entre los cuales la correlación de fuerzas entre los segmentos de la clase dominante es determinante, pues de ella se derivan las preferencias en las decisiones de asignación de recursos y de competencias administrativas. A su vez, la manera como la inversión de estos recursos se liga con posibilidades de inducir un **desarrollo local** depende de la voluntad política de la respectiva autoridad, quien decide según el interés hegemónico del lugar. Ocurre así un juego de reciprocidades entre facciones empresariales, bancarias y terratenientes del cual está excluida la mayoría de la población, supuestamente representada en los gobiernos seccionales.

Es suficientemente conocido que la transferencia de recursos del gobierno central a las administraciones cantonales y provinciales sin estimular el desarrollo de su capacidad tributaria y de gestión, y sin mayor control de ejecución presupuestaria, se convierte en una **donación con efecto perverso** al generar mayor dependencia del centro. Esto ha determinado que se establezcan "puentes" entre los gobiernos seccionales y el central, convirtiéndose en el mecanismo que perpetúa el clientelismo político y el paternalismo. Por esto que una estrategia de descentralización estatal que realmente busque reducir estas diferencias estructurales debería comenzar definiendo la distribución de funciones entre niveles de gobierno respondiendo a criterios de eficiencia y eficacia, y solamente después calcular los recursos requeridos y distri-

4 Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. Op. Cit. Cuddington, John "Analysing the Sustainability of Fiscal Deficits in Developing Countries": PRW Paper, World Bank, 1997.

5 International Monetary Fund. International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues. Washington D.C. 1997. Kaminsky, Graciela, Saul Lizondo, and Carmen Reinhart. "Leading Indicators of Currency Crises". IMF. Washington D.C. 1997.

buirlos, de acuerdo a métodos que combinan ponderadamente la población, las necesidades básicas insatisfechas, etc.

De manera general, diversos autores⁶ coinciden en señalar que los principales problemas de los gobiernos seccionales en América latina, en particular de los pequeños, son los siguientes: debilidad económico-financiera, incapacidad de gestión de los servicios urbanos, reducido potencial tributario, desequilibrio en la estructura de gasto, falta de crédito financiero y limitada autonomía.

Sobre ésta última, la relativa autonomía política alcanzada, en términos legales y constitucionales, habitualmente no se corresponde con una capacidad administrativa para hacer frente a las competencias que le son atribuidas y a las demandas por bienes y servicios colectivos que plantea la población, restringiéndose el cumplimiento de los objetivos autonomistas iniciales. En un contexto neoliberal, estas circunstancias justifican de antemano la privatización de los servicios "a fin de abaratar los costos y ganar en eficiencia", según la consabida fórmula de los Harvard Boys. A esto se añade el hecho de la constante utilización político-electoral de los recursos públicos, propios o transferidos,

al amparo de organismos de control cómplices de la corrupción.

2.3 El desarrollo alternativo como futuro deseado.

El desarrollo ha sido identificado generalmente con crecimiento y progreso, con la producción de bienes materiales, con el consumo, con la calidad de vida que aspiran tener los habitantes, en donde se articulan riqueza, industria, bosques, cultura, medio ambiente, recursos del subsuelo, equidad de género, sostenibilidad, identidad construida, tiempo libre, distracciones, etc. Sin embargo, pese a su aparente concreción y a sus aspiraciones de normatividad, estas connotaciones le dan al término una enorme ambigüedad, ya que hacen referencia a relaciones entre **fenómenos cambiantes**.

De allí que seleccionar la palabra "desarrollo" implica pensar en lo que se quiere frente a lo que sucede; implica buscar enfoques o referentes más integrales para lo que se hace. El modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico y en la tecnología ("más es siempre mejor") que ilustran los países casualmente llamados "desarrollados" se preocupa más por

6 Maldonado Alberto, "Descentralización, capacidad local y planificación". En: Quiroz César (Ed), *Descentralización y Gestión Ambiental*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993. pp. 77-101. Prud'homme, Rémy. "The dangers of decentralization", en *The World Bank Research Observer*, vol. 10, n° 2, august 1995. Fitzbein, Ariel. "Capacidad de los gobiernos locales. Más allá de la asistencia técnica". Banco Mundial, 1995. Moreno Espina, Carlos. "Transferencias y autonomía municipal, el desencuentro de las políticas de descentralización". En *Revista Foro* n° 29, Bogotá, 1996.

los agregados macroeconómicos que por la distribución de la riqueza y la calidad de vida de los habitantes. De esta manera, pasa por alto dos aspectos esenciales: por un lado, el hecho que la vida humana no se reduce al manejo de indicadores económicos que banalizan las particularidades histórico-culturales de la población y, por otro lado, el hecho de que los recursos del planeta no serán suficientes para que su población alcance el nivel de vida de los "desarrollados", en el supuesto no consentido de que optara por esa vía.

En realidad, el modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico que se presume produce bienestar para todos aumenta las desigualdades sociales dentro de los países y entre ellos. La injusticia social persiste, las violaciones a los derechos humanos aumentan y las guerras son frecuentes, sean de alta o de baja intensidad. En este modelo, acumulación de capital y exclusión social van de la mano con democracia representativa. La formalidad de la una retroalimenta la reproducción ampliada de la otra.

Frente a este estado de cosas, desde hace algunos años se ha planteado la opción por un "**desarrollo alternativo**". Varios analistas⁷ han señalado la necesidad de tomar aquello de "alternativo" no como en la planificación tradicional para comparar

posibilidades técnicas o de costo-beneficio diferentes aunque políticamente similares; ni como reemplazo de un recurso energético por otro; ni menos aún como simples cambios de cultivos lícitos por ilícitos tal como se ha intentado en ciertas zonas rurales de Colombia o Perú. Lo que dirime la diferencia es la opción por el hombre, por los seres humanos. Lo alternativo radica en centrarse en la calidad de vida de los humanos y en el mejoramiento de ella, atendiendo a sus derechos y necesidades, a sus capacidades de autoestima y creatividad, a su relación con la naturaleza como respeto durable del entorno.

Lamentablemente, la factibilidad política del desarrollo alternativo en un corto plazo y en las actuales estructuras de poder es muy pequeña, por no decir nula. Las estructuras políticas actuales, por definición, buscan su reproducción y rechazan cualquier propuesta que no sea conducente a ella. Las rechazan por "no viables". El problema es, pues, **sistémico**.

Lo alternativo es una necesidad de sobrevivencia de la humanidad, ya que justamente lo que no es viable es su suicidio colectivo. Lo alternativo no niega la existencia de conflictos ni la reacción represiva de quienes se benefician del actual modelo de desarrollo, reconociendo sus fisuras y contradicciones. Lo alternativo es ante todo

7 Willig Richard, "Desarrollo Alternativo y desarrollo local". En AA.VV. *Desarrollo local, experiencias recientes y nuevos sujetos, REDESARROLLO*, Bogotá, 1998. pp. 25-35. Balbín Jesús, "Aproximación al desarrollo local". En op. cit. pp. 11-22.

una cuestión de valores, de construcción; un proceso abierto y no una sociedad utópica específica a la cual todos deben ser incorporados. Es una perspectiva de sociedad orientada a la diversidad de estilos de vida, de formas de autogobierno a nivel comunitario o de conjuntos territoriales.

Es decir, hacer propuestas "alternativas" no es simplemente criticar sino formular programas, proyectos y líneas de acción consistentes y consecuentes con la crítica, que impliquen la transformación de las situaciones criticadas. Por ello que muchas propuestas de desarrollo alternativo son factibles técnica y socialmente, pero implican romper esquemas de pensamiento y de acción, subvertir la rutina y el tradicionalismo que anquilosan. De hecho, numerosas propuestas ya han sido ensayadas en varias localidades ecuatorianas⁸, pero intereses y poderes opuestos han limitado su generalización.

En este contexto, los movimientos sociales son vistos generalmente como portadores de un posible desarrollo alternativo, en cambio que los partidos políticos tradicionales son agentes del estancamiento y de la reproducción de la misma estructura de oprobio y explotación. Lo alternativo lleva así implícita la necesidad de **construir un sujeto social** que le corresponda,

que sea capaz de protagonizar y liderar las transformaciones esperadas por todas y todos.

2.4 El desarrollo local como construcción de poder

Lo local es un concepto que se reclama "parte de", es algo que pareciera no existir sin estar referenciado a lo global, a una unidad mayor. Su vigencia es hoy potenciada gracias a la crisis de los paradigmas totalizantes; actualmente se valora lo pequeño, lo micro, lo local. Todo ello favorecido por la transformación del Estado interventor que se descarga de sus responsabilidades sociales en la empresa privada y en la administración municipal.

Lo local como unidad se refiere a los pequeños municipios, a los barrios, a las comunas. Lo local es un espacio en disputa por dos agentes principales: por el Estado, que lo entiende como descentralización administrativa, municipalización y privatización; y por las comunidades, que buscan fortalecer su protagonismo con actores sociales concretos que intentan construir su propio proyecto.

Tras el concepto de lo local se ha generado una abundante discusión teórica y acciones donde confluyen y se entrecruzan diferentes enfoques y prácticas que

propician el desarrollo a escala humana⁹. Estas acciones no pueden hacer abstracción del problema del poder y deben incorporarlo en sus estrategias y proyectos. En efecto, en lo local prácticamente se diluyen las políticas públicas y ya no hay destinatarios sino agentes creadores de sus propias alternativas de trabajo, de vida, de construcción de nuevas relaciones sociales, de respeto por el otro, de elaboración de propuestas de desarrollo comunitario.

En lo local se reafirman los procesos históricos de los asentamientos humanos, como un espacio significado, limitado por actores con propósitos de vida pública y privada que los transforman en colectivos con intereses convergentes: una comunidad con intereses y sentido; un nombre, un sentido de pertenencia e identidad frente al exterior. Lo local es el espacio privilegiado de ciertos actores sociales como las mujeres o los jóvenes, que se entrecruzan y actúan con nuevos enfoques sobre la equidad, el medio ambiente, la participación y la capacidad de decisión; combinando propuestas inéditas de reapropiación de la institucionalidad en la vida cotidiana¹⁰.

Lo local vive el dilema de su vinculación a una unidad superior que lo engloba jerárquicamente (barrio, ciudad, cantón, provincia, región, país). Es pues así, alter-

nada y simultáneamente, un **espacio-objeto** o un **espacio-sujeto**, según se ejecuten proyectos que atiendan necesidades de sus pobladores pero que son estratégicas para la nación, o según los pobladores sean protagonistas internos que asimilan y traducen lo exógeno para su propio devenir. En definitiva, lo local es un proyecto político cultural que le asigna un valor al entorno¹¹.

El desarrollo local no puede ser pensado fuera de esa entidad histórica que junta espacio, tiempo y cultura denominada **territorio**, lugar definido por una **identidad** que causa problema a los planificadores tradicionales, acostumbrados al desmembramiento oficinesco de "espacios" abstractos dentro de una geografía reducida a su vez a una simple extensión de la corteza terrestre.

Es decir, el desarrollo local debe ser leído como un movimiento de construcción de sujetos sociales y colectivos que hacen frente a sus necesidades y problemas avanzando en el control de los programas y acciones que mejoran su calidad de vida, yendo más allá de la pura subsistencia y dentro de un espacio-tiempo subjetivamente determinado. Esto obliga a repensar el **territorio** (imaginado, vivido, construido, deseado) y las **escalas territoriales** (los barrios, las ciudades, las pro-

8 Chiriboga, Manuel y colaboradores. Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador. Quito, 1999. IICA, DRI, MBS. Perspectivas del Desarrollo Rural Sostenible hacia el siglo XXI en el Ecuador, Quito, junio, 1998.

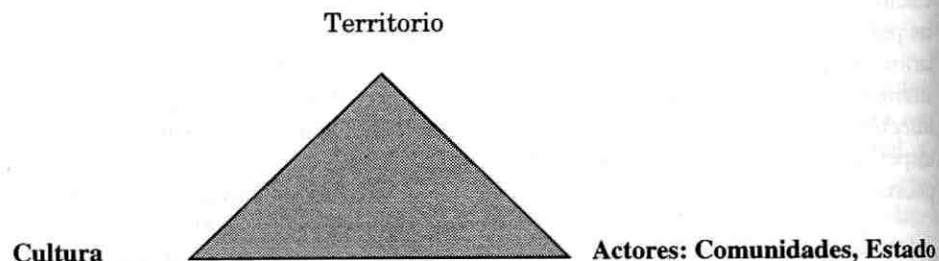
9 Max Neef, Manfred, Antonio Elizalde, y otros. Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro. Motala, Suecia. Fundación Dag Hammarskjöld, 1986. Nerfin Marc (comp.). Hacia otro desarrollo, Siglo XXI, México, 1978. Brundtland, Harlem Gro, Our Common Future, UICN, WWE, PUNE. London, 1980.

10 Quiroz, Teresa. "Identidad de Género y Poder Local". En: Revista La Piragua No. 8, 1994.

11 Balbín Jesús, op.cit. Henao, Hernán. "De la localidad a la región". En AA. VV., Desarrollo local, ... Op. Cit.

vincias o regiones versus la nación) a partir de las cuales se dan los límites o fronteras, el adentro y el afuera, el propio y el extraño, el sí mismo y el otro.

El desarrollo local puede ilustrarse como la interacción de tres elementos:



Ya en referencia al espacio del municipio, los actores del desarrollo se pueden esquematizar así:



En donde el municipio es la instancia de gobierno local que se supone comparte la vida cotidiana de la población, gestionando una visión de conjunto de su territorio. Las empresas privadas se entienden que contribuyen a la actividad productiva, a la generación de empleo y a la prestación de ciertos de servicios. Las instituciones y entidades hacen especialmente referencia a los organismos exógenos a la loca-

lidad, con su incidencia civil, política y de promoción de proyectos o programas. En tanto que las comunidades son generalmente vistas como el elemento humano pasivo y dependiente.

La interacción entre estos actores suscita múltiples problemas a resolver, entre los cuales se pueden destacar cuatro:

Las normativas legales no garantizan la participación ciudadana, ni la asignación presupuestaria adecuada

La escasa cultura democrática que ve en el Estado un simple proveedor de servicios y a quien se le presenta pliegos de peticiones descuidando la autorrealización de las comunidades.

El cruce de lo sectorial con lo territorial, sobre todo en aquellos proyectos y actores que van más allá de lo local.

La presencia de varias direcciones sin articulación dadas por los planes y programas estatales de distinto nivel.

3. Descentralización y poder local como complejidad

3.1 Orden, desorden, complejidad

Un viejo problema de filosofía política plantea el interrogante de Error! Bookmark not defined. Es decir, sabiendo que una sociedad está formada de indivi-

duos autónomos y que el resultado de su acción se les escapa en buena parte, ¿cómo es que pueda resultar de esta agregación de comportamientos individuales una sociedad relativamente ordenada y regulada?

El pensamiento científico clásico se edificó sobre tres pilares: el "orden", la "separabilidad" y la "razón"; cada uno de los cuales hoy está cuestionado seriamente por la misma evolución de las ciencias. Frente a esto, la noción de **complejidad** aparece poco a poco como un nuevo paradigma, no sólo en las ciencias naturales y matemáticas, sino también en las ciencias sociales¹². De la teoría de sistemas y la cibernética a la teoría de la auto-organización, pasando por la teoría de la información, por la teoría del caos y por la teoría de las catástrofes, la complejidad se construye inexorablemente como un nuevo equipamiento conceptual con capacidad explicativa de alcances inusitados, en los campos más diversos¹³. La invención de la computadora, del pilotaje automático, de la simulación, de la inteligencia artificial y la memoria virtual han hecho el resto.

La noción de **orden** se desprendía de una concepción determinista y mecanicista del mundo; todo desorden aparente

12 Dupuy J.-P. Ordres et désordres, enquête sur un nouveau paradigme, Seuil, Paris, 1982. Morin Edgar. Introduction à la pensée complexe, E.S.F., Fayard, Paris, 1990. Arthur Brian W. Positive Feedback in Economy. Scientific American, feb. 1990. Salomon J.J., Reeves H., I. Stegers et al.. Du cosmos à l'homme : comprendre la complexité. L'Harmattan, Paris, 1994.

13 Anderson P.W. The Economy as an evolving complex system. Addison. Wesley, 1988. Bonami M., de Hennin B., Boqué J.-M, Legrand J.J., Management de systèmes complexes. De Boeck, Université. 1993. Morin, Edgar. La complexité humaine, Flammarion, Paris, 1994.

era considerado fruto de una ignorancia provisional y tras de este desorden aparente había un orden escondido que se debía descubrir. La noción de **separabilidad** corresponde al principio cartesiano según el cual para estudiar un fenómeno o resolver un problema hay que descomponerlo en elementos simples, lo cual se tradujo en la especialización de las disciplinas científicas y en la idea de que la realidad objetiva puede ser considerada sin tener cuenta de su observador. En cuanto a la **razón** absoluta, ésta reposaba a su vez en tres principios claves: la inducción, la deducción y la identidad, descartando la contradicción. Actualmente, todas estas ideas están en crisis de operatividad y de certeza.

Respecto a la idea de un **orden** universal, ésta fue cuestionada inicialmente por la termodinámica, que reconoció en el calor una agitación molecular desordenada; posteriormente la microfísica, luego la cosmofísica y hoy en día la física del caos han cuestionado esta noción de rigidez y jerarquía. Las ideas de orden y de desorden cesan de excluirse absolutamente: un orden organizacional puede nacer en condiciones vecinas a la turbulencia, o, inversamente, procesos desordenados pueden nacer a partir de estados iniciales deterministas. El pensamiento complejo, lejos de querer sustituir la idea de desorden a la de orden busca una **combinación dialógica** entre orden, desorden y organización.

Por su lado, la **separabilidad** vive una lenta agonía desde hace unos veinticinco años, cuando comienzan a desarrollarse las denominadas “ciencias sistémicas”, que **ligan** lo que es estudiado separadamente por las ciencias tradicionales; su objeto está constituido por las **interacciones** entre elementos y ya no por su separación¹⁴. La Ecología por ejemplo, tiene por objeto los ecosistemas y la biósfera, que son conjuntos de componentes interdependientes referenciados separadamente a la zoología, a la botánica, a la microbiología, a la geografía, a la demografía, a las ciencias físicas, etc. En otro aspecto, la famosa separación entre observador y objeto observado pasó a mejor vida. En microfísica, por ejemplo, desde Heisenberg se sabe que el observador interfiere con su observación; y en las ciencias humanas y sociales es ahora difícil encontrar un economista o un sociólogo que se crea por encima de la sociedad: él (o ella) es un fragmento de la sociedad y la sociedad, en tanto que el todo, está al interior de él, así no lo admita. Sin embargo de esto, el pensamiento complejo no reemplaza la separabilidad por la inseparabilidad, sino que utiliza e inserta a la primera en la segunda.

En lo que se relaciona con la primacía de la **razón** y su lógica, la inducción sufrió un primer cuestionamiento en su aspiración de extraer leyes generales de

ejemplos particulares (no se puede sacar una ley universal que diga “todos los cisnes son blancos”, por el solo hecho de no haber visto nunca uno negro). A su vez, pasar deductivamente de lo general a lo particular también encuentra dificultades; ningún sistema dispone de medios suficientes para auto-explicarse. Y en cuanto a la identidad, las experiencias de la microfísica y la cosmofísica plantean contradicciones de un nuevo tipo, como aquella referida a la doble naturaleza contradictoria de la partícula, onda y corpúsculo a la vez; sin olvidar aquellas presentes en las explicaciones del origen del universo, de la materia, del tiempo, etc.. Aquí igualmente, el pensamiento complejo apela a la lógica de la inducción-deducción-identidad pero no la toma como instrumento de certeza o de prueba absoluta.

Dicho esto, pensar la complejidad no consiste en afirmar que “todo es complejo”, sinónimo de “no se puede comprender”; por el contrario, se trata de precisar y articular los saberes especializados. Tampoco es un pensamiento “holístico”, tal como está de moda en ciertos medios intelectuales, ya que en ningún momento privilegia lo global sobre el análisis de sus componentes; de lo que se trata es de articular el todo y sus partes, lo global y lo particular en un incesante ida y vuelta. Finalmente, la complejidad no es sinónimo de complicación. Un automóvil es una máquina muy “complicada” pero desmontable en un conjunto finito de piezas; en cambio que un organismo viviente o un fenómeno histórico es “complejo” en el sentido de que no

puede ser descompuesto y reconstruido a partir de elementos simples e independientes.

Ahora bien, ¿qué tiene que ver todo esto con problemas aparentemente tan concretos y prácticos como la descentralización del Estado, la participación ciudadana y el desarrollo?

3.2 El Estado, la sociedad, el individuo y la suma de las partes

Según uno de los principios de la teoría de sistemas, “el todo es **más** que la suma de las partes”, lo cual significa que algunas cualidades nacen de la organización de un todo y pueden actuar sobre las partes. El agua tiene cualidades emergentes diferentes a las del hidrógeno y del oxígeno que la componen. La capacidad del cerebro para producir ideas o conceptos no es la capacidad de alguna de sus neuronas sino resultado de la interacción de millares de células que lo conforman. Pero así mismo, “el todo es **menos** que la suma de sus partes”, pues éstas pueden tener cualidades que son inhibidas o anuladas por el todo.

En ciertos sistemas no solamente la parte está en el todo sino el todo está en la parte; cada célula es una parte del todo, del organismo global, pero el todo está también en la célula: la totalidad del patrimonio genético está presente en cada célula individual; de la misma manera el individuo es

14 Morin, Edgar. “Vers un nouveau paradigme”. Rev. Sciences Humaines, No.45, 1995. Weinberg, Achille. “Les jeux de l'ordre et du désordre”. Idem.

una parte de la sociedad, pero la sociedad está presente en cada individuo en tanto que todo, a través del lenguaje, de su cultura, de sus normas. En el caso de sociedades como la ecuatoriana, donde coexisten grupos humanos diferenciados por sus culturas propias, por sus formas de organización comunitaria, su lengua, su cosmovisión, etc., son dos sociedades que están presentes en la misma persona, la "occidental" y la indígena, determinando una serie de conflictos individuales y colectivos, en razón de la pretensión hegemónica y asimilacionista de la primera. Esta conflictividad varía en intensidad y magnitud según se trate de la sociedad originaria quichua, shuar, cofán, etc., en razón de sus diferentes grados de resistencia y de los niveles de interculturalidad alcanzados.

Se desprende de todo esto lo insulso de las definiciones y pretensiones liberales de querer asumir el Estado moderno como "representante del interés general", sea de la sociedad o de las personas. Y se desprende también lo acertado de la respuesta indígena de redefinir el Estado, no solamente como multiétnico y pluricultural, lo cual no pasa de ser una simple constatación antropológica, sino como "plurinacional", lo cual subvierte y revoluciona viejos conceptos y doctrinas burguesas, pero intenta acercar la institucionalidad a la realidad, la superestructura política a la base

social, el ejercicio del poder a la soberanía popular.

De allí que "descentralizar" la institucionalidad estatal ecuatoriana no es un simple ejercicio de desmembramiento ministerial o de reasignación de recursos y de competencias administrativas, como pretenden algunos "modernizadores" del CONAM, de la Alcaldía de Guayaquil o avivatos pseudodemócratas de "Fuerza Ecuador"; pues el asunto es más complejo.

Descentralizar el Estado es ante todo una reubicación espacial y humana de la historia en función de un futuro repleto de posibilidades con sujetos sociales en formación. Esto demanda un largo proceso de adaptaciones dentro de una dinámica inestable, movida por una multiplicidad de fuerzas en interacción: rol del Estado, de la técnica, de la acción de grupos sociales, de la cultura, de las leyes, etc. Fuerzas que a ratos convergen y a ratos se enfrentan, con momentos de estabilización, de retroacciones positivas y negativas; con momentos de desestabilización y fenómenos de emergencia, de bifurcaciones, polos de desarrollo desigual, etc.¹⁵ Por ello que este proceso requiere de una gran **legitimidad**, es decir de un reconocimiento en base a una expresión ciudadana consciente; respetada y no abusada, informada y no engañada; de otra manera sólo alimentará desconfianzas e injusticias.

En otro plano, y contrariamente a lo que piensan muchos "expertos" en el tema, la descentralización del Estado no es únicamente una acción "hacia adentro". La descentralización es un proceso de reestructuración del Estado que involucra diferentes lógicas internas y externas, cuyos esquemas no pueden ser importados o copiados impúnemente por burócratas dorados precipitados como aconteció con la "ley marco", facilitadora de las privatizaciones. A fin de evitar efectos nefastos, una descentralización **ecuatoriana** debe pensar un Estado y una nación étnico-territorial desde las personas, las comunidades y las nacionalidades indígenas. Y debe pensar este Estado inmerso en las redes mundiales de intercambio comercial que limitan la soberanía y alteran las culturas, la ética y lo político; por lo mismo, esta descentralización debe, a su vez, ser pensada como un vasto mecanismo de autodefensa de la integridad sociohistórica frente a la globalización.

3.3 Poderes locales: ser y no ser Estado

El Estado como totalidad no puede admitir cualquier desarticulación o redistribución de sus partes y seguir siendo tal. Como realidad compleja, sólo acepta la autonomía con dependencia, de otra manera deja de ser unidad. Entre el "centro" y lo que se descentraliza subsiste simultáneamente contradicción y complementariedad, orden y desorden, unión y separación.

La descentralización obedece al principio de **recursión organizacional**: los productos y los efectos son a su vez creadores de lo que les produce. Así por ejemplo, los individuos son los productos de un sistema de reproducción surgido de los más remotos tiempos, pero este sistema no puede reproducirse más que si los individuos se convierten en productores del mismo acoplándose entre ellos. Dicho de otra manera, los individuos producen la sociedad en y por sus interacciones, pero la sociedad en tanto que todo emergente, produce la humanidad de estos individuos proporcionándoles la lengua y la cultura.

En tanto expresión remozada de la ideología democrática liberal, la descentralización corresponde a una estrategia de incorporación de las colectividades locales, tratando de responder a los clamores de retorno a la sociedad civil y promover el viraje a la democracia participativa. Por lo general, esta vertiente descentralista intenta alinear a los movimientos sociales en la materialización de proyectos autonomistas dejando de lado explicaciones sistémicas y poniendo el énfasis en la existencia excluyente de aparatos centrales, en los vicios y corrupciones burocráticas, en la ineficiencia, en las prácticas clientelistas. Si bien en un primer momento esto puede coadyuvar para lograr un cierto tipo de atenciones abandonadas por el gobierno central, esto tiene también como uno de sus resultados la sobrevaloración de lo local, de los micro espacios subjetivos y de lo cotidiano.

15 Abraham-Frois, Gerard. "La Dynamique chaotique", Revue d'économie politique, n° 2/3, París. 1994.

Este comportamiento puede prestarse para la manipulación caudillesca de la población o para presentar la participación comunitaria como la panacea de las aspiraciones más disímiles. Con ello, se abre el riesgo de que tras las competencias y recursos trasladados a los niveles locales se implementen políticas centrales que no puedan ser controladas y ni siquiera reorientadas; o que vía descentralización se libere al Estado central de toda responsabilidad social directa, pasando la interlocución de las reivindicaciones casualmente a instancias municipales sin capacidad de solventarlas.

En el Ecuador la descentralización ha sido formulada únicamente vía municipios y consejos provinciales, lo cual excluye cualquier participación que no sea la representativa, manteniendo intactas las limitaciones provenientes de su heterogeneidad y su improvisación (de 114 municipios en 1974 se ha pasado a 219 en la actualidad; es decir que en 26 años se han creado casi otro tanto que desde comienzos de la era republicana). A esta **desviación municipalista** se añade la falta de voluntad política para poner en funcionamiento instancias legales que ya contemplan una mayor participación ciudadana, como por ejemplo los Comités de Desarrollo Provincial previstos en la Ley de Descentralización, que prevén, a más de un cierto número de concejales y consejeros, la presencia de representantes de universidades, organizaciones campesinas, urbanas, etc.

Este contexto plantea el desafío de generar estrategias de participación ciudadana al interior y al exterior de los gobiernos seccionales; estrategias que por un lado potencien la incidencia de la ciudadanía en los estamentos y modalidades conquistadas y a la vez estructuren instancias comunitarias territoriales de contra-hegemonía, de veeduría popular y fiscalía social. En tal sentido, uno de los criterios determinantes para la asignación y transferencia de recursos debería ser el grado de participación comunitaria que deba demostrarse en la preparación, formulación y eventual ejecución de los programas y proyectos; a más de la capacidad técnico-administrativa.

Desde luego, esto implica ponerle atención a dos modalidades aparentemente beneficiosas pero por igual nocivas: por un lado, la participación de fundaciones y ONGs supuestamente sin afanes de lucro, pero que, salvo raras excepciones, sirven para la distorsión de los objetivos, el clientelismo y la funcionalidad corrupta del sistema administrativo; por otro lado, la creación de unidades ejecutoras tipo COPEFEN o CORPECUADOR, que en la práctica son organismos de concertación oligárquica para el reparto de enormes sumas de dinero proveniente de la ayuda internacional, bajo el ropaje de servicio público, obras civiles o atención humanitaria.

Así mismo, debido a que la descentralización ha sido encarada fundamental-

mente como un problema fiscal, el traslado de responsabilidades es visto y se ha venido produciendo a partir de una perspectiva sectorial que mira separadamente el agua, el saneamiento, la educación, la salud, la vivienda, etc., desapareciendo la posibilidad de una visión integral y coherente de la política social, en función de las necesidades comunitarias, favoreciéndose en su lugar una fragmentación privatizadora que obstaculiza cualquier intento de coordinación inter e intragubernamental.

Otro de los grandes desafíos frente a la descentralización constituye la reestructuración del esquema de **organización social de la producción** a nivel mundial. Toda una constelación de estrategias de las empresas transnacionales amparadas por las instituciones financieras internacionales, la OMC y las mismas Naciones Unidas están transformando los modos de vida familiares, comunitarios y sociales. Las formas de producción, comercialización y consumo siguen patrones de un capitalismo salvaje que afecta incluso a la vigencia histórica del Estado.

Este proceso refuncionaliza a las economías periféricas y por ende a sus modalidades de desarrollo. El Estado subdesarrollado es presionado para jugar un rol subsidiario y obsecuente con el capital monopólico; se pretende disminuir su participación en la gestión reproductiva de la fuerza laboral (salario indirecto) para eliminar o aminorar el peso que los gravámenes

fiscales tienen sobre las condiciones de acumulación. Los procesos de trabajo son reorganizados buscando romper la concentración espacial de la fábrica tradicional, tanto para combatir las condiciones de organización sindical que ella ha permitido, como para responder a las necesidades de fluidez y movimiento en los procesos productivos, con ahorro de tiempo, velocidad y espacio, para lo cual se apoyan en los avances tecnológicos. En materia de gasto público, en particular el calificado como social, la tendencia es a la reducción y reorientación, abandonando el principio de contribución estatal a la demanda efectiva. El Estado opera como mero instrumento de regulación de la crisis fiscal y de los procesos inflacionarios.

Es evidente que en este escenario la descentralización contribuye a la deslocalización de la actividad productiva, favoreciendo fenómenos como la movilidad, la precariedad, la interinidad, el trabajo a distancia o a domicilio, el trabajo a tiempo parcial, etc. De esta manera, la descentralización coadyuva al oscurecimiento del vínculo de dependencia del trabajador con el agente patronal y a la sustitución arbitraria de las formas contractuales del ingreso salarial, a más de obstaculizar o impedir la organización sindical.

En definitiva, la descentralización del Estado no es necesariamente un medio de democratización política y menos aún económica (en Chile, en lo años 80', se

vivió un proceso de descentralización en un contexto autoritario). Tampoco es un mecanismo que de por sí viabiliza la participación ciudadana, ni siquiera consultiva: todo reposa en el compromiso y la habilidad para crear organizaciones de base o impulsar las existentes a un protagonismo de verdadera interlocución con el Estado y

de inserción en sus instancias resolutorias. En esta vía, la mejor perspectiva es lograr alianzas estratégicas de los excluidos del capital y gestionar intereses y sentidos con carácter más colectivo, evitando caer en el clientelismo populista, el corporativismo y el gremialismo.

¿DESCENTRALIZACION, REGIONALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES O FEDERALISMO?

Marco Salamea Córdova
Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas
y Administrativas

La principalización que en la coyuntura actual del país ha adquirido el debate sobre la descentralización y las autonomías provinciales, motiva la necesidad de analizar el carácter y el alcance que las mismas tendrían en el contexto de la readecuación de la estructura política y territorial del Estado ecuatoriano.

Todos los caminos conducen a Roma?

Conceptualmente la descentralización es vista como el mecanismo que permite la transferencia de mayores atribuciones, recursos y capacidad decisoria, desde los órganos del Gobierno central hacia los órganos de Gobierno seccional y local (Consejos Provinciales y Municipales en el caso del Ecuador), sin que dicha transferencia, empero, implique la disolución de la unidad del Estado.

En el polo opuesto, el federalismo significa la desaparición del Estado, como ente único y su constitución como un supra-Estado o sumatoria de varios Estados. En el caso de América Latina, países como Brasil y México constituyen ejemplos de una forma federal de Estado.

En medio de esos dos polos, sin embargo, en el caso de Ecuador se han presentado también como opciones: La regionalización; y, las autonomías provinciales. Si la primera conllevaría un rediseño de la organización territorial y administrativa del Estado, a partir de la agrupación de varias provincias en regiones dotadas de un mayor peso político y administrativo; la segunda, si bien mantendría la actual estructura del país en provincias, implicaría un grado mayor o menor de independencia política para cada provincia (dependiendo de la

propuesta concreta), pudiendo llegarse incluso, en el límite, a una situación de separación total de las provincias respecto del Estado nacional, con la consiguiente conformación de pequeños Estados.

¿Cuál de estas posibilidades descentralizadoras y autonomistas convendría adoptar en el Ecuador?.

- a) En el caso del federalismo, se trata indudablemente de una opción que carecería de condiciones para ser aplicada en nuestro país, pues sus raíces históricas y socio-culturales, amén de su pequeña extensión territorial, no harían viable la constitución del Estado ecuatoriano como un Estado federal.
- b) El planteamiento de las autonomías provinciales, puede ser positivo en la medida en que la autonomía sea entendida como un proceso que permite asignar un mayor peso político y administrativo a cada una de las provincias del Ecuador, es decir, en tanto sea un instrumento para fortalecer el proceso de descentralización del Estado; sin embargo, puede ser totalmente negativo si la autonomía pretende significar que cada provincia, por separado, asuma un régimen jurídico-político y administrativo propio, al margen o incluso en contraposición con la idea de la permanencia del Estado nacional; con lo que eventualmente se podría asistir a la circunstancia de tener veintidós provincias autónomas, conver-

tidas cada una por su lado en una suerte de veintidós pequeños Estados.

No se trata con esto de fetichizar la idea del Estado nacional que, con globalización y todo, al menos en el plano político sigue siendo el referente institucional básico dentro del sistema político mundial, pues lo que hay es sobre todo una disgregación de las economías nacionales. De lo que se trata es de puntualizar que la fiebre autonomista, reivindicada a nivel de cada provincia, nos pone en un escenario totalmente diferente al del proceso descentralizador que, a nuestro criterio, es precisamente lo que hay que impulsar y potenciar.

El poco avance que en materia de descentralización se ha dado en el país, y las frustraciones que esta situación ha comportado en diversas regiones y localidades del territorio nacional, constituirá justamente una de las principales causas que motivaría la efervescencia de propuestas y discursos autonomistas. Una efervescencia de la que no estarían ausentes, también, otras razones relacionadas especialmente con los intereses de determinadas élites económicas y políticas de ciertas regiones y provincias del país, que buscarían consolidar un cacicazgo venido a menos o relegitimarse políticamente en zonas donde han tenido una tradicional fuerza electoral. Esta última pretensión estaría sobre

- todo presente en la propuesta autonomista levantada en la provincia del Guayas, en la que, más allá del auspicio de las Cámaras de la Producción y la agrupación denominada "Fuerza Ecuador", estaría la mano del Partido Social Cristiano.
- c) La descentralización constituye, en efecto, la prioridad sobre la que hay que trabajar de manera inmediata en el Ecuador, comenzando por generar las acciones de presión necesarias para hacer que se ponga en práctica todo el arsenal jurídico y constitucional que al respecto ya existe en el país. Lamentablemente, la falta de decisión y voluntad política del gobierno central, falta no desligada de una visión economicista de la gestión gubernamental, ha impedido que hasta ahora las leyes descentralizadoras, y también las desconcentradoras, se cumplan a cabalidad. Este es, por ejemplo, el caso de la llamada "Ley de Descentralización y Participación ciudadana", aprobada en 1997.
- Por otra parte la descentralización tal como ha estado concebida en el país ha tomado en cuenta básicamente criterios referidos a la transferencia de funciones y recursos a los Gobiernos provinciales y locales, descuidando otro tipo de aspectos, como los del ancestro histórico, y los étnico-culturales, que, a más de los propiamente geográfico-territoriales, llevarían a la necesidad de conjugar la descentralización con un proceso de regionalización.
- d) A propósito de la regionalización, siendo evidente que la actual forma unitaria y centralista del Estado nacional ha hecho crisis, la mejor vía para avanzar en un proceso de descentralización, que garantice un desarrollo más armónico y equitativo entre las diversas zonas del Ecuador, sería el de su regionalización. Una regionalización que, soslayando la tradicional división geográfica-territorial del país en las clásicas tres regiones naturales (Costa, Sierra y Oriente) se configure a tenor no sólo, entonces de las distinciones geográficas, sino también de las diferencias históricas y culturales que existen al interior del país.
- No se trataría, por tanto, de suprimir la unidad nacional, sino más vale, de recrearla y fortalecerla en la diversidad, dando a cada región la mayor cantidad de atribuciones posibles en los ámbitos político y administrativo. La propuesta de las autonomías provinciales deberfan, en este sentido, dar paso a una propuesta de autonomías regionales, la misma que contemplaría una nueva regionalización del país o su regionalización; un asunto que, en todo caso, tendría que manejarse con flexibilidad y sustentarse en el más amplio apoyo social y político de las poblaciones involucradas. Lo que ha dado en llamarse el Austro, conformado por las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, constituiría precisamente un prototipo de una de las

regiones del Ecuador que deberían ser reconocidas como tales dentro de un nuevo esquema de organización político-administrativa y territorial del país.

La descentralización: su naturaleza y alcances

Una vez asumido que la descentralización, articulada con un proceso de regionalización que refleje adecuadamente la diversidad geográfica, histórica y cultural que caracteriza a la sociedad ecuatoriana, constituye el mejor vehículo para transitar por el camino de una transferencia de poder del Gobierno central y de otros entes de la autoridad estatal hacia los Gobiernos seccionales y locales (Consejos Provinciales, Municipalidades, y, eventualmente Gobiernos regionales), resulta pertinente analizar la naturaleza y los alcances que debería tener dicha descentralización.

- 1.- La descentralización como concepto y práctica, no debe en primer lugar, quedarse prisionera de una concepción que la incluya en el proceso de ajuste económico o de reformas estructurales, propio del proyecto neoliberal, y que apuntaría a hacer de la descentralización un facilitador de los procesos de mercantilización y/o privatización de ciertos servicios básicos.

Tampoco debe quedar reducida a una simple transferencia de funciones y recursos a los Gobiernos locales, ni a un mero asunto de eficientización de la gestión pública, que ciertamente es necesario. **"El pensamiento funcionalista, concibe teóricamente la descentralización como un problema administrativo-técnico y en la práctica actual, busca usar la descentralización como un recurso de racionalización del gasto, de preparación para la reducción del Estado y de focalización de los exiguos fondos de los programas sociales. En el pensamiento hegemónico, se busca transferir las responsabilidades a los gobiernos locales, sin una concomitante transferencias de recursos y poder"**¹.

Sin desconocer la importancia del traslado de ciertas competencias a los organismos de Gobierno provincial y cantonal, tal como se establece en la vigente Ley de Descentralización; sin embargo, un efectivo fortalecimiento de dichos organismos, y su conversión en agentes de un desarrollo más integral y sustentable, debe pasar no sólo por una ampliación del ámbito de sus competencias, sino sobre todo del ámbito de su poder, con lo que la descentralización debería enmarcarse en un nuevo modelo de distribución y ejercicio del poder público.

En el caso de la Municipalidades, por ejemplo, resulta positiva la extensión de sus atribuciones a campos considerados

hasta ahora como privativos del Gobierno central tales como los de educación, salud, transporte público y la dotación de otros servicios; pues se trata de una ampliación de competencias que abre la posibilidad de potenciar a las Municipalidades como verdaderos agentes del desarrollo local en múltiples aspectos, especialmente en el campo de la política social, pues nadie mejor para conocer más de cerca las necesidades cotidianas de la población, y poder satisfacerlas, que el Gobierno municipal. Sin embargo, el incremento de atribuciones debería también llegar a los campos económico-político.

2. En el campo económico, no basta, pues, con una transferencia de recursos, en la misma proporción en que han sido trasladadas las competencias, cuestión que en la práctica no se ha dado; lo que, aunado al incumplimiento de la ley del 15% y a la falta de entrega de aquellos recursos que por mandato de la ley corresponden asignar igualmente a los Gobiernos seccionales y locales, ha terminado por crear un persistente problema financiero a nivel de dichos Gobiernos. De aquí que el proceso de descentralización del Estado deba contemplar la factibilidad de conceder a los órganos de gobierno subcentral la capacidad de recaudar o administrar de manera directa y automática cierto tipo de tributos o, un porcentaje de éstos (según sus necesidades).

3. En el plano político, Municipalidades, Consejos Provinciales, o las

instancias institucionales que en el futuro se crearen como depositarias del poder estatal en el marco de una nueva división política y territorial del país, deben así mismo ser provistas de una mayor capacidad de decisión y gestión, cuestión que iría desde un incremento de su rol legislativo hasta un aumento de sus funciones administrativas.

En este marco, por ejemplo, cobraría plena pertinencia la idea de Parlamentos regionales y la creación de Ejecutivos o Gobiernos regionales o provinciales dotados de amplias facultades y de una legitimidad que la otorgaría el ser productos de una elección popular.

El fortalecimiento de los órganos de gobierno no central en los diversos aspectos de la gestión pública, debe entonces, constituir el objetivo básico del proceso descentralizador del Estado, cuestión que, a su vez permitiría potenciar la capacidad de éste para satisfacer las múltiples y diversas demandas sociales, coadyuvando a superar una de las causas de la persistente ingobernabilidad que aqueja a la sociedad nacional, amén de que permitiría abrir los surcos para la siembra de una nueva forma de democracia.

DESCENTRALIZACION Y DEMOCRATIZACION

1. Si una de las debilidades del sistema democrático-constitucional, se asocia a la existencia de un poder

¹ "Participación Ciudadana: Versión light o democracia profunda": BREILH, Jaime. En " Democracia, Desarrollo y Descentralización". Pág. 171.

estatal altamente centralizado que impide que las personas y grupos sociales tengan acceso a las decisiones y a la administración del desarrollo, la descentralización del Estado, debe servir precisamente para revertir esta situación y abrir canales para la participación ciudadana. De esta forma, la descentralización del Estado asomaría asociada a su democratización.

Si en un Estado centralizado, las instancias de poder político institucionalizado asoman concentradas espacialmente y alejadas de los ciudadanos comunes y corrientes; en el contexto del fortalecimiento de los gobiernos seccionales y locales, las instancias de dicho poder asomarían desconcentradas, territorialmente y, sobre todo, más cercanas a los ciudadanos; con lo que las posibilidades de transitar de una democracia meramente formal y representativa a una democracia más real y participativa, serían mayores. La constitución de gobiernos regionales y locales con una relativa autonomía, se dice, "inicia el proceso de pluralización de los escenarios públicos permanentes para el procesamiento de los problemas, iniciativas, demandas, conflictos, concertaciones y decisiones del país. El "descenso" del Estado y su diversi-

ficación en el espacio, no sólo "des-ciende" el poder y lo pluraliza territorialmente sino que, al crear una pluralidad espacial de marcos institucionales, permite a través de éstos la movilización y canalización de la acción pública en el país"².

Por lo demás, la propia ampliación de la esfera de las decisiones que conlleva la descentralización es ya una forma de democratización del Estado.

2. La materialización de las posibilidades democratizadoras, debe empezar por hacer que no sean unos pocos, usualmente ciertas élites regionales o locales, las que discutan, impulsen y definan el modelo de descentralización del Estado; siendo preciso, por ende, incorporar en el proceso la participación de los más diversos sectores sociales, políticos e institucionales.
3. Si bien, los universos geográfico-territoriales para la práctica de una democracia participativa, en el marco de un adecuado proceso de descentralización del Estado, serían las regiones, provincias y cantones o municipios, serían especialmente éstos últimos los que abrirían las mejores posibilidades para ampliar y profundizar la democracia política, con lo que la democracia participativa, se efectivizaría primera-

mente como democracia local, la misma que, a diferencia de lo que sucede con la tradicional democracia nacional, permitiría el acceso a los asuntos de la gestión pública a ciudadanos y sectores sociales que se han visto excluidos de las instancias nacionales del poder.

4. El propio régimen democrático-constitucional (la democracia nacional) se volvería mucho más salvable y estable con gobiernos locales fortalecidos, que abren los espacios para que los individuos-ciudadanos y las diferentes agrupaciones sociales (organizaciones barriales, asociaciones de vecinos, comunidades, gremios, etc.) participen en las áreas de planificación, gestión, control y fiscalización de las diferentes actividades y obras de gobierno local; amén de que la participación y fiscalización por parte de la población en las esferas locales, no sólo que implican una mayor democratización, sino que conducen a una mayor eficiencia administrativa. En estas circunstancias se daría, al mismo tiempo, el debilitamiento de las relaciones típicamente clientelares, o del ejercicio vertical o caciquista, que suele caracterizar la gestión de los gobiernos locales.
5. Por otro lado, si la tradicional democracia nacional se sustenta en la existencia del ciudadano individual, la

democracia participativa que generaría el proceso de descentralización abriría mayores espacios para el desarrollo de los sujetos colectivos, ya que abriría la posibilidad de que estos puedan participar en la definición, ejecución y fiscalización de los proyectos que se hacen a su nombre: "la articulación de la lógica ciudadana con la lógica colectiva-participativa, no es posible plenamente en el ámbito institucional de un Estado demasiado centralizado, justamente, por éllo surge como necesidad ineludible la descentralización del poder, tal que se dote de competencias al poder local (departamental o municipal)"³.

6. La democracia participativa local empero, no sólo que sería tal, en la medida que permite la participación en la gestión pública de los individuos-ciudadanos, y la diversidad de actores colectivos, sino también en la medida que reconoce la multiplicidad o diversidad que se da al interior de la sociedad, sea esta geográfica, cultural, racial, religiosa, generacional, de género, etc. En este sentido, frente a un Estado nacional-centralizado, unificador y homogeneizador, la posibilidad de construir un Estado que refleje y represente la diversidad pasa por fortalecer el espacio de lo local, que es el lugar

2 "Estado Vs Democracia. Crítica a la razón democrática del Estado": SANCHEZ PARGA, José, en Democracia y Desarrollo. ILDIS, 1994, Pág. 21

3 "Descentralización del poder y construcción de sujetos colectivos". TORANZO, Carlos, en Democracia y Desarrollo, ILDIS, 1994. Pág. 45

donde se explicitaría y revalorizaría precisamente esa diversidad.

7. Finalmente, esta experiencia de democracia local debería emularse a nivel de lo que serían los fortalecidos Gobiernos provinciales y/o regionales, hasta llegar al nivel del Gobierno central; es decir, asistiríamos a un proceso de descentralización del poder desde arriba y de fortalecimiento de la democracia desde abajo (desde su base local).

Descentralización y desarrollo nacional

Otro componente básico del proceso de descentralización constituye el hecho de que el mismo debe ser un instrumento para la superación de las desigualdades entre regiones, provincias y cantones y, por ende, para la promoción de su desarrollo. Por lo que, desde esta perspectiva no cabrían aquellos planteamientos descentralizadores o autonomistas que pretenden una participación en los recursos obtenidos por la tributación, pero bajo una modalidad que impediría una redistribución de los recursos estatales en favor de aquellas zonas más postergadas y pobres del país.

En este sentido, no sólo que la descentralización debe incluirse en el marco de un nuevo modelo de distribución del poder político, de una nueva forma ejercicio de la democracia, sino también en el de un nuevo modelo de desarrollo nacional.

Y al respecto de lo nacional, es justamente en esta dimensión en la que debe ser planteada y discutida toda propuesta de descentralización o autonomización regional o provincial, es decir, toda propuesta de reforma del Estado; pues, así como hay que poner en entredicho una visión tecnocrática o transnacional de la descentralización, hay también que poner en cuestión una visión parcelaria de la misma, pensada básicamente desde intereses corporativos y particulares (desde los intereses de ciertas élites provinciales o locales).

Hay, por ende, que estructurar una propuesta global o nacional de descentralización, pues los planteamientos autonomistas, al margen de un proyecto nacional, pueden conducir a nuevas formas centralistas y clientelares al interior de cada región, provincia y cantón.

Por lo demás, sin desconocer la importancia del tema de la descentralización en la coyuntura actual del país, consideramos que hay otros problemas que se imponen discutir y resolver en el momento actual, ya que son los que más centran la preocupación de la mayoría de la población nacional, como es el deterioro de sus condiciones de vida, un deterioro vinculado a la continuidad de un modelo económico que debe ser cambiado de manera urgente en el Ecuador.

CENTRALIZACION VERSUS AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION

Econ. Holger Pazmiño

**Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas
y Administrativas Universidad de Cuenca**

ALGUNOS INDICADORES DE LA CRISIS ECONOMICA, SOCIAL Y POLITICA DEL ECUADOR

Según CEDATOS en su publicación "Ecuador en perspectiva". Nuestro País; en 1999; el Producto Nacional decreció en un 7% Unos 7'800.000 compatriotas viven en la pobreza. El 100% de sus habitantes experimentan una falta de confianza y credibilidad Institucional. El 3% opina que todo debe seguir igual. El señor presidente tiene un respaldo del 10% de los ecuatorianos. El 100% quiere que el Ecuador salga de la crisis. El 100% está dispuesto a colaborar para salir de la crisis. Un 3% opina que el Ecuador debe seguir igual. El 45% opina que el señor presidente debe renunciar. La prensa nacional informó en días pasados que en el feriado bancario

fueron transferidos al exterior 3'000.000 dólares vía Banca Ecuatoriana; Totalizando un monto de 8'000.000 de dólares que salieron del país en lo que va del año. El 100% de los ecuatorianos deambulan en la desesperación. Hemos llegado a la convicción de que sólo la fe y la confianza en DIOS nos salvará de esta catástrofe.

Nos enfrentamos a la tarea de resolver el triángulo: CENTRALIZACION, AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION. El problema abarca lo Nacional, Regional, Provincial y Local, junto a esto el planteamiento de la "AUTONOMIA", problema que inclusive se va a plebiscitar en Guayaquil bajo la orientación del Partido Social Cristiano, con el costo que ello significa y en las condiciones que vivimos.

Estos temas contradictorios no deben ser tomados a la ligera como panacea para salir de la crisis, peor con fines politiqueros frente a futuros procesos electorales. La Centralización y Descentralización, son problemas que necesitan ser tratados con urgencia pero no aconsejables en la forma como lo están conduciendo los políticos. Simplemente porque ello afecta a dos principios vitales para la conducción de cualquier empresa, ni se diga si se trata del Estado. Estos principios son: LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA; tomada la eficacia como el logro de objetivos y la eficiencia como la reducción de costos.

La EFICACIA

Los objetivos tanto de corto como de largo plazo, son posibles solamente cuando en primer lugar hay UNIDAD DE MANDO; cuando la energía humana y de recursos se concentra en la consecución de objetivos previamente determinados a través de un proceso de planificación y cuando estos, se han difundido mediante el mecanismo de participación ciudadanas basada en las necesidades de la colectividad, generando también una conciencia social para la acción.

ASPECTOS NEGATIVOS DE LA CENTRALIZACION

La Centralización es INEFICIENTE por la acción perezosa del aparato burocrático que es el principal obstáculo que detiene, paraliza y encarece la solución oportuna de los problemas de diversa na-

turalidad. Sobre todo cuando se trata de LA COSA PUBLICA.

Si se trata de una obra de vialidad por ejemplo: el papeleo, el extravío de un documento, que se enfermó, pidió permiso y está de vacaciones el empleado, que falta la firma del señor X, etc. A esto se añade el encañonado de la gestión. Nada se mueve sin aceite por una actitud idiosincrática, presente en casi todas las instituciones y departamentos, no hay obra pública que no cuente con el cheque subterráneo que nunca asoma a la luz pública, encareciendo el costo del servicio que al final se lo carga al usuario.

Deliberadamente, la obra se entrega mal hecha para que los contratos se repitan con frecuencia. Se construye con materiales y trabajo de mala calidad. Que se olvidó de realizar una tarea complementaria, hay que abrirlo dos y tres veces. El dinero sale del bolsillo de los usuarios.

Esto no ocurre con la OBRA PRIVADA, porque se planifica revisando hasta el último detalle, utilizando los mejores materiales y trabajo de la mejor calidad para que dure treinta o cuarenta años y cueste menos. Es que el dinero sale del bolsillo del empresario, ello encarece el costo y hace desaparecer la utilidad y hasta pone en peligro la vida de la empresa.

El profesional honesto y exitoso en la EMPRESA PRIVADA, se convierte en ineficaz e ineficiente cuando se trata de la obra pública. El dinero es del pueblo.

ASPECTOS POSITIVOS DE LA CENTRALIZACION

Por necesidad vital la Centralización: PLANIFICA, DEFINE ESTRATEGIAS (objetivos a largo plazo) y TACTICAS (objetivos de corto plazo), COORDINA ACCIONES, EVALUA RESULTADOS y hasta puede involucrar el elevado concepto de EQUIDAD SOCIAL, dependiendo de las decisiones de quien las dirige. No proceder así es caotizar y liquidar la empresa.

La EQUIDAD en el manejo de la COSA PUBLICA se contraponen al LUCRO en la EMPRESA PRIVADA. EL EQUILIBRIO ES LO PRUDENTE, pero ello depende de la sabiduría y la sensibilidad del gobernante. Es fundamental observar en que dirección se toman las decisiones para anticiparse en los resultados.

VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION

Por principio, la descentralización significa TRANSFERENCIA DE PODER y ello quiere decir en la práctica, sumar energías, aumentar las fuentes de información, se potencia la inteligencia, se hace acopio de iniciativas creadoras, para ello se requiere conformar equipos de trabajo con mente positiva para la acción, se asegura la eficacia y la eficiencia. Se combinan la táctica y la estrategia y se asegura el camino al progreso.

La conjugación equilibrada de a contradicción entre estos dos polos: Centralización y Descentralización es un problema de CAPACIDAD, CONFIANZA, SABIDURIA, DECISION y sobretodo de PULCRITUD. El tratamiento separado de los mismos es atentatorio a los mejores propósitos que pueden estar planteados en la teoría.

En cualquier empresa, ni se diga la del Estado. El considerar la Estrategia divorciada de la Táctica o viceversa es fracasar. Las dos están indisolublemente ligadas, son interdependientes en su accionar si es que se quiere actuar con honestidad y transparencia en el concepto "LOS INTERESES NACIONALES". Palabra desacreditada por el cambio de contenido, que en la práctica fortalece los intereses particulares e individuales de quienes ejercen el poder económico y político.

EL FONDO POLITICO DE LAS "AUTONOMIAS".

Como todos los fenómenos en los que participa el hombre, este tema no puede quedar al margen de la política, pero la SANA POLITICA que tiene como eje central EL BIEN COMUN DE LA TOTALIDAD SOCIAL, manejada bajo el principio de EQUIDAD COMO UN DERECHO NO COMO UNA LIMOSNA.

Plantear la AUTONOMIA es condiciones de crisis como la que atravesamos es fraccionar al País, es ahondar el caos, es aumentar el desastre. Es un suicidio. No se

debe adoptar una actitud egoísta e irresponsable con fines claramente electoreros. La respuesta sana y correcta es la unión. UNIRSE, ACRECENTAR LA FUERZA Y VENCER, DEBE SER LA CONSIGNA.

Los recursos naturales y financieros está desigualmente repartidos en el Territorio Ecuatoriano. No es ético pensar en dos o tres polos hegemónicos. Todos debemos tomarnos de las manos fuertemente para salir de la catástrofe; pero para esto, LOS PEQUEÑOS GRUPOS (OLIGARQUIAS DE CUALQUIER APELLIDO) que han manejado tradicionalmente el País y lo han conducido al desastre, tienen que abandonar la política egoísta y rapaz de acumular riqueza y sacarlo del Ecuador, valiéndose de variados mecanismos de poder: entre ellos, (LA MODERNIZACION que la entendieron como privatización de las empresas más rentables), La AUTONOMIA FINANCIERA (que la utilizaron para USO Y ABUSO de los depósitos de los pequeños y medianos ahorristas y cuenta correntistas). La especulación con el precio del dólar es otro mecanismo de enriquecimiento ilícito, para esto, la solución más fácil es aumentar los impuestos, elevar los precios de los servicios públicos o recurrir al endeudamiento externo e interno. En suma, el sacrificio para los de poncho que los de corbata tienen la riqueza acumulada y saqueada en los bancos del exterior. Ciertamente que hay unos pocos empresarios honestos, hay que estimularlos con créditos a bajo interés y rebajándoles los impuestos.

Los PARTIDOS POLITICOS que en esta última década han sido mayoría en las máximas instancias de poder político (Congreso, Administración de Justicia y Administración pública), son los responsables del desastre en que vivimos. Estos; gracias a la concentración del PODER ECONOMICO en pocas manos, han concentrado el PODER POLITICO y concentran también LA CORRUPCION. Individuo honrado que no se sube a la camioneta, lo arrollan con el vehículo.

Si me pidieran la opinión sobre la salida o no del señor Presidente yo respondería que ya tuvo la oportunidad con respaldo del 80% de los ecuatorianos, que desperdició esa oportunidad, que traicionó a las mayorías que lo apoyaron. Ese es su problema. Al igual que se hace en la EMPRESA PRIVADA, al ejecutivo incapaz se le agradece los servicios antes de que acabe con la empresa. Es insensato soportar la agonía hasta que todo este consumado. Algo se puede rescatar. En la viña del señor hay frutos buenos y malos. Nadie es imprescindible. Hay que buscar una persona que no pertenezca a las filas de la política tradicional y que reúna las siguientes condiciones: CAPACIDAD, TRANSPARENCIA EN SUS ACTOS CONFIANZA, DECISION Y VIGILANCIA PERMANENTE EN SUS ACCIONES. Busquemos esa persona. Confiamos en DIOS. El nos lo va a dar.

LAS AUTONOMIAS Y EL SISTEMA LEGAL ECUATORIANO

Dr. Efrén Paredes Roldán
Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas
Administrativas Universidad de Cuenca

La problemática político-jurídico desatada por la pretensión autonomista de la provincia del Guayas, motiva este trabajo el que pretende reunir el conjunto de conceptos y normas jurídicas involucrados dentro de esta temática.

Sabido es que lo jurídico gira alrededor de lo económico, en este caso lo que la oligarquía guayaquileña en el afán autonomista-regionalista es conseguir identidad entre el poder económico y el poder político, ahora que coyunturalmente se consideran ausentes o mal representados en el gobierno demócrata popular.

ESTADO, AUTONOMIA Y TERRITORIO EL ESTADO

El Estado es el ente jurídico, político y administrativo, que teniendo indepen-

dencia y soberanía es capaz de representar a la sociedad dentro del concierto internacional. Los elementos del Estado son territorio, población y gobierno, pudiendo dentro de este último aspecto resolver por sí mismo la estructura gubernamental y la división territorial que mejor convenga a sus intereses. Este concepto puramente jurídico, no desestima el concepto sociológico y político del Estado como el instrumento de dominación de una clase social sobre otra; en todo caso el Estado es la forma como modernamente el sistema capitalista consiguió integrar a la población en un sólo y gran mercado, rompiendo las limitaciones y ataduras de tipo feudal.

El Estado moderno es la expresión política-organizacional del poder expansivo de la economía capitalista, consiguiendo en su dominio encerrar y limitar la autonomía

municipal bajo su férula, tornándola en un poder limitado y parcial frente a la acción totalizadora del Estado.

AUTONOMIA

La autonomía, debe ser entendida como la libertad concedida a una porción de territorio, sea región, provincia, ciudad o pueblo para que pueda dictar las normas y contar con organismos propios para su administración. Vale decir que dicha porción territorial dentro del territorio goza de la facultad propia para organizarse, administrar sus recursos y disponer los elementos adecuados para el desarrollo, sin perder el carácter unitario del Estado.

LA AUTONOMIA EN LA HISTORIA

El Municipio en la historia ha sido el más firme baluarte de las libertades políticas y de los derechos privados. Se erigió como instancia autónoma de gobierno frente al poderío absolutista, monárquico y feudal. Los primeros municipios de la edad moderna fueron centros concentradores de la producción manufacturera que consiguieron, en sucesivas luchas liberarse del dominio feudal, uno a uno los principios que rigen la autonomía municipal y la posibilidad de regirse por sus propias leyes.

El Municipio dice Hinostroza, "ha sido el precursor del estado moderno. El

suprimió las trabas jurídicas que separaban las diversas clases sociales y daban el carácter de privilegio a la libertad civil y a la participación en la vida pública. Los grandes principios que forman la vida política contemporánea de la libertad y del trabajo, la libertad de la persona, la inviolabilidad del domicilio, la unidad del fuero, en suma la igualdad de los derechos civiles y políticos tuvieron realización práctica en la reducida esfera de los muros del municipio. Es anterior al Estado, del cual es parte constitutiva. Este no ha hecho sino articular o unir esas células, llamadas comunas, con vida y existencia propias, y en este orden de prioridad ha tenido necesariamente que respetarlas...."

AUTONOMIA EN EL ECUADOR

En el Ecuador el proceso de expansión Estatal disminuyó hasta lo mínimo posible el carácter autónomo de los Municipios, pero al mismo tiempo fue generando sentimientos de identificación particularmente fuertes en cada terruño, motivado en gran medida por una economía pobre, limitada a la reproducción simple, débil, con escasos lazos de integración nacional, motivada en buena parte por las propias características orográficas de nuestro territorio. La expansión capitalista permitió extender los lazos de unidad nacional, pero las rivalidades han subsistido, por lo cual se han visto en la necesidad de crear las instancias

denominadas del Poder Seccional Autónomo, como opción jurídica-administrativa válida, a fin de que puedan las colectividades y parcialidades provinciales y cantonales velar directamente sobre los asuntos que son de su interés.

La autonomía también se ha desarrollado en ciertas entidades de sector público en las que según las características de la función o servicio a desempeñarse se ha considerado que puedan manejarse bajo su propia normatividad, aún cuando de hecho estén subordinadas al ordenamiento jurídico estatal, como se define en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, publicado en el Registro Oficial número 411 del 31 de Marzo de 1994.

De lo expuesto anteriormente, podemos concluir que la autonomía como concepto y acción es anterior al Estado, y ha propiciado el desarrollo de las sociedades en función de sus particulares intereses y necesidades económicas, políticas, sociales y culturales, sin que ello sea un obstáculo para impulsar un proyecto de superación y desarrollo en el marco de la estructura estatal.

AUTONOMIA Y LA CONSTITUCION:

El Art. 1.- De la Constitución Política del Estado, al referirse a la forma de

Estado de Gobierno, dispone que "El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada".

Esta norma define con claridad meridiana el carácter unitario de nuestro territorio, aspecto que deberá ser defendido en toda su extensión, por los afanes autonomistas mal entendidos que podrían revocar un nuevo cuarteamiento de la República como en 1.859, asunto que puede parecer aventurado, pero que con seguridad es alentado por ciertas posiciones ultristas que desean ver realizado el lema "Por Guayaquil Independiente" que consta en el escudo de esa Ciudad.

La disposición constitucional referida se encuentra reforzada y adquiere forma concreta en el Art. 224 donde se establece que el territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales, indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley".

Este esquema de división mantiene la tradición ecuatoriana, siendo indispensable entrar a debatir sobre la cove-

niencia de mantener esta estructura con la actual delimitación territorial, ya que la misma fue correspondiente con las necesidades del Ecuador de fines del siglo pasado pero que en muchos sectores de la Costa y Sierra pero en la actualidad constituye un verdadero freno para su desarrollo y debe ser reformulado en el contexto de las condiciones actuales dadas por el progreso vial, las nuevas tendencias productivas y los procesos migratorios realizados, conforme se han venido efectuando con la división territorial de la Región Amazónica.

LA DESCENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION

Tradicionalmente el desarrollo capitalista ha suscitado el impulso de una región o ciudad en detrimento de otras, las luchas políticas regionales han sido en la mayoría de los casos motivadas por los intereses disímiles de cada sector, pero que intencionalmente se han buscado explicación en motivaciones de orden cultural o social. Leonardo Espinosa manifiesta que "las relaciones centro-periferia como expresiones asimétricas del poder político y económico concentrado en áreas metropolitanas en detrimento de los territorios y sociedades satelizadas, son parámetros en los que se desenvuelve el desarrollo capitalista desigual y combinado, tanto a nivel mundial como nacional".

Esta realidad ha ido marcando la esencia del desarrollo político y administrativo del país, hasta llegar a la situación actual, en un proceso dominado por las ambiciones hegemónicas de los grupos económicos dominantes, en el afán de disponer el instrumento estatal para sus particulares fines, regionalismo que se agudiza cada vez que la crisis golpea sus intereses económicos, dándose en la práctica un desarrollo bicéfalo, por una parte el poder económico concentrado en Guayaquil y el poder político centralista de Quito.

La separación del poder económico y político, teóricamente inconveniente, ha suscitado una lucha sostenida y contradictoria por superar esa diferencia, pero al mismo tiempo entrampada en la necesidad de mantener la unidad e identidad nacional, ha dado lugar a una serie de propuestas como la descentralización, la desconcentración y la autonomía, examinemos brevemente el alcance jurídico de estos conceptos.

DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y AUTONOMIA

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, publicada en el Registro oficial No. 169 del miércoles 8 de Octubre de 1999, es una buena Ley, es la primera que trata de manera concreta y efectiva estos temas y

abre el camino expedito para una acción efectiva que permita al Estado, manteniendo la identidad territorial, asumir con mayor agilidad y eficiencia la administración de sus recursos y la prestación de los servicios adecuados a las exigencias de la vida moderna.

Los principales conceptos son:

DESCENTRALIZACION: Es la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la función ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

La descentralización del Estado se sustentará en los principios de la autonomía, progresividad, eficiencia, agilidad, participación en la gestión pública y solidaridad social.

DESCONCENTRACION: Es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, pro-

vinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.

PARTICIPACION SOCIAL: Es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos.

Como podemos ver, con este instrumento jurídico el país tiene en sus manos los mecanismos para impulsar un desarrollo armónico que rompa la estructura bicentralista, y propiciar que cada sector administre de un modo más expedito sus recursos, conociendo la realidad en que se desenvuelve, sin perder la perspectiva de país, pero la falta del respectivo reglamento ha hecho que se haga realidad este mandato de los cuales son responsables, las esferas gubernamentales, la escasa visión del ejecutivo y los propios intereses hegemónicos de Quito y Guayaquil.

Adicionalmente la referida ley de Descentralización prevé la creación del Comité Permanente de Desarrollo Provincial como el órgano orientador y coordinador del desarrollo provincial, conformada con representación del régimen seccional autónomo y del régimen dependiente del ejecutivo, a los que se sumarán representantes de los sectores campesino, produc-

tivo y académico, buscando la efectiva conjunción de los distintos copartícipes del desarrollo de cada localidad, buscando posibilitar el mejor empleo de los recursos económicos, administrativos, materiales y humanos en la realización de la obra pública y en la prestación de los servicios básicos que exige cada comunidad.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

La importancia jurídica de la ley que consagra la descentralización, la desconcentración y la participación social se evidencia en la nueva Constitución que la recoge como principios organizativos del Estado, así el Art. 225 se dispone que: "El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza".

A renglón seguido el Art. 226 establece que "Las competencias del gobierno central podrán centralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan".

DESCENTRALIZACION Y RECURSOS ECONOMICOS

Para reforzar estos principios se determina que tratándose de la descentralización no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias, vale decir que el Estado tiene que dar las facilidades económicas concretas para que este proceso no quede en mero enunciado y pase a ser una realidad tangible.

DESCENTRALIZACION OBLIGATORIA

La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla, esta disposición evidencia la dualidad del problema descentralizador, por una parte que el consejo provincial o concejo municipal soliciten la descentralización de funciones, equivale a decir que se deben superar previamente las dificultades administrativas y técnicas para que la entidad se sienta en capacidad de asumir nuevas funciones.

Durante los dos años de vigencia de la ley prácticamente no ha operado la descentralización porque las entidades involucradas en este proceso no han hecho evidente su intención de asumir nuevas funciones aparte de las que tradicionalmente han

asumido, por lo que el principio hasta el momento ha quedado en mero enunciado.

Pero no es asunto sólo de intentarlo, sino de tener capacidad operativa para hacerlo, es decir que si no se cuenta con la infraestructura técnica y material para ello, no se podrá ejecutar este proceso, habida cuenta que los gobiernos, al estructurar la proforma presupuestaria, han procedido a diferir la efectiva aplicación de la participación de las entidades del poder seccional autónomo en el 15% del presupuesto del gobierno central, conforme lo dispone la ley de descentralización volviendo inviable en la práctica cumplir con este mandato legal.

AUTONOMIA.

Conforme hemos señalado la autonomía es una instrucción jurídica muy antigua, con una larga trayectoria y efectiva aplicación. Tradicionalmente en nuestra legislación las entidades depositarias del poder seccional autónomo son los Consejos Provinciales y los Concejos Cantonales, hecho confirmado por el Art. 228 de la Constitución de la República, poder que se ha ampliado a las Juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, lo que ciertamente es novedoso y permite concretar las ancestrales aspiraciones de estos

pueblos, que con identidad racial, cultural, lengua y tradiciones propias, tiene pleno derecho de manejarse de una manera autónoma.

Para el uso de las facultades concedidas por los diferentes cuerpos legales, los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. Así lo dispone la Ley de Régimen Provincial en el Art. 1: "El Consejo Provincial es una institución de derecho público, goza de autonomía y representa a la provincia". Igualmente el Art. 1.- de la Ley de Régimen Municipal dispone que "El municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado".

Ambas disposiciones legales hacen efectivo y definen el carácter de la autonomía para los entes del poder seccional, limitada por el orden jurídico general del Estado.

LA AUTONOMIA DE GUAYAS

PROCEDIMIENTO LEGAL DE LA CONSULTA:

La consulta popular resuelta por el Consejo Provincial del Guayas es plenamente legal de conformidad con el Art. 106

de la Constitución de la República, la que es viable cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, hecho que debe ser resuelto por los organismos de régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, consulta popular limitada a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción popular.

Este derecho creado en la nueva constitución es la respuesta legal a la exigencia social de la descentralización y a la posibilidad de que cada circunscripción territorial pueda ir creando los instrumentos que canalicen autónomamente sus sueños y aspiraciones.

El Art. 107 del mismo cuerpo legal establece que la convocatoria a la consulta popular la hará el Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley.

PREGUNTAS DE LA CONSULTA SOBRE LA AUTONOMIA DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS

La convocatoria a consulta popular sobre las autonomías de la provincia del Guayas ha sido legalmente realizada, mediante publicación en el diario EL UNI-

VERSO, del miércoles 8 de diciembre de 1999, para el domingo 23 de enero del año 2000, por orden del Tribunal Electoral del Guayas, en base a la resolución del Consejo provincial del Guayas del 15 de Noviembre de 1999, al amparo de lo dispuesto en los artículos 106 y 107 de la Constitución, en la cual los compatriotas de la provincia del Guayas deberán responder a las siguientes preguntas:

PRIMERA PREGUNTA

1.- AUTONOMIA PARA GUAYAS

“Dispongo que se establezca la AUTONOMIA DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS, manteniendo el carácter unitario del Estado...”

Con esta pregunta se pretende que la provincia del Guayas sea:

- a) Titular permanente e insustituible de un régimen político, administrativo, económico y fiscal que estimule y consolide su desarrollo;
- b) El régimen autonómico del Guayas, será solidario con las demás Provincias y con el País;
- c) Que siga aportando con parte de las rentas generadas en Guayas para el cabal funcionamiento de un Estado

eficiente y el desarrollo de las provincias que no pueden lograrlo con sus propias rentas;

- d) Se dispone que el Congreso Nacional y el Presidente de la República reformen la Constitución Política, cumpliendo con el procedimiento establecido para el efecto en la Constitución.

La alternativa es estar en contra de la autonomía de la Provincia del Guayas. Del modo como esta estructurada la pregunta y desde ya se da por descontado el apoyo masivo a la primera pregunta.

SEGUNDA PREGUNTA:

GUAYAS CON MAS SERVICIOS.-

- a) Dispongo que una cantidad equivalente a la mitad de la recaudación de los ingresos del Fisco que se generen en la Provincia del Guayas, se destine a financiar las transferencias de competencias y responsabilidades por parte del Gobierno Central al Consejo Provincial del Guayas y a las Municipalidades de la Provincia del Guayas, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 226 de la Constitución Política de la República’.

TERCERA PREGUNTA:

“Dispongo que los recursos financieros que constitucional y legalmente corresponden -y correspondan en el futuro- a la provincia del Guayas, como asignación estatal sean acreditadas y entregadas a las Municipalidades de los Cantones de la Provincia del Guayas y al Consejo Provincial del Guayas a través de:

- a) un sistema de acreditación inmediata y simultánea con la recaudación u obtención de dichos recursos financieros por parte del Estado.
- b) Cualquier forma de incumplimiento a esta disposición causará la destitución del funcionario o funcionarios responsables.

Estas cantidades se descontarán de los valores mencionados en la letra a) de la alternativa anterior.

B) Estoy de acuerdo con que se mantenga el actual sistema centralizado e ineficaz, que ocasiona recortes y tardanza, que perjudica a los organismos seccionales de la Provincia del Guayas”.

CUARTA PREGUNTA:

- “a) Guayas con oficinas públicas con dinero y capacidad para actuar.-

Dispongo que todos los Organos e Instituciones de la Provincia del Guayas, dependientes de la Función Ejecutiva, de los Organismos de Control y demás instituciones del Estado, autónomas o no, tengan obligatoriamente en el ámbito provincial, las mismas competencias y capacidad operativa de los órganos e instituciones centrales de los cuales dependen. Los recursos suficientes para ejercer tales funciones deben ser acreditados en forma inmediata y simultánea a su obtención.

b) Guayas con oficinas públicas sin dinero, ni capacidad para actuar.

- Estoy de acuerdo con que se mantenga, respecto de la provincia del Guayas el actual sistema ineficaz y concentrado de administración”.

No es necesario forzar el análisis para dar por descontado de que la consulta será un éxito total para sus promotores, los que esperan en este proceso consolidar sus propósitos hegemónicos, como tampoco nada raro sería que si cambia la dirección política del país y si ellos logran imponer un Presidente de su gusto, la autonomía pasará a ser un asunto de segundo orden, lo que sería una verdadera burla, aspecto que no puede ni debe ser aceptada por nadie.

Es seguro que el pueblo guayasense dará su pronunciamiento afirmativo a las preguntas, luego de lo cual el país se verá

avocado en un proceso de debate impostergable a fin de afinar los mecanismos legales que permitan concretar el proceso de autonomía, ya que este requerirá de una reforma constitucional que permita consolidar el sistema, y al mismo tiempo abrirá similares oportunidades a las demás regiones del país, a fin de evitar que este proceso signifique en la práctica un cuarteamiento de la unidad ecuatoriana, y se pueda efectivamente someter la gestión autonómica a los objetivos e intereses nacionales, ya que la autonomía debe ser implementada como un proceso que rompa la hegemonía Guayaquil-Quito y posibilite el desarrollo homogéneo de todos los sectores de la patria.

GOBIERNO NACIONAL: PLANTEAMIENTOS ALTERNATIVOS

Asustado por la fuerza de la presión guayaquileña, el gobierno de Jamil Mahuad manifestó que “ la descentralización es un proceso irreversible, necesario y conveniente para el país”, y “...abogó por la búsqueda de un cambio audaz, importante, grande, responsable y serio, basado en la realidad geográfica, económica y poblacional del Ecuador”. Luego procedió a nombrar cuatro subcomisiones, cuya responsabilidad es la de formular en el plazo de cuarenta y cinco días, a partir del 3 de diciembre de 1999, las propuestas concretas para hacer efectiva la descentralización, la desconcentración y la participación po-

pular. Dichas comisiones se han estructurado de la siguiente manera:

COMISION UNO: POLITICO, TERRITORIAL DE LA REPRESENTACION Y PARTICIPACION.

Formulará la propuesta de nuevo reordenamiento territorial y la división político-administrativa del país y la representación y participación popular.

COMISION DOS: ECONOMICO Y FISCAL.

Es la encargada de formular la propuesta de descentralización fiscal, en donde se incluya criterios y mecanismos para la transferencia, administración, recaudación, redistribución de recursos financieros, que acompañará a las transferencias y operaciones de competencias y atribuciones.

COMISION TRES: ADMINISTRATIVO Y DE COMPETENCIAS.

Preparará los planteamientos sobre la gestión de competencias, atribuciones, funciones, recursos.

COMISION CUATRO: PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL REGIMEN SECCIONAL Y AUTONOMO.

Para integrar los regímenes provinciales, municipales, especiales y cir-

cunscripciones territoriales, con los procesos de descentralización política administrativa y fiscal y de autonomías. Elaborar el Proyecto de reformas a las leyes de Régimen Municipal y Provincial que proponga mayor capacidad de acción de los gobiernos seccionales.

Estas comisiones que deben efectuar sus propuestas en base a un modelo organizativo que respete el concepto unitario del país, acogiendo el esquema de organización territorial determinado por la Constitución fundado en la nación, provincia, cantón y parroquia y los tres niveles de gobierno: nacional, provincial, y cantonal, según lo manifestado por el Presidente de la República.

CONCLUSIONES:

- La lucha por la autonomía es anterior al Estado y mantiene el principio de independencia y toma de decisiones por los actores directamente involucrados en la realidad económica, política y social de la sección territorial en la que viven.
- La Ley de Descentralización y Participación social contiene elementos positivos para impulsar una gestión administrativa más eficiente.
- La falta de voluntad política de los gobiernos ha impedido que dicha

ley rinda los frutos esperados y sólo la presión popular ha obligado a buscar los mecanismos concretos para la referida ley se haga realidad.

El Ecuador exige un plan de descentralización y desconcentración que garantice la prestación óptima de los servicios públicos, que transfiera en forma suficiente y oportuna los recursos necesarios para el desarrollo de todas las regiones del país.

Es necesario una nueva división territorial acorde a la nueva realidad histórica y a las exigencias del desarrollo nacional.

La autonomía por sí misma no es mala, los cuestionamientos se orientan a la utilización política interesada de la oligarquía para mantener sus propósitos de consolidación del dominio económico del país.

El Guayas no puede sentirse una provincia abandonada, todo lo contrario, al amparo de las autonomías ha sido la mayor beneficiaria en la asignación de recursos económicos estatales, contando con la mayor cantidad de entidades autónomas propias, muchas de las cuales se nutren de recursos y rentas provenientes de todo el país.

SOBRE BANCOS Y BANQUEROS, CON SUS RELEVANTES SERVICIOS AL PAIS....

Alberto Acosta¹
10 de enero del 2000

"¡En cuerda pública, descalzos y con la cabeza mondada, debían ser paseados por las calles esos malvados que amasan su fortuna con las preocupaciones y los odios de los pueblos! Banqueros no: bandidos!"

*José Martí, carta enviada al director del diario argentino
La Nación, en agosto 1885.*

Desde hace rato se oía venir la crisis. El sistema tronaba. Hasta que los sucesivos tropezones de bancos y financieras nos confirmaron que no estábamos frente a hechos aislados, como insistían los voceros gubernamentales y bancarios⁴⁴. El sistema financiero saltó en pedazos y el Estado fue obli-

gado a actuar -como en tantas otras ocasiones- como empresa de reparaciones, asumiendo uno tras otro el control de los bancos con mayores problemas, así como el grueso del salvataje financiero. El saldo de esta crisis dejó un sistema financiero debilitado, que agravó la depresión y exacerbó

1 Economista. Conseultor del ILDIS (FES). Una versión de este artículo, con el título "Tribulaciones del sistema bancario ecuatoriano", fue entregada en noviembre de 1999 para su publicación en la Revista de las Fuerzas Armadas del Ecuador.

2 Lo que inicialmente se creía era un problema exclusivo de algunas financieras -Finansa, Nafinsa, Irandina, Cavalgsa, Investfin-Valorfinsa, Churinsa, entre muchas otras-, terminó por aflorar en el sistema bancario. Desde que María Albán publicó uno de sus trabajos de investigación periodística más contundentes -"Las financieras - El atraco del siglo" (1993)- a la fecha se ha ahondado la aritmética del poder total, en la cual muchos banqueros suman el despilfarro con el cinismo en un sinfín de prácticas corruptas, utilizando su opulencia económica para influir en la vida política nacional y asegurar su impunidad.

la inflación. Y, además, constituye una nueva demostración de la ineficiencia del sector privado monopolístico.....

Entretelones del problema bancario

Para graficar la profundidad de la crisis bancaria, tengamos presente que cinco de los siete bancos más grandes: Progreso, Filanbanco, Pacífico, Popular y La Previsora, cada uno con más del 5% del total de activos y del patrimonio, registraron una quiebra técnica, que provocó la intervención del Estado, a través de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) o del propio Banco Central del Ecuador. Los tres últimos bancos de dicha lista pasaron a la postre a la AGD a pesar de que el Estado luego de las auditorías les inyectó más recursos, concretamente créditos subordinados por 148 millones de dólares en agosto de 1999³. Sin embargo, la cuestión no radica exclusivamente y aisladamente en el sistema financiero, concretamente en las entidades intervenidas por el Estado o en las que han cerrado definitivamente sus puertas. Las quiebras forman parte de una cadena de dificultades sistémicas.

Los bancos, especialmente desde 1992, lucraron a lo grande de la política económica. Una política que aupó la actividad financiera sobre la productiva, y que además instauró una serie de opciones de lucro adicional, como los bonos del Estado, adobados con escudos fiscales que les ahorran el pago del impuesto a la renta a los bancos que compraban dichos papeles. Igualmente, los bancos hicieron fortunas con el diferencial de las tasas de interés y hasta con la especulación bancaria, especialmente al finalizar el año 1999, y empezar el 2000. Cuando surgieron los primeros problemas, recibieron cuantiosos créditos de liquidez y subordinados. Y posteriormente, cuando la crisis les ahogó, recurrieron nuevamente a la ayuda estatal, tal como lo hicieron en otras ocasiones, mencionemos dos de los subsidios mayores para la banca: la "sucretización" (1983-85) y la compra de cuentas especiales en divisas, una modalidad de canje de deuda externa por capital (1986-88). Además en la actualidad, los bancos sobreviven por la arbitraria y confiscatoria incautación de los depósitos de sus clientes⁴.

3 Una pequeña fracción de estos recursos recibió COFIEC, otro banco pequeño en problemas y que al parecer los ha superado con una recapitalización.

4 Un segundo capítulo del más reciente salvataje bancario fue consagrado con el congelamiento del tipo de cambio: 25 mil sucres por sucre dólar, paso previo para la dolarización, luego de haber licuado literalmente los depósitos congelados desde marzo de 1999. Esta decisión se completó con un proceso muy lento de descongelamiento de dichos depósitos, que beneficia inicialmente a quienes tienen depósitos de hasta 4 mil dólares (100 millones de sucres), cantidad que refleja una pérdida monstruosa si la comparamos con los 8 mil dólares que representaba esa suma en sucres a la fecha de su incautación.

Desde julio de 1998 a diciembre de 1999, el sistema bancario habrá recibido más de 2.000 millones de dólares en forma de préstamos de liquidez y de créditos subordinados; en total una cifra que casi duplica la Reserva Monetaria Internacional y que supera el 15% del PIB en 1999⁵. Hasta la fecha 16 entidades grandes y pequeñas han sido intervenidas por el Estado⁶. Este controla el 59% de los activos, el 60% de los pasivos y más del 70% del patrimonio del sistema financiero, como resultado de un proceso complejo, en el cual el tratamiento de cada caso ha variado de acuerdo a las circunstancias y a los compadrazgos en esferas gubernamentales: la crisis de cada banco marca, entonces, su propia solución.....

Así, por ejemplo, a los propietarios de Filanbanco, luego de haber recibido un apoyo superior a 700 millones de dólares, se les facilitó su "huída"⁷ sin obligarles a entregar las garantías correspondientes⁸, situación similar se dió con el Banco Popular⁹, mientras que en los casos del Banco la Previsora¹⁰ y el Banco del Pacífico se les "fusionó" con bancos estatizados anteriormente: Filanbanco y Banco Continental, respectivamente; estos megabancos aglutinan más del 30% de los activos, más del 26% de los pasivos y más del 53% del patrimonio de todo el sistema.

Reconozcamos, en este punto, que en la mayoría de los bancos la ayuda estatal no impulsó aún un proceso de recupera-

5 Según el Banco Central el PIB habría sido de 13.681 millones de dólares

6 Continental, marzo de 1995; Solbanco, abril de 1998 (cerrado); Préstamos, agosto de 1998 (cerrado); Filanbanco, diciembre de 1998; Tungurahua, diciembre de 1998 (cerrado); Filancorp, enero de 1999 (cerrado); Finagro, enero de 1999 (cerrado); Azuay, enero de 1999; Occidente, marzo de 1999 (cerrado); Progreso, marzo de 1999 (cerrado); Bancomex, abril de 1999 (cerrado); de Crédito, julio de 1999 (cerrado); Bancounión, julio de 1999 (cerrado); Popular, septiembre de 1999; Previsora, octubre de 1999; Pacífico, octubre de 1999.....

7 A favor de la impunidad habla el hecho de que los más importantes banqueros encauzados están prófugos (los hermanos Ortega, Roberto Isaías, Alejandro Peñafiel, Nicolás Landés) y apenas uno está detenido, Fernando Aspiazú, pero no por delitos vinculados directamente a sus actividades bancarias...

8 Al mismo tiempo que entregaba el banco al Estado, los dueños de Filanbanco inauguraban una cervecería (Biela) avaluada en 80 millones de dólares y vendían el National Republic Bank en Miami en unos 430 millones de dólares, en el cual tenía más del 50% de las acciones. Roberto Isaías, principal dueño de este grupo financiero, concentró en sus manos medios de comunicación, camarónicas, aseguradoras, inmobiliarias, importadoras y exportadoras, mineras, bananeras... Este personaje también financió la campaña electoral de Mahuad y fue uno de los puntales en el gobierno de Abdalá Bucaram.

9 La caída de este banco sorprendió a muchos, pues estaba considerada entre las entidades sólidas. Sin embargo, el mal manejo de sus operaciones *Off shore*, que provocaron graves complicaciones en Bogotá y Miami, habría acelerado su debilitamiento.

10 Su presidente ejecutivo, Alvaro Guerrero, en el momento de la "fusión" estatal, era el máximo personero del Consejo Nacional de Modernización (CONAM). Con esta operación se afectó a un número importante de accionistas pequeños pues perdieron toda su participación, sin siquiera haberles consultado previamente sobre el tema.

ción. Es más, en algunos casos, como bien sabemos, el debilitamiento de la entidad intervenida o simplemente apoyada por el Estado fue persistente, la sociedad absorbió pérdidas cuantiosas, pero el banquero logró ponerse él y sus pertenencias a buen recaudo.

Adicionalmente, la deficiencia patrimonial de las entidades bancarias es enorme. Se ha estimado que separaría por lo menos los 1.600 millones de dólares. El sistema bancario no tiene solvencia para cubrir los depósitos y acreencias de sus clientes. Realidad preocupante en tanto el patrimonio de toda la banca no debe llegar a los 800 millones de dólares, quizás menos como consecuencia también del masivo proceso devaluatorio en el cambio del año. Este saneamiento, según las primeras estimaciones. Se reflejará en las cuentas fiscales de los próximos 15 años, a partir del año 2000, con un peso anual que arranca con 240 millones de dólares en este año. El peso total del salvataje, de acuerdo a diferentes estimaciones, podría fluctuar entre 2 y 5 mil millones de dólares; en cualquier caso, demasiado dinero para un país subdesarrollado.

Como consecuencia de lo expuesto es fácil concluir que el problema bancario no es solo consecuencia de la grave crisis económica que atraviesa el Ecuador. El propio salvataje de la banca se ha transformado, a su vez, en causa de la crisis económica. La presión inflacionaria y la estam-

pida del tipo de cambio, se explican por los multimillonarios recursos inyectados a la banca: la emisión en noviembre de 1999 llegó a un 143%, cuando estaba programada en 75%. En este escenario es hasta comprensible la estampida del dólar, que de julio de 1998 a enero del 2000 experimentó una devaluación cercana al 300%, al pasar de 5.400 sucres a 25.000 sucres por dólar, sólo en 1999 la devaluación habría sido de 175%.

La conclusión es angustiosa, a los bancos que trabajaban en gran medida con plata de los clientes y del Estado, en un ambiente macroeconómico favorable para los negocios financieros, ahora se les salvó con el dinero del mismo Estado y de los mismos clientes.

El país secuestrado por un banquero

Cada uno de los casos registrados en esta costosa historia ofrece material para un análisis particular. Desde que en 1996 el gobierno favoreció a los propietarios del Banco Continental hasta los casos más sonados y gordos -Filanbanco, Banco del Progreso, Banco del Pacífico, La Previsora, Banco Popular-, el proceso ha estado plagado de escándalos, corrupción y repetidas demostraciones de debilidad del sistema. Y hemos visto, incluso, a los pájaros disparando contra las escopetas... tal como acontece en el proceso iniciado por el mismísimo presidente de la Corte Suprema de Justicia en contra de la directora del Servicio de

Rentas Internas por haber enjuiciado a Fernando Aspiazu, dueño del Banco del Progreso. Este personaje fue detenido justamente por la retención ilegal de casi 8 millones de dólares por el cobro del 1% del impuesto a la circulación de capitales¹¹; autocabeza que se hizo extensivo a los miembros de Gobierno y Defensa, quienes, en cumplimiento de disposiciones legales, frente a un delito flagrante, dispusieron la detención del mencionado banquero.

La línea de defensa del máximo personero del Banco del Progreso es múltiple. Al parecer respaldado por la contribución electoral que hiciera al candidato Jamil Mahuad -3,1 millones de dólares-¹², este banquero consiguió del gobierno la declaración del feriado bancario el lunes 8 de marzo de 1999, con el fin de proteger a su banco¹³. Feriado que desató la fase más aguda de la crisis bancaria y que encontró

su consecuencia inevitable en la incautación que, por lo demás, no sirvieron para salvar el Banco de Progreso, cuyo dueño, en forma arbitraria, cerró las puertas de su entidad financiera el lunes 22 de marzo de 1999, para luego, apoyado por sus medios de comunicación, movilizar a una significativa multitud en la ciudad de Guayaquil, incluido su alcalde, el Ingeniero León Febres Cordero, en busca de respaldo regional ante lo que él consideraba un abuso del centralismo y de la banca serrana. Para salvar su banco, Aspiazu no dudó en exacerbar las pasiones regionalistas, las cuales también han jugado un papel significativo en esta crisis.

En este ambiente, Aspiazu se protegió con fideicomisos nacionales e internacionales. Jugó con sutilezas legales para cuidar sus propiedades, haciendo creer a sus clientes que con fideicomisos iba a

11 Este banco debe también unos 10 millones de dólares a Petrocomercial, por concepto de combustibles cobrados a las comercializadoras por esta filial del ente estatal, Petroecuador, recursos que fueron depositados en el Banco del Progreso.

12 Es conocido que muchos presidentes han llegado al Poder político en contubernio con el Poder económico. Una y otra vez, los grupos dominantes, en muchas ocasiones encabezados por los banqueros, controlaron el Poder político por mano ajena, siendo uno de los primeros casos más notables el de Francisco Urbina Jado a principios del siglo XX. En 1998, junto a Aspiazu, que habría financiado el 27% de la campaña de Mahuad y que representaba los intereses de una empresa como Emelec, afectada por una compleja relación morosa con el Estado desde 1985, asoman otros banqueros de peso: Fidel Egas, Danilo Carrera, Guillermo Lasso, Roberto Isaías, Medardo Cevallos Balda... Esta vinculación bancaria luego se hizo evidente en los nombramientos de connotados banqueros en importantes puestos del gobierno de Mahuad -Guillermo Lasso (gobernador y después superministro de Economía), Alvaro Guerrero (presidente del CONAM), Medardo Cevallos Balda (embajador en México) entre muchos otros- y de influyentes directivos de la Asociación de Bancos Privados- Ana Lucía Armijos (ministra de Gobierno y de Finanzas, actualmente embajadora en España), Carlos Larreátegui (superministro de Desarrollo Social).

13 El plan para un congelamiento de los depósitos, sugerido por personeros de la Fundación Mediterráneo de Argentina, de conformidad con concededores del tema, se habría decidido inicialmente en octubre de 1998, destinado a proteger al Filanbanco.

garantizar el pago de las deudas al Banco Central y la devolución de los depósitos. A renglón seguido, mientras organizaba una millonaria y festiva campaña para capitalizar sus banco (atrayendo en especial a clientes que tenían sus depósitos congelados), desató una amplia ofensiva legal en varios frentes, la cual se inició con un "autojuicio" para sindicar a dos expresidentes de la República y a varios comunicadores sociales quiteños; con este juicio -patojo por sus cuatro costados y que terminó por la declaratoria de nulidad- Aspiazu buscaba esterilizar cualquier otra iniciativa judicial. Ante el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo Aspiazu demandó la anulación de los efectos de las resoluciones de la Junta Bancaria y de la AGD, que atañen al proceso de reestructuración y el posterior saneamiento de su banco. Tampoco se libró de esta andana jurídica la auditoría internacional Deloitte & Touche, que descubrió los mayores delitos que habría cometido Aspiazu y que volvieron inviable a su banco: Patrimonio negativo de 768 millones de dólares, exceso en los créditos vinculados - inclusive entregados a más de 300 empresas fantasma- por 490 millones de dólares, de los 25 mayores clientes 17 fueron consi-

derados como vinculados y en su mayoría con calificación deficiente, 90% de los créditos sin respaldo suficiente, balances irreales que incluían en la cifra de liquidez 2,5 mil millones de sucres que debían ser pagados como intereses al Banco Central, depósitos sin registros en el Progreso Limited por 442 millones de dólares (¿inclusive 169 millones de dólares en Bonos Brady?), fideicomiso por 40 millones de dólares en empresas que deben más de lo que valen, propuesta de capitalización con certificados fiduciarios sin recursos en efectivo por 570 millones de dólares... a la postre su banco necesitaba para capitalizarse 873 millones de dólares, equivalentes a las dos terceras partes de la RMI, a 4% del PIB mucho más de lo requerido para cerrar la brecha fiscal...

Aspiazu, quién, además en tanto dueño de Emelec, inició un procedimiento judicial ante la Corte Federal de Washington, contra el gobierno ecuatoriano, solicitando se ordene el pago de casi 966 millones de dólares por concepto de capital, intereses y perjuicios, pues el Estado ecuatoriano no habría cumplido con los términos del contrato de concesión de Emelec¹⁴

14 Emelec, empresa eléctrica constituida por capitales estadounidenses, contando con una serie de beneficios municipales, se instaló en Guayaquil en 1925. Posteriormente, durante la dictadura militar en 1965, se aseguró un contrato de concesión por 20 años en el cual el Estado le garantizaba utilidades mínimas pagaderas en dólares de 9,5% sobre sus activos fijos; esto explicaría la gran rentabilidad de esta empresa y también su ineficiencia: el "consumo negro" de electricidad en Guayaquil, sin que le represente preocupación o pérdida alguna a la administración de dicha empresa, se ha estimado en un 28% del consumo total, con seguridad el mayor índice de ineficiencia de toda América latina. Esta empresa, al contar con inversiones norteamericanas, siempre contó con el respaldo abierto de la Embajada de los Estados Unidos. Aspiazu, que recién hace una década compró una parte importante del paquete accionario de Emelec, en realidad, defiende, esta "fábrica de hacer billetes", tanto como su banco.

y porque no se habría respetado los sucesivos laudos arbitrales con los cuales se intenta, desde 1985, dar por finiquitad dicho contrato. En el ambiente, mientras se ventilaba la intervención en el Banco del Progreso, Aspiazu dejó flotar la posibilidad (imposible) de que con la venta de Emelec se habría capitalizado el Banco. Por otra parte, ha manipulado el tema eléctrico para respaldar la tesis del centralismo y proteger Emelec. Adicionalmente, Aspiazu, a través de su esposa, presentó una denuncia por una supuesta violación de sus derechos humanos fundamentales ante la Organización de Estados Americanos (OEA), pues considera su detención como un secuestro... En total existe una veintena de causas jurídicas alrededor de Aspiazu, a favor y en contra. Dentro de esta nube de procesos judiciales, este banquero, desde la cárcel, inició un juicio en contra del propio manejo de recursos que él les entregara como apoyo a su campaña electoral. Y como poner broche de oro, también ha refrescado una serie de acusaciones en contra de altos oficiales de las Fuerzas Armadas por un supuesto negociado de armas argentinas durante el conflicto del Cenepa.

Este parece uno de aquellos casos que dan la razón al dramaturgo alemán, Bertold Brecht, quien decía desconocer qué es más inmoral, si asaltar un banco o simplemente administrarlo...

Raíces profundas de la crisis

Para comprender mejor la crisis financiera precisamos estudiar el entorno económico. El país vive una hora extremadamente difícil, no solo circunscrita al ámbito económico. El modelo neoliberal, aplicado de manera tortuosa en los últimos 17 años, hace agua¹⁵. Y los repetidos intentos gubernamentales para salvarlo con nuevos ajustes, han desembocado en severos tropezones por la protesta de amplios sectores de la sociedad. Con lo cual, ante la ausencia de una alternativa con capacidad política para sustituir al neoliberalismo - en tanto eje dominante-, no sorprendente que el Ecuador experimente una situación compleja, caracterizada por una serie de factores conyunturales que exacerbaban los ancestrales problemas del subdesarrollo¹⁶ y que se han agudizado con el continuismo de las políticas de inspiración neoliberal; fac-

15 Con la dolarización se busca acelerar el paso de las reformas estructurales para ahondar el modelo neoliberal.

16 Aquí vale puntualizar algunos de los aspectos más sobresalientes, mutuamente interrelacionados: la debilidad del mercado interno, provocada especialmente por las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza, con una creciente pobreza de las masas confrontada con una mayor concentración del ingreso y los activos en pocas manos; la presencia de sistemas de producción atrasados que caracterizan la heterogeneidad estructural del aparato productivo; los escasos encadenamientos productivos y sectoriales, en particular de las actividades de exportación con el resto de la economía; la carencia de una adecuada integración entre las diversas regiones de cada país; la existencia de mercados débiles, caracterizados por estructuras oligopólicas y hasta monopólicas; el mal manejo administrativo del Estado y una marcada arbitrariedad burocrática; las masivas ineficiencias del sector privado y sus prácticas rentísticas; la corrupción generalizada en toda la sociedad, tanto en el sector público como en el privado.

tores que, por cierto, inciden en la crisis del sistema financiero.

Entre las razones de orden coyuntural exógenas destacamos los estragos del fenómeno de El Niño, con efectos negativos en aquellos bancos más expuestos en la Costa; los diversos efectos que provocó y provoca todavía la crisis económica internacional, que golpeó especialmente a la banca más relacionada con actividades de comercio exterior y a todo el sistema por el cierre de las líneas internacionales de crédito; la aparatosa caída del precio del petróleo en el mercado mundial durante 1998, situación que encontró una salida fiscal fácil e irresponsable con la colocación de bonos del Estado en el mercado local y aún internacional. Y, por supuesto, el sistema financiero también fue impactado duramente por el desgobierno acumulado en los últimos años, esta sí una razón endógena.

Sin embargo, para entender la crisis financiera hay que desentrañar los alcances de la propia política económica, motivada por los reclamos de apertura y liberalización a ultranza. A contrapelo de aquellas visiones de que no se habría procesado el ajuste neoliberal en el Ecuador, su economía, como la de otros países de la región, ha sido ajustada una y otra vez. y, al tiempo que se ha abierto y liberalizado gran parte de sus actividades económicas, el país ha consolidado su tradicional papel primario-exportador, en el cual predominan aquellas explotaciones de elevada renta diferencial, que ofrece la naturaleza, más que aquellas

impulsadas por el esfuerzo de sus habitantes.

Recordemos que en el Ecuador desde principios de los años ochenta y con diversos grados de coherencia e intensidad, se adoptó una concepción de inspiración fondomonetarista, con el cual se buscó y se busca aún- recuperar los equilibrios macroeconómicos, suponiendo que, desde su estabilización se podrá retomar en forma espontánea la senda del crecimiento y la distribución de los ingresos. Todo ello sustentó un manejo que, en nombre de "la" ciencia económica, condujo a la aceptación de una lógica que ajusta al país de cuerdo a las necesidades del capitalismo mundializado y lo desajusta en términos de lo que pudo haber sido un desarrollo nacional más equilibrado. El conocimiento de esta lógica -la neoliberal- nos permitirá comprender de mejor manera los resultados de estos largos años de sucesivos y acumulativos ajustes y desajustes.

A más de los desajustes provocados por la lógica aperturista y liberalizante a ultranza, merece ser resaltada la estrategia estabilizadora seguida en los últimos años. En especial el factor antiinflacionario del manejo económico -seguido invariablemente por todos los gobiernos desde 1992- tuvo su eje en el rezago cambiario (dólar relativamente barato), sostenido con un elevado e inestable costo del dinero (tasas de interés activas muy elevadas y volátiles) y la apertura comercial, acompañado de un debilitamiento sistemático del Estado y sus empresas.

Desde esta perspectiva podemos avisorar el origen de la presente crisis del sistema financiero, gestada en el gobierno de Sixto Durán Ballén /Alberto Dahik, a raíz de un manejo macroeconómico miope. Situación que se agravó más por la aprobación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero y la Ley de Mercado de Valores, así como por otras reformas legales¹⁷, con las cuales se introdujo el libertinaje en el sector a cuenta de poner a tono el sistema financiero con las exigencias de la "globalización". El libertinaje en mención se exacerbó por la reducción de la capacidad de control y hasta por la complicidad de autoridades de la Superintendencia de Bancos¹⁸.

Son varias las herencias de la política neoliberal del vicepresidente Alberto Dahik Garzozzi y su equipo económico, encabezado por Ana Lucía Armijos¹⁹, Augusto de la Torre y Fidel Jaramillo Buendía

(equipo "reinante" ininterrumpidamente desde entonces hasta el gobierno de Jamil Mahuad). Entre otros puntos está la política económica seguida desde 1992, que alertó la especulación sobre la producción; la renegociación de la deuda externa en 1994-95 dentro del esquema Brady, que estranguló la economía nacional y cuyos bonos tuvieron una vigencia inferior a 5 años; los costosos racionamiento de electricidad, imputables, al menos desde 1994, a la gestión del vicepresidente Dahik, a través del secretario del CONADE Galo Abril, negó el carácter de urgente de las plantas térmicas programadas y que debía construir el Estado a través del INECEL; el impacto inflacionario provocado por los ajustes mensuales de los precios de los combustibles atados fundamentalmente a la evolución del dólar; la oligopolización transnacional de la distribución de combustibles.... En esta somera lista hay que incluir a los mencionados cambios legales que favore-

17 Los cuerpos legales que fueron reformados por la expedición de estas leyes fueron la Ley de Régimen Tributario Interno, la Ley de Compañías, la Ley General de Bancos, la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, entre otros.

18 Como muestra obra la acción, durante la gestión de Mahuad, de un superintendente "vinculado" a los intereses de Aspiazú: Jorge Egas Peña, uno de sus abogados. Estas nominaciones "vinculadas" se han dado en otros gobiernos: Sixto Durán-Ballén, Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón... Quizás uno de los casos más escandalosos fue el nombramiento de Gustavo Ortega Trujillo, quien era copropietario del Banco continental y que como superintendente participó activamente en las reformas legales para la liberalización del sistema financiero. En la época de Bucaram también fue notorio el poder que adquirió la familia Peñañiel, propietaria del Banco de Préstamos, cuyo sonado y fraudulento fracaso abrió la cadena de quiebras en el gobierno de Mahuad.

19 A esta economista el gobierno de Mahuad le "premió" nombrándola embajadora del Ecuador en Madrid, luego de decorarla por "sus relevantes servicios al país". Armijos, en 1995, intervino en el salvataje del Banco continental, cuyos dueños, los hermanos Ortega Moreira, eran compadres del presidente de la República de la época; intervención que le valió el enjuiciamiento y la orden de detención. Los otros dos personajes ocupan puestos importantes en organismos multilaterales de crédito: meta ansiada por los artífices del ajuste neoliberal en el Ecuador y en otros subdesarrollados.

cieron el libertinaje bancario, el cual, poco después, en el mismo período de Dahik, devino en el pernicioso proceso de salvataje bancario, iniciado en 1995 con el Banco continental y cuyas maximizadas secuelas las estamos procesando en la actualidad.

Las reformas legales mencionadas alertaron el cambio del sistema de banca restringida por el sistema de banca universal - "supermercado financiero", con lo cual aumentaron los riesgos en sus operaciones²⁰. Permitieron el ingreso de nuevos productos bancarios a tono con el ambiente especulativo internacional. Igualmente, esta banca liberalizada y sin controles adecuados canalizó masivos recursos externos hacia la economía nacional sin adoptar criterios de selectividad y sin tomar las precauciones del caso, además movilizó recursos en forma ineficiente y concentrada hacia los diferentes sectores del aparato productivo. En este ambiente se consolidaron las condiciones para la expansión de los créditos vinculados y para el aumento vertiginoso de una cartera deficiente²¹, así como prácticas de piramidación de capitales y fuga de recursos por las ventanillas de las

agencias *off shore*, que constituyen algunos de los principales problemas de la banca ecuatoriana. Junto a ellos cabe la mala administración, la falta de previsión, el dispendio de recursos (edificios lujosos²² y suelos multimillonarios, por ejemplo), el mal manejo de las carteras de créditos e inversiones, así como otras formas de dolo y corrupción. Todo lo cual, sumado a las dificultades exógenas y endógenas de la economía, agravó los masivos desequilibrios macroeconómicos existentes.

Vistas así las cosas, los elementos de esta política económica ortodoxa, configurada en torno al núcleo del llamado Consenso de Washington, complicaron aún más la situación económica del país, algunas de cuyas características pueden sintetizarse en los siguientes puntos.

El anclaje cambiario, como eje de la estabilización de precios, se sostuvo con tasas de interés elevados y volátiles. Con lo cual se estableció una estructura de precios relativos que favoreció los negocios finan-

cieros, en desmedro de las actividades propiamente productivas.

Lo anterior benefició primordialmente a la producción primaria con ventajas naturales y dirigida -sin añadirle mayor valor agregado- al exterior: la reprimarización como objetivo básico o consecuencia automática del ajuste, que vino seguida con un deterioro de la industria manufacturera y de los sectores dirigidos al mercado interno, sobre todo orientados a las grandes mayorías, y, por consiguiente, con un debilitamiento en la capacidad para generar empleos adecuados, para pagar remuneraciones decentes y para reducir consistentemente la pobreza.

Las altas tasas de interés en el mercado interno (cuando existían rendimientos financieros bajos en los mercados internacionales) y el tipo de cambio relativamente controlado invitaron a una nueva oleada de agresivo endeudamiento externo de los agentes económicos privados, en particular. Una tendencia facilitó por la apertura de la cuenta de capitales. Estos créditos externos fueron canalizados por la banca privada para expandir sus colocaciones internas, favoreciendo una creciente "dolarización" espontánea de la economía -apoyada por una serie de reformas legales que permitieron el libre uso de la divisa estadounidense- y que, consecuentemente, la hicieron más vulnerable ante cualquier "corrida" de capitales, al tiempo que

restringieron el accionar independiente de la política macroeconómica. Además, en varias oportunidades se dió un mal uso de los recursos contratados externamente, que se destinaron a actividades riesgosas, a la especulación o a otros fines para los que fueron conseguidos.

Si la apertura de la cuenta de capitales y la "dolarización" espontánea limitaron sobre todo el campo de acción de la política monetaria, el elevado peso del servicio de la deuda externa, por otro lado, volvió muy inflexible la política fiscal. El gasto público dejó de ser una herramienta de política -situación agravada, además, por las preasignaciones presupuestarias-, transformándose en una variable endógena. Este gasto depende en forma inversa de la deuda y directamente de la actividad económica, mientras que el servicio de la deuda está atado a las variaciones del tipo de cambio real y, naturalmente, a las fluctuaciones de las tasas de interés en el mercado financiero internacional. Con lo cual, cualquier alteración externa influye en el sector público, que ha perdido su potencial contracíclico.

Así, el manejo fiscal, durante los últimos años caracterizados por una economía recesiva, fue procíclico. Esto condujo a una disminución real de los gastos del Estado en términos de inversiones sociales y de obra pública, pues el creciente egreso fiscal fue motivado, especialmente, por

20 Adicionalmente, con este esquema, que debilitó la banca provincial y regional, se ahondó el fenómeno de transferencia asimétrica y de concentración de capitales que se da en el Ecuador, pues apenas pocas provincias -Guayas, Los Ríos, El Oro y Pichincha- captan el grueso del ahorro privado, que escapa de las otras provincias.

21 La cartera vencida de los bancos intervenidos, a septiembre de 1999, llegó al 33%, mientras el sistema total tenía una cartera vencida del 22%.

22 Como muestra podemos mencionar el edificio del Banco del Progreso, en el cual las oficinas de Aspiazu ocupaban una extensión de 1.600 metros cuadrados llenos de lujos y comodidades, así como las ostentosas oficinas de Alvaro Guerrero en el edificio de La Previsora en Guayaquil, concebido como el edificio más grande de la Costa del Pacífico Sur, en el país más pobre de dicha región....símbolos de la grandeza y de la miseria de la banca ecuatoriana.

el aumento sostenido del servicio de la deuda pública externa e interna. En este escenario, los últimos gobiernos -incapaces de procesar una profunda reforma fiscal, al tiempo que aumentaba la evasión tributaria- recurrieron con creciente intensidad a la contratación de deuda interna que es otro de los graves problemas por resolver en la actual coyuntura. Todos estos elementos, en el marco de la denominada flexibilización laboral, debilitaron el de por sí limitado mercado interno, que sufrió también por la consiguiente reducción del poder adquisitivo de los sueldos y salarios, por el desempleo creciente y por debilitamiento sistemático de la organización sindical.

La aplicación de esta política, procíclica considerada por un renombrado economista como Paul Krugman como una "política macro-económica perversa", se sustentó en altas tasas de interés para contener las presiones inflacionarias provocadas por las expectativas devaluatorias y en programas de austeridad fiscal que exacerbaban

las presiones recesivas, agravadas por los continuos incrementos de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, así como por la sostenida caída del poder adquisitivo de los salarios. Todo lo cual frenó el crecimiento, aupó la especulación y, por consiguiente, ahondó las diferencias entre los grupos privilegiados y las mayorías marginadas.

En medio de este desconcierto, a más de las causas mencionadas anteriormente, cabe incluir la gestión del presidente Jamil Mahuad desde agosto de 1998: las desacertadas y costosas políticas de salvataje de la banca privada que incluyen el feriado bancario y la incautación de depósitos, la garantía ilimitada para todos los depósitos por parte de la AGD²³, la eliminación del impuesto a la renta y la introducción del impuesto del 1% a la circulación de capitales, que aceleró un pernicioso proceso de desintermediación financiera²⁴. Todos estos elementos configuraron un escenario favorable a la fuga de capitales, que agudizó la propia crisis²⁵. A lo interior hay que añadir el sumiso manejo de la economía dependiente de la concepción fondomonetarista.

- 23 Con este mecanismo, aprobado en el Congreso por socialcristianos y democristianos, se abrió la puerta para una explosiva emisión monetaria con la cual se protegió a los banqueros y sus empresas, así como a los mayores depositantes. En unidad de acto se dió paso al impuesto del 1% a la circulación de capitales y a la eliminación del impuesto a la renta.
- 24 Para la banca, de conformidad con la visión de Mario Canessa Oneto, presidente de la Asociación de Bancos Privados, otra de las causas de la crisis se derivaría de "la truncada modernización y reducción del abultado aparato estatal". Visión suigéneris que nos obliga a preguntarnos cuál habría sido el destino de los fondos de pensiones, si se daba paso a la privatización del IESS con la consulta popular de noviembre de 1995....
- 25 De conformidad con declaraciones del superintendente de Compañías, Javier Muñoz Chávez, formuladas en noviembre de 1999, a raíz de estos problemas se habría producido una salida de recursos por un monto que fluctúa entre los 6 y los 8 mil millones de dólares (?).

Epílogo para una crisis

El destinatario final del esfuerzo gubernamental ha sido la banca, transformada -a contrapelo de declaraciones destinadas a aparentar eficiencia y mostrar respetabilidad- en un lastre para el desarrollo. El respaldo a los ahorristas en general forma apenas parte del discurso oficial, cuando en la práctica el régimen ha estado más interesado en salvar a determinados banqueros y también a los grandes depositantes. Basta con recordar la garantía ilimitada que ofrece la AGD a todos los depositantes²⁶, liberando a los banqueros de sus compromisos con los clientes (aumentando, en consecuencia, el riesgo moral); esta decisión favoreció en realidad a los grandes ahorristas, menos del 1% de los depositantes que concentra más del 60% del ahorro²⁷.

En síntesis, el impuesto del 1% detonó la fuga de capitales, la cual aceleró el proceso devaluatorio, el que, a su vez, desbarató la frágil estabilidad macroeconómica. Todo lo cual, sumado a los problemas mencionados anteriormente, configuró el terreno para la mayor caída del PIB en el siglo XX.

Así las cosas, el salvataje bancario generalizado representó un nuevo subsidio a la ineficiencia, muchísimo más elevado que todas las prebendas que obtendría la "burocracia dorada". Curioso, mientras desaparecen los subsidios sociales -a la electricidad, por ejemplo- aumentan los subsidios empresariales, concretamente en el sector financiero²⁸. ¡Qué lejos queda el discurso liberal del neoliberalismo realmente existente!

Aquí, además, confunde aquella reiterada declaración gubernamental que insiste que el Estado no da dinero a los banqueros y que son los clientes los únicos beneficiarios. Ese no es el tema. Lo que cuenta ahora es cómo los banqueros van a pagar a sus clientes, como les devolverán su plata; si llegarán incluso a liquidar, de ser preciso, los activos de sus bancos, de sus empresas vinculadas y hasta sus patrimonios personales. Los banqueros quebrados, más allá de cualquier responsabilidad legal, deberían satisfacer las acreencias con sus propiedades: reales y vinculadas, con efecto retroactivo. En caso de una recapitalización, el dinero debe provenir de los propios banqueros, en especial de sus ac-

- 26 El Congreso Nacional, asesorados por técnicos de los organismos multilaterales de crédito y del Banco Central, aprobó en noviembre de 1998 la Ley de Reordenamiento Tributario que creó la AGD y estableció el seguro ilimitado de depósitos (dizque) para saneamiento del sistema financiero; en este seguro para los depósitos en sucres y dólares se incluyeron las obligaciones comerciales externas adquiridas por la banca (una suerte de nueva "sucretización" de las deudas externas).
- 27 Valga recordar que en los EE UU existe una garantía de hasta 100 mil dólares y en Argentina de hasta 30 mil dólares.
- 28 Tan comunes en el sector energético; A más de Emelec, casi todas las empresas eléctricas reciben directa o indirectamente subsidios. Varias empresas petroleras usufructúan también de varios subsidios encubiertos, como los relacionados a la mezcla de su crudo más pesado con el crudo liviano de la empresa estatal con el consiguiente perjuicio para el Estado: menor capacidad de bombeo del oleoducto, precios inferiores en el mercado internacional por la venta de un crudo mezclado de inferior calidad, menor rendimiento de la Refinería Estatal de Esmeraldas por la mezcla de crudo que procesa y que obliga a realizar costosas importaciones de diesel para el consumo en las empresas eléctricas privadas subsidiadas....

cionistas y sus empresas vinculadas. Deben responder con su patrimonio a los clientes; exigencia extendible a todo el sistema al menos mientras estén congelados los depósitos de los clientes; dicho patrimonio se liberaría en la medida que ellos mismos recapitalicen sus bancos y devuelvan el dinero a sus clientes. Igualmente se requiere establecer mecanismos para que la ciudadanía se transforme en accionista de los bancos que, de una u otra manera, sean salvados con recursos estatales. En suma, no conviene esta fórmula de estatización capitalista; socializar las pérdidas para luego privatizar las ganancias, como ya sucedió en los años setenta con el Banco La Previsora²⁹. No es posible que todo el país indemnice a malos banqueros.

Resueltos estos temas quedan sueltos otros cabos. La Superintendencia de Bancos debe ser reforzada para que asuma su tarea y no la delegue otra vez a costosas auditoras externas, que ya controlaban privadamente a los mismos bancos intervenidos....Y algo más importante, el saneamiento resultará en la práctica inviable si no cambia la política económica: hay que desmontar el ambiente especulador y desecher el esquema recesivo de los ajustes fondo-monetaristas. Requerimos una propuesta reactivadora, que adicionalmente frene las presiones inflacionarias, de lo contrario no son sorpresa si en poco tiempo sufrimos un nuevo rebrote de la crisis financiera. Además, cualquier nuevo respaldo en el sector financiero debería pasar por una revisión a fondo de cada caso, totalmente

transparente, estableciendo las responsabilidades. Luego, cuando lo peor de la crisis quede atrás, habrá que estar atentos para impedir que la reprivatización de la banca estatizada, que configura paulatinamente una nueva estructura de megabancos, se transforme en una "piñata" que beneficie al mismo capital financiero en alianza con capitales extranjeros. De la forma cómo se resuelva esta crisis dependerá no sólo el futuro de la economía sino las mismas estructuras políticas del Ecuador.

Finalmente, no se puede aceptar que las dificultades bancarias fueron simplemente el producto de los problemas económicos, como se pretende hacernos creer. La crisis del sistema financiero y también la propia crisis económica se explica por las múltiples irresponsabilidades de los banqueros: improvisados unos corruptos otros; banqueros que, además, directa o indirectamente, controlan el poder político en el Ecuador. En esta línea de acción urge establecer las correspondientes sanciones. No puede haber inmunidad para nadie, menos impunidad. Es intolerable ver bancos quebrados con sus clientes arruinados y ex-banqueros ricos que viven opulentamente en Miami o que persiguen legalmente a sus fiscalizadores: esta situación da, una vez más, para clamar con José Martí: "¡En cuerda pública, descalzos y con la cabeza mondana, debían ser paseados por las calles esos malvados que amasan su fortuna con las preocupaciones y los odios de los pueblos! ¡ Banqueros no: bandidos!"

29 Este banco, estatizado desde octubre de 1999, recordémoslo, fue intervenido por el Estado en junio de 1977 y luego reprivatizado en 1986, después de que el Estado le inyectara una gran cantidad de recursos para sanarlo.

DE CAVALLO A CAVALLO

Carlos Marx Carrasco V.

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

I. ANTECEDENTES

En diciembre de 1996, el entonces presidente Abdalá Bucaram, entusiasmado por el estilo de vida de los hoteles 5 estrellas de Panamá, en su inefable corte populista, propone instaurar, a partir del 1 de julio del año siguiente, el plan de Convertibilidad. Quería una moneda, tan fuerte como el cóndor andino y que vuele tan alto como el águila norteamericano. El asesoramiento del grupo Mediterráneo, dirigido por Domingo Cavallo, permitiría llevar adelante la aventura. Algunas de las variables macroeconómicas para entonces, se resumen así: la RMI era de 1.831 millones de dólares; el tipo de cambio bordeaba los 3.700 sucres por dólar; la balanza comercial mostraba un superávit de 1.220 millones de dólares, similar a la de capitales (la balanza en cuenta corriente, por el fuerte servicio de la deuda externa, tenía un déficit algo superior a los 1.300 millones de dólares). La base monetaria alcanzaba a 3.06 billones y la emisión era de 2.32 billones de sucres (la emisión de BEMS fueron del

orden de los 530.000 millones de sucres); el tipo de interés para operaciones activas se ubicaba alrededor del 45%; el déficit presupuestario llegó al finalizar el año al 0.5% del PIB. El salario mínimo, incluido con los beneficios complementarios, equivalía a 163 dólares.

El bucaramismo planteó un conjunto de medidas económicas que empobrecía a los sectores de ingresos medios y bajos. El FUT demandó la derogatoria de las medidas y la salida de algunos ministros del frente económico; demanda a la que rápidamente se sumaban los sectores populares de todo el país. Aprovechando el descrédito presidencial y su inconfundible estilo populista, las cámaras de la producción, los partidos políticos de derecha, con el apoyo de la mayoría de los medios de comunicación colectiva, se opusieron tenazmente a la convertibilidad y comenzaron a exigir la salida del Presidente. El 5 y 6 de febrero de 1997, 5 meses antes de que pueda arrancarse con el sistema monetario cambiario de convertibilidad, el pueblo, confundido con

la oligarquía, salió masivamente a las calles hasta que se logró la salida de Abdalá y su autoexilio.

A los 3 años de del fracaso de la convertibilidad cavallista, el doctor Jamil Mahuad, sintiéndose clínicamente muerto y moralmente caído, en cadena nacional de radio y televisión, anuncia la iniciación del plan de dolarización, fijando una paridad de 25.000 sucres por dólar. El sólo anuncio presidencial concitó inmediatamente el reagrupamiento masivo de las cámaras de la producción y los sectores oligárquicos. "Sin importar quien la impulse, la dolarización debe instrumentarse inmediatamente y todos deben ponerse a trabajar para su éxito" sostienen los aliados del nuevo "triángulo amoroso" compuesto por social cristianos, roldosistas y demopopulares. La prensa, también, en seguida contribuye a promocionar el plan. Mientras, Abdalá no llegó a contar ni con el 10% de apoyo a la convertibilidad, la propuesta mahuadista de dolarizar la economía, pronto superó el 50% de apoyo (a pesar de que solamente el 13% de la población, según Cedatos, conocía y alguna ocasión había tenido en sus manos un billete dólar.

Las variables macroeconómicas, respecto a 1997 han empeorado dramáticamente. La reserva monetaria internacional ha descendido a 1.281.7 millones de dólares; el tipo de cambio se ubica en 25.000 sucres por dólar. La base monetaria es de 13.4 billones de sucres; el medio circulante (M1 ampliado) es de 16 billones (estas cifras corresponden a la fecha del anuncio

de la dolarización). El salario mínimo, incluido los complementos, es de 53 dólares; la inflación con la que se cerró el año alcanzó el 60.7.%. Por otra parte, el PIB es de 13.3 millones de dólares; el ingreso per cápita es de 1.101 dólares; la deuda externa supera los 16.000 millones.

¿Por qué, la oligarquía financiera y los partidos políticos partidarios del neoliberalismo que se opusieron a la convertibilidad bucaramista, ahora son los más fervientes defensores y promotores de la dolarización mahuadista?. ¿Por qué lo que entonces era malo, ahora es la tabla de salvación de la crisis económica y social?. La respuesta es muy simple: Para aplicar la convertibilidad había que pegar el asalto final a los fondos de los clientes de los bancos y del conjunto de la población. Con la convertibilidad se acaba la especulación cambiaria y la función del Banco Central de servir como prestamista de última instancia. Es así como, aprovechando la ley de instituciones financieras y la ley que crea la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) y el salvataje bancario, se permite que una media docena de banqueros corruptos se lleven más de 2.000 millones de dólares. Además, con el pretexto de controlar la subida del precio del dólar, se aumentan brutalmente las tasas de interés (hasta el 250% en la compra de BEMS), que generan grandes utilidades a los bancos. A ésto se suman el feriado bancario de febrero de 1999 y el congelamiento —con intereses subsidiados para la banca— de alrededor de 3.000 millones de dólares. Cuando semejante barbaridad se ha consumado, cuando los ingresos

de los pobres y la clase media han quedado esquilados, se fija la mirada en lo que queda del patrimonio social: las empresas del sector público. La dolarización es la envoltura catalizadora del ajuste neoliberal que contiene un conjunto de reformas estructurales (privatización, reformas fiscales y monetarias, mayor aperturismo y flexibilización laboral). La dolarización es ahora el camino—sin retorno—más corto y directo para profundizar la estrategia neoliberal". Con tal de lograr la gobernabilidad neoliberal, no se pone reparo alguno en el traumático shock y sus enormes costos sociales.

No aplicar la convertibilidad desde julio de 1998 permitió a unos cuantos banqueros, exportadores y especuladores llevarse miles de millones de dólares y dejar los ingresos de la población reducidos a los más bajos niveles de los últimos 20 años. Al aplicar ahora, se aprestan los mismo sectores a apropiarse de las empresas públicas (petróleo, energía eléctrica, telefonía y fondos previsionales de la seguridad social) y garantizar una mayor concentración de los monopolios que han logrado ventajas comparativas mediante el largo y abultado subsidio devaluatorio.

II ¿QUÉ ES LA CONVERTIBILIDAD?

Es un sistema monetario cambiario, en el que la base monetaria, de acuerdo a un tipo de cambio fijo preestablecido resulta de la conversión de la Reserva Monetaria Internacional de libre disponibilidad. El Banco Central se convierte en una caja de

conversión y se obliga a vender divisas a la paridad preestablecida. El "banco central" puede también comprar divisas, a la misma paridad. "Una caja de conversión es una institución sencilla cuya principal función es la de emitir billetes y monedas en la medida que existan suficientes reservas internacionales" (José Luis Cordeiro). En consecuencia, el sistema de convertibilidad respalda el 100% de la moneda local y las reservas de divisas que la respalda.

La conversión, no necesariamente se financia con el 100% de la reserva monetaria internacional ni cubre la totalidad del medio circulante ampliado (M1 ampliado); esto es, la base monetaria, más el encaje y los bonos de estabilización monetaria. Una caja de conversión se puede establecer "mediante la rápida transformación o eliminación del banco central" (José Luis Cordeiro), proceso que puede durar solamente unas cuantas semanas. La caja de conversión queda establecida y se acaba cualquier discrecionalidad. Los defensores del sistema creen que lo único que se requiere para adoptar una caja de conversión es la decisión política para hacerlo y las suficientes reservas que permitan cubrir la base monetaria. Por lo demás, se sostiene, que la decisión puede tomarse en cualquier momento, independientemente de la situación macroeconómica.

III ¿QUÉ ES LA DOLARIZACIÓN?

Es un mecanismo más ortodoxo que la convertibilidad. Consiste en retirar del mercado la moneda nacional y sustituirla

por la divisa norteamericana a una cotización preestablecida, con el afán de estabilizar las variables macroeconómicas (índice de precios, tipo de cambio, tasas de interés, déficit fiscal, balanza de pagos) y –supuestamente– propender al desarrollo del país mediante: la aceleración de la inserción a la economía mundial, la eliminación de las distorsiones monetarias y cambiarias, la reactivación productiva, el mejoramiento de la competitividad externa, el mantenimiento de los salarios reales, la disciplina fiscal, el flujo positivo de capitales y otras ilusiones más. Sin embargo, tal mecanismo implica la pérdida de soberanía sobre la política monetaria, financiera y cambiaria que compete al Banco Central; por tanto, la dependencia casi absoluta de las políticas de la Reserva Federal de los Estados Unidos y sus consecuencias cíclicas, y autónomas, sobre todo.

IV DIFERENCIAS ENTRE LA CONVERTIBILIDAD Y LA DOLARIZACIÓN

Convertibilidad.

- Obligación del BC para vender divisas a la paridad preestablecida. (La compra es voluntaria).
- Es un sistema bimonetario (circulan simultáneamente sucres y dólares)
- Elimina la indexación (No existe reexpresión monetaria ni ajuste contable en los contratos ni en los salarios), pues la inflación queda controlada en poco tiempo y se estabiliza el mercado cambiario.

El BC está obligado a mantener reservas en oro y divisas de libre disponibilidad, equivalentes a, por lo menos, el 100% de la Base Monetaria (moneda en circulación más encajes de bancos comerciales en el BC). En el caso ecuatoriano, al momento del anuncio de la dolarización, el medio circulante era aproximadamente de 16 billones de sucres y la base monetaria alcanzaba a 13 billones; de manera que, para garantizar la conversión de los sucres en dólares se requerían alrededor de 500 millones de dólares.

Las reservas no pueden utilizarse sino para garantizar el dinero en circulación. Algunos expertos creen que un fondo de estabilización monetaria, por la posibilidad de manipulación que existiría, puede resultar más perjudicial que ventajoso.

Se mantiene la vigencia de un BC independiente y regulado por su propia ley orgánica. Este es el caso argentino; en otros casos, el banco central queda reducido a una simple caja de conversión.

El público tiene libertad para elegir la moneda para realizar las transacciones comerciales y financieras. Se trata de un sistema bimonetario, como queda señalado.

La caja de conversión, por lo tanto, es bimonetaria

El dólar tiene exactamente las mismas propiedades que la moneda local. Se legaliza la intermediación financiera en dólares; y, naturalmen-

te, se mantiene la intermediación en la otra moneda (sucres).

Dolarización:

Durante un primer momento el BC retira toda la moneda local a un tipo de cambio fijo pre-establecido. En un segundo momento, el BC, prácticamente desaparece, al menos en las funciones básicas de: Emisión, prestamista de último recurso, ejecutor de la política monetaria, financiera y cambiaria. No hay emisión (los dólares son "fabricados" por el FED).

Es un sistema unimonetario. La moneda local solamente circula fraccionariamente para pagos domésticos muy pequeños. Esta moneda, para facilitar las transacciones, se ajusta a las denominaciones del dólar.

La reserva monetaria de libre disponibilidad desaparece y queda distribuida en manos del público.

El público no tiene libertad de elección; pues circula una sola moneda con poder liberatorio ilimitado. El sucre ya no cumpliría esa función garantizada en el Art. 264 de la Constitución vigente.

No existe caja de conversión

La política monetaria y cambiaria quedan supeditadas al FED. (En los Estados Unidos viene engendrándose una crisis que puede desatarse en cualquier momento. Hay graves síntomas para ello; como la abultadísima deuda externa –la mayor

del mundo– y las reiteradas caídas de la bolsa, que se reflejan en el índice Dow Jones.

El país renuncia a los ingresos por Señoriaje (la diferencia entre el valor de la emisión y su poder adquisitivo).

En ambos casos desaparece la función de prestamista de última instancia del BC. Por lo tanto es más factible una crisis en el sistema financiero, y desaparece del BC la cuenta que se llama "Activos Internos Netos" (crédito al sector público no financiero, crédito al sistema financiero, crédito neto al sistema privado, otros activos netos no clasificados).

V.- LA CONVERTIBILIDAD EN ARGENTINA

A finales de la década de los 80', la economía argentina atravesaba la peor crisis del siglo; no obstante, las autoridades habían aplicado en el país un sinnúmero de ajustes económicos con el afán de estabilizar las variables macroeconómicas. Tales medidas no surtieron efecto alguno, sino que impulsaron el colapso; pues la tendencia inflacionista aumentó en cantidades exorbitantes, desatándose una hiperinflación que vaciaba los bolsillos de la clase media y baja, y propiciaba el aumento del desempleo.

Ante tales circunstancias, se optó por la política más drástica de todas: Entrar a un proceso de convertibilidad; esto es, equiparar la divisa norteamericana al peso

argentino, dejando atrás la circulación del Austral en el mercado. Diez mil pesos viejos se cambiaron por uno nuevo y se estableció una paridad de 1: 1. Un dólar se equiparó a un peso”, como dirán los argentinos.

El proceso se inicia con la aprobación de la ley de convertibilidad en marzo de 1991. Funciona relativamente bien hasta finales de 1994 y pasa por serios aprietos durante buena parte de 1995, debido a la fuga de capitales propiciada por el “Efecto Tequila” (México perdió reservas y capital por los efectos de la firma del TLC. Los productos americanos se volvieron más baratos, afectando a la balanza comercial, llevando a un estado de incertidumbre y desconfianza en el peso mexicano, hasta que el gobierno se vio forzado a devaluar su moneda), pues la crisis mexicana se extendió a lo largo de A. Latina, sobre todo a Argentina que mantiene relaciones comerciales y financieras estrechas. Argentina, al haberse colocado desde 1991 la camisa de fuerza de la convertibilidad, no pudo devaluar su moneda; sin embargo pudo “superar” —temporalmente— la crisis a través de un proceso de privatizaciones, reducciones salariales (bono patriótico), aumentos impositivos (aumento del IVA), austeridad fiscal. Al shock inicial de la convertibilidad se sumó este segundo duro golpe que provocó un nuevo espejismo a la población argentina. Su orgullo nacionalista se potencia al saber que, aunque pocos, pero tienen una moneda dura y fuerte; ó, que “el dólar es tan fuerte como el peso argentino”.

Inicialmente, el “modelo” ganó adeptos por la expansión del consumo que se lograba mediante el aumento y abaratamiento del crédito. Esto, a su vez, propició el incremento del PIB, aumento en el que se reflejaba la expansión consumista y aperturista. El congelamiento de la cotización abarató rápidamente las importaciones, por lo que éstas aumentaron con la misma rapidez.

Los efectos más negativos del experimento convertible argentino tienen que ver con una redistribución más regresiva del ingreso, el aumento del desempleo (del 6 al 20%) y del subempleo (era casi inexistente al arrancar la convertibilidad, al cabo de los 9 años, hay un 20% de subempleo), enajenación de las empresas del sector público (petróleo, energía eléctrica, telefonía, seguridad social, aerolíneas argentinas, puertos, aeropuertos, etc) aumento de la deuda externa (de 60 a 120 mil millones de dólares), quiebra masiva de las empresas que perdieron competitividad por la imposibilidad de mover el tipo de cambio.

La crisis ronda desde hace rato la economía rioplatense. Se habla de abandonar el experimento o profundizarlo y pasar a la dolarización. El propio ideólogo del plan no quiere saber nada de dolarización. Cada vez son más los argentinos que reclaman salirse de ese camino sin retorno. Cada vez son más los que sostienen que la única forma de haber evitado los problemas era no haber entrado en la convertibilidad.

VI.- DOLARIZACIÓN Y CRECIMIENTO ECONOMICO.

Cuando un país opta por el mecanismo de dolarización, lo hace con el afán de estabilizar la economía e impulsar su crecimiento. Por tanto, si nos centramos en el caso ecuatoriano, el nuevo régimen cambiario pretendería:

- Frenar la tendencia inflacionista que al final del año 99 cerró en 60.7% según datos del Banco Central, y la posible hiperinflación que —según sostenían los voceros gubernamentales— se hubiese desatado en el 2000. ¿Cómo se frena?:

La inflación se reduce porque se rompe el escenario que favorece las prácticas especulativas, sobre todo cambiarias. Además, con el renunciamiento a la emisión monetaria y, en general, a la política monetaria, bajan drásticamente las tasas de interés y se rompen las expectativas inflacionarias. En los primeros días, luego del anuncio de la dolarización, efectivamente cayeron considerablemente las tasas de interés, sobre todo, las que paga —a cortísimo plazo— el banco central en los bonos de estabilización monetaria. Sin embargo, el mercado, que siempre “sabe” más que el banco central, no respondió con la rapidez y en la magnitud que habrían deseado las autoridades monetarias. Ante la ineficacia e ineficiencia del sistema financiero, a pesar de que el 70% de sus activos está en poder del sector público (vía AGD o banco central), el gobierno decidió fijar por su cuenta

las tasas activas y pasivas, ubicándolas entre el 8 y el 15%. Esta medida contradice el dogma neoliberal que atribuye al mercado soluciones mágicas, de permanente eficiencia.

- Una reactivación productiva a través de tipos de interés sostenibles para los agentes económicos. Se asume que al desaparecer la especulación financiera, las empresas tienen acceso a más crédito, con plazos mayores y tasas de interés menores, apenas por encima de los niveles internacionales (la sobretasa se debe al riesgo país, se dice).

En el sistema cambiario de flotación, se mantienen altas tasas de interés buscando reducir la presión sobre la demanda de divisas mediante el aumento de las inversiones financieras en activos denominados en moneda nacional. Con la dolarización se vuelve más confiable el planeamiento de la producción, pues la brecha entre el gasto planeado y la demanda efectiva se reduce. Durante los últimos años, la economía del país dependió de un triángulo maldito y perverso compuesto por altas tasas de interés, tipos de cambio represados y el control inflacionario. Las 3 variables, nunca pudieron caminar coherentemente juntas; sin haberse logrado controlar ninguna de ellas. Este amor imposible se complicó más ante las políticas de apertura comercial y de liberación financiera.

Desde el anclaje cambiario, luego el sistema de bandas hasta la aventura de la

flotación, no fue posible aplicar un sistema que rompa las expectativas inflacionarias. ¿Quizá, esta realidad, que desconoce las demás alternativas cambiarias, como el control de cambios o la incautación se quiere convencer que la única opción que queda es la dolarización?.

- Frenar la actitud especulativa sobre todo por parte del sistema financiero y el sector exportador hacia la divisa norteamericana
- Llamar la atención que se intente combatir la especulación de los bancos cuando casi todos ellos han pasado a manos del sector público.
- Impulsar el aumento del nivel de empleo mediante la flexibilización laboral.

Uno de los componentes básicos de la reforma incorporada en la envoltura de la dolarización es la flexibilización laboral. En el proyecto "Trolebus" se llega al colmo de aumentar la jornada diaria y semanal de la jornada de trabajo; remunerando 60 centavos de dólar, sin reconocer beneficio social alguno, se trabajarían 8 horas diarias, 45 horas semanales. Mientras en muchos los países se comienza a reducir la jornada laboral, en Ecuador, se echa al tacho de basura toda una historia de reivindicaciones, conseguidas con sangre y sufrimiento.

La flexibilización laboral constituye un aspecto clave para la dolarización exitosa de la economía. Al acabarse el subsidio que se otorga a las empresas mediante la devaluación, se busca competitividad

por la vía de los costos laborales. Sobre todo para las empresas que producen bienes no transables, competir mediante el mejoramiento de la calidad y la productividad, resulta extremadamente difícil por las barreras tecnológicas y financieras. "A las empresas no les queda más que cargar el costo de la competitividad sobre las espaldas de los trabajadores. Aún así, muchas empresas, quiebran ante la arremetida de productos importados".

VII DOLARIZACION Y EL ENTORNO EXTERNO. ENTRADA Y SALIDA DE CAPITALES Y LA COMPETITIVIDAD.

Desde el punto de vista financiero, al disminuir los tipos de interés los capitales tienden a salir del país en busca de mayores rendimientos. Recién, a partir de 1993, cuando suben impresionantemente las tasas de interés, ingresan al país por concepto de inversiones directas cantidades más o menos significativas (alrededor de 500 millones de dólares). Este hecho evidencia el carácter altamente especulativo de las inversiones, que deambulan en busca de altas tasas de interés. Al bajar los rendimientos financieros, no hay como afirmar que habrá una mayor inversión directa, ni siquiera, que volverán los capitales nacionales.

Con el proceso de dolarización, se pierde la ganancia especulativa de corto plazo vía tasas de interés y diferencial cambiario; además, el "spread" bancario se reduce considerablemente. Esto obliga a las entidades bancarias a ser mucho más

eficientes. Consecuentemente, el futuro del sistema financiero depende de la reactivación de la producción. Si no ocurre ello, los bancos caerán uno tras otro. Al no existir el recurso que concede al banco central la función de prestamista de última instancia, la quiebra puede ser masiva.

El mecanismo de dolarización, dependiendo del nivel de seguridad que se garantice, puede propiciar un aumento de la inversión extranjera directa (IED), sobre todo en los sectores de mayores tasas de ganancia (petróleo, minería, telefonía, seguridad social, electricidad). La privatización de las empresas estatales permitirá un flujo importante de capitales y concitará apoyos al sistema. Estas inversiones permitirán ingresos fiscales mayores que propiciarán aliviar por un tiempo los abultados déficits.

Uno de los graves peligros tiene que ver con la competitividad, la misma que se ve afectada por la pérdida de la política cambiaria. En caso de que países como Colombia, Venezuela, Perú, Brasil opten por una política devaluatoria en su moneda, nos veríamos enfrentados a serias dificultades en la Balanza Comercial, lo que conduciría a quiebras masivas empresariales. El caso Argentina-Brasil es patético. La convertibilidad gaucha les deja sin margen de maniobra ante medidas cambiarias tomadas por las autoridades brasileñas. Los problemas de competitividad comercial por el que pasan los empresarios argentinos más pronto que tarde estallarán en grave crisis.

VIII. DOLARIZACION Y LA ESTABILIDAD MONETARIA DEL CORTO Y LARGO PLAZO

La oferta monetaria pasa a depender exclusivamente de las relaciones económicas y financieras internacionales. El BC pierde la capacidad de actuar inyectando o retirando dinero de la circulación. Aunque es muy difícil pensar en una sobre liquidez que recaliente la economía y desate procesos inflacionarios, lo más probable es que frente a shocks externos se provoque iliquidez y recesión. El país pierde toda opción de esterilización de los efectos externos. En 1998, cuando los precios del petróleo cayeron abruptamente, la dolarización habría barrido con la producción. ¿Qué habría pasado en las postrimerías del febreorderato, cuando la reserva monetaria internacional descendió a valores negativos?.

En el esquema actual, la emisión monetaria es de aproximadamente 10 billones de sucres y la RMI de libre disponibilidad, en el mejor de los casos puede llegar a 1000 millones de dólares. Teóricamente, la dolarización podría darse, en el límite inferior, a una cotización de 10.000 sucres por dólar. Naturalmente, mientras más alta sea la cotización menor será la cantidad de reserva que se utilice para retirar los sucres de la circulación. La base monetaria, al 7 de enero del 2000, alcanzaba los 13.4 billones de sucres y el medio circulante fue de 15,8 billones. Conservadoramente, asumiendo una reserva monetaria de 800 millones de dólares, la do-

larización podría darse a una paridad de 19.750 sucres.

Sin embargo, la actitud de las autoridades es arbitraria al fijar el dólar a 25.000, pues días antes del anuncio del nuevo régimen monetario, el presidente del Directorio de BC manifestó que la cotización de la divisa norteamericana sería de 13.200. Las cifras de los agregados monetarios no han sufrido mayores variaciones, ¿por qué, entonces, casi se duplica la paridad?

La cotización a 25.000 se debería a:

- Σ La presión de grupos de poder económico, sobre todo de aquellos que realizan sus transacciones en dólares (exportadores, especuladores).
- Σ Presión por parte del sistema financiero ya que, mientras más alta sea la cotización, menor es el valor que devolverán a los acreedores.
- Σ Reducción del valor real por concepto de dinero congelado y de pagos pendientes de la AGD y del propio banco central.
- Σ Dejar un buen saldo de la reserva monetaria para manejos discrecionales.

IX. DOLARIZACION Y LA POLITICA FISCAL Y EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

En la dolarización se debe tomar en cuenta lo siguiente:

Σ Al eliminarse la facultad del BC como prestamista de última instancia, el presupuesto fiscal tiene que ser equilibrado, a menos que exista la posibilidad de créditos externos, lo cual es muy difícil dadas las condiciones actuales, o de obtener ingresos por concepto de privatizaciones. Esta segunda fuente de financiamiento tiene su límite, pues se cuenta con recursos momentáneos, únicamente hasta cuando se acabe el patrimonio representado en las empresas de propiedad estatal.

Σ Un peligro serio estrechamente ligado con el punto anterior, tiene que ver con el incremento de las tarifas de los servicios públicos hasta ajustarse a los precios internacionales, lo cual ocasiona la pérdida del poder adquisitivo del público y, por tanto, la contracción de la demanda agregada. Dicho impacto se manifestaría con fuerza al iniciarse el sistema de dolarización; luego, es posible, que se logre estabilidad en la variación de precios. Transcurrida la primera semana desde el anuncio presidencial, los precios han subido de manera astronómica.

El presupuesto fiscal vigente no está financiado en más de un tercio. Se pensaba financiarlo con nuevos créditos externos e internos. ¿Qué banco extranjero u organismo multilateral de crédito nos va a conceder préstamo alguno, si el mismísi-

mo FMI, a pesar de la sumisa conducta gubernamental, ha dado las espaldas desde hace rato?. ¿Ahora que el Banco Central dejaría de ser prestamista de último recurso, con qué financiar el déficit presupuestario?.

Se estaría tramando la reducción de los gastos internos, sobre todo los de carácter social (¿hasta cuándo?) y el aumento de los impuestos. Además, se incrementarían las tarifas de los servicios públicos. La austeridad fiscal perjudicará —como siempre— a los sectores más vulnerables del país.

Otra opción sería no pagar la deuda externa (moratoria), para que el país libere recursos que están destinados a tal fin. Respecto al estado en el que se encuentran las conversaciones con los tenedores de bonos Brady no se ha oficializado absolutamente nada. El gobierno parece estar fracasando en su plan, si es que lo tuvo.

X DOLARIZACION Y LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA ECONOMIA

β Nadie niega que la economía y la sociedad ecuatorianas reclaman con urgencia un proceso de modernización. La estructura estatal es caduca, lenta e ineficiente. La modernización que se requiere no se la debe confundir con privatización, como lamentablemente ocurre. Los proyectos de reforma que se han aprobado y otros que se han remitido al

Congreso, fundamentalmente pretenden privatizar el sector público. No negamos tampoco que ciertas actividades que hoy las cumple el sector estatal las pueda asumir el sector privado. Lo que está claro es que el Estado que tenemos más sirve a los sectores oligárquicos que a los intereses de los sectores poblacionales medios y populares. Hace falta la reconceptualización del papel de Estado en función de un proyecto nacional que cuente con una imagen objetivo; en la que se tenga en cuenta que la solidaridad tiene que ser elevada a categoría de valor y que la equidad es un objetivo alcanzable. La nueva estructura social y estatal deben responder a la necesidad de construir una democracia participativa que camine por la senda de la equidad social.

β Se debe construir una organización política y administrativa de un Estado menos desburocratizado y descentralizado que permita agilizar los procesos, redistribuir los ingresos, dotar de obras y servicios de infraestructura, desregular la actividad económica cuando existan mercados competitivos o contrarrestar la presencia de monopolios.

β Un aspecto ligado con la eficiencia es la "calidad" en pos de mejorar los niveles competitivos. Al entrar en vigencia el mecanismo de dolarización, lo que es muy probable ante la correlación real de fuerzas políti-

cas, ampliamente favorables al ajuste neoliberal, el país deberá afrontar serios limitantes ante políticas devaluatorias de los países vecinos o de aquellos con los que mantenemos estrechas relaciones comerciales. Si no podemos competir mejorando la productividad, considerando que, prácticamente, se han roto las restricciones arancelarias y demás barreras comerciales, la salida sería alcanzar los máximos niveles de calidad en los bienes transables y no transables sin tener que recurrir a medidas que depriman aún más los salarios reales. Esta meta es tremendamente compleja por el secular atraso tecnológico y el estrangulamiento financiero, agravado por la abultada deuda externa.

B Se debe propender a procesos transparentes, eliminando por completo el mayor mal que aqueja al país: la corrupción. Mientras no se restablezca la confianza y credibilidad en las instituciones estatales y no se cuente con un marco jurídico claro y equitativo, deben archivarse todos los procesos de privatización

B Mayores niveles de participación y de responsabilidad ciudadana tanto a nivel nacional como local en la toma de decisiones. Contar con un

sistema de rendición de cuentas y de contraloría social es fundamental.

B Debe ampliarse el mercado interno mediante políticas de empleo y redistribución del ingreso. Impulsar la integración económica y política subregional y, luego, latinoamericana es una necesidad imposterable si queremos algún éxito en la globalización.

B Se debe construir un proyecto nacional en conjunto, con la especificación de una clara imagen objetivo de lo que pretendemos ser y alcanzar.

B Desde el punto de vista de la economía con enfoque netamente social, es necesario mantener un espíritu de solidaridad y sobre todo de equidad entre los ecuatorianos.

El grupo de Cavallo está nuevamente asesorando al gobierno ecuatoriano. A los 3 años ha regresado. Lamentablemente, parece que, esta vez, no simplemente para cobrar jugosos honorarios, sino, para dejar armada y en marcha el proceso de dolarización. Pronto, la mayoría de ecuatorianos lamentaremos nuestra suerte y exclamaremos, ¡la única forma de haber evitado los graves problemas de esta maldita dolarización, era no haber entrado en ella!

LA PROPUESTA DE DOLARIZACION: ¿UN PASO ATRAS?

Félix Jiménez, PH. D.

Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú
(Publicado en la Revista MONEDA del Banco Central de Reserva del Perú, N° 114, Abril-Mayo 1999)

La crisis financiera internacional ha provocado el debate sobre el régimen cambiario apropiado para asegurar la estabilidad de las economías como la nuestra. Un grupo de economistas persuadidos con la idea de que la crisis es resultado de la acción especuladora de inversionistas que apuestan por la depreciación monetaria respecto a una moneda fuerte (el dólar) en economías con problemas, está proponiendo su total dolarización. Muerto el perro, se acabó la rabia, dicen. Desaparecida la moneda doméstica y reemplazada por el dólar, no hay espacio para la devaluación y por tanto para la especulación.

Esta propuesta ha sido recogida por algunos economistas de nuestro país, con la misma imaginación con la que recogieron al plan de estabilización del Consenso de Washington. Después de 8 años de experimento estabilizador en el que participaron

estos economistas, proponen para nuestra economía el *sistema de convertibilidad* argentino como pasos previo a su total *dolarización*. La propuesta tiene como valor agregado por estos economistas, el adjetivo *shock de confianza*. Ellos suponen, claro está, que las presiones devaluatorias y la pérdida de reservas internacionales experimentadas por nuestro país en los últimos meses son resultado de factores externos que, según ellos, no tienen que ver con los *sólidos fundamentos* de la economía construidos en 8 largos años de estabilización. El lector, sin embargo, debe saber que una economía no puede tener sólidos fundamentos cuando la disminución de la inflación se hizo a costa de la exacerbación del desequilibrio externo.

El propósito de este artículo es mostrar por qué el sistema de *convertibilidad* o *Currency Board* y la *dolarización*, sacrifi-

can o subordinan los objetivos de producción y empleo a la estabilidad monetaria.

El sistema de convertibilidad o Currency Board

La convertibilidad supone la existencia de un Currency Board (Junta Monetaria) que emite moneda doméstica convertible a una moneda de reserva internacional (dólar) a un tipo de cambio totalmente fijo. Se requiere 100% de reservas en la moneda ancla contra la base monetaria emitida. Esta conversión es total para la moneda emitida por la Junta Monetaria y no para los depósitos bancarios denominados en moneda doméstica. La Junta Monetaria no tiene responsabilidad alguna de asegurar que esos depósitos bancarios sean convertibles en la moneda que ella emite. Esta es una obligación exclusiva de los bancos. La conversión total a la moneda ancla supone la ausencia de restricciones a las transacciones externas tanto de la cuenta corriente como de la cuenta de capital. Por definición, La Junta Monetaria no tiene poder discrecional. Se pierde autonomía monetaria. En rigor, su única función es cambiar los billetes y monedas que emite por reservas internacionales a un tipo de cambio fijo.

El sistema de convertibilidad se establece por ley. Es una reacción al régimen de tipo de cambio fijo defendido por el Banco Central y que corresponde al patrón dólar-oro de Bretton Woods. Se dice que es más creíble porque no da lugar a modificación alguna en el tipo de cambio establecido por ley, obligando a respaldar con reser-

vas internacionales, a este tipo de cambio, toda emisión de moneda doméstica. Pero el hecho que sea más creíble no implica que sea sólido. Su fragilidad está en relación directa a la movilidad de los capitales. Bajo el esquema monetario de Bretton Woods, los inversionistas que dudan, por cualquier razón, de la capacidad del Banco Central de cumplir su compromiso de mantener el tipo de cambio, conspirarán contra la moneda doméstica provocando una crisis con pérdida y salida de reservas. La Junta Monetaria pretende justamente eliminar la posibilidad de esta crisis y simultáneamente mantener estable los niveles de precios. Como señala la evidencia empírica, estos resultados presuponen niveles elevados y sostenidos de reservas internacionales y la subordinación de otros objetivos económicos al mantenimiento de la convertibilidad.

Pero, con el sistema de convertibilidad fijo, no hay manera de modificar la estructura de precios relativos a favor de la industria y del empleo, aumentar la competitividad de los productos comercializables internacionalmente, y menos de utilizar la política económica para superar los desequilibrios económicos regionales del país. Con la Junta Monetaria se renuncia a la política monetaria y a la administración del tipo de cambio, sacrificándose así, en general, los objetivos de producción, crecimiento, comercio, acumulación de capital, empleo, en aras de la estabilidad monetaria y de la eliminación de la inflación.

Además, la Junta Monetaria acrecienta la vulnerabilidad de la economía a

los *shocks externos* en lugar de reducirse, y desaparece la función del Banco Central como prestamista de última instancia. En consecuencia, el sistema de convertibilidad no elimina la posibilidad de la crisis monetaria. La existencia de un sistema bancario implica la adición de depósitos denominados en moneda doméstica a la base monetaria emitida por la Junta. Es decir, no se elimina la posibilidad de dinero bancario a través del endeudamiento empresarial (*inside money*). Y, como no hay un prestamista de última instancia, las corridas bancarias no pueden ser detenidas para evitar una crisis generalizada. Cuando la cantidad de dinero supera varias veces la magnitud de la base monetaria, es totalmente posible que una corrida contra los depósitos bancarios y hacia la moneda de reserva internacional, provoque una salida de capitales y cause el colapso del sistema de convertibilidad. El desencadenante puede ser, por ejemplo, un *shock* externo. El caso de Argentina es elocuente al respecto. La Junta Monetaria no fue garantía de estabilidad monetaria y del tipo de cambio cuando la economía argentina fue afectada por la crisis mexicana de diciembre de 1994. El dilema entre mantener la estabilidad del tipo de cambio (la convertibilidad) y la estabilidad del sistema bancario, fue evitado sólo con la inyección de 8 mil millones de dólares de préstamos internacionales organizados por el FMI.

Del Currency Board a la Dolarización

La devaluación del real brasileño volvió a poner en cuestión el sistema de

convertibilidad argentino. El efecto negativo en la cuenta corriente de su balanza de pagos, no pudo ser enfrentado con la presencia de la Junta Monetaria. La reacción inmediata fue el aumento notable de las tasas de interés en moneda nacional y en moneda extranjera. Al momento de escribir este artículo, nos enteramos que el gobierno argentino está negociando un nuevo acuerdo con el FMI en una situación en la que por los efectos recesivos de la crisis internacional, la recaudación tributaria ha caído dramáticamente. La propuesta argentina de una dolarización completa pretende evitar así un ataque especulativo, si la situación brasileña se agrava. Pues, el sistema de convertibilidad argentino volverá a sobrevivir sólo con otro "préstamo internacional" monitoreado por el FMI. ciertamente, los argentinos piensan que con la dolarización, la ayuda vendría directamente de los EE.UU.

La dolarización puede verse como el paso lógico que sigue a la Junta Monetaria. Si esta impide hacer política monetaria, la moneda de reserva internacional (el dólar) puede lógicamente devenir en medio de pago y unidad de cuenta, desapareciendo la moneda doméstica y reemplazándose totalmente con el dólar. En esto consiste la dolarización. Ciertamente, el proceso puede ser acompañado con un tratado firmado con los Estados Unidos, como lo ha propuesto el presidente argentino, que entre otras cosas estipularía que los dos países compartirían el señoreaje del que se dolariza.

Con la dolarización el país queda sujeto a los efectos de la política monetaria

del Banco Central del país que emite la moneda de reserva, es decir de la Reserva Federal de los EE. UU. Esto es así, porque la dolarización no genera razones por sí misma para que la Reserva Federal actúe necesariamente a favor de la solución de los problemas macroeconómicos del país argentino o peruano dolarizado; en otras palabras, nuestros países no tienen por qué ser considerados por la Reserva Federal como parte de los EE. UU. La situación podría ser distinta si el movimiento libre de capitales y mercancías se acompañara con el libre movimiento de la fuerza de Trabajo.

Al igual que el Currency Board, la dolarización privilegia la estabilidad monetaria, sacrificando otros objetivos macro-económicos como el de la producción, el comercio, el empleo, etc. Para que la dolarización tenga algo de sentido se requiere no sólo de un contexto mundial de relativa estabilidad, sino también que los ciclos económicos de los países involucrados estén altamente sincronizados, pues en caso contrario las políticas monetarias de la Reserva Federal pueden tener efectos contraproducentes en los países de mercados emergentes dolarizados.

La réplica de Calvo a las críticas sobre la dolarización

En un reciente y excelente artículo a favor de la dolarización, el economista Guillermo Calvo intenta rebatir a sus críticos con argumentos que vale la pena revisar aquí, aunque sólo sea de pasada.

En primer lugar, sostiene que la propuesta es viable en aquellas economías altamente vulnerables a factores externos y con pasivos privados (deudas) parcialmente dolarizados. Estas son las condiciones iniciales que no discute. Pero, como se sabe estas condiciones pueden ser, como en el caso de nuestro país, resultado de las propias políticas económicas domésticas. Se configuran precios relativos que desalientan la producción comercializable y alienan el aprovechamiento de la renta natural reprimarizando la economía. El resultado es el acrecentamiento de la vulnerabilidad externa. De otro lado, estas mismas políticas estimularon la dolarización de los depósitos y colocaciones del sistema bancario.

En segundo lugar, sostiene que la devaluación es inútil cuando los shocks provienen de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, amén del hecho de que es contractiva según la evidencia empírica. La opción del autor es clara. Cuando la devaluación afectaba a los salarios reales y por esta vía contraía la demanda interna, no se cuestionaba su utilización. Ahora, dada la condición inicial de dolarización de las deudas privadas, la devaluación afectaría fundamentalmente al sistema bancario. No evita la recesión, porque puede dar lugar a una crisis general de deuda y, por tanto, al colapso del sistema financiero. El autor opta por defender el *statu quo* que favorece al capital financiero y no al capital productivo. No imagina siquiera la posibilidad de un proceso de desdolarización de las deudas cuyos beneficios de largo plazo serían

enormes porque se recuperaría la posibilidad de la política cambiaria. Por lo demás, si los *shocks* provienen de la cuenta de capitales, la recuperación de la utilidad de la devaluación o, en general, de la política cambiaria en un mundo abierto como el actual, puede hacerse mediante la aplicación de tasas impositivas a los flujos de capitales de corto plazo como en Chile, Colombia e Israel. Si las crisis financieras y la salida de capitales en países como el nuestro coinciden en el tiempo con el aumento de las tasas de interés en los países industrializados, ¿por qué la dolarización total va a ser más ventajosa que los controles?. Hay que mencionar de pasada los ejemplos de Chile y México que están enfrentando bien el *shock* externo gracias en buena medida a que pueden devaluar, y que los efectos de esta devaluación no son tan malos justamente porque no están dolarizados.

Finalmente, sugiere utilizar aranceles a las importaciones combinadas con subsidios a las exportaciones, para contrarrestar el efecto negativo del desalineamiento del tipo de cambio real sobre la producción. En este caso, el autor parece no importarle la evidencia empírica de políticas comerciales de este tipo aplicadas en América Latina desde fines de los años 70. Pero, además, no pondera su viabilidad. En una economía abierta y de mercado, la política comercial debería ser sustituida por la política cambiaria para la consecución de los objetivos de producción y empleo. Los

beneficios a largo plazo de esta alternativa superan, sin duda con creces el costo de corto plazo de una desdolarización de las deudas privadas y, ciertamente esta alternativa retiene la autonomía en las decisiones de política que la dolarización enajena. Supongamos que estamos dolarizados, ¿qué ocurriría si frente al incremento de los precios del petróleo, los Estados Unidos adoptaran una política monetaria restrictiva justamente cuando nuestra economía se encuentra en recesión y precisa de políticas reactivadoras?.

A modo de conclusión

Krugman, argumentando a favor de monedas nacionales separadas y tipos de cambio flexibles, cita la siguiente observación de Milton Friedman: Si en un país los precios y salarios deben aumentar comparado con los de otro país, las fuerzas de la oferta y la demanda podrían hacerlo generando inflación en el primero y deflación en el segundo. Pero esto significaría, dice Friedman, pedirle mucho a los mercados, pues sería más fácil que ambos países mantengan sus precios estables en sus respectivas monedas y dejar que el tipo de cambio entre las dos monedas haga el ajuste. O dicho de otra manera, un país cuyos salarios y precios son muy altos comparados con los de otro país, encontrará que es más fácil hacer el ajuste mediante la modificación del valor de su moneda que a través de miles de cambios en sus precios individuales.

REFERENCIAS

- Calvo, Guillermo A.**, 1999, "On Dollarization", University of Maryland, Mimeo.
- Eichengreen, Barry**, 1998, Globalizing Capital. A History of the International Monetary System, Princeton University Press New Jersey, USA.
- Eichengreen, Barry and Ashoka Mody**, 1998, "Interest Rates in the North and Capital Flows to the South: is there a Missing Link?", International Finance, 1, 1 October, pp. 35-58.
- Hanke, Steve y Schuler**, 1994, Currency Board for Developing Countries: A Handbook, International Center for Economic Growth, San Francisco, USA.
- Krugman, Paul**, 1999, "Monomoney Manía", Slate Magazine, The Dismal Science.
- Tobin, James**, 1998, "Financial Globalization: Can National Currencies Survive?", World Bank, Washington, D. C.

ECONOMÍA DE LA SALUD

Econ. Carlos Peña
Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas
y Administrativas

INTRODUCCIÓN

Rara vez una persona puede leer el periódico o ver los noticieros en la televisión sin conocer una historia acerca de los desmesurados incrementos en los costos de la salud que afectan o lesionan de manera seria a las personas que no cuentan con ningún seguro médico. Las historias también documentan disputas entre empleadores y trabajadores sobre la forma de compartir los costos del seguro médico.

En el presente artículo se examinan los aspectos económicos de los problemas de salud, se utiliza la estructura de la demanda y la oferta para explicar los rápidos incrementos en los costos de la atención médica y se analizan algunas maneras de reformar el sistema de salud.

PROBLEMAS DE COSTOS Y ACCESO

Los límites del sector de la salud no se determinan con facilidad, haciendo difícil definirlos. No obstante, según los economistas, éstos incluyen: (...los servicios proporcionados en hospitales, clínicas, laboratorios y consultorios médicos y odontológicos. También incluye los medicamentos formulados y no formulados, las prótesis y los lentes de contacto, al igual que los servicios de médicos alternativos. Pero, muchos bienes y servicios que pueden afectar bastante la salud no se incluyen en la definición común).¹

Existen dos problemas bastante conocidos con relación al sistema de salud. En primer lugar, sus gastos -y costos- son altos

1. Fuente: Mc Connell, "La Industria de la Salud".

y se incrementan de manera rápida. En segundo lugar, muchas personas no tienen acceso -o es muy limitado- a éste. Para mejorar el sistema del cuidado de la salud, es necesario controlar los costos y hacerlo más accesible.

Ambos problemas se interrelacionan en el sentido de que el incremento considerable en los costos de la atención médica hace que este servicio no se le pueda proporcionar a una parte significativa de la población. Es decir, que un creciente número de personas no buscan ni siquiera el tratamiento más básico puesto que no pueden pagarlo.

Incremento de los Costos de la Salud

Lo que más se observa y escucha acerca de la crisis de la salud es el agudo incremento de los costos.

Existen muchas implicaciones económicas de los gastos y costos crecientes de la salud. De esta forma se presentan algunos de los efectos más obvios.

1. **Acceso reducido:** Debido a los crecientes costos del cuidado de la salud, cada vez menos empleadores ofrecen seguro médico a sus trabajadores. La cantidad de no asegurados es amplia y creciente.
2. **Efectos del mercado de trabajo:** Los incrementos desmesurados en los costos de la salud presentan efectos

adversos en los mercados de trabajo.

Lento crecimiento salarial. La remuneración total de los trabajadores debe estar de acuerdo con su productividad. Esto significa que sin beneficios en la productividad, no se incrementará la remuneración. También quiere decir que los costos crecientes del cuidado de la salud reducen determinada parte de los salarios y las prestaciones diferentes de la salud dentro del inmodificable paquete de remuneración total. En el largo plazo, la carga de costos crecientes en la atención médica representa reducciones o lentos incrementos salariales para los trabajadores.

3. **Presupuestos gubernamentales:** Los problemas presupuestales del gobierno se empeoran al incrementarse en espiral los gastos en salud. Suponiendo que los impuestos son constantes, la acomodación de estos aumentos en los gastos significa que el gobierno debe reducir otros componentes del presupuesto o, en forma alternativa, debe sacrificar los esfuerzos para limitar los déficit presupuestales y aceptar el consecuente crecimiento de la deuda pública.

EL PROBLEMA BÁSICO

Para la mayoría de los observadores mejor informados, los incrementos en los

gastos de salud tienen el siguiente tratamiento:

La producción de cuidado de la salud exige recursos escasos tales como capital en forma de hospitales y equipo de diagnóstico y trabajo altamente especializado como el de los médicos, técnicos y enfermeras. *El incremento en espiral de los costos de este tipo de servicio ha llevado a muchos expertos a la conclusión de que: el consumo agregado de salud es tan grande que en el margen su valor es menor, comparado con el de los bienes y servicios alternativos que de otra manera estos insumos podrían haber producido.* En otras palabras, se consume salud más allá del punto donde el beneficio marginal o los beneficios que se obtiene de éste son iguales a los costos marginales de producirlo. Esta asignación excesiva de factores productivos para el cuidado de la salud impone una pérdida económica real para la sociedad. Los insumos desperdiciados en la utilización excesiva del sistema de atención médica se podría utilizar de manera más productiva para la reindustrialización de varios sectores de la economía.

Acceso limitado

Aunque a nivel social existe una gran asignación de factores productivos para la salud, no todas las personas tienen acceso a ésta.

A medida que continúan aumentando los costos de la salud, se puede esperar

que también aumente la cantidad de personas que no acceden a estos servicios.

¿Quiénes son los no asegurados? A medida que se incrementan los ingresos también aumenta la posibilidad de estar asegurado. Entonces, no es sorprendente que los no asegurados se hallen concentrados entre las personas de menores recursos económicos. Es decir, que quienes están en muy malas condiciones de salud tienden también a no estar asegurados. El desempleado con toda probabilidad carece de éste, por lo que cuando un individuo pierde el empleo también pierde su seguro.

Los trabajadores de pequeñas empresas también tienen menos probabilidad de disfrutar del seguro médico, debido, entre otras razones, a que los costos administrativos son altos.

Los trabajadores de bajo salario también tienen menos probabilidad de estar asegurados. Esto debido a que en el largo plazo los empleadores trasladan los costos del seguro médico a los trabajadores, en forma de menores salarios.

Aunque muchos de los no asegurados renuncian a la atención médica, otros no lo hacen; sin embargo, son pocos los que pueden pagar directamente de su bolsillo. Otros pueden esperar hasta que su enfermedad llegue a una etapa crítica y luego ir al hospital para solicitar admisión o ser atendidos en la sala de emergencia. Estos métodos de tratamiento son inapropiados e innecesariamente costosos.

¿Por qué se presenta un rápido incremento en los costos?

Los precios y los costos crecientes de los servicios de salud se pueden explicar mediante un sencillo modelo de mercado en el que la demanda se ha incrementado en relación a la oferta. Pero este mercado tiene ciertas características.

CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE SALUD

Se sabe que los mercados perfectamente competitivos logran eficiencia asignativa y productiva, es decir, los productos más deseados se fabrican en la forma menos costosa. También se halla que muchos mercados imperfectamente competitivos -quizás ayudados en algunos casos por regulaciones o acciones antimonopolio potenciales- proporcionan resultados que en general se aceptan como eficientes. Entonces, ¿cuáles son las características especiales del mercado de la salud que han contribuido a la escalada de los costos?

Consideraciones éticas y de equidad. Cuando las decisiones de compra y venta implican la calidad de la vida humana -vida o muerte-, inevitablemente intervienen cuestiones éticas. Aunque se pueda no considerar inmoral o injusto que una persona no pueda comprar un computador personal, la sociedad sí considerará injusto que a las personas se les niegue acceso a la atención médica básica. En general, la sociedad considera la salud como un derecho y se

niega a limitarlo sólo por el precio y el ingreso.

Información asimétrica. A menudo, los compradores de atención médica tienen poca o ninguna comprensión de los complejos procedimientos de diagnóstico y tratamiento, mientras los vendedores de tales procedimientos -los médicos- poseen información detallada. Esto genera inusual situación en la que el médico (proveedor) como agente del paciente (consumidor) le indica a éste los servicios de salud que debe consumir.

Beneficios de desbordamiento. El mercado de la atención médica a menudo genera beneficios de desbordamiento, es decir, beneficios a terceras personas. De esta forma, una fuerza laboral saludable es más productiva, contribuyendo a la prosperidad y bienestar general de la sociedad.

DEMANDA CRECIENTE DE LA SALUD

Teniendo en cuenta estas características, considérense algunos factores que han incrementado la demanda de salud con el paso del tiempo.

1. **Ingresos crecientes: función de las elasticidades:** Los incrementos en el ingreso nacional generan aumentos en la demanda del servicio de la salud. Aunque existe cierto desacuerdo en cuanto a la elasticidad exacta en el *ingreso* de la demanda de servicios de salud varios

estudios realizados en países industrialmente avanzados sugieren que el coeficiente de elasticidad en el ingreso es de alrededor +1.0, lo cual significa que el gasto per cápita en el cuidado de la salud aumenta casi en la misma proporción con respecto a los incrementos del ingreso per cápita. Por ejemplo, un incremento de 5% en los ingresos generará un aumento de 5% en los gastos de salud.

Los estimativos de la elasticidad *precio* de la demanda de la salud sugieren que es bastante inelástica, con un coeficiente menor a 0.2. Ello significa que la cantidad consumida de tal servicio disminuye relativamente poco a medida que se incrementa el precio. Por ejemplo, un aumento de 10% en el precio reduciría la cantidad demandada en sólo 2%. Una consecuencia importante es que el gasto total en salud aumentará a medida que suba el precio.

La relativa insensibilidad del gasto en salud con relación a los cambios en el precio se debe a los siguientes factores. En primer lugar, las personas consideran que este servicio es una necesidad, no un lujo. Existen pocos sustitutos para la atención médica. En segundo lugar, el tratamiento médico a menudo se proporciona en una situación de emergencia donde las consideraciones de precio son secundarias o irrelevantes. Final-

mente, la mayoría de los consumidores prefieren una relación a largo plazo con sus médicos y, por tanto, no acuden a solicitar estos servicios cuando aumentan los precios del cuidado de la salud.

2. **Estilos de vida no saludables:** El abuso de sustancias -específicamente, la utilización del alcohol, el tabaco y las drogas ilícitas- constituyen un gran daño para la salud y, en consecuencia, un componente importante de la demanda de servicios para el cuidado de la salud.
3. **La función de los médicos:** Los médicos pueden incrementar la demanda de salud en varias formas.

Σ **Información asimétrica.** Dado que los servicios de atención médica son bastante complejos a nivel técnico y se adquieren con poca frecuencia, el consumidor, por lo general, no está informado acerca de las decisiones de compra. Un individuo probablemente conoce poco o nada sobre el propósito o efectividad de la imagen de resonancia magnética o la endoscopía. En este sentido, el mercado de la salud es extraño. El vendedor posee información que el comprador no comprende en su totalidad. Esta información asimétrica -es decir, el desequilibrio en la información- hace que el proveedor, no el demandante, decida los tipos y cantidades de atención médica que

se deben consumir. En efecto, los consumidores de la salud delegan la mayor parte de sus decisiones a los médicos, generando una demanda inducida por el proveedor.

Este desplazamiento de las decisiones de consumo al vendedor elimina de manera efectiva gran parte del poder que los compradores pudieran tener al controlar el nivel y crecimiento del gasto en salud.

Σ **Ética médica.** La ética médica puede estimular la demanda de salud en dos formas:

1. Los médicos están comprometidos en forma ética a utilizar técnicas correspondientes a la mejor práctica cuando atienden a sus pacientes. Esto acarrea una utilización intensa de procedimientos médicos costosos de sólo beneficio marginal para los pacientes.
2. Los valores públicos parecen apoyar la ética médica de que la vida humana se debe mantener hasta donde sea posible. Esto hace difícil confrontar la noción de que la salud se proporciona con insumos escasos y, en consecuencia, se debe racionar como cualquier otro bien. Las prioridades públicas prevalecientes parecen indicar que se debe proporcionar tal cuidado y esta preferencia incrementa considerablemente la demanda de dicho servicio.

Σ **Riesgo moral.** Son los desincentivos creados por el "aseguramiento" para aumentar el nivel de esfuerzo (reducir la probabilidad de una pérdida). El riesgo moral hace que las compañías de seguros tengan que cargar un premio mayor que el necesario para cubrir los riesgos en ausencia de riesgo moral.

FACTORES DE OFERTA EN LOS COSTOS CRECIENTES

Los costos que subyacen a la oferta de salud se han incrementado en gran medida, retardando el crecimiento de la oferta.

Σ **Lento crecimiento de la productividad.** Aunque es difícil medirlo, el crecimiento de la productividad -que tiende a reducir los costos e incrementar la oferta- supuestamente ha sido lento en la industria de la salud. Una posible razón para tal situación radica en que la atención médica es un servicio y por lo general es más difícil incrementar la productividad para los servicios que para los bienes. Asimismo, a los proveedores de atención médica se les paga con base en honorarios por servicios. Dado que tales pagos garantizan a los proveedores el cubrimiento permanente de los costos, no ha habido un fuerte incentivo para reducir los costos al incrementar la productividad.

Σ **Cambios en la tecnología médica.** Algunos avances tecnológicos en medicina han disminuido los costos. No obstante, algunas autoridades sostienen que la mayoría de las tecnologías médicas novedosas -nuevas líneas de productos para la salud- han incrementado en forma sustancial el costo de la atención médica. Temerosos de volverse obsoletos a nivel tecnológico, las clínicas y hospitales desean ofrecer los últimos equipos y procedimientos. Los médicos y administradores hospitalarios saben que el pago de tales equipos implica una utilización intensiva de los mismos.

Σ **Patentes.** Un factor que complica la cuestión de los costos es el altísimo precio de muchos medicamentos de patente. La industria farmacéutica, provista de los instrumentos recién desarrollados por la bioingeniería, ha comenzado a obtener miles de patentes sobre nuevos fármacos. Cuando se desarrolla un nuevo medicamento que es imprescindible para el tratamiento de una enfermedad, el dueño de la patente puede cobrar por ella un precio muy elevado. Las compañías farmacéuticas afirman que esas recompensas están justificadas por sus altos costos de investigación y desarrollo; otros sostienen que esas utilidades no son más

que el fruto de una posición monopolística, protegida por el sistema de patentes.²

Según la mayoría de los analistas, estos factores de demanda y oferta varían de manera significativa en la forma como afectan los costos cada vez mayores de la salud.

REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD

¿Qué se puede hacer para incrementar el acceso al sistema de salud? Y ¿Cómo se pueden contener sus costos? Reformar el sistema ecuatoriano de atención médica a fin de lograr estas dos metas resulta difícil. En primer lugar, existe una relación inherente entre los dos objetivos: mayor acceso a éste significará costos crecientes. En segundo lugar, la reforma es compleja debido a que las expectativas y las metas de los grupos de autointerés entran en juego.

Este último punto puede ser de especial significado. La reorganización de los costos y los beneficios en una industria que explica casi una séptima parte de la economía total no se aceptará en forma pasiva por parte de los numerosos grupos de interés afectados. Los médicos, hospitales, compañías de seguros y empresas fabricantes de medicamentos buscan evitar los controles de precios para sus servicios y productos.

2 Fuente: Case/Fair, "Las Imperfecciones del Mercado y el Papel del Gobierno".

Considerérese brevemente estas propuestas.

Σ **Participar o pagar.** Puesto que gran parte del seguro médico es pagado por los empleadores, una forma consistiría en ampliar la cobertura utilizando un enfoque de participación o pago. A todos los empleadores se les exigiría proporcionar bien sea un programa básico de seguro médico para sus trabajadores y subordinados (participar) o pagar un impuesto especial a la nómina con el objeto de financiar un seguro médico para los trabajadores no asegurados (pagar). Las personas no aseguradas por estar fuera de la fuerza laboral, estarían cubiertas por alguna forma de plan de atención médica auspiciado públicamente.

Σ **Créditos impositivos y cupones.** Otro enfoque es la utilización de créditos impositivos y cupones, que proporcionarían seguro médico a las personas pobres. Se proporcionaría un crédito impositivo a los individuos y familias de bajo ingreso para la compra del seguro médico. El volumen del crédito impositivo disminuiría a medida que aumente el ingreso del receptor. Aquellos cuyos ingresos son tan bajos como para estar exentos del impuesto al

ingreso se les emitirá un cupón (bono) para comprar seguro médico. Esta propuesta es esencialmente un subsidio de impuestos diseñado para hacer que el seguro llegue a las personas de bajo ingreso.

Σ **Seguro Nacional de Salud.** El gobierno proporcionaría un paquete básico de atención médica a cada ciudadano, sin cobro directo o a un nivel de participación de bajo costo. Este sistema estaría financiado por los ingresos impositivos y no por las primas. El gobierno no poseería instalaciones para el cuidado de la salud, los proveedores de salud tampoco serían empleados del gobierno. Este sencillamente auspiciaría y financiaría la atención básica a la salud para todos los ciudadanos. Aunque la función de las aseguradoras privadas se limitaría con este sistema, podrían suministrar seguro médico para cualquier procedimiento de este tipo no cubierto por el paquete de atención médica básica.

Sin embargo, estas propuestas tiene argumentos a favor y en contra; ya que los empleadores y trabajadores de pequeños establecimientos minoristas, donde el seguro médico por lo general no existe, podrían no lograr tales beneficios.

¿EL BANCO MUNDIAL SE DESTAPA? LA INTERNACIONALIZACION DE LAS EMPRESAS

OBSTACULOS POLITICOS

Carlos Marx Carrasco V.

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

1 INTRODUCCION

El proceso de globalización económica, entendido básicamente como un proceso de internacionalización del capital y mundialización de la producción, no es un fenómeno reciente; pero, sus características actuales y velocidad, sí que son inéditas en la historia. Desde la consolidación del capitalismo moderno y contemporáneo, las empresas se transnacionalizan de manera veloz y creciente. Hoy, bien puede decirse que "el mercado tiende a ser el mundo entero" o que "el mundo es una aldea global".

Siendo la internacionalización un proceso gradual, está sometida a una serie de obstáculos de orden financiero, comercial, logístico, cultural, legal y político. En el orden político, las estrategias políticas y

la correlación de fuerzas a nivel nacional pueden ser determinantes para el éxito de las empresas en el sentido de su expansión interna y externa. A veces, los gobiernos, complacientes a los grupos de presión, aplican una serie de políticas erráticas, que, en vez de propiciar parámetros de competitividad auténtica, dotándolos de incentivos espurios, no hacen más que consolidar las actitudes rentistas del empresariado. Así, por ejemplo, algunas políticas económicas recurren insistentemente a medidas devaluatorias o a subsidios distorsionadores que no contribuyen al mejoramiento de la productividad, y por lo tanto de la competitividad. Esta práctica -inveterada de algunos gobiernos- impide el desarrollo del "espíritu empresarial", tan ausente en algunos países de la región latinoamericana. Ecuador es uno de ellos. No existe una clase empresarial consolidada, dispuesta a

correr riesgos, sin esperar del asistencialismo estatal.

Algunos sectores empresariales, durante muchos años se acostumbraron a vivir de los subsidios y la protección arancelaria. En el caso de la Compañía Ecuatoriana del Caucho, por ejemplo, se aplicaron por largo tiempo altas tasas para la importación de llantas y bajas tasas para las materias primas (caucho natural). Esta política generosamente incentivadora, mientras se la mantuvo, impidió de alguna manera que mejore la productividad del sector simplemente porque estaba garantizada una franca posición monopólica. Cuando se bajaron los aranceles y se eliminaron los incentivos industriales, rápidamente, la empresa se modernizó, alcanzó importantes niveles de productividad y se proyectó rápidamente hacia el mercado externo. Hoy exporta a una treintena de países y proyecta instalar oficinas comerciales en algunos de ellos (Perú y Colombia). ERCO. Es una de las empresas que más factura ubicándose entre las más rentables del país y, logrando exitosamente capear el temporal de crisis que azota al país. Las presiones políticas de otrora no contribuyeron al proceso de internacionalización de su producción por el simple hecho de que la calidad era mala; servía únicamente para vender en un mercado interno postizamente cautivado, altamente protegido y nada transparente.

Otro caso, en el que las presiones políticas han impedido la expansión empresarial y su eventual internacionalización constituye el sistema financiero. Ante

las exigencias de los banqueros, la ley de instituciones financieras fue hecha a su imagen y semejanza. La ley estableció una moratoria por varios años para que puedan invertirse capitales extranjeros. El resultado fue una banca ineficiente, que no logró, salvo un par de excepciones, proyectarse hacia el exterior. En la últimas semanas el sistema financiero pasa por tremendos apuros, han quebrado una decena de bancos e intermediarias financieras y el Estado ha debido asistir para apagar el incendio en una operación de millonario salvataje, que ha servido más a los banqueros antes que a los acreedores. Si las reglas de juego hubieran sido más claras y se habrían aplicado rigurosos controles sobre el proceso de intermediación financiera, permitiendo, además, una apertura gradual a la inversión extranjera en el sector financiero, seguramente, los bancos no se habrían instalado en el país con tanta facilidad e irresponsabilidad. Con una media docena de bancos, y no las 4 docenas que se crearon, se podían alcanzar considerables niveles de eficiencia y eficacia.

La política económica y, en general la estrategia de desarrollo que se aplique en cada país o en un conjunto de países, es el factor fundamental que gravita sobre la expansión productiva de las empresas y su proyección internacional. El caso de los "tigres asiáticos" es un claro ejemplo de lo que se puede hacer mediante la acción deliberada del Estado. La internacionalización y desarrollo de la economía del sudeste asiático fue promocionada y dinamizada directamente por el Estado y

contó con recursos financieros internos y, sobre todo externos. Cuando se abandonan las políticas intervencionistas y se liberan simultáneamente el comercio y el sistema financiero (también el mercado de capitales) la especulación provocó un colapso financiero del que todavía no se incorporan. Los "tigres" por meterse a neoliberales, volvieron a ser unos gatitos esmirriados. Deberán transcurrir largos años para que los tigres vuelvan a ser rollizos como cuando el Estado direccionaba la economía.

Por otra parte, el llamado Consenso de Washington, marca el curso de la política económica de los países latinoamericanos. El ajuste estructural es la estrategia que se aplica. El aperturismo y el achicamiento del Estado son los componentes básicos del Ajuste. De manera que la globalización para estos países y, en general para los países de menor desarrollo relativo, tiene sus límites. Concretamente para la región de América Latina y el Caribe, los sectores productivos que utilizan tecnología de punta están, simplemente, vedados. La globalización neoliberal resulta ser entonces un proyecto de largo plazo que ocasiona la reprimarización de la economía de los países que tradicionalmente han producido bienes agrícolas y minerales. La globalización resulta ser parcial.

El aparato industrial sufre serias consecuencias como resultado del aperturismo y la liberación comercial. Muchas empresas manufactureras, lejos de expandirse e internacionalizarse, ante la arreme-

tida feroz de la competencia y el desmantelamiento arancelario sucumben. El desmantelamiento industrial resultante del proceso liberalizador-aperturista es impresionante. En Ecuador, por ejemplo, han quebrado una cantidad de pequeñas y medianas empresas productoras de calzado y un par de empresas productoras de artículos de la línea blanca atraviesan por serias dificultades. Influye también en la suerte que están corriendo algunas empresas la estrechez de los mercados que impide alcanzar economías de escala. Los bajos niveles de ingreso de la población, que prácticamente están acabando con la clase media, motivan que las empresas laboren a un mínimo de su capacidad instalada, repercutiendo negativamente en los costos y acelerando el proceso inflacionario.

La producción del sector primario (agricultura, ganadería, minería) es la única que puede alcanzar a generar niveles compatibles con la existencia de las economías de escala. La articulación latinoamericana al mercado mundial sigue siendo la de exportación de materias primas y no de mercancías con alto valor agregado. La estrategia de desarrollo que se aplica es excluyente y no permite el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas.

En este sentido, resulta extremadamente difícil que las empresas industriales latinoamericanas puedan expandirse e internacionalizarse. En algunos casos deben conformarse convirtiéndose en ensambladoras o maquiladoras.

II LA PROPUESTA DE UN MARCO INTEGRAL DE DESARROLLO: ¿MAS DE LO MISMO?

¿SE TRATA DE CONSOLIDAR LA REPRIMARIZACION DE LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS?

II.1 ANTECEDENTES

A partir de graficar una situación de extrema pobreza en el mundo, particularmente en los países subdesarrollados que se manifiestan, por ejemplo en: la existencia de más de 3.000 millones de personas que -siguen- subsistiendo con menos de USA \$ 2 al día, 150 millones de niños que no asisten a la escuela. 1.500 millones de personas que no cuentan con servicio de agua potable y 2.000 millones sin alcantarillado y de la creciente desigualdad y la distorsión de los sistemas económicos y políticos", demostrados en la crisis de los países asiáticos. Rusia, América Latina y Africa, el Presidente del Grupo del Banco Mundial, señor James D. Wolfensohn, puso en consideración de los funcionarios del Banco y, de algunos gobiernos (como el boliviano) una "Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo".

A más de la grave y persistente crisis que se extiende por el mundo subdesarrollado, una serie de presiones provenientes de la sociedad civil, del sector privado, de los gobiernos y de ONGs, han venido insistiendo en la necesidad de un cambio de

políticas, sino, en la política misma del Banco Mundial y de los demás organismos multilaterales de crédito (FMI, BID), Como sabemos, el sustento teórico de la acción del Banco Mundial se resume en el llamado "Consenso de Washington" y se pone en práctica en los programas de Ajuste Estructural, que los coordina y monitorea (en ciertas ocasiones conjuntamente con el FMI, tal es el caso de Ecuador, en donde, los 2 organismos están negociando un acuerdo conjunto). El Banco Mundial, en el marco del "Consenso de Washington" considera que el llamado "populismo económico" y el excesivo tamaño y regulación del estado constituyen la raíz de los problemas del subdesarrollo, particularmente de los países latinoamericanos.

La agudización de la crisis es inculcable y la presión internacional es, hasta cierto punto, incontenible. De alguna manera, parece que se están sensibilizando, los directivos de los organismos multilaterales y algunos dirigentes mundiales, tal es el caso de los presidentes de EE.UU. y de Francia. El presidente del Grupo del Banco Mundial, desde hace algún tiempo viene proponiendo la reducción de la deuda externa de los países más pobres (condicionándolos, desde luego, a que realicen más ajustes y que destinen los recursos liberados a gastos sociales). Hacia finales de enero del año en curso, está circulando un borrador de discusión que contiene una propuesta sobre un MARCO INTEGRAL DE DESARROLLO.

II.2 CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Para el presidente del Banco Mundial, cuando piensa en el desarrollo, se imagina en un balance de dos columnas en las que, al lado izquierdo consta la situación macro-económica (cuentas del ingreso nacional, balanza de pagos, comercio exterior, y cuentas financieras). El análisis sobre el estado de estas cifras macroeconómicas definirá si el país es de la Parte I ó de la Parte II (es decir, si se requiere o no de ayuda internacional). En la segunda columna (que asoma como aporte "nuevo" del Banco) se incorporan los aspectos estructurales, sociales y humanos, que constituyen "la esencia del desarrollo social". Este balance, según expresa J. W., "debería corresponder a dos caras de una moneda" o "dos integrantes de un dúo".

Antes de entrar a la propuesta como tal, no pierde la oportunidad de señalar que las instituciones de Bretton Woods no requieren de una reingeniería y peor de una nueva estructura, pues considera que, en lo básico ha funcionado bien y ha sido muy útil.

II. 3 REQUISITOS PREVIOS PARA LA VIABILIDAD DE LA PROPUESTA

El conjunto de requisitos básicos se propone analizarlos en los próximos 18 meses dentro de un marco que no constituya una camisa de fuerza, de manera que

se pueda adaptar a las condiciones de cada país. En el intento de flexibilizar el ajuste estructural, el Banco Mundial pone énfasis en los procesos metodológicos de la aplicación de los programas, poniendo cuidado en que se cumplan las condiciones previas antes de la aplicación de las respectivas políticas. Se habla del fracaso que pueden tener algunos proyectos, de educación o salud, por ejemplo, si antes no se desbrozó el terreno (una escuela, sin profesores o sin caminos adecuados que conduzcan hacia ella, no tiene mayor sentido; o, la privatización no sirve cuando no estén claras las reglas de juego y se haya combatido la corrupción).

El proceso, dice el señor J. W. tiene que ser dirigido por los propios países (probablemente este quiebre bancomundialista se debe a que en el Consenso de Washington no fue exactamente resultado de un consenso, sino de una imposición imperial). La participación de la sociedad civil es considerada fundamental en este proceso, planteamiento que puede resultar extremadamente positivo si se sabe aprovechar los espacios democráticos que pueden abrirse mediante la construcción participativas de las propuestas alternativas (Entre otras redes internacionales de ONGs, Sapri viene desarrollando un proceso de investigación y evaluación participativa de los programas de ajuste aplicados en una docena de países de Africa, Asia y América Latina). El proceso es

tripartito e intervienen los gobiernos, la sociedad civil y el Banco Mundial.

Aspectos Estructurales.

La propuesta identifica 4 aspectos estructurales que deben ser reformados: Un buen gobierno honesto; un sistema legal jurídico eficaz; un sistema financiero bien organizado y supervisado y una red de seguridad social y programas sociales.

Los gobiernos deben ser idóneos y bien organizados, lo que requiere el fortalecimiento de la capacidad, un sistema legislativo transparente, funcionarios debidamente capacitados y bien remunerados y una consagración absoluta de honestidad".

El Estado, mediante el sistema jurídico debe garantizar los derechos humanos y la propiedad, en función de un desarrollo equitativo.

El sistema financiero debe ser sólido y solvente, bien organizado, controlado y supervisado. Debe contarse con la máxima información y transparencia.

Según el estado del desarrollo económico, se establecerá la amplitud y magnitud de los programas sociales. En todo caso tiene que establecerse programas sociales para los grupos más vulnerables de la población.

Aspectos Humanos.

El conocimiento y la educación siguen siendo eje fundamental de la propuesta. : "El conocimiento y la educación son lo más importante para el desarrollo y la reducción de pobreza" se reitera por parte del Banco Mundial. Esta posición recurrente no ha recibido la respuesta necesaria por parte de los gobiernos, lo que probablemente se daba a la escasez de los recursos fiscales, lo que a su vez se debe al fuerte peso que tiene la deuda externa en los presupuestos. El Banco Mundial considera prioritaria la universalización de la educación primaria y se pronuncia por un sistema "abierto y competitivo" en la educación secundaria y universitaria.

El apoyo a las madres, la planificación familiar, la atención a los ancianos y el cuidado de la salud de los niños (antes y durante la edad escolar) se recomiendan como políticas de Estado esenciales.

Aspectos Físicos

El abastecimiento de agua, mediante un método eficaz de distribución, entrega, descubrimiento y ahorro, la dotación de alcantarillado, energía eléctrica, carreteras, transporte y telecomunicaciones, constituyen para el Banco Mundial las preocupaciones centrales en materia de los recursos físicos para el desarrollo sostenible, en el que también incorpora cuestiones ambientales y culturales.

Estrategias específicas para zonas rurales y urbanas y para el sector privado.

Considerando la gran heterogeneidad económica y social de los países subdesarrollados J. W. recomienda aplicar estrategias específicas para los sectores más vulnerables.

Respecto al sector privado, dice, enfáticamente, que la fuerza propulsora del crecimiento es el sector privado, tanto nacional como extranjero, para lo que se requieren, señala, factores fundamentales de política estructural (política comercial, políticas tributarias, de competencia y gestión empresarial).

II.4 ASOCIACIONES Y GESTION DEL PROCESO DE DESARROLLO

Mediante el empleo de una matriz se propone administrar el desarrollo. En la parte superior de la matriz se incorporan los temas mencionados hasta aquí (14) y en el eje vertical se consignan los agentes de las diversas actividades del desarrollo.

Entre los agentes considera a los gobiernos (ciudades y municipios y agrupaciones regionales), los organismos multilaterales y bilaterales, la sociedad civil, el sector privado (nacional y extranjero).

La matriz se configura así:

El Banco Mundial no es responsable de la formulación y coordinación de todos los programas de la matriz, su grado de participación es diferencial. El objetivo de la matriz es suministrar -abiertamente- al gobierno, la sociedad civil y los organismos multilaterales y bilaterales de crédito para alcanzar el desarrollo y reducir la pobreza, cuyo ritmo depende de la etapa de desarrollo y de la política concreta de cada país. Se requiere que la información se mantenga siempre actualizada en tiempo real.

II.5 LAS ACTIVIDADES DE DESARROLLO

La estructura de gobierno debe encargarse de la formulación y ejecución de la estrategia de desarrollo. Deben procurarse tener programas para los 14 "casilleros de la matriz" (incluido el casillero "vacío"). Los organismos multilaterales y bilaterales (FMI, Organismos y Programas de las Naciones Unidas), OMC, UE, bancos nacionales de desarrollo, organismos bilaterales y organismos internacionales, incluido, naturalmente el Banco Mundial, participan en la formulación de los programas; cada uno debe saber lo que está haciendo y evitar duplicaciones, en condiciones de falta de recursos, se señala. A la sociedad civil (religiones y organizaciones religiosas, fundaciones, sindicatos y organizaciones de em-

pleados, organizaciones patronales, ONGs internacionales y local, grupos locales de consulta o ejecución de proyectos y organizaciones indígenas), se lo considera como el factor más importante para el desarrollo. Al sector privado se le confiere preponderancia, en cuanto que la inversión privada (externa y doméstica) son fundamentales para el desarrollo y la creación de oportunidades de trabajo, y son esenciales para la ciencia y la tecnología.

Se recomienda que los 4 grupos intercambien información sobre la labor a desarrollarse y sus propósitos. Se deberá proponer una imagen objetivo a corto (18 meses) mediano (10 años) y largo plazo (20 años).

La propuesta del Presidente del Banco Mundial, se encuentra en una fase experimental. Bolivia ha presentado ya su propio formato. El gobierno boliviano prioriza la reducción de la pobreza como objetivo central del programa, el mismo que se sustenta en 4 pilares: Oportunidades, equidad, aspectos institucionales y alejamiento unilateral del circuito del tráfico de coca (Casillero vacío).

En términos generales, la propuesta bancomundialista no sale del paradigma vigente. Las "novedades" radican en la posibilidad que se confiere a los gobiernos, al sector privado y a la sociedad civil para constituirse en actores y no solamente suje-

tos del desarrollo. La dinámica, por supuesto, tiene un radio de acción limitado. El diagnóstico y las propuestas sobre la situación económica y social de los países subdesarrollados, no cambia en absoluto.

III CONCLUSIONES

En relación con el enfoque ortodoxo del ajuste estructural, la "nueva" propuesta del señor J.W., no se aleja del paradigma que animó a J. Williamson a elaborar el borrador del Consenso de Washington. La propuesta, lo que es importante por cierto, no hace más que conceder algún espacio a los gobiernos y a la sociedad civil de cada país, para que puedan expresar sus aspiraciones. Llenar el casillero "14" es la concesión que se hace. En el caso de Bolivia, la sustitución de cultivos alternativos a la cocaína se ha seleccionado como prioridad nacional a convertirse en política de Estado.

La contracción de la demanda agregada por la vía del achicamiento del Estado y de la privatización se mantiene como camino estabilizador de corto plazo. A largo plazo, son los cambios estructurales los que promocionarían el crecimiento y permitirán lograr el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

Para James D. Wolfensohn, el problema de desarrollo, no es un asunto que se resuelve con la tradicional planificación,

crea en un proceso participativo y transparente. Se trata, dice, "de un enfoque integral y estratégico respecto del desarrollo, basado en la autoría y colaboración de los países". Cree que, "la arquitectura financiera internacional debe reflejar la interdependencia entre los aspectos macro-económicos y financieros y las cuestiones estructurales, sociales y humanas.

A nuestro entender, la economía política de la globalización, cuya estrategia para los países subdesarrollados se sustenta en los programas de ajuste estructural que, ahora, se matiza con la matriz "Wolfensohniana" constituye una barrera, poco menos que infranqueable, para la internacionalización de los sectores productores de manufacturas y de servicios. Los países, tradicionalmente productores de materias primas, como señalamos anteriormente, industrialmente quedan relegados, a lo sumo, a ser maquiladores o ensambladores. La nueva división internacional del trabajo, sobre la base de una acelerada revolución, científico-técnica, hace posible la utilización de los "ejércitos de reserva del trabajo" a escala mundial aprovechando las nuevas formas de transporte y comunicación que permiten, como dice Gery Gareff y (Repensando la teoría del desarrollo) la segmentación espacial del proceso productivo". Esta segmentación permite instaurar un sistema manufacturero global que, a base de plataformas de exportación facilita el uso intensivo de mano de obra por

parte del capital transnacional en países que mantiene bajos salarios en relación a la productividad. La emergencia de este sistema manufacturero global posibilita que la capacidad productiva se disperse solamente en aquellos países considerados como ventajosos para los intereses de las transnacionales.

Si en la clásica división internacional del trabajo, los países desarrollados monopolizaron la producción de bienes de capital la industria pesada, con alta inversión tecnológica y a gran escala, gracias a la disponibilidad de grandes capitales; los países subdesarrollados debieron limitarse a una industrialización sustitutiva liviana. La nueva división internacional del trabajo se basa en la fuerza de la transnacionalización que ya no toma en cuenta a un país en su conjunto, sino a aquellas porciones de mercado que son útiles para la acumulación del capital, lo demás no cuenta. Mientras por un lado se consolida un globalizado mercado financiero, se amplía la manufactura global y se generaliza el consumo mundial de los nuevos bienes y servicios (entre los que pueden pagarlos), por otro se va produciendo una lenta separación entre los sectores más dinámicos de la economía y aquellos que no los son. Estos últimos sufren una descapitalización permanente, porque las ganancias que aún generan son depositados en el sistema financiero globalizado, que por buscar mayores ganancias, no los invierte en la región o sector productivo que las generó.

La expansión internacional de las empresas del grupo de países subdesarrollados se topa entonces con serias barreras derivadas, no solamente de la aplicación de medidas proteccionistas, sino en general por la estrategia de la mundialización que, como dijimos inicialmente, es asimétrica.

Lo anterior se puede constatar observando la estructura del comercio exterior de dichos países; en casi todos ellos, más del 60% ó 70% de las exportaciones corresponden a bienes primarios. La situación no ha cambiado con la ejecución de los ajustes.

LA LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL: APUNTES SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL CUBANA

Aurelio Alonso Tejada
Investigador Titular, CIPS, Cuba

Hoy todos los resortes de la ideología parecen haberse conjugado para convencernos de que el tiempo de las revoluciones sociales ha pasado a la Historia. Han quedado encerradas entre finales del siglo XVIII y finales del XX. De todas las revoluciones, de las reales y de las posibles, las que han sido y las que hubieran podido ser. No digo de las que podrían ser, que según esta lógica sería ya un conjunto sin sentido. Este no será, por supuesto, el tema de mi debate, pero es importante tomar nota de que prácticamente todo lo que hoy vemos legitimado, lo ha sido a partir de la institucionalidad nacida de uno u otro proceso revolucionario moderno, de manera directa o indirecta. Lo destaco porque a veces sólo se ve en las revoluciones la

negación de una legitimidad¹, y se descuida al alcance de la impronta de la legitimidad revolucionaria.

Me interesa llegar aquí, en particular desde algunas consideraciones conceptuales, a la cuestión, de la legitimidad institucional con relación a la sociedad cubana crecida de la revolución de 1959. Para ello voy a permitirme partir de un grupo de preguntas generales tal vez algo desordenadas: ¿Qué entendemos por legitimidad?. ¿Porqué pensamos que unas instituciones son legítimas y otras no? ¿Qué legitima a unas instituciones y no a otras? ¿A partir de qué criterios legitimamos?, ¿quién o quienes legitiman dentro del sistema social? No es que pretenda darles respuesta aquí, pero

¹ Sobre el rechazo de una legitimidad y la configuración de otra que la reemplaza sugiero ver el capítulo introductorio del libro de Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

son las preguntas que motivan mis reflexiones y que creo apuntan al centro de la cuestión.

Habrà que tomar en cuenta del mismo modo, que por oposici3n a la legitimidad, la ilegitimidad supone tambi3n un criterio, normalmente enmarcado por el Derecho, que tiende a identificar lo ilegítmo con lo ilegal. Pero lo ilegítmo supone un artificio que trasciende al mero argumento legal, y que cobra forma a menudo en la diferencia entre lo 3ticamente legítmo y lo 3ticamente ilegítmo. Hay cosas que siendo legales que no son 3ticamente legítimas. La 3tica aporta ciertamente elementos sustantivos a la legitimaci3n en todas las esferas de la institucionalidad polítca y civil.

Legitimidad y revoluci3n social

El concepto de revoluci3n se abri3 paso en la modernidad para definir la radicalidad del cambio, que en el plano polítco y social sitúa su referente b3sico en la gran revoluci3n francesa². Y desde entonces se ha vinculado esencialmente el concepto a este nivel de radicalidad del cambio polítco social. Un nivel del cambio donde los ritmos de transformaci3n se aceleran, se desfasan, se subvierten, en interacci3n entre una vertiente destructiva y otra

constructiva. No sólo en cuanto a los actores y a las instituciones polítcas, sino en cuanto a todo el sistema de relaciones econ3micas y sociales. O sea, tambi3n en relaci3n con la institucionalidad, la hegemonía, y los sistemas de ideas prevaletes. Este reconocimiento nos obliga tambi3n a distinguir el clímax revolucionario del tiempo de revoluci3n, la coyuntura de cambio del cambio estructural, el primado de la demolic3n del momento constructivo.

Carlos Marx nos leg3, entre otros hallazgos, el descubrimiento de una connotaci3n econ3mica tras la realidad polítca (y tal vez su limitaci3n haya sido encasillarla en una din3mica binaria entre fuerzas productivas y relaciones de producci3n). Lo esencial de su aporte radica de todos modos en mostrar que la revoluci3n social no es reductible al cambio polítco sino que responde a la vez a condicionantes econ3micas. Pero tambi3n que la revoluci3n social no puede ser confundida con el simple desplazamiento de 3lites, e implica un movimiento extraordinario de la sociedad civil, es decir, del protagonismo, la composici3n, los alineamientos y el devenir de toda la institucionalidad del sistema de relaciones sociales vigente, que se dirime en la confrontaci3n entre hegemonía y contrahegemonía. Es por tal motivo que se puede

2 Eric Hobsbawm, con un criterio menos lineal de la historia que la mayoría de los historiadores, habla de la doble revoluci3n, tomando en cuenta la contemporaneidad de la revoluci3n industrial inglesa (véase la era de la revoluci3n, 1789-1848). Pienso que en rigor podría hablarse de triple revoluci3n, si consideramos la trascendencia de la revoluci3n de las trece colonias norteamericanas: el cambio tecnol3gico, la sacudida de las instituciones polítcas la radicalidad en cada uno de estos tres procesos revolucionarios que marcan el final de una 3poca y el comienzo de otra.

afirmar que las revoluciones devienen igualmente fuente de legitimidad³. De legitimidad polítca y de legitimidad civil.

Dicho esto quisiera aadir que, para mí, resulta cuando menos superfluo afirmar -como escuchamos o leemos con frecuencia- que tal o cual proceso revolucionario, liquid3 la sociedad civil de un país dado. Y considero que es un desprop3sito concederle tal capacidad incluso a lo que se define como totalitarismo. Las transformaciones revolucionarias dan lugar a la desaparici3n de determinadas instituciones (no sólo civiles sino tambi3n y principalmente polítcas) cuando la radicalidad de los cambios estructurales las hacen infuncionales u obsoletas, no porque una voluntad con poder de decisi3n lo determine. Y esto tampoco quiere decir que la voluntad polítca deje de jugar su papel, incluidos tambi3n los excesos de voluntarismo. Pero tambi3n aparecen y desaparecen instituciones son que tengan lugar revoluciones. Tampoco pueden quedar fuera de esta contabilidad supresiones o creaciones arbitrarias que unas veces son corregidas por los actores, otras veces se integran en el entramado social y otras desembocan más tarde o más temprano en descalabros.

En Cuba resulta interesante observar, por ejemplo, que los partidos polítcos

tradicionales se desvanecieron tan pronto se hizo obvia la irrelevancia de su continuidad de cara a la nueva institucionalidad polítca que introdujo la revoluci3n de 1959. Y antes de que se evidenciara que el restablecimiento de un dispositivo electoral estaba todavía lejano y de que se pudieran avizorar sus limitaciones burocráticas. Ni siquiera existi3 una resoluci3n disolutoria ni acci3n polítca puntual. Igualmente, organizaciones como la poderosa Asociaci3n de Hacendados se disolvieron con la expropiaci3n y estatalizaci3n de las tierras y de los centrales azucareros y no debido a las posturas polítcas en su seno. Posturas que no hay por qué pensar que hayan sido no más ni menos comprometidas que las de las iglesias que, por supuesto, perduraron como instituciones. Y que reencontraron sus din3micas de recuperaci3n institucional a despecho de cualquier esperanza en contrario. Otros muchos ejemplos podrían ser citados de esta transformaci3n que recién comienza a ser abordada por la historiografía cubana⁴.

Las revoluciones, desde las del siglo XVIII hasta las del XX (no sé si volverá a haber algo que se pueda llamar así en el siglo XXI, pero tampoco sería serio excluir la posibilidad, porque la historia supone el espacio de lo imprevisible), han heredado

3 En Theda Skocpol, refiriéndose a la revoluci3n francesa, podemos leer: un sólo tema legitimador recorri3 todas sus fases: una identificaci3n de las funciones ejecutivas con la implementaci3n de la voluntad de la naci3n o del pueblo op.cit. pag. 200.

4 Véase por ejemplo, la ponencia de Bertha Alvarez Martens Las reformas: alternativa y viabilidad en el proceso hist3rico cubano, presentada en el II Simposio Cuba-Alemania de historiadores, celebrado en la Habana en enero de 1999 (en proceso editorial).

formas institucionales que se mantienen y otras que se transforman, son suplantadas o desaparecen, según sea el caso. Y crean otras que simplemente legitiman nuevos tipos de relaciones sociales. Las instituciones son legitimadas en realidad por una necesidad impuesta por lo sistemático de una relación dada en la sociedad.

Que sean o no sean legítimas las instituciones de la sociedad civil tampoco depende o de su subordinación o su no subordinación a la institucionalidad política. Un grado -o mejor decir un tipo- de subordinación es inevitable porque no existen instituciones fuera de los estados: institucionalidad política e institucionalidad civil se interrelacionan dentro del Estado, que no es exactamente el polo de una antinomia. Me parece que este es un elemento relevante del aporte gramsciano a la comprensión del problema.

Es, sin embargo, un mito muy generalizado hoy la noción de que la legitimidad civil radica en el grado de independencia (e incluso de oposición) que las formas institucionales de la sociedad civil exhiben en relación con el aparato estatal. Se toma como indicador en tal caso el elemento de la desobediencia civil⁵, y esta absolutización la considero una deformación conceptual

carente en absoluto de fundamentación científica. No afirmo que no tenga fundamentación sino que su fundamentación es netamente ideológica.

Es cierto que la autonomía respecto a la institucionalidad política constituye un indicador sustantivo, expresivo de la espontaneidad que da sentido y proyección a las instituciones civiles, y que se sustenta en la construcción y reconstrucción del consenso⁶. Es cierto, en consecuencia, que la limitación de la autonomía más allá de lo que supone la articulación objetiva de las instituciones en el sistema social, llega a ser excesiva e indeseable, pero no se puede decir que a causa de ello quede eliminada la legitimidad institucional. Llamo la atención otra vez sobre el ejemplo mismo de las iglesias, que en la historia han llegado a estar vinculadas a los estados al extremo de la identidad o de la supeditación, y esto no las ha privado en ningún momento de su razón de ser, que se sostiene en la misión pastoral que cumplen, y es lo que las legitima. Porque, en última instancia, su existencia no está determinada por su mayor o menor articulación en la estructura social sino por el vínculo, como institución, con la espiritualidad religiosa que ellas representan como instituciones.

5 Jean Cohen y Andrew Arato estiman que la desobediencia civil se mueve entre las fronteras de la insurrección y la actividad política institucionalizada, entre la guerra civil y la sociedad civil y concluyente que por definición, la desobediencia civil es extrainstitucional, ver *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1995, pág. 566.

6 Sobre la importancia del vínculo entre legitimidad y consenso es difícil encontrar hoy discrepancias significativas.

Este razonamiento podríamos aplicarlo, de manera análoga, al considerar la legitimidad de las organizaciones asentadas en la revolución misma. Y podría recorrerse con ejemplos el arco que va desde las grandes revoluciones de finales del dieciocho (la francesa, pero también la de las trece colonias) hasta la revolución cubana del Año 1959.

Decir que el modelo de socialismo de estado implica una subordinación esquemática de las instituciones civiles a las políticas (lo cual es indiscutible) no significa que aquellas sean deslegitimadas como tales, aunque refleje sus limitaciones. Uniformarlas bajo un signo político distorsiona su papel pero no las convierte, en la realidad de las relaciones sociales, en instituciones políticas. Del mismo modo que decir que la institucionalidad de la sociedad civil implica autonomía con relación a las instituciones políticas no equivale a afirmar que esta se exprese como oposición.

En conclusión, que pienso que, al margen de los procesos de restauración que han represado con frecuencia las mareas revolucionarias, o de la profundidad de las reformas con que estas se han consolidado, 1) las revoluciones nunca transcurren sin dejar huellas profundas en la sociedad, y no es cosa de decir "terminemos con esto y pasemos a lo otro"; 2) que la profundidad del cambio revolucionario no sólo se expresa en la radicalidad estructural sino también en una radicalidad supraestructural (y que no se puede pensar que el cambio en la espiritualidad pueda ser moderado cuando

el cambio en la economía y en la estructura de clases es de raíz); 3) que la revolución genera una nueva legitimidad y es el papel del pueblo (como sujeto histórico) y de la sociedad civil (los modos en que se asocia el sujeto histórico) lo que la identifica.

La institucionalidad civil a través de la transformación revolucionaria en Cuba.

En consonancia con lo expuesto hasta aquí añadiría ahora que la Revolución Cubana fue creando su institucionalidad -tanto política como civil- a partir de la asunción misma del hecho revolucionario como un hecho legítimo y legitimador a la vez. Como corresponde a toda revolución auténtica. Las dinámicas de discontinuidad y continuidad entre la nueva legitimidad y la vieja se vincularon también, como en toda revolución, a un reordenamiento, a un cambio de correlaciones en la estructura de la sociedad. No me parece correcto, en consecuencia, interpretarlo como un desplazamiento mecánico de la vieja institucionalidad por la nueva, sino de una transición conectada al cambio estructural: instituciones típicamente clasistas pueden desaparecer; instituciones pluriclasistas (como es el caso de las organizaciones religiosas) pueden padecer momentos de sacudida de diversa intensidad y signo, de los cuales se recuperan; instituciones que responden al programa de transformación revolucionaria, son fruto de nueva creación o de la modificación de proyecciones y/o funciones de instituciones precedentes. Tampoco son ajenas estas últimas, a deformaciones y necesidades de perfeccionamiento; más bien

al contrario, deberían ser las más requeridas de renovación en el curso ulterior de la construcción social, porque se supone se coloquen precisamente en el vértice del cambio. Y cuando no lo ha sido hay motivo para pensar en lo que ha faltado.

Probablemente donde primero se hizo notar el significado del nuevo criterio de legitimidad fue en la creación de la milicia popular, y la socialización de la participación en la defensa del nuevo sistema de relaciones que había nacido a partir de la victoria revolucionaria.

A la implantación del poder revolucionario el movimiento sindical, a través de un proceso de conversión rápido y convulso, fue ajustado a un sistema político unificador una vez desaparecida, en el plano privado, la relación patronal-empleado. En sus estudios de la evolución de las instituciones cubanas Haroldo Dilla observa, acertadamente a mi juicio, que "hay un momento en que el Estado tiene que ceder espacio a otros actores". Con más precisión se refiere al análisis del diario de los sindicatos, Trabajadores, entre diciembre del 93 y mayo del 94, que evidencia el replanteo del papel de la organización sindical en el nuevo contexto. Señala que en el contexto actual "comienza a expresarse un número grande de contradicciones en esa economía política que el Estado tiene que seguir. Los sindicatos, motivados por esta situación

empiezan a tomar distancia crítica y, sin dejar de ser orgánicos al sistema, desempeñan ahora un papel diferente"⁷. Igualmente alude a la Federación de Mujeres Cubanas, la cual, en la medida en que el propio Estado ha propiciado un proceso de movilidad ascendente de las mujeres dentro del sistema social, está llamada a revisar y renovar sus estatutos a riesgo de que sus roles se vuelven infuncionales.

En Cuba la estrecha subordinación al sistema político de la Revolución, y la masividad con que fueron creadas las primeras instituciones civiles revolucionarias (las organizaciones de masas), expresa la intención de exhibir la amplitud del consenso. El consenso era mucho más relevante para la legitimidad política que cualquier grado de inspiración que se le pueda o se le quiera atribuir en el socialismo europeo. La pertenencia a las mismas se caracterizó desde temprano como indicador de "integración revolucionaria" de la población, dada no sólo a partir de las organizaciones políticas sino también de las sociales. Pero de ningún modo pueden éstas agotar el espectro de la institucionalidad que se levanta sobre la estructura social, abarcadora de todo el universo supraeconómico de relaciones que no pueden ser definidas estrictamente desde la diferencia entre gobernantes y gobernados. Por tal motivo, afirmar que la sociedad civil posterior a la Revolución se limita a las organizaciones

revolucionarias de masas constituye, a mi juicio, otro reduccionismo.

Posiblemente lo más novedoso en los últimos años en lo que se refiere en Cuba al mapa institucional de la sociedad civil lo encontramos en la aparición de una película de organizaciones no gubernamentales y de Fundaciones, la cual creció rápidamente entre 1989 y 1993, año en el cual el Gobierno interrumpió sin plazo la legalización regular de nuevas asociaciones. La extensión de este status asociativo lo hace ya un espacio de consideración, que no ha decrecido ni se ha debilitado, a pesar de la receptividad variable del Estado hacia este tipo de organización⁸. Esto ha dado lugar incluso a que se generalice erróneamente el término ONG para designar prácticamente cualquier tipo de asociación no sujeta a la gestión estatal, como las profesionales (de arquitectos, de psicólogos, etc.) las de interés (filatélicos, colombófilos, etc.), e incluso las de masas (como la de mujeres o la de pequeños agricultores).

Considero que algunas asociaciones que hoy figuran como ONGs sintieron la necesidad de asumir este estatus porque como entidades estatales o paraestatales se veían limitadas u obstaculizadas en sus propósitos. Otras surgieron como medio para buscar respuesta a necesidades sociales que se vieron afectadas desde la caída de

la economía (por ejemplo, la vivienda), o que comenzaron a afrontar más dificultades para hallar respuesta estatal en un nuevo escenario. Y, por supuesto, la oportunidad de insertarse en los mecanismos de financiamiento exterior ha ejercido una influencia importante. No hay que olvidar que este auge supone también una sintonía con el estilo asociativo en expansión en todo el mundo. Es válido retornar de nuevo aquí al criterio de legitimidad, para observar que éste es sustentado también por el cambio social dentro del proceso revolucionario, asociado ahora a la desintegración del sistema socialista mundial y a requerimientos consecuentes de descentralización para hacer marchar un proceso de transición hacia un socialismo viable.

De manera análoga a la necesidad de descentralizar y diversificar la economía con reformas que introduzcan dinámicas más efectivas, cobra forma hoy un reclamo de creación de espacios asociativos dentro del sistema que no se asientan en la masividad y en la orientación desde arriba, sin que sean por ello incompatibles con las organizaciones anteriores, las cuales tampoco han perdido su vigencia.

Si hablamos del dinamismo en la sociedad civil cubana de los años recientes, estamos obligados a girar la mirada hacia la religión y las iglesias. Las formas de orga-

7 Véase Sociedad civil en los noventa: el debate cubano, en la sección Mesa Redonda de la Revista Temas No. 16, La Habana.

8 Véase Gillian Gunn Cuba's NGOs: Government Puppets or Seeds of Civil Society., en Cuba Briefing Paper Series, Georgetown University, No. 7, febrero de 1995. Este texto nos ofrece una apreciación polémica pero bien documentada sobre la complicada expansión de las organizaciones no gubernamentales en los años noventa.

nización de la vida religiosa en Cuba son muy diferentes entre sí, desde las vinculadas a las religiones de raíz africana, muy numerosas pero poco articuladas, hasta las iglesias cristianas, entre las cuales el catolicismo ha vuelto a jugar el papel más significativo. Tres factores explican la dinámica de recuperación religiosa que hoy notamos: 1) En primer lugar, es necesario reconocer que nunca ha dejado de estar presente en el cubano una religiosidad latente, inhibida con frecuencia por a subalternación impuesta durante tres décadas dentro una escala de valores que privilegió socialmente al ateísmo; 2) en segundo lugar, la eliminación formal desde comienzos de los años noventa del patrón discriminatorio aplicado al creyente desde el sistema político (aunque ello no significara por supuesto, la disolución automática de discriminaciones en la cultura política dominante, sino el inicio de un proceso); 3) en tercer lugar (y no por último menos importante), la disminución extraeconómica de la crisis sufrida: crisis de valores, crisis de paradigma, crisis existencial, la cual revitaliza el recurso a lo sobrenatural.

No obstante, más llamativo que el crecimiento numérico, que parece más importante en la década de los ochenta que en ésta, lo que caracteriza al catolicismo (en particular) en los años noventa, es principalmente su recuperación institucional, que se vincula a la intensificación de la vida

religiosa, pero que va más allá de ella. Si tan sólo observamos que en el decenio el número de diócesis aumentó de siete a doce, y el de obispos y arzobispos a catorce, que la Iglesia cubana cuenta con un cardenal desde 1994, que han aparecido progresivamente organizaciones de laicado (estudiantil, de periodistas, de mujeres, etc.), más de veinte publicaciones periódicas vinculadas a las diócesis, y una intelectualidad católica emergente, que reclama espacio para participar con sus criterios en el debate social que se desarrolla en el país, nos percatamos de la dimensión institucional del fenómeno. Estos son indicadores de influencia que habían permanecido prácticamente inmóviles entre los años sesenta y los ochenta, y cuya activación adquiere expresión en estos últimos diez años.

Podemos hablar en estos últimos años de un incremento de lo que algunos sociólogos califican de "densidad" de la sociedad civil⁹ cuando analizamos la realidad cubana presente. Este aumento de densidad se constata hoy sobre todo en la marea de la voluntad asociativa y en la recuperación institucional en el campo de las religiones. Sin limitarnos a ello, cabe observar que por el nivel de autonomía que tienen las iglesias con relación al sistema político, es tal vez el espacio donde se hace más significativo el aumento de esta densidad.

9 Véase Dietrich Rueschemeyer, Evelyne H. Stephens & John D. Stephens, *Capitalist Development & Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 1992, págs. 63 y siguientes.

El sistema de educación y los medios masivos de comunicación constituyen elementos claves en la producción de sentido y, por consiguiente, en la formación y consolidación de hegemonías, y como tales, incluidos esencialmente en la definición gramsciana de sociedad civil. La estrecha articulación de estas esferas al sistema político en el régimen socialista cubano los pone en el eje de la polémica.

Una de las aspiraciones focales de las iglesias es la de sistematizar mecanismos de educación religiosa, lo cual puede ser concebido como algo optativo y complementario al sistema nacional, o de otro modo mediante sistemas escolares alternativos. En el caso específico de la educación no podemos pasar por alto que la nacionalización (realizada en 1961) significaba, por encima de todo, la creación de un sistema único, sin privilegios, capaz de dar respuesta a la totalidad de la demanda escolar del país, y de implementar la gratuidad. Lograr estos propósitos sólo era posible bajo el amparo estatal. Y no veo necesidad de argumentar que lo alcanzado en Cuba en materia de escolarización abona argumentación suficiente a favor de este régimen.

En uno de sus trabajos, Jorge Luis Acanda, considera que "el sistema educacional, siendo una institución gubernamental, se encuentra en el corazón mismo de la

sociedad civil socialista, junto con el sistema de los medios de difusión, y los organismos que elaboran y realizan la política editorial"¹⁰. En cuanto a las aspiraciones de una prensa independiente, también sabemos que ninguna de las alternativas a lo largo y ancho del mundo bipolar la ha podido asegurar. Bajo la liberal, queda a merced de los intereses del capital y de grupos de poder; bajo la socialista, de uniformidades exigidas por el sistema político. En rigor el buen periodismo parece no poder obviar, en ninguna latitud, la necesidad de ser en alguna medida contestatario. En todo caso creo que no le falta razón a la afirmación de Acanda y añadirla, además que la proyección de la prensa tampoco es concebible como una realidad estética y que se le observa cambiar en sintonía con los cambios en la institucionalidad política.

Como dato curioso quiero añadir que, a pesar de la escasez de papel que limita dramáticamente en número, cantidad de páginas y tirada a los órganos de prensa diaria, se publican hoy en Cuba más revistas no oficiales u oficialistas que nunca antes en las últimas cuatro décadas.

El socialismo, la geografía y la legitimidad

Mi intención no ha sido describir el espectro de la sociedad civil cubana actual, y creo conveniente advertirlo para evitar

10 Véase Jorge Luis Acanda, *Sociedad civil y revolución. La idea de sociedad civil y la interpretación del comunismo como proyecto moral*, ARA, cuaderno no. 2, Centro de Estudios del Consejo de Iglesias de Cuba, La Habana, 1997.

equivocos. Tampoco me he asomado siquiera a la problemática de sus dinámicas de creación y consolidación institucional, en la cual el movimiento entre generación informal y formalización, en los últimos años, ameritaría una atención especial. Y lo mismo podría decir de otras tendencias.

He querido centrar mi argumentación exclusivamente en el tema de la legitimidad, para subrayar, en primer lugar, su existencia -que existe una legitimidad y se le puede identificar- y en segundo lugar, su dinamismo y su diversidad institucional. Perder de vista esta diversidad y dinamismo significaría, en mi opinión, perder también el sentido dialéctico de la realidad social.

Quiero detenerme finalmente en una observación histórica. Las instituciones generadas por las revoluciones del siglo XX no han navegado con la misma suerte de las creadas por las que les precedieron. La radicalidad del corte que efectuaron las revoluciones socialistas con las estructuras y las superestructuras del capitalismo dieron lugar a una lógica excluyente desde la victoria misma de la Revolución de octubre y la creación del sistema soviético. Las revoluciones del XVIII-XIX se identifican con la deslegitimación del poder de la monarquía¹¹ en tanto las socialistas de este siglo se identifican con la deslegitimación

del poder del capital, lo cual el Occidente no podía asimilar con tolerancia. Ni la legitimidad de sus instituciones políticas (aún en el supuesto de que se hubiese creado, como debió suceder, una democracia de nuevo signo), ni la legitimidad de sus instituciones civiles, que en la experiencia histórica han estado estrechamente subordinadas a las políticas, y que han contado con muy poco o ningún rango de autonomía, lograron ser reconocidas por occidente, y el mundo se polarizó en dos. Pero el desconocimiento de las instituciones civiles del socialismo se deriva en rigor del desconocimiento de su institucionalidad política.

La politología contemporánea ha sido también reduccionista en este sentido, aunque sus aseveraciones no carecen de valor y merecen atención cuidadosa. O'Donnell y Schmitter consideran que el problema de la legitimidad es el talón de Aquiles de los regímenes autoritarios de la post-guerra¹². Lo cual puede ser acertado cuando la referencia se centra en los regímenes euro-orientales, que no nacieron de revoluciones sino que son un subproducto de la ofensiva soviética. Esto significa que carecen de la legitimidad que se sustenta en el intenso movimiento societal que entraña el cambio revolucionario y que es el verdadero portador de una nueva legitimidad. Las instituciones que allí se conformaron no nacieron del consenso, y llegaron a exhi-

bir incluso las manifestaciones de un disenso masivo asfixiado por la represión (los ejemplos más señalados son el de Hungría en 1956 y Checoslovaquia en 1968).

Con una apreciación que considero más balanceada, aunque se orienta en la misma dirección, Cohen y Arato estiman que "los regímenes burocráticos-autoritarios nunca consiguen resolver sus problemas de legitimidad...", pero que "éste punto es igualmente relevante para los sueños autoritarios elitistas de los neoconservadores del Norte", muchos de los cuales fueron fuertes sostenedores de las dictaduras burocrático-liberales-autoritarias del Sur, como por ejemplo, en Chile¹³. O sea, que admiten al menos que el déficit de legitimidad no es el monopolio de las experiencias socialistas.

En todo caso, el sistema nacido de octubre de 1917 no fue capaz de probar su superioridad económica, ni dió lugar a una institucionalidad política y civil en la que las generaciones que siguieron a las que intervinieron en el cambio pudiesen identificarse. Y fracasó, no por razones coyunturales (aunque siempre hay coyuntura en los fracasos), sino porque no era lo que había proclamado ser, más allá de las impresionantes realizaciones económicas y sociales que alcanzó en siete décadas. En otros términos, que el fracaso se debe principalmente, a causas estructurales. Tampoco pretendo ahora analizar el derrumbe de los que se

conoció como el polo del Este, sino recordar, junto a la centralidad de las causas internas, estructurales, que lo ocasionaron, que siempre, durante todo su tiempo histórico, fue considerado ilegítimo como el sistema desde el escenario mundial.

No obstante, todas las evaluaciones del derrumbe socialista se han centrado en el significado de los valores absolutos que se derrumbaban: políticos, económicos, ideológicos y militares. Es obvio que la Unión Soviética, era el eje del llamado segundo mundo en el esquema bipolar. Pero si hacemos abstracción, por un momento, del peso específico de los Estados llamados de socialismo real que sufrieron la desintegración y protagonizaron la transición al capitalismo neoliberal, y pensamos el problema en términos de procesos revolucionarios, tenemos que formular una consideración diferente. El proyecto fracasado (y definimos ahora el fracaso en términos de reversión), ha sido hasta el momento sólo uno: el que construyó a partir de la revolución rusa (queremos personalizarlo). Los otros cuatro proyectos socialistas nacidos de revoluciones auténticas (el chino, el vietnamita, el coreano y el cubano) han resistido al derrumbe -también hay que decir "hasta hoy"- de una u otra manera.

La situación cubana se diferencia poco de la soviética antes del derrumbe en lo que se refiere a las vicisitudes sufridas para el reconocimiento de legitimidad. De

11 Véase Theda Skocpol, op. cit. pág. 179.

12 Véase Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions Uncertain Democracies*. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1986. pág. 48.

13 Véase Jean Cohen y Andrew Arato, op. cit. pág. 50.

tal modo, la objeción a reconocer legitimidad a la institucionalidad civil generada a partir del cambio revolucionario de 1959, -a pesar de ser ésta cualitativamente menos cerrada, más diversa y más dócil que la de los sistemas del Este - nace estrictamente de la objeción a reconocer su legitimidad política.

Podríamos pensar, en términos estrictos, que se trata de la objeción a aceptar la legitimidad socialista, si no llamara la atención que los procesos reformistas en curso en China y el Vietnam, aplicados sin renunciar (ni en el plano teórico, ni en el práctico) al rumbo socialista, han logrado articular engranajes de reinserción (sin o con muy poco condicionamiento externo) en el orden mundial, lo cual supone un escalón no despreciable en el reconocimiento de legitimidad. Hay motivos para pensar que la experiencia china, en los términos de la consolidación del proyecto social en curso, podría devenir pionera en imponer al orden mundial la asimilación de una nueva legitimidad económica. Pero ya esto lo había alcanzado antes la Unión Soviética, y la imposición de una legitimidad socialista supone una dimensión política que las instituciones creadas en las experiencias del siglo XX no han logrado aún. En conclusión, que el socialismo continúa siendo un desafío más que una realidad.

En el caso concreto de Cuba, las dificultades para una reinserción pasan por el armisticio en una guerra económica imposible de vencer: si el armisticio se da a partir de la claudicación, los ejemplos de la

Historia son suficientes para pronosticar los costos; la otra opción, la única, es la de la resistencia. Para el régimen el desconocimiento de legitimidad ha excedido a todos los esquemas contemporáneos.

En estas condiciones, la conjugación de geografía e historia no nos obligarán a recordar otro episodio acontecido dos siglos atrás. La revolución haitiana fue hija de la gran revolución francesa y precursora de todas las revoluciones independentistas de América Latina. Bajo el sistema colonial francés, Saint Domingue se había convertido por obra y gracia de la economía de plantación, en la colonia más de América: la principal suministradora de azúcar al mercado europeo, que era entonces el mercado mundial, y el *summun*, a la vez de la explotación de la mano de obra esclava en el Caribe.

La fuerza legitimadora del cambio revolucionario en la metrópoli no fue capaz, sin embargo de reconocer la legitimidad del cambio en su colonia, y para ganar su independencia los revolucionarios haitianos tuvieron incluso que pasar la dura prueba de inflingir a Napoleón su primera derrota militar.

Pero ni la Francia revolucionaria, ni la joven y pujante nación vecina del Norte, nacida democrática -en teoría de la revolución de las trece colonias, estaban preparadas para una república surgida de una revolución de esclavos. Los nacientes Estados Unidos independizados del coloniaje inglés, pero con esclavitud todavía para me-

dio siglo, no se sintieron en mucho tiempo en condiciones de reconocer aquella otra independencia conquistada por esclavos negros. Por su parte Revolución Francesa tenía la primera oportunidad de mostrar los límites de su radicalidad, y no la perdió. Los esfuerzos de los revolucionarios haitianos no podían ser legitimados: el mundo occidental no quería entonces legitimarlos.

Haití sufrió entonces, por varias décadas, un implacable bloqueo económico y político (entonces el término embargo también hubiese sido insuficiente), que se prolongó hasta avanzado el siglo XIX, y llevó a su economía, de la situación más opulenta como colonia, a la más retrasada como república independiente. Cuando el hostigamiento se mitigó ya las capacidades productivas del país estaban demasiado deprimidas para recuperarse, y lo arcaico había anegado espiritual y materialmente la vida de la nación haitiana.

La página haitiana en la historia de las revoluciones resurge hoy como un desmentido ante la referencia al totalitarismo como argumento para desconocer legitimidad, aplicado a los regímenes socialistas.

La deslegitimación en el plano internacional es sencillamente una relación de fuerza y tiene muy poco que ver con las sustancia misma de la legitimidad.

Las cercanías geográficas crean determinaciones y la historia no siempre se da una vez como tragedia y la otra como comedia, como creyó Carlos Marx. La tragedia puede repetirse, porque el efecto del cerco prolongado no es muy diferente. Podríamos afirmar al menos que presenta simetrías. Y la deslegitimación como relación de fuerza, es decir, el desconocimiento de la legitimidad del otro, está en la base misma del cerco.

Es evidente que quiero decir con ello que Cuba entra en el siglo XXI con una legitimidad cuestionada (aunque ese cuestionamiento esté cargado ya de fisuras) y bajo el signo de la amenaza de una recuperación que encuentre al país con huellas de devastación y con retrasos que podrían resultar insalvables en términos de competitividad. Y esto -que recae con fuerza sobre las condiciones de vida- es parte ya del drama de su reinserción internacional.

POLITICAS AGRARIAS Y RURALES EN LA UNION EUROPEA

Jaime de Pablo Valenciano
Facultad de Ciencias Económicas Empresariales
Universidad de Almería (España)

1) INTRODUCCION

La política agrícola es una de las formas más antiguas de intervención pública en el campo económico. En el siglo XVIII, los economistas fisiócratas pensaban que la agricultura era la única y verdadera fuente de riqueza. Otro economista Gregory King, formuló una ley según la cual el ingreso obtenido de la venta de un producto agrícola, tiende a variar en sentido inverso al volumen de la producción. Más tarde la tesis Ricardiana hizo sacrificar la agricultura por alimentación en el Reino Unido. La historia es sabia, y reconoce la importancia que tiene el sector agrario en la política económica, y por ello la antigua Comunidad Económica Europea (actual Unión Europea), otorgó prioridad a la Política Agraria desde su fundación en el Tratado de Roma.

En este artículo se ha estructurado teniendo en cuenta por un lado la política agraria común y por otro la política Rural.

Por último se realizan las conclusiones a este trabajo.

2. POLITICA AGRARIA COMUN

Hasta ahora la PAC, ha sido la única política sectorial verdaderamente integrada en la Comunidad, es decir, una política a favor de la cual los Estados miembros han transferido a la Comunidad mayor parte de sus competencias nacionales.

Puede asegurarse que la PAC ha sido la piedra angular de la construcción europea, el núcleo fundamental alrededor del cual se ha ido construyendo la actual Comunidad. Para ello ha contado con unos

fondos muy elevados, que tradicionalmente han venido representando alrededor de las dos terceras partes del presupuesto total comunitario, porcentaje que en los últimos años se ha ido reduciendo, especialmente tras la aprobación en 1988 de una disciplina comunitaria.

A continuación realizaremos un breve estudio sobre la "historia" de la PAC, hasta situarnos en las actuales directrices y su orientación hacia el año 2.000. Como tendremos ocasión de ver la PAC no es nada estática, aunque sus principios fundamentales permanezcan invariables, sino que constituye un conjunto dinámico de numerosas normas que constantemente se han ido adaptando a las circunstancias de cada momento.

2.1. LA AGRICULTURA EN EL TRATADO DE ROMA

Los objetivos de la política agraria comunitaria (PAC) están recogidos en el artículo 39 del tratado de Roma. Estos eran los siguientes:

- La PAC, debía de ofrecer a los agricultores una estructura de precios que pudiera jugar un doble papel, animando a las producciones deficitarias y desanimando las producciones excedentarias.
- La acción a través de los precios debería ir secundada por una política de estructuras.

La decisión de abolir las fronteras interiores plantean unas decisivas exigencias a la política económica y coyuntural de los países participantes. Era por tanto, previsible en este sector una aproximación o coordinación de la política a nivel europea. La forma en que la política económica comunitaria haya de realizarse en el futuro, tanto en el campo nacional como en el europeo, es de gran importancia para la agricultura, ya que entre la política agraria y la política general existe una estrecha interdependencia.

El mercado tiene una posición especial en el marco de la política agraria, en cuanto a lo previsto expresamente para él. Para la organización comunitaria de los mercados agrarios se prevén en el Tratado tres formas de elegir:

- Normas de competencias comunes.
 - Coordinación obligatoria de las diversas ordenaciones de mercado de los distintos países.
 - Una organización de mercado europeo.
- Las primeras conclusiones que se obtuvieron en PAC, en la "Conferencia de Stressa" (1958), las podemos resumir en:
- a) La agricultura juega un papel importante en la vida social de la Comunidad.
 - b) La realización del tratado debe conducir al incremento del comercio en

el interior de la Comunidad. Pero conservándose las relaciones comerciales con terceros países.

- c) Entre la política para la mejora de estructuras y la política de mercado debe establecerse un "estrecho intercambio".
- d) La política de precios estará orientada a un equilibrio de la producción y de las posibilidades de venta. Dentro de la Comunidad, la división del trabajo en la agricultura adaptada a las características económicas y naturales se sitúan en un primer plano.
- e) El potencial del rendimiento de las empresas familiares, características de la agricultura europea debe mejorarse con todos los medios posibles. Para la fuerza de trabajo de las empresas marginales. Que no pueden ser mantenidas en condiciones económicas rentables, se buscarán soluciones en otras regiones.

Entre las medidas, ocupa una posición central la política de precios y mercado, la política comercial, la política de estructuras o la política social, según la importancia de la situación agraria dentro de la economía nacional y de las relaciones comerciales con el exterior.

2.2. LA PAC EN LOS 60

Desde principios de los años sesenta y más concretamente desde "El Infor-

me Manshol", la política agraria comunitaria se empieza a conocer como tal. Las organizaciones comunes de mercado (OCM) de los diferentes productos agrarios previstas en el artículo 40 del Tratado de Roma y elemento fundamental para la aplicación de la PAC, fueron estableciéndose progresivamente a partir de los años sesenta época en que la Comunidad era deficitaria de la mayoría de sus productos agrarios. Siendo los mecanismos previstos en las OCM, fueron concebidos en función de aquella situación con el objetivo de mantener el nivel de precios interiores y de ingresos, bien mediante un generoso régimen de intervención y una fuerte protección en frontera, o cuando no exista protección mediante ayudas variables concebidas para compensar dicha ausencia.

A medida que la situación de la Comunidad se ha ido transformando en excedentaria, ha ido aflorando los defectos de la política proteccionista vista anteriormente, pudiéndose resumir:

1.- La garantía de un precio mínimo, sensiblemente superior al precio internacional y hasta hace pocos años sin límite en cuanto al volumen de la producción, ha venido fomentando el aumento de la producción a un ritmo que se aleja progresivamente de la capacidad de absorción del mercado. Esto significa que la producción ha venido creciendo al margen totalmente del mercado, al contrario de lo que ocurre en cualquier otra actividad económica.

2.- Acumulación de enormes excedentes muy costosos de mantener.

3.- La salida al mercado de estos excedentes dirigidos a la exportación al estar el mercado interior altamente saturado, exige la concesión de altas subvenciones a la exportación, derivándose dos importantes consecuencias, por un lado gravar el presupuesto comunitario, y por otro las fuertes reacciones provocadas en terceros países que también aspiran a exportar a los mercados internacionales y no pueden competir con la comunidad por no disponer de un presupuesto tan amplio.

4.- Explotación abusiva de la naturaleza, Contaminándose el agua y degradándose la tierra, es decir se produce un gran atentado contra el medio ambiente.

5.- La mayoría de las ayudas se ha concentrado en las explotaciones de mayor superficie, debido a que el mantenimiento de la renta de los agricultores, se ha basado en la garantía del precio, resultando proporcional al volumen de la producción.

6.- El poder adquisitivo de los agricultores ha mejorado muy poco.

2.3 LA PAC EN LOS 70 Y PRINCIPIOS DE LOS 80

Durante los años setenta y principios de los ochenta se fueron introduciendo diversas modificaciones, que las podemos resumir en los siguientes principios:

- Principio de corresponsabilidad. Su objetivo es que los agricultores participen en la financiación de los elevados gastos de la PAC mediante el pago de una denominada tasa de corresponsabilidad, fijada en un pequeño porcentaje del precio institucional del que se benefician. Introducido en el sector de la leche en la campaña 77-78.

- Reducción de la garantía ofrecida por la intervención. El volumen de producción se debe adecuar con la demanda interna y los precios del mercado mundial. Para ello se comenzaron a establecer los "umbrales de garantía", que consistían en cantidades máximas de la producción para las que se aseguraban un precio. En caso de que la producción superase dichos umbrales los precios se ajustaban a la baja.

- Cuotas de Producción. Se introdujeron en el sector de la leche con el objeto de contener el continuado aumento de la producción.

- Desincentivación de las ventajas a la - intervención. Se adoptaron diversas medidas como acortar el plazo de intervención para determinados productos, alargar el plazo de pago de los productos vendidos a la intervención, endurecer las normas mínimas de calidad exigidas.

2.4. LA PAC EN LOS 80

Las modificaciones vistas anteriormente se mostraron insuficientes para con-

tener el crecimiento de los excedentes. Tras la publicación en 1985 del "Libro Verde" se abrió un amplio debate sobre las perspectivas de futuro de la agricultura comunitaria. Como consecuencia de esto, la Comisión en su Memorandum de 18-12-85 seleccionó un conjunto de orientaciones, destacándose la necesidad de reducir progresivamente la producción en sectores excedentarios mediante una política de precios basadas en las necesidades de mercado y de tener en cuenta de manera más eficaz y sistemática el problema de los ingresos de las pequeñas explotaciones familiares.

Basándose en las orientaciones anteriores se produjo una Reforma cuyos elementos fundamentales los podemos resumir:

a) Estabilizadores Agrarios. Constituyen los elementos para la aplicación de una política de estabilización de la producción y del gasto agrícola. Aplicándose prácticamente a todos los sectores y actuando mediante un mecanismo de reducción de precios y garantías cuando la producción supera un determinado nivel.

b) Medidas complementarias que deberían influir en el volumen de producción. Regímenes de retiradas de tierras de la producción, de extensificación (reducción de la producción), de reconversión de la producción y de jubilación anticipada de los agricultores.

c) Directriz Agrícola: Enmarcada en un régimen de disciplina presupuestaria,

consistente en un límite máximo de los gastos agrarios de la Comunidad.

d) Política de precios basadas en las necesidades del mercado. Un "precio de compra a la intervención" que es el precio realmente pagado a los agricultores que venden sus productos a los organismos de intervención.

Sin embargo esta reforma no ha sido con detenimiento, ya que no ha atacado la raíz **del problema** que consiste en que la ayuda a la agricultura concedida por el FEOGA garantía seguía siendo proporcional a la cantidad de producción, por lo que se continuó incentivando el aumento de producción.

2.5 LA PAC EN LOS 90.

En los noventa los mercados de varios productos agrarios siguen desequilibrados, aumentándose los stocks. Sin embargo la producción de los cereales se han mantenido pero su consumo se ha disminuido debido a la competencia de los productos sustitutivos.

Por lo tanto la agricultura está sufriendo una doble crisis:

- Interna: desconfianza y desorientación de los agricultores.
- Externa-fuertes críticas de diversos países a la presión de los crecientes excedentes comunitarios en los mercados internacionales a los que se

explotan mediante elevadas restituciones.

A finales de los noventa, para salir de la crisis actual, la Comisión considera que deben revisarse profundamente los mecanismos de la PAC con el fin de adaptarlos a la situación actual, muy distinta a la de los años 60, en que dichos mecanismos fueron creados. Los objetivos que se intentan conseguir con esta nueva Reforma:

- 1) Mantenimiento de un número suficiente de agricultores como única forma de preservar el medio ambiente, el paisaje y el modelo de agricultura basado en la explotación familiar.
- 2) Reconocimiento de que los agricultores desempeñan simultáneamente dos funciones principales: una actividad productiva y una actividad de la protección del medio ambiente.
- 3) El desarrollo rural no depende exclusivamente del sector agrario debiéndose fomentar otras formas de actividad económica que contribuyan a mantener la población rural y consoliden la economía de las regiones rurales.
- 4) Controlar la producción en la medida necesaria para conseguir un equilibrio de los mercados, que permita evitar la acumulación de "stocks" y un aumento excesivo de los gastos agrarios.

- 5) Fomentar la extensificación con objeto de reducir los excedentes y promover una producción agraria que respete el medio ambiente y suministre productos alimenticios de calidad.
- 6) Reconocimiento de las relaciones internacionales de interdependencia.
- 7) La PAC, debe seguir fundamentándose en sus tres principios básicos: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.
- 8) Los instrumentos de apoyo utilizados deben tener efectos más directos en la renta de los agricultores y ajustarse a las necesidades del medio ambiente.
- 9) El presupuesto comunitario debe convertirse en el instrumento de una verdadera solidaridad financiera a favor de los que se encuentren en una mayor necesidad.
- 10) Las ayudas directas basadas deben garantizar la renta de los agricultores, modulándose su cuantía en función del tamaño, la renta, la situación regional y otros factores pertinentes.

A su vez se establecen una serie de **medidas de acompañamiento:**

- Ayudas para proteger el medio ambiente y el desarrollo rural. Concesión

de ayudas para incentivar a los agricultores a utilizar prácticas de cultivo que respeten el medio ambiente y para remunerar su contribución a la conservación del espacio natural y el mantenimiento del mundo rural. Debiendo contemplar una reducción significativa de la utilización de insumos contaminantes y fomentar la calidad y diversidad del entorno natural.

- Retiradas de tierras de producción. Programa a largo plazo de retirada de tierras de la producción, con el fin de impulsar la reforestación de las tierras agrícolas y la protección del entorno natural.

- Jubilación anticipada. Mejora del régimen de jubilación anticipada de los agricultores mediante la flexibilización de las condiciones para poder acogerse al mismo, especialmente en los que respecta a la utilización de la tierra no dedicadas a la producción y al incremento de la prima.

2.6) LA PAC DEL NUEVO SIGLO (AGENDA 2000)

Al definir su postura sobre el futuro de la PAC, la Comisión Europea ha evaluado cuidadosamente los efectos del proceso de reformas de 1992 (favorables en líneas generales) y el actual conjunto de retos y oportunidades a los que debe hacer frente la agricultura de la UE. La Comisión confirma la elección política adoptada en su informe de diciembre de 1995 sobre la estrategia en materia agrícola presentando al Consejo Europeo de Madrid. Dicho informe propo-

ne profundizar y ampliar la reforma de 1992 prosiguiendo la reorientación hacia el sistema de pagos directos en lugar del de apoyo a los precios, y el desarrollo de una política rural coherente que acompañe este proceso.

En los próximos años, la agricultura deberá adoptarse a nuevos cambios en la evolución del mercado, la política de mercados y las normas de los intercambios comerciales. Por supuesto, estos cambios también afectarán a las economías locales de las zonas rurales, en un momento en el que muchas de estas zonas se enfrentan a graves problemas de desarrollo económico. Además, las zonas rurales están llamadas a cumplir funciones medioambientales y recreativas cada vez más importantes.

Por lo que se refiere a este último aspecto, se dará un papel importante a los instrumentos agroambientales para fomentar el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responder a la creciente demanda de servicios medioambientales por parte de la sociedad.

Las medidas centradas en los aspectos agroambientales deberían ser reforzadas y fomentadas a través del incremento de los recursos presupuestarios, y en caso necesario, de los índices de cofinanciación. Los más importantes son los servicios que necesitan un esfuerzo suplementarios por parte de los agricultores, como la agricultura ecológica, el mantenimiento de los hábitats seminaturales, el mantenimiento del pastoreo alpino, etc.

Otra posibilidad que merece una mayor consideración, es la de tener en cuenta la gran coincidencia entre las zonas menos favorecidas y las de gran valor natural, y transformar gradualmente el régimen de ayuda conexos en un instrumento básico para mantener y fomentar sistemas agrarios poco consumidores de insumos.

Por último, con respecto a la mejor integración del medio ambiente en las Organizaciones comunes de mercado, la Comisión presentará una propuesta para permitir a los Estados miembros realizar pagos directos supeditados al cumplimiento de las disposiciones medioambientales. En la medida en que los demás aspectos del desarrollo se fomente y apoye mediante la reorganización de los instrumentos de política rural existentes:

1. Las actuales medidas complementarias de la PAC financiadas por la Sección de Garantía del FEOGA (programa agro-ambiental, forestación y jubilación anticipada) tendrán como suplemento el programa para las zonas menos favorecidas. Todas estas medidas se aplicarán de forma horizontal y descentralizada.
2. Se mantendrá el sistema actual de los programas integrados de desarrollo en estas áreas rurales, situadas en regiones que son actualmente subvencionables en virtud del objetivo No. 1 de los Fondos estructurales.

3. En las zonas rurales subvencionables por el nuevo objetivo No.2 de los Fondos estructurales, las medidas de desarrollo rural serán financiadas por la Sección Garantía de FEOGA como medidas complementarias. Estas medidas concurrirán en un mismo programa con la intervención del FEDER y el FSE en las regiones subvencionables con arreglo al objetivo n2.
4. En todas las áreas rurales no incluidas en el objetivo No. 1, las políticas rurales diseñadas para acompañar y complementar las políticas de mercado serán cofinanciadas por la Sección de Garantía del FEOGA. En este contexto, la política rural abarcará todas las intervenciones de fomento de los ajustes estructurales y el desarrollo rural, cofinanciadas por la Sección de Orientación del FEOGA. Esta se aplicará de forma horizontal y descentralizada, por iniciativa de los Estados miembros.

De este modo será posible garantizar que la reforma de la PAC, además de mantener el apoyo al mercado y las rentas, se acompaña en la Unión con una amplia gama de medidas de desarrollo rural, sin dejar de lado por otra parte los objetivos de cohesión económica y social.

3. POLITICA DE DESARROLLO RURAL.

La política rural renacida en los últimos años en los entornos de las institucio-

nes internacionales con orientación no académica, es el resultado de los reiterados esfuerzos de muchas instituciones de proveer de un sistema de reducción de la población agraria y de un continuo fomento de las grandes explotaciones. La política rural diferente de la política agraria aparece cuando las resistencias de la producción agraria a su reorganización han generado un proceso crítico de pérdida de calidad medioambiental y despoblamiento del mundo rural.

La solución que en todos los foros se contempla, se dirige hacia una vinculación comercial del medio rural con el sistema urbano, ofreciendo al mismo medio ambiente, artesanía y calidad de vida. Formulación válida en el momento en que simultáneamente los procesos de concentración urbana parecen en regresión.

3.1. POLITICA RURAL EN LOS AÑOS 60 Y 70.

Tradicionalmente la política rural ha estado ligada a la política agraria. De este modo, a partir de los años 60, el elemento esencial para entender la formación de la política rural europea fue sin duda, la formalización de la PAC del recién formado Mercado Común.

Una de las primeras aproximaciones al tema del desarrollo rural procede de las prácticas del trabajo social deducidas de las comunidades tradicionales e incorporadas al desarrollo comunitario. Destacándose la formación de un importante número de

acciones colectivas patrocinadas por las Naciones Unidas y dirigidas a las comunidades y regiones más atrasadas de Europa, a partir del momento en que se consideró apropiada la integración del concepto desarrollo comunitario.

Este programa de desarrollo comunitario de las Naciones Unidas, organizó un número considerable de reuniones y seminarios, comprendiendo la década (58-68). El conjunto de estas reuniones centraba la preocupación en el alcance de los efectos del desarrollo socioeconómico en los ámbitos rurales afectados por la poderosa corriente de centralización de las poblaciones áreas industriales metropolitanas. La atención giraba en torno a las posibilidades de éxito de estos programas enfrentados a la homogenización cultural, la industrialización creciente de la agricultura y su inserción en los procesos y pautas del mercado capitalista. Se aceptaba que los objetivos del desarrollo comunitario, en los países europeos, se lograrían al "favorecer la integración social y económica entre las zonas ricas y pobres" por medio de la generalización de la economía del mercado agrario del mundo agrario.

Pero todos estos estudios que se realizaron durante los años 60 y 70 del mundo rural, iban ligados al desarrollo de la agricultura. Y a su vez, la perspectiva principal de la Sociedad Rural y de la agricultura se vincula con la extensión del sistema industrial, el crecimiento de las escalas de explotaciones y el necesario crecimiento de la escala de las aglomeraciones urbano-in-

dustriales, que pasará a producirse a través de los movimientos migratorios.

Hasta finales de los años 60, no se hace referencia alguna a la política estructural comunitaria, y esto fue provocado por los resultados del "Informe Manshold", el cual reconoce el fracaso de las políticas de protección de mercados y sostén de precios ya que no consiguen que se establezca una paridad de rentas entre los agricultores y el resto de las categorías laborales, salvo de un grupo de explotaciones agrarias más productivas y mejor dimensionales.

La solución adelantada por este documento implicaba acciones en dos direcciones que se reforzaban mutuamente:

- Incremento del tamaño medio de las explotaciones.
- Desmantelamiento parcial de los mecanismos de sostén de precios. Los instrumentos del ajuste serán tres medidas estructurales:
 - a) Ayudas a las exportaciones que elaboren un Plan de Modernización
 - b) Ayudas a los agricultores que abandonen la actividad
 - c) Ayuda a la formación profesional y técnica de esos agricultores

Publicándose, posteriormente directivas de la CEE en este sentido, que en definitiva trataban de facilitar el saneamiento de las explotaciones en beneficio de las más productivas, obviamente las más grandes y las únicas que podrán soportar las nuevas condiciones del mercado.

En 1975 un documento recababa información acerca de la situación demográfica de los espacios rurales de los Estados miembros afectados por los movimientos migratorios y las políticas de defensa del medio rural. Los resultados que se obtuvieron en este sentido fue la gran despoblación del medio rural durante el proceso de industrialización de los años 60. Se emprende entonces una "política rural orientada hacia la fijación de una política de apoyo a la permanencia de la población agrícola en las zonas agrarias, que se calificarán como desfavorecidas por encontrarse en entornos físicos distinguidos por su dificultad en la producción agraria en situaciones competitivas". Como instrumento de apoyo, se puede destacar el pago cofinanciado de "indemnización compensatoria" al mantenimiento de la explotación en la zona de referencia.

Al tratarse de una política de ayuda a las rentas de los agricultores, abonada por el hecho de la permanencia en la explotación, daban margen a los gobiernos a acometer una acción positiva sin contrapartidas onerosas, a exigir de costo financiero asumible por los presupuestos.

Esta primera reforma de la política rural indirecta se han mantenido hasta el momento como uno de los factores de financiación de la población agraria residente en los núcleos de población rural.

Los instrumentos estructurales anteriores no tuvieron mucho éxito pero dieron lugar a una preocupación continuada

por la solución de los problemas de cohesión interterritorial.

Se dió lugar a lo conocido como "acciones específicas de desarrollo regional" que asumían procedimientos de financiación ajenos al sistema ordinario de financiación FEDER y que se vinculaban con las políticas comunitarias en marcha o con mecanismos de compensación de las ampliaciones de la Comunidad. Esto dió lugar a la definición de ámbitos territoriales diferenciados y de políticas específicas. En función del peso de la población agraria o de los activos no agrarios, se establecía una tipificación funcional, dando lugar a la existencia conceptual de regiones industriales o agrarias. Cada una de estas regiones será analizada según sus propios parámetros de modo que las regiones industriales serán expansivas o en declive; las regiones agrarias serán de tres categorías: amenazadas por la expansión urbana, en declive productivo o marginales.

La evolución de los presupuestos de la Comunidad hizo necesaria una nueva formulación de la política de precios agrícola restrictiva, que permitiese reducir las superficies cultivadas, considerar los aspectos medioambientales de la agricultura y facilitar la vinculación entre desarrollo agrario y desarrollo rural por medio de la diversificación de las actividades en las explotaciones agrarias.

El resultado del "Libro Verde" fue la introducción de los estabilizadores como acción ejecutiva, así como la sistemática

reducción de precios de sostenimiento, que alcanza, en el período 85-88, un valor aproximado del 10%.

En lugar de las directivas socio-estructurales derogadas, se introdujeron nuevas medidas que se orientaban a facilitar procedimientos de saneamiento del mundo agrario y al "desestímulo" de la producción: estas medidas incidían en la reducción del número de explotaciones por medio de un régimen comunitario de jubilación anticipada o a la -reestructuración de las explotaciones cuando se acumula a otra explotación colindante.

Las siguientes tres medidas iban dirigidas a la reducción del excedente:

1.- La retirada de tierras de producción, cuyo objeto era facilitar el cese de la producción de por lo menos el 10% de las superficies útiles dedicadas a la producción excedentarias, tierras que podrían quedarse en barbecho, forestarse o dedicarse a usos no agrícolas.

2.- Consistía en la creación de un régimen de extensificación de la producción agrícola o ganadera, sea reduciendo la intensidad de usos de insumos de la explotación, sea reduciendo el número de cabezas de vacuno.

3.- Régimen de ayuda a la reconversión de las producciones agrarias hacia orientaciones no excedentarias o a las actividades no agrarias siempre que fueran congruentes con el mercado.

El conjunto de estas medidas fue incorporado al poco tiempo al reglamento que se orientaba a la mejora de la eficacia de las explotaciones agrarias, en el que se incluían los Planes de Inversiones en Explotación Agraria. Y además da una vuelta de tuerca respecto a las formulaciones del Informe Manshold visto anteriormente.

3.2 LA POLITICA RURAL DE LOS AÑOS 80

El informe sobre El Futuro del Mundo Rural, se puede considerar como el firme creador de una política rural. Asume la tipificación por el análisis regional mencionado con tres tipos de región rural:

- 1.- Definida a partir de su misma proximidad a los centros urbanos, con problemas de competencia por el uso del suelo y población agraria en régimen de tiempo parcial. En esta agricultura característicamente pre-urbana, los problemas reales girarán en torno a los elementos ecológicos y medioambientales de las regiones con fuerte presión demográfica.
- 2.- La agricultura en declive, los problemas de subsistencia de la estructura rural y agraria están garantizados por la ruptura de la red de hábitat, los problemas de emigración y la reconversión de las producciones. Esencialmente estas tres regiones planteaban problemas de desarrollo

de las fuerzas productivas y diversificación de recursos productivos.

- 3.- Zonas de Productividad marginal, afectados por problemas derivados de la escasa productividad de los suelos, las dificultades orográficas que limitan la eficiencia productiva, en los que los problemas de erosión y desertización pueden amenazar la supervivencia de un sistema rural. Estas áreas periféricas a las grandes tendencias del sistema económico, del que perciben sus efectos más desfavorables y escasamente sus ventajas, requieren un planteamiento fundamentado en una lógica discriminación positiva, que compense la desventaja que representa la fragilidad de su sistema productivo.

En este documento se adelanta un cuadro de medidas que puede ser calificado con el primer esquema de programa de desarrollo rural con cuatro modelos correspondientes a los tres tipos mencionados.

Este cuadro supone una presentación de un posible programa de desarrollo rural, dando lugar a la creación de un Grupo de Trabajo encargado de redactar un documento con propuestas concretas que permitan una política completa de desarrollo rural.

La gran aportación de la Reforma de la PAC, es la Reforma de los Fondos Estructurales de 1.988 consagrando algunos principios relevantes:

- La integración de Fondos en ámbitos delimitados.
- La definición de objetivos de alcance plurianual.

La elaboración de un Marco de actuación de todos los intervinientes con sus respectivos compromisos financieros en un sistema de cooperación y complementariedad entre los agentes interesados.

Se consagra la concentración de las acciones en cinco objetivos de los que las actuaciones en materia de desarrollo y ajuste de las estructuras en las regiones menos desarrolladas, definidas como REGIONES DE OBJETIVO:

Objetivo No. 1: La reconversión de las regiones industriales en declive.

El desarrollo rural se contempla como una parte inseparable del desarrollo regional, ya que estas regiones del objetivo No. 1, las necesidades de crecimiento son multisectoriales y conciernen tanto al mundo rural como a las áreas urbanas y a la integración territorial. LA POLITICA DE DESARROLLO RURAL, que se incluye en este objetivo se ha concentrado en la mejora de producción agraria, especialmente en: obras de transformación de regadío, caminos rurales, concentración parcelaria.

Objetivo No. 2: El fomento del desarrollo de las zonas rurales

Objetivo No. 5b: El conjunto de objetivos con propósito de acciones defini-

das y sujetas a la elaboración previa de programas de desarrollo.

Los 74 programas operativos aprobados han definido como ejes prioritarios de actuación:

1. Diversificación del sector agrario.
 2. Desarrollo de sectores no agrarios.
 3. Potenciación del turismo rural en sus diversas formas.
 4. Conservación y mejora del entorno natural.
 5. Desarrollo de los recursos humanos.
- Los países más "favorecidos" en las medidas que se incluyen en las regiones de objetivo 5b son España e Italia. Una importancia significativa cobra la potenciación del turismo **rural y la conservación** y mejora del entorno natural.

Objetivo 5 a: Su responsabilidad es facilitar la adaptación de todas las explotaciones agrarias a las condiciones de mercado y ello se considera independientemente de sus condiciones estructurales.

El problema lo encontramos a la hora de la distribución de las ayudas financieras, ya que van ligadas tanto las de desarrollo rural como las ayudas para agricultura favoreciéndose sin lugar a dudas, las de este último sector. Algunos estudios de la Comisión sugieren la conveniencia de estudiar la creación de un instrumento financie-

ro específico para los programas de desarrollo rural y la participación prioritaria de las instancias locales o subregionales; dicho fondo vendría a reemplazar las funciones actuales de la sección orientación FEOGA.

La introducción de la Iniciativa Comunitaria, denominada *Relación entre Actividad de Desarrollo Económico Rural (LEADER)* en 1991, se justifica como vía de aproximación a los problemas más inmediatos de la población rural. Tratándose de garantizar una integración de los fondos por medio de la asignación a este programa de los fondos estructurales. Pero lo más importante es que se establece un procedimiento de financiación, la asignación de una subvención global para la totalidad de los programas elegibles que será gestionado por el organismo intermediario que designe cada estado miembro como responsable del reparto de subvenciones individuales que sean aplicables a cada beneficiario final. Como podemos apreciar este procedimiento de financiación tiene como novedad la vinculación directa entre los interlocutores del nivel final (la población rural) y los instrumentos comunitarios.

El programa LEADER se dirige a financiar las iniciativas del desarrollo rural que se definían a nivel de comunidades locales, en las áreas sujetas a Programas de Desarrollo Regional o Rural en los que exista una asociación local con cierto grado de reconocimiento social en el desarrollo

local. La constitución de estos grupos, es el primer paso para la redacción de un plan de desarrollo local o comarcal.

La DOTACION FINANCIERA, para la ejecución de estos proyectos, se dedicarán fundamentalmente a la valoración de los recursos endógenos de las áreas implicadas singularmente en los aspectos del turismo rural, industria artesanal y servicios locales a las empresas o a la población, elaboración de productos característicos con calidad y diversificación de la estructura ocupacional.

Las actuaciones posibles tienen que dirigirse a la población de la que, en principio, surge el grupo de desarrollo; la generación de algún procedimiento de divulgación entre la población por movilizar el potencial empresarial que en ella contenga, puesto que la viabilidad del desarrollo rural depende de la densidad económica, procedente de un número elevado de asociaciones de interés.

Es importante señalar la intensa aproximación producida entre los programas de desarrollo del objetivo 5b y los proyectos de desarrollo locales. Esta aproximación, permite articular en un único esquema, las acciones de desarrollo integrado local y las experiencias piloto de mejora de las explotaciones agrarias y que se dirigen en muy buena medida a la potenciación de las actividades productivas de carácter no tradicional: agricultura biológica, cultivos de aprovechamiento de industrias químicas en algunas áreas del mediterráneo, cultivos

aromáticos y medicinales y otras actividades, ligadas a los procesos de información y asistencia técnica.

En los últimos años se ha incrementado notablemente el número de proyectos aprobados, teniendo un gran impulso los que tratan del turismo rural y la conservación del medio ambiente.

3.3 LA POLITICA RURAL DE LOS AÑOS 90

El diseño actual de la política es la fórmula que se ha establecido para el ajuste de la Sociedad Rural, a menos para el período de transición entre el mercado protegido y el mercado abierto.

Las tres nuevas medidas de reforma estructural de las explotaciones agrarias buscan de nuevo la reducción de las superficies productivas y de las producciones agrarias por medio de la jubilación anticipada de agricultores en que se incluye expresamente el redimensionamiento de las nuevas, surgidas de la incorporación de los agricultores cesantes y las medidas de forestación de tierras agrícolas que igualmente trata de reducir la capacidad productiva de las explotaciones a través de la inclusión de actividades forestales, en las exportaciones existentes o a la sustitución de las tierras de uso agrícola por una orientación forestal, razonablemente en tierras de productividad marginal y orientación productiva excedentaria.

La medida de acompañamiento más relevante se dedica a la creación, de un régimen de ayuda para las prácticas agrarias compatibles con el medioambiente. Los nuevos reglamentos estructurales para el período 1994-1999 continúan la política delimitada por los únicos objetivos que se establecieron en el Plan del 88 y cuyo resultado ha sido valorado positivamente.

3.4 LA POLITICA RURAL DEL PROXIMO SIGLO

Con la adopción, el 16 de julio de 1997, del documento "Agenda 2000", la Comisión Europea acudía a su cita con tres grandes retos. En primer lugar, el de la ampliación de la Unión a diez países de Europa central y oriental, así como Chipre. En segundo, al de la remodelación de la política estructural comunitaria a fin de mantener las ayudas que se conceden para el desarrollo regional y social dentro de los Quince y seleccionar con mayor precisión sus objetivos, aplicándolas progresivamente a los futuros Estados miembros. Por último, al de una nueva reforma de la política agrícola común (PAC) para garantizar la competitividad de la agricultura europea y la viabilidad de la economía rural, habida cuenta de la evolución del mercado mundial y sus normas, las exigencias de los consumidores y a la ampliación de la Unión.

La Comisión tiene la intención de instaurar, entorno al sector agrícola, una política coherente de desarrollo rural duradero. Su finalidad es garantizar la seguridad

y la calidad de los productos alimenticios, proporcionar a los agricultores unos ingresos equitativos y estables (lo que sigue siendo, en efecto, un objetivo fundamental de la PAC) y atender a los imperativos medioambientales. Por último, la Agenda 2000 fomenta el desarrollo de actividades complementarias o alternativas, generadoras de empleo, para atajar el éxodo rural y reforzar el tejido económico y social de los espacios rurales.

RETOS

Si adoptamos como criterio de ruralidad la existencia de una densidad demográfica inferior a 100 habitantes por Km², el 17,5 % "solamente" de la población actual de la unión ocupa un espacio rural que cubre no menos del 80% de su territorio. No obstante, la población rural varía de un 5% en Bélgica y los Países Bajos a un 50% en Finlandia y un 67% en Suecia. Si se analiza el PIB per cápita, puede observarse que los porcentajes más bajos, del 8 al 30% de las medias nacionales, corresponden a los espacios fundamentalmente rurales. Por consiguiente, el esfuerzo de solidaridad comunitaria les afecta de modo muy particular. No obstante, todos los Estados miembros cuentan con regiones rurales que figuran entre las más dinámicas de cada país. La ruralidad no es sinónimo de estancamiento económico.

El empleo en el sector agrario está retrocediendo tanto en términos absolutos como relativos y únicamente representa el 5,5% del total de puestos de trabajo de la

Unión. Sin duda alguna, en la actualidad las mayores posibilidades de empleo rural se encuentran en sectores que no son ni el agrícola ni el alimentario, a condición de que existan las infraestructuras indispensables para el desarrollo de actividades modernas.

Es un campo muy vasto: turismo rural, actividades de ocio deportivas y culturales, profesiones relacionadas con el medio ambiente, servicios a las PYMES, servicios relacionados con las tecnologías de la información y de la comunicación.

No obstante, el mantenimiento de la actividad agrícola es una exigencia ineludible. Y no sólo porque debe evitarse agravar la desertificación económica y social de las zonas rurales y la multiplicación de los pueblos fantasma, sino también porque los agricultores desempeñan una valiosa función en la gestión del paisaje y el mantenimiento de la biodiversidad y pueden además, contribuir a la protección del medio ambiente si adoptan técnicas de producción menos intensivas y obtienen en las actividades "verdes" un apreciable complemento de sus ingresos.

La rígida distinción entre sectores (agricultura industria y servicios) ha quedado obsoleta. Los espacios rurales viables son aquellos donde puede coexistir un sector agrícola competitivo y multifuncional con unas actividades no agrícolas diversificadas. **Son los** espacios que contribuyen al equilibrio entre la ciudad y el campo y satisfacen, al mismo tiempo, las necesida-

des de esparcimiento de los ciudadanos. A este respecto, pueden afirmarse que cada vez que muere un espacio rural también desaparece una parte de la vida de las ciudades. Y además, se pierde un poco de Europa, ya que una de las características del antiguo continente es la gran variedad de su patrimonio rural.

Por consiguiente, el desarrollo rural no debe considerarse un asunto de especialistas, una suerte de anexo de la PAC o un mero complemento de ésta, sino por el contrario, uno de sus pilares esenciales en el que se plantean retos de gran trascendencia, especialmente en lo que concierne al empleo. Así pues, debe ponerse en práctica una política integrada de desarrollo rural que permita:

- 1) articular con mayor coherencia el desarrollo rural y la política de mercados;
- 2) valorizar todas las facetas del desarrollo rural, desde el campo de cultivo a internet, fomentando la participación de los agentes locales.

Esta fue la óptica que se manifestó en la conferencia de Cork, celebrada en noviembre de 1996, donde cerca de 500 representantes de las esferas política, profesional o asociativa esbozaron las perspectivas de una política europea de desarrollo rural. La Agenda 2000 de la Comisión Europea la refleja en sus grandes líneas y el Documento de trabajo sobre el desarrollo rural, elaborado en noviembre de 1997 por

la Dirección general de Agricultura en el contexto de debate en torno a la Agenda 2000, también **la incorpora.**

Con estos rasgos se perfila la futura política de desarrollo rural de la Unión. Pero, ¿Cuáles son los medios que se proponen para realizarla?.

MEDIOS

Sobre la base de la Agenda 2000, la Comisión ha presentado al Consejo propuestas de nuevos reglamentos y propuestas presupuestarias para el período 2002-2006. El Consejo fijará en su decisión los límites financieros aplicables a los gastos de los Fondos.

Para los años posteriores al año 2000 se proponen cambios importantes en comparación con el período 1994-1999. En particular, va a aplicarse el ámbito de intervención de la Sección de Garantía del FEOGA, con la finalidad de abarcar la política de desarrollo rural en todas aquellas zonas rurales de la Unión que no pertenecen al objetivo N. 11 y convertirla en el "segundo pilar" de la PAC reformada. Las intervenciones se distribuirán del siguiente modo:

En **toda la Unión** - incluidas las regiones del objetivo No. 1, donde no forman parte de la programación de las políticas estructurales, diversos tipos de medidas únicamente serán cofinanciadas por la **Sección de Garantía del FEOGA**. A este respecto, no se producen cambios en lo que se refiere a las tres primeras medidas (que

acompañaban a la reforma de la PAC de 1992):

- a) medidas agroambientales, destinadas a respaldar los esfuerzos suplementarios que realizan los agricultores a favor del medio ambiente (métodos de producción menos intensivos, gestión de los espacios y recursos naturales, biodiversidad) dotadas en lo sucesivo de mayores posibilidades de financiación;
- b) ayudas para la jubilación anticipada de los agricultores, orientadas a dinamizar y modernizar la agricultura, allí donde existan nuevos agricultores que puedan garantizar su viabilidad o, en caso contrario, a crear actividades alternativas adecuadas;
- c) medidas de reforestación y valoración de la función económica, ecológica y social de las actividades forestales.

Además la Agenda 2000 prevé añadir a ellas una cuarta medida, financiada en la actualidad por la Sección de Orientación del FEOGA:

- d) pagos compensatorios para los agricultores de zonas menos favorecidas (en particular, las zonas de montaña y las zonas afectadas por desventajas naturales específicas).

En lo que concierne a **todas las restantes medidas** de desarrollo rural:

1. En las zonas incluidas en el nuevo objetivo No. 1 de los Fondos estructurales (regiones menos desarrolladas), la fuente de financiación será la Sección de Orientación del FEOGA y las medidas se integrarán, como en la actualidad, en los programas de desarrollo de este objetivo, en coordinación con las intervenciones de los demás fondos estructurales.
2. En los territorios rurales situados **fuera del objetivo No. 1**, la fuente de financiación será la **Sección de Garantía del FEOGA**; si están situados dentro del nuevo objetivo No. 2 (zonas afectadas por problemas especiales de reestructuración), las medidas se coordinarán con las de los Fondos estructurales; en las zonas no pertenecientes a los objetivos regionalizados, la aplicación será horizontal y se originará dentro de un mismo programa de ámbito nacional, aunque, a iniciativa de los Estados miembros, podrá descentralizarse en el nivel territorial adecuado.

En particular, la finalidad de estas medidas es fomentar, entre otras actividades, la mejora de las tierras y la concentra-

ción parcelaria; la creación de servicios de sustitución en las explotaciones y de servicios de ayuda a la gestión agraria; la comercialización de productos de calidad; la mejora de las condiciones de vida; la renovación y desarrollo de los municipios rurales y la protección y conservación del patrimonio rural; la diversificación de las actividades con el fin de generar actividades múltiples o ingresos complementarios; el desarrollo y mejora de las infraestructuras rurales; la promoción de las actividades turísticas y artesanales.

Las regiones que pertenecen en la actualidad al objetivo No. 1 y que, después del año 2000, ya no formarán parte de él, recibirán hasta fines del 2005 una ayuda transitoria y decreciente. Las demás zonas rurales que dejen de estar incluidas en los Fondos estructurales se beneficiarán de una ayuda transitoria hasta fines del 2003 y podrán recibir ayudas horizontales para el desarrollo rural financiadas por la Sección de garantía del FEOGA.

Por último, a fin de que las intervenciones puedan desarrollarse en las mejores condiciones de eficacia, la Comisión preconiza una notable **simplificación** de los planteamientos y procedimientos: además de reducir el número de objetivos y de iniciativas comunitarias, se pretende aligerar la normativa, hacer más flexibles **los reglamentos** para facilitar la aplicación de disposiciones "afd Doc", fomentar la adop-

ción de planteamientos más horizontales donde tenga mayor cabida la subsidiariedad y, en definitiva, favorecer el acercamiento entre la PAC, los agricultores y todos los ciudadanos.

2000-2006

A partir del año 2000, la Comisión europea preconiza tres objetivos prioritarios para los Fondos estructurales:

- a) **objetivo No. 1:** ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (regiones cuyo PIB no supera el 75% del PIB comunitario, regiones ultraperiféricas y regiones árticas muy poco pobladas);
- b) **objetivo No. 2:** zonas afectadas por problemas especiales de reestructuración (zonas rurales en declive, afectadas por la transformación socioeconómica en la industria y el sector servicios; zonas urbanas con dificultades, zonas en situación de crisis dependientes del sector pesquero.
- c) **objetivo No. 3:** adaptación de las políticas y sistemas de educación, Formación y empleo en las zonas no incluidas en los dos primeros objetivos. Las zonas rurales en declive del objetivo No. 2 deberán cumplir, en lo concerniente como mínimo al

50% de la población afectada, dos de los cuatro criterios siguientes:

- * una densidad de población inferior a 100 hab. por Km² o índice empleo en el sector agrario igual o superior al doble de la media de la Unión, y
- * un índice medio de desempleo superior a la media de la Unión o un descenso de la población.

- Durante el próximo período de programación únicamente seguirán aplicándose tres iniciativas comunitarias, entre las que se encuentra iniciativa a favor del desarrollo rural, que, por motivos de simplificación administrativa, será financiada exclusivamente por la Sección de Orientación del FEOGA.

CONCLUSIONES

Como podemos deducir de todo lo visto hasta ahora la PAC se ha ido organizando en base a tres principios fundamentales, la unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

Para alcanzar sus objetivos ha venido utilizando dos instrumentos básicos, como han sido una **política de precios** financiada por la sección garantía del FEOGA y una **política de estructuras agrarias** financiadas por la sección orientación del FEOGA.

Desde el principio la PAC apostó claramente por la política de precios de forma que los fondos destinados a la política de estructuras no han venido representando más del 5% de los fondos destinados a la política de precios, aunque este porcentaje está subiendo últimamente.

También hemos podido apreciar que la PAC ha sido la piedra angular de la construcción europea, el núcleo fundamental alrededor del cual se ha ido construyendo la Comunidad.

Las nuevas orientaciones que se observan para la PAC significan la modificación más importante desde los treinta años de existencia ya que, el apoyo concedido a la agricultura deja de basarse casi exclusivamente en el precio garantizado. Aunque sin olvidar nunca que las ayudas directas deben garantizar la renta de los agricultores, modulándose su cuantía en función del tamaño, la renta, la situación regional....

Otro giro importante de la PAC es la preocupación, cada vez más constante, por la conservación del medio ambiente y el desarrollo rural.

Todas estas propuestas tienen, en conjunto, la finalidad de dotar de contenido concreto a un modelo agrícola europeo para los próximos años.

¿Cuáles deben ser los rasgos esenciales de dicho modelo?

Este modelo de Política Agraria debe realizarse conjuntamente con una política Rural. Y sus características serán:

- Una agricultura competitiva que pueda enfrentarse progresivamente al mercado mundial sin el auxilio abusivo de las subvenciones, cada vez menos toleradas a escala internacional;
- Unos métodos de producción que sean sanos, respetuosos del medio ambiente y capaces de suministrar productos de calidad que respondan a las expectativas de la sociedad;

- Diversas formas de agricultura, de rica tradición, cuya misión no sólo sea producir sino también conservar la amenidad visual de nuestros paisajes y unas comunidades rurales vivas y activas, con creación y mantenimiento de puestos de trabajo;

- Una política agrícola simplificada, más comprensible, que trace una línea divisoria clara entre lo que debe decidirse en común y lo que debe reservarse a los Estados miembros;

- Una política agrícola capaz de explicar claramente que los gastos que implica están justificados por los servicios que la sociedad espera de los agricultores.

BIBLIOGRAFIA

- COMISION EUROPEA (1991).- Evolución y futuro de la PAC. Suplemento 5/91. Bruselas.
- COMISION EUROPEA (1994), Guía de Iniciativas Comunitarias: Fondos Estructurales Comunitarios: 1994-1999, comisión, Unión Europea.
- COMISION EUROPEA (1997a), Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia. Documento redactado sobre la base del documento COM (97) 2000 final, Unión Europea.
- COMISION EUROPEA (1997b) Nuevas Orientaciones para el Programa PHARE en el Marco de la asistencia de Preadhesión", COM (97)/112 y Bol. 3-1-1997; punto 1.4.53, UE.
- SUMPSI VIÑAS, J.M. (1997).- "El sector agrario español ante los nuevos retos de la Unión Económica y Monetaria". España frente a la Unión Económica y Monetaria. Civitas, 215-242.
- TIO, C, Y SUMPSI VIÑAS, J.M. (1987).- La política agraria común y su aplicación en España. Estudios de la FIES.

RESPONSABILIDAD Y EL COSTE DE OPORTUNIDAD

Ing. Rómulo Terreros J.
Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Diciembre de 1999

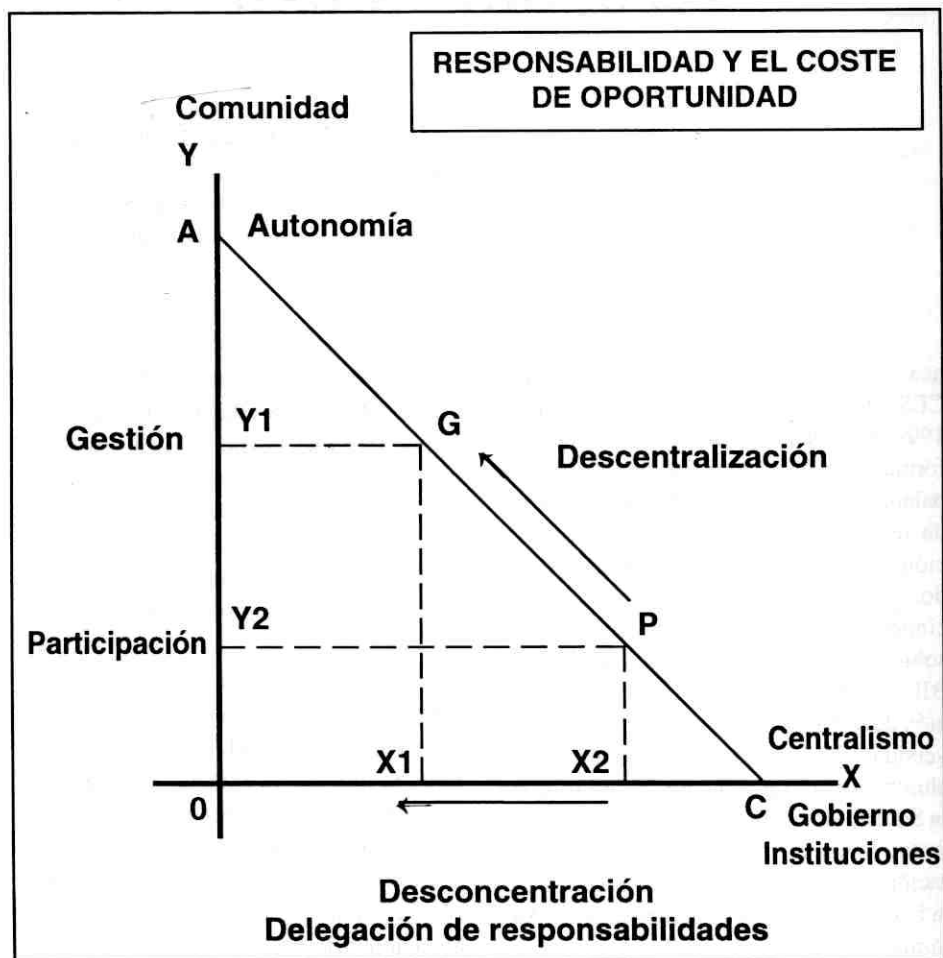
Sobre este tema escribí algunas líneas en el boletín informativo "AVANCES" de la Facultad de Ingeniería (Mayo 1999) y lo hice cuando se me presentó en forma clara y distinta la idea de que la palabra "corrupción" estaba siendo utilizada reiteradamente, como una generalización de la pérdida de valores en todo sentido, y relacionando esta idea con los conocimientos adquiridos en el Curso-Taller sobre la "GESTION PARA LA SOSTENIBILIDAD", al cual asistí en representación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Cuenca y actualmente como alumno de la **Maestría en Economía de la Salud**, estos conocimientos se han fortificado lo que me permite poner a consideración para su publicación en la Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

El interés de estos apuntes es presentar un tema de discusión del significado de **RESPONSABILIDAD** valor muy importante que puede explicar en forma clara ciertos renunciamentos o el "**COSTE DE OPORTUNIDAD**", considerando que en estos días se discute acaloradamente en nuestro país temas relacionados con la **descentralización y autonomías**.

En tal virtud mi propósito es desarrollar un marco conceptual sobre la palabra **RESPONSABILIDAD** (Valor Positivo) en lugar de la palabra "**corrupción**" (valor negativo) y su significado, frente a otras palabras también utilizadas con mucha frecuencia en todo medio de comunicación escrita y hablada, incluyendo publicaciones de nuestra Universidad.

Las palabras, a las cuales me refiero son entre otras: **Centralismo, Autonomía, Participación, Gestión, Desconcentración y Descentralización**. Estas palabras no son otra cosa que la **RESPONSABILIDAD** o roles que deben cumplir las personas, organismos de la sociedad, comunidades, instituciones, gobierno, etc., en cuanto a la rea-

lización de actos de todo orden (moral, económico, prestación de servicios, salud, trabajo, educación, administración, etc.) y cuando renunciamos a algún segmento de estos actos estamos haciendo uso de un "**Coste de Oportunidad**" y pretendo explicar con el siguiente modelo (ver gráfico).



Este rol o **RESPONSABILIDAD** se mueve entre dos actores (X, Y) que asumen la obligación de cumplir debidamente su encargo. A manera de ejemplo, consideraré: al Gobierno o Instituciones como actor (X) y a una comunidad u organismos de la sociedad civil como actor (Y).

Cuando el Gobierno o una Institución (X) asume todas las funciones relacionadas con la **RESPONSABILIDAD**, estamos hablando de un **CENTRALISMO** o de una centralización?

Cuando la Comunidad u Organismos de la sociedad civil (Y), asumen directamente todas las **RESPONSABILIDADES**, hablamos de **AUTONOMIA** (A).

Estos extremos en la práctica, son inexistentes e imposibles de alcanzar en términos absolutos, puesto que alguna **RESPONSABILIDAD**, es siempre asumida por una de las partes, es decir hay el sentido de "delegar" **RESPONSABILIDADES**, proceso que esta orientado a aquello, cuando hablamos de **DESCENTRALIZACION** (D).

En la gráfica que se acompaña, se aprecian estos términos y por sí solas explican su significado, en cuanto a la **RESPONSABILIDAD** de uno y otros actores.

El punto (A) es la **AUTONOMIA absoluta** y el punto (C) la **CENTRALIZACION total**.

Se observa además, que lo producido en cualquier proceso de **DESCENTRALIZACION** (en la gráfica, la recta CA) son "Delegaciones" de **RESPONSABILIDADES** entre los diferentes actores (X,Y), esto es cuando se pasa del punto (P) al punto (G), se están delegando responsabilidades desde el Gobierno a la Comunidad de tal manera que ambos asumen nuevos roles (Coste de Oportunidad), que se refieren cuando hablamos de:

PARTICIPACION (P), en sus diferentes formas: Participación Social; Participación Comunitaria; Participación Ciudadana; Participación Política, etc.

GESTION (G), que se entiende como el ejercicio que la **COMUNIDAD** hace de su **RESPONSABILIDAD** para la toma de decisiones y el control sobre la ejecución de estas decisiones durante el desarrollo de un Proyecto.

Observando el eje horizontal X (gobierno), que en su tendencia actual es llegar a un proceso de **DESCONCENTRACION**, es decir, trasladar la **RESPONSABILIDAD** hacia niveles menores, en la gráfica desde las abscisas X2 a X1, por ejemplo a los municipios y consejos Provinciales, pero el Gobierno se reserva aún otras **RESPONSABILIDADES** como la planeación, políticas macros y actividades reguladoras a nivel central.

En el eje vertical Y (comunidad o sociedad civil) se observa un movimiento de entrega de mayores **RESPONSABILI-**

DADES a las Comunidades. En tal virtud se pasa de una mera **PARTICIPACION** Comunitaria (Y2), a un proceso de **GESTION** Comunitaria (Y1), o sea la Comunidad asume la autoridad y control de la **RESPONSABILIDAD**, mientras que el Gobierno se convierte en un "facilitador", prestando apoyo, asesoría y vigilancia.

Finalmente, señores lectores, espero que este comentario sirva para aclarar en algo el valor de estas "palabras" tan utilizadas insistentemente en nuestro Ecuador y sobre todo para reflexionar en el significado de las palabras **RESPONSABILIDAD** (valor positivo) y "**CORRUPCION**" (va-

lor negativo), que para mi criterio, no son otra cosa, que una explicación de dos reglas básicas, la una relacionada con el **COSTE DE OPORTUNIDAD** y otra de **PROBABILIDAD**:

EXITO + FRACASO = UNIDAD

RESPONSABILIDAD + CORRUPCION = VALOR

La Familia, la Universidad y todo el País, queremos que estas reglas se cumplan lo más pronto posible, con una "corrupción" igual a cero, para un Ecuador de máxima RESPONSABILIDAD.

PRECIOS, INFLACION Y DISTRIBUCION REGRESIVA DEL INGRESO

Jorge Dután N.

INTRODUCCIÓN:

La crisis por la que atraviesa la sociedad ecuatoriana al finalizar el siglo 20, es la acumulación de un sinnúmero de crisis: crisis fiscal, crisis financiera, crisis energética, crisis del sector externo, crisis productiva, crisis social, crisis política, crisis moral, crisis ambiental, crisis de la salud, etc. configuran un panorama, que por su naturaleza y profundidad no se resolverán con las simples fórmulas tradicionales de la ortodoxia económica.

Casi dos décadas de aplicación, bajo varios matices, han demostrado la ineficiencia, la ineficacia y la inoperancia de estas políticas ortodoxas de corte neoclásico y más bien, los costos de esta insistente perversión son demasiados "caros" para la mayoría de los ecuatorianos que han visto que se bienestar ha desmejorado y seguirá desmejorando si no se da un cambio radical en la estrategia de la política económica y del desarrollo económico.

Pobreza, desempleo, ingresos inexistentes para un gran porcentaje de la población configuran un panorama social que han conducido no solo a la pérdida del bienestar sino también de valores familiares y del autoestima individual cuyas consecuencias se manifiesta en el incremento de la conflictividad social.

En el plano económico la persistencia del círculo vicioso estabilización-inflación- recesión- desempleo- especulación, ha conducido a una mayor profundización de la crisis y como consecuencia más crisis. La necesidad de romper este círculo vicioso es una tarea urgente, pero que no está en la intencionalidad de los gobiernos de turno y particularmente en el actual.

Por ejemplo, desde que asumió el poder el presidente Mahuad se ha aplicado un conjunto de medidas económica que por su magnitud y naturaleza ha profundizado la crisis del país: se ha incrementado

el estancamiento productivo, ha crecido el desempleo, se ha acelerado el proceso inflacionario, se han agravado los desequilibrios fiscal, externo e interno cuyo resultado se manifiesta en el deterioro de los ingresos de los sectores medios, trabajadores y sectores populares que cada vez se van haciendo más pobres.

La necesidad de financiar el déficit fiscal ha llevado al gobierno a la eliminación del subsidio al gas, elevación de las tarifas eléctricas y otros servicios, la continua elevación de los combustibles, el impuesto al dinero, entre otras de las últimas medidas económicas aplicadas en el país.

Si se analiza detenidamente, todos los instrumentos de política económica utilizados para financiar el déficit fiscal, no es más que la búsqueda de excedentes de la sociedad por parte del Estado para financiar su déficit. Surge la pregunta: ¿dónde saca la sociedad esos excedentes, cuando la producción está paralizada, el desempleo ha crecido y hay un deterioro del nivel de ingresos?

En efecto, el país viene arrastrando una crisis durante las dos últimas décadas, en donde no ha habido una recuperación y reactivación de los sectores productivos, esto es, los sectores que generan valor y

fondos de acumulación, y más bien lo que se ampliado ha sido la acumulación improductiva. "... una de las causas de la crisis es el uso improductivo del excedente, en especial debido a la apropiación que realizan el capital financiero y comercial, lo que significa el debilitamiento de las fuentes generadoras de fondos de acumulación y que dicho fenómeno se manifiesta en la acumulación de desequilibrios de la economía."¹

Sin embargo, en época de crisis esta acumulación -como lo demuestran los indicadores de la economía ecuatoriana- se concentra y centraliza en las actividades no productivas, apropiándose en exceso del valor generado por los sectores productivos lo que significa un debilitamiento de las fuentes generadoras de valor acumulable debido al proceso de desacumulación que sufren. Posibilitando de esta manera el incremento permanente de desequilibrios que retroalimentan la crisis del sistema económico.²

Es cierto que cada sector productivo genera sus propios beneficios y sus propios fondos de acumulación, pero cuanto mayor excedente sea absorbido por los sectores no productivos, quedará menos excedente social disponible para una real acumulación de capital (inversión neta productiva).

1 Dután Jorge. La apropiación del excedente por los sectores improductivos y la actual crisis. Revista IDIS N° 17 de la Universidad de Cuenca. 1987. Pags. 83-116.

2 Vazquez Paciente. citado por Jorge Dután en: La apropiación del excedente por los sectores improductivos y la actual crisis. Revista IDIS N° 17. de la Universidad de Cuenca. 1987. Pags. 83-116.

En este sentido puede, decirse que los gastos improductivos constituyen un lastre para el sistema. En la medida en que se derivan del excedente productivo, sus deducciones tienden a reducir la acumulación real de capital, así como la tasa real de beneficios, aunque no necesariamente sus tasas monetarias. Esto es así por que la cantidad de gastos improductivos estimula los beneficios ficticios y la falsa acumulación. A largo plazo este estilo de acumulación tiene repercusiones desastrosas para la economía.³

Acumulación improductiva, déficit fiscal, desequilibrio externo, han generado una situación desequilibrante de precios relativos, han acentuado el proceso inflacionario ya que de manera directa ha incidido en los costos variables medios unitarios presionando a su elevación.

Todo esta realidad de incremento continuo de precios a llevado a una distorsión de los precios relativos (tasa de interés/precio del trabajo por ejemplo) en donde existen precios adelantados como el precio del dinero y precios atrasados como el precio del trabajo, desequilibrio que impactan fuertemente y negativamente en la distribución del ingreso.

De esta manera, el presente trabajo busca establecer el impacto que produce en la inflación y en el ingreso los precios

"administrados del sector público" y "privado" y como se ajustan los precios flexibles, por una parte, y por otra, ver como las presiones inflacionarias lleva a un ajuste explícito e implícito de las políticas de precios y alineación de los precios relativos y su impacto en el bienestar de la colectividad.

ALGUNAS CONCEPCIONES INSTRUMENTALES SOBRE EL SISTEMA DE PRECIOS Y LA DISTRIBUCION:

a) Concepción ortodoxa:

El punto de partida de esta concepción es que el ingreso de cada factor productivo depende del precio que se paga por el uso de dicho factor y de la cantidad total que se emplea. Por lo tanto, problema de la distribución en un mercado particular se reduce a estudiar los determinantes de la demanda y de la oferta de factores de la producción partiendo de que existen disponibles a cada nivel de precios.

Por lo tanto para los neoclásicos, los factores productivos se pueden considerar como fuente de riqueza en dos sentidos: Como generadores de valor agregado a la riqueza existente y como fuente de ingresos para sus propietarios. Este principio básico, asocia estrechamente la producción y la distribución de la riqueza⁴

3 Gillman Joseph M. Prosperidad en crisis. Pag 51. Rep. U. de Guayaquil.

4 Cristián Larrouret y Francisco Mochón. Economía. De. Mc.Graw Hill. 1996 pag 267-268.

La remuneración de los propietarios de los factores productivos (tierra, capital y trabajo) se determina según la contribución productiva de los servicios que prestan. Dada una distribución de la riqueza y dada una población, los ingresos de cada una de las economías domésticas dependen de las cantidades de recursos que posean, de la fracción de éstos que vendan en el mercado y de los precios que alcancen.⁵

Pero es necesario distinguir entre distribución de la riqueza y distribución del ingreso. La riqueza de un país es el valor neto de los activos tangibles o físicos y financieros. El ingreso nacional es el ingreso total que reciben los propietarios de los factores productivos de la economía.⁶

Desde luego la distribución inicial de la riqueza incide en la distribución de los ingresos. Por lo tanto, es necesario tener presente que la distribución del ingreso en un país no solo depende de lo que se obtiene libremente por la venta de los factores, sino como éstos están influenciados por la acción del Estado a través de los impuestos y las subvenciones o transferencias⁷ y su influencia en las decisiones de la política económica.

LA REMUNERACION DEL TRABAJO O DETERMINACION DEL PRECIO DEL TRABAJO EN LA CONCEPCION ORTODOXA:

Teóricamente, en una economía competitiva, la empresa determina la cantidad de trabajo que va a contratar, para ello, compara el valor del producto o producción que aportaría el trabajador con el costo de contratarlo (salario). Partiendo que el precio viene determinado por el mercado, El ingreso que obtiene la empresa por la venta del producto marginal derivado de emplear un trabajador adicional es el resultado de multiplicar el producto marginal por el precio del producto de la empresa y se denomina valor del producto marginal.⁸

En esa forma dado el precio de una unidad del factor trabajo, la demanda de dicho factor se llevará hasta el extremo en que la última unidad genere un producto marginal cuyo valor sea igual al salario que se paga por esa unidad.

O dicho de otra forma la empresa o empresario contratará trabajadores siempre y cuando el valor del producto marginal sea mayor al precio del trabajo, esto es su salario, y dejará de contratar en el momento en

5 Idem... Pag.268

6 Idem... Pag.268

7 Idem... Pag.268

8 Cristián Larrouret y Francisco Mochón. Economía. De. Mc.Graw Hill. 1996 pag 270-271-272.

que el valor del producto marginal sea igual al precio del trabajo, todo esto, de acuerdo al mismo principio de la ley de rendimientos decrecientes de la productividad marginal del trabajo.

Aquí radica el principio de la política de empleo de la empresa, ésta expandirá el empleo siempre que el valor del producto marginal del trabajo (VPMgT) sea superior al salario y lo reducirá siempre que sea inferior, por lo tanto, el nivel de empleo es óptimo será cuando se cumple la siguiente condición:

$$W = P (\Delta Q / \Delta X) = \text{VPMgT}$$

Salario = Valor del producto marginal del trabajo;

W = Salario

P = Precio

ΔQ = Variación del producto

ΔX Variación del insumo trabajo.

Para seleccionar el nivel de empleo que maximiza la utilidad, la empresa compara el salario con el aumento del ingreso, esto es, el VPMgT. Si es superior al salario, la empresa debe elevar su nivel de empleo, pues el ingreso aumenta en una cuantía superior a los costos. Por el contrario, si es inferior debe reducirlo, pues el incremento de los ingresos es menor al incremento de los costos.

Si X^* , es el insumo trabajo que maximiza el beneficio. Por lo tanto, el precio del producto (P) multiplicado por el producto marginal del trabajo, debe ser igual al precio del trabajo:

$$P (\Delta Q / \Delta X) = W$$

Luego se puede establecer lo siguiente: Si el valor del producto marginal es superior a su costo, es posible aumentar beneficios incrementando el insumo trabajo; en caso contrario si es menor, es posible aumentar reduciendo el insumo.

Recuérdese, la curva del VPMgT, es la curva de demanda de trabajo de la empresa competitiva. Para cualquier nivel de salario dado, la empresa contratará la cantidad de trabajo que indica la curva VPMgT.⁹

En concreto para la concepción ortodoxa, el libre juego de las fuerzas del mercado y el equilibrio de los mismos, trae como resultado la competitividad de las empresas y el precio como el regulador de las remuneraciones y del ingreso entre los distintos agentes que intervienen en el proceso de producción. Los salarios y el nivel de empleo, dependen de la competitividad entre empresas y del precio a que ellas están dispuestas a pagar.

La determinación de los salarios, esto es el precio del trabajo, se vincula a la

9 Valenzuela José. Apuntes de Economía política. Mimeografiados.

productividad y a la tasa histórica de crecimiento de los salarios ya que un desajuste entre estas dos variables produce presiones inflacionarias: La tasa de incremento de la inflación es igual a la tasa de crecimiento de los salarios menos la tasa de aumento de la productividad.

En otros términos, cualquier incremento de salarios que superen a los aumentos de la productividad del trabajo, traerá aparejado presiones inflacionarias y se habla de inflación de costes por vía salarial. Ya se puede imaginar como se maneja la política salarial en economías como la ecuatoriana en donde la productividad media y marginal del trabajo es demasiado baja.

UNA CONCEPCION HETERODOXA DEL VALOR-PRECIO

En una economía de mercado el precio se constituye en la categoría fundamental y universal de esa realidad.

Ya que el precio regula la participación de los factores productivos de la sociedad (fuerzas productivas: trabajo, capital y tierra), la forma de cambio entre propietarios y no propietarios de recursos, constituye la forma de repartición del producto social entre las diferentes clases sociales y sectores económicos de la sociedad.

EL precio constituye un mecanismo de distribución del producto social en una

economía de mercado. ¿Pero que es el producto social o más bien cómo se define al producto social? y ¿Cómo el precio se constituye en su instrumento de distribución?

En primer lugar, el producto social se define como la cantidad de todos los bienes y servicios que permiten la producción y la reproducción de las condiciones sociales y materiales de la sociedad, para lo cual reponen lo gastado y además contienen un excedente para abastecer al crecimiento material y social.

En segundo lugar, de acuerdo a esta concepción este producto social no es otra cosa que trabajo humano que la sociedad invierte para su existencia y su reproducción ampliada. En la sociedad capitalista, la distribución de éste producto se realiza por medio del mecanismo del precio.

Pero antes de señalar sus implicaciones, conviene precisar su estructura conceptual para lo cual se trabajará con las ideas centrales de José Valenzuela¹⁰, plasmadas en unos mimeografiados internos de trabajo y muy poco difundidos pero que tienen una contribución teórica muy importante para el presente trabajo.

Se parte del supuesto de que el sistema de valor y el sistema de precios coinciden. Es decir, lo que usualmente se denomina igualdad de precios y valores en la teoría valor-trabajo.

La determinación de los precios se efectúa en términos de los costos capitalistas de producción y de la tasa de ganancia. Matemáticamente:

$$P = (C + V) (1 + g) \quad (1)$$

P = precios;
C = capital constante;
V = capital variable.

En la expresión, se manejan algunos supuestos que conviene explicitar.

Primero, se supone que cada una de las partes integrantes del capital avanzado funciona con el mismo tiempo de rotación y que éste es igual a doce meses¹¹. Es decir, la velocidad de rotación es similar y además igual a la unidad.

Segundo, y derivado de lo anterior, tenemos que el capital avanzado total pasa a coincidir con lo que Marx denomina «rotación de valor» del capital en el año. Es decir, con los costos capitalistas de producción anuales, o consumo anual de capital.¹²

Como es evidente, tales supuestos son excesivamente fuertes y deben ser levantados. Al hacerlo, veremos que se intro-

ducen algunas modificaciones de interés en las expresiones más corrientes y simplificadas que se manejan sobre el tema.

La pregunta, ¿Cómo se podría modificar la expresión (1) de los precios si se consideran diferentes velocidad de rotación?

En principio, de manera descriptiva: los precios se conforman sobre la base de la aplicación de un recargo «mark-up» (márgen de beneficio) a los costos capitalistas de producción.¹³ Por lo tanto se tiene:

$$P = CKP(1 + m) \quad (2)$$

Los costos capitalistas de producción están referidos al año y se componen de tres rubros: a) la depreciación anual del capital fijo o consumo anual de capital fijo; b) el consumo intermedio anual o consumo anual de capital constante circulante; c) sueldos y salarios pagados a los trabajadores productivos o consumo anual de capital variable.

Cada una de estas partidas es igual al resultado de multiplicar los correspondientes capitales avanzados por sus respectivas velocidades de rotación.

11 La relación entre el capital avanzado (=Ka) y capital consumido (=Kc) viene dada por la velocidad de rotación del capital (=nk). Es decir: Kc = (nk).(Ka)

12 Debemos recalcar el carácter puramente descriptivo de la expresión en tanto nada dice sobre los factores que determinan el nivel de mark-up. Al respecto, es útil recordar que Marx se refiere a la idea burda de que los precios se determinan en realidad por el recargo de una cuota más o menos arbitraria de ganancia sobre el valor real de las mercancías. Cf. El Capital, tomo 3, p.p. 226

13 El márgen de beneficio también se podría denominar «tasa de ganancia sobre los costos».

10 Recordemos que la unidad de medida más adecuada para el tiempo de rotación es el año. Y que la velocidad de rotación es igual al recíproco del tiempo de rotación.

Ahora bien, el margen de beneficio (m) es igual a:¹⁴

$$m = g/nk$$

reemplazando en (2) se puede escribir:

$$P = CKP(1 + g/nk) \quad (2a)$$

Los costos capitalistas de producción representan el consumo anual de capital y dada la relación de este con el capital avanzado, también se puede escribir:

$$P = (nk).(Ka).(1 + g/nk) = Ka(nk + g) \quad (2b)$$

$$CKP = Kc = Cc + Vc = (nk)(Ka)$$

La letra (c) minúscula, indica consumo anual. Es claro que si la velocidad de rotación del capital total (=nk) es igual a la unidad, el capital avanzado y consumido (o costos capitalistas de producción) pasan a coincidir. Y sólo bajo estas condiciones la expresión (1) resulta válida.

Por lo tanto, las expresiones anteriores (2), (2a) y (2b) poseen una validez más general y deben ser privilegiadas. En no pocas ocasiones, especialmente en los análisis de coyuntura, se utiliza el margen como indicador de la rentabilidad del capital¹⁵.

Este procedimiento puede resultar muy engañoso pues ya hemos visto que la tasa de ganancia es igual al margen multiplicado por la velocidad de rotación del capital total. Y la velocidad de rotación suele diferir bastante entre una y otra rama de la economía nacional. Por ejemplo, es muy alta en la industria del pan y muy baja en la construcción de barcos y, en líneas generales, se puede sostener que va disminuyendo conforme se avanza desde las industrias más livianas hacia las más pesadas.¹⁶

Si se supone que los diferentes sectores económicos funcionan con la misma tasa de ganancia, el margen será muy superior en las ramas con baja velocidad de rotación y viceversa.

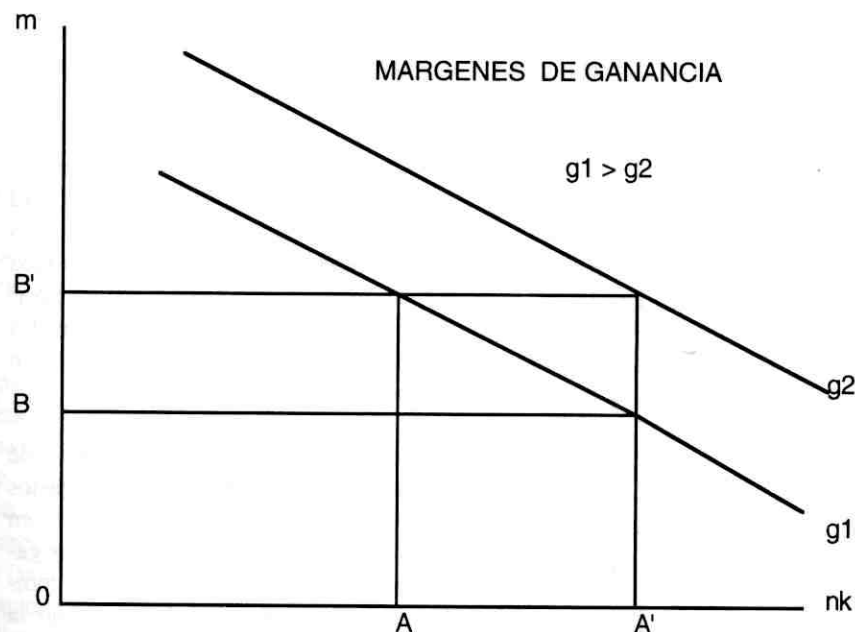
Para aclarar mejor el punto, se utilizará un ejemplo numérico en el cual se supone una tasa de ganancia del 20%, igual para diferentes ramas industriales.

RAMA	g	nk	m
A	0,20	4	0,050
B	0,20	3	0,067
C	0,20	2	0,100
D	0,20	1	0,200
E	0,20	0,5	0,400

Según se observa, el sector A opera con un margen muy bajo, del 5%. Entretanto, el margen del sector E es ocho veces superior, igual a un 40%. No obstante, la tasa de ganancia es igual.

En términos gráficos, se tiene:

GRAFICO 1



En el gráfico el margen es OB' . Si la velocidad de rotación es OA , la tasa de ganancia será $(g1)$, pero si la velocidad es OA' , la tasa de ganancia será $g2$. Es decir, el mismo margen puede ir unido a diferentes tasas de ganancia. De modo análogo, márgenes diferentes pueden estar asociados a una misma tasa de ganancia. Por ejemplo, el margen OB unido a la velocidad de rotación OA' da la tasa de ganancia $(g1)$, la que también se obtiene combinando OB' y OA .

14 Valenzuela José. Apuntes de Economía política. Mimeografiados.

15 Valenzuela José. Apuntes de Economía política. Mimeografiados.

16 Pacheco Lucas. Política Económica en el Ecuador. Colección Pensamiento Social. Publicaciones Tercer Mundo. CIPAD.1985.

Precisando el análisis, es necesario acotar si trata de efectuar comparaciones de rentabilidad entre ramas, la elección del margen como indicador es definitivamente engañosa. Y si se trata de analizar el comportamiento temporal de la tasa de ganancia, la elección del margen como indicador será lícita sólo para períodos muy cortos, en los cuales no se den mutaciones tecnológicas, ni alteraciones en la distribución del capital avanzado total por ramas. Es decir, períodos en los cuales se pueda suponer que la velocidad de rotación del capital total no se altera o bien, que sus cambios son despreciables.

Todo lo señalado, tiene grandes implicaciones para la determinación de los precios y particularmente como instrumentos de distribución del producto social.

Una vez determinados, los componentes de los precios, como son los costos capitalistas de producción y el margen de ganancia sobre los costos, en economías como la ecuatoriana en donde los salarios no se definen por la tasa de crecimiento de la productividad, el incremento de los precios, especialmente de los precios administrados, vienen determinados por el margen de ganancia que los empresarios imponen.

El supuesto del que se parte, es que el exceso de capacidad productiva es un fenómeno típico de la industria manufacturera (Feiwel G) y que la competencia per-

fecta es más bien una excepción en el sistema económico en su totalidad. Esta situación hace que los empresarios tienen una serie de oportunidades para fijar los precios en los diversos mercados imperfectos.

Desde luego, esta realidad permite que cada empresario fije el precio de su producto "imponiendo un sobreprecio" por encima de su coste directo medio unitario para cubrir los costos fijos y lograr beneficios, (Kalecki M). Es decir, los precios se forman añadiendo un "sobreprecio" proporcional al coste directo.

Dicho de otra forma un incremento de precios por el margen de ganancia, será más fácil llevarlo a cabo en aquellos casos en que los precios no están determinados por la libre competencia sino por una posición de dominio en el mercado que les permite fijarlos (Cuadrado Roura J. R.) en un mayor o menor grado.

También se da un incremento de precios cuando, el monto de los gastos generales aumenta considerablemente en relación con los costos directos, y las ganancias de los empresarios empiezan a comprimirse a menos que pueda aumentar la relación entre los ingresos brutos y los costos primos, las empresas para "proteger" las ganancias, elevan los precios en relación con los costos directos unitarios. La "protección" de las ganancias suele surgir sobre todo en épocas de depresión y de igual forma aumentar el grado de monopolio. (Kalecki M).

LA FORMACIÓN DE PRECIOS Y LOS CONFLICTOS DE INTERESES:

Como se planteó anteriormente, los precios constituyen mecanismos de distribución del ingreso, en cualquier estructura capitalista, por lo que están sujetos a un conjunto de fuerzas que actúan en su determinación.

En el capitalismo competitivo, se tenía como premisa que los precios estaban determinados por las fuerzas actuantes del mercado esto es por la oferta y la demanda y viceversa la oferta y la demanda en cuanto a magnitudes estaba determinado por el precio, lo que en teoría a llevado a distinguir entre cambios entre cantidades ofertadas y cantidades demandas y cambios en la oferta y la demanda.

Si se considera, una estructura capitalista no competitiva, en donde las fuerzas de la oferta y la demanda son determinadas por situaciones de control y dominio, los precios ya no son determinados por las "fuerzas del mercado", sino que van a responder a esas situaciones "sui generis" y a las variaciones de las mismas. Su constante crecimiento, va ha acentuar el conflicto en su determinación y consecuentemente en la persistencia de un fenómeno que es la inflación, el mismo, que no es otra cosa, que un conflicto por la repartición del ingreso nacional.

Este conflicto, tiene una vigencia aún mayor en períodos de crisis, en donde la producción está estancada o decrece, ya que todos los agentes económicos procuran mantener por lo menos su participación tradicional. En ese proceso, la inflación cumple el papel de ajustar las pretensiones de los grupos de poder a las posibilidades reales de la economía. Sin embargo algunos grupos tienen más poder que otros para imponer sus alzas con lo que se modifica - a través de los cambios en los precios relativos - la distribución de lo producido a nivel agregado. (Schuldt. J. 1992)

LOS PRECIOS DE LOS BIENES Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO. SU IMPACTO INFLACIONARIO Y DETERIORO DEL INGRESO PERSONAL.

En economías en donde interviene, además del sector privado, también el sector público, los precios responden de igual manera a los intereses de este sector y que así mismo reflejan los intereses de los grupos sociales en pugna.

La acción del Estado en la economía, lo realiza a través de la política fiscal y su instrumento fundamental es el Presupuesto Gubernamental que está conformado por el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos. "El presupuesto de ingresos no es más que la parte del trabajo no pagado de la que se apropia el Estado como representante de "toda" la sociedad"¹⁷.

17 Consiste en que se cancela la obligación de la deuda antigua mediante un pago al contado en un porcentaje del pasivo original.

En época de crisis, la conflictividad se acentúa, ya lo que se busca es determinar quien paga la crisis y la política de precios actúa precisamente en esa dirección, mucho más cuando el Estado tiene la facultad de determinar los precios de algunos bienes y servicios considerados estratégicos para el desenvolvimiento de la economía, como en el caso del Ecuador, el precio de los combustibles, de la energía eléctrica, gas, y otros servicios que de manera directa e indirecta están ligados con la configuración de la canasta familiar.

El manejo de los precios de los productos y servicios mencionados, por parte del gobierno ha estado ligado principalmente con el financiamiento del presupuesto del Estado, especialmente para cubrir el déficit fiscal, visto de la manera más general.

a) EL DÉFICIT PRESUPUESTAL:

En el caso del Ecuador, que enfrenta una crisis de larga duración, a llevado a situaciones de alta conflictividad que ha desembocado en grandes confrontaciones, que inclusive llevo a la caída de un presidente. El surgimiento, de nuevos sujetos sociales en el escenario como fuerzas contestatarias en ciertos niveles, como el movimiento taxista y el movimiento indígena (como ocurre con el actual gobierno), está configurando un nuevo mapa de confrontación de los intereses sociales.

El estallido social de la crisis en el país es el resultado de la confluencia de un

conjunto de factores estructurales y coyunturales que deben ser vistos y analizados en su verdadera dimensión contextual.

El detonante del estallido social, tiene que ver de manera directa como la respuesta a las medidas económicas del actual gobierno como son: la incautación de los medios pago, la elevación de los combustibles, y el impuesto a los vehículos de lujo, entre otras, son medidas que por su naturaleza responden a una determinada lógica de los que detenta el poder y de como han venido resolviendo la crisis a su favor, pero que la sociedad ya no aguanta más.

Recuérdese que toda crisis es un proceso de reajuste violento y depurador que concentra y acelera con brusquedad los mecanismos de distribución de la masa de ganancias entre las fracciones del capital, apropiándose los que más poder económico y político tienen aunque eso no significa que tengan una hegemonía total dentro del bloque de gobierno.

En el caso del Ecuador el bloque hegemónico que ha dominado durante las dos últimas décadas es el oligárquico financiero y el moderno urbano industrial monopolio. De allí, que la orientación de la política económica ha favorecido siempre a estos sectores como por ejemplo, sucretización de sus deudas en dólares, altas tasas de interés, salvataje financiero de sus instituciones financieras, recompra de la deuda externa y su descuento en el Banco Central, inclusive el uno por ciento a la circulación del dinero y lo último la incautación de los depósitos monetarios del

público, todas estas medidas, de manera directa e indirecta han favorecido a este sector. (Dután J.)

La especulación financiera se ha convertido en el principal instrumento de acumulación de estos sectores, pero se trata de una acumulación improductiva, y como es conocido, si no hay generación productiva de valor agregado, como es el caso del Ecuador, las grandes masas de ganancias que se apropian estos sectores improductivos se da a expensas del resto de la sociedad. Altas tasa de inflación, y distorsión de los precios relativos constituyen los mecanismos utilizados para la transferencia de excedente de la sociedad a estos sectores.

Pero en la alteración de los precios relativos, una buena parte de esta responsabilidad tiene que ver la política económica del gobierno y concretamente la política fiscal, que a estado orientada exclusivamente al financiamiento del déficit fiscal. Además dicho de paso, más del cuarenta por ciento de los ingresos del Presupuesto General del Estado se destinan al servicio de la deuda externa y que la misma, un buen porcentaje bien alto, esta en manos de ecuatorianos que compraron LA DEUDA a la banca internacional a precios que tenían un descuento de hasta el 75% como los de la opción "debt buy -back"¹⁸

CUADRO 1

DÉFICIT DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO EN PORCENTAJES DEL PIB

Años	% PIB
1995	-2,5
1996	-3,2
1997	-2,5
1998	-5,9
1999	-3,5

Fuente: Memorias del BCE. Diario Hoy
Elaboración: Autor.

18 Diario el Mercurio de Cuenca.

b) **EL FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO DE 1999 Y LAS PRESIONES INFLACIONARIAS:**

El 11 de marzo, se anuncia al pueblo ecuatoriano un paquete de políticas económicas en las que se contempla tales como: el incremento del precio de los combustibles; la eliminación de algunas entidades del sector público, tales como: ESNALME, DINACE, CONAUPE, etc. y la privatización de otras, el congelamiento de los dineros depositados en el Sistema Financiero Nacional y la presentación de leyes económicas urgentes al Congreso Nacional para su aprobación, relacionadas con la restitución del Impuesto a la Renta, incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y algunas leyes relacionadas con la modernización del Estado. (Vázquez M.)

Gran parte de las medidas del paquete económico, estuvieron orientadas a financiar el déficit fiscal, esto es asegurar más ingresos al Presupuesto General del Estado pero además con un gran impacto inflacionario como es la elevación de los precios de los combustibles y el incremento del IVA que es un impuesto indirecto que afecta directamente a los consumidores. A lo señalado habría que agregar dos medidas que ya fueron tomadas y de un gran impacto inflacionario como el impuesto del uno por ciento que se tomó al inicio del año y la eliminación del subsidio del gas que se tomó el año pasado junto con el incremento de los precios de la energía eléctrica y otros servicios.

Sobre el alza de los precios de los combustibles, es necesario señalar, el enorme impacto inflacionario que tiene, ya que afecta a todo el sistema económico. El gobierno al buscar obtener recursos mediante la elevación del precio de estos productos, eleva de manera directa los costos de producción de un conjunto de bienes y servicios que lleva a una elevación generalizada de precios; por un lado, por otro, deteriora el presupuesto de los ingresos familiares, ya que tienen que destinar más recursos para adquirir estos bienes en detrimento de otros.

Por eso, es importante llamar la atención sobre la política fiscal tal como se ha venido instrumentando hasta ahora, responde a un interés muy preciso, esto es que se orienta, a financiar el déficit, renunciando a su papel principal que es la distribución y redistribución del ingreso tanto por el lado de los impuestos como por el lado del gasto del Estado.

Por el lado de los ingresos del Presupuesto, se ha renunciado a los impuestos directos y se ha incrementado los impuestos indirectos. Es necesario tener presente, que un sistema tributario basado en impuestos indirectos es regresivo, en la medida en que los impuestos pagados por los más pobres representan en términos relativos una proporción cada vez más alta de sus ingresos en relación a la proporción de impuestos indirectos pagados por los que tienen más.

El impuesto del 1% a la circulación de capitales, para los que reciben un sueldo o salario que es la única fuente de ingresos, representa un porcentaje bastante alto sobre su ingreso en comparación a los grandes empresarios y capitalistas del sector moderno y los dueños del sistema financiero. Para ellos pagar el 1%, representa una proporción insignificante frente a sus grandes fortunas y patrimonios y en muchos de los casos improductivos, ya que muchos de ellos son patrimonios suntuarios.

Además del efecto regresivo que tiene este impuesto para los pequeños tenedores de saldos monetarios, y de jerarquizar sus operaciones y elecciones individuales, también, para el mismo sistema financiero los costos de oportunidad han sido muy altos ya que ha significado entre otras cosas, caída de los depósitos monetarios, cierre de cuantas de ahorro, limitación de instrumentos bancarios para la circulación de capital, reordenamiento de las cuentas corrientes por parte de las empresas, ya que los clientes tienden a cancelar los pagos de los bienes y servicios en efectivo, reducción y/o eliminación de algunas cuentas corrientes y por último cierre de cambiarias de cheques por no existir el doble endoso.¹⁹

De igual forma el impuesto al valor agregado (IVA), es un impuesto que paga el consumidor, y si este se incrementa (como se quiere hacer) cuando la producción está

estancada y el nivel de desocupación y subocupación sobrepasa el 60% de la población económicamente activa, los que pagan son los consumidores vía incremento de precios. Es cierto que este impuesto grava a todos los bienes proporcionalmente y es más neutral que un "impuesto" específico como es la elevación de los combustibles.

c) **LA INFLACION Y LOS IMPUESTOS INDIRECTOS:**

La inflación, es fundamentalmente un conflicto por la repartición del ingreso nacional, y esta es mayor en situación de crisis, en donde la producción está estancada, los empresarios y otros agentes económicos, procuran mantener por lo menos su participación tradicional. En ese proceso la inflación cumple el papel de ajustar las pretensiones de los grupos de poder a las posibilidades reales de la economía, lo que modifica los precios relativos en perjuicio, especialmente de los que tienen menos poder, como son los propietarios de la fuerza de trabajo.

En esa forma, insistir en mayores incrementos de los impuestos indirectos es contraproducente, pues ello estimula la inflación, en la medida que las empresas especialmente del sector moderno-urbano-

19 Schuldt, Jurgen. Marchán Cornelio y Alexander Schuber. Una propuesta estratégica de corto plazo. Ecuador Siglo XXI. CONADE. GTZ. 1992.

oligopólico los cargan directamente al precio, lo que llevaría a una nueva escalada de precios. De allí, que la realidad a demostrado que la inflación, es además, un impuesto que pagan los pobres y una ganancia de los dueños del capital.

Una medida importante, pero no la única, es el desplazamiento de la carga impositiva de los impuestos indirectos a los directos, esto tendría un efecto desacelerador de la inflación, reduciendo el "impuesto inflacionario", además, se estimularía la demanda de algunos bienes y servicios por parte de la población.

La imposición indirecta, además de tener un impacto inflacionario directo, tiene un efecto pernicioso para la economía ya que distorsiona los precios relativos sobreadelantando a unos y retrasando a otros especialmente el precio del trabajo; y, en general reduce el bienestar de los consumidores.

En concreto, los paquetes de medidas económicas ejecutadas por el gobierno actual, en primer lugar responden a la lógica de la política económica ortodoxia, en segundo lugar, tiene un tremendo impacto inflacionario y por lo tanto un acelerado deterioro de los ingresos de los consumidores especialmente de los de rentas fijas como los trabajadores y empleados y por último como resultado de lo expuesto en una distorsión de los precios relativos.

LOS PRECIOS ADMINISTRADOS DEL SECTOR PRIVADO Y SU IMPACTO INFLACIONARIO:

En el corto plazo las variaciones de los precios están determinados, primero por los cambios en los costos y en segundo lugar por las variaciones de la demanda. Siendo inelástica la oferta de materias primas y de bienes de consumo en el corto plazo un incremento de la demanda presiona directamente sobre los precios produciendo su elevación. (Kalecki M.)

Al fijar el precio las empresas tienen en cuenta, sus costos primos medios y los precios establecidos por otras empresas que producen artículos semejantes. En esa forma la empresa se asegura que el precio (P) no sea demasiado elevado en relación a otras empresas, ya que reduciría fuertemente sus ventas pero tampoco demasiado bajo en relación con sus costos directos medios de producción ya que reduciría sus utilidades.

Como se anotó, la empresa al fijar el precio imponiendo un "sobreprecio", éste depende del proceso de concentración, de la fuerza o debilidad de la competencia, de las imperfecciones del mercado, del grado de libertad y restricciones en la formación de precios y de la distribución de la renta.

Esta forma de determinación de precios en períodos depresivos, afectará de manera regresiva a la distribución de la renta o ingreso nacional y la eficiente asignación de recursos.

a) LOS PRECIOS ADMINISTRADOS:

Con los elementos antes indicados se puede formular una ecuación de precios, en donde se supone que los empresarios del "segmento moderno" de la economía añaden un margen de ganancia "normal" a los costos medios variables y a lo que aumentan los impuestos indirectos de producción. (Schuldt J.)

La ecuación sería la siguiente:

$$P = CMV + Id + m \text{ (CVM);}$$

Pero los costos variables medios estarían conformados por las remuneraciones, los insumos importados, los bienes intermedios nacionales y los precios de los servicios públicos (combustibles, tarifas de luz y agua, etc.), a los que se añaden los gastos financieros, básicamente por concepto de capital de trabajo, en cada caso por unidad de producto. (Schuldt J.)

En esta sencilla ecuación de manera hipotética es fácil determinar la influencia del sector público y particularmente la política de precios del gobierno en las variaciones de los precios relativos, ya sea vía de bienes y servicios que controla de manera directa o por la vía de las políticas como es la política salarial. De cualquier manera, la forma como interviene, tiene una incidencia directa en la política de precios.

La práctica de los últimos tiempos por parte del gobierno, en cuanto a política

de precios, a estado orientada a recaudar ingresos para el Estado, éstas ha tenido un gran impacto inflacionario cuyo resultado ha sido el deterioro de los ingresos de la población.

Las posibilidades de una política antiinflacionaria vendría dada por mantener fijos los costos variables medios.

En cuanto a la política empresarial de precios, como ya se anotó conceptualmente, su acción se reduce a actuar sobre el margen de ganancia ajustando un "sobreprecio" a sus costes variables medios.

b) LA POLÍTICA EMPRESARIAL DE PRECIOS Y SU MARGEN DE GANANCIA NORMAL:

En épocas depresivas, como la que atraviesa el país, los empresarios, especialmente del sector urbano moderno, ante la caída de sus ventas y en su afán de recuperar costos fijos, incrementa su margen de ganancia presionando de esta forma a la alza de los precios con los consiguientes efectos inflacionarios para la economía.

Esta capacidad de los sectores empresariales modernos de administrar sus precios agregando un "sobreprecio", depende de las formas imperfectas de competencia del mercado interno, por una parte, y por otra, de su mayor o menor grado de dominio, esto es, de su grado de monopolio dentro de la economía.

Si bien la política empresarial de precios en condiciones normales de la economía, determinan ya un "sobreprecio" con un margen que les asegure una sobreganancia sobre una ganancia promedio, siempre y cuando las empresas tengan un determinado grado de monopolio. La sobreganancia así obtenida, viene dada por que la empresa, por su situación de dominio en el mercado, puede fijar sus precios.

La ganancia así obtenida en base a la fijación de un "sobreprecio", tiene la particularidad de apropiarse del excedente del resto de la sociedad vía precios, pero como la producción está estancada, de igual forma la productividad media y marginal está por debajo de la media, es decir está por lo "suelos", el excedente apropiado por las empresas no es otra cosa que trabajo necesario que vía elevación de precios se transforma en sobre ganancia.

De esta manera la inflación, no es otra cosa que la expresión de este proceso de transferencia de recursos de la sociedad a determinados sectores empresariales, de allí que una inflación más alta significa una mayor transferencia de recursos hacia los sectores monopolices de la economía y el deterioro de los ingresos de la mayoría de la sociedad, especialmente de los que viven de un salario o sueldo.

Además todo proceso inflacionario, trae aparejado la distorsión de los precios

relativos, acelerando la elevación de unos más rápido que otros que se elevan lentamente y otros que quedan completamente rezagados. En el caso de la economía ecuatoriana, está distorsión extrema de los precios relativos se encuentra en el precio del capital dinero (tipo de interés) y el precio de la fuerza de trabajo (salario).

La distorsión extrema de estos dos precios sobre los índices medios no es otra cosa que la evidencia de que la inflación es fundamentalmente un conflicto por la repartición del ingreso nacional. (Schuldt J.). Aquí precisamente el poder de los monopolios y su poder de dominio sobre el mercado dependiendo de su grado son los que fijan los precios y por lo tanto son los que resuelven la crisis a su favor.

En concreto, si consideramos "...tal como está constituida la economía ecuatoriana, no hay propiamente libertad de precios. Así por un lado, la existencia abrumadora de oligopolio supone en sí y de por sí un alto grado de control y "administración" de precios por parte de las empresas y conglomerados económicos. Por otro, la libertad económica en general tampoco puede existir en un país en que la distribución del ingreso es tan desigual y el poder económico tan concentrado; es decir, donde no hay "libertad de elegir" ni "igualdad de oportunidades", objetivos tan apreciados (en teoría) por los economistas ortodoxos".

LA DETERMINACIÓN DE LOS PRECIOS FLEXIBLES:

Las variaciones de los precios en el corto plazo: primero vienen determinados por los cambios en los costos de producción y segundo por las que se originan por los cambios en la demanda. Esta situación se da principalmente con los productos agrícolas: alimentos y materias primas.

La oferta de productos agrícolas es inelástica en el corto plazo, es decir se requiere de un período relativamente grande para que pueda aumentar la oferta de productos. Por lo tanto, siendo inelástica la oferta, un aumento de la demanda provoca un agotamiento de las existencias y por lo tanto la consiguiente elevación de precios.

El mecanismo de mercado es la tendencia en un mercado libre para que el precio cambie hasta que el mercado se «aclare», es decir hasta que las cantidades de oferta y demanda se igualen.

En el caso de los productos agrícolas, es posible que la oferta y la demanda no estén siempre en equilibrio y por lo tanto no pueden compensarse con rapidez cuando cambian sorpresivamente las condiciones debido a las rigideces que enfrenta la oferta; pero, se supone que existe la tendencia a que los mercados se compensen y encuentren el "equilibrio".

¿Pero a qué llamamos demanda? ¿Y como ésta influye en los precios? Precisan-

do algunos conceptos se dice que la cantidad de un bien o mercancía que una persona desea comprar (demanda), depende de un conjunto de factores que influyen en su decisión tales como: precio de la mercancía (P), precio de los bienes sustitutos (Ps), precio de los bienes accesorios o necesarios para el consumo del «bien principal» (Pa), del ingreso personal de los consumidores (I) y de otros factores no mencionados explícitamente como pueden ser los gustos y cambios en las expectativas de las personas (B) frente al consumo.

De manera matemática la función de demanda:

$$Q = f(P, P_s, P_a, I, B) \quad (1)$$

De acuerdo a la expresión la demanda de un bien es una relación multidimensional entre la cantidad consumida y los factores que determinan cuanto se consume de la mercancía. La demanda es generalmente influenciada por muchos más factores que explícitamente se enumeran en la función matemática.

Puesto que la ecuación descrita de la demanda tiene cinco variables distintas. En el análisis ordinario de la demanda, se supone que todas las variables independientes, excepto el precio, se mantienen constantes, de modo que se puede medir el efecto de un cambio en el precio sobre la cantidad demandada, independiente de la influencia de los otros factores.

Para simplificar el análisis, se parte del supuesto «*CETERIS PARIBUS*»(C.P)

que significa «siempre que las demás condiciones permanezcan invariables o iguales» o se mantengan constantes en un determinado tiempo.

De esta manera se puede plantear la función de demanda en relación a la variable precio y las demás variables $C.P = P_s, P_a, I, B$; reemplazando:

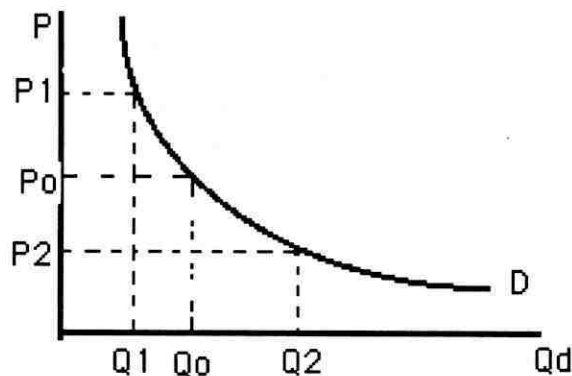
$$Q_d = f(P, CP...)$$

Definida así la función de la demanda, se pueden clasificar los determinantes de la demanda los mismos que se clasifican

en parámetros de movimiento como es el precio (P) y los parámetros de cambio que constituyen todas las demás variables excepto el precio (P_s, P_a, I, B)

Tomando a los parámetros de cambio como constantes, es decir *ceteris paribus*, se puede establecer una relación entre precio y cantidad demandada, la misma que se caracteriza por ser una relación inversa y por lo tanto relación que determina la pendiente y la dirección de la curva y que a su vez define la ley de la demanda: los consumidores demandan más a precios bajos y viceversa.

GRÁFICO 2



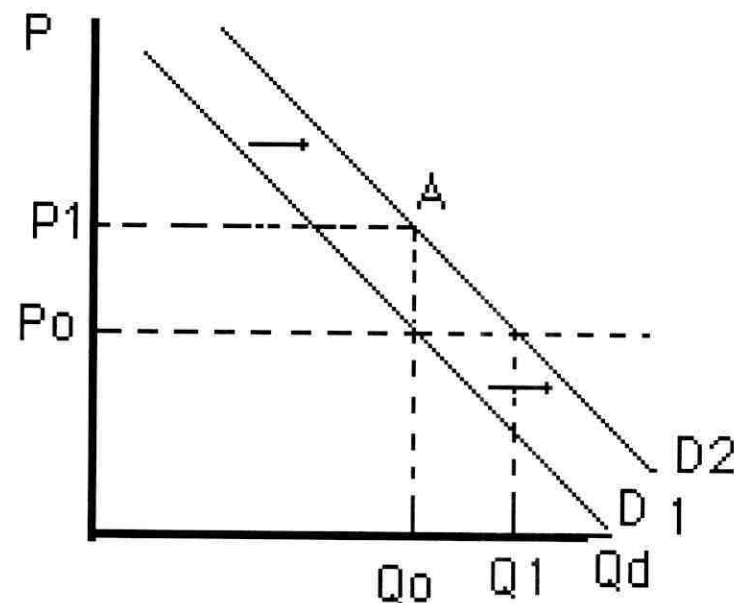
Cuando la demanda está influenciada por el precio que es un parámetro de movimiento, el movimiento se da a lo largo de la curva y se denomina cambio en la cantidad demandada; como se observa en el gráfico, que ante cualquier variación del precio, lo que cambia es la cantidad demandada, no así la demanda.;

En este caso concreto, las variaciones del precio determina los cambios en la cantidad demandada. Pero los cambios en la demanda, que es lo que interesa para nuestro análisis, sólo ocurren cuando la curva de demanda se desplaza. Un desplazamiento de la curva de demanda o un cambio en la demanda, puede estar motiva-

do por un cambio en los parámetros de cambio o en alguno de ellos.

Dicho de otra forma, cuando actúan los parámetros de cambio tales como (P_s, P_a, I, B) o uno solo de ellos, hay un desplazamiento de la curva total de demanda y se denomina cambio en la demanda.

GRAFICO 3



Cuando se da un cambio en la demanda, por ejemplo, hay un desplazamiento de la curva de demanda ($D1$) a la derecha a ($D2$), como se observa en el gráfico, y se incrementa

la cantidad demandada, pero como la oferta es inelástica, esto es, permanece en la misma cantidad (Q_0) que se vendía al precio (P_0), esto ocasiona que la misma cantidad alcance a (D_2) en el punto (A) pero a un precio superior (P_1) que es el caso de los productos agrícolas.

Para el caso de estos productos, en donde la oferta es inelástica, el movimiento inicial del precio o aumento primario de la demanda, va acompañado a menudo de un movimiento secundario de demanda de carácter especulativo, lo que hace aún más difícil, a corto plazo que la producción pueda alcanzar a la demanda. (Kalecki M.)

Concretando a nivel de la economía ecuatoriana, la baja productividad media y marginal de la producción agrícola, y las secuelas dejadas en la agricultura por el Fenómeno del Niño en el año pasado, contribuyen de manera fehaciente de la escasez de productos agrícolas tanto para la alimentación como para la producción de insumos, provocando con todo ello un impacto en la escalada de los precios y consecuentemente en la aceleración del proceso inflacionario con todas las secuelas que ello significa para la población.

A diferencia de los precios administrados del sector moderno industrial, en donde inclusive se podría establecer una política de control de precios y por lo tanto atacar a la inflación. En el caso de los precios flexibles la situación es distinta.

Las naturaleza de los precios flexibles que se rigen por las condiciones de la oferta y la demanda, sus variaciones dependen del desenvolvimiento de la actividad económica y de los ciclos estacionales como es el caso de los productos agrícolas.

Aquí, una política de precios sería posible (no precisamente un control de precios), si está ligada con el incremento de las remuneraciones, lo que inclusive, pueden aumentar pero sin incidir perniciosamente en la escalada inflacionaria.

CONCLUSIONES:

Los graves problemas en que se envuelve la economía ecuatoriana como resultado de la acumulación de un conjunto de desequilibrios, a llevado, entre otros aspectos, a vivir a los ecuatorianos, con la presencia de una inflación permanente y que de manera directa e indirecta afecta a todos los sectores sociales del país, inclusive a los grupos que mayor poder de "defensa" han tenido.

La presencia de ciertas rigideces propias de una heterogeneidad estructural y la presencia del fenómeno inflacionario, ha llevado a una acentuada distorsión y desequilibrio de los precios relativos de los bienes y servicios de la sociedad ecuatoriana, trayendo como consecuencia una profundización aún mayor en la polarización de la distribución del ingreso y por lo tanto rediciendo las fuerzas internas de la

demanda y de la oferta, cuyo resultado es un mayor estancamiento productivo y un mayor desempleo.

La distorsión de los precios relativos, en donde encontramos precios adelantados como las tasas de interés y en el otro extremo sub - atrasados como el precio del trabajo, redundan en una cada vez mayor distribución regresiva del ingreso, en donde la inflación es la aureola de dicho proceso.

El enorme déficit del sector público y la recurrente persistencia a los impuestos indirecto y la elevación de los precios de los combustibles y otros servicios, contribuyen a acentuar las presiones inflacionarias y a profundizar aún más las distorsiones de los precios relativos.

El sector moderno monopolístico, dada la situación de dominio sobre el mercado,

ante el estancamiento productivo y la disminución de las ventas, mantienen sus ganancias en base aun sobrecargo o "sobrepeso" sobre los costos variables medios y de esa manera inciden de manera directa en el incremento de precios.

La elevación de los precios flexibles, especialmente de los productos agrícolas, su alza en gran parte se debe a factores cíclicos y la baja productividad media y marginal del trabajo, especialmente en los sectores tradicionales.

Por lo tanto inflación y distorsión de los precios relativos, a llevado a un deterioro de los ingresos de la población cuyo resultado es el deterioro de la calidad de vida de los ecuatorianos, que viven en condiciones cada vez más peores y difíciles, en donde las migraciones, el desempleo y la conflictividad social, entre otros, son los indicadores de este proceso.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA Y CONSULTADA

- GILLMAN JOSEPH M. Prosperidad en crisis. Pag. 51. Rep. U. de Guayaquil.
- CRISTIÁN LARROURET Y FRANCISCO MOCHÓN. Economía. De. Mc. Graw Hill. 1996 pag. 267-268.
- VALENZUELA JOSÉ. Apuntes de Economía política. Mimeografiados.
- PACHECO LUCAS. Política Económica en el Ecuador. Colección Pensamiento Social. Publicaciones Tercer Mundo. CIPAD. 1985.
- SCHULDT. JURGEN. Marchán Cornelio y Alexander Schuber. Una propuesta estratégica de corto plazo. Ecuador Siglo XXI. CONADE. GTZ. 1992.
- VAZQUEZ PACIENTE. Citado por Jorge Dután en: La apropiación del excedente por los sectores improductivos y la actual crisis. Revista IDIS Nº 17 de la Universidad de Cuenca. 1987. Pags. 83-116.
- DUTÁN JORGE. La apropiación del excedente por los sectores improductivos y la actual crisis. Revista IDIS Nº 17 de la Universidad de Cuenca. 1987. Pags. 83-116.
- SCHULDT JURGEN. Reestructuración Internacional: características e impacto global sobre las economías andinas. Publicado en BUSQUEDA DE UNA ALTERNATIVA PARA AMÉRICA LATINA. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca y Corporación de Estudios sobre la Realidad Nacional.
- SCHULDT JURGEN. Desarrollo Auto Centrado: Una utopía desde las economías andinas. Publicado en el libro: EL TRIUNFO DEL CAPITAL, El reordenamiento de la economía mundial. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca e Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS.
- JULIO LOPEZ G. La Economía del Capitalismo Contemporáneo. Teoría de la demanda efectiva. Universidad Autónoma de México. Facultad de Economía. México.

- SCHULDT JURGEN. Repensando el Desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos. Centro Andino de Acción Popular. Quito Ecuador.
- SCHULDT JURGEN Y ALBERTO ACOSTA. Inflación: Enfoques y políticas alternativas para América Latina y Ecuador. Colección Ensayo. Libresa e ILDIS. Quito-Ecuador.
- VARIOS AUTORES. La cuestión regional en América Latina. IIED América Latina. Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito-Ecuador.
- KAREL KOSIK. Dialéctica de lo concreto. Teoría y praxis. De. Grijalvo. México.
- JOAN ROBINSON. Teoría Económica y Economía Política. De. Martínez Roca, S.A.España.
- VARIOS AUTORES. Políticas de Ajuste. Revista Nueva Sociedad. Nº 88
- SAMIR AMIN. La Desconexión: Hacia un sistema mundial policéntrico. Editorial IEPALA. España.
- JORGE DUTAN N. Los retos del desarrollo regional y la necesidad de un nuevo perfil del profesional de la economía. Una propuesta académica. Publicado en la Revista: Economía y Política de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca. Epoca II. Nº 4. 1998. Cuenca-Ecuador.
- FUNDAMENTOS DE MICROECONOMIA: Juan Fernández de Castro - Juan Tugres Ques. McGraw-Hill
- MICROECONOMIA TEORIA Y APLICACIONES: Jack Hirshleifer - Amihai Glazer. Prentice Hall Hispanoamericana S. A
- MICROECONOMIA: G.S. Maddala Ellen Miller. McGraw Hill
- ANALISIS MICROECONOMICO. Hal R. Varian. Antonio Bosch. Ed.
- MICROECONOMIA CON APLICACIONES A LA EMPRESA. Roger D. Blair-Lawrence W. Kenny. Mc. Graw Hill.

MICROECONOMÍA. Dominick Salvatore. Serie Schaum. McGraw. Hill.

TEORIA ECONOMICA. Folke Kafka. Centro de investigación (CIUP) Universidad del Pacífico. Lima - Perú.

MICROECONOMIA: Gravelle H. Y Rees R. Alianza Editorial. España.

GORDON J ROBERT. Macroeconomía. De. CECSA. 1996

SACHS - LARRAIN. Macroeconomía en la Economía Global. ED. Prentice Hall. Hispanoamericana. S. A. 1994.

KALECKI. MICHAL. Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista. De. Fondo de Cultura Económica. Mexico-

FEIWEL GEORGE R. Michal. Kalecki Contribuciones a la teoría de la Política Económica. De. FCE. México.