





**Asedios a lo imposible**  
**Propuestas económicas**  
**en construcción**



Alberto Acosta y Fander Falconí, editores

# Asedios a lo imposible

## Propuestas económicas en construcción



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 3238888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ILDIS-FES  
Av. República 500 y Diego de Almagro  
Edif. Pucará, 4to. piso  
Telf.: (593-2) 2562103  
Fax: (593-2) 2504337  
[www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

ISBN 9978-67-105-6  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2005  
1ª. edición: noviembre de 2005

ILDIS-FES y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a ILDIS-FES

## Índice

|   |    |
|---|----|
| Presentación .....  | 9  |
| Prólogo   |    |
| <b>Un libro para los escépticos</b> .....   | 11 |
| <i>Javier Ponce</i>   |    |
| Introducción  |    |
| <i>Juan Ponce</i> .....   | 15 |
| <b>Otra política económica, deseable y posible</b> .....  | 17 |
| <i>Alberto Acosta y Fander Falconí Benítez</i>  |    |
| <b>Regímenes de bienestar y debate sobre política social<br/>en Ecuador</b> .....                       | 39 |
| <i>Alison Vásconez R.</i>   |    |
| <b>Otra economía es posible</b> .....   | 69 |
| <i>Rafael Correa</i>  |    |
| <b>La cuestión social y la política pública:<br/>algunas sugerencias para el caso ecuatoriano</b> ..... | 79 |
| <i>Jeannette Sánchez</i>  |    |
| <b>Crisis, estrategias de desarrollo y<br/>políticas económicas alternativas</b> .....                  | 99 |
| <i>Carlos Larrea</i>  |    |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Un sistema de fondos como instrumento del desarrollo</b> .....  | 115 |
| <i>Pedro Páez</i>  |     |
| <b>Políticas nuevas para viejos problemas</b> .....  | 145 |
| <i>Carlos Marx Carrasco V.</i>   |     |
| <b>La viabilidad de una política redistributiva,<br/>articulada al eje de las microfinanzas</b> .....                                | 167 |
| <i>Hugo Jácome</i>   |     |
| <b>La construcción de una macroeconomía con<br/>cimientos ecológicos</b> .....   | 179 |
| <i>Fander Falconí Benítez</i>  |     |
| <b>Deuda externa y globalización financiera.<br/>Una lectura desde la Economía Política</b> .....                                    | 199 |
| <i>Pablo Dávalos</i>   |     |
| <b>Post Bretton Woods: los problemas de la economía global,<br/>y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana</b> ..... | 223 |
| <i>Oscar Ugarteche y Alberto Acosta</i>  |     |
| <b>Nota sobre los autores</b> .....  | 265 |

## Presentación

A fines de la década de 1990, el Ecuador atravesó una grave crisis económico-financiera que desembocó en una medida inusitada de política económica: la dolarización. Frente a las expectativas de sus promotores, los resultados han tenido distintas interpretaciones. Aunque contando con cierta estabilidad de precios, a pesar de la prolongada crisis política, y habiendo neutralizado los temores de hiperinflación que se presumían luego del colapso bancario, el conjunto de las decisiones económicas no logró revertir la grave situación de pobreza y desempleo que enfrenta la población y, los indicadores de desarrollo humano y equidad en el Ecuador se han deteriorado.

La inserción ineficiente de la economía ecuatoriana en los mercados mundiales, sumada al contexto de la globalización y, a las políticas de carácter discrecional dirigidas a proteger intereses específicos, ha golpeado al país en forma simultánea. La competitividad empresarial no ha mejorado y la necesidad de buscar formas alternativas de subsistencia ha provocado la emigración masiva de muchos ecuatorianos.

Los autores del libro que presentamos, editado por Alberto Acosta y Fander Falconí, se han propuesto un desafío: el ejercicio de pensar y reflexionar la economía ecuatoriana desde una perspectiva heterodoxa, que busca, en primer lugar, encontrar desarrollos teóricos aplicables al Ecuador, diversos y contradictorios con el pensamiento neoclásico; intenta, además, proponer nuevos planes concretos de política.

La obra se inscribe en un conjunto de valores que apuestan a la posibilidad de implementar un ordenamiento económico más democrático, justo y equitativo en el Ecuador.

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO-Ecuador

Michael Langer  
Director  
ILDIS-FES

Prólogo

## Un libro para los escépticos

Javier Ponce C.

Introducir un libro puede presuponer el asumir sus contenidos frente al lector. Ese sería el destino de una introducción, pues no puede emitir juicios de valor previos sobre cada una de las tesis allí expuestas; y resulta cansino resumir los argumentos como si los lectores necesitaran de alguien que les simplifique la lectura, o si el autor o los autores acudieran a un tercero que les organizara el discurso.

Una introducción puede ser una invitación a leer, en este caso, un conjunto de textos de unos cuantos autores por los que yo puedo poner mi mano al fuego. Creo en su honestidad intelectual. Ninguno de ellos ha confundido sus intereses personales con los públicos y del país, práctica tan corriente entre nosotros cuando mezclamos de tal forma los ingredientes hasta que surja una inédita mojigatería... la de aquellos que hablan de los intereses nacionales desde las oficinas de las petroleras o reclaman airados por una seguridad jurídica que consagre y perennice lo que en el pasado, consiguieron del Estado entre las sombras.

En este libro, los autores se han propuesto derrotar el pesimismo, razón por la cual leo los textos con pinzas, para salvar en lo posible el escepticismo que sufro y que es mi única fortuna, porque me salva de darme unas cuantas veces con la piedra en los dientes.

En el último tiempo, en el Ecuador han surgido algunos intentos por mirar, desde el Estado, hacia otros costados. Si mirábamos hacia el Norte, a alguien se le ocurrió que era posible mirar hacia el Sur. Si un profeta menor proclamó, antes de darse a la fuga, que no existía mejor política social que una buena política macroeconómica, alguien propuso lo contrario: que no

existía mejor política económica que una buena política social. Si los nombres de los responsables fantasmas de la crisis financiera de 1998 merecían el secreto y el anonimato, hubo quien tuvo el coraje de publicarlos aún a riesgo de equivocarse. Si hay quienes proclaman, desde sus corbatas, que el país debe “honrar sus deudas”, por allí surgieron unos que afirman que posiblemente las deudas son ilegítimas, son producto de complicidades inaceptables, vergonzosas; que antes que las deudas, hay que honrar las vidas humanas sacrificadas por honrar las deudas.

Son formas, evidentemente audaces, de mirar el futuro, de romper con la antigua costumbre de mantenerse en los errores, pues si bien son tales, nos dicen desde el poder, son errores seguros, sobre cuyos fracasos se puede confiar sin riesgo alguno.

No hay espectáculo más triste que el de los gobernantes que no se atreven a dudar, que no ponen en tela de juicio las falacias que sostienen el poder, que prefieren seguir cometiendo los mismos errores antes que arriesgar alternativas.

Personalmente, encuentro pocas miradas tan tristes como las de aquellos a los que el pragmatismo les ha acabado provocando telarañas en los ojos, y no pueden ver con otra perspectiva que cerrar el año con los números cumplidos, aunque por más allá de los números, se desate la crisis.

Qué hipócritas resultaban esos analistas financieros cargados de hojas de vida y de pasados lúcidos, que se opusieron al desmonte del FEIREP por el temor a que las inversiones sociales fueran a saco roto y no a las seguras arcas de los tenedores de papeles de deuda. Nunca antes hablaron del peligro del gasto social. No les preocupaba, porque felizmente nunca ha existido una política social que perturbara sus propósitos. Total, ya se encargan los emigrantes, con sus remesas, en cubrir el déficit social de los ecuatorianos. Encuentro que una de las razones para leer este libro, es que nos demuestra que el pensamiento y la acción humanas no se organizan en casilleros. Que no somos, los hombres, muebles de cajonería en los que un cajón no comparte con el vecino, a veces, ni las polillas. No. Este libro intenta encontrarle a la macroeconomía la horma del zapato en la ecología, y explicar que las finanzas no son incompatibles con la distribución de la riqueza. O, proponer que el debate de la deuda externa nos concierne a todos, aunque no seamos ni funcionarios del Banco Central con intereses comprometidos en los grandes intereses financieros, ni banqueros ni tenedores de papeles.

Hay audacia cuando, desde el Estado, se intenta lo prohibido.

Hay audacia en estos textos cuando proponen otros caminos prohibidos.

Hay audacia en este libro.

Está escrito para quienes creemos que el Ecuador no es un país viable, para los que desconfiamos del futuro, para los que nos dolemos de las desvergüenzas del poder y hemos perdido fe en el cambio. Si usted, lector, es uno de los nuestros, intente la lectura de este libro. Siempre queda un resquicio de esperanza.



## Introducción

Juan Ponce

Toda sociedad tiene el derecho a discutir su destino; a discutir adonde quiere llegar y a través de que medios. Una parte de esta discusión tiene que ver con el tipo de modelo de desarrollo que se quiere aplicar. Incluso, hay quienes van más allá y cuestionan la propia noción de desarrollo como tal. Si creyésemos en la utopía habermasiana, en este proceso de discusión argumentativa se debería imponer el mejor razonamiento.

En la sociedad ecuatoriana no ha existido un espacio de discusión con tales características. A lo sumo, y en contadas ocasiones, se ha llegado a discutir los medios para alcanzar determinados fines, prefijados de antemano, en relación con el actual modelo de desarrollo del país. Hay dos razones fundamentales que han apoyado la existencia de este vacío. Por un lado, existe un encapsulamiento de las decisiones fundamentales de la sociedad en grupos reducidos de poder. Las decisiones más importantes, relacionadas con el modelo de desarrollo del país, así como con su política económica, no han sido abiertas a una discusión amplia y participativa que genere un espacio de disputa argumentativa. Por otro lado, desde la propia sociedad civil no existen propuestas concretas y viables que interpelen al actual modelo de desarrollo y a la política económica y que logren constituirse en planteamientos alternativos. Solo nos hemos quedado en la protesta sin propuesta.

Este libro inicia un proceso de construcción de una política económica alternativa con miras a generar dicho espacio deliberativo. Hay que mirarlo como el primer paso de un gran proceso harto complejo. Luego de una primera ronda de diagnóstico de la situación actual, así como de las

particularidades de las políticas de ajuste y estabilización aplicadas en el Ecuador, como lo plantean Carlos Marx Carrasco, Alberto Acosta y Fander Falconí, se articulan cuatro grandes áreas temáticas en búsqueda de elementos alternativos. Una primera área tiene que ver con la creación de instrumentos de política macroeconómica internos destinados a “enverdecer” la economía, como lo plantea Fander Falconí, o a la creación de una nueva arquitectura financiera para promover el desarrollo en el Ecuador, como lo argumenta Pedro Páez; así como las lecciones que deja la experiencia en el Ministerio de Finanzas para Rafael Correa, y la posibilidad de contar con mecanismos de microcrédito para emprendimientos populares como lo plantea Hugo Jácome. Una segunda área tiene que ver con el tema de la deuda externa y su manejo. En este sentido resalta la propuesta de crear un tribunal internacional de arbitraje de la deuda externa soberana, sostenida por Oscar Ugarteche y Alberto Acosta. Una tercera línea de análisis tiene que ver con las relaciones entre política económica y bienestar. En esta área se encuentran los artículos de Carlos Larrea, Alison Vásquez y Jeannette Sánchez, en los cuales se realizan propuestas para alcanzar una mejor articulación de la política económica con la política social, en la que la política socio-económica se base en la inclusión de la población a la dinámica del desarrollo vía inserción productiva. Por último, un cuarto eje temático tiene que ver con la globalización y sus efectos en el desarrollo. El artículo de Pablo Dávalos permite tener una idea de las implicaciones de la globalización, desde un enfoque de economía política.

Como ya se mencionó arriba, este es un primer paso en la construcción de un espacio deliberativo en el cual se puedan discutir diferentes opciones de desarrollo y de política económica para el Ecuador. El trabajo recién empieza.

## Otra política económica, deseable y posible

Alberto Acosta y Fander Falconí

“Una estrategia de reformas que prometió crear una prosperidad sin precedentes ha fracasado de una manera casi sin precedentes... Los resultados han sido peores de lo que muchos de sus críticos temían: para gran parte de la región, la reforma no solo no ha generado crecimiento, sino que, además, por lo menos en algunos lugares, ha contribuido a aumentar la desigualdad y la pobreza”.

Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2001

### El neoliberalismo y los alcances del Consenso de Washington

La teoría neoclásica, que se remozó en lo que ahora se conoce como neoliberalismo, constituye la corriente dominante en la economía, y por tal motivo se auto proclama en forma arrogante como la doctrina fundamental -el *mainstream*-, usualmente admitida y ensalzada en los círculos académicos, en los organismos internacionales y en los espacios de decisión política y económica.

El propósito central de este artículo es develar las falacias del neoliberalismo y su fracaso en el Ecuador, desde el punto de vista del desarrollo humano y sostenible. Otro eje fundamental de este documento es plantear que sí es posible y deseable una política económica heterodoxa o no conforme con la ortodoxia imperante.

El neoliberalismo es una ideología arraigada en el pensamiento latinoamericano, en especial en sus elites dominantes, detrás de la cual se parapeta

una determinada práctica política que pretende reducir al mínimo posible la intervención del Estado. Si se examina con mayor detenimiento el contenido de la elegante y formalizada fachada de la doctrina neoliberal, difícilmente se podrá encontrar un pensamiento más ideológico (Falconí y Oleas 2004). Tras un conjunto de supuestos cuestionables, se elaboran modelos que pretenden explicar una realidad que se desconoce o se ignora. A veces, cuando el neoliberalismo falla en su capacidad explicativa, se tiende a afirmar con desfachatamiento que la realidad está equivocada y no los modelos que la interpretan.

El neoliberalismo constituye un nuevo dogma, y cualquier idea opuesta se convierte en una apostasía comparable a aquellas proscritas en el medioevo, a pesar que muchas veces las grandes herejías constituían el pensamiento iluminado de la época. Los grandes defensores de estos intereses, o el remozado *tribunal de la inquisición*, son los organismos multilaterales, el *establishment* económico internacional, los especuladores y tenedores de papeles de deuda, los economistas ortodoxos y conservadores, que actúan como corifeos de estos intereses. Estos comisarios de la Inquisición persiguen a los nuevos herejes, es decir, a todos aquellos que tengan relación con un pensamiento económico heterodoxo, con el látigo de la ignorancia y el simplismo económico contable.

En una sociedad de constantes pugnas distributivas y políticas entre las facciones de su burguesía, esta ideología adquiere dinámica propia, que bien podría calificársela de “neoliberalismo criollo” (Falconí y Oleas 2004). Y esta dinámica propia encuentra su marco referencial en las propuestas de política económica impulsadas por el llamado Consenso de Washington<sup>1</sup>.

A las propuestas económicas vigentes, que configuran la lógica y la práctica de las políticas de estabilización y los programas de ajuste neoliberales, se las conoce como el Consenso de Washington -como lo denominó John Williamson, a principios de los años noventa. Este recetario recoge las medidas ortodoxas del Fondo Monetario Internacional-FMI, del Banco Mundial y demás organismos multilaterales de crédito (Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Corporación Andina de Fomento-CAF, etc.), así como la posición del gobierno norteamericano y de los conglomerados transnacionales de mayor influencia global, sobre todo de los Estados Unidos.

1 Muchas de las reflexiones expuestas en este artículo se basan en la *Antología de Economía* (Falconí y Oleas 2004), en la *Breve Historia Económica del Ecuador* (Acosta 2001a) e incluso en *Inflación, Enfoque y Políticas Alternativas para América Latina* (Schuldt y Acosta 1995).

Sin profundizar en los detalles del CW<sup>2</sup>, vale la pena rescatar diez componentes básicos de su recetario:

- Austeridad y disciplina fiscal;
- Reestructuración del gasto público;
- Reforma tributaria;
- Privatización de las empresas públicas;
- Establecimiento de un manejo cambiario competitivo;
- Liberalización comercial;
- Desregulación del mercado financiero y apertura de la cuenta de capitales;
- Apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa;
- Flexibilización de las relaciones económicas y laborales;
- Garantía y cumplimiento de los derechos de propiedad privada.

No sólo cuentan medidas monetaristas de corto plazo. Son medidas que forman parte de una estrategia global para la reestructuración de la economía internacional, dentro de la racionalidad del propio sistema capitalista. Con este recetario se busca garantizar la participación de los países empobrecidos del Sur en la división internacional del trabajo: la “globalización”, vendida en forma simplona como si se tratara de un proceso nuevo, cuando en realidad es una fase del proceso de mundialización del capitalismo.

Si bien, en el recetario no aparece explícitamente el tratamiento de la deuda externa, la aplicación de la fórmula tiene en la mira garantizar el servicio de dicha deuda, cuya renegociación se ha transformado en eficaz palanca para imponer el mencionado Consenso.

Actores fundamentales en este proceso han sido y son las instituciones financieras internacionales, a la cabeza el FMI y el Banco Mundial, cuyas condicionalidades cruzadas son determinantes para la fijación de las políticas económicas. Sin la aprobación de las políticas económicas por parte de estas instituciones, difícilmente un país recibe créditos, incluso se limita el ingreso de inversiones extranjeras. La acción de estas instituciones es com-

---

2 Los efectos del Consenso de Washington en Ecuador se pueden consultar, entre muchos otros autores, en Schuldt (1992 y 1994), Salgado (1995), Schuldt y Acosta (1995), Jácome (1997), Larrea (1997 y 2004), Carrasco (1998), Acosta (1999, 2000, 2001), Gallardo (2003), Correa (2004), CAAP (1993-2005), ILDIS (2001-2005).

plementaria con el trabajo que despliega el Club de París, al cual hay como acceder para reestructurar las deudas bilaterales, siempre que se cuente con su aprobación.

La estabilización y el ajuste no están dirigidos solamente a reducir la inflación o a asegurar el crecimiento económico de largo plazo de los países empobrecidos del Sur. Más bien, son mecanismos que apuntan a transformar las economías nacionales en función de la nueva división de trabajo internacional y que, en una primera instancia, han asegurado los mercados para los productos provenientes de los países centrales, al tiempo que recogen recursos financieros a través del servicio de la deuda externa, repatriación y fuga de capitales, remisión de utilidades y otros pagos como regalías. El incremento de las exportaciones de esos países sirvió para sanear su balanza de pagos y para suavizar la recesión y las altas tasas de desempleo internos, al tiempo que aprovechaban la oferta de productos agrícolas y minerales a bajos precios, provenientes de los países empobrecidos.

El mercado mundial, como resultado de todos los cambios experimentados en estos últimos años, es más propicio para las exportaciones de los países industrializados que para las de los países empobrecidos del Sur; exportaciones que -como las agrícolas- son protegidas con enormes subsidios. En añadidura, la transferencia de recursos desde los países latinoamericanos -incluyendo la amortización de la deuda externa- sirvió para financiar la revolución tecnológico-organizativa en curso en los países centrales.

El estrangulamiento de las balanzas de pagos de las economías empobrecidas del Sur se expresó, de inmediato, en transferencias negativas netas de recursos. América Latina exportó capitales y ahorro interno durante la década del ochenta mientras se buscaba un mecanismo permanente de solución. Luego vinieron las reformas, atrayendo flujos para las privatizaciones, así como movimientos de capital de corto plazo entre 1991 y 1997; y, finalmente otra vez flujos negativos.

No había conciencia que la tasa de crecimiento de las economías líderes era progresivamente menor y que cualquier modelo orientado hacia las exportaciones, en un mundo con menos crecimiento anual durante varias décadas, podría traer aparejados problemas. En cualquier caso, si muchos países entraban al mercado global a exportar lo mismo, la probabilidad de que los precios de esos productos bajaran, era muy factible (Ugarteche, 1997). A primera vista, fue un error de diagnóstico pensar la depresión latinoame-

ricana de los años ochenta como el resultado de la estrategia de industrialización a través de la sustitución de importaciones y no de la crisis mundial en curso y de la reestructuración productiva en las economías centrales, mientras transcurría un cambio de paradigma productivo: de uno basado en el petróleo a uno basado en el conocimiento. En el momento que se habló de la “nueva economía”, a mediados de la década del noventa, era tarde para remediar el error de diagnóstico.

Como se verá a continuación, el Ecuador, durante todos estos años e independientemente de los diversos grados de coherencia entre la teoría y la práctica, aplicando siempre más de lo mismo y sin preocuparse por las irracionalidades del modelo, se mantuvo dentro del movimiento de reordenamiento liderado por el capital financiero internacional.

Al haber abandonado su opción nacional, mejor dicho una potencial respuesta nacional, el Ecuador se avino al funcionamiento de la economía internacional dentro de un esquema pasivo que precipita y consolida la transnacionalización. El motor de este fenómeno no es, como alguna mente ingenua podría creer, el simple resultado de una confabulación internacional empeñada en sojuzgar a las naciones más débiles, sino que se explica por la lógica del sistema capitalista, que en la actualidad procesa una nueva forma de reorganización política y económica del mundo.

Para conseguir esa reinsertión se aceptó, en la práctica, la necesidad de hacer competitiva la mano de obra nacional, por medio de la programada depreciación del poder adquisitivo de los salarios y por la mayor flexibilización de la legislación laboral. Se aceptó la reprimarización de la economía al regresar a las ventajas comparativas naturales generadoras de alta renta; al tiempo que se desechaba la posibilidad de instaurar, al menos, un esquema de largo aliento para la consolidación de aquellas líneas productivas, donde el país, en forma dinámica, podía volverse competitivo. En definitiva, se consolidaron actividades con bajo perfil tecnológico y, por ende, con muy escasa o ninguna incidencia internacional.

Por igual, se avanzó en el dogmático desmantelamiento del Estado enarbolando la muletilla de su ineficiencia estructural, cuando lo que estaba en juego, a más de los negocios de las privatizaciones, era la eliminación de una forma de Estado que pudiera convertirse en uno de los ejes de un proceso nacional de desarrollo. Desde esa perspectiva, se ha satanizado el papel del Estado, al que se le presenta como una institución que,

flotando más allá de fracciones de clase, intereses y estructuras económicas, habría gozado de una autonomía que provocó la crisis que se vive desde los años ochenta.

Así, a partir de una crítica al fracaso del modelo de industrialización, se abre la puerta a una nueva modalidad de acumulación primario-exportadora-moderna, acompañada evidentemente de un nuevo Estado, otra política económica y alianzas dominantes diferentes. Este nuevo tipo de acumulación encuentra en el neoliberalismo su expresión práctica e incluso ideológica, con resultados lamentables para la gran mayoría de la población latinoamericana (Stiglitz, 2004).

#### La versión del “neoliberalismo criollo”

El Ecuador, a pesar de seguir en gran medida las recetas del Consenso de Washington, ha sido considerado como un país reacio al ajuste. Las instituciones financieras internacionales le incluyeron en su lista de países rezagados. Por supuesto, quienes impulsan estos ajustes casa adentro, haciendo eco de dichas aseveraciones, han presionado por su profundización.

Las sucesivas reacciones sociales y la falta de coherencia de las elites dominantes, que limitaron una aplicación aún más rigurosa y completa del modelo neoliberal, podrían explicar estas apreciaciones. Sin embargo, la economía ecuatoriana, como la de otros países de la región, ejecutó y sufrió el recetario del ajuste. Es más, en algunos ámbitos, el ajuste ha ido más allá del promedio latinoamericano; por ejemplo, en el ámbito de la apertura de la cuenta de capitales.

Desde inicios de los años ochenta, con diversos grados de coherencia e intensidad, en el Ecuador se adoptó una concepción aperturista y liberalizadora de inspiración fondomonetarista / bancomundialista, impuesta a través de múltiples mecanismos y, más aún, de chantajes externos e internos. La recuperación de los equilibrios macroeconómicos, para retomar en forma espontánea la senda del crecimiento y la distribución de los frutos del progreso, fue el *leitmotiv* del manejo económico, mientras se introducían cambios estructurales en la economía.

Una pieza fundamental de este proceso fue la acción sistemática del

FMI y del Banco Mundial, respaldada por un manejo propagandístico que combinaba el discurso de la inevitabilidad de las políticas, el atraso que tendría el Ecuador en relación con los otros países latinoamericanos y que negaba la existencia de alternativas.

En este contexto, no han faltado voces que nieguen la aplicación del ajuste en el Ecuador o que, aún cuando acepten que éste se ha producido, habría sido insuficiente, provocando, por tanto, más efectos negativos que positivos. Estas visiones fundamentalistas se complementan con una suerte de masoquismo bastante generalizado: si las medidas adoptadas no son extremas, el ajuste es tibio o insuficiente; y, si se retrocede o flaquea, no faltan las advertencias sobre el desastre que se avecina. Masoquismo compartido por muchas fracciones sociales y empresariales, aún por aquellas perjudicadas por la aplicación de dichas políticas.

Como corolario casi lógico para la imposición de esta ideología -neoliberal- no ha faltado el “terrorismo económico”<sup>3</sup>, una de cuyas expresiones más destacadas fue la campaña pro-aceptación de la dolarización oficial de la economía, impuesta en enero de 2000, en un momento desesperado, como la mejor y única alternativa para enfrentar una supuesta hiperinflación (inexistente por cierto); un fantasma que volvería a rondar si se opta por sa-

3 Como manifiestan Acosta y Schuldt (2000a), se entiende como “terrorismo económico” -técnicamente hablando- la acción de cualquier persona, medio de comunicación, institución, político, gobernante u organismo internacional (todos de prestigio y audiencia entre líderes de opinión) que difunde noticias u opiniones infundadas o carentes de constatación empírica que pueden llevar a la población a adoptar comportamientos y actitudes que hagan realidad el rumor que han corrido o que alienten la aceptación de posiciones sumisas frente a situaciones supuestamente inevitables. Esto, por ejemplo, sucede cuando de manera irresponsable o tendenciosa se divulga, sin fundamento alguno, que escaseará el aceite o el arroz, con lo que la población -a través del ‘correo boca/boca’- se abalanza sobre estos productos...con lo que a la larga terminan escaseando efectivamente y, para colmo, ¡dándole la razón a quien afirmó el hecho originalmente! Robert Merton ha denominado este proceso como el “Teorema de Thomas”, en honor a quien relató la experiencia de un banco pueblerino norteamericano que quebró porque circuló el infundado rumor de que iba a quebrar, con lo que los depositantes retiraron sus dineros haciendo quebrar efectivamente a la sólida institución financiera en cuestión. Se trata, por tanto, de profecías autocumplidas y que tanto daño hacen a la economía (peores que los que ejercen quienes en un cinema abarrotado gritan “¡Fuego!”). Lo mismo vale para fenómenos macroeconómicos, cuando alguien amenaza con determinados hechos (como decir que estábamos “con un pie en la hiperinflación”), que aún no se presentaban o que tampoco se perfilaban, con el fin de sensibilizar a la opinión pública para procesar una sumisa aceptación de determinadas políticas económicas. Como es evidente para cualquier economista, más aún en presencia de expectativas racionales (más que adaptativas), hoy en día es esencial ser muy responsable cuando se hacen declaraciones y, más aún, pronósticos (sobre todo, si no están basados en sustentos sólidos, sean teóricos o empíricos).

lir de la dolarización... igual fantasma se esgrimió para justificar el congelamiento bancario en marzo de 1999<sup>4</sup>.

Todo este esfuerzo sustentó un manejo destinado a la aceptación de una lógica que ajustó al país de acuerdo a las necesidades del capitalismo mundializado y lo desajustó en términos de lo que pudo haber sido un desarrollo más equilibrado.

El ajuste en el Ecuador no puede ser puramente catalogado como un experimento fallido por incompleto, menos aún por inexistente. El Ecuador ha experimentado un “ajuste tortuoso” (Thoumi y Grindle, 1992), pero ajuste al fin. Téngase en mente que no es posible conseguir la aplicación total de ningún modelo económico. Lo que cuenta es la tendencia y ésta, en el caso del tortuoso ajuste ecuatoriano, es inocultable: el país ha caminado y transita aún por la senda del ajuste neoliberal.

La aplicación del “neoliberalismo criollo” a través de las políticas de ajuste y estabilización provocó pobreza y exclusión social, desequilibrios macroeconómicos, un escaso crecimiento económico por habitante en términos reales, ineficiencia en el manejo de las finanzas públicas, déficit comercial y presupuestario, quiebra institucional, poco incentivo para el despliegue de las actividades privadas, y un cúmulo de conflictos distributivos locales y nacionales de difícil superación en el corto plazo.

Varios estudios demuestran que las políticas de ajuste no solo serían difíciles de aplicar, sino intrínsecamente explosivas y constituirían en sí mismas factores de desestabilización social, en la medida en que no contemplan aspectos distributivos ni consideran las condiciones reales del juego democrático (Páez, 2000).

La historia del Ecuador de las últimas dos décadas, sobre todo a partir de 1992, es única. Una economía pequeña y abierta sometida al ajuste estructural y a un aceptable programa ortodoxo, en grado suficiente como para facilitar una renegociación de su deuda externa en el Plan Brady, cayó luego en la más profunda crisis económica que se recuerde. Desde 1992, agravada por la confrontación limítrofe con el Perú (1995), una serie de even-

4 De la bibliografía existente sobre el tema se podría consultar, entre muchos otros textos, en Acosta (2000, 2001b y 2004), Valencia (2001, 2004, 2005), Lucio Paredes (2000), Carrasco (2001), Marconi y otros (2001), CORDES - CAF (2002), Beckerman y Solimano (2003), Rosero (2003), Larrea (2004), Dávalos (2004). Varios de estos autores han elaborado algunas reflexiones de cómo salir de la dolarización.

tos económicos y extraeconómicos armaron el escenario en el que se perdería otra media década, antes de decidir apresuradamente la auto mutilación de la política monetaria. El subsiguiente periodo, percibido por muchos como más apropiado para el desarrollo, sobre todo por el irrepetible escenario internacional, encubre, sin embargo, varios factores que no han sido solucionados y que pueden marcar el límite de la precaria estabilidad lograda con la dolarización.

La política y economía del ajuste ejecutadas por Oswaldo Hurtado, León Febres Cordero y Rodrigo Borja, entre 1982 y 1992, han sido calificadas como “tortuoso camino” (Thoumi y Grindle, 1992), pues, por un lado, está el patrón de reformas en el que, con frecuencia, se realizan los cambios, pero en forma simultánea se erosionan al ser alterados o eliminados en respuesta a una variedad de presiones políticas y económicas y, en ciertos casos, debido a choques externos o catástrofes naturales. Mientras las elites iniciaban cambios, los grupos de presión, partidos políticos, y las protestas populares buscaban deshacerlos. Los difíciles problemas de instrumentación y sostenibilidad de las políticas de ajuste de la década de los ochenta se agudizaron en los años noventa.

Pero, gracias al dominio de las instituciones de Bretton Woods -y con el aval del ideario del Consenso de Washington- el ajuste y la estabilización como objetivos prioritarios se profundizaron en la década de los noventa.

Una vez más, como había sucedido durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta, se destacó la importancia del crecimiento, sustentándolo ahora en el sector extractivo. Al patrón de acumulación basado en una estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones sucedió otro de reprimarización de la economía, a partir de su liberalización, flexibilización, apertura y privatización. La estabilización macroeconómica (estabilización de precios, cabría señalar) devino en el factor clave y los diferentes programas de estabilización -en ocasiones abortados en medio del conflicto político, con excepción del aplicado en septiembre de 1992- se validaron con el argumento de que era necesario “poner la casa en orden”. Primero, debían corregirse los desequilibrios macroeconómicos provocados por las crisis externas de pagos; luego, se impulsaría el crecimiento y sólo entonces, en una tercera etapa se podía esperar que se produjera el goteo, la redistribución.

La década final del siglo XX presenta dos etapas. En la primera (1992-95), luego de casi tres años de mantener el *statu quo* heredado de la década

previa (el ajuste se inició con las parciales reformas tributaria y laboral, y con el inicio de la apertura comercial en el marco del Pacto Andino, ahora Comunidad Andina), se aplicó un programa de estabilización que trató de romper las expectativas inflacionarias, eliminar el déficit fiscal, atraer inversión extranjera y reducir el Estado. Este proceso fue seguido por una segunda etapa, de recesión y crisis general agravada por el fenómeno de El Niño (1997-98), que trató de resolverse mediante la dolarización unilateral de la economía en enero del año 2000 (Falconí y Oleas, 2004).

Tras más de diez años de crisis de deuda y con una frágil democracia, luego de finalizar el régimen social-demócrata de Rodrigo Borja (1988-1992), se propuso retomar un ritmo de crecimiento similar al de la década de los años setenta, cuando la economía alcanzó una tasa promedio de alrededor del 9%, sustentada en la explotación del petróleo. El programa, el único que se mantuvo durante dos ejercicios fiscales, fue ejecutado en el régimen conservador de Sixto Durán-Ballén desde el 3 de septiembre de 1992 y se basó en el ajuste fiscal para romper la inercia inflacionaria (que oscilaba a l rededor del 50% en promedio en los cinco años anteriores), en la recuperación de reservas monetarias internacionales y en la reducción de la volatilidad cambiaria. El tipo de cambio, que tras una devaluación desproporcionada se determinó en una tasa fija, debía operar como ancla de la inflación.

No es mera coincidencia semántica que este programa se haya llamado “Plan Macroeconómico de Estabilización” (Banco Central del Ecuador, 1992). Evidentemente, no se trataba de un régimen reactivador o distributivo. Aunque tarde (como suele suceder en el país), se había impuesto la “cultura de la estabilización”, incluso como anestésico para contrarrestar el deseo de cambio social (Falconí y Oleas, 2004).

Los problemas estructurales como la distribución del ingreso no se consideraron y, si éstos experimentaron algún efecto positivo, fue más bien como un subproducto de la reducción de la inflación. Luego de las medidas económicas de septiembre de 1992, se expidieron además nuevas normas sobre inversión extranjera y sobre contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías. La zona de libre comercio con Colombia y Bolivia se amplió a Venezuela. También se reformó la Ley de Hidrocarburos.

En 1994, mientras la crisis mexicana y el “efecto tequila” esparcían sus consecuencias, se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero que liberalizó los negocios bancarios. La capacidad de control de la su-

perintendencia se abandonó al arbitrio de la asociación bancaria privada; se consolidaron varios grupos financieros a través de créditos vinculados hasta en un 60% del patrimonio técnico de los otorgantes. Este plan de estabilización estuvo acompañado de una sinuosa y parcial desinversión pública.

Este programa se truncó a causa de los combates fronterizos de enero y febrero de 1995; y, por los conflictos entre las oligarquías nacionales, exacerbados por la propuesta ortodoxa de Alberto Dahik, intérprete criollo de la economía de mercado neoliberal quien, acusado de corrupción, debió huir del país.

Después de un débil interinazgo, el ascenso al poder del régimen democrata cristiano de Jamil Mahuad estuvo signado por el conflicto social y político. El fenómeno de El Niño, la irresponsabilidad financiera, el desgobierno y la corrupción condujeron al país a la peor crisis de su historia económica. Presionado por los partidos políticos, cuyos bastiones electorales se encuentran en la región de la Costa ecuatoriana, en diciembre de 1998 el gobierno garantizó ilimitadamente los depósitos en el sistema financiero. La flamante autonomía del Banco Central del Ecuador saltó en pedazos frente a los intereses de la oligarquía bancaria. La emisión monetaria se desbocó, lo que no impidió la quiebra de más del 50% de los bancos, pero imposibilitó seguir pagando los bonos Brady. En julio de 1999 se bloquearon los flujos internacionales de capital y, al final del año, el producto interno bruto había caído más del 7%. El escenario para implantar la dolarización estaba listo.

Sin estudios ni debates previos, la dolarización se impuso en enero de 2000, en una atmósfera de profunda crisis de gobernabilidad. Esta decisión difícilmente podría identificarse con los modelos de ajuste estructural inspirados en el Consenso de Washington. Para comprenderla, más que una evaluación de política económica, se requiere estudiarla desde la economía política. Sin embargo, ha cumplido varios de los objetivos propios del ajuste estructural.

Tras cinco años de aplicación de la dolarización, medida extrema y deliberada por la profunda crisis del sistema financiero de 1999, los resultados son magros. En dolarización, la oferta monetaria es en gran medida endógena, depende del saldo de la balanza comercial y del flujo neto de divisas por el pago de intereses, transferencias y deuda, de tal forma que se genera una mayor dependencia de los recursos de las organizaciones financieras internacionales. La dolarización se sostiene por las remesas de los emigrantes,

los altos precios del petróleo y más recursos externos vía endeudamiento externo, sobre todo privado. Esto significa que están intactos los mecanismos que pueden llevar a una nueva crisis económica. Hay una adicción al endeudamiento externo, pese a contar con ahorro interno, y hay un claro boicot técnico, nacional e internacional, cuando se plantean políticas soberanas de desendeudamiento y diversificación de fuentes de financiamiento externas.

¿Qué ocurriría si adviene la fase descendente del ciclo económico por una caída de los precios del petróleo, un impacto externo en los precios de nuestros principales productos de exportación o un desastre natural? Es necesario elaborar un plan de contingencia que genere estabilidad, fomente el desarrollo y reduzca el riesgo. Incluso sin que se introduzca en el análisis el efecto de una crisis externa, la actual realidad de la sociedad y del aparato productivo reclaman por políticas alternativas a las que se han mantenido hasta ahora. Para ello, hay que proponer reglas macroeconómicas y fiscales claras, una de ellas es que no se puede simplemente salir de la dolarización para generar ganancias espurias vía devaluaciones<sup>5</sup>. La pregunta pertinente, entonces, podría ser: ¿se podrá mantener la dolarización? ¿a qué costo?

La dolarización adolece de varios problemas medulares, el más grave es de orden estructural y afecta la economía del país en el largo plazo: la productividad. En la coyuntura, si la dolarización fue una camisa de fuerza para una política monetaria alienada por el salvataje bancario, el FEIREP (Fondo de Estabilización, Inversión, Reactivación Productiva y Reducción del Endeudamiento Público) redujo al ministro de Economía y Finanzas a la calidad de cajero del gasto público, oficio que puede ejercer con suficiente discrecionalidad para exacerbar la pugna distributiva o dar prioridad a los rubros de egreso de su preferencia; por lo tanto, la reforma a este fondo fue altamente positiva. De la misma manera, el ancla nominal extrema no ha logrado modificar la conducta de los agentes, pues los problemas distributivos siguen arbitrándose como cuando no se había perdido la relativa soberanía monetaria que procuraba un banco central emisor.

Esto conduce a otro problema, el de la gobernabilidad de una sociedad que ha tenido siete mandatos en los últimos ocho años y que ha modificado su Constitución (1998) tratando de dotar a la sociedad de mayor estabi-

---

5 En Ecuador se ha pensado en varias ocasiones cómo salir de manera ordenada de la dolarización. Ver Acosta (2004) o la propuesta de una unión monetaria regional de Correa (2005).

lidad política. Tanto la limitada representatividad política, como la búsqueda de un nuevo modelo de Estado -descentralizado y desconcentrado-, sin el consenso ni los compromisos necesarios, han erosionado la estructura institucional del país, incrementando la incertidumbre y promoviendo el disenso social hasta niveles críticos.

En el largo plazo, el resultado de la interacción de todos estos factores podría asimilarse al modelo propugnado por el neoliberalismo de la globalización, aunque con aparentes disonancias. Este modelo, en una sociedad de constantes pugnas entre las facciones de su burguesía, adquiere una dinámica propia que podría calificarse de “neoliberalismo criollo”.

### **3. El saldo del ajuste neoliberal**

A pesar de todos los problemas acumulados que han golpeado severamente a la economía ecuatoriana, el saldo del ajuste neoliberal es funcional a las demandas del capital financiero internacional. Ecuador, como los otros países de la región, se encuentra en una posición de mayor sumisión y dependencia que hace dos o más décadas. De una u otra manera, desde adentro y desde afuera, se ha presionado para completar el ajuste.<sup>6</sup> Ese saldo se podría sintetizar en los siguientes puntos:

1. El ajuste, en sus tendencias de largo plazo, impulsa la consolidación del mercado en el manejo de la economía, con la menor cantidad posible de interferencias de parte del Estado. En la práctica, se impuso la lógica internacional sobre la nacional y se transformó a la política social en un esfuerzo complementario del manejo económico. Esto no significa que en el Ecuador haya existido antes un manejo económico estatizante, una política económica de espaldas al mercado mundial o un manejo social acorde con las demandas de la sociedad. El ajuste, sin embargo, enraizó en amplios sectores de la población la ideología neoliberal, sea que se la vea como algo conveniente o aún inconveniente.

---

<sup>6</sup> Si en el 2000 la presión vino a través de la dolarización, en la actualidad esa tarea la cumple el Tratado de Libre Comercio - TLC (Acosta y Falconí, 2005).

2. Alentó, aún más, la producción primaria con ventajas naturales, dirigida -sin añadir mayor valor agregado- al exterior: la reprimarización, como objetivo básico o consecuencia automática del ajuste. Esta reprimarización vino acompañada de un deterioro relativo de la industria manufacturera -desindustrialización- y de los sectores dirigidos a satisfacer la demanda interna, con capacidad de generar empleos adecuados, pagar remuneraciones decentes y reducir consistentemente la pobreza. Por otro lado, esta reprimarización ha ocasionado el deterioro del medioambiente, en tanto prioriza los rendimientos cortoplacistas sobre cualquier otra consideración de largo aliento.
3. La estrategia orientada a la exportación primaria agudizó las tendencias excluyentes y concentradoras. A pesar del incremento de las exportaciones hasta 1997, no se dio un empuje para el crecimiento, como sucedía en otras épocas de la historia económica del Ecuador. El sector privado, aislado y sin el concurso del sector estatal, no ha tenido el mismo dinamismo que en décadas anteriores. El Estado funciona hoy al revés: antes servía para propiciar relativamente mejores niveles de distribución del ingreso a favor de las capas de ingresos más bajos, en especial las capas medias; ahora beneficia a los más acomodados, en desmedro de los otros grupos; una situación registrada en varias partes del planeta, en donde se evidencian situaciones de aumento del crecimiento económico y del comercio huérfanas de contenido social y de encadenamientos productivos. Las exportaciones ya no impulsan con fuerza el crecimiento económico. Según la CEPAL (2004a), en el período 1990-2003, se observa una brecha entre la expansión del comercio y el producto global. Las exportaciones de América Latina y el Caribe se expandieron a una tasa promedio casi cuatro veces mayor que la del producto entre 1990 y 2003. En otro documento, este mismo organismo (CEPAL, 2004b) menciona que América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que adoptó con mayor decisión los programas de liberalización económica, no obstante “la mayor frustración ha sido la persistente divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado desde 1973”.
4. En este período, se registra una marcada reconcentración del ingreso y la riqueza, como opción buscada por la lógica del ajuste, para poder fi-

nanciar nuevas inversiones, en especial al concluir la bonanza petrolera y al revertirse el flujo masivo de créditos externos, desde 1982. En estos años de crisis, las ganancias de los principales grupos económicos no han decrecido, han aumentado. Además, los patrones de consumo de los sectores más acomodados y de clase media se orientan cada vez más por valores transnacionales. Y, como si eso fuera insuficiente, los grupos económicos, que controlan el poder político, están empeñados en asegurarse, a cómo de lugar, mayores riquezas a través de la privatización de las empresas y servicios del Estado.

5. Un punto especial merece el deterioro cualitativo de las actividades e inversiones sociales, la educación a la cabeza, a causa también de las menores disponibilidades fiscales. Situación explicable por los crecientes requerimientos para servir la deuda, que condujeron a una reducción de los gastos sociales, los cuales, dentro del presupuesto del Estado, cayeron mientras se incrementó el servicio de la deuda pública, particularmente la externa. El ajuste afectó incluso las condiciones y la calidad de los propios servicios públicos.
6. La estabilización es uno de los temas más difíciles de resolver para el Ecuador, a pesar de haber sido uno de los objetivos más buscados en los últimos años. Los crecientes montos requeridos por el servicio de la deuda concentran el grueso de los egresos fiscales, así como los recursos que en forma reiterada son destinados a sanear los problemas de importantes grupos monopólicos, como sucedió con el salvataje bancario. Al contrario de las interpretaciones ortodoxas, la crisis fiscal en el Ecuador provino de la crisis de la deuda, a lo cual habría que añadir el peso inflacionario de los masivos subsidios al sector privado. Luego de cinco años de aplicación de la dolarización, se puede decir que la inflación convergió a niveles internacionales. Por supuesto, este proceso fue lento y costoso. La inflación de enero a diciembre, que en 1999 alcanzó el 52%, pasó de 91% en 2000 a 9,4% en 2002, y cayó hasta 1,95% recién en diciembre del 2004, con un promedio de 2,7% en dicho año. En ese lapso se acumularon más de 130 puntos porcentuales de inflación en Ecuador versus 15 puntos en los EE.UU. Esto provocó una pérdida de competitividad acelerada del aparato productivo, a más del consiguiente incremento del costo de vida.

7. El crecimiento económico ha sido inestable y débil; salvo en un par de años aislados, la economía creció a un ritmo inferior o apenas similar al de la población (2,3%), para caer en 1999. Esta tendencia a un crecimiento débil y errático se mantiene con la dolarización. La tan esperada reactivación económica, prometida en los sucesivos programas de estabilización y de ajuste, ha resultado una quimera, al menos para aquellos sectores productivos no vinculados al mercado externo. Las quiebras de empresas medianas y pequeñas ha sido una de las constantes en todo este lapso, con variaciones más o menos masivas en aquellos años especialmente críticos, como en 1995 y 1998-2000. El fracaso del ajuste para lograr un mejoramiento en las condiciones de vida se evidencia al analizar la evolución de la producción por habitante, indicador que, a pesar de no ser cualitativo, da una idea de que el objetivo del crecimiento no ha sido alcanzado. En términos del ingreso por habitante, el nivel actual es comparable al de 1982.
8. La tortuosidad del ajuste hay que entenderla también como resultado y parte de una institucionalidad sustentada en el paternalismo, el rentismo y la corrupción/impunidad. Paternalismo expresado en el sistemático apoyo estatal para facilitar el ajuste a los grupos de poder económico y político, controladores y usufructuantes del propio Estado. Rentismo depredador de la mano de obra, de la naturaleza y de la misma moneda nacional, el sucre. Corrupción/impunidad reflejadas en varios pasajes del manejo económico y graficadas con la sindicación de casi todos los gobernantes desde 1992.
9. El ajuste tortuoso y su continuidad dolarizada tienen otra característica en común: el autoritarismo. El discurso de los consensos se ha demostrado como un argumento propagandístico-comunicacional y no como la opción para construir un orden democrático. Los objetivos últimos del ajuste no se discuten. Sus resultados son el producto de gestiones elitistas entre funcionarios de instituciones financieras internacionales (que tienen casi siempre la palabra dirimente), miembros del equipo económico del gobierno nacional y los voceros de los principales grupos económicos (grandes cámaras de la producción); gestiones que, además, se dan muchas veces sin ninguna transparencia. Así, en no pocas ocasio-

nes, los instrumentos prácticos y los procedimientos aplicados han violentado las leyes, incluida la propia Constitución Política del Ecuador, como sucedió con la dolarización oficial. Otra de las características de este manejo inconstitucional y autoritario ha sido el escaso tiempo para la discusión de cuerpos legales, extensos y complejos. El abuso de los proyectos de urgencia económica ha sido casi una norma desde el gobierno de León Febres-Cordero, aunque el autoritarismo económico empezó con Oswaldo Hurtado, como él mismo lo reconoció (Thoumi y Grindle, 1992).

10. Un aspecto que habría que incorporar a la comprensión del ajuste es la respuesta de los diversos grupos de la sociedad, en particular por el surgimiento y consolidación de nuevos actores sociales y políticos que viabilizan lo que podría ser un renovado bloque histórico, portador de la resistencia y potencial gestor de propuestas alternativas. Además, en el Ecuador, a diferencia de lo que sucedió en otros países de la región, no se logró fragmentar y alienar a las capas populares, al movimiento indígena, al movimiento campesino, a los industriales y comerciantes con visión de país, y a los reclamos regionales; tampoco al sindicalismo, de todas maneras debilitado en este contexto de ajuste. Son, precisamente, estos segmentos de la población, los que podrían desarrollar propuestas que conduzcan a un desarrollo sostenible, incluyente, solidario y democrático.

### **Otra política económica es deseable y posible**

Si el neoliberalismo ha fracasado, es necesario buscar un acuerdo social que priorice la equidad social y el desarrollo sostenible. No se propone retornar a una estrategia de industrialización a través de la sustitución de importaciones. Esta construcción pasa por recuperar el carácter público del Estado y desencadenarlo de los intereses corporativistas privados. Este nuevo modelo debe ser construido socialmente y, por supuesto, rebasa la intención de este documento, que solo quiere dejar planteada su necesidad.

Un modelo económico heterodoxo o no conforme con la doctrina fundamental del neoliberalismo no sólo es deseable, sino posible en términos teóricos y prácticos en el Ecuador. La reciente experiencia de los 100 días

del Ministro de Economía, Rafael Correa, demuestra esta viabilidad, pero también plantea un conjunto de interrogantes a futuro.

Esa es la tarea de este libro. Abrir la puerta al análisis y al debate que permitan construir alternativas concretas. Se precisa respuestas que alienten una reactivación económica de largo plazo, que tenga como sustento las políticas de fomento a la demanda y la oferta, pero que también vayan acompañadas de cambios institucionales. En tal virtud, se plantea desbloquear el falso dilema entre estatismo y mercado, que ha llevado a un falso debate (Acosta, 1998).

Los planteamientos que se promovieron en esos 100 días, nutridos de la amplia acumulación de propuestas<sup>7</sup> de todos estos años de aplicación del “neoliberalismo criollo”, y que apenas comenzaban a cristalizarse, fueron rechazados desde el inicio por los grupos de poder locales e internacionales.

La propuesta económica sirvió para desnudar una política que no logró una verdadera estabilidad macroeconómica y que, por cierto, resultó incapaz de conducir al Ecuador por la senda del desarrollo. Acabó con un instrumento -antiético y antitécnico- como el FEIREP, aquel fondo petrolero que elevó la cotización de la deuda externa (Falconí y Ponce, 2005). Evidenció que se puede reflexionar sobre las desventajas de la adicción al endeudamiento externo, al definir que se recurriría a tanto ahorro interno como sea posible y tanto ahorro externo como sea indispensable. Comprobó que se puede avanzar sin atarse a los dictámenes de los organismos multilaterales de crédito. Y, al mismo tiempo, siendo todavía pocos los cambios puestos en marcha, abrió la puerta para intentar una integración regional con un país hermano como Venezuela.

Recordemos que los defensores del *statu quo* redujeron el ámbito de la política económica poco más o menos al financiamiento fiscal. En estricto sentido, este manejo se transformó en un ejercicio de contabilidad. Con una fuerza propagandística desbordante, todo se redujo a la financiación del déficit e incluso, simultáneamente, a la generación paralela de excedentes, vía el recorte de las inversiones sociales, del congelamiento del ahorro de las pensiones, de la eliminación de subsidios. El problema de la economía, desde la visión contable de los ortodoxos, se agotó en el equilibrio presupues-

7 Consultar, por ejemplo, en Schuldt y Acosta, 1995; Acosta y Schuldt, 1999 y 2000b; Correa, 2004; Acosta, 2004 y 2005.

tario. Financiarlo se transformó en el alfa y el omega de su gestión. Y este objetivo se sintetizó en organizar la economía para atender el servicio de la deuda pública; para lo que se recurrió a nuevo endeudamiento, aunque, por otro lado, se disponía de un excedente para preanunciar la recompra de la deuda. En ese contexto irracional se ubicó el FEIREP.

Con este manejo económico, mejor digámoslo contable, se pretende mantener alineada a la sociedad detrás de un modelo económico librecambista. Al poner en el centro de la atención pública el financiamiento presupuestario, se ocultan las relaciones de poder, internas y externas. Se minimizan los conflictos existentes en la sociedad. No se discuten los problemas vinculados a la asignación de los recursos públicos. No se abordan los graves problemas de pobreza e inequidad, de desempleo y baja competitividad.

De todos modos, se sentaron algunas bases, sobre todo en la opinión pública, punto medular para disputar el cambio de rumbo. Esta experiencia enseña que un solo ministro no cambia la correlación de fuerzas dentro de un gabinete, y peor aún la correlación social de fuerzas. Y así como se requiere un equipo de gobierno comprometido con la misma línea de transformaciones estructurales, se precisa la participación de amplios sectores sociales que respalden e interpeleen permanentemente la legitimidad del proceso. La disputa real no es solamente por la agenda; en juego está el poder.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (1998) *El Estado como solución - Reflexiones desde la economía*, Quito: ILDIS.
- \_\_\_\_\_ (1999) “El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano”, *Nueva Sociedad* N° 161, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2000) “La trampa de la dolarización – Mitos y realidades para la reflexión”, en Varios Autores, *Dolarización Informe Urgente*, Quito: ILDIS y Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_ (2000) “Apuntes para una economía política del ajuste neoliberal” y “Ecuador: Otro país entre el ajuste y el desajuste neoliberales” en García Menéndez, J. R. (Coordinador); *En la encrucijada del neoliberalismo - Retos, opciones, respuestas*, Madrid: IEPALA.
- \_\_\_\_\_ (2001a) *Breve Historia Económica del Ecuador*; Quito: Corpora-

- ción Editora Nacional.
- \_\_\_\_\_ (2001b) “Dolarización y endeudamiento externo: ¿Un matrimonio por interés?”, en Marconi R., Salvador (editor); *Macroeconomía y economía política en dolarización*, Quito: ILDIS-FES, Universidad Andina Simón Bolívar y Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_ (2004) “Dolarización o desdolarización - Esa no es toda la cuestión”, *Revista ICONOS* N° 10, Quito: FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Desarrollo Glocal – Con la Amazonía en la mira*, Quito: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, Alberto y Falconí, Fander, editores (2005) *TLC Más que un tratado de libre comercio*; Quito: ILDIS, FLACSO.
- Acosta, Alberto y Schuldt, Jürgen (1999) *La hora de la reactivación - El mito de la falta de alternativas*, Serie Dialogando con los Líderes Ecuatorianos, Guayaquil: Escuela Politécnica del Litoral.
- \_\_\_\_\_ (2000a) “¿Dolarización: Vacuna para la hiperinflación?” *Ecuador Debate* N° 49; Quito: CAAP.
- \_\_\_\_\_ (2000b) “Algunos elementos para repensar el desarrollo - Una lectura para pequeños países”, en Acosta, Alberto (editor), *El desarrollo en la globalización*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad e ILDIS.
- Banco Central del Ecuador (1992) “Plan Macroeconómico de Estabilización”, Quito.
- Beckerman, Paul y Solimano, Andrés (editores) (2003) *Crisis y Dolarización en Ecuador*, Washington: Banco Mundial.
- Carrasco V., Carlos Marx (1998) *Ecuador y el Consenso de Washington*, Cuenca: Universidad de Cuenca.
- \_\_\_\_\_ (2001) *Dolarización – Un camino de espinas y espejismos*, Cuenca: Universidad de Cuenca.
- CEPAL (2004a) *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004b) *El desempeño de América Latina y el Caribe en la economía global*, Santiago de Chile.
- CORDES - CAF (varios autores) (2002) *Los desafíos de la dolarización para el Ecuador*, Quito
- Correa, Rafael (2004) *La Vulnerabilidad de la Economía Ecuatoriana – Hacia una mejor política económica para la generación de empleo, reducción de la pobreza y desigualdad*, Quito: PNUD.

- \_\_\_\_\_ (2005) Ecuador: “Dolarización y políticas alternativas - De absurdas dolarizaciones a uniones monetarias”  
[http://www.lainsignia.org/2005/junio/econ\\_006.htm](http://www.lainsignia.org/2005/junio/econ_006.htm)
- Dávalos G., Mauricio (2004) *La dolarización en el Ecuador – Ensayo y crisis*, Quito: FLACSO-ILDIS-Abya Yala.
- Falconí, Fander; Oleas, Julio (2004) *Antología Economía Ecuatoriana*, Quito: FLACSO.
- Falconí, Fander y Ponce, Juan (2005) “¿Influyen los precios del petróleo en el alza de los Global 12? Una reflexión de coyuntura sobre el endeudamiento externo ecuatoriano”. *Iconos* No. 23, Quito: FLACSO.
- Gallardo Z., Jorge (2003) *Ecuador: Lecciones de otra Década Pérdida y la Dolarización*, Guayaquil.
- ILDIS (2001-2005) *Análisis de Coyuntura Económica*, Quito: ILDIS.
- Jácome, Luis (1997) *El tortuoso camino de la estabilización en el Ecuador*, Quito: FESO - Fundación Konrad Adenauer.
- Larrea M., Carlos (1997) “Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador”, en *Revista Economía y Humanismo* N° 2, Quito, Universidad Católica del Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2004) *Pobreza, Dolarización y Crisis en el Ecuador*, Quito: ILDIS, Abya Yala, FLACSO.
- Lucio Paredes, Pablo (2000) *El libro de la dolarización: Lo que todos deben saber*, Quito: Megagraph.
- Marconi R., Salvador (editor) (2001) *Macroeconomía y economía política en dolarización*, Quito: ILDIS-FES, Universidad Andina Simón Bolívar y Abya-Yala.
- Páez, Pedro (2000) “Democracia, lucha contra la pobreza y políticas alternativas de estabilización”, *Cuestiones Económicas*: 7-40 Vol. 16 No. 2, Quito: Banco Central del Ecuador.
- Rosero, Luis (2003) *El fracaso de la convertibilidad y lecciones para la dolarización – La crisis económica de Argentina*, Guayaquil: Universidad de Guayaquil.
- Salgado P., Germánico (1995) *Del desarrollo al espejismo – El tránsito de la economía ecuatoriana en los años 60 y 70*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Schuldt, Jürgen (1992) *La acumulación del capital y los problemas de la macroeconomía ecuatoriana en la posguerra*, Quito: Proyecto Ecuador Siglo

XXI, Serie Aportes.

\_\_\_\_\_ (1994) *Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994*, Quito: ILDIS.

Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto (1995) *Inflación - Enfoques y políticas alternativas para América Latina y el Ecuador*, Quito: Libresa-ILDIS.

Stiglitz, Joseph (2004) *El rumbo de las reformas – Hacia una nueva agenda para América Latina*, Quito: Corporación Editora Nacional

Thoumi, Francisco y Grindle, Merilee (1992) *La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana*, Quito: FLACSO.

Ugarteche, Oscar (1997) *América Latina, El falso dilema*, Caracas: Nueva Sociedad

Valencia, Eduardo (2001) “Propuesta para superar la crisis dolarizada”, en revista *Economía y Humanismo* N° 10, Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

\_\_\_\_\_ (2004) “Dolarización, inflación y recesión en el Ecuador”, en revista *Economía y Humanismo* N° 15, Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

\_\_\_\_\_ (2005) “Dolarización o el caso de una estabilidad inestable”, en revista *Economía y Humanismo* N° 16, Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

## **Regímenes de bienestar y debate sobre política social en Ecuador**

Alison Vásquez R.

La discusión sobre la política social en el mundo en desarrollo ha vuelto a ponerse en vigencia, sobre todo a partir de la necesidad de pensar esquemas y modelos de desarrollo que se alejen del principio fundamental, en el marco del modelo neoliberal, que centra en la economía el eje de políticas públicas de los gobiernos.

En este documento se presentará en resumen el marco conceptual del cual se parte para investigar el tipo de régimen de bienestar en Ecuador. Luego se analizarán las principales tendencias de política social y sus resultados desde fines de los años ochenta y, por último, se presentarán algunas reflexiones sobre temas de discusión futura en torno a modelos de bienestar y política social.

### **América Latina frente a otras modalidades de bienestar**

Para discutir sobre política social es necesario partir de la definición del tipo o modelo de Estado de bienestar que produce esta política. Para América Latina, siguiendo a autores como Filgueira (1997) y Lo Vuolo (1998), se puede decir que en la región no se constituyó un Estado de bienestar de estilo occidental, europeo o norteamericano. Para el primer autor, la mayor expansión del Estado del bienestar responde a una orientación hacia la economía mundial y a la expansión industrial, lo que provocó, en países de rápida industrialización, la constitución de corporaciones y gremios de trabajadores que, sumada a la consolidación de derechos civiles configuró el mo-

delo de protecciones estatales basadas en el trabajo. En nuestra región, si bien la economía se ha orientado hacia el exterior (el caso ecuatoriano es un ejemplo de esto), lo ha hecho basándose en formas de trabajo de explotación y bajo costo, en lo que se denominan estrategias de “low road”, con baja productividad, alta estandarización y minimización de cargas de protección social. Por otro lado, muchos de los países de la región se caracterizan por una ciudadanía tenue e inestable, los sectores políticos de izquierda, así como los gremios de trabajadores han sido poco efectivos tanto en su apoyo al Estado benefactor como en su defensa de la bancarrota de varios sistemas antiguos de protección. Esto, sumado a la poca efectividad del mercado para distribuir recursos y producir oportunidades de empleo, conduce a la imposibilidad de equiparar el caso de América Latina a esquemas de bienestar del mundo desarrollado.

En este contexto, Esping Andersen (1995) y Filgueira (1997) describen una tipología para América Latina aplicable hasta inicios de los años ochenta (en unos casos hasta más tarde): regímenes de tipo universal estratificado, duales y excluyentes. Los primeros, vigentes en países como Uruguay, Argentina y Chile, se caracterizaron por un sistema de seguridad social de alta cobertura, así como acceso casi universal a salud, educación primaria y secundaria. Este modelo de protección se basa en el trabajo formal y, por ende, estratifica los beneficios a través de “incorporaciones controladas” de grupos emergentes, dando prioridad a los trabajadores del Estado, profesionales y trabajadores fabriles urbanos, dejando fuera a trabajadores informales y desempleados crónicos. De hecho, algunos de estos países construyeron sus sistemas de bienestar en relación directa con los gremios de trabajadores, provocando una vinculación al Estado a través de una afiliación corporativa.

El régimen dual (el caso de Brasil, México, Colombia), se caracteriza por la provisión de educación primaria universal con cobertura casi total hacia los años setenta, sistemas de salud y seguridad social estratificados y de tipo regional. También basado en el trabajo, incorpora a los sectores populares a través del clientelismo en las zonas más pobres y el corporativismo de tipo vertical en zonas más desarrolladas (adscripción a una estructura jerárquica política, el caso del PRI, por ejemplo). Este tipo de régimen, así como el tercero (excluyente) están basados en políticas fiscales restrictivas.

Finalmente, en el régimen excluyente, la población se incorpora más lentamente a los servicios sociales en salud y educación, se presenta una alta estratificación regional y social, y el marco es de estados tomados por elites que extraen rentas sin contraparte de bienes colectivos y que no operan como amortiguadores de las diferenciaciones sociales producidas por el mercado. Por otro lado, en este régimen también se encuentran elementos de clientelismo y populismo que hacen uso de grupos de poder locales.

Para autores como Barba (2003), tanto este régimen como el dual se caracterizan también por corresponder a países con alta heterogeneidad étnica e informalización de los mercados laborales<sup>1</sup>. Es en este grupo que se ubica a Ecuador, Bolivia y algunas regiones de México.

Más adelante, hacia mediados de los años ochenta, se consolida en la región un nuevo paradigma; la eliminación de cualquier rezago del modelo keynesiano y de economías cerradas, la promoción del pleno empleo y del control de la demanda. Por otra parte, la crisis de la deuda y la ingerencia de la banca internacional provocaron que los regímenes o modalidades de política social y de bienestar en todos los países tiendan a residualizarse<sup>2</sup>, deslocalizarse, orientarse al mercado y cambiar incluso de sujetos de la política: de trabajadores a consumidores; de ciudadanos a individuos vulnerables.

Así, el Estado deja de ser el referente de las políticas y este rol es asumido por agencias multinacionales. Esto se enmarca en la consideración del modelo de provisión pública universal como ineficiente, creador de poderes corporativos (perversos), dependencia y clientelismo. De acuerdo a este enfoque, la pobreza es consecuencia de esos factores, además del carácter cerrado de la economía.

La pobreza es, en el esquema neoliberal, un problema individual, de iniciativa y oportunidades. Si estas oportunidades —que toman la forma de accesos— son suplidas, se entiende que el individuo estará dotado para participar en el mercado, cuyos resultados distributivos deben atenderse a través de la focalización. El capital humano, como prioridad, desplaza al capital político, que deja de ser necesario para la consecución del bienestar individual.

1 La referencia se encuentra en las notas del curso “La reforma social en América Latina: regímenes de bienestar en transición”, realizado en FLACSO, Ecuador en 2003.

2 Se entiende por residualización el predominio del mercado en las decisiones de política social. Esta y otras características del nuevo paradigma de bienestar en Latinoamérica se encuentran en Alonso J., y Aguilar L. (2002)

Esto se enmarca en un modelo de acumulación en el que la economía de la producción-reproducción-intercambio fue sustituida por el orden intercambio-producción-reproducción, de acuerdo a la lógica del capital globalizado. Siendo la provisión del bienestar y la reproducción humana parte de la esfera reproductiva, es lógico pensar que los desequilibrios financieros de la economía se ajustarán vía desmantelamiento del Estado de bienestar y de protección laboral, y por la sobrecarga de trabajo reproductivo o monetario.

### Las modalidades de bienestar y política social en Ecuador

La transformación más reciente del embrión del Estado de bienestar se inicia en Ecuador con el retorno a la democracia, cuando, a la vez, se dan los primeros pasos hacia el cambio de modelo económico. Los ejes de la política social -seguridad social, educación de niveles básicos y desarrollo rural- van de la mano de elevadas inversiones en infraestructura y énfasis en la consolidación del sistema de planificación en el nivel central, sin gran preocupación en el financiamiento de estas inversiones.

Más adelante, a partir de 1984, la liberalización económica y el cambio de modelo productivo sí traerán consigo cambios en la orientación de políticas, en especial en educación y trabajo; junto a lo que algunos autores como Edwards<sup>3</sup> llaman esquemas de economía populista, fundamento para la generación políticas sociales dispersas y la disfuncionalidad del Estado como rector; mientras tanto, en el plano del establecimiento de la agenda opera un esquema de “guardianes de puertas” que desde el mismo gobierno y las coaliciones empresariales comienza a dar forma a una visión centrada en la economía que descalifica otras prioridades. Se conforma así un modelo de Estado que ejerce su autonomía y poder en el control interno y la coerción mientras se debilita y autoexcluye de otros ámbitos del accionar público.

En este contexto, se difuminan y arrinconan las capacidades de ingerencia de los grupos sociales organizados (sindicatos), incluso a través de recortes de recursos, y se inicia el proceso de flexibilización laboral con reformas de facto en los sistemas de seguridad social. A inicios de los años noventa,

3 Ver Dornbush, R., y Edwards, S., (1992) “Macroeconomía del populismo en América Latina”, Fondo de Cultura Económica, México

en la educación y la salud se mantienen intervenciones generales universales en educación básica y en prevención que coexisten con proyectos de “modernización” con sentidos casi totalmente opuestos. Parte de este proceso, teniendo como telón de fondo la austeridad fiscal, fue la tendencia hacia programas y acciones regionalizadas, no para complementar sino para sustituir aquellas de carácter nacional. Por otro lado, la política social buscó la terciarización de funciones apelando a organismos no gubernamentales (ONG) y la descentralización de competencias<sup>4</sup>. No obstante, se siguieron ejecutando las actividades regulares en educación, salud y seguridad social, bajo los esquemas convencionales de provisión de servicios.

La cooperación internacional y los organismos de desarrollo, actores que de alguna manera siempre estuvieron presentes en la definición de políticas, jugarán un papel más directo, especialmente en los procesos de retiro del Estado. Estos procesos no han tenido como contraparte la constitución de un nuevo modelo de bienestar, sino más bien iniciativas provenientes del tercer sector; lo que, siguiendo a Bustelo (2003), se puede considerar como una actitud conspirativa desde los mismos sectores que antes defendían el modelo estatista. Otro aspecto del proceso de reforma es un conjunto de regulaciones legales y la creación de una institucionalidad ad-hoc, financiada y asesorada por la banca de desarrollo. El carácter “proyectista” de la política social se acentúa, generando el aislamiento de los actores auspiciantes de las reformas y quiebres al interior de las instituciones que pretenden ser reformadas.

Se afirma así, en el imaginario de la política, un Estado fracasado, disfuncional y derrochador; y, quien está en contra de este planteamiento queda, o bien fuera de la discusión, o bien con una imagen de resistencia a los cambios. La población no acierta a distinguir entre “modernizar” y “privatizar”; debido, en parte, a no entrar a fondo en la discusión. Por otro lado, da paso a que muchos grupos manipulen los conceptos en un sentido maniqueo y frenen aún más las posibilidades de debate y propuestas nacionales. En el fondo, tal como sucedió en otros países, el Estado financia el traspaso hacia la gestión privada y mantiene las áreas poco rentables y de alto riesgo. El “peso del ajuste” está distribuido entre las actividades estatales de

---

4 Para mayor detalle sobre nuevos modelos de bienestar mixtos, referirse a Bresser Pereira, et. al. (1998)

reducido financiamiento y las estrategias de supervivencia de las familias (empleo juvenil e infantil, migración, sustitución de gastos con trabajo no remunerado).

En el sector educativo y de salud se consolida la lógica proyectista en torno a la intervención puntual con algunos objetivos: el equipamiento y mejoramiento de infraestructura, la descentralización y gestión privada de los establecimientos, la incorporación de la gestión como actividad principal de la reforma y la creación de fondos sociales para cubrir necesidades emergentes. Las propuestas de descentralización no se han concretado y las intervenciones se mantienen basadas en la cobertura y la infraestructura. Si bien el “discurso” de la política educativa ha transitado desde el enfoque del servicio hacia el del insumo (capital humano), o de la oferta hacia la demanda, la calidad, que es uno de los puntales fundamentales de las reformas, no está presente en las iniciativas estatales.

En salud hay, en general, menos actividad. Este sector sufrió de problemas financieros durante varias décadas. Por otro lado, se han firmado algunos convenios para continuar proyectos que venían realizándose en períodos anteriores, con la banca internacional, en especial aquellos denominados de “modernización” del sector.

Un elemento clave en la configuración del régimen actual de bienestar en Ecuador es la focalización. En nuestro país, ésta es apoyada y sustentada, en su inicio, a través de claros ejercicios de poder de veto basados en el lenguaje y los símbolos como barreras a la colocación y discusión de temas en la arena política, basados en este caso en la “identificación con los pobres”. Es esta identificación la que permite que se planteen y acepten políticas de autofocalización estigmatizantes que son inadvertidas por la población pobre, en el marco de una relación de tipo mercantil entre el dirigente y sus adeptos, en torno a la compra venta de servicios políticos<sup>5</sup>, presente en el país en casi toda la última década y media. En el caso del Ecuador, este proceso se inicia en el gobierno de Bucaram, y marca la pauta de utilizar la focalización y la atención asistencial para el sostenimiento frente al ajuste, política que se mantendrá y profundizará en sucesivos gobiernos.

5 Vásquez, A. “Las políticas sociales en Ecuador en las últimas décadas; sentidos, contextos y resultados”, Revista de la CEPAL, No. 87; 2003

Así, el programa del Bono Solidario se inició en septiembre de 1998 para compensar monetariamente a la población pobre por la eliminación de los subsidios al gas, la electricidad y los combustibles<sup>6</sup>. Si bien el bono es considerado por muchos analistas como una política progresiva y pro-pobre, hay quienes critican su naturaleza y la estrategia de focalización por el riesgo de que pueda convertirse en un elemento causante de trampas de pobreza, crear “grupos” de beneficiarios de bajo capital político, provocar que se pierda el carácter público-común-preferente de los servicios sociales y la solidaridad inter-clases<sup>7</sup>. Además, el impacto que estas políticas - aisladas de un modelo más integral y estructural- puedan tener en la reducción de la pobreza y desigualdad de largo plazo está en discusión<sup>8</sup>. Un análisis realizado por León (2003) indica que los impactos del programa de transferencias, llamado Bono Solidario, son positivos en cuanto a incrementos en la matrícula (resultado indirecto); que hay un beneficio para quienes están en extrema pobreza y, por lo tanto, una redistribución entre pobres; sin embargo, hay también indicios de trampa de pobreza pues se produce una pérdida por ingresos no generados por el lado de un desincentivo al trabajo, y para el caso de las mujeres, pérdida de transferencias provenientes de redes familiares y comunitarias. Además, como explica Armas (2004), el desincentivo laboral puede no deberse a un efecto de trampa de pobreza sino a decisiones intrafamiliares y a valoración de merecimientos y a una menor presión para entrar al mercado en condiciones precarias.

En este contexto, se profundiza la política de focalización y la entrega de “paquetes” que consisten en concentrar en un grupo poblacional (pobre) un conjunto de prestaciones, vinculado en este caso, al bono solidario; se inician prácticas piloto de condicionar el bono al uso en servicios como educación y salud. Se reproduce y consolida una práctica asistencialista y populista que apoya el fortalecimiento de redes verticales (partidarias). Se fortalece

6 Al inicio, el bono solidario fue diseñado única y exclusivamente como compensación a la eliminación del subsidio al gas. Dado el descalabro económico - financiero de 1999, el bono se mantiene como medida compensatoria, pese a que el proceso devaluatorio hizo reaparecer el subsidio a este combustible.

7 Al respecto ver Vásquez, A.,(2000), “Policies of income maintenance”, documento de trabajo, Universidad de York, UK, Biblioteca FLACSO Ecuador.

8 Una buena discusión sobre impactos de diversos programas y modalidades de focalización se puede encontrar en Van del Valle, D., ed (1996).

lece el enfoque de “población vulnerable”; a la par de un debilitamiento de la rectoría estatal y del Frente Social<sup>9</sup> específicamente.

Es decir, en el Ecuador, la prioridad dada al modelo de protección social focalizado ha ido desplazando a cualquier enfoque de asistencia universal, en especial en bienestar social; y, en menor medida, en salud y educación; aunque se mantienen lógicas de intervención generales no focalizadas. Así como la inestabilidad económica crea la supuesta inminencia del ajuste, la crisis social hace parecer indispensables las intervenciones tipo “políticas empaquetadas” y dirigidas que, de alguna manera, consiguen integrar a grupos de población a un determinado servicio y compensan por la desaparición del Estado, debilitando aún más el disminuido enfoque de ciudadanía como principio de políticas, sin conseguir soluciones estructurales a la pobreza y menos aún a la desigualdad. A la par, el Estado se apoya más en ejecuciones privadas tercerizadas y fortalece su función coercitiva.

Finalmente, en el campo laboral, la tónica es continuar con el proceso acelerado de desmovilización y flexibilización que no provienen de una política nacional pero están implícitos en la aceptación de los contenidos de los tratados de libre comercio y los contratos con algunas compañías multinacionales. Estos procesos, así como la consecuente informalización de la economía, han desmantelado el movimiento sindical en Ecuador. Una mano de obra desprotegida y débil, ante la amenaza permanente de desempleo y una baja elasticidad frente al salario, permite que se fortalezca un modelo en el cual el salario ya no es más el referente ni del mercado ni de la productividad, sino únicamente del poder. La lucha sindical se da en el ámbito de las instituciones públicas y constituye un contrapeso para toda intención de reforma institucional y un elemento cíclico del proceso presupuestario, más que un agente de cambio.

El proceso descrito para los últimos diez años se da en un marco fiscal en el que se financian casi al día los gastos operativos y se mantiene una ejecución bastante pobre de los programas y proyectos financiados con fondos internacionales. El nivel de ejecución del gasto en el sector social no supera el 50%, más allá de que el presupuesto presenta alta rigidez en su manejo y decisiones de asignación de recursos. El gasto social es uno de los más bajos de América Latina en términos de su participación en el gasto general y en

9 El Frente Social es un espacio de coordinación de los ministerios del sector social: Educación, Salud, Bienestar Social y Trabajo. El Ministerio de Economía participa en las reuniones del frente, como miembro temporal para asuntos de presupuesto.

el PIB, llega a 5.4% en 2005, debido básicamente al crecimiento del gasto en educación (3% del PIB) y con comportamientos erráticos que tienden al estancamiento en salud y bienestar social (no llegan al 1.5% del PIB en diez años). La política fiscal en términos del gasto ha sido pro-cíclica, reduciendo el presupuesto en situaciones de crisis (Vos, et.al, 2002). Por otro lado, más allá de las cantidades, el gasto público al parecer no ha estado dirigido hacia los sectores con mayores necesidades, a pesar de la intención política de focalizar. La focalización se ha visto como una medida de austeridad fiscal más que como una política de llegar directamente a los hogares e individuos pobres o más vulnerables. Una prueba de ello es que solamente los programas de alimentación escolar, bono solidario, educación primaria, el seguro campesino y atención primaria en salud tienen un carácter pro-pobre (Vos, 2003). La educación secundaria, la atención en hospitales, los subsidios al gas y combustibles, la seguridad social en salud, se constituyen en gastos dirigidos más a personas de mayores recursos. Y, sin tomar en cuenta aspectos de distribución horizontal, por ejemplo étnicos o de género, donde se encuentran mayores desigualdades. En este contexto de inequidad, ni el incremento del gasto ni el crecimiento económico (que en principio provee de mayores ingresos para distribuir) serán efectivos en la reducción de la pobreza. En la siguiente matriz se resumen los principales aspectos de la política social ecuatoriana en los últimos 20 años.

| Tabla 1<br>Matriz de políticas sociales en Ecuador en los últimos 20 años |   |   |
|---|---|---|
| Período   | Aspectos relevantes y modalidad de bienestar  | Estrategias y principios  |
| 1979-1982   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La transición hacia la democracia y la transformación del modelo de bienestar</li> <li>- Incremento de coberturas y accesos a servicios sociales básicos, de forma estratificada. Preocupación por educación y salud en el sector rural</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura y equipamiento educativo</li> <li>• Campaña de alfabetización (incorporando el quichua) y cedulação</li> <li>• Aumento de salarios al sector docente</li> <li>• Financiamiento IESS y extensión de beneficios sociales a todos los ecuatorianos</li> <li>• Reforma Agraria; incremento hectareal de los cultivos de exportación; abastecimiento agroindustrial; asistencia técnica</li> <li>• Leyes de Fomento Industrial</li> </ul> |

| Período   | Aspectos relevantes y modalidad de bienestar   | Estrategias y principios   |
|-----------|--|--|
| 1983-84   | La transición hacia la democracia y la transformación del modelo de bienestar: preocupación por economía; vinculaciones con la banca | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio de recortes presupuestarios, ajustes económicos poco integrados</li> <li>• Eliminación algunos subsidios (gasolina y el trigo)</li> <li>• Sucretización de la deuda externa al gobierno</li> <li>• Reducción de gastos sociales planificados</li> </ul>  |
| 1984-1988 | Liberalismo, transición económica en auge y disfuncionalidad del Estado en algunas áreas, en especial dirigidas a subsidios.         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos de agenda: reactivación y la aceleración del crecimiento del empleo; producción de alimentos; vivienda popular.</li> <li>• Eje: "economía social de mercado": limita la participación del Estado en el quehacer económico a regulaciones básicas</li> <li>• Liberalización de controles en importaciones y exportaciones; flotan intereses y la cotización de la moneda; eliminación del control de precios.</li> <li>• Flexibilización de impuestos a elites económicas.</li> <li>• Sigue interviniendo el Estado y se invierte mucho en administración y ejecución directa de obras de infraestructura (con "sello" del gobierno)</li> <li>• Freno a sindicatos en materia salarial</li> <li>• Violaciones a los derechos humanos; modelo de Estado que ejerce su autonomía y poder en el control interno y la coerción mientras se debilita y autoexcluye de otros ámbitos del accionar público</li> <li>• Crecimiento del gasto público, sin respaldo, promoción de fin de gobierno "otra obra de León".</li> </ul> |
| 1988-1992 | Cambio de timón y vuelta al paradigma; socialdemocracia en modelo económico neoliberal   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de gradualismo económico y fomento del empleo ("socialismo a la ecuatoriana").</li> <li>• Ajustes y austeridad fiscal</li> <li>• Régimen de bienestar con intervenciones de alcance nacional, grandes proyectos con eje en la cobertura universal y los accesos básicos, bajo un esquema de manejo centralizado.</li> </ul>   |

| Período   | Aspectos relevantes y modalidad de bienestar   | Estrategias y principios   |
|-----------|--|--|
|           |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Segmentación por sectores y regiones; poca integración de agenda</li> <li>• Programas de alfabetización y compensación escolar</li> <li>• Atención a la protección infantil.</li> <li>• Servicios de salud y educación bajo régimen generalizado universal, enfoque de oferta; con incorporación de proyectos de “modernización” (EB PRODEC)</li> <li>• Política tendiente a liberar al Estado del compromiso social y compartir esta responsabilidad con la sociedad civil</li> <li>• Apertura económica a partir de los años 90: reformas en el Código Laboral; reducción de asignaciones a los sindicatos; reformas para la flexibilización laboral.</li> </ul>  |
| 1992-1996 | Minimización del Estado, neoliberalismo económico; dismantelamiento de marco regulatorio laboral | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases para privatizar las telecomunicaciones, el sector eléctrico y los hidrocarburos</li> <li>• Propuesta y discusión (cerrada) de reforma del sistema de seguridad social, del mercado de trabajo y de las leyes laborales.</li> <li>• Agenda social: mejorar los servicios públicos; aumentar la productividad y la estabilidad macro-económica; desconcentrar y descentralizar la administración de la educación y salud.</li> <li>• Reformas propuestas tienden a la gestión privada de los servicios estatales</li> <li>• Evidente transferencia de políticas desde la banca de desarrollo en financiamiento, propuesta y discusión; a la vez actuará como monitor de las políticas de su interés y procurará facilitar que las reformas se lleven adelante a través de la inversión de proyectos “de modernización” (MODERSA, en salud)</li> <li>• Crisis financiera del IESS, justifica propuestas de reforma hacia la competencia y privatización. Hay oposición de los empleados</li> </ul> |

| Período   | Aspectos relevantes y modalidad de bienestar   | Estrategias y principios   |
|-----------|--|--|
|           |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitaciones a la contratación colectiva; reformas del Código de Trabajo: contratación por horas, polifuncionalidad; contratos a destajo; terciarización de servicios.</li> <li>• Ley agraria: apoyo a sector exportador; relaciones de mercado: creación de precios, regularización de propiedad privada y mercados para los recursos naturales.</li> <li>• Invocación e incursión masiva del tercer sector en lo social.</li> </ul>   |
| 1996-1998 | Un solo toque: autoidentificación de los pobres; populismo neoliberal                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio de poder de veto y negociación basado en el lenguaje y los símbolos.</li> <li>• Identificación con pobres permite que se planteen y acepten políticas de autofocalización estigmatizantes (“merecimiento de pobre”).</li> <li>• Entrega focalizada con criterios partidistas; relaciones clienterales, relación mercantil entre el dirigente y sus adeptos, en torno a la compra venta de servicios políticos.</li> <li>• Propuesta de convertibilidad requiere disciplina fiscal y competitividad (hay temor de grupos económicos tradicionales).</li> <li>• Seguridad social: se proponen administradoras de fondos de pensiones.</li> <li>• Paquete de presentaciones de tipo “popular”: viviendas, alimentos, material escolar que convierte a los pobres en “identificables”.</li> <li>• Política asistencialista y a la vez restrictiva.</li> </ul> |
| 1998-2002 | Consolidación de modelo de protección social y vulnerabilidad: institucionalizar la emergencia | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas basadas en mediciones: cálculos de líneas y metas de reducción de pobreza iniciales y poco trabajadas.</li> <li>• Base de agenda: reforma institucional, terciarización, creación de cuasi-mercados; participación en gestión social.</li> <li>• Debate sobre calidad; incorporación al discurso de ejes transversales.</li> </ul>   |

| Período                | Aspectos relevantes y modalidad de bienestar   | Estrategias y principios   |
|------------------------|--|--|
|                        |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformas truncas: planes de emergencia con diferente y cada vez decreciente importancia de reformas y cambios estructurales.</li> <li>• Ingerencia clara de organismos de la banca internacional (cláusulas sociales para proteger gastos prioritarios).</li> <li>• Bono de desarrollo humano: justificación por reducción del subsidio al gas; más tarde se consolida como política de focalización.</li> <li>• Atención a grupos “vulnerables”: niños y mujeres; madres; establecimiento de becas escolares, fondos sociales de emergencia y programas de empleo emergente sin concreción.</li> <li>• El Ministerio de Bienestar Social se convierte en instrumento para constitución de redes clientelares.</li> <li>• Profundización de la flexibilización laboral.</li> </ul>  |
| 2003 hasta el presente | No hay cambios sustanciales; profundización de política focalizada e intentos de reforma del Estado hacia la descentralización; debates públicos y alta participación de sociedad civil. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento de programas descentralizados en educación; mantenimiento de servicio universal, con creciente incorporación de criterios de focalización por pobreza en algunas regiones; desfinanciamiento de oferta</li> <li>• Profundización de crisis financiera de seguridad social.</li> <li>• Debilitamiento del Estado para enfrentamiento de crisis sociales.</li> <li>• Dolarización logra recuperar salarios reales.</li> <li>• Se multiplican estrategias privadas o del tercer sector para enfrentamiento de falta de trabajo y crisis económicas.</li> <li>• Condicionalidad del bono hacia salud y educación; hay resultados positivos en educación (matrícula).</li> <li>• Salud: reformas estancadas. Costos se elevan, la gente deja servicios de salud en crisis; tercer sector muy involucrado en este sector, resultados heterogéneos.</li> </ul> |

**Efectividad de las políticas públicas y equidad:  
algunos indicadores de resumen**

En los últimos 15 años en el Ecuador, los ingresos efectivos de la población han desmejorado sustancialmente; y, si bien hacia el final de los años noventa, estos ingresos se recuperan frente a los últimos años de la década de 1980, no alcanzan los niveles de inicio de esta década.

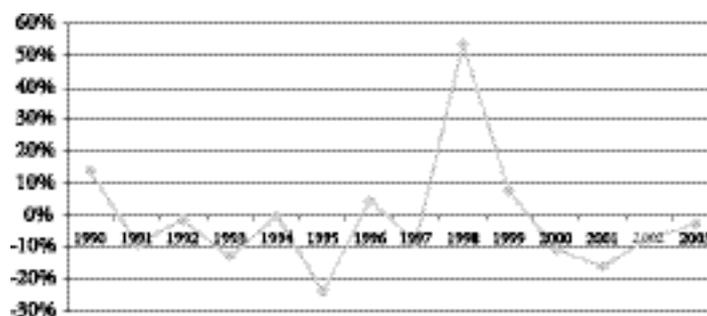
La pobreza urbana de ingresos se mantiene sin bajar del 30% entre 1987 y 2003, siendo los “mejores” períodos los correspondientes a los meses finales de 1995, debido fundamentalmente a incrementos en los salarios reales (reducciones en la inflación). Los peores períodos en términos de pobreza por ingresos son los años 1989-1992 y 1998-2000; el primero, correspondiente al único gobierno social-demócrata de las dos décadas. Su política social que se inicia bajo un modelo de Estado de bienestar inversionista, termina asumiendo cambios impuestos por la banca internacional y se emprenden los intensos procesos de ajuste económico. El segundo corresponde a la crisis de 1999, cuando la debacle económica y el desempleo produjeron una catástrofe social sin precedentes.

La dolarización consigue revertir la situación de crisis de 1999, pero no remontar los indicadores anteriores a la crisis. Hacia los últimos años (2003-2004), el ritmo de crecimiento y la reducción de la pobreza tienden a estabilizarse y a disminuir su velocidad, lo cual muestra resultados inocuos en términos de bienestar, debido a la dolarización, de manera similar al proceso vivido por Argentina en su período post crisis, más aún si este crecimiento económico no se debe a factores internos sino a transferencias externas y a la situación petrolera favorable.

Por otro lado, el indicador de pobreza esconde diferencias importantes reflejadas en la desigualdad tanto vertical como horizontal, pues se aprecia una clara tendencia hacia la profundización de las desigualdades hacia el final de los años noventa. Medida en términos globales, la desigualdad varía en 20 puntos porcentuales entre 1988 y 2003; la brecha de salarios entre personas indígenas frente a no indígenas con igual educación es de más del 40%, y entre hombres y mujeres de cerca del 30%.

La desigualdad se profundiza cuando se inician en el país reformas estatales tendientes a reducir el tamaño del sector público social, que: i) desplazaron fuerza laboral; ii) provocaron esfuerzos extras de la población para ac-

Gráfico 1  
Ecuador: Crecimiento anual de la pobreza urbana



Fuente: INEC, encuestas de empleo varios años

ceder a servicios más caros; iii) se sustentaron en ajustes fiscales que redujeron el gasto en el sector social frente a años anteriores. La reducción del tamaño del Estado ha significado, entonces, una presión para el ahorro forzoso de familias que dependen de sus servicios, lo cual se refleja en una reducción de ingresos frente a otras cuya supervivencia independiente es más factible. Otro factor de polarización es el alto grado de apertura y flexibilidad laboral que favorece a ciertos trabajadores y excluye a otros.

La desigualdad se observa con mayor detalle al analizar la distribución del ingreso entre grupos de ingreso. El quintil más pobre de la población accede al 2% mientras que el más rico acumula casi el 65% del ingreso nacional (2004). Cabe señalar que el que más se diferencia es el quintil de mayores ingresos; hecho que se relaciona, en parte, con la pauperización de la clase media pero, posiblemente, se debe en mayor medida a que el modelo económico dolarizado benefició, al menos en sus primeros años, a quienes operaban bajo cierta lógica monetaria y obtuvieron grandes ventajas a través de licuar sus deudas y convertir sus activos financieros en una macro devaluación<sup>10</sup>.

10 De acuerdo a Diego Borja (1999), la dolarización diferenció a los agentes económicos monetizados del país en "polos dolarizantes", extractores de valor frente a otros sectores de la economía.

| <b>Cuadro 1</b>  |          |          |          |          |          |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| <b>Ecuador: Desigualdad de ingresos (sector urbano)</b>                    |          |          |          |          |          |
| <b>Quintiles de ingreso</b>  |          |          |          |          |          |
| <b>Años</b>  | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>5</b> |
| 1988   | 3.87%    | 9.94%    | 14.55%   | 21.01%   | 50.63%   |
| 1995   | 4.13%    | 8.71%    | 13.03%   | 19.19%   | 54.93%   |
| 2000   | 2.17%    | 6.10%    | 11.06%   | 18.16%   | 62.52%   |
| 2001   | 1.71%    | 5.85%    | 10.83%   | 17.29%   | 64.32%   |
| 2002   | 1.68%    | 5.67%    | 8.48%    | 22.48%   | 61.69%   |
| 2003   | 1.72%    | 6.55%    | 9.55%    | 20.56%   | 61.62%   |
| 2004   | 1.73%    | 6.70%    | 9.47%    | 19.78%   | 62.32%   |
| Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, 2005 |          |          |          |          |          |

Por el lado de las causales directas de la pobreza, se puede observar que la reducción del analfabetismo experimentó un gran salto entre mediados de los años setenta y finales de los años ochenta. A partir de allí, el descenso ha sido menor debido, parcialmente, a que es un indicador que, por lo general, tiende a bajar si la cobertura de la educación es mayor en generaciones posteriores. No cabe duda, sin embargo, que la inversión gubernamental para disminuir el analfabetismo ha sido históricamente importante y que, al parecer, la alfabetización es un bien “preferente” dentro de las prioridades sociales (aún así, si analizamos diferencias de género, vemos que se mantiene un porcentaje importante de mujeres analfabetas, especialmente, en el campo). Por otro lado, no se aprecian saltos similares en la escolaridad, la cual no ha superado la escuela básica a pesar de los grandes esfuerzos del país por cumplir con este hito.

Al parecer, los varios intentos de reforma, las discusiones y las ingentes inversiones en proyectos de modernización del sector no han producido resultados adecuados. Durante la década de los años noventa, únicamente en la educación superior se elevó el porcentaje de personas que completaron su educación; en la secundaria incluso se redujo un poco, a pesar de que la matrícula, en general, está por sobre el 90% en los niveles inferiores.

Igualmente, en lo que se refiere a salud, indicadores macro como la esperanza de vida presentan progresos relacionados con el mejoramiento en otros indicadores. No obstante, al profundizar en el desempeño del sector por sus resultados, se encuentran mejoramientos parciales: las tasas de muertes por causas prevenibles, de mortalidad en general y de desnutrición crónica se reducen durante las dos décadas; pero no hubo cambios en las cifras correspondientes a muertes por causas violentas y por malos diagnósticos (el perfil de la mortalidad ha cambiado); es más, hacia el 2002 se incrementa el porcentaje de personas que no buscan atención médica y reducen su gasto en salud (una consecuencia de la crisis y el ahorro forzoso).

Si existe un monitor de la situación de bienestar o “malestar” de una población y donde se refleja también el resultado básico de la política económica y social, son las condiciones de trabajo. Es en este ámbito donde se ha apreciado con mayor fuerza la profundización de las brechas de ingreso en términos verticales y horizontales; es a través del trabajo pagado e impago que la economía se ha podido recuperar de las crisis, y son los ingresos por trabajo de nuestra población emigrante el gran sustento de las familias en crisis.

Este régimen de trabajo, basado en la política de la flexibilización, ha provocado un fuerte deterioro de la calidad del trabajo, procesos profundos de exclusión y de precarización. Durante la crisis de 1999, el desempleo se elevó hasta llegar cerca del 17%. A partir de este año, ha ido reduciéndose, llegando a 13.5% en 2004. No obstante, la mayor parte de la población trabajadora se ha volcado hacia la informalidad. Casi la mitad de la población trabajadora está inmersa en empleos informales, y menos del 35% tiene empleos adecuados. Durante los primeros años de 2000, el subempleo tiende a estabilizarse, en especial en el caso del subempleo visible (menos horas de trabajo). En el cuadro siguiente se puede apreciar un decrecimiento del subempleo, el que se debe a un cambio en el concepto de “empleo adecuado”, pues se incluyen las personas que trabajan durante el tiempo reglamentario, no importa que sobrepasen las 40 horas a la semana o tengan varios empleos, lo cual es una característica visible de la precariedad en el trabajo, puesto que incrementa las arbitrariedades, la inestabilidad y la inseguridad laboral.

| Cuadro 2<br>Distribución de la PEA hombres y mujeres, según la participación y tipo de empleo |                 |       |           |       |                 |       |           |       |
|---|-----------------|-------|-----------|-------|-----------------|-------|-----------|-------|
| Año   | Empleo adecuado |       | Subempleo |       | Empleo informal |       | Desempleo |       |
|   | Hombre          | Mujer | Hombre    | Mujer | Hombre          | Mujer | Hombre    | Mujer |
| 1990  | 41.81           | 34.56 | 14.16     | 17.47 | 39.75           | 38.85 | 4.29      | 9.12  |
| 1995  | 46.24           | 42.68 | 6.60      | 7.21  | 41.61           | 41.27 | 5.55      | 8.85  |
| 1999  | 31.42           | 24.76 | 20.46     | 22.19 | 37.32           | 33.47 | 10.80     | 19.59 |
| 2000  | 28.66           | 28.08 | 20.33     | 21.22 | 44.61           | 37.21 | 6.41      | 13.50 |
| 2004  | 32.62           | 30.10 | 18.58     | 12.97 | 43.13           | 43.48 | 7.67      | 13.45 |

Fuente: INEC; Encuestas de empleo, desempleo y subempleo, varios años

Como se mencionó anteriormente, la irregularidad en el trabajo puede ser medida, entre otros factores, en el tiempo de trabajo: 26% de la PEA (población económicamente activa) de 10 años y más trabajaba a finales del año 2000 hasta 4 días por semana en el empleo principal y el 30% de la PEA trabajaba los 7 días. Esta situación se ha agravado al año 2004: el promedio de horas trabajadas en la semana en un primer trabajo para hombres y mujeres es de 5 días; y en el segundo trabajo, 4 días para hombres y 4.5 días para las mujeres. Estas cifras denotan una condición de subempleo en ambos trabajos, aunque en conjunto se trabaja prácticamente todos los días. Por otro lado, sólo el 28% de la PEA cumplía un solo horario completo de trabajo (ocho horas) en 2004.

En lo que se refiere a las brechas salariales, la distribución de los ingresos presenta profundas inequidades, especialmente horizontales: desde inicios de los años noventa, hay más perceptoras y menos perceptores de ingreso, lo que puede tener vinculación con las migraciones. No obstante, el ingreso promedio de las mujeres equivale al 67% del ingreso percibido por los hombres en 1990<sup>11</sup>. La brecha tiende a reducir hacia fines de la década, pero vuelve a subir a partir de la crisis, ampliándose en 3 puntos hacia el 2003. Los y las jóvenes trabajadores ganan en promedio 40% menos que los adultos con igual educa-

11 Este indicador se calcula con el ratio del ingreso salarial de las mujeres sobre el de los hombres.

ción y constituyen una mano de obra de amortiguamiento en las crisis. Los ingresos de los hogares están cada vez más sustentados en las transferencias y en otro tipo de rentas, antes que en ingresos por trabajo (renta primaria).

Esta apreciación general de lo sucedido en los últimos quince años en relación con los comportamientos erráticos en la pobreza, el empeoramiento claro en la desigualdad y algunos indicadores de las condiciones de vida conduce a la intuición de que las políticas de reducción de la pobreza son instrumentos débiles debido a, por lo menos, cuatro tipos de factores: i) la inconsistencia y debilidad estatal para la definición de principios y políticas; ii) la construcción de modalidades de desarrollo en torno al eje económico y el carácter subsidiario de las políticas sociales; iii) la incapacidad de manejo global de las situaciones de crisis en las que mediarían tanto presiones corporativas como grupos de poder; y iv) la poca efectividad interna del sistema institucional para su diseño y ejecución (reflejada en lo que efectivamente se cumplió).

### **Elementos de debate para la construcción de políticas sociales inclusivas**

#### *Funciones del Estado de bienestar*

Teóricamente, una vez que la sociedad decide qué es lo justo y cuanto redistribuir, la política debe encaminarse hacia definiciones sobre el nivel de intervención estatal en esta redistribución. Como ha sido definido teóricamente en líneas anteriores, el Estado de bienestar (EB) tiene entonces dos funciones básicas: redistribución y reproducción. Para ello debe intervenir en la lógica del mercado para:

- Desmercantilizar, redistribuir y articular dinámicas de empleo y movilidad social (Esping Andersen, 1995).
- Generar capital humano o fuerza de trabajo; tarea que es realizada básicamente en los hogares y el Estado complementa.
- Mantener un nivel mínimo de calidad de vida de las personas, para crear capacidad de respuesta independiente de los ciclos económicos; factor relacionado con el nivel de gasto social y la atención a las personas que se considera más pobres o vulnerables ante recesiones.

De ahí que las funciones del EB, y por ende de la política social son:

a. Mantener niveles de vida adecuados en la población:

*Reducción de la pobreza:* se trata de que ningún individuo u hogar esté por debajo de un estándar de vida. El objetivo del EB, en este caso, es aliviar o eliminar la pobreza. No existe una manera enteramente satisfactoria de medir estas líneas de pobreza, por tanto, la definición de este estándar es altamente subjetiva (decir de medidas absolutas y relativas). Las mediciones basadas en las líneas de pobreza utilizadas por los organismos multilaterales son convenciones con intencionalidad política, y los mismos organismos reconocen su poca utilidad en términos de definición de políticas individuales. La definición de pobreza es extremadamente importante para la definición de políticas. Desde el discurso oficial, se identifican al menos dos clases: pobreza (los buenos pobres) y miseria (los malos pobres). En este último grupo se encuentran aquellas personas que no se benefician del crecimiento económico y la ampliación de servicios; en el primer grupo hay quienes son vulnerables a las crisis; para cada categoría el sistema actual tiene una solución que va desde transferencias monetarias hasta redes de seguridad para “calamidades pasajeras” (Alonso, 2002). Es decir, estos grupos “menesterosos” son merecedores de ayuda.

Aquí se propone superar esas visiones de pobreza. La política social es la contraparte de la ciudadanía social, definida como el derecho a niveles adecuados de educación, salud, vivienda y seguridad social; los derechos sociales son habilitaciones que permiten la construcción de sujetos-actores que, además de cubrir sus necesidades, están en capacidad de realizar cambios hacia sí mismos y su entorno. Esta ciudadanía social está limitada por un sistema de estratificación social cuya raíz es el ejercicio del sistema capitalista de mercado. El mercado puede provocar mejoras en las condiciones de vida pero no provocar redistribución. La política social y el Estado social deben asegurar la ciudadanía, independientemente del nivel de calamidad o riesgo.

*Seguridad:* nadie debería enfrentar una caída inesperada y excepcional en su nivel de vida. Este es, por ejemplo, el principal objetivo de los seguros de desempleo y las transferencias monetarias, así como de los servicios de seguro de salud. Actualmente, se habla de políticas de manejo del riesgo, supo-

niendo que las personas enfrentamos riesgos de todo tipo y algunas están menos preparadas que otras para enfrentarlos (esta es una política reciente propuesta por el Banco Mundial) (Ravallion, 2000).

*Suavización del ingreso:* las personas tienen derecho a reasignar su consumo a lo largo de su vida. Las generaciones de trabajadores de hoy tienen derecho a un ingreso cuando dejen de trabajar, y debe tenderse a una equidad entre generaciones. Estos supuestos están detrás de los sistemas de pensiones. El debate surge cuando se discute sobre el esquema de pensiones: de capitalización individual, de fondos compartidos, etc.

#### b. Redistribuir

Reducir la desigualdad: tiene que ver con la pobreza, pero más con la equidad y la justicia. Es una manifestación de las políticas redistributivas: que todas las personas tengan un nivel de vida similar, que haya igual acceso a oportunidades, dotaciones, infraestructura, servicios; y que los servicios públicos produzcan iguales resultados entre las personas. Todos los beneficios basados en el ingreso tienden a este objetivo, así como aquellos no relativos al ingreso pero focalizados hacia características específicas de grupos poblacionales (Smolensky, E., 1995). La base de esta función radica en el sistema impositivo, en tres ejes: reforma tributaria de los impuestos a la renta; financiamiento progresivo de los servicios sociales básicos; instrumentos de redistribución directos, financiados dentro de un sistema de impuestos (Lambert, 1989).

#### c. Reproducción y movilidad social

*Inclusión, participación:* es importante que las personas se sientan protegidas y parte de una sociedad; que tengan a donde acudir si ocurren pérdidas de ingresos o niveles de vida. La inclusión ha impulsado el diseño de políticas altamente focalizadas que pretenden captar a individuos a los cuales los sistemas universales no han alcanzado; no obstante, se habla también de exclusión cultural y política, por lo cual se han incorporado conceptos como el de capital social y participación. Desde enfoques no ortodoxos, se plantea que la exclusión se manifiesta en la imposibilidad de ingreso al trabajo decente, pro-

vocando una situación de mayor vulnerabilidad que en el caso de la explotación en el trabajo. Desde la discusión de género, por otro lado, se diferencia entre “inclusión” con una implicación pasiva y receptora y “empoderamiento”, que supone una participación activa “desde abajo”. En este último concepto, tanto el enfoque económico heterodoxo como el feminista coinciden en la necesidad de las oportunidades y capacidades dadas por el trabajo.

*Solidaridad social:* los beneficios deben tener componentes de universalidad y de solidaridad entre personas y generaciones. Esto hace referencia, como se dijo antes, a los sistemas de ahorro social o seguridad social que buscan reducir el riesgo de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

*Libertades:* Se refieren a la capacidad de realizar elecciones y cambios que puedan ser evaluados como positivos por la persona que las realiza (Sen, 1999). Esto tiene que ver con la provisión de servicios y bienes que equipen a las personas para la participación; que implica, además de capital humano y cultural, la posibilidad de producción y reproducción relacionada con el trabajo, ya no en función de inclusión social sino como posibilidad de equiparación social.

#### *Instrumentos de la política social*

En una época de transformaciones productivas agresivas y de globalización de capitales y políticas, surge la necesidad básica de rearmaje de la institucionalidad nacional que supere las estructuras anteriores, pesadas e ineficientes para la sociedad; recupere aquellas que fortalecen la cohesión social y el enfrentamiento a procesos globales desnacionalizados; involucre nuevas formas de actoría social, promueva el desarrollo autocentrado; fortalezca y sostenga los capitales nacionales (social, humano, natural, cultural) y detenga el paso acelerado de los procesos y agendas transnacionales que no pasan por el nivel estatal nacional. En este sentido, se requieren dos niveles de políticas: unas emergentes, de inclusión y equidad, de protección de la calidad de vida; otras, de generación de oportunidades, de recomposición del papel rector y regulador del Estado, de creación y planteamiento de modelos productivos sustentadores.

Un proceso de diseño de políticas debe partir, en un contexto de transformación y reorganización de las fronteras nacionales y de acortamiento de los espacios y tiempos reales, de principios y ejes que, por un lado permitan enfrentar estos cambios conservando y afirmando la identidad nacional y local, y por otro faciliten la aproximación y retroalimentación intra – nacional, regional y mundial, no solamente de elementos materiales sino culturales, en un intercambio permanente que alimente el desarrollo de las sociedades locales de cara a la globalización.

a. Concepción de economía local sustentable y solidaria

La necesidad de competir y mantenerse como núcleos socialmente cohesionados lleva a pensar en las localidades y naciones como sistemas económicos sociales complejos, en los que los actores económicos mantienen relaciones de cooperación y sinergias que llevan a la autogestión colectiva de necesidades, la convergencia de intereses diversos hacia unos fines comunes, el desarrollo de las fuerzas productivas locales y la formación de capitales internos para sustentar estas fuerzas productivas, y a la movilización y diversificación del uso de los recursos locales. La sustentabilidad nacional se basa en el aprovechamiento, fortalecimiento y potenciación de los recursos con que se cuenta, en función de necesidades internas y de competitividad, priorizando estos recursos frente a otros provenientes de fuera.

El conjunto de las economías locales y nacionales ya no debe ser concebido únicamente por variables económicas. La concepción de la economía como apartada de otros sectores y ámbitos del desarrollo ha llevado a pensar en políticas económicas igualmente apartadas y aparentemente independientes, con consecuencias sociales indeseables. Por esta razón, es preciso re-conceptuar la idea de sistemas económicos como conjuntos compuestos por:

- Los recursos materiales y subjetivos (culturales, simbólicos); privados y públicos, comandados por unidades familiares y empresariales.
- La fuerza de trabajo, las capacidades locales.
- Las transacciones económicas, comerciales, productivas, mercantiles o no.

- Las reglas, conocimientos, valores.
- Los agrupamientos, redes, relaciones y organizaciones<sup>12</sup>.

Otro elemento importante en la concepción de las economías nacionales es la sustentabilidad. Concebir la nación como sistema económico-social sustentable significa que pueda recurrir a los recursos presentes sin sacrificar los futuros, que el costo de mantener el sistema pueda ser solventado en lo posible con recursos locales (evitar la dependencia de recursos exógenos, provenientes de deuda, del erario nacional o de otras fuentes no permanentes); y, que los sistemas productivos eviten procesos entrópicos y, por ende, pérdidas de energías y materiales necesarios para la producción presente y futura.

La idea de que la economía sea un sistema solidario se refiere a la posibilidad de des-construir los sistemas de exclusión propios del mercado y propender hacia la participación activa de todos los agentes económicos actuales y potenciales en el sistema económico local.

La solidaridad debe manifestarse también a la hora de la redistribución de los frutos del desarrollo. Una política de redistribución de los recursos públicos locales pasa por políticas fiscales orientadas hacia la equidad, por el lado de los ingresos y los gastos; en el primer caso, a través de la tarea redistributiva de los impuestos; y, en el segundo, a través de la corrección de las fallas del mercado por una parte; y, por otra, la intervención directa para la provisión de capacidades, dotaciones y oportunidades de acceso equitativo a los servicios sociales por parte de todas las ciudadanas y ciudadanos de la localidad.

Otro elemento importante para el desarrollo de una economía solidaria es el aprovechamiento de la capacidad productiva local, para generar encadenamientos e integraciones verticales internas con miras a la constitución de conglomerados industriales, agroindustriales, comerciales, etc., que puedan competir hacia fuera. Esto implica crear y fortalecer modelos que produzcan riqueza desde la base local y comunitaria, aprovechando la posibilidad de construir redes asociativas; promover transformaciones productivas y tecnológicas a través de sistemas nacionales y regionales de conocimiento y tecnología, donde la información sea un bien público y no sujeto a mo-

---

12 Para un desarrollo más profundo sobre el concepto de economías autosostenibles, ver los trabajos de José Luis Coraggio y otros autores en el marco de la economía social o asociativa (2002)

nopolios; implica la creación de sistemas masivos de empresa donde se pueda aprovechar la capacidad local.

#### b. Capacidades humanas, capitales, empleo y protección

La problemática del empleo puede mirarse, por un lado, a partir de la generación de oportunidades dada por el crecimiento económico; y, por otro, a partir de aspectos laborales y de fomento de empleo desde la política sectorial específica.

Esta problemática tiene que ver con la carencia de protección social, la falta de capacitación y formación para el trabajo (en especial aquella vinculada con necesidades de empresas y otro tipo de emprendimientos personales o familiares); la poca transparencia en el mercado laboral; la falta de vinculación entre la demanda y la oferta de trabajo debida a problemas de asimetrías de información y a la poca vinculación entre la educación media y superior y el trabajo, a causa de la baja integración entre actores.

Los mercados laborales, por otro lado, presentan asimetrías de otro tipo: discriminación, segregación, inequidad; inseguridad causada por la regulación (desregulación) nacional. El trabajo se presenta, en especial para la juventud, como una opción considerable frente a la educación (genera retornos inmediatos), y como reproductor de los círculos de pobreza.

Este eje hace referencia a los apoyos que son necesarios para conformar una base de capitales para el desarrollo productivo: el fomento de la conformación de organizaciones, redes y la potenciación de formas alternativas de organización económica; el apoyo para la formación de encadenamientos hacia el interior; la formación y creación de capacidades locales y la base de infraestructura de apoyo para la producción, el comercio, los servicios y demás actividades económicas para las que se encuentren potencialidades.

No obstante, la base de capitales humanos y culturales descansa en la política de bienestar, que tiene dos elementos: uno de protección social inmediata y otro de generación de oportunidades.

*Protección social y mantenimiento del bienestar*

Se trata de instrumentos dirigidos a sustentar el ingreso de las personas en momentos de crisis. Se ha comprobado que este tipo de instrumentos en Ecuador son eficientes y se pueden utilizar por un tiempo en función de equiparar niveles mínimos de subsistencia. En una sociedad con niveles de desempleo muy elevados y permanentes conviene pensar en beneficios atados a la ciudadanía, pero que a la vez promuevan posibilidades de inserción al trabajo. Opciones interesantes a ser analizadas en nuestro país, por ejemplo, es la renta básica y el ingreso mínimo garantizado. El primero, proviene de propuestas realizadas por analistas europeos, herederos de las teorías del Estado socialista, y se refiere a una transferencia para toda la población, sin ningún tipo de discriminación. El segundo tiene que ver con asegurar un mínimo (línea de subsistencia, que puede ser mayor que la de pobreza, incluso que el ingreso medio) a través de transferencias diferenciadas hasta llegar a este mínimo. Este instrumento se utiliza cuando existe una amplia brecha de pobreza (Barr, 1998). No obstante, ningún esquema de transferencias puede sustituir a un sistema completo de seguridad social y de impuestos, que además de transferir y producir ahorro, protege a la población ante riesgos (Atkinson, 1995; Creedy, 1996). Es importante, por lo tanto, pensar en nuestro país en la reconstrucción de este sistema y su expansión hacia quienes tienen trabajo informal, ocasional u otras modalidades.

*Generación de oportunidades*

Se refiere a la provisión de servicios que aseguren el fortalecimiento del capital humano y cultural, así como la generación de capacidades para el trabajo y la agencia, independientemente de que el proveedor sea estatal o no, pues no está en discusión que el responsable de su provisión sea el Estado. Dos poderosos argumentos están detrás de este planteamiento; primero, el Estado a través de estos beneficios genera redistribución, es decir, cumple con su objetivo redistributivo a través de suplir las necesidades básicas de los ciudadanos, privilegiando a quienes no tienen recursos. De hecho, se ha dicho que las transferencias en especie son más efectivas en esta tarea que las monetarias, dado que estas segundas mueven el presupuesto de las familias

hacia un mejor nivel de ingreso sin asegurar un mejor consumo; las primeras, en cambio, mueven todo el “paquete de preferencias” asegurando el consumo de bienes preferentes<sup>13</sup>. Segundo, el Estado cubre los riesgos, los suaviza a través de asumirlos como intermediario; este es el caso de la salud y la vivienda. La provisión pública gratuita de servicios es una forma de redistribuir, siempre que los financiamientos provengan de un sistema de impuestos progresivo, o que las personas de mayores ingresos utilicen servicios pagados.

La gestión de estos servicios puede realizarla el Estado central, local, los entes comunitarios o privados pero asegurando que la rectoría y la responsabilidad no salgan del ámbito del Estado, es decir, que cumpla su función redistributiva, reproductiva y la desmercantilización, lo cual no implica ineficiencia, pero sí cambios profundos en la forma con la cual se realiza la prestación de los servicios por parte del Estado y cómo la población accede a ellos.

Es necesario proveer de satisfactores de necesidades básicas a todas las personas sin exclusión ni discriminación, de forma gratuita y en igualdad de oportunidades. Un sistema de estas características debe estar financiado por un esquema impositivo progresivo y no a través de ingresos provenientes de actividades que deterioran el acervo de capital y recursos del país. Estas condiciones requieren de reformas profundas a la política de asignación de recursos, a la programación de ingresos y a la prioridad de gastos, así como a la distribución regional de éstos (Stiglitz, 1986). El eje de esta política debe ser la equidad.

En cuanto a la provisión de servicios, se trata, por un lado, de ligar el servicio con la calidad requerida por los usuarios; y, por otro, de fortalecer la exigibilidad sobre sus derechos al servicio, al acceso y la permanencia<sup>14</sup>. En un modelo de cuasi - mercados, el Estado se convierte en el representante de los intereses de los usuarios a través de otorgarles capacidad de elección; lo cual implica un cambio en los criterios de asignación de recursos y también la posibilidad de que haya varias opciones de servicios (Le Grand,

13 La discusión de fondo radica en el concepto de decisión racional de los individuos y las familias, como base de su bienestar.

14 Un conjunto de recomendaciones relacionadas con la calidad y el enfoque de demanda de servicios de educación se encuentra en el documento de resultados de la Evaluación del proyecto Redes Escolares Autónomas, realizado por FLACSO Ecuador entre septiembre de 2004 y marzo de 2005.

1991). La provisión de un servicio de acceso barato y de buena calidad actúa como una transferencia condicionada a un consumo, de tal forma que los usuarios prefieran optar por el servicio frente a otros usos del tiempo (el trabajo, por ejemplo).

Para cumplir con la función redistributiva no se descarta aplicar políticas de focalización iniciales que, sin perpetuarse en el tiempo, consigan inclusión y den paso a políticas universales que en el futuro aseguren los derechos de todas y todos los ciudadanos. El riesgo de mantener cuasi-mercados o diferenciaciones focalizadas en el largo plazo es, por un lado, el deterioro y aislamiento del servicio público y, por otro, la elitización del servicio (Stiglitz, 1975). Esto ha sido verificado en estudios realizados en educación a partir de la entrega de *vouchers*, por ejemplo, en el caso chileno (Aedo, 2002).

La generación de capitales debe tener su correlato en la creación de oportunidades y protección al empleo. Además de la reactivación de la economía, el fortalecimiento de economías locales y redes de producción vinculadas entre sí y hacia el exterior, se debe volver a la institucionalidad reguladora del Estado en las políticas laborales. Estas políticas tienen que ver con la vinculación de los salarios con la productividad y el aporte de los y las trabajadoras, de acuerdo a tablas salariales discutidas en varios ámbitos sociales y con la participación de los y las beneficiarias; la normalización de las condiciones de acceso tomando en cuenta géneros y edades; la promoción del acceso a información adecuada y transparente sobre demanda de empleo a toda la población; los subsidios para el empleo de personas que han sido excluidas del mercado y entran en él en condiciones de desventaja; la modificación y consolidación de sistemas de información y evaluación laboral; el fortalecimiento de espacios de discusión entre trabajadores/as, empleadores y Estado, recuperando los ámbitos de diálogo perdidos en los procesos de flexibilización laboral; la protección total contra el desempleo a través de seguros compartidos con los empleadores; la regulación y protección del trabajo informal; la provisión de servicios de calidad de cuidado infantil y otros servicios que faciliten la incorporación de las mujeres al trabajo.

Finalmente, la revalorización del trabajo debe tener como eje fundamental el reconocimiento del trabajo no monetario que se realiza en los hogares, esencialmente llevado adelante por mujeres y adolescentes. Esto implica no solamente valorar el trabajo y reconocer su capacidad de sosteni-

miento en el ajuste de las crisis a nivel micro y macroeconómico, sino la provisión de servicios financiados por toda la sociedad para sustituir y remunerar este trabajo, de tal forma que se visibilicen las transferencias desde las economías no monetarias hacia el sistema económico, y se remunere de forma justa a los y las trabajadoras por su aporte a la economía.

### Bibliografía

- Aedo, Sapeli, C. (2002) “El sistema de vouchers en educación, una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile”, Documento de Trabajo, Universidad de Chile, Santiago
- Armas, A.(2004) “La equidad de género y el programa del bono de desarrollo humano”, Informe de Investigación, Quito: CEPAL-CONAMU.
- Alonso, J. y Aguilar, L.; ed. (2002). *El futuro del Estado social*, México: Universidad de Guadalajara
- Atkinson, A.B. (1995) *Incomes and the Welfare State*, United Kingdom: Cambridge University Press
- Barr, N. (1998) *Economics of the Welfare state*, United Kingdom: Oxford University Press
- Bresser Pereira, et.al (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Barcelona: Paidós
- Bustelo, E., (2003) “Retornará lo social?”, *ICONOS* No. 17, Quito: Flacso-Sede Ecuador
- Creedy, J. (1996) “Comparing Tax and Transfer Systems: Poverty, Inequality and Target Efficiency”, *Economica*, 63.
- Filgueira, F.(1997) “Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismos y ciudadanía estratificada”, Social Science Research Council, Guadalajara,
- FLACSO- Sede Ecuador (2004) “Evaluación del programa Redes Escolares Autónomas”, Quito: BID
- Esping Andersen G. (1995), “Los tres mundos del capitalismo del bienestar”, Valencia: Alfons el Magnànim.
- Lambert, Peter (1989) *Distribución y redistribución de la Renta*, United Kingdom: Blackwell

- León, M. (2003) “Los beneficios del Bono Solidario ante la crisis”, Documentos de trabajo del SIISE No. 10, Quito
- Le Grand, Julian (1991) “Quasi-markets and social policy”, *Economic Journal*, 101
- Lo Vuolo, R. (1998) “La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador”, Buenos Aires: CIEPP
- Sen, Amartya (1999) *Development and Freedom*, United Kingdom: Oxford University Press
- Smolensky, E., Reilly, S. (1995), “Should public assistance be targeted?”, *Journal of Post-Keynesian Economics*, Vol.18
- Stiglitz, Joseph (1986) *Economía del Sector Público*, Barcelona, Antón Bosh Editor
- Stiglitz, J. (1975) “The Theory of “Screening”, Education, and the Distribution of Income”, *The American Economic Review*, Vol 65(3), pp 283-300
- Ravallion, M. (2000) “Are the poor protected from budget cuts? Evidence from Argentina”; Banco Mundial, Washington. Documento de trabajo
- Van del Valle, D. (1996) “*Public Expenditure and the poor*”, The World Bank- John Hopkins Univ. Press, USA
- Vásquez, A. (2000) Políticas of Income maintainance , documento de trabajo, Universidad de York
- Vásquez, A. (2003) “La política social en Ecuador 80-90: sentidos, contextos y resultados”, Serie política sociales de la CEPAL 82, Chile
- Vos R, et al. (2002), “Política Social y Tendencias en el Gasto Social: Ecuador 1970-2002 Eficiencia y Equidad Social - Informe No.1”, SIISE, Quito
- Vos, R., et al. (2003) “¿Quién se beneficia del gasto social en Ecuador?”; Quito: SIISE - Frente Social – UNICEF.

## Otra economía es posible

Rafael Correa

### Hacia una nueva política económica

La política económica es un campo netamente normativo de la economía, es decir, responde a ideologías, juicios de valor y, lamentablemente en forma bastante frecuente, a particulares intereses. Durante mucho tiempo en el Ecuador se ha aplicado una política económica básicamente en función del capital, especialmente el financiero. Para legitimar esta “opción” de política, no se ha dudado en distorsionar conceptos tan fundamentales como la estabilización económica, el cual ha sido reducido al simple control de la inflación, cuando en realidad, este concepto se refiere al logro del máximo nivel de producción y empleo sostenible en el tiempo; el ámbito de la política económica se ha limitado a la simple programación fiscal que garantice excedentes para maximizar el pago de la deuda pública y, en alterar prioridades incluso éticas, como la supremacía del trabajo humano sobre el capital.

Los resultados de estas políticas están a la vista; y, después de quince años de aplicación -con especial énfasis, incapacidad y corrupción en el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez- las consecuencias han sido desastrosas. De esta forma, Ecuador prácticamente no ha crecido en los últimos tres lustros, la inequidad ha aumentado y el desempleo se ha duplicado en relación con las cifras de inicios de los años noventa, a pesar de la masiva emigración de compatriotas ocurrida en los últimos años.

Estas políticas han podido mantenerse en base a engaños y actitudes antidemocráticas por parte de los beneficiarios de las ellas, con total respaldo de los organismos multilaterales, convertidos en representantes de los acree-

dores y en brazos ejecutores de la política exterior de determinados países; por lo que, además del fracaso económico, también se ha mermado la soberanía y representatividad del sistema democrático<sup>1</sup>.

Sin embargo, en 106 días en el Ministerio de Economía y Finanzas, se demostró no sólo que otra agenda es posible, sino que es viable un manejo verdaderamente soberano de la política económica -es decir, más que liberar mercados, liberar al país de los atavismos y poderosos intereses nacionales e internacionales que lo dominan- con una clara opción preferencial por los más pobres y débiles y priorizando al hombre sobre el capital.

Dentro de esta nueva línea de política económica, se realizaron varias acciones y se plantearon lineamientos claves. Entre los principales, tenemos la eliminación del FEIREP, una nueva política de tratamiento de deuda y endeudamiento, la búsqueda de la integración regional, y la superación definitiva del falso dilema entre lo económico y lo social.

### **La eliminación del FEIREP y la prioridad de lo social**

La Ley de “Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal” (LO-REYTF), aprobada en 2002, creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público - FEIREP, el cual se nutría de la participación estatal en la producción privada del petróleo a transportarse por el nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP) concluido en el año 2003; del 45% del exceso de ingresos petroleros sobre los presupuestados y del superávit presupuestario, si lo hubiere. En una situación, tal vez única en el mundo, el 70% de todos estos recursos, por ley, se destinaban a la recompra de la deuda pública, lo que revalorizó artificialmente los bonos de la deuda ecuatoriana y generó una utilidad enorme a los tenedores de deuda. Es decir, mientras en otros países constituye hasta delito anticipar operaciones financieras que originen ilegítimas ganancias de los tenedores de títulos, con el FEIREP esta práctica se elevó al rango de ley de la República. Incomprensiblemente, sólo un 10% de esos recursos se destina-

1 Un ejemplo muy claro y reciente de aquello fue el gobierno de Lucio Gutiérrez, el cual, luego de ofrecer en campaña un cambio profundo en el manejo económico, una vez en el poder, aplicó el programa económico e incluso utilizó a los colaboradores del candidato Osvaldo Hurtado, el cual había obtenido apenas algo más del 1% del voto popular.

ban al desarrollo humano y, el 20% restante se destinaba a un fondo de estabilización en el caso de caída de los precios del petróleo, así como para emergencias nacionales. De esta forma, como el Estado recibe alrededor de un 20% del crudo pesado transportado por el OCP, la anterior distribución significaba que de cada cien barriles de la nueva producción petrolera, solamente “dos” barriles iban a educación y salud del pueblo ecuatoriano.

Por otro lado, de forma también incomprensible, los recursos del FEI-REP ni siquiera entraban al presupuesto del Gobierno central y se mantenían en un fideicomiso administrado por el Banco Central del Ecuador. Esta situación subregistraba ingresos, lo cual a su vez incrementaba artificialmente el déficit, y, sobre todo, se producía un subregistro del servicio de la deuda pública. La situación era tan absurda que mientras el país ponía centenas de millones de dólares del fideicomiso en el extranjero, rindiendo aproximadamente 2% anual, al mismo tiempo tenía que endeudarse con costos superiores al 8% anual.

Además de lo anotado, la LOREYTF establecía -entre otras reglas macrofiscales- un crecimiento máximo para el gasto primario de 3.5% anual en términos reales, lo cual significaba que en el Ecuador existía techo para todo, menos para el servicio de la deuda<sup>2</sup>. Así pues, con esta “regla” se limitaban aspectos tan esenciales como la inversión pública; política que no resiste ningún análisis técnico y que tan sólo puede explicarse por la pretensión de maximizar los recursos disponibles para el pago de deuda, así como por un fundamentalismo ideológico que busca que cualquier inversión sea exclusivamente con capital privado<sup>3</sup>.

Finalmente, cabe indicar que la Ley de “Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal” fue impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como una de las condiciones para firmar un acuerdo con el gobierno de Gustavo Noboa, acuerdo que finalmente nunca se concretó. Es decir, mientras el FMI está supuestamente en contra de las preasignaciones presupuestarias, pues “restan flexibilidad al manejo de las finanzas públicas”, el

---

2 En efecto, el gasto primario es todo gasto fiscal, exceptuando intereses y pago de capital de la deuda pública.

3 Esto significaba que incluso si el país descubría uranio y obtenía billones de dólares anuales, el Estado no podía, por ejemplo, construir una simple represa hidroeléctrica, pues hubiese “violado la ley”. De esta forma, la represa debía ser construida solamente por el sector privado, y los fondos públicos extraordinarios tenían que ser utilizados exclusivamente para pagar deuda.

propio Fondo impuso la creación del FEIREP, el cual constituye probablemente la mayor preasignación presupuestaria de toda la historia ecuatoriana. Paradójicamente, todas estas distorsiones de la información y del manejo fiscal se producían gracias a una ley de “transparencia” fiscal.

Luego de la caída del coronel Gutiérrez, esta situación cambió en menos de 100 días, por medio de un proyecto de ley urgente enviado al Congreso Nacional, el cual fue aprobado prácticamente en forma unánime por los legisladores. En sus partes más relevantes, la reforma eliminó el fideicomiso e ingresó los recursos del FEIREP al Presupuesto General del Estado, para así lograr una mayor transparencia en las finanzas públicas; cambió la distribución de los recursos y, eliminó el techo de crecimiento anual para inversión pública.

Con la nueva distribución de los recursos del FEIREP, se destinó un 30% para proyectos de inversión en salud y educación; 35% para crédito productivo o recompra de deuda —éste último, en caso de que las condiciones de mercado sean las convenientes para el país—; 5% para ciencia y tecnología; 5% para mantenimiento vial, y 5% para remediación ambiental en las zonas afectadas por la explotación petrolera<sup>4</sup>. Cabe indicar que, contrariamente a lo que manifestaron supuestos analistas económicos opuestos a la reforma, se mantuvo el 20% de los fondos para estabilización y emergencias. Más aún, de acuerdo a la reforma, cualquier saldo no utilizado en los rubros mencionados, irá a alimentar el fondo de estabilización y emergencias, por lo que la modificación a la ley “aumenta” los ingresos del fondo, no los disminuye, y, menos aún, los elimina, como perversamente repiten ciertos sectores.

Finalmente, gracias a los nuevos recursos para salud y educación, y a la eliminación del techo para la inversión pública, en la proforma presupuestaria de 2006 existe un incremento del 20% en inversión pública, esto es, cerca de 300 millones de dólares, lo que dará un importante impulso a la reactivación económica, así como al pago de la deuda social.

<sup>4</sup> Cabe indicar que el proyecto original contemplaba 40% para crédito productivo y recompra de deuda, y 10% para fomento de la ciencia y tecnología. El cambio en estos porcentajes e inclusión de nuevos rubros fue decidido por el Congreso Nacional.

### **Política soberana de endeudamiento y manejo de la deuda pública**

Uno de los principales desafíos del Ecuador es vencer la cultura de endeudamiento que hemos adquirido a través de los años, y que nos ha llevado a una situación de sobre-endeudamiento altamente costosa para el país. De esta forma, la nueva política de endeudamiento estableció que el país debía utilizar tanto ahorro interno como sea posible, y sólo endeudarse lo estrictamente indispensable. Para ello, se redefinió la política de endeudamiento con los organismos multilaterales y gobiernos, estableciendo que estos préstamos externos se usarían fundamentalmente para inversiones productivas que generen flujo de divisas para pagar deudas, mientras que los proyectos sociales se financiarían con recursos propios. Esta línea de actuación no dejó de enojar a algunos organismos internacionales, tal vez porque existía un ministro de Economía ecuatoriano que “rechazaba” créditos, lo cual supuestamente alteraba la “estrategia” que tenían para el país.

Sin embargo, no habrá solución integral al problema de la deuda mientras no se reforme la arquitectura financiera internacional. Por tanto, se buscó redefinir el criterio de sustentabilidad del servicio de la deuda, determinar la deuda externa ilegítima, así como promover la creación de un “tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana”. Si bien, desde un punto netamente financiero, la sustentabilidad del servicio de la deuda significa todo lo que un país pueda pagar sin comprometer flujos financieros futuros, independientemente de los niveles de bienestar al que someta a su población; un criterio de sustentabilidad adecuadamente definido, debe considerar implicaciones de bienestar, como por ejemplo, el servicio de deuda que permita a los países endeudados alcanzar las Metas del Milenio.

Por otro lado, existe una deuda externa ilegítima, adquirida en situaciones dudosas, no usada para los fines para los que fue contratada, o que ya ha sido pagada varias veces. Luego de definir adecuadamente el criterio de sustentabilidad y lo que es deuda ilegítima, un tribunal internacional, es decir, un tercero imparcial, debería decidir la deuda a pagar, la capacidad de pago y modo de pago de los países endeudados. Cabe indicar que en estos momentos, no existe dicho tercero imparcial y los países endeudados tienen que acudir al FMI, es decir, al representante de los acreedores.

Por otro lado, en tanto los países latinoamericanos deben y transfieren ingentes cantidades de recursos al Primer Mundo, hecho que impide su de-

sarrollo, al mismo tiempo los países de la Cuenca Amazónica constituyen el pulmón del planeta, pulmón sin el cual la vida en el planeta sencillamente se extinguiría. Sin embargo, por ser el aire puro un bien de libre acceso, no reciben la justa compensación por el servicio que generan. De esta forma, se buscó también promover la creación de una agencia internacional que valore adecuadamente los bienes ambientales generados por los países endeudados y, a su vez, que cobre el consumo de dichos bienes a los países industrializados contaminadores (la deuda ecológica). Con dichos fondos, se podría pagar a los acreedores de los países endeudados generadores de medio ambiente, sin comprometer el desarrollo de éstos, en el marco de una lógica no de caridad, sino de estricta justicia.

#### **Disminuir dependencia y vulnerabilidad a través de la integración regional**

Los países latinoamericanos no necesitarían de una condonación de deuda, sino de una adecuada reestructuración y financiamiento de ésta. De hecho, en el caso del Ecuador, la transferencia neta hacia los organismos internacionales es negativa, es decir, es más lo que paga que lo que recibe de estos organismos. En consecuencia, no se puede hablar de ayuda para el desarrollo si esta situación continúa. El Ecuador debería comenzar a independizarse de estos organismos internacionales, los cuales, como se mencionó anteriormente, son representantes de paradigmas e intereses extranjeros. Más aún, los créditos multilaterales de libre disponibilidad que sirven, especialmente, para pagar a esos mismos organismos y al financiamiento en general, son las nuevas formas de subordinar a nuestros países.

Los países latinoamericanos buscan permanente financiamiento y, sin embargo, la región tiene centenas de miles de millones de dólares en reservas invertidos en el Primer Mundo, hecho que constituye un verdadero absurdo. Por ello, el recuperar esas reservas para la región, juntarlas y administrarlas adecuadamente permitiría financiar a los países de la propia región, es decir, sería el inicio de una gran integración financiera. Más que un imperativo económico, éste constituye un imperativo del sentido común.

Por todo lo anterior, durante los 106 días de gestión en el ministerio de Economía y Finanzas, se buscó nuevas fuentes de financiamiento a nivel re-

gional, principalmente con el gobierno de Venezuela. Esta operación permitirá al país diversificar sus fuentes de financiamiento y acceder después de 20 años a los mercados internacionales. Esta acción, que tan sólo con Venezuela podría alcanzar los 300 millones de dólares, hará posible una importante reestructuración de la deuda interna, de corto plazo y altamente costosa para el país. Sin embargo, es necesario seguir diversificando las fuentes de financiamiento para, como se mencionó anteriormente, disminuir la dependencia de organismos multilaterales e incluso de grupos de poder locales. Es necesario buscar países con capacidad de financiamiento, como el caso de Brasil y China.

En esta línea de reflexión se abren también otras opciones para consolidar la integración, como son las múltiples posibilidades de integración energética con Venezuela y los otros países de la región. Se planteó, en este sentido, la posibilidad de refinar crudo ecuatoriano en las refinerías venezolanas para mejorar el rendimiento económico e, incluso, para asegurar el abastecimiento de derivados en el mercado ecuatoriano. Así, se terminaría el absurdo de exportar petróleo crudo e importar derivados, que le cuesta al país millones de dólares anuales. Igualmente, se podrían auscultar propuestas de financiamiento conjunto para la construcción de proyectos hidroeléctricos, que tanta falta le hacen al Ecuador. Por último, hay hechos tan evidentes que su falta de atención sólo se explica por los poderosos intereses en juego. Por ejemplo, un convenio con PEDEVESA, la empresa pública de petróleos venezolana, que provee el 100% del gas licuado de petróleo (GLP) que importa Ecuador, importación que en los actuales momentos se realiza con la intermediación de una empresa privada ecuatoriana, lo cual significa al país decenas de millones de dólares anuales inútilmente gastados.

### **Inversión en capital humano y capital social**

La inversión en capital humano, además de ser un fin en sí mismo<sup>5</sup>, constituye la mejor inversión para un crecimiento equitativo de largo plazo. Sin

---

5 De hecho, puede resultar hasta insultante hablar de *capital humano*, pues esto implica poner al hombre como un medio de producción, cuando es el fin mismo de la producción y de la economía en general. En consecuencia, aquí utilizaremos este término tan solo como un recurso metodológico.

embargo, Ecuador es uno de los cinco países latinoamericanos con menor inversión social por habitante. Mientras el promedio latinoamericano se encuentra en 540 dólares por habitante, el gasto social ecuatoriano es de 115 dólares por habitante (UNICEF, 2003)<sup>6</sup>. Aunque existen serios problemas de calidad en la inversión social en Ecuador, las cifras demuestran claramente que también es un problema de nivel de recursos. De esta forma, pretender mantener o incluso reducir el gasto público en estos sectores, argumentando que el problema es tan solo de calidad y no de cantidad, no resiste ningún análisis serio. Lo anterior incluye también al tan denostado gasto corriente en sectores sociales (sueldos y salarios, capacitación, etc.), el cual económicamente puede constituir la mejor inversión en capital humano.

Revertir la baja inversión en capital humano implica entonces destinar más recursos para este fin, lo que implica liberar recursos de otras áreas. Precisamente, la reforma del FEIREP apuntó en este sentido, aunque aún falta mucho por hacer.

Sin embargo, los países exitosos no sólo han tenido un alto capital humano, sino que también han sido sociedades motivadas, con energías intrínsecas, mirando juntos hacia los mismos objetivos, socialmente cohesionados, etc.; un conjunto de características que se conoce como capital social.

Lamentablemente, en las últimas décadas, el deterioro del capital social de América Latina es evidente; un fenómeno que puede ser vinculado a la estrategia de desarrollo basada en el individualismo de mercado y a los programas de estabilización y ajuste estructural diseñados en función del cumplimiento de compromisos externos, obviando los grandes compromisos nacionales y, de esta forma, rompiendo la cohesión social.

En consecuencia, las políticas económicas deben integrar explícitamente sus efectos sobre el capital humano y social, considerando su preservación como elementos fundamentales para el desarrollo y, más allá de temporales y muchas veces aparentes logros económicos<sup>7</sup>. En este sentido, la política social debe ser diseñada como una parte fundamental de la política económica, y no simplemente con un criterio asistencialista y como parche de esta

6 Dato para el año 1998-1999, en dólares de 1997.

7 Esto ocurre, por ejemplo, cuando se habla de flexibilidad laboral en sociedades que no tienen capacidad de generar empleo y ni siquiera tienen subvenciones de desempleo, o cuando los salarios se convierten en la variable de ajuste ante las crisis, mientras se destinan ingentes recursos para remunerar al capital y compromisos externos.

última. De acuerdo con esta perspectiva, en el ministerio de Economía y Finanzas se diseñó la creación de la Subsecretaría de Política Social, para integrar orgánicamente las políticas económicas y sociales, y superar definitivamente el falso dilema entre lo económico y social.

**A modo de conclusión: hacia una nueva noción  
y estrategia de desarrollo**

La política económica seguida por el Ecuador desde finales de los años ochenta se ha enmarcado fielmente en el paradigma de desarrollo dominante en América Latina, el neoliberalismo, el cual parte de que los mercados nacionales e internacionales resuelven todas las cuestiones económicas, incluso las sociales; con las inconsistencias propias de la corrupción, la necesidad de mantener la subordinación económica y la exigencia de servir a la deuda externa. Felizmente, después de un estruendoso fracaso, el ciclo neoliberal está llegando a su fin en América Latina, como lo demuestran los procesos de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela.

De esta forma, Ecuador y Latinoamérica deben buscar no sólo una nueva estrategia sino también una nueva noción del desarrollo, donde éste no sea simplemente imitar modelos que sólo reflejen percepciones, experiencias e intereses de países y grupos dominantes; donde economías tan vulnerables no se dejen completamente sometidas a la entelequia llamada mercado; donde el Estado y la acción colectiva recuperen su papel esencial para el desarrollo; donde se preserven activos intangibles pero fundamentales como el capital social; y donde las aparentes exigencias de la economía no sean excluyentes y peor aún antagónicas del desarrollo social.

**Bibliografía y referencias**

- Correa, Rafael (2004) *La Vulnerabilidad de la Economía Ecuatoriana: Hacia una mejor política económica para la generación de empleo, reducción de la pobreza y desigualdad*. Quito: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Correa, Rafael (2005) “Informe de Labores como Ministro de Economía y Finanzas del Ecuador”. Quito. No publicado.
- UNICEF (2003) “El Gasto Social en la Proforma 2004”. Quito. No publicado.

## **La cuestión social y la política pública: algunas sugerencias para el caso ecuatoriano**

Jeannette Sánchez

El reconocimiento de que el fin último de la economía es el bienestar humano ni es nuevo, ni obedece a una particular posición teórica. Sin embargo, analizando las políticas públicas, particularmente económicas, implementadas en países como Ecuador, tal fin aparece, cuando lo hace, solamente en la retórica de los políticos, y no en una práctica real, sostenible y responsable de esas políticas. Altamente funcional a esta práctica aparece una versión de políticas -social y económica- compartimentadas, separadas, que desconoce que ellas son causa y a la vez consecuencia de hechos económicos y sociales.

Este artículo busca argumentar en esta línea de reflexión, apelando a la integración de la política económica y política social en varios niveles; sin desmerecer la importancia de la política sectorial, válida y necesaria, se argumenta que es insuficiente. En este sentido, se sugiere plantear una política socioeconómica integral e integradora que oriente la acción pública en sus más variados espacios, a fin de construir un escenario más efectivo para superar los serios conflictos sociales del país.

### **La política social y la política económica de cara a la cuestión social**

Argumentar que el fin de la economía y de la política económica es el bienestar de la población parecería inútil por obvio. Un simple recuento de la teoría económica lo hace evidente. Incluso, organismos internacionales como las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) han planteado iniciativas interesantes desde los años 1990 con el impul-

so del pretendido paradigma del desarrollo humano, altamente influenciado por los aportes teóricos de Amartya Sen. Se planteó que el desarrollo del hombre debía estar en el centro de cualquier política pública, lo que implicaba aumentar las opciones de las personas y las oportunidades de acceso a una mejor educación, salud, ingreso y empleo, en un contexto de libertades económicas y humanas y en un ambiente físico saludable.

La satisfacción de las necesidades humanas, por otro lado, es el fin de la misma definición convencional neoclásica de la economía, según lo planteó Lionel Robbins ya en el primer cuarto del siglo pasado, cuando designa a la economía como el estudio de la asignación de recursos escasos para satisfacer las necesidades humanas.

En la definición de las distintas líneas de política pública y, más aún, en la práctica de esa política es donde ese fin se difumina. Daly (1979), en uno de sus artículos sobre el crecimiento y la economía política de la escasez, nos llamaba la atención sobre este problema. Para el autor, la economía ortodoxa, al colocarse en un rango intermedio de análisis, preocupada por las posibilidades de sustitución de medios escasos y fines competitivos, se ha descuidado en atender tanto los límites físicos, como el fin último del sistema económico.

Los tratadistas de la macroeconomía moderna son los que han enfatizado en los temas del crecimiento y la estabilidad macroeconómica como objetivos per se, asumiendo que un buen desempeño económico apoyará objetivos sociales (política del goteo). Para la economía convencional, los problemas de exclusión e inequidad parecerían resolverse automáticamente con el crecimiento y éste, a su vez, sería la respuesta lineal a un entorno macroeconómico estable. El problema de este planteamiento es, por un lado, que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para solucionar conflictos sociales severos, como la misma pobreza y la distribución (OIT, 2001; PNUD, 1996; Haddad, L. et al, 2002). Por otro lado, en los últimos años, luego de las crisis recurrentes, ocurridas sobre todo en los países en desarrollo, como Ecuador, hasta el objetivo de crecimiento ha pasado a segundo plano y se ha enfatizado en la estabilización macroeconómica, principalmente monetaria, dejando de lado variables importantes de la economía real, como la producción y el empleo, que como Stiglitz (1998) lo advierte, deberían representar los criterios de estabilización más importantes.

De la mano con esta concepción y, más bien, práctica, no sólo que la política social aparece como una política pública separada de la política económica, a cargo de velar por el bienestar social de la población más vulnerable, sino que ésta se la hace funcional a la política económica. La nueva concepción de la política social se articula a las reformas económicas y a las reformas del Estado que claman por la desregulación de la economía y la descentralización y privatización de la acción del Estado. En el caso del Ecuador, por ejemplo, se aprecia una evolución del gasto social sujeta a las presiones macroeconómicas, lo cual genera un comportamiento procíclico y altamente volátil de ese gasto (Vos, 2003).

Al estar analíticamente separadas, ni la política económica advierte objetivos sociales ni los conflictos sociales parecen confrontar a la política económica. Los conflictos sociales son vistos casi como externalidades -cuando se acepta que son causados por la política económica- que se deben compensar externamente, de manera eficiente y sin distorsionar la marcha de la economía de mercado. Esta política de compensación, por otra parte, aparece altamente funcional a la necesidad de legitimar el sistema económico, aspecto clave en un clima de limitada gobernabilidad, como el caso ecuatoriano. Así, en general, no se cuestiona, ni analiza la capacidad/incapacidad integradora del sistema económico.

Pero más allá de esta práctica y de las teorías, como lo argumenta Coraggio (2000), tanto la política económica como la política social tienen efectos sociales, y a su vez, argumentamos aquí, la situación social, sobre todo, cuando está copada de conflictos -como pobreza e inequidad agudos, sumados a expectativas de su prevalencia- tiene efectos económicos negativos muy concretos, como la inseguridad de la inversión, por ejemplo (Figueroa, 1993).

La política económica cualquiera sea ésta: política fiscal, política de inversión pública, política comercial, políticas de estabilización, etc. afecta las decisiones de gasto e inversión de los agentes económicos, alentando o desalentando las actividades económicas de la población y el empleo. Todo ello tiene un impacto social.

La política pública y la acción económica privada desregularizada, por otra parte, impactan en la distribución de los ingresos y, de este modo, en la socioeconomía. En el Ecuador, pese a la persistencia de una importante desigualdad de ingresos y su tendencia a la agudización, los temas distribu-

tivos y redistributivos, sin embargo, han perdido relevancia en el debate de las políticas públicas, salvo la redistribución provocada por los programas sociales focalizados que trasladan recursos, aunque agregadamente cuantiosos, modestos en la escala económica familiar de los pobres. Si bien ha aflorado la discusión sobre la inequidad horizontal (género, etnia, etc.), la inequidad vertical es menos debatida; sin que ello implique que la inequidad horizontal sea un objetivo irrelevante, sin embargo, es insuficiente. La teoría de desarrollo de Figueroa (2003) nos advierte sobre la importancia de considerar el tema distributivo en países como el Ecuador, pues marca los límites a la convergencia. Para el autor pesa la historia y la dotación inicial de activos en la reproducción de la exclusión socioeconómica de amplios grupos poblacionales, con dinámicas endógenas insuficientes para promover la movilidad y el desarrollo incluyente.

El argumento planteado no quita relevancia a las políticas dirigidas a controlar la inflación, controlar el uso eficiente del gasto público, o atender a la población vulnerable, que son políticas necesarias. Los programas de protección social dirigidos a apoyar las capacidades humanas de la población más vulnerable<sup>2</sup>, por ejemplo, producen impactos positivos sobre todo en educación y salud de la población atendida por tales programas (Morley y Coady 2003), que no se puede desconocer. El punto que interesa destacar, sin embargo, es que esas medidas son insuficientes para atender los problemas sociales de países como el Ecuador, por la escala y persistencia de esos problemas, y porque no atacan las causas, lo que no significa que esas medidas sean innecesarias en coyunturas particulares, cuando la población más pobre ni siquiera puede ejercer sus derechos universales a la educación básica y atención primaria de salud. En todo caso, es prudente y necesario contar con una política integral clara que permita ponderar los pesos del aporte de cada política, incluyendo las políticas sociales sectoriales, con contrapartes presupuestarias concretas, en virtud de esa ponderación.

Coraggio (2000) advierte que cuando los problemas sociales son profundos y persistentes y llegan a afectar incluso la misma gobernabilidad del sistema, la cuestión social deviene en una cuestión de Estado de urgente atención. Esta evaluación encaja bien para el caso ecuatoriano, testigo de

---

2 Varias evaluaciones de impacto en algunos programas de este tipo, desarrolladas en América Latina, dan testimonio de estos logros.

una seria inestabilidad política y alta conflictividad social. En este contexto, la política social focalizada sola es insuficiente. En tanto los problemas no son fundamentalmente coyunturales, como en el caso ecuatoriano, se requiere además de iniciativas que apunten a reinsertar a la población en el sistema económico, que atiendan las causas de la exclusión, no sólo del consumo sino de la producción.

A continuación se presenta una breve caracterización de algunos rasgos relevantes de la socioeconomía ecuatoriana y un recuento crítico del tipo de política social aplicada en la última década.

### **El caso ecuatoriano**

Luego de la crisis financiera de fines de los años noventa, cuando los indicadores mostraron un deterioro social importante, que exacerbó incluso la salida masiva de ecuatorianos en busca de mejores condiciones de vida y trabajo, la recuperación parcial de ciertos sectores de la economía no ha sido suficiente para superar los graves problemas sociales de orden más estructural. Si bien el índice de pobreza, bajo distintos conceptos (ingresos, consumo, necesidades básicas insatisfechas), ha disminuido en los últimos años, develando una mejoría que corresponde, en parte, al componente cíclico del problema y a la entrada de remesas de los emigrantes, siguen los problemas de fondo<sup>3</sup>.

Según el último censo de población (2001), más del 61% de la población no atiende sus necesidades básicas, siendo mucho peor la situación en el campo, en la población indígena y en las mujeres. La inequidad, por su parte, es una de las peores de la región (CEPAL, 2001). Para el 2003, el índice de Gini asciende a 0,56 (SIISE, 2005); si bien disminuye con relación a 2001 y 2002, su tendencia de largo plazo no refleja una mejora: la desigualdad del ingreso para el 2003 es mayor al registrado en los años ochenta y noventa.

A más de los problemas advertidos, que podrían ser complementados con muchos otros indicadores de calidad de vida,<sup>4</sup> aquí resulta estratégico anotar la situación del mercado laboral, en virtud de su incidencia en la si-

3 Las estadísticas se pueden consultar en [www.siise.gov.ec](http://www.siise.gov.ec)

tuación social referida. En general, lo que se puede advertir al respecto es que los problemas más estructurales del mercado laboral no se han resuelto, y, en ciertos casos, se han empeorado.

Si bien la tasa de desempleo abierta ha disminuido después de la crisis, ésta se coloca para el año 2003 en el 11.5% de la Población Económicamente Activa, PEA (SIISE, 2005), un nivel muy superior al período pre-crisis (años noventa). La disminución de la tasa de desempleo abierto, a partir de 2001, se explica parcialmente por la recuperación de la economía, los efectos directos de la salida de la población y por el ingreso de las remesas que ha condicionado la menor participación de muchos de sus perceptores en el mercado laboral. Cabe advertir, sin embargo, que lo que más ha disminuido es, naturalmente, el componente cíclico del desempleo. La parte que corresponde al desempleo estructural, en cambio, refleja una tendencia al incremento (SIISE-STFS, 2004), lo cual es evidente en la rigidez a la baja mantenida por la tasa de desempleo en relación a los niveles pre-crisis (años noventa).

El subempleo, por su lado, característica clave de la precariedad del mercado laboral ecuatoriano, concentra a más de la mitad de la PEA (56,46%)<sup>5</sup>. Aparte, existe una tendencia a la mayor precarización del trabajo en el país, con una participación decreciente de los asalariados, lo cual sugiere una mayor participación de los trabajadores en actividades de baja productividad. Considerando la información intra-censal, se observa una caída de casi 17 puntos en la participación de los asalariados urbanos en la PEA total urbana entre 1974 y 2001, y una caída de 8 puntos en su contraparte rural. A esto se debe añadir que la terciarización se expande aceleradamente y que la seguridad social solo alcanza a una cuarta parte de la fuerza de trabajo; además de que la calidad y la cobertura de estos servicios se han deteriorado (Larrea y Sánchez, 2004).

Otro fenómeno importante de advertirse como una tendencia es la mayor desigualdad en los ingresos laborales entre los trabajadores calificados y los no calificados, el coeficiente de Gini de estos ingresos ha aumentado en cerca de un 23% entre 1988 y 2002 (SIISE-STFS, 2004). En el mismo pe-

4 Para una ampliación de indicadores y análisis sobre la situación social, ver por ejemplo: Sistema Integrado de Indicadores Sociales, SIISE-Secretaría Técnica del Frente Social, STFS. *Informe de Desarrollo Social 2004: Tendencias del desarrollo social en el Ecuador 1990-2003*. Quito: SIISE-STFS.

5 Los datos se basan en cifras calculadas por el SIISE en base al Sistema Integrado de Encuesta de Hogares del INEC para el 2003.

río, se observa una caída importante de la participación de los trabajadores en cursos de capacitación entre 1998 y 2004, al menos en las principales ciudades del país (Quito, Guayaquil y Cuenca) (Larrea y Sánchez, 2004), lo cual confirma la dificultad en superar la tendencia advertida.

La estructura de empleo da cuenta, por otra parte, de una característica adicional de la economía ecuatoriana: la persistencia de un perfil bipolar en los establecimientos económicos. En el un extremo se tiene emprendimientos pequeños ampliamente concentrados en el sector informal, de baja productividad, que captan una gran proporción del empleo privado nacional (47%); y, en el otro extremo, se encuentran grandes empresas con elevada productividad y limitada captación de empleo (7%). La crisis, por otra parte, golpeó más a las micro y pequeñas empresas siendo la recuperación también mas débil en esos grupos (Larrea y Sánchez, 2004); lo cual en parte explica las dificultades advertidas en el mercado laboral.

Frente a esta difícil situación social y una economía que no presenta mayores opciones de inserción y que hizo crisis a fines de los años noventa, la migración internacional se ha constituido en una característica prevalectante de la población ecuatoriana, que solo entre 1996 y 2001 comprometió a un equivalente del 8,3% de la población económicamente activa del país (STFS-SIISE, 2004). Las remesas de los emigrantes, por otro lado, se han constituido en un recurso importante para la economía, no solamente de las familias directamente preceptoras sino de todo el país. Estos recursos, si bien han crecido durante los últimos años, representando el 5% del PIB para el año 2004 (BCE, 2005), han decrecido en montos por emigrante; un hecho que advierte sus límites (Samaniego y Brborich, 2005).

Finalmente, conviene añadir dos características económicas importantes en las que se inscribe la cuestión social: la significativa vulnerabilidad de la economía frente a choques externos en el escenario de dolarización y apertura; y los retos de la competitividad frente a limitados instrumentos de política económica<sup>6</sup>. Estas características pueden condicionar efectos importantes en lo social. Por un lado, la vulnerabilidad económica genera un riesgo de contracción real de la economía frente a cualquier choque externo, lo cual repercutirá directamente en la situación del empleo en el país. Por otro lado, puesto que la competitividad es uno de los factores impor-

<sup>6</sup> Un mayor análisis se puede revisar en: Sánchez, J. y Páez, P. 2000.

tantes, el tema de la productividad requiere crucial atención sino se quiere competir bajando los costos de los recursos naturales y/o de los recursos humanos. La productividad (del trabajo) muestra, sin embargo, en los últimos años un deterioro, sobre todo en el sector moderno de la economía (Larrea y Sánchez, 2004); constituyéndose en un gran reto a resolver.

En suma, es evidente la persistente y cada vez más aguda debilidad del sistema económico para incorporar una oferta laboral creciente en el país, sobre todo por el incremento en la tasa de participación femenina, si consideramos el período 1998-2003 (estimaciones SIISE, 2005). Esta situación se explica, en parte, por el limitado desempeño económico del país en el largo plazo, en términos per cápita (Larrea y Sánchez, 2004), y por mecanismos de distribución pública y privada que han agudizado la inequidad. Pese al moderado crecimiento de los últimos años, posteriores a la crisis financiera, el ingreso per cápita del Ecuador sigue siendo uno de los más bajos de América Latina; la previsión del Banco Central del Ecuador para el año 2005 estima un PIB per cápita de 1.491 dólares constantes (base 2000), dos puntos superior al de 2004. Por otro lado, como se ha analizado en otros estudios (OIT, 2001; Larrea y Sánchez, 2004), el gran peso del crecimiento, particularmente de los últimos años, ha recaído en la dinámica de sectores intensivos en capital como el petrolero, y en las remesas de los emigrantes, de limitados efectos en el empleo. Finalmente, cabe destacar que las políticas económicas también tienen responsabilidad en esta preocupante estructura laboral. La mayor flexibilización del mercado laboral de cara a la apertura económica y las políticas que han privilegiado la estabilización macroeconómica a costa de una contracción de la economía son, en parte, corresponsables de esta situación. Así, la recuperación económica posterior a la crisis no ha sido suficiente para sobreponer varios de los problemas sociales de fondo.

En conclusión, son los problemas de empleo y de distribución los que no se han superado, ni siquiera con relación a los niveles pre-crisis; y, la pobreza, aunque afecta a menos hogares ecuatorianos, sigue siendo un fantasma real de cara a la gran vulnerabilidad de nuestra economía dolarizada. Más aún, existen problemas de discriminación social y económica a jóvenes, mujeres e indígenas, que no logran ser resueltos (SIISE, 2004). Todos estos elementos, entre otros, enmarcan la problemática particular y específica de la socioeconomía ecuatoriana, que ameritan respuesta. Los distintos gobiernos han generado varias iniciativas pero con resultados limitados.

*Respuestas de política limitadas*

Las distintas políticas y acciones de gobierno en el ámbito del desarrollo y de la política económica en el Ecuador contemporáneo dan cuenta del énfasis puesto en la estabilización económica, principalmente cambiaria y monetaria. Al mismo tiempo, evidencian el olvido de la activación de la producción y el empleo<sup>7</sup>. A la cuestión social, por otro lado, se la ha atendido separadamente, con una política retrotraída en la asistencia y en los rezagos de programas desarrollistas y/o sectoriales descoordinados y desintegrados entre sí.

Primeramente, cabe destacar que la asignación presupuestaria al gasto social en el país, pese a que ha mejorado en los últimos años, no ha dejado de ser una de las más bajas en términos de participación en el PIB y en crecimiento en América Latina; esa asignación encierra, además, serios problemas de eficiencia y equidad en su uso (Vos, 2003). Más aún, el peso del gasto social en acciones dirigidas a apoyar la inserción o reinserción productiva de la población es mínimo. Se actúa más en dirección a fortalecer las capacidades y contener el deterioro del recurso humano.

En el 2004, solo el Bono de Desarrollo Humano, BDH, captó casi el 12% del gasto social nominal. Si bien el gasto en educación y salud absorbe más del 74% del gasto social, explicado en parte por el gasto en sueldos de profesores y médicos que obviamente requieren estos sectores, el gasto en programas asistenciales es cada vez más alto (STFS-SIISE, 2004). Cabe reconocer que se está transitando desde una concepción de programas asistencialistas hacia programas de protección social, donde las transferencias monetarias buscan fortalecer las decisiones de participación en los sistemas de educación y salud de los hijos de la población vulnerable atendida por dichos programas. Las evaluaciones de los programas de transferencia monetaria como el bono solidario (León, Vos y Brborich, 2001), por otro lado, muestran impactos positivos en educación (matrícula escolar) de la población atendida; sin embargo, el impacto directo en disminución de la pobreza es limitado, excepto en el grupo de los más pobres (disminuye la brecha de pobreza).

---

7 Al respecto, para el caso del Ecuador se puede revisar los análisis de: Correa, R. 2004; y Larrea, C. y Sánchez, J. 2004.

Las reformas sectoriales en los campos de la educación y salud, de alto costo y endeudamiento para el país, que se iniciaron con fuerza en los años noventa no han dado los resultados deseados; muchos programas, más bien, han debilitado la institucionalidad pública permanente<sup>8</sup>. Por otra parte, en la medida en que la pobreza no solamente ocurre por insuficiencia en ingresos, derivada parcialmente de la falta de oportunidades de empleo, sino por falta de acceso a los servicios e infraestructura económica y social, se requieren medidas tendientes a fortalecer la oferta de esos servicios e infraestructura; promover mayor acceso a activos económicos, así como políticas económicas que promocionen la reactivación y el empleo.

La política de empleo, sin embargo, es uno de los grandes ausentes de la política pública ecuatoriana. Como un indicador, basta evaluar la situación presupuestal. El gasto total agregado de las instituciones directamente relacionadas con los temas de trabajo (Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos), hábitat (Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda) y bienestar social (Ministerio de Bienestar Social), en el 2004, fue apenas superior al monto asignado al BDH<sup>9</sup>.

Más allá de la práctica de la política pública, sin embargo, importa reconocer también que existen importantes estudios, ideas, planes y propuestas que conviene no olvidar a la hora de sugerir directrices<sup>10</sup>. Es importante incorporar, por ejemplo, los trabajos desarrollados sobre reactivación productiva y empleo que no encuentran las voluntades, ni el espacio institucional adecuado, pero que requieren urgente revista y aplicación<sup>11</sup>. No se trata de negar los importantes avances en los temas de protección social, atención a la población más vulnerable y las propuestas de manejo más eficiente y transparente del gasto; todos ellos necesarios y relevantes. Así, se debe reconocer que los problemas a confrontar no se asientan tanto en las propuestas, sino en la limitada capacidad de gestión de una institucionalidad pública débil y en la ausencia de voluntad política de quienes toman las decisiones<sup>12</sup>.

8 Al respecto se puede ver en: Larrea C. y Sánchez, J. 2002.

9 Ministerio de Economía y Finanzas, Presupuesto aprobado (2004) en Secretaría Técnica del Frente Social, 2004

10 Para un mayor análisis, ver Larrea y Sánchez, 2002.

11 Ver por ejemplo: Secretaría Técnica del Frente Social, 1996; Comisión Interministerial de Empleo-Comité Técnico Asesor de Empleo, 2000; Larrea C. y Sánchez, J. 2002.

12 Larrea C. y Sánchez, J. 2002.

A continuación, se definen unos lineamientos básicos en dirección a alcanzar una política más integral de atención a la cuestión social.

### **Esbozo de una propuesta para la discusión**

Es importante empezar aclarando que no existen modelos definitivos y completamente replicables, ni de una política económica integral e incluyente de la cuestión social, ni de una política social sectorial activa. Por otro lado, los problemas sociales más estructurales en el Ecuador están vinculados con una larga historia de acumulación capitalista excluyente, y no solo se remiten a los ciclos de la economía. En este sentido, la presente propuesta tiene dos consideraciones de partida: 1) la responsabilidad ineludible que tiene la sociedad ecuatoriana de pensar en lo más adecuado para su realidad en función del tipo de desarrollo que pretende alcanzar; y, 2) la complejidad de la problemática del desarrollo en el país no debe paralizar la capacidad propositiva de la sociedad y sus instituciones, aunque las propuestas, como la que aquí se plantea, sean meras aproximaciones.

Ya se ha argumentado que las políticas económicas neoliberales borran con el codo lo que las políticas sociales compensatorias hacen con la mano, rebasando la capacidad fiscal para la compensación. Aquí se busca sugerir lineamientos de política que aparecen lógicos frente a los problemas sociales considerados, tomando en cuenta no solo algunas experiencias internacionales en el tema, sino y sobre todo la trayectoria nacional (problemas y fortalezas).

En general, es urgente adoptar un enfoque más amplio de la política social, incluso desde la mirada sectorial. Es fundamental complementar coherentemente, por ejemplo, los esfuerzos de atención y aseguramiento universal de los servicios básicos de educación y salud, con aquellos de la protección social para la población más vulnerable, en tanto, continúen los problemas de alta vulnerabilidad en la economía y no existan mecanismos alternativos de soporte a esa población. Por otro lado, se deben integrar otras políticas que favorezcan la oferta de servicios e infraestructura económica y social, así como el acceso a activos económicos. Estas medidas sumadas a una política económica que promueva la producción y el empleo, permitirán que la población haga uso de sus capacidades humanas fortalecidas con mayor opción de inserción en el sistema económico. Se requiere, en esa di-

rección, una política deliberada y consistente y no solo una política social sino una política económica comprometida con tal fin.

Existen dos precondiciones importantes para impulsar la política pública en la dirección referida: el fortalecimiento de la institucionalidad y el aseguramiento de un mínimo de recursos para financiar dichas medidas.

En el tema institucional es particularmente clave reforzar la institucionalidad pública del Frente Social,<sup>13</sup> así como de su instancia de apoyo para la coordinación interinstitucional (Secretaría Técnica del Frente Social). Se requiere, por otro lado, contar con la voluntad política del más alto nivel (presidente y ministros) para planificar y actuar coordinadamente en la construcción de una política de desarrollo integral, con el reconocimiento de roles claros, sin superposiciones y medidas contrarias o inconsistentes.

En el tema de financiamiento, se requiere un esfuerzo por pensar en varias fuentes de recursos para la política pública, tanto en etapas de crecimiento como, sobre todo, en los ciclos recesivos de la economía, para evitar una crisis social que provenga de una agudización del desempleo. Para ello, ya se han trabajado algunas propuestas que merecen ser discutidas, como la conformación de un “Sistema de Fondos de Capitalización para la Estabilización y el Desarrollo”, que se discute en otro artículo de esta publicación (Páez, en este volumen).

La coyuntura actual nos brinda una oportunidad importante para canalizar apropiadamente los recursos de la venta del petróleo estatal hacia la inversión social. Ya se han dado iniciativas importantes en esta dirección, tales como los cambios en la legislación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEI-REP) que moderan la obligatoriedad del uso de la mayor parte de estos recursos en el pago de la deuda pública. Resulta fundamental, sin embargo, normar adecuadamente su uso para prevenir el manejo discrecional y político del fondo, en tanto la ley deja varios cabos sueltos (Páez, en este volumen). Por otro lado, y luego de los problemas evidenciados en el caso de la empresa petrolera Occidental, así como las movilizaciones recientes de la provincia de Sucumbíos y Orellana, cabe una discusión más amplia sobre la política petrolera que reconsidere, entre otros, la participación estatal en las

13 El Frente Social incluye: Ministerio de Bienestar Social, Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y recientemente se incorporó el Ministerio de Economía.

exportaciones petroleras, una regulación más adecuada de la inversión extranjera en el sector, con un mejor control y aplicación de estándares ambientales y sociales que protejan y apoyen a las comunidades locales afectadas por ese tipo de actividades.

Más aún, y en virtud de las restricciones en las finanzas públicas, es importante movilizar para el desarrollo, a más de los recursos públicos, los recursos privados, incluyendo el capital social; lo que requiere impulsar un entorno más adecuado para la inversión productiva rentable y eficiente, que dé opciones al uso del ahorro local, el cual es significativo pero se diluye en actividades especulativas, en la inacción o en el exterior. La necesaria convocatoria a una participación corresponsable de la sociedad en el desarrollo es clave en este proceso; pero, para ello es importante dar señales claras de confianza y voluntad política para hacer cambios responsables.

Otra gran fuente de ingresos para el país son las remesas, producto del esfuerzo logrado en el exterior por la población paradójicamente excluida de la economía nacional. Si bien estos son recursos privados, es importante considerar su potencialidad para fortalecer de mejor manera el desarrollo de muchas familias en el país. La realidad de las distintas localidades con alta migración revela que las remesas no han logrado articularse a los condicionantes endógenos del desarrollo; esto ocurre porque las remesas atienden principalmente las necesidades básicas de las familias receptoras, pero también porque no existe un entorno apropiado que favorezca la inversión. Así, es importante, como en el caso anterior, dar señales de confianza y voluntad política para favorecer ese entorno de mayor seguridad para la inversión.

En relación con el contenido mismo de las políticas, pese al triste desempeño de la economía ecuatoriana, antes descrito, con una alta vulnerabilidad a los choques externos bajo la dolarización y a los retos competitivos de la globalización, existen algunas estrategias que pueden considerarse para consolidar una política proactiva de reactivación económica incluyente. En esta dirección, la promoción del empleo juega un rol clave como articulador de lo social y lo económico.

En referencia a la política macroeconómica cabe definir, como objetivos específicos importantes, la reactivación incluyente de la economía y el fomento a la competitividad. Ambos objetivos deben ser coherentemente considerados y complementados si se quiere lograr una adecuada goberna-

bilidad que permita impulsar una propuesta de desarrollo. Para lograrlo, existen, al menos, dos instrumentos de política clave bajo el régimen dolarizado y de apertura: la política fiscal y la política sectorial. La política comercial, por su parte, no debe ser un dato dado, y se deben definir claramente los objetivos de interés nacional en negociaciones tan importantes como las del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. La búsqueda de efectos positivos del comercio en la eficiencia productiva y en la captación de nuevos mercados, no debe ocurrir al costo de debilitar la producción nacional y el empleo. De lo contrario, un aparente vínculo con la globalización económica podría marcar, en realidad, una mayor exclusión, más grave aún por su carácter irreversible. Tampoco se trata de proteger una producción nacional ineficiente, sino renegociar la inserción internacional desde una posición soberana y con objetivos claros.

Por otra parte, y a fin de favorecer los retos competitivos de la economía internacional, es clave mejorar la productividad sin afectar la calidad del trabajo y el empleo. En esta dirección, estrategias de capacitación laboral y un sistema de vínculos entre los aumentos de productividad y la calidad del empleo son altamente deseables. La OIT ha sugerido iniciativas al respecto, tales como la creación de un sistema adecuado de incentivos que, por ejemplo, vincule los ajustes salariales a aumentos en productividad y a la inflación esperada (OIT, 2001).

La política sectorial, a su vez, cumple un rol importante en aras de un desarrollo incluyente. En este sentido, deben considerarse sectores de actividad pública y privada intensivos en empleo, con efectos importantes en los ingresos de amplios grupos poblacionales; tales como los sectores de turismo, vivienda y agricultura, y varias actividades de bienes transables no agrícolas, que incluyan valor agregado; y, en el sector público, la inversión en infraestructura. Al respecto, ya se ha esbozado propuestas que consideren políticas crediticias, políticas de capacitación, políticas de acceso a información, tecnología y servicios públicos de calidad, entre otros, en los sectores referidos (Larrea y Sánchez, 2004). No se trata de inventar estrategias que ya han ido madurando en distintos espacios institucionales, sino de mejorarlas, reprocesarlas y articularlas con voluntad política. Finalmente, es deseable dentro de estos sectores, por un lado, identificar emprendimientos que se puedan sostener en el tiempo, que ayuden a reducir la presión fiscal, y, por otro lado, considerar, desde una perspectiva de empleo, no sólo a las

empresas grandes sino a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como a las cooperativas y asociaciones comunitarias, que son las que capturan gran parte del empleo privado en el país.

Existen también varias iniciativas sobre políticas activas de empleo que consideran la experiencia de otros países, las cuales deben ser atendidas y reacondicionadas a la coyuntura (Sánchez, 2003a; Larrea y Sánchez, 2004). Entre estas iniciativas se incluyen programas de apoyo a las microfinanzas, apoyo a la capacitación, la promoción de la micro y pequeña empresa, la optimización del impacto de la inversión y el gasto público en el empleo, con programas como las compras estatales a micro, pequeñas y medianas empresas, la canalización productiva de las remesas de divisas, entre otros.

Las medidas redistributivas también son importantes, a más de los programas sociales, tales como una reforma tributaria progresiva y una reforma presupuestaria que asegure la inversión social y compense la inequidad. Se debe estar consciente, sin embargo, que mientras no se cambie la política macroeconómica que exacerba la exclusión, ninguna política redistributiva será efectiva.

En el marco de la descentralización y de los avances en el tema de propiciar el desarrollo local, se debe rescatar críticamente la experiencia de varios programas públicos (Programa de Desarrollo Local Sostenible –PRO-LOCAL–; el Proyecto de Desarrollo Integral –PRODEIN–, entre otros). Existen también importantes propuestas para una política social urbana que conviene considerar en el ámbito más local y en su relación con la política macro (Coraggio, 2000). Además, es clave considerar el territorio en el diseño y gestión de cualquier política emprendida.

Por otra parte, se debe reconocer que condiciones de exclusión relacionadas con la identidad étnica, género, edad, ubicación geográfica, son determinantes de la predisposición a sufrir condiciones de pobreza en el Ecuador (Sánchez, 2004). Es tarea del Estado velar porque la diversidad social no se convierta en condición de exclusión y que toda la población tenga la oportunidad de acceder a mecanismos de movilidad social. En esta dirección, se han dado avances importantes en los años noventa, en términos de un marco jurídico e institucional de soporte. Las acciones de política, sin embargo, siguen en ciernes y deben ser trabajadas.

En el campo de la política social sectorial es importante, en primer lugar, considerar que las políticas de protección social son compatibles y, más aún,

complementarias de las políticas de atención universal de servicios básicos de salud y educación. Para ello, se requiere coordinar adecuadamente los roles de cada política y otorgar pesos adecuados de importancia a cada una, con contrapartidas presupuestarias específicas en función de dichos roles.

El acceso a la salud y a la educación básica, a más de un derecho necesario, es clave en la línea del fortalecimiento de las capacidades de la población. Existe ya un marco jurídico favorable en estas dos áreas y varios intentos de reforma que no han dado los mejores resultados, los cuales deben ser necesariamente revisados. Así, el problema no es tanto el marco jurídico, ni la capacidad propositiva, cuanto la implementación de las reformas y el mejoramiento en la asignación de recursos para la educación y salud y su uso efectivo y eficiente. Es fundamental, además, fortalecer la coordinación entre los principales prestadores de servicios de salud para racionalizar el gasto y ampliar las coberturas. En el campo educativo se debe enfrentar los problemas de gobernabilidad para poder avanzar en las reformas. Se debe recordar que la atención a la educación e investigación es clave en esta fase del capitalismo, centrada en el conocimiento y la información y demandante de alta competitividad.

Por otra parte, la discusión y búsqueda de consensos sobre la estrategia y recursos necesarios para cumplir con objetivos como la reducción de la pobreza, el hambre, etc., que se constituyen en compromisos firmados por el país en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio promovido por las Naciones Unidas, deben estar enmarcados en la definición de una política socioeconómica de Estado, que pondere adecuadamente dicha estrategia.

Finalmente, y en la línea de fomentar la definición e implementación de la política socioeconómica, es importante institucionalizar ciertos espacios que consoliden dicha interacción. En este sentido, ya han surgido propuestas innovadoras que, sin embargo, requieren voluntad política para su ejecución.

En el seno del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se ha sugerido<sup>14</sup>, por ejemplo, la necesidad de crear una instancia cuyos objetivos serían: reforzar la capacidad del ministerio en la asignación del gasto social y ambiental; establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de los proyec-

14 Ver Larrea y Vásquez, 2005. Alternativas para la Inclusión de Aspectos Sociales y Ambientales en la Asignación Presupuestaria del MEF. Documento de trabajo. Quito.

tos y políticas sociales y, en general, del impacto social y ambiental del gasto público; y, por último, transparentar los criterios de asignación y distribución de los recursos públicos.

La propuesta todavía necesita ser depurada y operativizada a fin de contar con una instancia que tenga un rol claro y específico de complementariedad, fortalecimiento y no de competencia con las funciones del Frente Social. El aporte, sin embargo, es válido para iniciar la discusión y consolidar un espacio más adecuado en esta dirección. Se debe considerar que el MEF, *de facto*, toma decisiones de política social, en la medida en que decide los recortes presupuestarios de las propuestas institucionales que, generalmente, rebasan los recursos existentes en las arcas fiscales. Por tanto, es más adecuado que los criterios de recorte y priorización sean transparentes, claramente establecidos y respondan a una política de Estado. Por otra parte, la inversión y el gasto público movilizan cantidades sustanciales de recursos. En el 2002, el gasto en bienes, servicios y ejecución de obras llegó a 2.500 millones de dólares, el equivalente de un décimo del PIB (Sánchez, 2003b). El uso de estos recursos tiene un impacto en la economía que varía según se trate de consumo o inversión. Es potestad de un Estado responsable con el desarrollo social, fomentar un tipo de uso de los recursos públicos que genere el mayor efecto en la socioeconomía del país. Al respecto, existen algunas propuestas, surgidas en el seno de organismos internacionales de cooperación, como la OIT; que se han adaptado a la realidad del sector público y su marco jurídico y que merecen particular consideración, pues son propuestas de rápida implementación y amplios efectos en el corto plazo (Sánchez, 2003a). Finalmente, es urgente incorporar los criterios y objetivos sociales buscados en la calificación de los proyectos y propuestas del sector público y darles un peso para la asignación de recursos.

En suma, la profundidad y persistencia de los problemas sociales del país, que comprometen incluso las condiciones de reproducción económica del sistema y debilitan la gobernabilidad, requieren políticas más integrales de Estado y una activa participación y capacidad innovadora de la sociedad comprometida con su propio desarrollo. El efecto combinado de lineamientos e iniciativas de política pública, en la dirección aquí advertida, puede alentar efectos distributivos del crecimiento económico y favorecer el desarrollo social de una manera más sostenible.

## Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (2005) *Informe Estadístico Mensual No. 1841*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- CEPAL (2001) *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas-CEPAL.
- Comisión Interministerial de Empleo-Comité Técnico Asesor de Empleo (2000) *Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local, 2001-2002*. Quito: MBS-CIME-CTAE
- Coraggio, J. L. (2000) *Política Social y economía del trabajo: alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Quito: Abya Yala/ILDIS-FES.
- Coraggio, J. L. et al. (2001) *Empleo y economía del trabajo en el Ecuador. Algunas propuestas para superar la crisis*. Serie Propuesta, Quito: Abya-Yala / ILDIS-FES.
- Correa, R. (2004) *La vulnerabilidad de la economía ecuatoriana: hacia una mejor política económica para la generación de empleo, reducción de la pobreza y desigualdad*. Quito: PNUD
- Daly, H. (1979) "Entropy, Growth, and the Political Economy of Scarcity" en Kerry Smith ed. *Scarcity and Growth Reconsidered*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Figueroa, A. (1993) *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- \_\_\_\_\_ (2003) *La sociedad Sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Pontificia Universidad Católica-Fondo de Cultura Económica
- Haddad, L. et al. (2002) "Reducing child undernutrition: how far does income growth take us?" Discussion Paper 137. International Food Policy Research Institute. En <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp137.pdf>
- Larrea, C. y Sánchez, J. (2002) *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador: perspectivas para el desarrollo humano sostenible*. Quito: PNUD
- Larrea, C. y Vásconez, A. (2005) Alternativas para la Inclusión de Aspectos Sociales y Ambientales en la Asignación Presupuestaria del MEF. Documento de Trabajo. Quito
- \_\_\_\_\_ (2004) Proyecto de apoyo en la elaboración del Plan de empleo para Ecuador: 2004-2006. Quito: OIT (documento no publicado).
- León, M., Vos, R. y Brborich, W. (2001) *¿Son efectivos los programas de*

- transferencias monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de impacto del bono solidario en el Ecuador.* La Haya: SIISE-STFS
- Morley, S. y Coady, D. (2003) *From social assistance to social development: targeted education subsidies in developing countries.* International Food Policy Research Institute. En <http://www.ifpri.org/pubs/cp/socialassist.htm.about>
- Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para las Américas (2001) *Empleo y protección social en Ecuador: Propuestas de la OIT.* Quito: OIT.
- Programa de Naciones Unidas, PNUD (1996) *Informe sobre Desarrollo Humano 1996.* Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Samaniego, P. y Brborich, W. (2005) "La pobreza en Ecuador a examen: ¿Vivimos mejor que antes?" *Revista Gestión*, 134. Quito: Multiplica.
- Sánchez, J. y Páez, P. (2000) "El reto del desarrollo social en una economía dolarizada." *Revista Gestión*, Noviembre, 2000. Quito: Multiplica
- Sánchez, J. (2003a) Estrategia de implementación del programa de compras estatales. Quito: CTAE. (documento de trabajo)
- \_\_\_\_\_ (2003b) "Las compras estatales y los pequeños productores", *Revista Rescate No. 12.* Quito: Comisión Cívica contra la Corrupción.
- \_\_\_\_\_ (2004) "Inequality and social disorder: reflexions in the Ecuadorian case" ponencia presentada en el Taller Inequality and Social Disorder, organizado por la Pontificia Universidad Católica de Perú y la Universidad de Oxford. Lima.
- Secretaría Técnica del Frente Social (1996) *Plan Nacional de Desarrollo Social 1996-2005.* Quito: STFS
- Secretaría Técnica del Frente Social (2004) *Políticas sociales para la reducción de la pobreza: Una acción del Frente Social del Ecuador 2003-2007.* Quito: Secretaría Técnica del Frente Social.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales, SIISE-Secretaría Técnica del Frente Social, STFS (2004) *Informe de Desarrollo Social 2004: Tendencias del desarrollo Social en el Ecuador 1990-2003.* Quito: SIISE-STFS
- Stiglitz, J. (1998) More instruments and broader goals: moving toward the post Washington Consensus. WIDER Annual Lectures No. 2. <http://www.wider.unu.edu/publicarions/publications.htm>
- Vos, R. (2003) *¿Quién se beneficia del gasto social en el Ecuador?.* Quito: SIISE-STFS



# **Crisis, estrategias de desarrollo y políticas económicas alternativas**

Carlos Larrea

## **Introducción**

La sociedad ecuatoriana ha sido afectada por un estancamiento económico prolongado desde 1982, acompañado por el deterioro social y la presión creciente sobre los recursos naturales. El alza sostenida de los precios de petróleo y otros elementos favorables en el contexto internacional reciente podrían permitir la superación de ciertos obstáculos para retomar el crecimiento y mejorar las condiciones de vida de manera sustentable. Sin embargo, bajo las circunstancias actuales, la capacidad de la economía para aprovechar la coyuntura internacional favorable es limitada, y se requieren cambios en las estrategias de desarrollo que ha seguido el país durante las últimas décadas.

Según la tesis principal de este artículo, las políticas ortodoxas de ajuste estructural y la dolarización han limitado las perspectivas para sobreponer tanto el estancamiento económico como el deterioro ambiental y social, y por el contrario, tienden a perpetuarlos en un círculo vicioso. Para superarlo, se requieren políticas económicas y sociales alternativas.

## **Economía, sociedad y medio ambiente desde 1982**

Una visión inicial de la evolución reciente de la economía ecuatoriana transmite una imagen optimista. En efecto, el PIB creció en 2004 al 6.9%, la tasa más alta en 15 años; los precios del petróleo han mantenido un ascenso continuo, alcanzando el record de 53 dólares por barril a inicios de agosto

de 2005; las remesas de los emigrantes continúan ascendiendo, aunque lentamente, y han llegado a 1.604 millones de dólares en 2004; la inflación finalmente ha bajado hasta niveles comparables a los internacionales, y la estabilidad resultante puede favorecer la inversión productiva.

Estos indicadores, si bien reflejan un ambiente externo altamente favorable, resultan engañosos si se los mira en aislamiento del contexto histórico. El ingreso por habitante se ha mantenido estacionario desde 1982, durante casi un cuarto de siglo, y el crecimiento de 2004 es principalmente resultado del aumento de la producción petrolera privada posterior a la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), mientras el producto no petrolero por habitante creció apenas un 0.3%, confirmando la tendencia al estancamiento en el largo plazo. El ingreso por habitante de 2004 (incluyendo el sector petrolero) fue semejante a su valor de 1997, y su crecimiento medio en el período 1981-2004 ha sido apenas del 0.1% anual (Larrea, 2004; Banco Central del Ecuador, 2005).

Si bien las remesas de los emigrantes, que aumentaron espectacularmente a partir de la crisis de 1998-1999, continúan ascendiendo en términos nominales, su valor real no ha cambiado de manera substancial en los últimos años, e incluso ha descendido en 2004. Sus aumentos en dólares corrientes se compensan en gran parte por la devaluación del dólar frente al euro. La nueva política migratoria europea ha detenido en gran parte la migración, y no es previsible un aumento significativo de las remesas en el futuro próximo.

La pobreza, que afectaba al 60% de la población nacional en 2003, se mantiene aún a niveles superiores a los de 1995 (56%), y la extrema pobreza ascendió del 20% al 33%, lo cual evidencia un costo social no revertido de la crisis de 1998 y 1999. El desempleo urbano, que descendió hasta el 8% a fines de 2002, luego de haber alcanzado el 17% durante la crisis, ha repuntado hasta el 11% en la actualidad y la desigualdad social ha aumentado a lo largo de los últimos años (Larrea, 2004).

Más grave aún es el panorama educacional. Las tasas de asistencia primaria han declinado entre 1990 y 2001 (del 89% al 86%), y en este último año apenas el 44% de los jóvenes en edad apropiada asistió a la secundaria, cifra semejante a la de 1990. Además, existen grandes diferencias regionales, sociales y de género en el acceso a la educación. Así, mientras el analfabetismo entre mayores de 15 años alcanzaba el 9% a nivel nacional en 2001,

la cifra llegaba al 17% en la sierra rural, al 22% entre la población indígena, y al 30% entre las mujeres indígenas. La calidad de la educación en el país se encuentra entre las más bajas de América Latina y los esfuerzos de reforma educativa han producido escasos resultados. De acuerdo a una evaluación reciente de la Universidad de Harvard, la calidad de la educación básica en el Ecuador es la peor entre 19 países de América Latina (Fretes-Civils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto, 2003:275). Según el propio Banco Mundial, a pesar de adecuados mecanismos de focalización, los proyectos de mejora en la calidad de la educación EB/PRODEC y PROMECEB beneficiaron solamente al 17% de los estudiantes rurales o de las áreas urbano-marginales (Beckerman y Solimano, 2002).

En el caso de la salud, una reciente evaluación del Banco Mundial concluye: “Pese a los recientes esfuerzos para promover la inversión y descentralización, el sector salud no ha resuelto sus problemas fundamentales. Estos esfuerzos fueron modestos, y la baja cobertura poblacional, la falta de acceso, y la mala calidad de los servicios prevalecen. ... Aproximadamente el 30% de la población carece todavía de servicios básicos de salud” (Fretes-Civils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto, 2003: 293). A más de su mala calidad e insuficiente monto, los servicios de salud pública no están focalizados hacia los más pobres, y benefician principalmente a estratos bajos y medios urbanos (Beckerman y Solimano, 2002:150).

La desnutrición crónica entre menores de 5 años es importante porque reduce de forma irreversible el potencial genético de los niños, mermando sus posibilidades futuras de aprovechamiento escolar y desempeño laboral. De esta forma, las oportunidades de los hogares pobres de superar su situación mediante el acceso a la educación se reducen, conformándose una “trampa de pobreza”. La desnutrición crónica afectaba en 1998 al 27% de los niños menores de cinco años en el Ecuador, llegando al 41% en la sierra rural y al 58% entre los pueblos indígenas (Larrea, Freire y Lutter, 2001). Información más reciente, de la encuesta ENDEMAIN (2004) muestra una reducción en la prevalencia nacional de la desnutrición, al 23%.

Desde una perspectiva más amplia, se encuentra un deterioro desde la década de los años 1990, y en particular después de 1995, en varias dimensiones sociales, como pobreza, indigencia, empleo y equidad social. En el campo educacional, el deterioro o estancamiento en las tasas de asistencia primaria y secundaria se balancea con avances modestos en escolaridad y ac-

ceso a la instrucción superior; se observan, en contraste, mejoras importantes en vivienda e infraestructura habitacional, que son en buena medida el resultado de políticas de descentralización y crédito a los gobiernos locales aplicados desde mediados de los años 1990.

Indicadores de salud como la esperanza de vida al nacer, la desnutrición y la mortalidad infantil muestran mejoras durante las últimas dos décadas, a pesar de la crisis económica. Estos avances, sin embargo, son casi universalmente distribuidos entre los países en desarrollo (con la notable excepción de la crisis de SIDA en África) y se producen en buena medida como resultado de la difusión internacional del progreso técnico en la medicina, y la reducción en las tasas de fecundidad.

Aunque existe información sobre pobreza urbana desde 1988, la calidad de las fuentes es deficiente, las estimaciones son discrepantes y prevalecen complejos problemas metodológicos. Los resultados más confiables muestran un deterioro a fines de los años 1980, seguido de un período de cambios coyunturales y estabilización hasta mediados de los años 1990, y los efectos no revertidos del deterioro asociado a la crisis de 1998-1999 (Jácome, Larrea y Vos, 1998; Larrea, 2004).

En síntesis, aunque se observa una mejora en variables vinculadas con los activos familiares (vivienda, infraestructura habitacional), ciertos indicadores de salud, y cambios ambivalentes en educación, las variables vinculadas con los flujos de recursos de los hogares (ingreso, consumo) y los medios para obtenerlos (empleo) y su distribución social, muestran un deterioro que se profundiza a partir de la crisis de 1998-1999. Es notable también un deterioro en la calidad de los servicios sociales básicos de educación, salud y seguridad social.

Al estancamiento económico y deterioro social se añade la creciente vulnerabilidad ambiental. El Ecuador es uno de los países con mayor biodiversidad del planeta, y posee condiciones edafológicas e hídricas altamente favorables para la agricultura en sus áreas cultivadas. Estos recursos, sin embargo, están sujetos a una creciente degradación que, en muchos casos, como la pérdida de la biodiversidad, tiene efectos irreversibles. La explotación petrolera, la apertura de vías en tierras cubiertas por bosques primarios y sin vocación agrícola en la Amazonía y Esmeraldas, la explotación maderera virtualmente no regulada, y la colonización resultante de las desigualdades sociales y la escasa generación de empleo, conducen a una acelerada defores-

tación, estimada por FAO en 189.000 hectáreas por año. La erosión de suelos en los páramos, y la pérdida de su capacidad de regulación de los ciclos hídricos son también problemas con graves efectos sociales y ambientales (Larrea, 2005). El predominio de monocultivos con uso intensivo de agroquímicos en productos de exportación (como el camarón, banano y flores) representa una amenaza latente a su sustentabilidad.

En síntesis, a pesar del contexto internacional altamente favorable debido, principalmente, a la elevación del precio del petróleo, el ingreso real por habitante de los ecuatorianos no ha superado el estancamiento prolongado, mientras que los costos sociales y ambientales de la crisis y las estrategias implementadas de desarrollo han sido altos.

### **Las raíces de la crisis**

El estancamiento económico prolongado tiene raíces profundas. América Latina en su conjunto muestra un comportamiento similar, evidenciando el fracaso de las políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones para restablecer el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida. A pesar del crecimiento significativo de los volúmenes exportados, el sector externo no ha arrastrado en su expansión al resto de la economía en la región. Son pocos los países latinoamericanos que han escapado del estancamiento, como Costa Rica, Uruguay y Chile. Todos ellos se caracterizan por elevadas inversiones en capital humano, distribuciones del ingreso menos concentradas y sistemas políticos más incluyentes, estables y participativos.

En contraste, la situación ecuatoriana presenta rasgos preocupantes, aún en el deslustrado contexto latinoamericano. La capacidad adquisitiva por habitante de las exportaciones ecuatorianas ha mostrado no solamente un crecimiento lento (0.9% anual entre 1982 y 2003), sino una considerable inestabilidad ante caídas en el precio del petróleo como la de 1998, desastres naturales como el fenómeno de El Niño en 1983 y 1998 y plagas como la del camarón desde 1999.

La vulnerabilidad del sector externo es alta, tomando en cuenta que los productos primarios representaban en 2003 el 89% de las exportaciones (CEPAL, 2004), y que éstas están conformadas por un grupo muy reducido de bienes, principalmente petróleo, banano, café, cacao, camarón y flores.

El bajo dinamismo y la escasa diversificación del sector externo se explican en buena medida por la limitada competitividad del país en el actual contexto internacional. El Ecuador se encontraba relativamente bien posicionado respecto a las ventajas comparativas tradicionales que permitieron la vinculación histórica latinoamericana al mercado mundial. Tanto su amplia disponibilidad de mano de obra barata no calificada como su abundancia en recursos naturales favorecieron los auges exportadores del cacao (1860-1920), el banano (1948-1965) y el petróleo (1972-1982). Sin embargo, estas ventajas tradicionales han perdido importancia en el nuevo escenario internacional, caracterizado por la globalización, el acelerado cambio tecnológico, y la apertura comercial. Las nuevas tecnologías emplean más intensivamente el conocimiento, requieren menos mano de obra no calificada, y usan menos energía y materias primas. El cambio tecnológico se ha propagado inclusive para productos tradicionales de exportación como el banano, reemplazando mano de obra no calificada por trabajadores especializados.

En este nuevo contexto, adquieren importancia otros factores, como la educación, la salud y la capacidad de investigación e innovación en ciencia y tecnología, el desarrollo institucional, la transparencia de entidades públicas y privadas, la disponibilidad de infraestructura y comunicaciones, y la estabilidad política.

Tradicionalmente la disponibilidad de reservas minerales (no renovables) ha favorecido la expansión del sector primario exportador (cobre en Chile, estaño en Bolivia, petróleo en Venezuela y Ecuador). En la actualidad adquieren importancia estratégica otros factores, como la preservación de la biodiversidad y la conservación de las fuentes de agua. En el contexto actual de extinción masiva de especies, la biodiversidad representa un recurso estratégico para las futuras generaciones, así como la disponibilidad de agua y suelos aptos para la agricultura, cuya escasez futura ha sido mencionada en varios estudios prospectivos (Brown, 2004).

El Ecuador ha mantenido tradicionalmente una estructura social excluyente, con grandes desigualdades regionales, étnicas, sociales y de género. Este contexto, inicialmente funcional para el mantenimiento de mano de obra abundante y barata, ha conducido a un débil desarrollo institucional, acompañado por altos niveles de conflictividad social e inestabilidad política. El desarrollo social ha sido también limitado, llevando al retraso en aspectos claves como la educación, nutrición, salud y la capacidad de investi-

gación en ciencia y tecnología. De esta forma, las deficiencias educativas, las grandes desigualdades sociales y la debilidad institucional y política han impedido la innovación y diversificación de la economía, confinando al país en su rol tradicional, de escaso dinamismo y relevancia internacional.

Únicamente durante el *boom* petrolero se alcanzaron mejoras importantes en educación y salud. Sin embargo, cuando la crisis de la deuda condujo a un estrangulamiento crónico en el gasto público, la inversión social inició su prolongada declinación hasta el presente. La caída ha sido tan pronunciada que, en términos reales por persona, el gasto público social de 2001 alcanzó menos de la mitad de su valor en 1981. La investigación en ciencia y tecnología en el Ecuador es una de las más bajas de América Latina y en el caso del sector agropecuario se mantiene a niveles comparables con países africanos (World Bank, 2004).

Las políticas de ajuste, la deuda externa y la crisis han erosionado la inversión en capital humano de forma que el país ha perdido posiciones en el contexto internacional, refugiándose en su rol tradicional de abastecedor de productos primarios poco diversificados. En la actualidad el Ecuador es uno de los países latinoamericanos con mayor proporción de productos primarios en sus exportaciones (CEPAL, 2004). Son ampliamente conocidos los límites de estos productos tanto en su crecimiento como en su aporte al desarrollo social. La demanda internacional de bienes como el banano, café y cacao tiende a saturarse, sus precios mantienen una tendencia inestable y declinante, y los salarios bajos que permiten la competitividad internacional atentan contra el desarrollo social. Además de su vulnerabilidad ante fluctuaciones en el mercado internacional o plagas, la expansión de exportaciones primarias tiene un elevado impacto ambiental, como en los casos del petróleo, el camarón y las flores. En estos casos, los costos ambientales se han asociado a la deforestación, pérdida de biodiversidad, tala de manglares, y altos costos a la salud humana derivados del empleo de agroquímicos y otros contaminantes.

Algunos de los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural implementadas durante los últimos años son los siguientes:

- El pago de la deuda ha adquirido una elevada prioridad en el gasto público, alcanzando el 38% del gasto total entre 1995 y 2004. Pese a este

enorme esfuerzo (19.467 millones de dólares, valor superior al monto actual de la deuda externa), la deuda pública (externa e interna) ha continuado creciendo y su servicio origina un crónico déficit en las finanzas estatales y una penuria fiscal que obstruye las perspectivas de inversión social y productiva.

- La inversión social no solamente se encuentra entre las más bajas de América Latina, sino que tiene problemas en su propia concepción residual y asistencialista. Se ha asumido que el mercado asigna óptimamente recursos, y que la pobreza es un problema individual, que requiere un apoyo estatal focalizado o transitorio, que no debe interferir con las leyes del mercado (Barba, 2004). De esta forma las políticas sociales han abandonado en gran medida la inspiración universalista y redistributiva. Además existen serias deficiencias en la calidad y efectividad de los servicios sociales, como educación, salud y seguridad social. Por ejemplo, según el último censo, apenas el 23% de los trabajadores estaba afiliado al seguro social en 2001.
- Desde mediados de los años 1990, el Estado abandonó las políticas agrarias de apoyo al campesinado y a los pequeños productores, e impulsó una nueva política basada en la privatización de los servicios, el abandono de la reforma agraria y el debilitamiento de los programas de desarrollo rural, asumiendo que los mecanismos de mercado conducirán a mejorar las condiciones de vida de los pobres. Como resultado, la reducida ayuda estatal que recibieron los campesinos virtualmente ha desaparecido, y la extrema pobreza rural ha crecido.
- Las reformas en la legislación financiera, introducidas también a mediados de 1990, limitaron el control estatal sobre el sistema bancario, facilitaron los préstamos ligados y otras prácticas inescrupulosas por parte de ciertos bancos, y precipitaron la crisis financiera de 1999, cuyas consecuencias sobre la economía nacional aún perduran.
- Las reformas en la legislación petrolera han limitado la capacidad de inversión de Petroecuador, impidiendo a esta empresa mantener adecuadamente los campos nacionales de crudos livianos, que conforman la

mayor reserva petrolera del Estado. Se ha promovido al mismo tiempo la progresiva transferencia de la producción petrolera a empresas privadas, pese a la reducida participación estatal, la resistencia indígena y los elevados impactos ambientales (OCP, nuevos campos en zonas intangibles y áreas protegidas).

- Las políticas energéticas aplicadas durante los años 1990 favorecieron la instalación de plantas térmicas privadas, ineficientes y con elevado impacto ambiental, mientras que se paralizó la construcción de plantas hidroeléctricas y la exploración de otras fuentes de energía renovable. Como resultado, persiste un déficit pronunciado en la generación eléctrica, los costos son substancialmente mayores que los de países vecinos, y se desperdicia petróleo para generar electricidad.

El colapso bancario de 1999 fue parcialmente el resultado de la vulnerabilidad del país ante la crisis asiática de 1997, y la posterior caída de los precios del petróleo. El descalabro financiero y el temor a la hiperinflación condujeron a la dolarización. La inflación posterior ha generado nuevos desequilibrios, como la sobre-valoración del tipo de cambio real, que hace a las exportaciones ecuatorianas demasiado caras y abarata las importaciones. En este contexto el país se torna menos competitivo, y las posibilidades de compensar estas desventajas aumentando la productividad (única vía posible en el actual contexto monetario) se ven limitadas por la falta de crédito productivo, las altas tasas de interés real, y las deficiencias en capital humano. El crédito se ha restringido a las grandes empresas y a corporaciones con acceso a mercados financieros internacionales, y la falta de personal calificado, agravada por la migración internacional reciente, dificulta la innovación. Pesan también la crónica inestabilidad política, la conflictividad social y la débil institucionalidad. Varios indicadores internacionales de competitividad ubican al Ecuador en las últimas posiciones entre los países latinoamericanos (Larrea, 2004).

Aunque la producción petrolera ha alcanzado niveles sin precedentes (529.000 barriles diarios), el beneficio del país es limitado. Mientras la producción estatal de crudos livianos ha caído desde 1993, debido a la limitada reinversión de Petroecuador en recuperación secundaria y terciaria en campos antiguos, la producción privada, con una participación del Estado

en las utilidades que fluctúa alrededor del 20%, ha crecido hasta alcanzar aproximadamente el 60% de las exportaciones totales. Además, una parte importante de la producción estatal se destina al consumo interno, que además requiere la importación de derivados a precios elevados.

El resultado es una limitada y declinante participación pública en el excedente petrolero. Como la mayor parte de los recursos petroleros se han destinado al pago de la deuda pública externa e interna, el impacto de la nueva bonanza petrolera en la economía nacional ha sido mínimo. La disponibilidad futura de reservas petroleras es limitada (aproximadamente 4.600 millones de barriles), y se estima que el país pueda continuar exportando petróleo por no más de dos décadas. En otras palabras, debido a las limitadas reservas y el alto costo ambiental, el petróleo no puede ser el pilar de una estrategia de desarrollo sustentable.

En síntesis, factores como el débil desarrollo del capital humano, la persistencia de elevadas desigualdades sociales, étnicas, regionales y de género, la escasa institucionalidad, la falta de estabilidad política, la crónica conflictividad social, configuran un escenario que ha impedido el crecimiento y la redistribución, confinando al país en su rol tradicional de proveedor de productos primarios poco diversificados, afectados por la inestabilidad crónica, los precios bajos y el lento crecimiento. Las políticas de ajuste y privatización han debilitado al Estado, han aumentado la inestabilidad social y política, y han ampliado la brecha respecto al capital humano. La dolarización genera nuevos límites a la diversificación de la economía, y tanto la crónica escasez de crédito productivo como la escasa calificación laboral obstruyen las opciones para aumentar la productividad.

De esta forma, la capacidad de la sociedad ecuatoriana para aprovechar las condiciones favorables en el mercado petrolero es limitada. Es necesario superar los obstáculos estructurales que mantienen al país en un círculo vicioso de estancamiento económico, deterioro ambiental y social, y crisis política.

### **Políticas alternativas**

La persistencia de una pobreza masiva, con alta desigualdad social y baja dotación de capital humano, conduce a la perpetuación del estancamiento eco-

nómico y a la escasa diversificación del sector externo, que se concentra en productos primarios tradicionales. En este contexto socio-económico, de alta conflictividad social, la inestabilidad política y la falta de legitimidad e institucionalidad en el Estado se convierten en problemas crónicos. La debilidad de las políticas sociales refuerza la desigualdad y la exclusión, generando un círculo vicioso que se ha profundizado durante los últimos lustros. El deterioro se profundiza por el uso no sustentable de los recursos naturales.

La vulnerabilidad a crisis financieras, inestabilidad en los mercados internacionales de productos primarios y desastres naturales ha contribuido a la crisis de 1999, cuya superación condujo a medidas extremas como la dolarización, que en el contexto actual añade mayor rigidez a las políticas públicas y afecta negativamente la competitividad internacional, limitando las opciones de romper el círculo vicioso en el marco de las estrategias vigentes de inspiración neo-liberal.

La superación del círculo vicioso requiere de políticas económicas y sociales alternativas. Es indispensable el fortalecimiento simultáneo de la institucionalidad y legitimidad del Estado y de las políticas sociales, con un enfoque que, superando los límites de las estrategias ortodoxas, promueva la generación de empleo productivo y fortalezca la formación de capital humano, consolidando la inversión social en educación, ciencia y tecnología, nutrición y salud.

Existen elementos en el actual contexto internacional que pueden ser aprovechados para lograr el impulso inicial hacia la superación del círculo vicioso. En particular, tanto la elevación de los precios del petróleo como la emergencia de gobiernos latinoamericanos (Brasil, Argentina, Venezuela) que han buscado políticas económicas y sociales alternativas al neo-liberalismo, configuran un escenario relativamente favorable.

Varios estudios especializados sugieren que, a diferencia de otros episodios similares en los últimos años, el alza actual en los precios del petróleo responde principalmente a un crecimiento acelerado de la demanda internacional, con posibilidades limitadas de incrementar la producción internacional en el mediano plazo, ya que ésta se encuentra por primera vez muy cerca de la capacidad instalada mundial, y la incorporación futura de nuevas reservas de magnitud es improbable. En este escenario pueden esperarse precios elevados en el mercado petrolero internacional sostenidos en el corto y mediano plazo, aún si la volatilidad política del Medio Oriente se

reduce (Deffeyes, 2001; Bartsch y Müller, 2000; OPEC, 2004; Le Monde Diplomatique, 2005).

Los requisitos para una opción política alternativa son la superación de la rígida condicionalidad impuesta por el FMI, el fortalecimiento de las finanzas públicas que haga posible un incremento consistente en el gasto social y una reorientación de sus prioridades, y la consolidación de la participación estatal en el excedente petrolero.

Algunos cambios indispensables en este sentido son:

- Reducir la elevada prioridad que ha recibido el pago de la deuda externa en las políticas fiscales, incrementando, al mismo tiempo, la participación social en el gasto público. La reforma al FEIREP recientemente implementada representa un avance fundamental en esta dirección. La venta de bonos ecuatorianos a Venezuela habría posibilitado superar la rígida condicionalidad del FMI, y buscar con mayor soberanía vías alternativas para aliviar el peso de la deuda.
- Aumentar la participación nacional en el excedente petrolero, fortaleciendo a Petroecuador, y renegociar en condiciones más favorables la participación nacional en la actividad petrolera de las empresas privadas. La posibilidad de refinar petróleo ecuatoriano en Venezuela es una oportunidad estratégica en esta línea. Petroecuador posee el 74 % de las reservas probadas del país, de las cuales la mayoría corresponde a crudos livianos de alta calidad. La explotación de estas reservas tiene un menor impacto ambiental, ya que se realizaría dentro de los campos actualmente en explotación, sin una ampliación substancial del área petrolera. Además el Estado apropiaría la gran mayoría del excedente. La explotación privada de crudos pesados en nuevos campos, por el contrario, conlleva una deforestación significativa, tiene costos superiores y beneficia limitadamente al Estado y al país. En estas condiciones es preciso evaluar los costos y beneficios nacionales de la extracción de petróleo por las empresas privadas, tomando en cuenta su elevado impacto ambiental y social, y la pérdida irreversible de la biodiversidad.

- Aumentar significativamente la inversión social en educación, ciencia y tecnología, nutrición y salud, cambiando la orientación asistencialista y residual de las actuales políticas sociales. Las políticas alternativas de desarrollo del capital y de las potencialidades humanas se proponen, en primer lugar, consolidar el acceso universal a una educación dignificante, que promueva la creatividad y participación, respetando y fomentando la diversidad cultural y étnica del país, y preparando los recursos humanos para enfrentar adecuadamente los retos del desarrollo científico y tecnológico del futuro. Adicionalmente, se promueve un sistema de capacitación laboral que fortalezca el empleo productivo, prevenga el desempleo y democratice el acceso al conocimiento técnico entre los trabajadores; por último, se plantea la consolidación de un acceso universal a servicios primarios de salud y protección social, reduciendo la inequidad existente en este campo y protegiendo, de manera especial, a los grupos más vulnerables de la población, como los niños y niñas. En este campo adquieren fundamental importancia las políticas nutricionales dirigidas a menores de cinco años, que permitan garantizar su adecuado crecimiento cerebral y neuronal, superando los efectos negativos de la desnutrición crónica, que limita irreversiblemente su futuro.
- Promover la generación de empleo productivo como un eje central de las políticas de Estado en el mediano plazo, con apoyo a las empresas medianas y pequeñas. La política de promoción de empleo productivo se basa en el apoyo integral a sistemas socialmente eficientes y económicamente sostenibles, a partir de la articulación de micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones económicas cooperativas y comunitarias. Sus instrumentos básicos son la provisión de crédito, capacitación, asistencia técnica, información e investigación en ciencia y tecnología para fortalecer este sector. Esta estrategia está concebida como un marco de acción transversal, integrador y estructurante del conjunto de las políticas sociales y económicas en el corto y mediano plazo, y no meramente como una política sectorial junto a otras políticas sociales.
- Promover la equidad social como una prioridad en las políticas de Estado. Una dimensión importante de la desigualdad es la brecha rural-urbana. Es indispensable definir políticas agrarias alternativas no sólo am-

pliando las oportunidades de acceso a los activos productivos (tierra, crédito y asistencia técnica) a los sectores populares y mejorando su calidad, mediante programas de riego, conservación y recuperación de suelos, control de la erosión, etc.; sino, también, fomentando su capacidad productiva mediante programas de asistencia técnica, capacitación y educación.

- Las desigualdades regionales pueden reducirse profundizando el proceso de descentralización y transferencia de competencias y recursos a los gobiernos locales. Este proceso debe transferir prioritariamente recursos a los cantones y parroquias más pobres y con mayor capacidad de gestión.
- La tercera dimensión de la inequidad social en el Ecuador es la discriminación étnica contra los indígenas y afrodescendientes. Estos grupos deben recibir prioritariamente servicios sociales de educación, nutrición y salud en un marco de respeto y promoción de sus culturas. Además, se debe fomentar la construcción de infraestructura productiva (riego, conservación de suelos, caminos vecinales) y social (agua, alcantarillado, escuelas y centros de salud) en áreas indígenas y afroecuatorianas, promoviendo al mismo tiempo la redistribución de la tierra y el acceso equitativo al agua.
- Las políticas sociales deben integrar un enfoque de género, que reduzca la inequidad en contra de la mujer, que se manifiesta en los campos de educación, empleo, mercado laboral, participación social y política, y también en la esfera doméstica.
- Definir una política nacional de largo plazo hacia la sustentabilidad, que detenga la deforestación, conduzca efectivamente a la preservación de la biodiversidad, y promueva el uso sustentable y equitativo de la tierra cultivable y el agua, ampliando las oportunidades para los campesinos y pequeños productores rurales. Es fundamental avanzar a una nueva estrategia de desarrollo basada en el uso sustentable de los recursos naturales, la preservación de la biodiversidad y de recursos estratégicos como la fertilidad de los suelos y el agua. Las actividades económicas de mayor impacto ambiental, como la extracción maderera y petrolera, de-

ben ser severamente reguladas hasta alcanzar la eliminación de la deforestación. Al mismo tiempo debe promoverse actividades como el ecoturismo y el turismo comunitario, que progresivamente creen nuevas ventajas comparativas internacionales basadas en el manejo sustentable de los recursos naturales.

Algunos de estos objetivos conformaron la gestión alternativa del ex – ministro Rafael Correa, y su reciente renuncia ensombrece las limitadas expectativas de cambio. Solamente la superación de las políticas de inspiración neoliberal que han prevalecido en las últimas décadas sembrará las bases para el desarrollo humano y sustentable en el país.

### **Bibliografía**

- Banco Central del Ecuador (2005). *Información Estadística Mensual*. Julio. (www.bce.fin.ec).
- Barba, Carlos (2004). “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada”. Buenos Aires: CLACSO. Documento no publicado.
- Bartsch, Ulrich; Müller, Benito (2000). *Fossil fuels in a changing climate*. Oxford: Oxford University Press.
- Beckerman, Paul; Solimano, Andrés (Eds) (2002). *Crisis and dollarization in Ecuador*. Washington: World Bank.
- Brown, Lester (2004). *Salvar el planeta, Plan B: Ecología para un mundo en peligro*. Barcelona: Paidós.
- CEPAL (2004). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Deffeyes, Kenneth (2001). *Gubert's peek: The impending world oil shortage*. Princeton: Princeton University Press.
- Frete-Civils, Vivente; Giugale, Marcelo; López-Calix, Roberto (2003). *Ecuador: an economic and social agenda for the new millenium*. Washington: World Bank.
- Jácome, Luis; Larrea, Carlos; Vos, Rob (1998). “Políticas macroeconómicas, distribución y pobreza en el Ecuador.” En: Enrique Ganuza, Lance Tay-

- lor y Samuel Morley (eds.) *Política macroeconómica y pobreza en América Latina*. Madrid: PNUD-CEPAL, BID. (Editado también por CORDES, Documento de Trabajo N.7. 1998).
- Larrea, Carlos; Freire, Wilma; Lutter, Chessa (2001). *Equidad desde el principio: La situación nutricional de los niños ecuatorianos*. Washington: PAHO-MBS.
- Larrea, Carlos (2004). *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Larrea, Carlos (2005). *Naturaleza, economía y sociedad en el Ecuador: Una visión histórica*. Quito: Ecociencia-FLACSO-CEN (en prensa).
- Le Monde Diplomatique (2005). Crisis energética ¿Un Mundo sin petróleo? En busca de la energía solar. Santiago de Chile: Editorial Aún Creemos en los Sueños.
- OPEC (2004). *Annual Statistical Bulletin*. (www.opec.org).
- World Bank (2004). *A Strategy for rural development in Ecuador*. Washington: World Bank.

# Un sistema de fondos como instrumento de desarrollo

Pedro Páez<sup>1</sup>

## Introducción

Este corto ensayo pone a consideración del lector ciertos argumentos básicos acerca de la necesidad y la viabilidad de una reforma institucional que permita contar con un instrumento adecuado para construir y fortalecer consensos nacionales en torno a los objetivos estratégicos del desarrollo. La constitución de un Sistema de Fondos de Capitalización para la Estabilización y el Desarrollo es una condición necesaria aunque no suficiente para relanzar el crecimiento desde una perspectiva más democrática y sustentable<sup>2</sup>. De entre las muchas reformas necesarias, ésta podría convertirse en eje de un nuevo escenario social que abra el horizonte de posibilidades para las otras y que haga viable la reactivación económica y social, que se muestra huidiza incluso en coyunturas tan favorables como el actual boom petrolero<sup>3</sup>.

- 1 Las opiniones aquí vertidas son estrictamente personales y no comprometen a las instituciones con las que el autor está involucrado.
- 2 El PIB per cápita ha estado virtualmente estancado en el último cuarto de siglo (una caída del 0.5% durante los años ochenta y un leve crecimiento luego, pero con una desviación estándar de cerca del 3%), coincidiendo con la implementación de las políticas neoliberales, en un marco en el que el crecimiento petrolero es responsable de buena parte de ese crecimiento y de la definición de los “años buenos”. Este virtual juego de suma cero, con un pago creciente del servicio de la deuda interna y externa, ha generado una dinámica distributiva regresiva y extremadamente polarizada y un desfaldo de la fuerza de trabajo y del ambiente. En esas circunstancias, al obvio deterioro socioeconómico se suma una crisis política e institucional cada vez más profunda.
- 3 En pleno salto de los ingresos petroleros, Ecuador retrocedió 2 puestos con el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (del 80 al 82, entre 177 países), debido al desempeño de países como Costa

En el marco del avance *hacia una nueva arquitectura financiera*<sup>4</sup>, este nuevo instrumento permitiría al país ejercer ciertos niveles de soberanía económica -inclusive bajo dolarización-, permitiendo una orientación eficiente del ahorro doméstico tanto público como privado hacia los sectores considerados estratégicos dentro de un esquema de desarrollo sustentable. Se trata de un mecanismo basado en el funcionamiento del mercado y, de hecho, creador de mercados, que permitiría, eventualmente, la canalización masiva de recursos hacia segmentos claves de la economía, estructuralmente discriminados de los mercados de capitales, como las MIPYMES, por ejemplo, en condiciones de seguridad jurídica, transparencia y sustentabilidad.

En lo que sigue, primeramente se exponen los principales efectos de la incertidumbre sobre el desempeño del capitalismo y el carácter peculiar de las dinámicas cíclicas y recurrentes que la agudizan en las economías subdesarrolladas. Luego, concretando esa línea de preocupaciones, se adelantan algunas hipótesis respecto a la especificidad del capitalismo ecuatoriano, en particular, la articulación de formas productivas heterogéneas y la interacción de sus ciclos antes y después de la dolarización. Se intenta demostrar allí la importancia de ligar las tareas de prevención de crisis con las de fomento estratégico y sustentable del crecimiento.

Posteriormente, se argumenta sobre la necesidad de una nueva estrategia de desarrollo, en la cual, el diseño de una Nueva Arquitectura Financiera, NAF, es un instrumento crucial. Dentro de esa NAF, uno de los pilares centrales sería la construcción del sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo ya mencionado. Por último, se contrasta ese

---

Rica, Uruguay, Panamá, Colombia, que no fueron particularmente beneficiados por el precio del petróleo. No obstante hay un leve aumento de la esperanza de vida (de 74 a 74,3 años) que sin embargo es fruto de otro tipo de factores de largo plazo y del PIB en unidades de poder adquisitivo (de 3.364 dólares a 3.602 dólares), donde juega un papel muy importante la estabilidad de precios. Según la misma fuente, el 40,8 por ciento de la población sobrevive con dos dólares diarios y el 17,7 con un dólar. (Expreso, p. 6, El Comercio, p. B. 7, 8 sep. 2005). Aun cuando no se tienen datos nacionales, las estadísticas del SIISE muestran que entre 2002 y 2003, la pobreza urbana creció de 24.3 a 28.9 (para disminuir un poco en 2004 a 26.3%) y la brecha típica de los pobres con respecto a la canasta básica aumentó del 8.9 al 11.3%.

4 Se habla de una nueva arquitectura financiera en tanto se requiere una construcción global coherente y no meras reformas, un nuevo diseño institucional de conjunto que permita superar los problemas estructurales de los mercados financieros y principalmente, crear mercados allí donde faltan.

diseño con las experiencias ecuatorianas recientes del Fondo de Estabilización Petrolera, FEP, el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público, FEIREP y la ley de su reforma, y se evidencia que reformas viables en la coyuntura pueden sentar las bases de un sistema de fondos de capitalización que pueda perfeccionarse en el futuro y que combine de partida las tareas de modulación de los ciclos con las de la transformación estructural para el desarrollo sustentable.

Finalmente, a modo de conclusión, se resumen los principales argumentos y se remarca la necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera y que iniciar las reformas en el sentido correcto con el germen de un sistema de fondos como el propuesto, es un tarea impostergable para las fuerzas progresistas, evitando el riesgo de que una “chequera populista” termine festinando los recursos de esta temporada de “vacas gordas”.

### **Incertidumbre, capitalismo y subdesarrollo**

En este acápite se ubican ciertos elementos sobre la naturaleza y la percepción del carácter incierto del funcionamiento de la economía capitalista y su exacerbación en el caso de las economías subdesarrolladas. Causa y efecto a la vez del subdesarrollo del capitalismo en nuestros países, la posibilidad recurrente de crisis en estos países establece una serie de diferencias con respecto al debate en torno a las políticas anti-cíclicas de los países desarrollados.

#### *El capitalismo y las visiones de incertidumbre y riesgo*

La incertidumbre respecto a las condiciones de vida ha acompañado los procesos de hominización y de humanización del medio. La capacidad del hombre de alterar constantemente su nicho ecológico aumenta cualitativamente la incertidumbre común entre los seres vivos. Parte sustancial de la estructuración civilizatoria se basa en la construcción de mecanismos simbólicos o reales intentando el control de esa(s) incertidumbre(s). No solo la evolución tecnológica sino hasta las más específicas características de cada tradición cultural, como la cocina y las festividades, están ligadas a los esfuerzos para gestionar mejor las épocas de vacas flacas.

A diferencia de las sociedades occidentales y judeo-cristianas modernas que ven un futuro del hombre como continuidad en ascenso del pasado, se puede hallar cosmovisiones más complejas entre las sociedades primigenias aún no imbuidas de la arrogancia y la seguridad del dominio técnico del hombre moderno. En la cosmovisión andina, por ejemplo, es el pasado el que está ante nuestros ojos, y el futuro, que está a nuestras espaldas, debe ser asumido como creación heroica, perspectiva sobre la que confluirían, desde otras trayectorias, críticos de la modernidad como Nietzsche.

El mercado surge y se desarrolla en medio de los esfuerzos por escapar a los temores de esa incertidumbre (vencer el espectro del hambre, por ejemplo, o la posibilidad de agresiones externas de los hombres o los dioses). La dialéctica entre la división del trabajo y el desarrollo del mercado ha propulsado un avance técnico formidable y el surgimiento y la maduración del capitalismo como su vehículo histórico, más allá de si fue la división del trabajo la que impulsó al mercado como en Smith o el desarrollo de la forma valor la que profundizó la especialización productiva, como en Marx.

Las economías de mercado encierran en sí un inmenso potencial para desplegar el desarrollo de las fuerzas productivas, pero, al mismo tiempo, en ese mismo despliegue, definen posibilidades crecientes de crisis. Las crisis arcaicas originadas en choques exógenos adversos son relativamente controladas, pero, en cambio, aparece una nueva dimensión, endógena, de las calamidades económicas. El descalce entre producción y consumo puede ahora, con el capitalismo, alcanzar proporciones gigantescas porque la humanidad ha acumulado un comando global e intenso en su capacidad de transformar el planeta. El eje del problema es que esto ocurre desde una organización social de la producción en que las condiciones de oferta se deciden, en su mayoría, sobre una información asimétrica y limitada de la evolución de la demanda y porque los patrones distributivos resultantes, cada vez más polarizados, se convierten en obstáculos crecientes a la realización de esas capacidades productivas.

Diversas son las aproximaciones modernas conforme las referencias axiológicas y epistemológicas de cada corriente de pensamiento.

Las corrientes de pensamiento más heterodoxas reconocen allí la existencia de un problema, a diferencia de las escuelas económicas convencionales de cuño neo-walrasiano, que venden la idea de un mercado que se ajusta automáticamente (ocultando que ello implica la necesidad teórica de

un subastador imaginario que coordine instantáneamente los millares de ofertas y de demandas de cada bien, en cada sitio, desde ahora hasta el infinito futuro), con expectativas que resultan no solo racionales sino de previsión perfecta del futuro. Es central, por ejemplo, en la preocupación de Keynes, la irreductibilidad de toda incertidumbre a un mero problema de manejo de riesgos actuariales. El papel y la evolución de la moneda y las finanzas están ligados, en buena medida, a la operación de los negocios en este mundo incierto y son mucho más que un “velo” en un equilibrio general de trueques, como en la visión convencional, sino la clave de un complejo sistema de contratos que hacen de éste un sistema monetario de producción.

Para líneas de elaboración derivadas de la tradición austríaca de fines del siglo XIX y principios del XX, es justamente sobre la base de esa incertidumbre que la presencia del empresario se encumbra, sea en la visión schumpeteriana del empresario innovador y la creación destructiva, sea en el extremismo anarco-liberal de Mises y Hayek, que ve saludables y deseables depuraciones en cada crisis y que desecha, a priori, cualquier pretensión de lo que Popper llamaría “ingeniería social”, para ahorrar a la comunidad esos penosos episodios<sup>5</sup>.

#### *Capitalismo periférico: inestabilidad y subdesarrollo*

Sin pretender entrar en mayores detalles por las limitaciones de este artículo, es necesario recalcar las diferencias que en el sentido referido se plantean entre el capitalismo central y desarrollado y el capitalismo periférico o subdesarrollado.

En el capitalismo desarrollado las contradicciones macroeconómicas entre las lógicas de la oferta y la demanda están definidas en última instancia por los problemas microeconómicos de una rentabilidad jerarquizada por montos de capital invertido y estructuras de mercado en cada rama, afectados por umbrales de entrada de diverso tipo. Las formas de expresión fundamentales de esas contradicciones incluyen:

---

5 Esta visión es compartida, desde otros argumentos, por los “Nuevos Clásicos”, en particular en su vertiente de Real Business Cycles (RBC), incluyendo a los ganadores del Nobel de Economía del año pasado, F. Kyndland y E. Prescott.

- Las dificultades de calzar la oferta y la demanda interindustrial en la relación proveedor-cliente conforme los encadenamientos hacia delante y hacia atrás del aparato productivo, incluyendo los desfases debidos a las decisiones discretas de aumento o renovación del equipamiento durable, en particular en lo que tiene que ver con el exceso de capacidad productiva (sobreinversión).
- Las dificultades de desplegar ciertos ciclos de productos de consumo masivo debido a restricciones de demanda (subconsumo).
- La perentoria definición de problemas de liquidez y de solvencia en las empresas fruto de la acumulación en el tiempo de las dificultades anteriores, cuyos efectos pueden ser pospuestos vía manejos contables y de tesorería sólo durante cierto período.

En la periferia estas manifestaciones se vuelven más agudas y recurrentes en tanto:

- Los patrones de dependencia tecnológica y de imitación del consumo de los sectores “modernos” y de estratos de ingresos medios y altos de la población conduce al llamado “síndrome de la casilla vacía”, haciendo referencia a una matriz de insumo-producto —de componente nacional— de encadenamientos frágiles que exporta mucho de los efectos multiplicadores del crecimiento, afectando la sustentabilidad del sector externo.
- Mecanismos de colonialismo interno, intercambio desigual y articulación asimétrica de formas productivas y de unidades productivas de diverso poder de mercado, definen patrones distributivos y de oferta muy polarizados, estrechando el mercado doméstico solvente de manera estructural, generando dinámicas volátiles y asfixiantes de ciertos precios relativos y apuntando ilusoriamente a la extroversión como fuente duradera de rentabilidad.
- El resultante proceso de estrechamiento de las posibilidades atractivas de inversión conlleva al encapsulamiento de los nichos de rentabilidad, la consolidación de mercados segmentados y cautivos, la hipertrofia especulativa, la fuga de capitales, la extensión de estrategias de rentabilizar negocios vía alza de precios en detrimento incluso del monto de ventas y la ausencia de mercados claves como los de capitales y de liquidez.

En ese contexto, las condiciones de incertidumbre adquieren dimensiones cualitativamente mayores en la periferia convirtiéndose en un factor medular del subdesarrollo. Con la excepción de sectores específicos del poder económico y político ligados a compañías transnacionales y a estructuras oligárquicas de mayor o menor tradición<sup>6</sup>, la formación de nuevas empresas es mucho más difícil. Esa dificultad se manifiesta en varios sentidos: altos niveles de mortandad de los emprendimientos<sup>7</sup>, tejidos productivos más frágiles, relaciones proveedor-cliente mucho más inestables, incapacidad dinámica de los sectores de mayor tecnología de absorber-modernizar a la matriz de producción menor de baja productividad, etc., en un proceso de causalidad circular acumulativa que refuerza muchos otros temas institucionales como la debilidad de los contratos, en general, y del sistema jurídico en sí, la deslegitimación del Estado y sus organizaciones.

Por todos estos elementos, el tema de la estabilización debe estar estrechamente ligado a la estrategia de desarrollo en países como los nuestros. Para avanzar en la concreción de una propuesta, en el siguiente acápite se define algunas hipótesis respecto a la peculiaridad de los ciclos en el caso de la economía ecuatoriana.

### **Ciclos, heterogeneidad y vulnerabilidad**

En esta sección se trata de ubicar las principales fuentes de incertidumbre, su dinámica cíclica que abre periódicamente condiciones de crisis y la posibilidad diferenciada de ser moduladas en un esquema de estabilización.

6 Se trata del segmento más importante del sector de alta productividad pues cubre cerca de 2/3 de su producción aunque absorbe menos de un quinto del empleo (alrededor del 53% de la producción y el 7% del empleo nacionales).

7 A mediados de 2005, de las 80 mil empresas registradas en la Superintendencia de Compañías, solo 35 mil reportan balances, es decir muestran algún nivel de actividad. Parte de esa discrepancia se debe, sin duda, a actividades especulativas y de evasión tributaria, cuando el capital mínimo legalmente requerido es de solo \$200 -aunque se espera elevarlo pronto a \$8 mil para las de responsabilidad limitada y \$10 mil para compañías anónimas (Expreso, 20 de setiembre de 2005, A1 y A9)-, pero otra parte se debe a las altas tasas de "mortalidad y morbilidad" empresarial. Si estos datos evidencian el problema en el sector formal, la magnitud de la volatilidad en el sector informal es mucho más grave, reflejándose en los fenómenos migratorios y la constante precarización de la pequeña y micro empresa, en particular en los segmentos de baja productividad que representan alrededor del 8% y el 17% del empleo y el 5% y el 8% de la producción, respectivamente.

Los efectos de la incertidumbre se acentúan cíclicamente en paralelo a las fluctuaciones de la rentabilidad de los negocios. En los países del capitalismo central, su característica coherencia en el aparato productivo y la relativa homogeneidad tecnológica e institucional dan lugar a una creciente sincronización de los ciclos que desde diversas fuentes (agrícolas, los “Kuznetz” en la construcción, los industriales de renovación de bienes de capital, los de inventarios, etc.) y con diversas duraciones (de Kitchen, de Juglar, de Kondratief, por ejemplo) se superponen endógenamente a la tendencia exponencial del movimiento del capital. La simultaneidad de varios ciclos y/o ciertos choques exógenos pueden ser el gatillo de procesos recesivos o depresivos, cuya intensidad se ha acentuado en las últimas décadas luego de haber dejado atrás los “años dorados” posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Dependiendo de la gravedad de las crisis y de la profundidad de los cambios necesarios para superarlas, podemos hablar, aparte de crisis relativamente exógenas, de aquellas más o menos regulares propias de los ciclos endógenos de los negocios (inventarios, renovación del capital fijo, etc.), de aquellas que exigen cambios de las instituciones claves que definen un modo de regulación, de aquellas más estructurales que afectan los patrones de acumulación y rentabilización del capital y, eventualmente, crisis del modo de producción.

Podemos ensayar una taxonomía similar para capitalismo periféricos, como el ecuatoriano, pero a condición de aclarar las peculiaridades de las fluctuaciones básicas de la economía que se convierten en oportunidad de crisis de diversa intensidad.

Dada la heterogeneidad estructural de la economía ecuatoriana, la desarticulación de la malla productiva y la dependencia tecnológica, esas ocasiones específicas de particular exacerbación de la incertidumbre se vuelven intrincadas, recurrentes y dispersas, por un lado, y sincopadas, por otro. En el marco del pobre desempeño del capitalismo ecuatoriano de las últimas décadas, que invita a diagnosticar una crisis permanente, es posible distinguir momentos específicos de crisis conforme la actuación de las diferentes fuentes de fluctuación.

En primer lugar, claro está, debemos considerar las crisis exógenas, ligadas a choques climáticos o telúricos. Se requiere cierto cuidado, no obstante, en limitar el grado de “exogeneidad” de este tema.

Por un lado, cabe distinguir fenómenos de imposible predicción como los terremotos, que de todas maneras, dada su frecuencia deben ser considerados como contingencias de inminente realización, de las regularidades climáticas infra (estacionalidad de lluvias y secanos) o supra-anales (El Niño). Este tipo de crisis de tipo “arcaico” tiene efectos extensos entre los segmentos productivos de baja productividad que representan menos de un quinto de la producción nacional pero que absorben alrededor del 80% del empleo, sin obviar los efectos catastróficos que pueden darse dentro de otros segmentos, incluyendo al sector más moderno y capitalista<sup>8</sup>.

Por otro lado, están los ciclos del mercado mundial de los productos estrella de nuestra cuasi-permanente y secuencial monoexportación (el cacao, el banano, el petróleo, por ejemplo). Sin embargo, dada la naturaleza de nuestra inserción en los mercados mundiales, consustancial a la extroversión estructural impuesta desde la Colonia, es necesario reconocer los elementos de endogeneidad de estos ciclos, desde una doble perspectiva:

- en tanto define el tipo específico de articulación del capitalismo periférico a los centros desarrollados, una división mundial del trabajo reforzadora del atraso y el eje básico de competencia “Sur-Sur”; y,
- en tanto la provisión de divisas de exportación tiene como tarea crucial, sino única, suplir de medios de producción a un aparato tecnológico atrasado y dependiente (al origen de las llamadas crisis “stop-and-go”).

En este sentido, las repetidas crisis de balanza de pagos son solo formalmente “exteriores”. Más aún, otros factores estructurales refuerzan su endogeneidad y recurrencia, como por ejemplo, la concentración en pocas manos del control del comercio exterior y de los flujos de capital, la ausencia de mercados de liquidez que elevan las presiones especulativas sobre el mercado de divisas, la trampa de la deuda externa y de inversiones directas rentistas, la fuga de capitales y los patrones de consumo suntuario importado<sup>9</sup>.

8 Los efectos del cambio climático pueden hacer retornar estructuralmente el espectro de estas crisis “arcaicas” incluso en entornos de fronteras tecnológicas, como en el caso de la destrucción provocada por el huracán Katrina.

9 Según un estudio del Banco Mundial, la volatilidad de los términos de intercambio para Ecuador ha sido 5 veces mayor que para el promedio latinoamericano en la segunda mitad de los años noventa, aunque se ha reducido en los últimos años. Junto con Venezuela y Trinidad y Tobago, el país

La gestión de la política cambiaria en países como los nuestros tiene una responsabilidad múltiple y contradictoria: desde su precio nominal debe crear incentivos para generar el excedente comercial destinado a servir la deuda externa y desde su precio relativo debe reorientar la asignación de recursos a favor del sector productor de bienes transables; desde el deterioro de las monedas nacionales, la divisa como moneda dura se convierte en medio de atesoramiento y desde su aceptabilidad generalizada, la divisa es objeto de inversiones especulativas y de gestión de la liquidez en el corto plazo en economías sin mercados maduros de títulos. Por ello, a diferencia de lo que piensa la macroeconomía convencional, entre la política cambiaria y el contrapunto de la política monetaria no se abastecen para regular las fluctuaciones de balanza de pagos. La dolarización cambia solo parcialmente estos factores contradictorios.

Los encadenamientos hacia atrás del sector productor de transables, escasos y débiles en muchos casos, dado el tipo de especialización del país en el mercado mundial, definen un patrón de arrastre de las fluctuaciones del sector externo sobre segmentos variados y extensos de la producción. En ese arrastre de los ciclos del comercio exterior están involucrados, también desde la importación, por la provisión de materias primas y bienes de capital, amplios sectores de tecnología moderna, en particular de la industria nacida inicialmente al amparo de la estrategia de sustitución de importaciones, pero también una gama heterogénea de productores menores de baja productividad. Esto hace que, mientras no se diversifique la canasta exportadora en cada coyuntura, haya una tendencia a sincronizar al ciclo exportador respectivo con los sectores directamente encadenados, y también con sectores orientados al consumo doméstico, usuarios estructurales de divisas y las demandas derivadas de ellos.

Debe resaltarse, de todos modos, que aún si hay una dinámica centrípeta a favor de la difusión de este tipo de ciclo, la heterogénea matriz productiva da lugar a otras dinámicas, en buena parte contra-cíclicas en la evolución de la actividad, sobre todo antes de la dolarización. Se trata de ciertos segmentos de la pequeña producción, formalmente capitalista o no, pe-

---

tiene la tercera mayor concentración de productos de exportación en Latinoamérica (ver Fretes-Cibils et al. 2003) La concentración y reprimarización se ha agravado en los últimos 10 años, pasando el porcentaje de las 4 exportaciones primarias más importantes de un 58% al 70%.

ro esencialmente dominada por la lógica de la economía familiar y del trabajo, incluso si emplea mano de obra asalariada, que se orienta a ciertos nichos del mercado no muy atractivos para productores mayores y que, localmente, exhiben condiciones de lo que se conoce como bienes inferiores (su demanda aumenta ante una reducción del ingreso en los mercados relevantes). En las fases contractivas del ciclo principal, la reducción absoluta o relativa de capacidad de compra de los segmentos arrastrados por la recesión provoca una ampliación de la participación de estos sectores específicos de pequeños productores en la demanda<sup>10</sup>.

Esa ampliación coyuntural de la demanda no solamente genera algo de holgura para absorber, en condiciones muy precarias, parte de la fuerza laboral expulsada por la recesión, sino que en la medida que los pobres venden básicamente a los pobres, hay efectos multiplicadores que, aunque débiles, tienen un peso significativo en la explicación del desempeño de los mercados laborales, de la evolución de las tasas de desempleo abierto y de subempleo, y en la condiciones de generación de pobreza en el país<sup>11</sup>. Bajo el sistema de dolarización, los cambios estructurales en el funcionamiento de los mercados parece estar cambiando este tipo de comportamientos. La siguiente sección argumenta en esa dirección.

### **Las especificidades de la estabilización bajo dolarización**

La dolarización es mucho más que una política cambiaria y monetaria extremista. Además de mutilar de manera sustancial los instrumentos de política económica y la soberanía del país, tiende a cambiar de manera estructural el funcionamiento de los mercados.

Los mercados monetarios, por ejemplo, en lugar de depender de la regulación del Banco Central ligada a las políticas financiera y fiscal, ahora dependen de los saldos efectivizados de la balanza de pagos, cuya volatilidad

---

10 Hay un amplio debate sobre la ciclicidad del sector informal que rebasa las posibilidades de este trabajo y son pocas las exploraciones cuantitativas al respecto. Para una de las pocas referencias para el caso ecuatoriano ver la tesis de maestría de Jeannette Sánchez (1996).

11 Las condiciones de generación de la pobreza en el país no solo son graves por su carácter masivo y su reproducción persistente por generaciones, sino por la tremenda volatilidad infra-anual de los ingresos de los sectores populares (ver Páez, 2000 y Sánchez y Páez, 2000).

es enorme y de profundas repercusiones, dado el tamaño de la economía y el grado de apertura. Sobre esa “base” monetaria estrictamente pro-cíclica, operan los efectos multiplicadores bancarios, cuya elasticidad es limitada aunque variable, sobre todo porque todavía no termina la convalecencia luego de la crisis financiera de 1998-2000. Los efectos amplificadores del sistema financiero, aunque potencialmente compensatorios en escenarios de fluctuaciones moderadas, difícilmente escaparán a las presiones pro-cíclicas en casos de mayor gravedad, tendiendo más bien a agudizar los efectos depresivos en un marco de incertidumbre.

A diferencia de las décadas previas en que los medios de pago tendían a crecer exponencialmente (aunque obviamente en unos bolsillos mucho más que en otros, y en los de la mayoría por debajo del crecimiento de los precios) dando lugar a un manejo de tesorería más holgado tanto en el sector financiero como en el no financiero, ahora, la gerencia de la incertidumbre respecto a la liquidez se torna cada vez más central en el funcionamiento de las empresas, sobre todo de las más grandes.

Adicionalmente, en el contexto anterior de crecimiento nominal de los medios de pago se facilitaba el ajuste de los mercados vía precios (la moneda no es solo un velo y la ley de un solo precio no funciona automáticamente, dejando amplios márgenes para la formación diferenciada de los precios relativos). Ahora, cada vez más, los ajustes nominales se vuelven más difíciles por el nuevo comportamiento de la inflación y las deflaciones relativas en ciertos sectores que enfrentan rigideces reales (estructura de costos, tamaño de mercado, etc.) y empieza a primar el ajuste vía cantidades, con recortes de producción y de empleo (Páez, 2005 b).

La receta neoliberal ante esta tendencia es agudizar la flexibilización laboral, lo cual solo debilita la estructura de contratos e incrementa exponencialmente los niveles de incertidumbre en la economía con los ya mencionados efectos sobre el tejido productivo que enfrenta la inestabilidad de una demanda final o intermedia. En los hechos, el único tipo de contrato “duro” terminará siendo el dólar en sí, pero debe recordarse las condiciones de los mercados de capitales cautivos y oligopolizados; que las tasas de interés reales son específicas a los precios relativos de cada negocio y que hay ya tendencias deflacionarias, lo cual amplía el ámbito de la incertidumbre y la precariedad del empleo y de las condiciones de producción menores.

La generalización del ajuste vía cantidades terminará asfixiando buena parte de las posibilidades contra-cíclicas de aquellos sectores de la pequeña producción mencionados ya en el acápite previo. Las tendencias universalizantes del ciclo principal generadas en el comercio exterior se refuerzan también a través de la cadena de pagos, cuya liquidez es más vulnerable ahora a las fluctuaciones del sector externo. La multiplicación de factores y tipos de incertidumbre desincentiva producciones que requieran inmovilizar recursos financieros y humanos y pensar en el largo plazo, favoreciendo la terciarización, la inversión especulativa y el comercio de importación, cuyos costos hundidos son menores y cuyas relaciones, en general, lucen más fácilmente desmontables en la eventualidad de malas rachas.

Pero no termina allí el drama: la política fiscal que debido a las restricciones neoliberales se ha ido volviendo cada vez más pro-cíclica, ahora, bajo dolarización ha quedado atrapada entre mayor deuda y mayor vulnerabilidad de los gastos sociales.

¿Qué tipo de crecimiento se puede dar en este contexto? Obviamente, la calidad y la sustentabilidad de los empleos y las actividades que florezcan en ese marco dejarían, con honrosas excepciones, mucho que desear y la discusión en torno a una estrategia de desarrollo se vuelve terriblemente constreñida. Queda entonces el reto incrementado de estabilizar... sin los instrumentos tradicionales de política económica. Y, por añadidura, hay que hacerlo pensando en las dimensiones cualitativas del desarrollo.

### **La necesidad de una *nueva arquitectura financiera***

Tras entender la importancia de vincular las tareas de estabilización y las del desarrollo en economías como la nuestra y más aún bajo dolarización, es necesario ubicar la propuesta del sistema de fondos de capitalización como parte de un esquema mayor de reforma del funcionamiento del mercado de capitales. No se trata, obviamente, de la panacea de todos los males del subdesarrollo, sino simplemente este nuevo instrumento permitiría contar con los medios adecuados para emprender una estrategia democrática de relanzamiento del crecimiento y de reducción de la pobreza.

La propuesta de crear un mecanismo innovador para la gestión macroeconómica está enmarcada en la constatación de estos 25 años de fracasos.

Han fallado los diversos intentos de armar un conjunto de arreglos institucionales y tipos de política económica que definan un modo de regulación coherente. Este modo de regulación tan ansiado por las estructuras vigentes de poder es indispensable para viabilizar un nuevo régimen de acumulación llamado a sustituir al supuestamente caduco régimen basado en la sustitución de importaciones y la intervención del Estado en la economía.

Ante esta constatación<sup>12</sup>, es necesario estudiar a profundidad los cambios que el país requiere y no esperar que vengan desde arriba y desde el Norte versiones recicladas de las mismas recetas que se han impuesto sin éxito por todo el mundo durante estas décadas. Es decir, se debe explorar por cielos distintos a los neoliberales, el diseño institucional que resulte en un tipo de modo de regulación vehiculizador de un nuevo régimen de acumulación, social y ecológicamente sustentable.

En ese sentido, es necesario ir más allá de la trampa ideológica del debate sobre si salimos o no de la dolarización y orientar correctamente el sentido de las reformas, antes que su velocidad. Condiciones indispensables de esa reorientación en la búsqueda de sustentabilidad son: redistribución no solo entre estratos de ingreso sino entre los segmentos productivos de alta y baja productividad, desbloqueo de los canales ahorro-inversión y renegociación de la inserción internacional del país.

Hemos argumentado con más detalle en otra parte sobre el papel central que una *nueva arquitectura financiera* tendría en este esfuerzo de construcción social (Páez, 2004). Los fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo constituyen un pilar crucial de esa propuesta.

El tipo de diseño institucional, planteado para reordenar los mercados financieros, afecta medularmente las formas institucionales claves del modo de regulación, como la de la moneda y la banca; y, la de las formas de competencia, caracterizando el contenido social y el propio horizonte de sustentabilidad del modo de regulación en su conjunto.

En ese sentido, es necesario romper la dicotomía falsa entre Estado y mercado: se debe establecer un sistema de reglas del juego claro que reduzca al mínimo los incentivos perniciosos y que genere sinergias, externalida-

---

12 En otros trabajos hemos abundado desde diversas posibilidades técnicas, en demostrar el agotamiento de esos intentos y el peligro de insistir en su profundización y de intentar resucitar los mecanismos que han agravado la situación de crisis del país. Ver Páez, 2000, 2003, 2004 y 2005a, por ejemplo.

des y dinámicas de retroalimentación positiva. Se precisa de un marco institucional robusto y confiable que genere una estructura de incentivos que induzca a los agentes a desempeñarse en términos óptimos para la sociedad dentro de los actuales parámetros de una estructura capitalista (BCE-NAF, 2002).

Desde una perspectiva democrática, el papel del financiamiento es central para la constitución de un régimen de acumulación, incluyendo las dimensiones macroeconómicas, regionales, sectoriales, distributivas y productivas. Se trata de un proceso complejo que involucra reformas legales, institucionales y culturales de largo alcance y, por tanto, requiere de un camino de construcción de consensos que debe empezar inmediatamente. No obstante, como veremos más adelante, ese diseño institucional bien puede llevarse a cabo en coyunturas como la actual con meras disposiciones reglamentarias y administrativas.

Aunque la economía convencional asume que automáticamente el ahorro se convierte en inversión, hay, en general, un escabroso proceso de conversión de las diversas formas de ahorro financiero en inversión productiva, y dentro del país las tendencias especulativas y las fallas de los mercados de capitales hacen aún más difícil esa relación. Hay aspectos de diversa índole involucrados en las dificultades de canalización: macroeconómicos, sectoriales y distributivos (mesoeconómicos), microeconómicos, legales e institucionales (gobernanza, derechos de propiedad, transparencia y rendición de cuentas, dimensiones de la democracia<sup>13</sup>), supervisión y normatividad, etc. La necesidad crónica y creciente de ahorro externo en nuestras economías refleja estas dificultades y se convierte en un agravante adicional del problema. La nueva arquitectura financiera debe contemplar todos los aspectos del financiamiento del desarrollo -más urgentemente aún bajo dolarización-, y el sistema bancario es sólo un renglón en ellos. Tiene que ver con el funcionamiento de los mercados domésticos y con nuestra participación en los mercados exteriores de capitales.

En t re los objetivos específicos del nuevo diseño debe constar una mayo r profundización financiera, ampliando el acceso a servicios financieros, supe-

---

13 Las reformas atañen también, de manera fundamental, al sector empresarial no financiero: los mercados de crédito difícilmente podrán cambiar si persisten las estructuras empresariales familiares y cerradas que no están dispuestas a abrir sus balances al público y así facilitar la evasión de impuestos.

rando los graves problemas de segmentación del mercado de crédito, en una perspectiva de democratización en muchas dimensiones. Asimismo, debe buscarse mecanismos que desbloqueen el flujo del ahorro hacia la inversión productiva en un marco de eficiencia asignativa y reducción de la incertidumbre, minimizando el riesgo moral y la selección adversa. Tres grandes líneas de trabajo orientarían la consecución de estos objetivos:

- Una gestión macroeconómica que combine eficientemente la política financiera y la fiscal, la transformación de la banca pública existente en un instrumento coordinado para definir políticas crediticias sobre sectores estratégicos, en tanto *banca social de desarrollo* y, como instrumento viabilizador de ambos objetivos, el *sistema de fondos para la estabilización y el desarrollo*.
- Definir un entorno regulatorio que imprima una dinámica concurrencial de los mercados financieros, fortaleciendo al mercado de valores como una alternativa para el ahorro y el fondeo de la inversión (para lo cual también el sistema de fondos podría jugar un papel clave) y mejorar las condiciones de gestión micro y macroeconómica del riesgo a través de un nuevo y reforzado esquema de *red de seguridad financiera*.
- Un marco institucional y legal que permita la democratización del crédito y el fomento estratégico a la inversión productiva, en particular entre los sectores más vulnerables de la economía, fortaleciendo la participación de las MIPYMES y las entidades financieras populares (cooperativas, bancos comunales, cajas de ahorro, etc.). Sería clave en este esfuerzo el Sistema Nacional de Microfinanzas que incluiría a un Fondo Nacional de Microcrédito integrando al Sistema de Fondos mencionado, una Red Nacional de Entidades Financieras Populares integradas al Sistema de Pagos Interbancarios del Banco Central del Ecuador, sistemas de garantías y retro-garantías, circuitos de gestión de la oferta y la demanda, incluyendo temas de capacitación e innovación, etc. (Ver BCE-NAF, 2003).

## La propuesta

Entonces, para poder disponer de mínimos instrumentos de política contracíclica, en la perspectiva del financiamiento del desarrollo y para optimizar la gestión tanto del sector público financiero como la del no financiero (con sus preasignaciones e irracionalidades especulativas), es crucial la constitución de un *sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo*, que incluya, entre otros, un fondo de estabilización petrolera, un fondo de diversificación de exportaciones, un fondo de reconversión productiva, un fondo de infraestructura básica como riego, un fondo de combate a la pobreza, un fondo de microcrédito, un fondo de activación local y regional, un fondo de inversiones para cubrir el nuevo esquema de seguridad social, etc. (BCE, 2000).

La visión ortodoxa moderna considera que los esquemas de fondos de estabilización son artefactos del pasado, ineficientes y engorrosos. La moda actual sugiere la especulación en los mercados de valores internacionales con títulos derivados como los llamados *futures* y *options*, para apostarle a los precios de los principales productos de exportación. Esta posibilidad no considera los altos costos de *brokerage*, los riesgos y el hecho de que ello implicaría que todos esos recursos se invertirían afuera del país y del aparato productivo nacional. Pero incluso más allá de la eficiencia de la mera gestión estabilizadora, es necesario construir un mecanismo institucional que permita superar callejones sin salida presentes en los mercados financieros y en la organización presupuestaria.

Rompiendo con la dicotomía entre Estado y mercado, estos fondos programarían adecuadamente sus portafolios a través de la administración técnica y prospectiva del riesgo, que permita reciclar liquideces temporales entre los distintos fondos individuales, a través del mercado de valores. Esta opción abriría las puertas para captar masivamente el ahorro privado y exigiría un diseño de gobernanza transparente, representativo, bajo permanente vigilancia ciudadana y enmarcado en los adecuados balances y chequeos.

No obstante, dados los problemas estructurales del manejo fiscal ya mencionados, el funcionamiento del *sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo* debe estar inmerso en el seno de un *pacto fiscal redistributivo*, que permita avanzar hacia un mayor énfasis en el gasto social (mejorando al mismo tiempo su eficacia y su focalización) y sobre la ba-

se de una gestión pública democrática, descentralizada, eficiente y transparente.

Respecto a las fuentes de financiamiento, aunque la obvia es el manejo adecuado de los excedentes petroleros, es necesario además un cambio radical de concepción y diseñar un marco de co-participación pública y privada, nacional y extranjera. Considérense estos puntos:

- Como ya se ha mencionado, el país vive la paradoja de la desesperación por el ahorro externo en medio de una sacrificada y masiva generación de ahorro doméstico que se disuelve en la especulación inmobiliaria o la exportación de capitales, debido a la falta de alternativas domésticas seguras y eficientes.
- Adicionalmente, están en ciernes graves procesos redistributivos, en buena parte de signo regresivo e irreversibles, como las privatizaciones o el carácter que asuman los procesos de modernización de las empresas y servicios públicos, las renegociaciones de las deudas interna y externa, el destino de las carteras pendientes de la crisis financiera, el manejo de los nuevos horizontes productivos del país en los sectores energético, minero y de telecomunicaciones, la puesta a punto del sistema financiero nacional, la propia reforma fiscal y la descentralización, entre los más relevantes.
- Por otro lado, es necesario avanzar en procesos de auditoría, condonación y canje de la deuda externa, que conjuntamente con los otros procesos mencionados, involucran la movilización de importantes recursos, requieren de un mecanismo institucional confiable, de mercado y pleno de garantías como el que ofrecería un sistema de fondos de estabilización y desarrollo. Este nuevo diseño institucional debe ser parte, motor y producto de los nuevos contenidos sociales y políticos del Estado modelados en torno a una gestión democrática, descentralizada, eficiente y transparente.
- Finalmente, y no por ello menos importante, está en proceso de definición una reforma pensional, cuyos contenidos van a condicionar estratégicamente las posibilidades de generación de ahorro nacional y la relación entre ahorro e inversión, es decir, son esenciales en la construc-

ción de un nuevo régimen de acumulación. Pese a que en los últimos años y producto de la reciente reforma legal, el IESS ha generado superávits importantes, la situación de la creciente población de la tercera edad sigue siendo crítica. Frente al permanente deterioro de los fondos de retiro y al uso de esos recursos en términos básicamente fiscalistas, es necesario construir alternativas de inversión con las debidas condiciones de plazo, liquidez, seguridad y rentabilidad.

En este nuevo esquema de gestión macroeconómica de la liquidez, es muy importante evitar la posibilidad de que el mecanismo pueda actuar bajo ciertas circunstancias de manera pro-cíclica. Para el efecto, sería necesario incluir entre los activos de los fondos un segmento de bonos del Estado solo disponibles bajo la contingencia de una coyuntura especialmente tensionante para la liquidez global del país en condiciones de dolarización.

El funcionamiento de este sistema de fondos estaría llamado a marcar el entorno con un nuevo horizonte de gestión de la incertidumbre. Montando los dispositivos de modulación de los ciclos y de prevención de las crisis, aunque no se evite ni unos ni otras definitivamente, se generan elementos disuasivos y de control de expectativas que desbloquearía muchas energías productivas estructuralmente entrampadas.

### **La operabilidad**

En esta sección se intenta convencer al lector que la propuesta es viable en la actual coyuntura y que debe constituir un elemento clave para la construcción de consensos entre amplios sectores del país en torno a objetivos nacionales estratégicos. Se empieza con una breve referencia a la experiencia reciente de fondos de estabilización fiscal, incluyendo la reciente reforma legal que elimina el FEIREP. Como un ejemplo de las posibilidades que la actual constelación institucional ofrece, a continuación se presenta un borrador de diseño de lo que, a nivel de decreto presidencial, podría convertirse, en el muy corto plazo, en un embrión del sistema de fondos. La arquitectura institucional puede irse perfeccionando a medida que la sociedad civil y las instancias relevantes del Estado tomen conciencia de la pertinencia de orientar nuevos recursos bajo esta modalidad.

En los últimos años, a pesar de no estar de moda entre los académicos convencionales y los organismos multilaterales, el país ha venido ensayando fondos de estabilización de los ingresos petroleros con el fin de introducir cierta racionalidad, desde todo punto de vista, en los temporales ingresos petroleros<sup>14</sup>. La Ley de Reforma de las Finanzas Públicas de 1998 creó el Fondo de Estabilización Petrolera (FEP) con la diferencia entre los ingresos petroleros estimados en el Presupuesto del Gobierno Central y aquellos efectivizados. Inicialmente, los recursos del diferencial del precio presupuestado del barril exportado se asignaban directamente e inmediatamente desde la Cuenta Única del Tesoro sin compensar desbalances causados por cambios en volumen o en precios de derivados. Desde agosto de 2002, en cambio, se liquidan a final de cada año del resultado neto entre todos los ingresos petroleros presupuestados y ejecutados a partir de una cuenta de provisión en el BCE, destinando a manejo de pasivos (y luego al FEIREP) 45%; a la Troncal Amazónica 35%; a la Policía Nacional 10%; y al desarrollo de proyectos de inversión en las provincias fronterizas 10%. Este fondo sigue vigente.

El FEIREP fue creado en junio de 2002 mediante la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal y se alimenta con los ingresos del Estado provenientes del crudo inferior a 23° API, no incluidos en el FEP<sup>15</sup>. Esos recursos se repartían en 70% para recompra de deuda pú-

14 Previo a esto, los episodios de holgura fiscal petrolera contribuyeron a un manejo presupuestario deformado por el juego de presiones de turno, con solo puntuales iniciativas de racionalización, como los siguientes. Durante los años setenta, había la política (talvez solo retórica) de “sembrar el petróleo” con inversiones del desarrollo, que empezó a esfumarse desde 1982 cuando en los hechos los ingresos petroleros han servido para el servicio de la deuda externa. Luego, durante la administración de Borja se dispuso una cuenta especial para capturar los excedentes petroleros causados por la primera invasión de EEUU a Irak, cuyos recursos sirvieron para financiar el dragado que cambiaría radicalmente el paisaje urbano del Guayaquil más pobre.

15 A más de los recursos correspondientes al 45% del FEP y las ganancias financieras del manejo de la propia fiducia establecida para el efecto en el BCE, la fuente principal de ingresos proviene de los contratos de participación de las compañías privadas a las que el Estado ha cedido la explotación de los yacimientos de crudos llamados “pesados” a cambio de porcentajes que fluctúan en rangos tan bajos que llegan al 12.5% como en el Bloque 14 vendido ilegalmente por Oxy a EnCana y que la actual administración ha planteado revisar a propósito del escándalo en torno a la Oxy. Hay otros casos de contratos de prestación de servicios y convenios de operación de explotación unificada que eventualmente también pueden generar ingresos al antiguo esquema del FEIREP si venden crudos por debajo de los 23 grados API.

blica<sup>16</sup> incluyendo la del fisco con el IESS, 20% para la estabilización de los ingresos petroleros y en caso de catástrofes naturales y 10% para educación y salud. Se establecía también un techo del 3.5% del gasto primario real y la regla de que el “déficit no petrolero” se reduce en 0.2% del PIB anualmente con la meta de reducir la relación deuda/ PIB en 16 puntos entre 2003 y 2006, con un techo absoluto de 40% a partir de entonces.

Estas disposiciones legales completan un esquema de reforma fiscal inspirada en el Consenso de Washington y que se inició con la Ley de Presupuestos de 1992 que, al tiempo de intentar un ordenamiento mínimo de las finanzas públicas, imprimiría una disciplina fiscalista en varios ámbitos del Estado, empezando por Petroecuador, imposibilitando la gestión adecuada de sus inversiones productivas durante estos años, lo cual ha desembocado, entre otras cosas, en una declinación -no estructural, afortunadamente- de la producción de sus campos<sup>17</sup>.

El magro desempeño macroeconómico en medio del actual boom petrolero encuentra a éstos como factores explicativos centrales, dejando segmentos importantes de los ingresos petroleros fuera del manejo presupuestario corriente y con reglas de ahorro y gasto fiscal que reducían considerablemente la discrecionalidad<sup>18</sup>. No obstante, partes sustanciales de esos recursos, a través de varios mecanismos -principalmente la triangulación a través de la cancelación de deuda interna, con el IESS, por ejemplo y la nueva

16 La mera expectativa de la aprobación de la Ley de responsabilidad fiscal hizo que baje el riesgo - país hasta romper la barrera de los 600 puntos del EMBI (índice bursátil cuya caída refleja el abaratamiento del costo del financiamiento externo de los sectores público y privado) y que el valor nominal de los bonos Global 12 y 30 esté por encima de su valor facial, con las consiguientes dificultades para eventuales intentos de recompra de deuda.

17 Cabe destacar que la misma ley dejó lo sustancial del sistema eléctrico, por ejemplo, en el marco de un manejo exageradamente holgado para ciertos intereses privados.

18 En la coyuntura, se estima entre \$37 y 40 millones de ingresos netos para el Estado, incluyendo el FEP y el ex- FEIREP, por cada dólar de aumento en el WTI, crudo marcador West Texas Intermediate (exportaciones – cuyos precios suben en alrededor de \$0.94 para crudo oriente y \$0.98 para derivados- menos importaciones cuyos precios varían en un rango que va de \$0.7 a \$1.2 para el caso de GLP y nafta, respectivamente). Entre 2004 y 2005, el costo de la política de subsidiar los combustibles se duplicó, en tanto no solo ha aumentado drásticamente el precio del crudo sino también el de la gasolina, el diésel, el gas y la nafta importados, pero no hubo alza de tarifas domésticas. De los \$ 700 millones por la venta interna de combustibles que el presupuesto esperaba recibir de Petroecuador, han ingresado solo \$ 200 millones y el Ministerio de Finanzas deberá compensar a la empresa \$ 500 millones, con recursos del FEP. Sin embargo, el FEP acumularía en el año alrededor de \$ 380 millones, con lo que la diferencia saldría de recaudaciones tributarias. (Dinero, Diario de Negocios, setiembre 19, 2005, p. 2). Revisar la nota al pie de página No. 3 de este artículo.

colocación de títulos del Estado- han servido para el manejo de tesorería de un esquema fiscal estructuralmente estrangulado<sup>19</sup>.

Con el espíritu de usar esos recursos más libremente en una política expansiva tradicional<sup>20</sup>, se expidió la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal de julio de 2005. Convergieron en este cambio legal diversas posiciones políticas, desde la heterodoxia económica progresista hasta sectores empresariales oligárquicos que esperan aún más auxilio estatal para superar la crisis que se evidenció con la crisis macroeconómica gemela de 1998-2000, pasando por intereses rentistas y populistas enquistados en la partidocracia en preparación del año electoral 2006.

La ley reintegra los recursos del esquema del ex-FE i rep al manejo presupuesto anual y regresa a un esquema preasignaciones a través de la nueva cuenta especial en el BCE denominada “Reactivación Productiva y Social, del Desarrollo Científico – Tecnológico y de la Estabilización Fiscal”, autónoma e independiente de la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional.

El 35% de esta cuenta debe dedicarse a líneas de crédito productivo a tasas de interés preferencial a través de operaciones de primer piso de la Corporación Financiera Nacional (CFN) y el Banco Nacional de Fomento (BNF) (50% cada uno)<sup>21</sup>, a la cancelación de la deuda del IESS, a la recompra de la deuda pública interna y externa y a la ejecución de proyectos de infraestructura productiva, hasta en un 10%, quedando a discreción del Ministerio de Economía los montos de cada propósito. La inversión para salud y educación recibirán 15% cada uno en base al Plan de Desarrollo Social a cargo del Frente Social. Un 5% iría a investigación científica y tecnológica a través de instituciones como el Instituto Nacional de Investigaciones

19 A pesar de la opinión generalizada, no se llegó a utilizar ni un centavo del FEIREP para la compra de deuda externa.

20 Como lo he expuesto en otro lado (Páez, 2005b) las condiciones estructurales del régimen de acumulación que se quiere imponer fallidamente desde hace un cuarto de siglo y el agotamiento de los sucesivos modos de regulación ensayados para el efecto, harían que fracasen las políticas keynesianas tradicionales que no consideren transformaciones productivas y distributivas como las sugeridas aquí y viables, entre otras cosas a través del Sistema de Fondos propuesto.

21 Se daría en base de un Plan de Desarrollo Productivo Sustentable a elaborarse por el Frente Económico y aunque prohíbe expresamente a clientes beneficiarios de condenaciones, morosos y calificados D y E, deja abierta la puerta para clientes calificados B y C por su historia crediticia, a los que la propia banca privada difícilmente prestaría.

Agropecuarias (INIAP), la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), la Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica y las universidades estatales. Otro 5% para el mantenimiento de la red vial en base a un plan elaborado por el Ministerio de Obras Públicas. Otro 5% para reparación social y ambiental de los pasivos del Estado legalmente establecidos hasta la fecha de expedición de la ley, a través del Ministerio del Ambiente. La ley menciona que cada gasto deberá ser autorizado con decreto presidencial, y en ciertas ocasiones, previo informe del Ministerio de Economía.

Finalmente, se establecería una fiducia en el BCE para ser invertido con rentabilidad igual o superior a la de la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad, RILD, el Fondo de Ahorro y Contingencia, para estabilizar los ingresos petroleros en el presupuesto del Estado alimentado por el 20% restante y todos los recursos no utilizados del reparto anteriormente detallado, hasta completar el 2.5% del PIB<sup>22</sup>.

En lo medular, la ley plantea 3 grandes temas:

- El referente al manejo fiscal en general, que modifica el techo para el gasto de inversión y deja abierto que el gasto de inversión pública pueda crecer por encima de 5% en términos reales, cuando el destino del gasto sea infraestructura física, equipamiento e inversión financiera, de forma que su destino sea el incremento patrimonial del Estado, pero que deja incólumes, dentro del límite del primer 35%, los canales de financiación presupuestaria para servir la deuda interna y externa, directamente o a través de la triangulación mencionada.
- El nuevo esquema de repartos que cubre algo más del 50% de los recursos y que abre interesantes posibilidades para la inversión social y productiva, pero que puede prestarse a una interpretación de preasignaciones que dé lugar a una estructura fiscal aún más rígida, centralizada, engorrosa y pesada, que podría reforzar prácticas clientelares y corruptas, primero en la aprobación de cada partida y luego en su ejecución, prácticas caducas alejadas del espíritu de la reforma de proporcionar un ins-

---

22 No se dice nada de los recursos que sobrepasan este techo, una vez cumplidos los otros techos presupuestarios vigentes.

trumento ágil para la reactivación productiva y el desarrollo social. Adicionalmente, hay el riesgo de que se generalice un manejo presupuestario que incluya como fuente de financiamiento de proyectos pilares del campo social ingresos que por definición son temporales y cuyas fluctuaciones lesionarían severamente los objetivos estratégicos de desarrollo social.

- El crédito directo de primer piso a través de la banca pública que al no focalizar directamente al sujeto social de la reactivación entre las micro, pequeñas y medianas empresas, MIPYMES, deja abierta la puerta para la exacerbación del riesgo moral y selección adversa en los mercados de crédito, un nuevo subsidio al gran capital, un nuevo episodio de deudas incobrables y crisis para la banca pública y la desviación de esos créditos hacia actividades no productivas.

No obstante, todavía puede recuperarse el espíritu original del cambio e impulsarse un diseño institucional que viabilice el *sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo*, asignando de la mejor manera esos recursos en condiciones que garanticen la sustentabilidad del gasto a pesar de la temporalidad de los ingresos. Para el efecto, esbozamos estos elementos para cada uno de los grandes temas:

- El referente al manejo fiscal en general debe ser un elemento central de modo de garantizar posibilidades de una gestión de caja eficiente y oportuna dentro de una perspectiva de disciplina fiscal de largo plazo. Incluiría dos grandes subtemas:
  - a. El marco de ordenamiento del gasto público en el marco de un *pacto fiscal redistributivo*, incluyendo topes para el gasto corriente, la elaboración de planes plurianuales, determinación de coeficientes de calidad del gasto y de evaluación de desempeño, mecanismos de transparencia de la información y vigilancia ciudadana que apunten a prácticas presupuestarias participativas tanto a nivel de gobierno central como de organismos seccionales y de todas las entidades del sector público.

- b. El manejo de los recursos asignados en el numeral 1 del artículo innumerado del Título III reformado, literales b y c, es decir, la cancelación de la deuda del Estado con el IESS y la recompra de la deuda pública interna y externa, en base a la programación plurianual del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, orientado en una estrategia de gestión eficiente y sustentable de la deuda externa e interna.
- Como alternativa al esquema caduco y peligroso de preasignaciones<sup>23</sup>, se propone la constitución de un sistema de fondos de capitalización sobre la base de fiducias mercantiles, con posibilidades de colocar o captar recursos a través del mercado de valores conforme a una gestión macro de la liquidez en un esquema de vasos comunicantes que, a más de fortalecer el mercado de capitales, abriría nuevas opciones para el ahorro y la inversión y establecería una nueva fuente de financiamiento para las necesidades fiscales de corto plazo. Cada fondo definiría su propio cuerpo consultivo con instancias de la sociedad civil y del Estado, encargado de establecer los lineamientos para la asignación de recursos sobre la base de concurso de merecimientos entre las entidades calificadas. Para transparentar el componente de gasto de aquel de capitalización, podrían establecerse dos tipos de fondos, que podrían actuar conjuntamente en el despliegue de una misma política de Estado:
  - a. Fondos de recursos potencialmente reembolsables (en todo, o en parte), que incluyen, básicamente:
    - i. El manejo de los recursos asignados en el numeral 1 del artículo innumerado del Título III reformado, literal d, des-

23 En la presentación de la pro forma presupuestaria para el año 2002, el Ministerio de Finanzas estimaba en solo 25% la parte del presupuesto con márgenes de discrecionalidad. Para la discusión de la pro forma del 2006, se estima que es menos del 10%. Por ejemplo, del total de las exportaciones petroleras previstas para el 2006, solo la tercera parte irá al Presupuesto del Estado debido a los costos de Petroecuador y las preasignaciones. Inclusive los ingresos tributarios llamados "tradicionales" están preasignados en un 20%. En el 2006, sumarán \$ 1.935,04 millones. Ese dinero no pasará ninguna discusión en el Presupuesto; en el 2003, las preasignaciones alcanzaron \$ 1.4 millardos; en el 2004, \$ 1.5 millardos; en 2005, menos de \$ 1 millardo, y en 2006, \$ 1.9 millardos debido a la inclusión presupuestaria de los recursos antes ligados al FEIREP (El Universo, 20 de setiembre de 2005, A4)

- tinado a la ejecución de proyectos de infraestructura dirigidos a elevar la productividad y competitividad (10% del 35%). Podrían definirse varias fiducias específicas, como para financiar el fondo de riego indígena, por ejemplo.
- ii. Los recursos del Presupuesto liberados por la gestión de pasivos que se canalizarán a inversiones en obras de infraestructura, créditos productivos y desarrollo humano. Podrían contemplarse aquí proyectos como los del Fondo Nacional de Microcrédito.
  - iii. El manejo de los recursos asignados en el numeral 3 del artículo innumerado del Título III reformado, 5% destinados a la investigación científica y tecnológica a cargo de INIAP, SENACYT, Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica y universidades y escuelas politécnicas estatales, en particular un fondo de financiación de investigaciones aplicadas, potencialmente rentables,
  - iv. El manejo de los recursos asignados en el numeral 4 del artículo innumerado del Título III reformado, 5% para mejoramiento y mantenimiento de la red vial conforme los planes del Ministerio de Obras Públicas. Podrían establecerse varias fiducias con propósitos específicos como para ciertos proyectos (para una red de caminos vecinales o para la recuperación de la red vial incaica, por ejemplo).
- b. Fondos no reembolsables:
- i. El manejo de los recursos asignados en el numeral 2 del artículo innumerado del Título III reformado, 15% para Educación y 15% para Salud, en base al Plan de Desarrollo Social elaborado por el Frente Social
  - ii. El manejo de los recursos asignados en el numeral 5 del artículo innumerado del Título III reformado, 5% para reparación ambiental y social de los pasivos ambientales generados por la actividad estatal hidrocarburífera y minera (hasta el 27 de julio), conforme el plan presentado por el Ministerio del Ambiente

- iii. Un fondo de fortalecimiento, regulación y capacitación de operadores de microcrédito de primer piso, no regulados por la Superintendencia de Bancos, que trabajaría en paralelo al Fondo Nacional de Microcrédito
  - iv. Un fondo de financiación de investigación básica que actuaría articuladamente al de financiamiento de investigación aplicada, etc.
- c. El Fondo de Ahorro y Contingencia (FAC) que tendría a su cargo el manejo de los recursos asignados en el numeral 6 del artículo innumerado del Título III reformado, 20% hasta completar el 2.5% del PIB, y todos los recursos no gastados del esquema de reparto anterior.
- El crédito directo de primer piso a través de la banca pública, a tasas de interés preferencial incluyendo clientes calificados A, B y C, sobre la base del manejo de los recursos asignados en el numeral 1 del artículo innumerado del Título III reformado, literal a, también podría organizarse en torno a fiducias específicas. Esta disposición requiere cuidadosa reglamentación dado el potencial de riesgo moral, selección adversa y lesión del sistema financiero nacional que están presentes. Se sugiere establecer un orden de prelación muy claro en las líneas de crédito, con topes máximos de montos de crédito para reducir las presiones de economía política, disposiciones estrictas para cada entidad en torno a las exigencias de colaterales, porcentaje de financiamiento del proyecto y costo del crédito conforme al riesgo. Adicionalmente, cada entidad pública deberá establecer mecanismos concretos de rendición de cuentas y disposiciones restrictivas y penalizaciones en caso de rebasar ciertos límites de cartera vencida, tanto estática como en proyecciones (definiendo al menos dos niveles de alerta). Incluso en estos segmentos no debería descartarse la idea de establecer líneas de crédito muy compartimentalizadas o incluso fiducias especializadas.
- a. La Corporación Financiera Nacional, con varias líneas de crédito que incluyan:

- i. microcrédito directo prestando a cooperativas no reguladas y ONG no contempladas en el Fondo Nacional de Microcrédito, como banca de primer piso;
  - ii. líneas para MIPYMES y fortalecimiento del sistema de garantías y retrogarantías;
  - iii. líneas específicas para reconversión productiva y diversificación de exportaciones;
  - iv. proyectos de entidades estatales o de empresas privadas de propiedad estatal de áreas estratégicas como la energía, la telecomunicación, etc.
- b. El Banco Nacional de Fomento, con créditos de un máximo de \$5000.

### A modo de conclusión

Dentro de los límites de este corto artículo se ha argumentado sobre la necesidad de contar con nuevos instrumentos de política económica, no únicamente porque estamos bajo dolarización oficial, aunque esto abunda en razones. Entre las tareas de estos instrumentos innovadores de gestión macroeconómica están las de articular la mitigación de la incertidumbre con el emprendimiento de una nueva estrategia de desarrollo.

Del estudio de las condiciones específicas de los negocios en un país como el Ecuador, resalta el papel peculiar que juega la incertidumbre y cómo los mecanismos locales de formación de los ciclos pueden exacerbar los obstáculos al desarrollo. De allí la importancia de atacar ambos problemas, estabilización y desarrollo, en conjunto.

Como condición necesaria aunque no suficiente para esas tareas, la necesidad de una *nueva arquitectura financiera* adquiere urgencia, y la propuesta de un *sistema de fondos de capitalización para la estabilización y el desarrollo* es uno de sus pilares cruciales. Este sistema permitiría al país articular consensos para movilizar recursos en torno a objetivos estratégicos de desarrollo al tiempo que abriría las condiciones para una gestión macroeconómica ágil y eficiente en el corto plazo.

Finalmente, se intenta evidenciar que, a pesar de concernir a aspectos muy profundos de la estructura de atraso de nuestra economía, hay una serie de cambios legales y administrativos que, correctamente orientados, pueden orientar al país hacia el tipo de reformas necesarias para retomar el crecimiento desde una perspectiva más democrática y sustentable. Este ejemplo muestra que es posible desplegar iniciativas de acumulación de fuerzas desde posiciones progresistas en torno a objetivos alcanzables en el corto y mediano plazo en un proceso sostenido de construcción de alternativas.

### Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (2000) *Sistema de Estabilización y Desarrollo*, Apuntes de Economía No.13. BCE: Quito <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae13.pdf>
- BCE-NAF (2002) El Pilar de la Nueva Arquitectura Financiera en la Agenda de Desarrollo para el Largo Plazo. BCE: Quito. <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/AgendaEconomica/NueArq.pdf>
- BCE-NAF (2003) *Diálogo nacional y la Nueva Arquitectura Financiera y Microfinanzas*. Apuntes de Economía N0. 37. BCE: Quito. <http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae37.pdf>
- Fretes-Civils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto, (2003) *Ecuador: An Economic and Social Agenda for the New Millenium*. Washington: World Bank
- Páez, P. (2000) “Redes Neuronales para la estimación de la Pobreza Urbana en Ecuador”, en *Cuestiones Económicas* v. 16, n. 1, Banco Central del Ecuador.
- Páez, P. (2003) “Financial Liberalization, Crisis and National Currency Destruction in Ecuador”, in Pierre van der Haegen and José Viñals (eds.) *Regional Integration in Europe and Latin America: Monetary and Financial Aspects*, Ashgate Publishing, 2003. c. 13, ps. 447-500
- Páez, P. (2004) “La Necesidad de una Nueva Arquitectura Financiera para el Ecuador” Universidad Andina Simón Bolívar, documento UASB, Quito, abril de 2004, por publicarse.

- Páez, P. (2005a) "Are the Washington Consensus Policies Sustainable? A Game Theoretical Assessment for the case of Ecuador". University of Utah, Working Paper 2005-07
- Páez, P. (2005b) "Crisis y Reactivación" ILDIS, por publicarse.
- Sánchez, J. (1996) *El Ajuste y la Pequeña Producción Urbana*. Tesis para la obtención del grado de Master en Economía, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito
- Sánchez, J. y Páez, P. (2000) "El reto del desarrollo social en una economía dolarizada." *Revista Gestión*, Noviembre, 2000. Quito: Multiplica

## Políticas nuevas para problemas viejos

Carlos Marx Carrasco V.

### El discurso inmutable

Desde la “década perdida”, los organismos multilaterales de crédito: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (FMI, BM, BID, respectivamente); conjuntamente con la banca privada internacional, han pretendido explicar la crisis económica latinoamericana que estalló con la moratoria unilateral del pago de la deuda externa; un proceso que se inició en México y se extendió rápidamente por toda la región.

Estos organismos centraron su preocupación en la búsqueda de una “fórmula” que transforme a la deuda externa de impagable en “pagable”, sin importar los efectos –sociales, sobre todo– que ésta pueda acarrear. Luego de convertir, durante los años ochenta, a los países latinoamericanos en un laboratorio de experimentación de teorías desempolvadas, recién en 1990, a partir de la publicación del trabajo del economista estadounidense J. Williamson,<sup>1</sup> se aprueba por unanimidad, es decir, se impone el llamado “Consenso de Washington”. Desde entonces, como principio dogmático irrefutable se asume que el tamaño del Estado y el populismo económico, constituyen las causas fundamentales de la crisis económica. Más adelante, a esta tesis se irán sumando los organismos que se crean para regular las relaciones comerciales internacionales. La OMC, sucesora de la “Ronda Uruguay”, se organiza con el “cuento” del establecimiento del libre comercio, que se

1 Consultar: “Ecuador y el consenso de Washington”, Carrasco Carlos Marx, Cuenca, Universidad de Cuenca, 1998. En el capítulo I se hace un análisis más amplio sobre el contenido y origen de la propuesta de J. Williamson.

convierte en exigencia para los países dependientes y en política discrecional para los países industrializados (agrupados en el G8).

Se considera que el modelo cepalino -de industrialización sustitutiva de importaciones- había propiciado una exagerada regulación y creado un excesivo número de empresas públicas “ineficientes”, que sobrevivían únicamente por la protección estatal. Además, se argumenta que la instauración de los gobiernos populistas había desembocado en la incapacidad para controlar los déficits públicos. Las políticas fiscales y monetarias expansivas, destinadas a financiar gastos asistencialistas y el crecimiento desmedido de los salarios nominales, no contribuyeron a un desarrollo sostenido de las economías latinoamericanas. En una palabra, la presencia de un Estado intervencionista era la causa de todos los males.

### El Estado de bienestar

Recordemos que los filósofos utilitaristas del siglo XVIII, como Jeremy Bentham y John Stuart Mill; y, posteriormente, en el siglo XX, Richard Musgrave<sup>2</sup> creen en el objetivo de la maximización del bienestar social por medio de la intervención y regulación gubernamental. Esta intervención corrige las fallas del mercado y protege de los intereses socialmente superiores a los sectores más vulnerables. De la “mano invisible” del liberalismo clásico de Adam Smith, se pasa a la “mano que ayuda” del socialismo de mercado y la “justicia social” de la economía del bienestar.

El instrumento básico de la acción estatal es el presupuesto fiscal que se sustenta en la función de bienestar de un agente representativo (supuesto teórico demasiado “heroico”). Como sabemos, a más de la imposibilidad de medir la función de bienestar, surge la difícil disyuntiva relacionada con la forma ideal de gobierno, capaz de interpretar las preferencias individuales y colectivas: oligárquico, dictatorial o democrático. La cuestión es alcanzar el triple objetivo de la política económica: asignación, redistribución y estabilización.

La economía del bienestar se convirtió en el eje teórico de la política

2 Ver Richard Musgrave (1970) en *“Teoría de la Hacienda Pública”*, Ed. Aguilar. El autor desarrolla ampliamente el concepto de economía del bienestar.

económica socialdemócrata y tuvo éxito en algunos países monárquicos de Europa del Norte. La política social redistributiva, basada en un fuerte crecimiento y altas cargas impositivas, sin perder el sueño por moderadas tasas de inflación, permitió mejorar la calidad de vida de amplios sectores poblacionales. En esta tarea, la concertación Estado-empresa-sindicato fue indispensable para amortiguar las contradicciones y conflictos clasistas. La era neoliberal post-fordista coincide con la crisis del Estado de bienestar. La caída en los ritmos de crecimiento, el envejecimiento de la población, el resurgimiento de un “supremo ego”, están derrumbando los logros de una tibia justicia social para dar paso a la vieja sociedad excluyente y concentradora.

En América Latina, todos los intentos por construir la economía del bienestar han fracasado. Siempre han chocado con una insaciable oligarquía que se acostumbró a la fácil vida rentista. La estabilización es buena cuando sus cinturones no son ajustados; la asignación es loable cuando los recursos naturales y fiscales les beneficia y la redistribución es un bien público deseable cuando se expolia a la clase media y a los pobres para que ellos “enjuguen sus pérdidas y evitar la quiebra del país”.

En nuestro país, a partir de la última etapa de la dictadura militar de los años setenta, se inicia el retiro del Estado de la economía, comienza a tergiversarse el papel de la política económica y a confundirse la estabilidad macroeconómica como un fin y no simplemente como un medio. La eliminación del déficit fiscal y de la inflación serán desde entonces los objetivos centrales de la política económica. Simultáneamente, arranca también la irresponsable política del “endeudamiento agresivo” que ha desatado un estrangulamiento fiscal que imposibilita atender elevados servicios de la deuda. Entramos en un círculo vicioso en el que para pagar, pedimos más. Las transferencias de recursos en los últimos años dejan un saldo negativo. Lejos de beneficiarnos del ahorro externo, nos hemos convertido en exportadores de capital.

### **El Consenso de Washington y su eterna vigencia**

Desde una visión ahistórica del desarrollo, el llamado “Consenso de Washington” recomienda un conjunto de políticas de corto y mediano plazo

tendientes a estabilizar la economía, de manera que se construya una suerte de “plataforma de lanzamiento” para que la reactivación productiva pueda despegar; éstas son la eliminación del déficit fiscal y la aplicación de una serie de reformas (reducción del tamaño del Estado, equilibrio del comercio internacional y la promoción de las exportaciones). “El enfoque williamsoniano se enmarca en una estrategia de crecimiento hacia fuera, contrariamente a la experiencia y postulados cepalinos que patrocinaron el crecimiento “hacia dentro”<sup>3</sup>.

Las recomendaciones del “Consenso” se resumen en un decálogo al que, con fe ciega, se han venido sujetando los gobiernos. El decálogo, que se mantiene inmutable inclusive en el post-consenso, se refiere a las siguientes medidas y políticas.

- Austeridad fiscal para eliminar el déficit. Este principio se aplica a raja tabla cuando se trata de la inversión social. Basta observar la tendencia decreciente de las asignaciones presupuestarias para dicho fin; al contrario del presupuesto para financiar el rentismo de ciertos sectores empresariales y las reiteradas operaciones de reparación de sus ineficiencias y corruptelas. La historia de intervenciones y estatizaciones es amplia en esta materia. Basta señalar los casos de la sucretización y el salvataje bancario que, en esencia, significaron una socialización de las pérdidas. Al momento de establecer las preasignaciones para el pago de la deuda pública y para cubrir una factura militar creciente, tampoco se recuerda el dogma de la austeridad.
- Reestructuración del gasto público mediante la eliminación de los subsidios y el aumento de los gastos destinados a salud y educación. Se conservan aún algunos subsidios de dudosa eficacia. En materia de políticas sociales con financiamiento presupuestario, ni la suscripción del compromiso asumido alrededor de las Metas del Milenio (aprobado por las Naciones Unidas) ha conmovido a quienes toman las decisiones de política económica. La política social –ex post y focalizada– se ha convertido en la fresa que corona el pastel de la política económica.

3 Por su eje y orientación del crecimiento económico, basado en la ampliación del mercado interno, así se lo identifica al modelo de la CEPAL. En tanto que el modelo aperturista –neoliberal– se lo define como un modelo de crecimiento orientado “hacia fuera”.

- Reforma tributaria que contemple la aplicación de la base tributaria con tipos impositivos marginales moderados y el aumento de impuestos, sobre todo los indirectos. Los resultados de la modernización y la reforma tributaria han llegado a su límite; lo que hace indispensable una nueva y profunda reforma que cumpla con los principios de universalidad, proporcionalidad, progresividad, eficacia y eficiencia. La recaudación del impuesto a la renta (a pesar de que el porcentaje es más alto que en Chile, por ejemplo) apenas representa algo más del 2% del PIB (mientras en Chile llega al 6%). La evasión aduanera no se ha detenido, estimándose que escapan por los túneles aduaneros alrededor de mil millones de dólares.
- Determinación por el mercado de los tipos de interés reales. La liberación financiera se profundizó al punto de desencadenar la crisis de 1999-2000 que le costó al Estado cerca de 7.000 millones de dólares. La liberación cubre el establecimiento de los tipos de interés y también las comisiones o tasas por los llamados “servicios bancarios”. Mientras la liquidez empresarial es muy limitada, la banca se da el lujo de mantener depósitos en el exterior por cerca de 1.600 millones de dólares, cifra perversamente coincidente con el monto de remesas que envían los emigrantes. En un sistema bancario concentrado, la regulación tiene que ser mucho más directa y no dejarla al arbitrio y a merced de pactos colusorios.
- Establecimiento de un tipo de cambio competitivo, dejando al mercado dicha función. Como sabemos, desde el año 2000 adoptamos unilateralmente la dolarización, cuyos resultados, hasta aquí, son del todo modestos. La recesión económica, ya presente, amenaza con profundizarse. Estaremos “felices” mientras dure la primavera petrolera y la ausencia de nuestros compatriotas y, mientras el dólar siga devaluándose respecto al euro, al yen y a la moneda china.  
La dolarización aniquiló importantes herramientas de política económica, dejándonos solamente una política fiscal disminuida y algunos instrumentos debilitados de política financiera. Por estas debilidades y ante la ausencia de política cambiaria y monetaria, no es posible actuar anti-cíclicamente. Ni los frenos ni los aceleradores fiscales funcionan en los términos que requiere una estrategia sostenida de desarrollo.

- Liberación comercial, orientada hacia el exterior y sin atribuir ninguna prioridad a la apertura del flujo de capitales. A pesar de las experiencias negativas que desencadenaron agudas crisis financieras, como ocurrió en el sudeste asiático, Rusia, México, Brasil, Argentina; insistimos en la simultaneidad de la apertura del mercado de capitales y en la liberación comercial. Lo que es más, estamos prácticamente embarcados ya en la aventura del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los EE.UU. Sin TLC, la balanza comercial no petrolera, es abultadamente negativa, estimándose su agravamiento a corto plazo.
- Apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa. Los gobiernos llaman “a gritos” a los inversionistas extranjeros y éstos no llegan a pesar de haberse reducido el riesgo país, supuesto requisito para tomar las decisiones de inversión externa.
- Privatización de las empresas públicas. Este dogma no ha avanzado como esperaban sus defensores (beneficiarios). Sin embargo, se estaría preparando la contratación de administraciones externas para algunas empresas, como las telefónicas por ejemplo. El IESS se mantiene en la mira de las administradoras de fondos previsionales y los yacimientos petroleros estarían esperando nuevas concesiones o nuevos contratos.
- Desregulación de las actividades económicas. Ecuador es uno de los pocos países que ni siquiera cuenta con una ley de competencia. Luego del veto total durante la presidencia de Noboa, nadie ha vuelto a hablar del tema. El libre juego entre la oferta y la demanda da rienda suelta a los apetitos oligopólicos y monopólicos.
- Firmeza en garantizar la propiedad privada. Esta “firmeza” se exagera tanto que empresas extranjeras -como la petrolera Occidental- incumplen los términos contractuales y, para algunos, “no pasa nada”. Quien pretenda aplicar la ley y hacer respetar la soberanía estaría, simplemente, atentando contra el interés nacional y expropiando los intereses privados.

Ante el fracaso y desprestigio evidentes de la aplicación de estas recomendaciones y sin cambiar los pilares de la estrategia, el “Consenso” ha incorporado recientemente algunos elementos adicionales. Ahora se habla, por ejemplo, de la necesidad de definir el concepto de “entorno apropiado”; se habla también de los componentes ambientales de los programas de gobierno; de la conversión de papeles de la deuda por activos de las empresas públicas (en la primera versión no se hacía ninguna referencia al problema de la deuda externa, a pesar de que el objetivo central era su cobro); y, del peligro de las fugas masivas del capital<sup>4</sup>. Como algo novedoso, frente a la imposibilidad de disimular u ocultar el crecimiento impresionante de la pobreza<sup>5</sup>, se formula la necesidad de atacar el problema y se recomienda la aplicación de políticas sociales focalizadas. Las Metas del Milenio (acordadas por las Naciones Unidas) significan un reconocimiento explícito del desastre de las políticas neoliberales. Sin embargo, lo que no se quiere reconocer es que la misma estrategia neoliberal, concentradora y excluyente, lleva implícita una secuela de mayor concentración del ingreso y de aumento de la pobreza.

La debilidad y la viabilidad sociopolítica de las propuestas distintas al dogma neoliberal son innegables, al punto que los propios enfoques heterodoxos han caído en el ajuste monetarista; lo cual ha permitido exclamar con arrogancia y desparpajo que “la historia se acabó” y, más aún se habla ya del “fin de la geografía”; el mundo no es más que una “aldea global”. Vivimos un espejismo que pretende consolidar el mito del universalismo, pretendiendo convencernos que la ciencia social es absoluta, válida para todo momento, para todo lugar. Quieren convencernos, también, del dogma de la objetividad, positivismo y neutralidad de las ciencias sociales desconociendo su carácter clasista, contradictorio y dialéctico, relacionado estrechamente con los procesos históricos, políticos y sociales.

---

4 El “requilazo”, que mejor sabe bebido que derramado, obligó a los “estudiosos” de la realidad latinoamericana a incorporar, a regañadientes, este tema.

5 Serios cuestionamientos a la globalización neoliberal son formulados, entre otros por el egipcio Samín, Amir (1999) en “*El capitalismo en la era de la globalización*”. Buenos Aires: Ed. Paidós

### La situación actual

La estrategia que persigue el neoliberalismo se sustenta en objetivos tales como: la consolidación de un nuevo sistema de división internacional del trabajo regulado por las grandes corporaciones; garantizar el servicio de la deuda externa, el verdadero problema que impide el éxito de cualquier programa estabilizador; disminuir la presencia del Estado inversionista “benefactor”; la mayor concentración de la riqueza; y, por supuesto, una nueva modalidad de acumulación, en la que la re inserción reprimarizada del Tercer Mundo es una necesidad para garantizar el financiamiento y la revolución tecnológica.

La ejecución de los planes de ajuste no se ha detenido; cuando ha ocurrido, no se han hecho esperar las retaliaciones por parte de los organismos multilaterales de crédito, tal como ocurrió recientemente a raíz de la política soberana que quiso aplicar el ex ministro de Economía y Finanzas, doctor Rafael Correa<sup>6</sup>. Un cuarto de siglo de ajustes no ha resuelto los problemas fundamentales y ha empeorado la calidad de vida de la mayoría de la población. Persisten las dificultades de la balanza de pagos, sobre todo en cuenta corriente; las importaciones tienden a crecer más aceleradamente que las exportaciones; el servicio de la deuda es crecientemente insostenible; el ahorro nacional y las inversiones productivas resisten a expandirse. Junto a estos problemas macroeconómicos, hay que señalar que la situación social es alarmante: el empleo y subempleo no se detienen; la pobreza y la miseria se extienden y se profundizan; la migración va en aumento<sup>7</sup>. La incredulidad y “anomia” del ciudadano es cada vez más preocupante.

6 El Banco Mundial negó un crédito de libre disponibilidad que ya estaba aprobado por 100 millones de dólares. El pretexto para la negativa tenía que ver con la reforma a la ley de responsabilidad fiscal y por el acercamiento al gobierno de Caracas. Con el cambio de titular en el ministerio de Economía y Finanzas, la posición del BM se ha “ablandado”, aunque están poniendo reparos a los proyectos socialcristianos relacionados con la reactivación productiva.

7 Durante el “gutierrismo” la tasa de desempleo, a pesar de no haberse detenido la ola emigratoria, creció del 8 al 12%.

**Construir un frente nacional: una necesidad impostergable<sup>8</sup>**

Ante la dura y persistente situación, la solución pasa necesariamente por la esfera política; lo que a su vez requiere de la construcción colectiva de un proyecto nacional/identitario/popular que debe levantarse sobre cuatro sólidos pilares: democracia participativa, equidad distributiva, productividad competitiva (que permita garantizar, sobre todo, la salud, educación y seguridad alimentaria) y sustentabilidad ambiental. Este proyecto debe ser el crisol de la riqueza diversa de un Ecuador multicultural, plurinacional y multiétnico. Debe tener una visión bolivariana-latinoamericanista y anti-imperialista.

Siendo estos los pilares que sostienen el proyecto nacional/identitario/popular, es indispensable ejecutar una profunda reforma política de refundación del Estado a partir de la desprivatización del Estado central y los gobiernos locales. También es indispensable la refundación de los partidos políticos mediante su democratización y despatrimonialización<sup>9</sup>. La democracia política y la presencia de partidos fuertes, que respondan al signo de los nuevos tiempos, alejará al populismo del tablero político y los mesianismos ya no existirán más. Derrotar al neoliberalismo y sustituirlo por una alternativa socialmente justa es el primer objetivo a lograrse. Construir el Estado social de derecho no pasa únicamente por el reformismo; ni siquiera con una asamblea constituyente, peor aún con una asamblea constitucional, conseguidos sobre la base del propio estatuto electoral, se resuelve nada. A lo mejor, la nueva Constitución Política cambie la parte doctrinario-dogmática de la actual para ponerla a tono con la segunda parte que da rienda suelta al neoliberalismo.<sup>10</sup> Si no existe un cambio colectivo, consciente y orgánico de actitudes, podremos contar con hermosos poemas constitucionales pero el statu quo se mantendrá. La Constitución y leyes serán letra muerta y retórica intrascendente, sin avanzar en la práctica transformadora y cons-

8 Algunos elementos ya fueron propuestos en un artículo del mismo autor publicado en: Reflexiones sobre el desarrollo regional, Los retos del Austro, varios autores, pág 113 y sgts, IDIS, ILDIS, CREA, Cuenca, 1993

9 Fernando Bustamante: Ponencia presentada en el Foro sobre "La reforma política", organizado por la Izquierda Democrática. Quito, septiembre de 2005

10 La Constitución, no solamente consagra el sistema capitalista, sino define el modelo de "economía social de mercado" como el modelo aplicarse. Hay que recordar que el modelo de economía social de mercado no es más que una versión corregida y aumentada del ordoliberalismo surgido en Alemania. Un trabajo de Walter Eucken, bajo este título, sirvió de base teórica para la construcción del modelo. Este modelo no es otro que la vertiente neoliberal, suyo representante más importante

tructiva. Para que las cosas cambien es necesario que las elites actúen dentro del marco de la ética y las masas actúen en el contexto de la política. Por lo tanto, a las elites hay que exigirles ética y sensibilidad social y a la sociedad civil hay que politizarla<sup>11</sup>.

La tarea es tremendamente compleja. Se requiere de la construcción de un frente nacional que incorpore pro a c t i vamente al conjunto de sectores políticos y sociales perjudicados por la rapacidad neoliberal y comprometidos con una patria solidaria y soberana. Los dos tercios de la población ecuatoriana han sido perjudicados por la exclusión y expoliación neoliberal-imperialista. Resulta r e l a t i vamente fácil colegir que un amplio debate permitirá generar conciencia sobre la realidad y alternativas de solución. Solo entonces se sumarán voluntades dispuestas a impulsar y ejecutar los cambios. Se necesita de la voluntad de la dirigencia política de las fuerzas del centro izquierda hacia la izquierda para abandonar las posiciones maniqueístas, sectarias y dogmáticas y comprender que el único camino es la unidad para la consecución de los supremos objetivos de justicia y democracia. Ecuador es un “país ingobernable”, se ha dicho en repetidas ocasiones. Así ha ocurrido, tanto en dictadura como en pseudo democracia. La injusticia es el pan de cada día. A lo sumo, cambia el estilo y nada más. Son tantas las injusticias acumuladas que solamente una transformación revolucionaria es la solución. Esta revolución silenciosa y pacífica tenemos que hacerla colectivamente. Si no es así, las fuerzas que impongan las condiciones materiales de la historia, motivarán que sobre venga indefectiblemente una revolución cruenta y violenta. ¡No hay mal que dure cien años ni cuerpo que lo resista!

### **Estabilización con desarrollo humano y equidad**

La ortodoxia neoliberal no acepta considerar la estabilización como un medio importante para alcanzar el desarrollo humano. Pierde el sueño cuando los guarismos no cuadran. Si quiere emprenderse en una auténtica reactivación productiva, en función del ser humano como preocupación esencial de

---

es Milton Friedman. Ver más detalles en “Ecuador y el Consenso de Washington”, Carrasco, Carlos Marx, Universidad de Cuenca, 1998.

11 Esto no significa necesariamente que los ciudadanos tienen que afiliarse y militar en algún partido político.

la economía y de la política económica, que sienta las bases para un crecimiento sostenido y que mejore los parámetros distributivos del ingreso, es imprescindible la reorientación de la acción pública dentro del limitado margen que deja la ausencia de moneda propia, en un contexto que aproveche eficientemente el mercado externo e interno. No se trata simplemente de exportar o morir, se trata de producir tanto bienes transables como no transables, procurando identificar con claridad las auténticas y dinámicas ventajas competitivas.

Algunos elementos de esta “nueva política económica” (NPE)<sup>12</sup> que los planteamos desde hace algún tiempo, serían los siguientes:

En los términos que Acosta propone,<sup>13</sup> el programa tendría que apuntar a corregir las distorsiones de los precios relativos, pues, como sabemos, éstas provocan ineficiencias e inequidades e impiden la reactivación del aparato productivo. Esta propuesta implica también actuar decididamente sobre la distribución del ingreso, reestructurando el proceso de acumulación en el mediano y el largo plazo. En los términos señalados arriba, profundas reformas fiscales y tributarias son indispensables.

A partir de la identificación de los componentes de los costos de producción, que conjuntamente con otras variables determinan los precios de los bienes y servicios, identifiquemos las políticas básicas.

*La política financiera.* Apuntando hacia una mayor profundización e integración financiera, esta política debe propender a evitar la volatilidad y alcanzar mejores niveles de eficiencia y eficacia, particularmente en referencia al margen entre las tasas activa y pasiva y al valor de las comisiones que cobran los bancos e intermediarios financieros por los servicios<sup>14</sup>. En este campo es imprescindible tomar en cuenta la alta concentración del sistema financiero. La instauración de un sistema de “bandas” o, alternativamente, el establecimiento del margen máximo, puede resultar adecuado para los pro-

12 En Carrasco (1998), había propuesto, en esencia, una agenda similar.

13 Acosta, Alberto. Ponencia presentada en la Universidad de Cuenca en una mesa redonda organizada por la Facultad de Ciencias Económicas, mayo de 2000

14 Después de las transnacionales petroleras, el sector bancario es el que mayores utilidades vienen facturando desde la instauración de la dolarización.

pósitos de reactivar la producción. No se descarta, complementariamente, fijar encajes directamente proporcionales al plazo del depósito, como un buen mecanismo para evitar la fuga de capitales. Para el cumplimiento de estas propuestas se requiere reformar la Ley de Instituciones Financieras y la Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado.

No se descarta tampoco la posibilidad de tomar acciones desde el Estado que induzca hacia una mayor integración bancaria. El peligro de una nueva crisis financiera no se ha alejado; cualquier momento puede reproducirse con consecuencias probablemente mucho más graves, al no existir un prestamista de última instancia. Se trata también de propender hacia la democratización del crédito y una auténtica competitividad en la industria financiera. Es urgente también la consolidación y apoyo a la construcción de un sistema financiero alternativo. La regionalización financiera podría ser una buena opción. No compartimos el dogma de exigir niveles altos de capital a las instituciones financieras. Bien pueden establecerse bancos e instituciones financieras locales eficientes.

El gran problema a resolverse, además del señalado, radica en cómo lograr que el ahorro financiero se convierta en ahorro nacional. El Banco de Fomento, la Corporación Financiera Nacional y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) –mediante el uso eficiente de los fondos de pensiones– deberán cumplir un papel orientador de los recursos hacia las actividades productivas que requieran mayor precaución pública. Esta función se cumpliría mediante intervención estatal en aquellas áreas geográficas y sectores económicos estratégicos (agricultura, artesanías, pequeña industria). Las tasas de interés en estos casos tienen que ser preferenciales, definitivamente. El Banco de Fomento y la Corporación Financiera Nacional tienen que ser banca de “primer piso”. La intermediación financiera, que duplica la presencia de entidades crediticias, encarece y entorpece el crédito. Los fondos públicos provenientes del FEIREP deberían canalizarse mediante las cooperativas de ahorro y crédito.

En relación a los fondos de pensiones que administra el IESS, la creación del “banco del afiliado” sigue siendo una propuesta válida, pues se aprovecharían financieramente los recursos, se lograría un contrapeso a la estructura oligopólica privada, se daría ocupación a parte de la burocracia del IESS y se mejorarían las prestaciones sociales. El Banco del Pacífico, previa su valoración justa, debería transferirse al IESS como parte de pago de

la deuda que el Estado mantiene. Para evitar la politización, se contrataría una administradora privada que no tiene porque ser extranjera. Esta decisión parte de poner punto final a los afanes privatizadores de la seguridad social, optando por una auténtica reestructuración y modernización que fundamente su acción en parámetros de eficiencia, eficacia y equidad, objetivos que no tienen porque ser excluyentes.

Una preocupación fundamental en el ámbito financiero se relaciona con los altos depósitos que la banca privada tiene en el exterior. La reforma a la Ley de Instituciones Financieras tiene que poner coto a semejante irracionalidad que ocasiona el encarecimiento del costo del dinero para el sector productivo.

*La política cambiaria.* Al no tener moneda propia, se ha perdido la capacidad de ejercer una política cambiaria, lo que gravita en la imposibilidad de actuar sobre los precios relativos y exige ajustes sobre cantidades. Es necesario aplicar medidas alternativas, como las salvaguardas, para evitar la “competencia desleal” que proviene de países que si cuentan con política cambiaria. Por tanto, es indispensable el diseño de una política que conjugue la rigidez cambiaria, a la que nos somete la dolarización, con tasas de inflación moderadas y estables. Para el control de la inflación hay que recurrir a arbitrios financieros y de reactivación de la oferta agregada y dejar de contraer la demanda agregada y los salarios como la única opción de ajuste.

El Banco Central debe rediseñarse tomando en cuenta la nueva realidad monetaria y bajo el supuesto de que un escenario posible es el fin de la dolarización. Una fuerte caída de los precios del petróleo y de las remesas nos conduciría a una grave iliquidez y profundizaría la recesión. Entonces, necesitaremos un banco central preparado para retomar la política monetaria.

*La política salarial.* El pilar fundamental de cualquier política salarial constituye el establecimiento de salarios acordes con el costo de vida y que den cuenta de los niveles de productividad. Las fuertes iniquidades remunerativas tanto en el sector público como en el privado necesitan ser eliminadas. El incremento salarial es una urgencia, el cual debe hacerse programada y selectivamente, de manera que se corrijan las enormes brechas existentes y se incentive el empleo productivo. Hay que tomar en cuenta que uno de los impedimentos para la reactivación productiva es la débil capacidad adquisi-

tiva de la población que marca la estrechez del mercado, sobre todo para bienes salarios. En las condiciones actuales, la reactivación y reconversión productiva constituye la mejor política de empleo y redistribución del ingreso. Pero, está demostrado, a lo largo de más de una década y media de ajustes, que la estrategia seguida lo imposibilita: ajuste y reactivación son incompatibles, en los términos de la ortodoxia neoliberal que ha venido aplicándose obstinada, terca e inhumanamente.

*Las tarifas públicas.* Ante todo, es urgente definir el destino que van a tener las empresas del sector público. Mi punto de vista es insistir en no privatizar los sectores estratégicos, ni aquellos que están reservados –constitucionalmente– para el control y la propiedad estatal. Se deja abierta la posibilidad de reconceptualizar lo estratégico. A partir de mejorar los parámetros de eficiencia de las empresas, las tarifas tienen que ser cruzadas. La sumatoria de las recaudaciones debe cubrir, cuando menos, la sumatoria de los costos. Especial atención merecerán los sectores rurales, adonde debe llegarse con servicio oportuno y, en lo posible, subsidiado. De no ser así, el proceso de desertificación del campo avanzará inexorablemente. Es hora de devolver al campo el excedente históricamente transferido hacia las urbes.

A partir de la aprobación inconstitucional de la Ley de Modernización, el proceso de privatización deja un balance negativo para los intereses estatales y sociales. A pesar de la publicitada eficiencia que pretendía alcanzarse, luego de la privatización de Fertisa, Aztra, la Cemento Nacional, el precio y la oferta oportuna de los fertilizantes, el azúcar y del cemento, no han bajado, por el contrario, se han monopolizado.

Las tarifas eléctricas tienen que reducirse. Es urgente acabar con la corrupción que impide ejecutar los proyectos hidroeléctricos, identificados desde hace décadas. El negocio (¿negociado?) de comprar energía a los países fronterizos y a las termoeléctricas explicaría el boicot permanente a contar con energía propia y barata.

*La política fiscal.* Entendida la política fiscal como la política redistributiva<sup>15</sup> y de soporte al desarrollo, tiene que practicarse una profunda reforma de las

15 Pacheco, Lucas (2004) *Política Económica, Un enfoque latinoamericano*. Ed. Letramía, Quito, Cap. VII, pág. 101-150

finanzas públicas, mucho más si estamos en una economía dolarizada. Debe disminuirse la tremenda dependencia de unas pocas fuentes de ingresos, petroleros sobre todo, y la fuerte carga que representan los gastos comprometidos o preasignados que poco o nada contribuyen al desarrollo: deuda externa, gastos militares, burocracia ineficiente, desvío de fondos. El combate de raíz a la corrupción debe ser tarea de todos. Se habla de no menos de 2.000 millones de dólares del presupuesto que se escurrirían por obra y gracia de la corrupción. En materia de política tributaria, deben priorizarse los gravámenes directos y progresivos, en vez de fijar preferentemente, como ocurre ahora, impuestos indirectos proporcionales.

En general, el presupuesto fiscal debe ser reestructurado. La deuda externa, en las condiciones establecidas en la renegociación del año 2000 es impagable. Se requiere estudiar con profundidad las consecuencias económicas y políticas de la moratoria unilateral, como requisito para exigir la renegociación y refinanciación de la deuda con el Club de París y el llamado Comité de Gestión y los organismos multilaterales de crédito. Los bonos “cupón cero” podrían ser readquiridos por el gobierno nacional; los títulos de la deuda podrían ser comprados por el gobierno en condiciones ventajosas para el país y no pagando sobrepagos como parece que se pretendía con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Los plazos, descuentos e intereses podrían ser renegociados y refinanciados; y, tendría que aplicarse alguna cláusula de contingencia que salvaguarde la estabilidad en el proceso de reactivación económica (el comportamiento del precio y volumen de las exportaciones petroleras podría ser un factor importante a considerarse en la refinanciación y renegociación de la deuda externa).

*La política comercial.* Los aranceles tienen que abandonar el tradicional sentido fiscalista y convertirse en instrumentos de desarrollo. Ha sido correcta la política de simplificar el régimen aduanero, no así que se mantengan proteccionismos improductivos. Es indispensable la moralización aduanera. Así como no requerimos una Corporación Financiera Nacional de segundo piso, tampoco se requieren aduanas de segundo piso; hasta llegar al segundo piso, los aranceles se esfuman junto con las mercaderías.

Respecto al TLC, luego de una amplia difusión de sus alcances y contenido, tiene que someterse a consulta popular.

Es indispensable un esfuerzo fiscal inicial que implique, por ejemplo, la congelación del precio de los combustibles, lo que contribuiría significativamente a la estabilización de los precios.

A pesar de la religión económico-ideológica que profesan los neoliberales criollos, quienes han estado al frente de la política económica, la política real; en más de una ocasión, cuando han primado los intereses de los grupos vinculados con el poder, simplemente han descartado el recetario. En consecuencia, hay quienes opinan que los problemas persisten por “no haberse aplicado completo el modelo”.

En resumen, considerando los distintos ejes de la política, el “Consenso de Washington” (su decálogo de medidas y políticas) y las distintas políticas aplicadas en el Ecuador, las políticas alternativas, podrían ser las siguientes:

| Eje de política | Consenso de Washington | Política aplicada en el Ecuador   | Política alternativa <sup>16</sup>   |
|-----------------|------------------------|---|--|
| Política fiscal | Austeridad             | Austeridad social y expansión del gasto destinados al servicio de la deuda, las Fuerzas Armadas y a los grupos de poder | Política fiscal anticíclica. Reactivadora, mientras dure la recesión. Debe emprenderse en una profunda reestructuración de las finanzas públicas |

<sup>16</sup> Algunas ideas para la identificación de las políticas alternativas (Agenda Interna) son tomadas del documento de la Presidencia de la República (2005): Políticas de reactivación productiva del Ecuador 2005-2006. Secretaría General para la Producción; Documento para la discusión, agosto de 2005, que fueran presentadas, en un foro realizado en la ciudad de Quito, en agosto de 2005, por Patricio Ruiz, en calidad de asesor de la Secretaría de la Producción, cuando el Lcdo. Luis Maldonado Lince desempeñaba dicha cartera de Estado.

| Eje de política     | Consenso de Washington  | Política aplicada en el Ecuador   | Política alternativa  |
|---------------------|---|---|---|
| Política social     | Eliminación de subsidios e incremento del presupuesto para salud y educación      | Desmantelamiento de varios subsidios. Aún se mantienen los del gas, diesel, energía eléctrica y el bono de desarrollo humano. El presupuesto para salud y educación aún no recupera los niveles del año 1980 (antes de la instauración del neoliberalismo). | Convertir, conjuntamente con el subsidio al consumo de gas de uso doméstico, en un fondo productivo que reactive la producción y la generación de empleo.<br>Incrementar sostenidamente las asignaciones para salud y educación; de lo contrario, no se alcanzarán las Metas del Milenio (2015) |
| Política tributaria | Ampliación de la base tributaria e incremento de los impuestos indirectos.        | Aumento del IVA, reducción de aranceles y abandono de la progresividad del impuesto a la renta corporativa. Se mantiene altos niveles de evasión.   | Mejorar la recaudación, sobre todo del impuesto a la renta y de los aranceles. Aumentar la tasa del impuesto a la renta y al patrimonio. Se debería propender a alcanzar una carga tributaria que se ubique en el nivel promedio latinoamericano  |
| Política financiera | Liberación financiera, permitiendo que el mercado determine los tipos de interés. | Liberación financiera y bancaria a partir de la reforma a la Ley de Instituciones Financieras   | Mayor regulación y control. Establecimiento de un margen máximo entre la tasa activa y pasiva. Poner límite al costo de los servicios bancarios.  |

| Eje de política    | Consenso de Washington  | Política aplicada en el Ecuador  | Política alternativa  |
|--------------------|---|--|---|
|                    |   |  | Obligar a colocar mayores créditos en el mercado nacional.<br>Apoyo a los sistemas financieros alternativos.  |
| Política cambiaria | Establecimiento de un tipo de cambio competitivo en base al libre mercado | Al cabo de un proceso devaluatorio desenfrenado que generó abultadas ganancias especulativas y no contribuyó al mejoramiento de la competitividad, se asumió la dolarización | Avanzar en un proceso de unión monetaria regional.<br>La sostenibilidad de la dolarización depende de factores básicamente externos, como el precio del crudo, el monto de las remesas, el flujo de capitales y el propio tipo de cambio del dólar (ha experimentado una fuerte devaluación respecto al euro y al yen). |
| Política comercial |   | Apertura y liberación comercial  | Aplicar una política comercial y arancelaria-productivista diversificada.<br>Democratizar la discusión del TLC y someterlo a consulta popular.<br>La dirección del Estado es vital para el desarrollo, tal como la historia nos enseña.   |

| Eje de política                  | Consenso de Washington                                | Política aplicada en el Ecuador  | Política alternativa   |
|----------------------------------|---|--|--|
| Política de inversión extranjera | Apertura, sin restricciones, del mercado de capitales | La inversión extranjera <sup>17</sup> directa, salvo un corto período y en contados sectores económicos, no ha crecido significativamente, a pesar del llamado clamoroso que han hecho los últimos gobiernos | Regular la inversión extranjera.<br>Establecer "encajes" inversamente proporcionales al plazo de la inversión.<br>Ratificar, como en derecho corresponde, la caducidad de la Oxy y revisar inmediatamente los contratos con las petroleras, sino la nacionalización. |
| Política de producción           | Privatización total de las empresas públicas          | A pesar de las fuertes presiones de los organismos multilaterales de crédito, la privatización no ha podido –ventajosamente– concluir.   | Detener todo proceso de privatización.<br>Reformar la Constitución, devolviendo al Estado la actividad relacionada con los sectores estratégicos (en términos sociales, económicos y políticos) como petróleo, electricidad, telefonía fija, agua potable.           |
| Política regulatoria             | Desregulación de las actividades económicas           | La liberación de los mercados, tanto de bienes y servicios como de factores –incluido el trabajo– prácticamente ha llegado a su máximo nivel.  | Aprovechar las bondades asignadoras del libre mercado, exclusivamente en aquellos sectores e industrias donde haya una verdadera competencia.<br>Aprobar la ley de competencia y crear el tribunal respectivo.   |

17 Ver: Carrasco, Carlos Marx y Viteri, Galo (2003) *Inversión extranjera y desarrollo en América Latina y los países del Tercer Mundo*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

| Eje de política                  | Consenso de Washington                     | Política aplicada en el Ecuador  | Política alternativa  |
|----------------------------------|--|--|---|
| Garantías a la propiedad privada | Firmeza en garantizar la propiedad privada | A pesar de la inseguridad jurídica, existe una preocupación constante por dar la máxima garantía a la propiedad privada. | Hay que propender a que la propiedad privada cumpla con su función social. La seguridad jurídica, no solamente debe verse desde el lado de los incumplimientos y cambios legislativos originados en el Estado sino también de aquellos provenientes de abusos, incumplimientos, evasiones y elusiones privadas. |

### Bibliografía

- Acosta, Alberto (2000) La Trampa de la dolarización. Documento de discusión (inédito).
- Bustamante, Fernando (2005) Ponencia presentada en el Foro sobre reforma política, septiembre, Quito.
- Carrasco, Carlos Marx (1998) *Ecuador y el Consenso de Washington*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Carrasco, Carlos Marx y Viteri, Galo (2003) *Inversión extranjera y desarrollo en América Latina y los países del Tercer Mundo*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Carrasco, Carlos Marx (1993) *Reflexiones sobre el desarrollo regional, Los retos del austro*, Varios Autores, pág 113 y sgs. Cuenca: IDIS, ILDIS, CREA.
- Musgrave, Richard (1970) *Teoría de la Hacienda Pública*, México: Ed. Aguilar
- Pacheco, Lucas (2004) *Política Económica, Un enfoque latinoamericano*. Quito: Ed. Letramía

Presidencia de la República (2005) Políticas de reactivación productiva del Ecuador 2005-2006. Secretaría General para la Producción; Documento para la discusión, Agosto.

Samín, Amir (1999) *El capitalismo en la era de la globalización*. Buenos Aires: Ed. Paidós.



# La viabilidad de una política redistributiva articulada al eje de las microfinanzas

Hugo Jácome

## Introducción

El sistema financiero juega un papel fundamental en el proceso de asignación de recursos en la economía de un país. Cuando los bancos no desempeñan esta función de forma adecuada, las posibilidades de desarrollo económico y social se ven amenazadas, provocando procesos recesivos en la economía, exclusión social y pobreza.

El racionamiento de crédito, ampliamente debatido en la literatura sobre economía financiera, puede terminar en prácticas de exclusión para amplios sectores de prestatarios estigmatizados por las finanzas ortodoxas como de *alto riesgo*; en estos segmentos se encuentran las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), y hogares o personas ubicados en los quintiles más bajos de ingresos.

En los países latinoamericanos, en general, pero en el Ecuador en particular, el crédito al sector privado por parte del sistema bancario como porcentaje del PIB, no refleja el compromiso que tiene la banca con su función de asignación de recursos y fomento del desarrollo económico. Para el caso de países en desarrollo este porcentaje supera el 80%, mientras que en los países latinoamericanos no alcanza el 30% (BID, 2004).

Lamentablemente en el Ecuador, además de las prácticas de racionamiento de crédito de equilibrio señaladas en la literatura sobre economía financiera, se ha aplicado prácticas de exclusión o *redlining* por parte del sistema bancario formal hacia los llamados sectores de “alto riesgo” (Jácome, 2004; 2005); situación nada extraña con un sistema financiero que respon-

de a un modelo neoliberal y que opera en un país con el 61,3% de pobres<sup>1</sup> (SIISE, versión 3.5) y con más de 600.000 microempresarios (Proyecto Salto, 2004).

El mercado capitalista y las prácticas de las finanzas neoliberales, en cuyo centro se ubica la maximización de la rentabilidad financiera, ha generado una mayor polarización del acceso al capital y una inadecuada asignación de recursos en la economía. Estas características demandan “poner límites sociales al mercado capitalista y-, si es posible, construir mercados donde los precios y las relaciones resultan de una matriz social que pretende la integración de todos con un esfuerzo y unos resultados distribuidos de manera más igualitaria” (Coraggio, 2002:1).

Este documento pretende contribuir al debate sobre políticas públicas encaminadas a un proceso redistributivo de acceso al capital, desde el enfoque de las finanzas alternativas y de la economía social y solidaria.

### **El papel de los intermediarios financieros en la economía**

La economía financiera ha permitido señalar que la existencia de los intermediarios financieros<sup>2</sup> está íntimamente relacionada con las imperfecciones en los mercados financieros debido a los problemas de asimetría de la información.

Las funciones básicas que los intermediarios financieros realizan en la economía son las siguientes (Freixas y Rochet, 1997; Samartín, 1997; Suárez, 1993):

- **Asignación de recursos:** Canalizar recursos monetarios de sectores con superávit (ahorradores) hacia sectores deficitarios o demandantes de recursos (empresas).

1 La pobreza medida según las necesidades básicas insatisfechas (Censo INEC, 2001): pobreza urbana: 45,8%; pobreza rural: 85,6%; pobreza nacional: 61,3%. SIISE, versión 3.5.

2 El concepto de intermediario financiero es sumamente amplio, pero en este documento se consideran a las instituciones que brindan, entre otros servicios, los de ahorro y crédito, como son bancos y cooperativas de ahorro y crédito.

- Mecanismo de pagos: Los bancos son los principales partícipes de las cámaras de compensación y de transferencias de fondos mediante anotaciones electrónicas, facilitando y contribuyendo activamente en las transacciones entre los usuarios del sistema financiero.
- Gestión de riesgos: A través de esta función, los intermediarios financieros contribuyen a una diversificación del riesgo al canalizar el ahorro a un gran número de prestatarios. Esto permite una reducción de la incertidumbre de insolvencia “cuando el número de préstamos intermediados es suficientemente grande, la financiación intermediada aventaja a la financiación directa” (Suárez, 1993:37).
- Reducción de los costos de transacción: Los intermediarios financieros buscan disminuir los problemas de asimetría de información. El análisis de riesgo de crédito a los demandantes de recursos busca incorporar más información al sistema. Esta actividad permite disminuir los costos de transacción individuales en el amplio espacio de oferentes y demandantes de dinero.

Los bancos desempeñan un papel trascendental en la determinación de los niveles de vida de una sociedad, la función de asignación eficiente de recursos puede limitar o propiciar las posibilidades de desarrollo a nivel micro y macroeconómico. Cuando los mercados de capitales (bolsas de valores) se encuentran poco desarrollados, como es el caso de países en desarrollo, los bancos juegan un papel fundamental en el suministro de recursos a la economía y aporte al crecimiento económico; existe una correlación positiva entre crédito bancario y el producto interno bruto (PIB). Durante la década de los años noventa, el porcentaje del crédito bancario con relación al PIB en países de América Latina y el Caribe fue del 28%, mientras que en los países desarrollados fue del 84% (BID, 2004).

El crédito bancario, fuente principal de financiamiento en los países latinoamericanos, es todavía “escaso, costoso y volátil” (BID, 2004), además refleja las limitaciones de la banca para contribuir de forma eficiente al desarrollo económico y evitar procesos de exclusión a sectores estigmatizados por los mercados financieros como de alto riesgo, como es el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

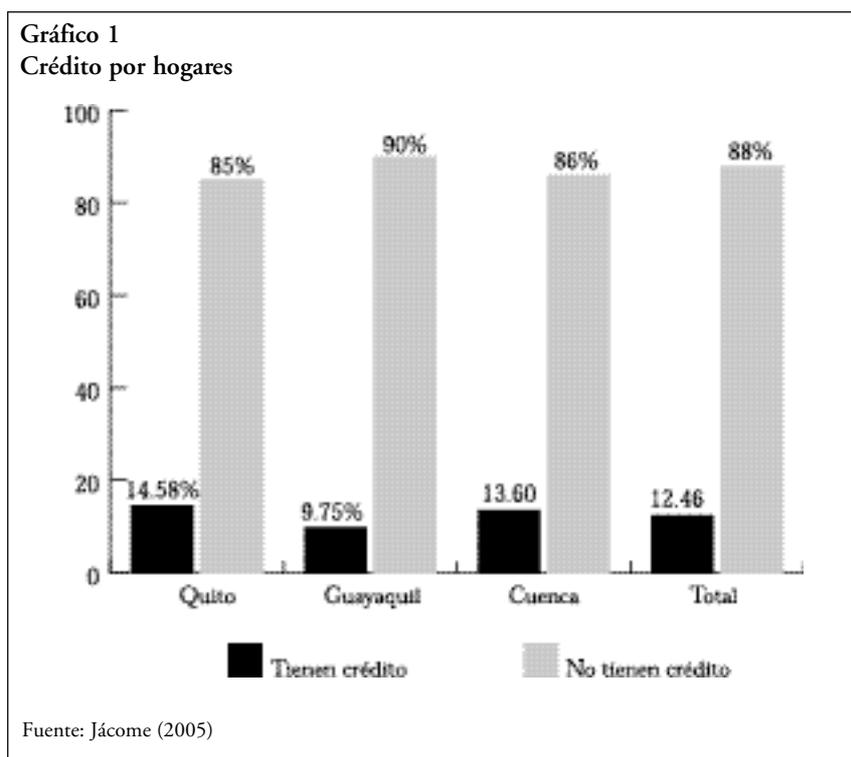
### Los problemas de racionamiento de crédito

Uno de los mayores inconvenientes que tienen las familias con bajos niveles de ingreso y las mipymes es el acceso a los servicios financieros (Jácome, 2005; Proyecto Salto, 2004). Las barreras de entrada que genera el sistema bancario tradicional derivan en una serie de problemas que van desde la imposibilidad de impulsar actividades de inversión productiva o de servicios, limitaciones de inversión en capital humano, en tecnología e innovación, hasta llegar a la exclusión total y empobrecimiento de grandes segmentos de la población; generando una situación que limita el fomento y desarrollo de mipymes, la generación de fuentes de empleo y las posibilidades de incrementar el nivel de ingresos en los hogares.

El acceso o no al capital tienen una estrecha relación con el racionamiento del crédito, pero específicamente con las prácticas conocidas como *redlining*, en las que determinados segmentos de prestatarios son excluidos del sistema debido a que no cuentan con las garantías exigidas por los tradicionales análisis de riesgo de crédito (léase ortodoxos) o por no contar, según los supuestos de partida de la banca, con los suficientes flujos de caja futuros para respaldar el monto del crédito (Freixas y Rochet, 1997). Cuando las familias y mipymes tienen restricción de liquidez, ven limitadas sus posibilidades de realizar gastos de inversión (activos fijos e inventarios), gastos en bienes durables de consumo, gastos en educación, capacitación, salud e investigación y desarrollo, provocando que la capacidad para que la economía se desarrolle se vea afectada.

En el Ecuador, los niveles de racionamiento de crédito son alarmantes y reflejan la limitada participación de la banca privada en el desarrollo económico del país. De acuerdo con la encuesta de microfinanzas aplicada por FLACSO para las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, el acceso al crédito es mínimo. El 12,5% de los hogares encuestados tuvieron algún tipo de financiamiento durante el año 2003, mientras que el 87,5% no lo ha tenido. Existen diferencias entre las tres ciudades, por ejemplo, en Quito el 14,6% de los hogares obtuvieron algún tipo de préstamo, en Cuenca el 13,6%, mientras que en Guayaquil se registró el acceso al crédito más bajo con el 9,8% de los hogares encuestados (ver gráfico 1). Por otro lado, en los últimos cinco años, la cartera de crédito total de los bancos privados no supera el 50% de los activos totales, es decir, la mitad de los activos totales

bancarios son activos improductivos para la economía ecuatoriana; la cartera de crédito bancaria oscila entre el 11% y 13% del PIB, siendo una de las más bajas de América del Sur (Jácome, 2005).



El limitado acceso al crédito de los hogares también se refleja de forma alarmante en las microempresas. La “Encuesta Nacional de la Microempresa en Ecuador” realizada por el Proyecto Salto (2004), indica que existen alrededor de 643.000 microempresarios<sup>3</sup> en el país, de los cuales sólo el 15,5% han tenido financiamiento mientras que el 84,5% no lo ha tenido.

3 Para esta encuesta se define a la microempresa como “un negocio personal o familiar que emplea menos de 10 personas, que es de propiedad o es operado por un individuo o una familia de bajos ingresos y que es una importante (si no la principal) fuente de ingresos del hogar” (Proyecto Salto, 2004).

Las prácticas ortodoxas utilizadas por la banca para restringir el financiamiento, prácticamente se repiten en las dos encuestas: altos intereses, trámite difícil, falta de garantías reales, capacidad de pago (generación de flujos futuros), entre otras (Jácome, 2005; Proyecto Salto, 2004). Esta situación refleja que importantes segmentos de prestatarios está sujeto a medidas extremas de racionamiento de crédito –*redlining*– y excluidas del sistema financiero. Ante esta situación, los agentes excluidos se han visto avocados a buscar fuentes alternativas de financiamiento para suplir el papel no cumplido por la banca, como los prestamistas ilegales o “chulqueros” y algunas instituciones que prestan servicios microfinancieros.

### **Finanzas alternativas como un instrumento redistributivo del capital**

Las microfinanzas nacen como un mecanismo financiero alternativo a los graves problemas de racionamiento de crédito y limitación en la prestación de servicios financieros, aplicados por la banca formal.

Desde su concepción teórica, las microfinanzas cuestionan los criterios financieros de exclusión aplicados en las finanzas neoliberales, relacionados con los criterios de riesgo vs. rentabilidad, garantías reales o colaterales, acceso a los servicios financieros, regulación financiera ortodoxa, entre otros. Las finanzas alternativas, contraída desde un enfoque de economía social y solidaria, procura una distribución más igualitaria de los recursos y acceso a todo tipo de servicios financieros, como el ahorro, el crédito, seguros y asesoramiento financiero, desde una construcción de estructuras sociales empoderadas de la gestión económica y financiera (Sabaté, Muñoz y Ozomek, 2005; Coraggio, 2002).

El Ecuador tiene una larga trayectoria de instituciones que realizan actividades de microfinanzas, esta trayectoria está relacionada con el sistema de cooperativas de ahorro y crédito (COAC) que empieza a constituirse desde finales del siglo XIX. En la actualidad, se estima que existen más de 300 COAC, entre reguladas y no reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros.

Además, otro tipo de instituciones como organizaciones no gubernamentales (ONG) y bancos privados han aparecido en las últimas dos décadas para realizar actividades de microcrédito dirigido a segmentos específi-

cos de la población urbana y rural. A estas iniciativas hay que sumar las acciones realizadas desde el sector público para el financiamiento de mipymes a través del Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional. Experiencias que no tuvieron la repercusión social esperada principalmente porque, en el primer caso, se desfinanció el BNF por la ineficiente recuperación de los recursos y, en el segundo caso, porque se utilizó a la banca privada como banca de primer piso, produciendo un desacierto al utilizar expertos en finanzas neoliberales con limitados conocimientos en finanzas alternativas, en actividades de microfinanzas.

Las microfinanzas tienen una estrecha vinculación conceptual con los fundamentos del cooperativismo y la economía social; es por esta razón, que sin restar importancia a los otros tipos de instituciones, las COAC son las instituciones más aptas para impulsar cualquier programa de microfinanzas con una perspectiva redistributiva de acceso al capital el país. Las COAC se fundamentan en los principios de auto- responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad entre sus miembros; además, cuentan con una amplia capacidad de auto-control y supervisión debido a que todos los socios son dueños de la cooperativa y con derecho a voto. Por otro lado, el sistema de COAC tiene una cobertura nacional, superior a la de cualquier banco privado o público, financiera u ONG (ver cuadro 1)<sup>4</sup>.

Bajo las consideraciones presentadas a lo largo del documento, las posibilidades de viabilizar una política redistributiva de acceso al capital y fomentar el desarrollo económico, social y solidario, pueden estar articulados a las finanzas alternativas y actividades de microfinanzas como instrumentos para fomentar las actividades de las mipymes y generar fuentes de empleo.

4 Únicamente se presentan las COAC registradas en la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC), a estas hay que añadir las COAC reguladas por las Superintendencia de Bancos y Seguros y las no registradas en cualquiera de las dos fuentes antes indicadas.

| Cooperativas de ahorro y crédito afiliadas a la FECOAC |                       |        |
|--|-----------------------|--------|
| No.  | Provincia             | Número |
| 1  | Azuay                 | 10     |
| 2  | Bolívar               | 8      |
| 3  | Cañar                 | 5      |
| 4  | Carchi                | 7      |
| 5  | Cotopaxi              | 5      |
| 6  | Chimborazo            | 16     |
| 7  | El Oro                | 11     |
| 8  | Esmeraldas            | 6      |
| 9  | Francisco de Orellana | 1      |
| 10   | Guayas                | 37     |
| 11   | Imbabura              | 12     |
| 12   | Loja                  | 12     |
| 13   | Los Ríos              | 7      |
| 14   | Morona Santiago       | 3      |
| 15   | Manabí                | 21     |
| 16   | Nueva Loja            | 1      |
| 17   | Napo                  | 7      |
| 18   | Pastaza               | 2      |
| 19   | Pichincha             | 83     |
| 20   | Tungurahua            | 15     |
| 21   | Zamora                | 4      |
|  | Total                 | 273    |

Fuente: Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC)

### Propuestas

A continuación se plantean algunos aspectos, a manera de conclusión, que podrían abrir la discusión sobre políticas públicas articuladas al eje de las finanzas alternativas, para lo cual, es necesario asumir algunas circunstancias de partida:

- El Ecuador sufre prácticas de racionamiento de crédito perversas (*redlining*) aplicadas a amplios segmentos de la población y mipymes. El modelo neoliberal financiero debe ser remplazado.
- Las COAC son instituciones que históricamente han surgido para hacer frente a los problemas de racionamiento de crédito, fundamentadas en el enfoque de economía social y solidaria.
- En las últimas décadas, bancos privados y ONG han incursionado en actividades de microcrédito, con una fuerte presencia en el sector urbano en el caso de los bancos privados.
- Los programas estatales de crédito para mipymes, canalizados a través de la CFN y BNF, no han cumplido con los objetivos deseados por la ausencia de un diseño adecuado a las características y demandas de un enfoque de microfinanzas.
- Existe una ausencia de regulación para las instituciones que realizan actividades de microfinanzas.
- Los costos financieros actuales no se compadecen con el papel que debe cumplir la banca formal para una asignación adecuada de recursos en la economía y fomentar el desarrollo económico y social del país.
- Las microfinanzas son mucho más que el microcrédito, ya que involucran una serie de servicios financieros adicionales, como el ahorro, seguros, sistema de pagos, entre otros.

El diseño de políticas públicas redistributivas, articuladas a un programa de desarrollo económico y social, que utilizan como medio las finanzas alternativas, debería incluir los siguientes aspectos:

- Una política redistributiva de acceso al capital, debe soportarse en instituciones con capacidad para entender las dinámicas de las microfinanzas y su complejidad. Esta no puede sostenerse en instituciones financieras que funcionan bajo un modelo neoliberal, debe buscar objetivos que maximicen la rentabilidad social y colectiva más no la rentabilidad

financiera e individual; la corriente de economía social y solidaria permite abordar a las microfinanzas desde una perspectiva de inclusión y construcción social.

- La banca pública, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, Banco Central del Ecuador y Banco del Pacífico, debe reformular su misión y visión institucional para contrarrestar las prácticas financieras ortodoxas de la banca privada y dotarse de personal comprometido con un modelo de desarrollo heterodoxo y capacitado en el entendimiento de la complejidad de las microfinanzas y su evolución en zonas urbanas y rurales.
- Fortalecer y ampliar la cobertura del sistema de pagos hacia varios actores excluidos del sistema financiero formal, como son las COAC no reguladas, bancos comunales, ONG, entre otros, de tal forma de agilizar la movilidad de capitales, abaratar los costos financieros y dar seguimiento a las actividades de microfinanzas. Esto llevaría a la construcción de una red nacional de microfinanzas con cobertura urbana y rural, a la obtención de información financiera periódica de las instituciones operantes y sentar las bases para construir un modelo de regulación financiera apropiado para fomentar este tipo de actividades en el país. El Banco Central del Ecuador debe participar activamente en esta construcción, la misma que se inserta adecuadamente en su estrategia sobre una “nueva arquitectura financiera” planteada en julio de 2002.
- El Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional deberían actuar como banca de segundo piso: calificando, controlando y supervisando a las instituciones de la red de microfinanzas receptoras de los recursos.
- Debe estructurarse una plataforma de capacitación permanente a las instituciones involucradas sobre temas relacionados con: la gestión de servicios y regulación microfinanciera y regulación de mipymes, mejores prácticas en el sector, sectores relevantes para emprendimientos productivos, fundamentos de las finanzas alternativas y la economía social y solidaria.

- Las COAC reguladas y no reguladas deben ser en primera instancia la red de instituciones de primer piso que contribuyan a la redistribución del capital en la economía debido a las siguientes razones:
  - Son instituciones con una trayectoria de más de un siglo en el país y con altos conocimientos en actividades de microfinanzas.
  - Se sustentan en los principios de la economía solidaria y finanzas alternativas; además, su modelo constitutivo permite ejercer la auto-supervisión y auto-control de sus miembros.
  - Los fracasos del Banco Nacional de Fomento y la Corporación Financiera Nacional invitan a incorporar actores con perfiles adecuados a las finanzas alternativas.
  - Las COAC tiene cobertura nacional: urbana, rural y se encuentran en todas las provincias del país.
  - Canalizar los recursos a través de las COAC permitiría diversificar el *riesgo específico* en más de 300 instituciones de forma directa y en miles de socios cooperativistas, de forma indirecta. Además, se evitaría la concentración del crédito en pocas instituciones financieras, tanto por el número de instituciones como por los montos de transferencia de capital.
  - A diferencia de los bancos dedicados a actividades de microfinanzas, las COAC son instituciones que sustentan su funcionamiento en el ahorro de los socios cooperativos, aspecto fundamental para la sostenibilidad financiera de las instituciones, empoderamiento social, desarrollo local y estabilidad macroeconómica.
  - Los socios de una COAC se conocen muy bien entre ellos y conocen las actividades para las que demandan los recursos, especialmente si el tamaño de la COAC no es muy grande, esto permite que ejerzan cierta disciplina social para disminuir el riesgo moral debido a los problemas de información asimétrica. Además, esta característica permite que todos los socios velen, en su conjunto, por el cumplimiento de las obligaciones para evitar problemas de fragilidad financiera en la institución; Joseph Stiglitz (1990) denomina este comportamiento como *monitoreo entre pares*.

## Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2004) “Desencadenar el crédito: Cómo ampliar y estabilizar la banca”. En Informe de *Progreso económico y social de América Latina 2005*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Coraggio, J. L. (2002) *La economía social como vía para otro desarrollo*. Disponible en: [www.urbaed.ungs.edu.ar](http://www.urbaed.ungs.edu.ar)
- Freixas, X. y Rochet, J. (1997) *Microeconomics of banking*. MIT Press.
- Jácome, H. (2004) *Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo*. Quito: FLACSO y Fondo de Solidaridad. Serie Ágora.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Alcance de las microfinanzas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca*. Quito: FLACSO y Banco Central del Ecuador.
- Proyecto Salto (2004) *Encuesta Nacional de la Microempresa en Ecuador*. Quito: USAID y DAI.
- Sabaté, A., Muñoz, R. y Ozomek, S. (editores) (2005) *Finanzas y Economía Social: Modalidades en el manejo de recursos solidarios*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Samartín, M. (1997) “Evolución de la regulación bancaria en el siglo XX en Estados Unidos y Europa Occidental”. *Información Comercial Española*, N. 764.
- Stiglitz, J. (1990) “Peer monitoring and credit markets”. *World Bank Economic Review*, Vol. 4, No. 3.
- Suárez, F. (1993) “El análisis económico de la regulación bancaria”. *Información Comercial Española*, N. 723.

# La construcción de una economía con cimientos ecológicos

Fander Falconí Benítez

## Introducción

Una política económica heterodoxa implica considerar la naturaleza, no solo en términos monetarios sino también en sus ámbitos sociales y físicos. En el caso del Ecuador, esto significa combinar el desarrollo económico, especialmente las acciones dirigidas a restringir las desigualdades de la riqueza, y la consideración del equilibrio de los ecosistemas.

La sostenibilidad es un concepto multidimensional, e involucra las facetas económicas, sociales y ambientales. Hay una imposibilidad de maximizar todas las dimensiones al mismo tiempo (Roy, 1985). Por lo tanto, como sociedad se debe priorizar las dimensiones del desarrollo, las políticas más costo-efectivas para alcanzar determinados objetivos, y llegar a “soluciones compromiso” (Martinez-Alier, Munda, O’Neill, 1998) en vez de “soluciones óptimas”.

Desde una perspectiva macroeconómica y tal como sostiene el economista ecológico Herman Daly (1991), la escala y sostenibilidad de la economía (población por uso de recursos *per cápita*) debe situarse dentro de los límites de la capacidad de carga de un territorio, con la finalidad de que puedan mantenerse y reproducirse las sociedades y culturas humanas, considerando un consumo adecuado de recursos naturales.

El propósito de este documento es plantear una serie de elementos que propicien la construcción de una economía con criterios ecológicos, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. La cuestión social, así como su articulación con la política macroeconómica, requiere más elementos y

discusión, y no constituye la cuestión medular de esta propuesta. Este documento está estructurado en cuatro partes. Luego de la introducción, se explican las premisas necesarias para una economía con cimientos ecológicos, a continuación se desarrollan los argumentos en pro de este planteamiento, y por último se presentan las conclusiones.

### Las condiciones necesarias

Hay, al menos, cuatro condiciones necesarias para cimentar una economía con criterios ecológicos: mantener en forma sostenible el patrimonio natural, conservar y valorar adecuadamente los bienes y servicios ambientales, la estabilidad macroeconómica y la participación social.

#### *Mantener en forma sostenible el patrimonio natural*

La preservación del patrimonio natural es una condición *sine qua non* para un desarrollo económico sostenible en el tiempo. Para entablar un diálogo adecuado con los economistas, el patrimonio natural, esto es en esencia la biodiversidad y las funciones ambientales básicas, se lo puede asociar con el concepto de “capital”, entendido como una relación entre los humanos y la naturaleza. La teoría del “capital natural” es central en la literatura económica y ambiental. Su especificidad, función de soporte de vida y sumidero, plantea diferencias con el capital hecho por los humanos, en relación a conceptos de irreversibilidad, incertidumbre y co-evolución de culturas humanas. El “capital natural” ( $K_N$ ) es irremplazable y no producible, dado que presta diversas funciones y servicios ambientales, y además porque los cambios en el ambiente causados por actividades humanas son muchas veces irreversibles.

La economía neoclásica asume, en primer lugar, que el capital hecho por los humanos o económico ( $K_M$ ) y el  $K_N$  son sustitutos casi perfectos, gracias al progreso tecnológico; y segundo término, que ambas clases de “capital” pueden ser definidas y medidas usando la misma escala de tiempo<sup>1</sup>.

---

1 Para una discusión más detallada, se puede ver Falconí, 2002a.

Este “capital”, tanto el  $K_N$  como el  $K_M$ , debería ser preservado a niveles diferentes, considerando que el tiempo de producción económico es distinto al tiempo de gestación biológica —los bosques primarios y el petróleo, por ejemplo, tienen tiempos de “producción” extensos—. No se trata de mantener incólume el capital natural, porque esto es imposible por el uso de energía y materiales que realizan las distintas sociedades así como por la capacidad de asimilación de los ecosistemas, sino de resguardarlo a un nivel adecuado. Hay varias clases y niveles de “capital natural” que son críticos. El punto clave es que el  $K_M$  no es un sustituto perfecto del  $K_N$ , y por tanto es sobretodo complementario, dado que el  $K_N$  es distinto y específico (¿con qué reemplazamos al bosque primario andino de Mindo?). Una condición previa para la sostenibilidad consiste en mantener las funciones ambientales, esto es conservar la capacidad de los procesos naturales y sus componentes para proporcionar bienes y servicios ambientales que puedan ser identificados como stock o flujos de  $K_N$  (Faucheux y O’Connor, 1997).

Considerar al medio ambiente como “capital natural” no es satisfactorio en muchas maneras pero es útil, dentro de ciertos límites (Daly, 1992). Este autor señala que el capital puede ser definido como un stock de algo que genera un flujo de bienes y servicios útiles. Es posible distinguir entre los  $K_N$  renovables y no renovables, y entre el  $K_N$  que pasa por el mercado y el  $K_N$  que no lo hace; esto lleva a cuatro categorías sobrepuestas.

Daly (1991: 256) propone los siguientes criterios para aplicar el controvertido concepto de desarrollo sostenible:

- “Lo principal es limitar la escala humana a un nivel que, si bien no es óptimo, se encuentre al menos dentro de la capacidad de carga y por tanto, sostenible”.
- “El progreso tecnológico para el desarrollo sostenible debe aumentar la eficiencia en vez de aumentar la productividad. El limitar la escala de productividad de los recursos, inducirá este desplazamiento tecnológico”. Conviene indicar que eficiencia se refiere a captar un nivel de producción con el menor uso de recursos naturales.
- En cuanto a los recursos renovables, (a) “las tasas de recolección no deben exceder las tasas de regeneración” y (b) “las tasas de emisión de re-

siduos no deben exceder la capacidad natural de asimilación de los ecosistemas”.

- “Los recursos no-renovables deben ser explotados, pero a una tasa igual a la creación de sustitutos renovables”.

Estos criterios son significativos desde un punto de vista teórico, pese a que son complicados de poner en práctica (Víctor, 1991). Respecto a los recursos renovables, se podría preguntar: ¿A que tasa deberían ser extraídos? o ¿cuál debe ser la tasa de uso?, ya que existen muchas tasas posibles de uso y extracción sostenible. De esta manera, se podría aplicar un esfuerzo de recolección nulo y permitir que el stock de recursos renovables alcance un máximo, o se puede hacer un esfuerzo de recolección y dejar sólo lo que es necesario para la reproducción y el crecimiento futuro.

Si la condición previa para la sostenibilidad consiste en mantener el patrimonio natural, la propuesta radica en que la sociedad debe definir el capital natural crítico y conservar resueltamente las áreas naturales protegidas del Ecuador, esto es frenar actividades extractivas o construcción de carreteras e infraestructura en ecosistemas frágiles.

#### *Conservar y valorar los servicios y funciones ambientales*

Los servicios y funciones ambientales son el soporte de la vida. El ambiente es un sitio de conflicto de valores en disputa e intereses entre distintos grupos; la monetaria, es una forma de valor, pero no es la única, existe pluralismo e incluso inconmensurabilidad. La valoración puede traducirse en indicadores monetarios, físicos, o cualitativos. La sostenibilidad por esencia es un concepto multidimensional.

Los mercados para los distintos bienes y servicios ambientales son casi inexistentes. No sólo se hace referencia a lo que la teoría económica convencional asume como necesario e indispensable para su funcionamiento (muchos oferentes y demandantes, los precios emiten señales correctas, ausencia de monopolios y de externalidades, información perfecta, etc.; supuestos que han recibido críticas por su reducida visión de la realidad), sino también se hace mención al mercado como una construcción e institución social que intenta asignar de manera eficiente los recursos. En el caso de la va-

loración, la ausencia de mercados para ciertos bienes y la mayoría de servicios ambientales sí es un problema por que, como construcción social, no recoge el valor que tienen las funciones y servicios ambientales que prestan los ecosistemas, ya sea por ignorancia o por subvaloración.

El mercado de carbono, quizá el más desarrollado, se encuentra aún en una etapa embrionaria, y ello conduce a la incertidumbre y riesgo de volatilidad o inestabilidad de los precios en los precios de la tonelada de carbono a nivel internacional. Esto involucra un riesgo financiero cuando los precios son fijados al valor de mercado en el momento de la negociación, por ejemplo del volumen de carbono reducido mediante los proyectos inscritos en los mecanismos de desarrollo limpio, MDL, presentes en el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que busca limitar y reducir los gases efecto invernadero como dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>).

Los sistemas de pagos por servicios ambientales presentan ciertas aplicaciones exitosas, como el esquema de protección de servicios ambientales en la municipalidad de Pimampiro o el programa de protección de cuencas y adquisición de áreas de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado, ETAPA, en Cuenca, y son útiles porque generan ingresos para protección de ecosistemas.

Sin caer en la trampa de que la biodiversidad y sus funciones se pueden monetizar, pues conduce a distorsiones o enredos y a veces a fomentar intereses oscuros, no existe ninguna justificación para que el Norte se aproveche gratis de las funciones de soporte de vida que prestan los ecosistemas situados geográficamente en el Sur (biodiversidad, agua, sumideros de carbono, etc.). Por ejemplo, un bosque no solo se valora por la madera sino sus distintas funciones ambientales. Esto no impide reclamar compensaciones monetarias por las afectaciones a la salud humana o a los ecosistemas, sino reconocer la pluralidad de valores.

*Estabilidad macroeconómica*

La estabilidad macroeconómica, no la del Consenso de Washington o la de los ortodoxos que propician la transferencia de recursos del sector público al privado, sino la que busca el desarrollo económico dentro de los límites físicos de los ecosistemas, es un bien común. Hay distintas comprensiones sobre el significado de estabilidad económica. Desde ciertas posiciones, estable es lo que se mantiene sin peligro de cambiar, y en economía podría parecer más de lo mismo o más de las políticas de ajuste estructural y estabilización, las que han fracasado en términos de desarrollo humano en el país. Por lo tanto, no se trata de reeditar la “cultura de la estabilización” que propugnan los organismos multilaterales y los corifeos de estas políticas en el país.

La década de los 90 es significativa para constatar el retroceso del concepto de desarrollo y el predominio de las políticas de estabilización y ajuste estructural, en sus dimensiones “técnica” y política. Este nuevo balance de ideas se ha producido en un escenario de crisis teórica con un marcado predominio de argumentos ideológicos de matriz neoliberal (Falconí, Oleas, 2004). La aplicación de políticas estabilizadoras y de ajuste estructural prevaletentes a partir del Consenso de Washington ha sido el resultado más de la imposición de organismos internacionales que del análisis teórico y de la convicción política de las mayorías en las sociedades afectadas (Falconí, Oleas, 2004). Los economistas ortodoxos y las políticas aplicadas desde una perspectiva ideológica neoliberal no han dudado en esquilmar al Estado y al sector público, en aras de beneficios privados concretos.

Izurieta (2000) demuestra que, al contrario de lo que la ortodoxia económica sostiene, una de las principales causas de la inestabilidad macroeconómica en las tres últimas décadas ha sido la transferencia de recursos del sector público al privado, y no necesariamente el déficit del sector público. En este escenario, el Banco Central, como prestamista de última instancia, ha jugado un rol crítico. Por ello, la propuesta de envejecer la macroeconomía pasa por la necesidad de aclarar y solicitar rendición de cuentas al Banco Central y a sus directivos por su comportamiento en la crisis financiera de finales de los años noventa, y en general a todo el sector público, así como por su escaso rol en la reactivación productiva y en la elaboración de propuestas de política económica en el marco de una economía dolarizada.

La estabilidad económica está relacionada con crecer sin rebasar la capacidad de asimilación del planeta, es decir un crecimiento que respete los límites biofísicos.

*Micro emprendimientos populares y participación social*

Se requiere propiciar estrategias exitosas de micro-emprendimientos populares. La exclusión social se debe a un fracaso en el funcionamiento del sistema de dotaciones y de la acción pública, según un enfoque de capacidades. Para otros autores, es el propio sistema capitalista el excluyente. En ciertos casos, en el país se han aplicado modelos incluyentes y sostenibles de desarrollo, en donde se ha corregido estos fracasos en las dotaciones y en la acción pública. Un reciente estudio (Falconí, Ponce, 2005) realiza un análisis de los casos exitosos en comparación con otros de no éxito con el fin de extraer recomendaciones que permitan replicar estas experiencias en otros sitios.

Una alternativa interesante a este carácter excluyente en el modelo de desarrollo basado en el mal funcionamiento del sistema de dotaciones y de la acción pública han sido algunas estrategias exitosas de micro-emprendimientos populares, en las cuales a partir del desarrollo de actividades a nivel productivo, se generan nuevos espacios sociales y de ejercicio del poder, que conllevan a un funcionamiento de la acción pública. Se trata de experiencias en las cuales se generan formas de empresas sociales que organizan el empleo, el autoempleo, el trabajo cooperativo y comunitario, de manera social y económicamente eficiente. Son experiencias en las que existen condiciones que facilitan la creatividad productiva en un sistema de economía del trabajo que conjuga la solidaridad con la competencia cooperativa (Coraggio et al., 2001).

Los pequeños emprendimientos, así como los cooperativos podrán tener un horizonte en la medida en que el entorno macroeconómico así lo permita, de lo contrario quedarán presos de un sistema excluyente y no serán sostenibles en el tiempo.

Coraggio, autor de estudios de economía popular urbana (1998), ha divulgado el concepto de “Economía social”, disciplina que pretende superar la opción entre mercado capitalista y Estado central planificador y regulador, y unir el análisis de la economía y la sociedad. Esta disciplina mira a la economía como social, porque produce sociedad, y no sólo utilidades eco-

nómicas, busca poner límites sociales al mercado capitalista y, en lo posible, crear mercados. En sus palabras, “donde los precios y las relaciones resultan de una matriz social que pretende la integración de todos con un esfuerzo y unos resultados distribuidos de manera más igualitaria” (Coraggio, 2003).

Hay experiencias tanto a nivel nacional como internacional en las cuales se puede encontrar ciertos patrones comunes que constituyen casos exitosos de desarrollo comunitario incluyente, en donde los sistemas de dotaciones y la acción pública garantizan el desarrollo pleno de las capacidades de las personas<sup>2</sup>.

Para mejorar las condiciones de vida de la población, se requieren emprendimientos populares con alta participación, y además que exista una reorientación hacia macroproyectos sostenibles, por ejemplo el ecoturismo, o las industrias sin chimeneas, que captan mano de obra, y pueden ser manejadas social y ecológicamente en forma adecuada.

### **Las bases para enverdecer la economía**

Las decisiones sobre el sistema económico del país, las regiones y las localidades, la producción, el consumo, los flujos de comercio, las inversiones, etc., deberían considerar los efectos sociales, ambientales y físicos. A continuación se presentan algunas propuestas.

#### *Buscar nuevos indicadores e índices de bienestar*

La sociedad debe buscar nuevos indicadores o índices de sostenibilidad o in (sostenibilidad) para comprender mejor la dinámica económica y para que las autoridades realicen una mejor rendición de cuentas. El sistema de cuentas nacionales es un instrumento de información macroeconómica, que explica de manera cuantitativa la estructura y variación de la economía en forma integral y sectorial. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) (o del PIB por habitante) es uno de los objetivos principales de la política económica de los gobiernos: una tasa de crecimiento alta es a veces interpreta-

2 Para una revisión de experiencias exitosas en Ecuador se puede consultar: Coraggio, 1998; North y Cameron, 2000; Sánchez, 1999.

da como una señal del éxito de dichas políticas y también como un indicador del aumento del bienestar de la población.

El sistema de cuentas nacionales ha sido criticado desde diferentes perspectivas. Por el lado económico, se omiten las actividades no remuneradas, como el trabajo de los hogares, en especial de las mujeres. El valor promedio del PIB por habitante esconde otras variables que tienen un impacto sobre el bienestar por ejemplo, sobre la distribución del ingreso o sobre el ocio no remunerado. Desde el lado ambiental, se cuestiona la falta de contabilidad de la degradación de los recursos naturales, esto es una economía puede crecer a costa de socavar su patrimonio natural, y por la incapacidad del sistema de tratar en forma acertada los llamados gastos defensivos, protectores o mitigadores.

Frente a ello, la Economía Ecológica, o la ciencia y manejo de la sostenibilidad, ha introducido la noción del metabolismo social con el objeto de representar la economía como un sistema social y físico, dentro del medio ambiente, abierta al flujo de materia y energía y a la salida de calor disipado y residuos. La contabilización de estos flujos a través de diversos indicadores se enmarca en una nueva forma de entender las presiones sociales sobre el medio ambiente, pues muestra las cantidades de recursos naturales que ingresan al sistema económico, aquellas que se acumulan, y la parte que regresa al medio ambiente.

La metodología de los flujos materiales ha sido empleada con éxito para proporcionar una explicación de los vínculos entre la economía y el medio ambiente, tanto por equipos de trabajo multidisciplinarios en el ámbito internacional como el Wuppertal Institute de Alemania, el Grupo de Viena, como en trabajos locales vinculados a impactos en flores y banano. Este tipo de enfoques requiere utilizar información expresada en unidades físicas, que a diferencia de la estadística monetaria es difícil de obtener o es inexistente. La contabilización de los flujos del comercio exterior es una buena muestra de una aplicación exitosa de estas metodologías, y también de mejorar las decisiones en política económica.

### *Eco fiscalidad*

Se propone incorporar criterios de sostenibilidad en la planificación presupuestaria. La expansión de las fronteras económicas, petrolera, minera ca-

maronera ha provocado externalidades negativas, y lo que es más grave estos perjuicios experimentados por individuos por acciones ejecutadas por empresas jamás han sido compensados o internalizados en los precios, tal como propugna la economía de mercado. Al contrario, estos daños sociales ambientales han sido socializados hacia los sectores más débiles y con menos poder de mercado (Falconí, 2004).

Las externalidades se definen como los efectos externos económicos, sociales y/o ambientales provocados por las actividades productivas o de consumo que no están incorporados en los precios de mercado y que repercuten sobre el bienestar de quienes las reciben. Según la economía convencional, la externalidad concluye cuando se le asigna un valor monetario de mercado, es decir cuando se la logra internalizar en los costos y por ende en los precios. Así, por ejemplo, la contaminación desde el lado económico, es tan solo una externalidad negativa.

Ante la concepción de que es posible proporcionar valores monetarios a los daños ambientales, internalizando las externalidades, lograr senderos óptimos de agotamiento de los recursos naturales, o compensar y/o reemplazar el capital natural por capital económico, han surgido propuestas desde otros enfoques que señalan “la extrema dificultad de dar valoraciones económicas actualizadas a la pérdida de biodiversidad u a otras pérdidas de “capital natural” (como los bosques de manglares, por ejemplo) o de admitir como criterio de decisión los bajos valores crematísticos atribuidos a los daños sufridos por quienes padecen contaminación en minas o plantaciones” (Martínez- Alier, 2003). Las externalidades acumulativas en el tiempo, por ejemplo las emisiones de dióxido de carbono, los Clorofluorocarburos (CFCs), y los daños irreversibles de determinados procesos productivos son muestras de los obstáculos conceptuales y técnicos de imputar precios de mercado.

La dificultad o incluso imposibilidad de valorar las externalidades, impide conocer con certeza los niveles a los cuales deben aplicarse los distintos instrumentos para obtener la “producción óptima” (Falconí, Burbano, 2004). La imposibilidad cierta de estimar los “costos externos ambientales”, y en consecuencia el “costo externo marginal”, torna difícil la posibilidad de fijar el “instrumento óptimo”. Desde la economía de los recursos naturales con un enfoque neoclásico, el impuesto o la tasa ecológica tiene que ser igual al costo externo marginal en el punto de “producción óptima”.

El nivel óptimo de producción no puede ser encontrado como lo postula la teoría neoclásica y su variante la economía ambiental, a través de la maximización del “excedente social”, sino que corresponde a una “solución compromiso”, es decir que es un nivel de producción y de contaminación aceptado socialmente, en un proceso de diálogo en el que participan los afectados, y científicos médicos, biólogos, físicos, químicos, economistas, etc. Por ejemplo, un estándar ambiental como partículas de plomo en un m<sup>3</sup> de aire no puede ser determinado por la regla del “beneficio marginal neto privado igual al costo externo marginal”, sino por los niveles máximos que la biología del ser humano y otros seres vivos puede soportar (Falconí, Burbano, 2004). Incluso, puede ser que la sociedad decida tener una contaminación cero, y por lo tanto como comunidad se proporciona un valor extra mercado a un ecosistema: “este bosque es sagrado y debe preservarse para las siguientes generaciones”.

Con estos antecedentes, la propuesta va en la dirección de incorporar normas en la planificación presupuestaria que guarden relación con la internalización de los pasivos ambientales, para lo cual se podría desplegar toda una gama de subsidios e impuestos verdes.

En varios países latinoamericanos, las preocupaciones ambientales han empezado a ser incorporadas en el diseño de las políticas macroeconómicas. En los últimos años, hay una tendencia al uso directo de instrumentos económicos de mercado para alcanzar objetivos ambientales. (CEPAL-PNUMA-SEMARNAP, 1998). Sin embargo, en el manejo forestal en varios países como el Ecuador, esto ha sido insuficiente hasta el momento, por lo que se requieren nuevas alternativas de incentivos que fomenten el uso más adecuado de los recursos forestales (Burneo y Falconí, 2005).

Entre las políticas para alcanzar la sostenibilidad se ha propuesto la aplicación de un impuesto al agotamiento del patrimonio natural, el cual busca gravar el consumo del “capital” natural y debería ir acompañado de un sistema de tarifas ecológicas. El eco impuesto podría ser administrado como otro impuesto, pero requeriría acuerdos internacionales o al menos tarifas ecológicas nacionales para prevenir que algunos países saturen los mercados con productos fabricados con patrimonio natural no gravado (Falconí, 2002*a*).

Respecto a los impuestos verdes, los municipios deberían ser garantes de la seguridad ambiental de sus ciudadanos, como por ejemplo en la fijación de los estándares de contaminación vehicular, industrial, ríos y fuentes de

agua. Cualquier propuesta en esta dirección debería mantener un equilibrio entre el desarrollo, la competitividad y la capacidad de pago de los agentes. Se pueden, asimismo, incentivar la producción de empresas grandes o pequeñas que incorporen tecnologías limpias o que entren en procesos de reducción de contaminación sujetos a estándares ambientales. La eficiencia y las cuestiones distributivas deben combinarse de manera adecuada.

### *Destruir la relación ahorro- inversión y financiamiento*

El ahorro debe canalizarse hacia proyectos productivos e inversión genuina en términos ambientales. Con frecuencia, se sostiene que no hay ahorro interno. Esto es una falacia para justificar una adicción al endeudamiento externo, más aún en un esquema de tipo de cambio rígido. En dolarización, la oferta monetaria es en gran medida endógena, depende del saldo de la balanza comercial y de la balanza de pagos, más aún si se consideran las remesas de los emigrantes, del flujo neto de divisas por el pago de intereses, transferencias y deuda, de tal forma que se genera una mayor dependencia de los recursos de las organizaciones financieras internacionales. Uno de los problemas axiales de la dolarización es la productividad. Bajo un tipo de cambio fijo en extremo, la productividad estancada o decreciente se compensa con un abuso de los ritmos de extracción de la naturaleza, reducción de costos salariales, o mediante la falta de internalización de los pasivos sociales y ambientales en los precios, lo cual es insostenible en el largo plazo. Las cifras revelan, además, que la dolarización ha provocado una nueva reprimarización de la economía y una mayor concentración de las exportaciones (Falconí, 2005). Este estímulo para acelerar los ritmos de extracción y uso de los recursos naturales se ha relajado<sup>3</sup> con elementos coyunturales exógenos como los que ahora se beneficia la economía ecuatoriana: depreciación

3 Una de las conclusiones centrales de un trabajo realizado por Wunder (2000) es que el boom petrolero y el elevado endeudamiento externo (1974-1982) aceleraron la deforestación, en relación a los períodos pre y post petroleros, a diferencia de lo que haría suponer la hipótesis de la «enfermedad holandesa». El *boom* de exportaciones de un producto debería disminuir la deforestación porque el país obtiene divisas sin necesitar de la tala de árboles o la expansión del uso del suelo para la producción de productos primarios agrícolas orientados hacia el mercado exterior. En el Ecuador, a decir de Wunder (2000), el impacto de la «enfermedad holandesa» en la deforestación fue diferente a lo que sugiere la hipótesis, debido a la actividad petrolera (construcción de carreteras y expansión del sector petrolero en la Amazonía), así como la creciente demanda de productos ganaderos.

del dólar frente al euro, ingreso de divisas por narcolavado, crecientes remesas de los emigrantes, alza en el precio internacional del principal producto de exportación.

Existen fuentes de ahorro y financiamiento interno, como las del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el recién desmontado Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (FEI-REP), creado en el 2002, los depósitos en el exterior de la banca privada, las utilidades que salen de las empresas extranjeras petroleras debido a los inadecuados contratos, que deberían establecerse en función del precio del mercado internacional del crudo. Si bien la noción de contar con fondos de ahorro contra cíclicos es acertada, se debe complementar este esquema considerando a las siguientes generaciones. La propuesta de constituir un Sistema de Fondos de Capitalización para la Estabilización y el Desarrollo, en el artículo de Pedro Páez de este libro, apunta en esta dirección. El principal producto de exportación, el petróleo, es un recurso no renovable, y por lo tanto las siguientes generaciones tienen el derecho a usufructuarlo. El ahorro está vinculado al agotamiento de un recurso natural, y a la factibilidad de efectuar inversiones genuinas desde el lado ambiental. Esto conlleva desplegar un conjunto de proyectos productivos, rentables y sostenibles.

Algunos autores han planteado (Acosta, 2005) encadenamientos productivos, tales como integrar el aparato productivo hacia delante y hacia atrás, esto es agregar valor en las materias primas e incorporar herramientas locales en la producción, respectivamente. Esto comprende, además, integrar la producción entre las comunidades y municipios, entre el agro y la industria. Por su parte, los encadenamientos de demanda amplían la capacidad adquisitiva de la población local y la vinculan a la producción local. Los encadenamientos fiscales consisten en consolidar nuevas estructuras de poder local con ingresos propios (como regalías a la producción de minerales) y procesos participativos de definición del gasto. En la Amazonía, se pueden plantear respuestas de alcance nacional e internacional que permitan gravar las prácticas productivas extractivas y que apunten al sostenimiento del bosque tropical. Esto también lleva a reflexionar sobre la seguridad alimentaria, que es procurar que la demanda de alimentos se satisfaga con producción local, ajustada a la realidad ambiental y cultural de cada localidad (Acosta, 2005).

### *El tratamiento a la inversión extranjera directa*

La expansión económica *per se* y el progreso tecnológico indiscriminado no son necesariamente beneficiosos para una sociedad. El célebre libro *Small is Beautiful* publicado por Schumacher (1973) es un buen ejemplo de un planteamiento de vida en forma armónica, con criterios de descentralización, desarrollo regional, con producción y consumo local. El crecimiento económico es preferible al estancamiento, pero también es relevante el patrón de crecimiento. El crecimiento económico y el desarrollo no son sinónimos, en la medida que el primero es la expansión física del sistema y el segundo se refiere a la calidad del sistema. A la par, mayores flujos de inversión extranjera no son beneficiosos si estos se concentran en sectores con escasos encadenamientos productivos y contaminantes.

La inversión extranjera se ha dirigido hacia el sector petrolero, el cual genera un cúmulo de externalidades sociales y ambientales negativas en el Ecuador (Falconí y Larrea, 2004). Dado que el sector petrolero es capital intensivo, sus encadenamientos productivos son escasos, al igual que su aportación al empleo.

El país debe replantearse la forma de aceptar los flujos de inversión extranjera, revisar los contratos petroleros según las condiciones actuales del mercado y con normas de sostenibilidad ambiental y social en las zonas de extracción, definir reglas claras acerca de las utilidades de las empresas extranjeras, y fijar estándares sociales y ambientales internacionales. Como señala el *Informe sobre Desarrollo Humano 2004* (PNUD, 2004), el cual analiza la importancia de la libertad cultural en el mundo actual, las industrias extractivas alrededor del mundo han significado, en muchos casos, despojos de recursos físicos sin compensación. Por lo tanto, las empresas deben ser respetuosas con el entorno, con las culturas indígenas y los colonos.

### *Reclamar la deuda ecológica*

La propuesta es convertirnos en acreedores internacionales de la deuda ecológica. Dada la situación histórica de expoliación de las riquezas materiales, genéticas y culturales, América Latina debería asumir una posición acreedora de la deuda histórica y de la deuda ecológica; por ejemplo, el uso del espacio ambiental que hacen los países del Norte.

La deuda ecológica contiene las exportaciones de productos primarios y otras mercancías desde los países pobres del Sur que no incluyen las externalidades negativas locales o globales. Involucra, además, el uso desproporcionado por parte de los países ricos del Norte de los servicios y funciones ambientales, sin el pago, ni el reconocimiento de los derechos de propiedad sobre los mismos. La deuda ecológica entraña un esfuerzo físico de la economía y tiene como contrapartida una serie de condicionalidades económicas, sociales y ambientales.

Algunos rubros de la deuda ecológica son los siguientes:

- Los flujos de energía y materiales mal pagados por los países del Norte porque los precios de las mercancías no incluyen los costos sociales y ambientales inherentes a su extracción y procesamiento.
- La omisión del pago a las comunidades locales por las ventas externas de productos primarios, que, en muchos casos, afectan a la salud y el medio ambiente. Por ejemplo, el mercurio derramado en los ríos por la exportación de oro, las culturas afectadas por los derrames petroleros.
- Los costos no compensados de reparación por importaciones de tóxicos.
- El espacio ambiental ocupado gratis por el Norte debido a la contaminación que originan sus procesos productivos y su estilo de vida altamente demandantes de energía y materiales.
- La descapitalización constante de la naturaleza, lo que ocasiona una insostenibilidad intergeneracional.
- La falta del pago por la reproducción o gestión sostenible de los recursos renovables, por ejemplo los nutrientes.
- La omisión del pago por el uso comercial de la información y el conocimiento sobre recursos genéticos, cuando han sido apropiados en forma gratuita.

El reclamo de la deuda ecológica permite identificar a los responsables del deterioro social, cultural y ambiental, local y global. Plantea en forma solidaria el conflicto Norte- Sur, en la medida que los países industrializados tienen responsabilidad en la destrucción paulatina del planeta, y obliga a reflexionar sobre el efecto de sus formas de producción y consumo.

### *Tecnología limpia*

La presión sobre el medio ambiente se puede reducir por el uso adecuado de la tecnología. La famosa  $I=P*A*T$  fórmula de Ehrlich y Holdren (1971) pone en evidencia el rol preponderante de la humanidad y de la tecnología en el impacto ambiental, esto es que todo impacto (I) en el ambiente depende de la población (P), de la afluencia (A) o el consumo de recursos por habitante y la tecnología (T). Esto ha dado lugar a libros como *The Factor 4* (Von Weizsacker *et al.* 1998), en el cual se propone a incrementar la productividad en el uso de los recursos naturales, mientras simultáneamente se mejora la riqueza y se reduce el consumo de recursos. No obstante, las tecnologías *prometeicas*, al igual que ideas como la desmaterialización de la economía (Falconí, 2002b)<sup>4</sup>, están en entredicho. Cabe recordar la denominada paradoja de Je vons en economía: la evidencia muestra que se reduce en términos relativos la intensidad energética o el consumo de energía y materiales por cada unidad de producción (por ejemplo, los autos son cada vez más eficientes en el uso de combustibles), gracias a los patrones tecnológicos y a medidas de ahorro de energía; pero aumenta en términos absolutos el consumo de energía y materiales a escala global (cada vez hay más autos!). Se pueden mejorar los procesos productivos, y no cabe duda que el Estado, los municipios y la empresa privada pueden cumplir un papel preponderante.

4 La desmaterialización se asocia con la noción de que el crecimiento económico, calculado por uno de sus indicadores estándar, el producto interno bruto (PIB) por habitante p.c., provoca una menor presión ambiental o uso de los recursos naturales en el tiempo. Se sostiene que durante el proceso de desarrollo económico, los países incrementan su consumo de energía y de materiales siguiendo el crecimiento en ingreso hasta que se alcance un nivel de ingreso definido. Después de ese nivel, existe una relación inversa entre el crecimiento económico y el consumo de energía y de materiales. La representación de esta relación es la denominada curva de la U-invertida o la curva ambiental de Kuznets.

## Conclusiones

Las acciones económicas forman parte de un sistema abierto a la entrada de energía y a la salida de calor disipado y residuos, lo que implica que el crecimiento económico ilimitado choca con las restricciones biofísicas planetarias. La Tierra enfrenta a esta realidad por el alto consumo de energía y materiales de los países del Norte rico, y al alto ritmo crecimiento económico que experimentan países poblados como China e India. Esta realidad se manifiesta en problemas agudos como el calentamiento global, la pérdida acelerada de biodiversidad, los procesos de erosión y desertificación, entre otros. El Ecuador, no puede negarse a una senda de desarrollo económico. Sin embargo, debe incorporar criterios de sostenibilidad de los ecosistemas y de las culturas humanas.

Nuestro país es mega diverso en términos culturales y biológicos. Se encuentra entre las 17 naciones que albergan más del 70% de las especies terrestres y dulceacuícolas conocidas del mundo, a pesar de abarcar menos del 0.2% de la superficie del planeta. El ubicarse en la región tropical del mundo y contar con costas bañadas por corrientes marinas cálidas y frías propician su condición de país mega diverso. Esta riqueza en biodiversidad, por cierto no completamente inventariada y que experimenta los embates de la ampliación de la frontera productiva, es una clave para cualquier propuesta alternativa desde la heterodoxia económica.

Este documento busca construir puentes desde el lado ambiental con una economía, ligada a los intereses sociales. La cuestión ambiental es fundamental, pero no es la única. La búsqueda de equidad social y el respeto a la escala de los ecosistemas son los planteamientos centrales de la propuesta. De igual forma, este artículo lleva implícita la idea de que se debe dar un giro, desde una política de extracción intensiva en recursos naturales, hacia un modelo de desarrollo humano con consideraciones sociales y ambientales. La ética con las actuales y futuras generaciones, así como el resto de especies, es también una condición necesaria.

Se presenta una gama de posibilidades que tienen como punto de partida la conservación del patrimonio natural y de sus funciones básicas de soporte a la vida, así como la estabilidad macroeconómica y la participación social. El diseño económico con criterios ecológicos, en donde se prioricen procesos productivos y un consumo sostenible, la búsqueda de nuevos indi-

cadores o índices de sostenibilidad, la eco fiscalidad, destrabar la relación ahorro- inversión y financiamiento, esto es que el ahorro debe canalizarse hacia proyectos productivos e inversión ambiental genuina, el reclamo de la deuda ecológica, son componentes que abonan la propuesta.

### Bibliografía

- Acosta, Alberto (2005) *Desarrollo glocal - Con la Amazonía en la mira*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Burneo, Diego y Falconí, F. (2005) "Evaluación de la política de manejo forestal en el Ecuador: propuesta de incentivos económicos". En: Barrantes, Roxana, ed., *La política forestal en la Amazonía andina. Estudios de casos: Bolivia, Ecuador y Perú*. Serie Diagnóstico y Propuesta N° 16. CIES, CEBEM, GLOBAL, Fundación GEA, IEP y Universidad del Pacífico. Ver: <http://www.consortio.org/CIES/html/diag16.asp>
- CEPAL-PNUMA-SEMARNAP (1998) *Instrumentos económicos para la gestión ambiental en América Latina y El Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México.
- Coraggio, José Luis (1998) *Economía urbana: la perspectiva popular*. Quito: Abya Yala, FLACSO, ILDIS (2da. Edición).
- \_\_\_\_\_ (2001) *Empleo y economía del trabajo en el Ecuador: Algunas propuestas para superar la crisis*. Quito: Edición, ILDIS, Abya Yala.
- \_\_\_\_\_ (2003) "La economía social como vía para otro desarrollo social", en *Pobreza urbana y desarrollo* (Serie FORTAL), IIED-AL, Número 1.
- Daly, H. E. (1991) *Steady-State Economics*. Second Edition with new Essays. Washington D.C: Island Press.
- Daly, H. E. (1992) "From Empty-word Economics to Full-world Economics: Recognizing a Historical Turning Point in Economic Development". En Robert Goodland, Herman E. Daly y Salah El Serafy, eds., *Population Technology and Lifestyle*. Washington D.C: Island Press.
- Ehrlich P., Holdren, J. (1971) "Impact of Population Growth: Complacency concerning this component of man's predicament is unjustified and counterproductive". *Science*

- Falconí, F. (2002a) *Economía y desarrollo sostenible: Matrimonio feliz o divorcio anunciado*. Quito: FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2002b) “La desmaterialización de la economía”. *Ecuador Debate* No. 55: 121-134. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- \_\_\_\_\_ (2004) “Los pasivos de la industria petrolera. A propósito del juicio a la Texaco”. En: Fontaine, Guillaume, comp., *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador. T2. Las apuestas*. Quito: FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2005) “La huella ecológica de la dolarización”. En prensa. Próximo a aparecer en *Ecuador Debate*, Quito.
- Falconí, F.; Burbano, Rafael (2004) “Instrumentos económicos para la gestión ambiental: Decisiones monocriteriales versus decisiones multicriteriales”. En *Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica (REVIBEC)* No. 1, disponible en [www.redibec.org](http://www.redibec.org).
- Falconí, Fander; Larrea, Carlos (2004) “Impactos ambientales de las políticas de liberalización externa y los flujos de capital: el caso de Ecuador”. En *Globalización y Desarrollo*, Quito: Edición FLACSO.
- Falconí, F.; Oleas, Julio (2004) *Antología de Economía Ecuatoriana*. Quito: Edición, FLACSO.
- Falconí, F.; Ponce, Juan (2005) *Proyecto de desarrollo social y económico de la Amazonía Ecuatoriana basado en el ecoturismo: emprendimientos populares como alternativa a un desarrollo excluyente*. España: Fundación Cátedra Iberoamericana.
- Faucheux, S; O’Connor, M., ed. 1998. *Valuation for sustainable development: Methods and policy indicators*. E. Elgar, Cheltenham.
- Izurrieta, Alejandro (2000) *Crowding-out or Bailing-out? Fiscal Deficits and Private Wealth in Ecuador, 1971-99*. Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands.
- Martínez-Alier, J.; Munda, G; O’Neill, J. (1998) “Weak comparability of values as a foundation of ecological economics”. *Ecological Economics* Vol. 26, No. 3: 277-286.
- Martínez Alier, Joan (2003) Prefacio al libro *Globalización y Medio Ambiente en América Latina*. Quito: FLACSO.
- North, Liisa; Cameron, John, (2000) “Grassroots-Based Rural Development Strategies: Ecuador in Comparative Perspective”, *World Development*, Elsevier, vol. 28(10): 1751-1766.

- PNUD (2004) *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Madrid: Ediciones Mundi- Prensa.
- Roy, B. (1985) *Méthodologie multicritere d' aide à la decision*. Paris : Economica.
- Sánchez, Jeannette (1999) *Planning techniques for small communities of Ecuador developing ecotourism activities*. Reporte profesional para la Maestría de Planificación Regional. Universidad de Texas, Austin.
- Schumacher, E. F. (1973) *Small is beautiful: Economics as if people mattered*. New York: Harper and Row.
- Víctor, P. A. (1991) "Indicators of sustainable development: some lessons from capital theory". *Ecological Economics* 4.
- Von Weizsacker, Ernst; Amory B. Lovins; L. Hunter Lovins (1998) *Factor Four: Doubling Wealth, Halving Resource Use*. London: Earthscan .
- Wunder, Sven (2000) *The economics of deforestation: The example of Ecuador*. Londres: MacMillan Press.

## Deuda externa y globalización financiera Una lectura desde la Economía Política

Pablo Dávalos

La deuda externa es, a no dudarlo, uno de los fenómenos más interesantes en la dinámica del capitalismo, porque posibilita entender la conformación de varios procesos fundamentales para el capitalismo contemporáneo, tales como: la autonomización de la esfera financiera de aquello que el economista inglés David Ricardo llamara el sector real de la economía; las nuevas formas de la regulación de la acumulación capitalista con las nuevas relaciones de poder que emergen y se consolidan a nivel mundial, a partir del endeudamiento; la creciente concentración de mercados en pocas corporaciones transnacionales y *holding*; la vulnerabilidad de las economías nacionales frente a las decisiones de arbitraje que realizan las bancas de inversión; el nuevo rol de dirección, control e imposición de este nuevo orden mundial definido por los contenidos del “Consenso de Washington”, por parte de las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional); los ataques especulativos a países, empresas y regiones de los nuevos actores institucionales de la globalización financiera; y, finalmente, la forma por la cual el sistema en su conjunto entra en crisis periódicas; la expansión de éstas a nivel planetario y la recuperación del sistema.

Esta serie de fenómenos plantea varias interrogaciones: ¿Cuál fue el motor interno de las crisis financieras que azotaron al capitalismo en los últimos decenios del siglo anterior y qué relación tienen éstas con el endeudamiento? ¿Cuáles son los mecanismos de transmisión de esas crisis financieras? ¿Qué rol juegan los nuevos actores estratégicos de la globalización financiera, como las bancas de inversión, en estos mecanismos de transmisión? Y, quizá la más importante: ¿cómo logra el sistema superar estas crisis?

¿Qué mecanismos internos actúan en la lógica del sistema capitalista que le permite regular la relación entre el sector real y el sector financiero a escala mundial? ¿Por qué esa destrucción literal de la riqueza de un país que se expresa en la disminución a veces dramática de sus indicadores claves, como el Producto Interno Bruto, está acompañada al mismo tiempo de un crecimiento vertiginoso de los valores bursátiles?

Una de las primeras respuestas debe partir de aquella conceptualización original que escindió a la economía en dos sectores: el denominado sector real o productivo y el sector financiero o monetario. Esa escisión y autonomización se la debemos al marco analítico creado por la economía política clásica, y, fundamentalmente, a David Ricardo (1772-1823). En efecto, debemos a Ricardo el haber separado la moneda de la economía y de haber autonomizado la economía productiva de sus correspondientes flujos monetarios; por esto la noción de la neutralidad monetaria es una herencia que la conservamos hasta ahora. Ricardo llega a esta conclusión como una manera de fundamentar analíticamente su teoría de los beneficios, la cual se basa en su teoría de la renta diferencial, la que a su vez, nace de la noción de escasez de recursos y de rendimientos marginales decrecientes.

Es sobre esta escisión entre dos sectores de la economía, real y monetaria, y sobre el hecho de que la moneda haya sido neutralizada de tal manera que no tenga impactos para la economía real o productiva, que ahora la economía neoclásica comprende a los flujos financieros y monetarios al interior de una economía. Es esta autonomización analítica de la esfera monetaria la que permite ahora comprender a la inflación como un fenómeno exclusivamente monetario. En efecto, se asume que existe una relación directa entre la masa monetaria y la inflación, esta relación se expresa en lo que se conoce como la “ecuación de cambio”, y se sustenta en el hecho de que la moneda es neutral en el corto plazo. Pero no solo esto, la economía neoclásica actual le debe a Ricardo uno de sus paradigmas fundamentales: la noción de escasez de recursos y los criterios de eficiencia para su asignación. Ricardo entabló una férrea y sostenida discusión con Malthus, a propósito de la escasez como valor analítico fundamental de la economía.

Ricardo sostenía que el problema no está en la creación de riqueza porque partía de la suposición de que existía una dotación de recursos previamente existentes (tierra, trabajo y capital) que, por definición, tenían rendimientos decrecientes por su relativa escasez. El problema real radicaba, se-

gún Ricardo, más bien en la forma en que se distribuye esta riqueza a : ‘El producto de la tierra, escribe Ricardo, se distribuye entre tres clases de la comunidad, a saber: el propietario del terreno, el poseedor del stock o capital necesario para su cultivo y los trabajadores por cuya industria es cultivado... La determinación de las leyes que regulan esta distribución es el principal problema de la economía política’ (Ricardo 1973: 21). Malthus razonaba de una manera exactamente inversa: lo que importa no es la distribución sino la creación de riqueza. Para Ricardo, la moneda era neutral, para Malthus la moneda tenía incidencias directas sobre la creación de la riqueza social. Un debate que tuvo una resolución brillante en la Teoría General de Keynes.

Esta discusión que parecería tener pertinencia solamente para la historia del pensamiento económico, en realidad es clave para entender algunos aspectos de la teoría económica moderna y sus impasses epistemológicos. La propuesta de una economía sometida al yugo de la escasez, con una moneda esterilizada de manera previa, implica considerar al ahorro nacional como un recurso escaso; una propuesta que deja como la única posibilidad de incrementar el ahorro a la abstención en el consumo y el aumento de las tasas de interés. Esta noción de abstención y escasez está inscrita con fuego en el paradigma actual de la economía neoclásica y forma parte de las recomendaciones del FMI y del Banco Mundial y de sus políticas de ajuste macroeconómico y reforma estructural.

La economía neoclásica actual quiere remontar sus antecedentes e incluso su nacimiento epistemológico hasta Ricardo, mientras que Keynes, quien escribió una biografía sobre Malthus, expresaba al respecto lo siguiente: “... Ricardo conquistó a Inglaterra de una manera tan cabal como la Santa Inquisición a España. Su teoría no fue aceptada solo por la City, los estadistas y el mundo académico, sino que la controversia se detuvo y el punto de vista contrario desapareció completamente y dejó de ser discutido” (Keynes 1992: 39). En otras palabras, el pensamiento ricardiano se convirtió en *doxa* y así devino en paradigma indiscutible de la economía neoclásica moderna, es decir, el pensamiento económico devino en *ortodoxia* y, como tal, sometía y somete al anatema o al olvido a los herejes y trasgresores como Marx, Veblen, e incluso al mismo Keynes.

Una vez convertido en ortodoxia, el pensamiento económico moderno tiene una línea de razonamiento absolutamente previsible: la moneda es neutral; por tanto, cualquier incremento en los precios (inflación) se debe a

factores exógenos a la moneda. En este caso, a la irresponsabilidad de los gobiernos que emiten dinero por encima de sus responsabilidades para solventar sus problemas de déficit fiscal, y éstos tienen un déficit fiscal porque sus gastos son superiores a sus ingresos. La solución parece obvia: para detener la inflación es necesario suprimir el déficit fiscal, y para suprimir éste es necesario, al menos, igualar los ingresos fiscales con sus respectivos gastos. Esta línea de reflexión se la debemos a Ricardo. El pensamiento económico moderno glosa al pensamiento ricardiano sin innovar de manera alguna cualquiera de los supuestos epistemológicos de base estructurados ya por Ricardo. Las únicas rupturas reales a la inquisición ricardiana se las debemos a Marx y a Keynes.

Sin embargo, hay un tema en la teoría de Ricardo del cual la economía neoclásica moderna parece haberse olvidado pero que nos da algunas claves para entender procesos actuales como las crisis financieras, la deuda externa y la regulación de los mercados en el sistema capitalista. Es la fundamentación del valor-trabajo y su distinción de la riqueza social. La discusión del valor en el trabajo humano se la debemos a Adam Smith (1723-1790). Pero, la diferencia entre Smith y Ricardo se encuentra en que:

... para el primero, el trabajo, por ser analizable en días de subsistencia, puede servir de unidad común a todas las otras mercancías;... para el segundo, la cantidad de trabajo permite fijar el valor de una cosa, no solo porque ésta sea representable en unidades de trabajo, sino en primer lugar y fundamentalmente porque el trabajo, como actividad de producción, es “la fuente de todo valor”... El valor ha dejado de ser un signo y se ha convertido en un producto (Foucault 1981: 249).

Es gracias a este proceso epistemológico que Ricardo establece taxativamente una distinción analítica entre riqueza y valor: “El valor difiere, pues, esencialmente de la riqueza, escribe Ricardo, ya que depende no de la abundancia de la producción, sino que ésta sea difícil o fácil” (Ricardo 1973: 277). Esta distinción es la que nos permite comprender la paradoja de sociedades potencialmente ricas en producción pero pobres en valor, o viceversa; es decir, la creación de valor (valorización) no es un proceso concomitante y directamente proporcional a la creación de riqueza. Pensar de esa manera puede inducir a errores de distinción analítica como el mismo Ricardo lo establece: “Muchos de los errores cometidos en Economía Política han nacido

de ideas erróneas acerca de este punto, por haberse considerado que aumento de riqueza es lo mismo que aumento de valor” (Ibíd.: 278). Es tan importante esta distinción para Ricardo, que sobre ella fundamenta su noción de capital: “El capital es aquella parte de la riqueza de un país que se emplea con vistas a una producción futura...” (el famoso criterio de abstención y escasez), “y puede aumentarse de la misma manera que la riqueza” (con mejoras en productividad<sup>1</sup>) (Ibíd. pp. 283).

Ahora bien, ¿por qué esta distinción analítica entre valor y riqueza de Ricardo es clave para entender las crisis financieras, la deuda externa e incluso los mecanismos de regulación del sistema capitalista en su conjunto? Es clave porque nos permite comprender dos situaciones límites de la dicotomía valor-riqueza: una sociedad con sobrevaloración y pérdida de riqueza social (especulación financiera y crisis productiva), y una sociedad con exceso de riqueza social y disminución del valor (sobreproducción y crisis bursátil). Es decir, gracias a esta dicotomía valor-riqueza podemos entender la relación que existiría entre la especulación financiera y la crisis productiva que genera; con las consecuencias en el empleo, el ingreso y, por tanto, la pobreza y la destrucción de capital en una sociedad que experimenta un proceso de fuerte especulación financiera. De hecho, esta distinción analítica y epistémica nos puede servir para comprender la regulación de los mercados en el capitalismo.

Si el argumento ricardiano es válido (de la misma manera que se acepta como válido su argumento de neutralidad monetaria), el capitalismo, entonces y a la larga, tendrá que optar entre Escila y Caribdis: o crisis productiva o crisis bursátil. Entre ambas opciones tiene que establecer sus diferencias y también sus preferencias. Las crisis bursátiles implican un proceso de sobreproducción y, como tales, están hechas para, a largo plazo, regular esa sobreproducción; mientras que las crisis productivas implican especulación de valores bursátiles, y también provocan, a la larga, regulación en los valores bursátiles.

Es relativamente fácil comprender porque la economía moderna soslayó las consecuencias de la distinción analítica entre valor y riqueza que establece Ricardo; porque la ortodoxia económica moderna no reconoce las crisis de sobreproducción. No las reconoce porque está aferrada a la deno-

---

1 Nota del E.: Las anotaciones entre paréntesis son del autor de este artículo

minada “ley de los mercados” (o “Ley de Say” en honor al economista francés que la describió primero), otro de los paradigmas que sustentan a la ortodoxia actual. Esta ley de los mercados establece que dada una oferta de productos, éstos, por los mecanismos autorreguladores del mercado, encuentran una demanda exactamente proporcional a la oferta. Ricardo suscribió esta ley de mercados como uno de los mecanismos básicos del capitalismo. Esta ley prohíbe las crisis por sobreproducción o subconsumo y, si estas crisis ocurren en la realidad es por culpa de lo real y no de la teoría. Keynes, al respecto, diría que los economistas clásicos se parecen a los geómetras euclidianos en un mundo no euclidiano: “quienes al descubrir que en la realidad las líneas aparentemente paralelas se encuentran con frecuencia, las critican por no conservarse derechas” (Keynes, 1992:26).

Pero, las consecuencias de esta distinción entre valor y riqueza fueron analizadas hasta sus últimas consecuencias teóricas por uno de los economistas más anatematizados por el pensamiento ortodoxo: Carlos Marx (1818-1883). En efecto, Marx comprendió que esta distinción analítica valor-riqueza permitía responder una de las inquietudes más importantes para el capitalismo: ¿cómo se autorregulan los mercados? Marx comprendió que la “mano invisible” como “argumento” explicativo de los equilibrios de mercado, en realidad, hipostasiaban procesos fundamentales que debían ser puestos en evidencia de manera analítica. El mismo Adam Smith no pudo fundamentar los procesos de autorregulación del mercado y tuvo que acudir a la metafísica de la mano invisible para explicarlos. Pero, la recurrencia a la mano invisible no explicaba para nada la regulación del capitalismo, solamente lo encubría de un manto metafísico. Era necesario, entonces, emprender un proceso de deconstrucción analítica en el punto más avanzado de la reflexión teórica de la economía: Ricardo.

El camino recorrido por la Economía como ciencia es revelador, la ortodoxia solo acepta conceptos que legitimen *su* visión de la realidad, no que la cuestionen o la critiquen. La Economía debe ser una de las pocas ciencias que hacen de la ideología su apoyo epistemológico fundamental. Eso es claro, por ejemplo, en los tiempos de Marx y de Ricardo, cuando la burguesía como clase que lucha por cambiar el mundo y formarlo de acuerdo a sus necesidades históricas, necesitaba comprenderse para legitimarse. Luego de Marx, y una vez consolidado su poder, necesita legitimarse más que comprenderse. No necesita un arsenal analítico que le sirva en su lucha en contra de la no-

bleza, ni de la monarquía, sino una panoplia conceptual y metodológica que le posibilite el ejercicio de su poder. La Economía Política se transforma en “economía pura”, apela a las matemáticas que es una concesión al positivismo; porque considera que las leyes que estudia la Economía son tan naturales como la gravedad, la relatividad o las leyes de la termodinámica.

Ahora bien, el proceso analítico de Marx recorre el camino de toda la Economía Política clásica. En su obra fundamental: “El Capital. Crítica de la economía política”, publicado en 1867, Marx parte del punto en el que se había quedado Ricardo: la separación entre la forma-valor y la forma-riqueza de la producción capitalista. Mientras que la Economía Política clásica había separado al mercado de la producción, como un complemento a la separación de la moneda de la creación de riqueza, Marx las integra dentro de un solo momento de la producción, el mercado es parte de la producción, y como tal permite la circulación de mercancías. El mercado permite la “realización” del valor. La producción, sobre todo industrial, en cambio, lo crea.

La forma-valor que Ricardo la sustenta con el trabajo humano (es el concepto de valor-trabajo), es el sustento de la forma-precio, es decir, aparece como la monetización del trabajo humano. En la forma-precio yace la retribución al capital y *leit motiv* del sistema: la ganancia. Si la ganancia es el objetivo final de todo empresario capitalista, entonces, su acumulación será el eje sobre el cual gire todo el sistema capitalista. Para comprender como se regula el sistema, será necesario saber como opera la lógica de la forma-ganancia en el sistema capitalista. No hay que olvidar que la forma-ganancia es una derivación de la forma-valor y que se encuentra en contradicción con la forma-riqueza. En otras palabras, a mayor ganancia menor riqueza social. ¿Cómo opera este proceso?

Si la ganancia es *leit motiv* del sistema, entonces se trata de encontrar su *locus* de origen. Marx lo encuentra en la explotación del trabajo. Si se quiere, Marx con su teoría de la plusvalía le devuelve a Ricardo el argumento que él utilizó en contra de la aristocracia terrateniente inglesa con su teoría de la renta diferencial. Marx encuentra que la forma valor-ganancia está en contradicción con la creación de riqueza. A medida que crece la riqueza social, ésta se convierte en una amenaza para la forma valor-ganancia, y por lo tanto en una amenaza para el sistema capitalista. Marx descubre que en el capitalismo operan dos procesos básicos que regulan la acumulación de capital y, por tanto, a los mercados.

El primer proceso es convergente y tiene relación con la apertura de nuevos mercados, de nuevas tecnologías, de nuevas dinámicas, o de lo que ahora llamaríamos “nichos de mercado”. Una vez que se produce la apertura de esta nueva frontera, los capitalistas acuden atraídos por la alta rentabilidad (son los primeros que llegan), hacia ese nuevo sector y generan un polo de concentración de capitales. Marx denominó a esta forma de regulación capitalista como “concentración de capital” (Marx, 1973:599). La concentración de capital, entonces, es un proceso en virtud del cual el capitalismo está en permanente expansión de su frontera. Incorpora nuevos territorios, nuevas poblaciones a su propia dinámica. La concentración está en el origen de esa “voluntad de poder” inherente al capitalismo, la cual es extender su dominio de manera universal y justificar esa expansión y dominio como una necesidad de la historia. El capitalismo se convierte en “economía-mundo”.

Pero, una vez que se condensan o se saturan los polos de acumulación, se produce un fenómeno, que Marx lo describe de la siguiente manera:

La guerra de la competencia se hace a costa de bajos precios. La baratura de los productos depende, *caeteris paribus* (si los demás elementos no varían), de la productividad del trabajo, y ésta de la escala de las empresas. Por consiguiente, los grandes capitales derrotan a los pequeños ... Los pequeños capitales afluyen, pues, a las esferas de producción de las que la gran industria no se apoderó todavía, o de los cuales se apoderó de manera imperfecta. La competencia hace estragos en razón directa de esa cifra y en razón inversa de la magnitud de los capitales invertidos. Termina siempre con la ruina de muchos pequeños capitalistas, cuyos capitales desaparecen en parte y pasan en parte a manos del vencedor”. (Marx, 1973; T. I: 600).

Marx denominó a este proceso “centralización del capital”, y conduce necesariamente a la administración de los mercados, es decir, a su monopolización. El motor que conduce a la centralización de los mercados en pocas empresas está, precisamente, en la competencia. Las empresas tienen que necesariamente ser más performantes, es decir, más competitivas, en razón de que la competencia destruye a aquellas empresas o empresarios no competitivos. Para sobrevivir tienen que apostar a incrementar su productividad por sobre la media de su sector.

Este es un proceso en el cual, aquellos capitalistas que pueden incidir en la productividad por encima de la media de su sector, pueden también eli-

minar la competencia y, finalmente, administrar el mercado a partir de monopolios o acuerdos colusorios de mercado. Es decir, en la regulación de la acumulación del capital, el libre mercado es una primera fase de la concentración del capital, que desaparece cuando el capital, en definitiva, se ha centralizado en pocos sectores que administran los mercados.

Concentración y centralización del capital: he ahí los mecanismos ocultos de la “mano invisible” del mercado. He ahí las fuerzas que regulan los mercados y que provocan el apareamiento de acuerdos colusorios de mercado, como los monopolios, duopolios, *holding* etc. He ahí puestos en el mismo nivel de explicación epistémica la forma-valor y la forma-riqueza en una dialéctica que permite comprender cómo se imbrican, se reconocen y, al mismo tiempo, se declaran antitéticas estas formas sociales de riqueza y valor.

En esta explicación, la intuición de Marx es genial porque comprende que el exceso de producción implica, a la larga y necesariamente, una disminución de la tasa de ganancia. Es decir, el exceso de riqueza altera la forma valor-ganancia, disminuyéndola. La centralización no es más que un proceso de restauración de la ganancia que controla la riqueza existente; de ahí que el monopolio sea la tendencia natural del capitalismo. En otras palabras, la regulación de la acumulación del capital pasa, necesariamente, por un control y administración de la riqueza social porque, sólo así, se puede regular al largo plazo la forma ganancia del valor. El monopolio no es una aberración del sistema ni un fallo de la mano invisible del mercado, es un producto natural, necesario y lógicamente comprensible del capitalismo; es su forma más pura de regular, de una parte, la ganancia; y de otra, la producción de riqueza social. El producto más logrado de la regulación de los mercados hecha por el capitalismo son los monopolios. Son ellos los que, en última instancia, definen la asignación de recursos escasos en mercados globales e interconectados. Si no existiesen los monopolios, la generación incesante de riquezas, producto de las mejoras en productividad, conduciría a la larga al desplome de la forma ganancia, y alteraría el *leit motiv* mismo del sistema.

Marx explica analíticamente esta relación entre riqueza social y la forma-valor ganancia con su teoría de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, y a partir de esta explicación Marx comprenderá la contradicción permanente del sistema capitalista (Marx, 1973, T.III: 233-284). El argumento de Marx es que la regulación de la acumulación del capital apuesta siempre a incrementar al infinito la productividad, prescindiendo en lo po-

sible del trabajo humano; pero, la ganancia, en realidad, es una forma que asume el trabajo humano en la producción capitalista. Así, la regulación de la acumulación capitalista apuesta, en verdad, en contra de la ganancia; es decir, en contra de sí misma. Cuando esta apuesta en contra de sí mismo amenaza a todo el sistema, éste entra en crisis. La crisis es sistémica, es inherente a su propia lógica; ni patología social ni evento circunstancial, es la lógica de la regulación del mercado hecha por el propio capitalismo.

Una vez que el capitalismo ha entrado en crisis ¿cómo operan los mecanismos reguladores de la acumulación para salir de la crisis? La respuesta está justamente en esa dicotomía: riqueza versus ganancia. Para restaurar nuevamente la forma-valor ganancia, el sistema tiene que destruir el exceso de riqueza creada. Por eso, en sus primeros años, el capitalismo vivió guerras, conflictos, expansiones violentas, etc. La destrucción de la riqueza, en los primeros años de su existencia como sistema, el capitalismo la asumió de forma literal: no solo que destruía las mercancías no vendidas sino también la fuerza de trabajo que las había creado. Obviamente, la regulación de la acumulación no había desarrollado mecanismos que eviten el conflicto bélico para regular la tensión entre riqueza y forma-valor ganancia.

Si la intuición de Marx es certera, entonces, la regulación de la acumulación del capital es un proceso que tiene que ver con el control y administración de la riqueza social y, por tanto, de la escasez. El capitalismo tiene que administrar la escasez, de no hacerlo, podría fracasar como sistema. El capitalismo crea la escasez, la controla, la define (de ahí los discursos de la pobreza), y la estructura de manera política y económica. La intuición de Marx, que en realidad parte de la definición analítica de Ricardo entre riqueza y valor, se convierte en una de las explicaciones centrales de la regulación del capitalismo como sistema.

Ahora bien, la hipótesis del presente trabajo parte, justamente, de esa distinción analítica y la vincula con aquello que se denomina “regulación de la acumulación capitalista”, que en lo fundamental comprende los procesos de concentración y centralización de capital antes descritos, como mecanismos de administración de los mercados y, por tanto, de la crisis.

Mi hipótesis es que luego de la ruptura del sistema de Bretton Woods en 1971, el capitalismo tenía que desarrollar mecanismos que administraran, controlen y eliminen los enormes excedentes de riqueza social que habían producido las políticas del Estado de bienestar de los países europeos y de

Norteamérica, del Estado industrial de varios países de América Latina, y de los procesos de industrialización de las economías de enclave del sudeste asiático.

La crisis del sistema de Bretton Woods (1971-1973) coincide con el inicio de lo que Kondratieff denomina un Ciclo B de una onda larga del capitalismo (Mandel, 1979: 106); es decir, un descenso sostenido y ponderado de las tasas de ganancia-media de varios países capitalistas, que se expresa por una disminución de la inversión y, por tanto, un decrecimiento del producto nacional.

Luego de casi treinta años de crecimiento ininterrumpido (1945-1971), es decir un Ciclo A de una onda larga, el capitalismo había creado tal cantidad de riqueza social, había expandido de tal manera la ciencia y la tecnología, que una crisis entre la forma valor-ganancia y la riqueza social existente parecía inevitable. Es curioso, pero esta misma percepción de que el Estado de bienestar había expandido de tal manera las expectativas ciudadanas, que hacía imposible para la democracia liberal seguir administrando de manera coherente la escasez de recursos, y por tanto, provocando problemas de gobernabilidad, es la base del argumento que Huntington, Crozier y Watanuki presentaron en su informe a la Conferencia Tricontinental, a mediados de los años setenta.

Esto se expresa por una serie de señales en la economía-mundo, que comprenden, entre otros fenómenos, la imposibilidad de sostener el tipo de cambio fijo oro-dólar por parte de Estados Unidos, la presión de los mercados internacionales sobre los precios de mercancías claves, como el petróleo, la tecnología, bienes de capital, etc.; el apareamiento de la inflación, al mismo tiempo de la recesión (lo que se denominaría en esa época la estanflación), etc.

Ahora bien, el capitalismo necesita regular esa contradicción entre la forma valor-ganancia y la riqueza social, controlando esta última y destruyendo los excedentes de riqueza para restaurar la tasa de ganancia, pero no puede hacerlo por la vía clásica de la guerra y el conflicto armado porque, habida cuenta del momento histórico, le habría significado entrar en conflicto con los entonces países de la órbita socialista, lo que habría puesto en riesgo no solo al capitalismo sino a la humanidad. Entonces, ¿cómo lo hace? ¿cómo se administra la escasez dado el momento político del capitalismo? La regulación a la acumulación del capital, es decir, los mercados, encuentra la forma de destruir la riqueza social excedente con las crisis financieras.

El capitalismo descubre que las crisis financieras, que nacen y se generan en primera instancia desde el fenómeno del endeudamiento, se pueden convertir en excelentes mecanismos de restauración de la tasa de ganancia. De esta manera, luego de la crisis de Bretton Woods, la regulación a la acumulación del capital acude a las crisis financieras (que se presentan bajo la modalidad de crisis monetarias) como mecanismos que regulan la relación entre ganancia y riqueza. Las crisis financieras son agujeros negros creados desde la regulación de la acumulación capitalista en los que se destruyen los excedentes de riqueza social, y, por tanto, son mecanismos necesarios para el sostenimiento del sistema.

Si mi intuición es correcta, entonces, las crisis financieras-monetarias, como aquellas que sacudieron varios países a lo largo de los años ochenta y noventa del siglo pasado, fueron procesos que permitieron la expansión, consolidación y afirmación del capitalismo como economía-mundo, de ahí su discurso legitimador de la globalización. Las crisis financieras-monetarias, no revelan la mala salud del sistema, sino todo lo contrario. Gracias a esas crisis, puede expandir la frontera tecnológica y prescindir del trabajo humano en vastos sectores de la producción, sin que la tasa de rentabilidad disminuya, más bien lo contrario, la ganancia se incrementa.

En efecto, las crisis financieras de los años noventa (desde la crisis mexicana de 1994 hasta la crisis asiática de 1997-98, pasando por la crisis rusa del mismo año), se dieron en un contexto de crecimiento sostenido de los valores bursátiles en los mercados de Nueva York; en toda la década el índice Dow Jones superó la barrera de los 10 mil puntos y se mantuvo por encima de esa barrera. Mientras que países industrializados, como Corea del Sur, veían destrozada su economía por la crisis financiera; EEUU y Europa tuvieron excelentes rendimientos macroeconómicos. En EEUU, lo único que reventó fue la especulación de valores bursátiles en el mercado de alta tecnología, que llevó al índice Nasdaq a su valor máximo de cinco mil puntos, cuando su promedio no llegaba en la década anterior a los mil puntos.

La eclosión y posterior crisis de las denominadas “punto com” no se debieron a una crisis del sistema sino a un exceso de liquidez, de una parte; y, a la confianza en las nuevas posibilidades que, supuestamente, el fenómeno Internet iba a abrir para la expansión de mercados y control de la producción, de otra. De hecho, los mercados financieros habían incorporado de manera eficiente el fenómeno Internet a sus procesos especulativos, generan-

do transacciones en “tiempo real”, es decir, disminuyendo el horizonte de tomas de decisiones en el corto plazo a unos pocos segundos. Si los mercados financieros habían aprovechado tan bien el fenómeno Internet ¿porqué no habrían de hacer lo mismo los mercados del sector real? La apuesta, como sabemos, fracasó. El sector real nunca trabajó, ni lo hará, en “tiempo real”.

A primera vista, daría la impresión de que este mecanismo que regula al capitalismo como sistema y, por tanto, al mercado es un proceso consciente en el que las metonimias llamarían a engaño y serían el envés de la metafísica de la mano invisible, por dejar traslucir una intención, una voluntad y una conciencia del momento histórico. Nada más alejado de la verdad. El capitalismo no tiene en absoluto conciencia de su momento histórico; si ha logrado crear este mecanismo de regulación a través de la generación de crisis financieras no es porque se trate de una creación *ex-professo*, sino porque confluyen en su génesis lógicas inherentes al mismo capital; y, fueron esas lógicas las que estudió la Economía Política. Considero, en realidad, que se tratan de procesos espontáneos relacionados con aquello que Marx denominaba la acumulación del capital como proceso autoregulatorio.

¿Cómo se generó este proceso? ¿Cuáles fueron sus eventos fundamentales? Pienso que el capitalismo llegó a este proceso a partir de la creación de los euromercados de capitales y del fenómeno de la deuda externa generado en los años setenta y ochenta del siglo XX. El punto básico puede ser situado en el origen de la crisis de la deuda externa latinoamericana de agosto de 1982, y el apareamiento del Fondo Monetario Internacional como actor clave para internacionalizar los costos de la crisis, a través de las políticas de ajuste estructural y el retorno a la ortodoxia del pensamiento económico neoclásico.

Describamos el proceso para su mejor comprensión. A fines de la década de los años sesenta del siglo XX, estaba claro que EEUU había optado por transferir al resto del mundo el costo de la guerra con Vietnam. Era evidente que el déficit fiscal norteamericano atentaba contra el sistema de libre cambio, pero el comercio mundial que se sostenía en corporaciones multinacionales con una sede matriz en los países capitalistas más ricos, necesitaba de las certezas que le otorgaba el tipo de cambio fijo oro-dólar. La ilusión de los tipos de cambio fijo genera espejismos que cuando se destruyen provocan graves conflictos históricos. El tipo de cambio fijo llega oficialmente a su fin en 1973, pero, dos años antes, EEUU había decretado la inconvertibilidad del dólar.

Los países que tenían activos monetarios en dólares querían liberarse de esos activos, dando origen a una enorme masa de dólares que circulaban de un país a otro, y que no ingresaban a EEUU por el temor de la Reserva Federal de que esa masa monetaria pueda tener efectos inflacionarios. Cuando en 1973, los países árabes deciden incrementar los precios del barril de petróleo, a través de una especie de cártel internacional del petróleo (la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP), que habían creado años atrás, vinculan sus excedentes de petróleo con esos depósitos flotantes en dólares que había creado la banca europea. Nace así un mercado de dólares por fuera de las regulaciones de la Reserva Federal Americana, y que tiene un enorme desarrollo con el ingreso de los petrodólares. Ese mercado será llamado, justamente, como el euromercado de capitales y será el núcleo desde el cual se formará la finanza especulativa internacional, años después.

Los euromercados de capitales tienen un enorme desarrollo con el ingreso de los petrodólares. De su parte, la banca norteamericana, frente a las regulaciones de la Reserva Federal Americana, la FED, que le impedía otorgar intereses para depósitos menores a los treinta días y le obligaba a mantener altos coeficientes de reserva de depósitos, decide utilizar el mecanismo de la banca *off shore* para captar los recursos de los petrodólares y reciclarlos en los mercados mundiales de capitales que, a la sazón, estaban en plena formación y expansión.

Los euromercados de capitales liberan una masa monetaria de las regulaciones de la banca central de su país de origen, y con esa masa monetaria generan una cartera de créditos que no tiene ningún tipo de control ni regulación de autoridad monetaria alguna. Son estos euromercados de capitales los que presionan a los países con problemas en balanzas de pagos, resultado precisamente de los altos precios del petróleo y de la recesión mundial, para que acepten préstamos desde estos euromercados de capitales.

Se tratan de préstamos a corto plazo (máximo cinco años), con tasas de interés flotantes y compuestas, sin periodos de gracia y con altos costos de comisiones. Los euromercados de capitales inauguran los créditos a los países en crisis de balanza de pagos y transforman el endeudamiento para el desarrollo en un endeudamiento privado. El problema estaba en que los deudores no presentaban requisitos de colateral (un país soberano no puede hipotecar su soberanía, por lo tanto, no puede entregar garantías reales para un préstamo de este tipo), y los euromercados no estaban sometidos a guar-

dar ni provisiones, ni coeficientes de reserva, porque no tenían regulación ni control de ningún tipo.

Los euromercados de capitales estaban conscientes de ese riesgo y, por ello, nunca un banco o una sociedad financiera que participaba en los euromercados se comprometía totalmente con un préstamo. Buscaban la forma de compartir riesgos con otros bancos, de ahí la existencia de los denominados “préstamos sindicados”. Los bancos y sociedades financieras que participaban en los euromercados de capitales creaban sindicatos de bancos detrás de cada préstamo, con el objetivo de reducir el riesgo de su cartera. En realidad, cuando un país se endeudaba con los euromercados de capitales, se endeudaba con un conjunto de bancos de los cuales muchas veces ni siquiera sospechaba de su existencia. En el euromercado, el banco que hacía de cabeza en los préstamos sindicados cobraba una comisión, además de un diferencial en la tasa de interés.

A medida que la crisis en balanza de pagos se hacía crónica para varios países importadores de petróleo y que la recesión se profundizaba en los países capitalistas más ricos, más se desarrollaba y crecía el euromercado de capitales. A medida que crecía el euromercado, más actores incorporaba, entre ellos, los denominados actores institucionales: los fondos de pensiones y los fondos mutuales; gracias a las políticas neoliberales de Thatcher en Inglaterra, en la década de los años setenta.

En el siguiente gráfico puede apreciarse el crecimiento de los activos de los fondos de pensiones para varios países de la OCDE:

| Cuadro 1. Activos de los fondos de pensión en varios países de la OCDE<br>(en millones de dólares) |       |        |        |        |        |         |
|--|-------|--------|--------|--------|--------|---------|
| País   | 1980  | 1988   | 1990   | 1992   | 1993   | 1999    |
| Estados Unidos   | 667.7 | 1919.2 | 2257.3 | 3334.3 | 3571.4 | 7.158.0 |
| Reino Unido  | 151.3 | 483.9  | 583.6  | 670.5  | 695.7  | 1120.1  |
| Japón  | 24.3  | 134.1  | 158.8  | 191.9  | -      | 1090.9  |
| Canadá   | 43.3  | 131.3  | 171.8  | 191.7  | -      | -       |
| Alemania   | 17.2  | 41.6   | 55.2   | 62.6   | 53.5   | -       |
| Total  | 903.8 | 2710.1 | 3226.7 | 4388.4 | 4320.6 | 9269.0  |

Fuente: FMI, Outlook, 2002

Este crecimiento de los fondos de pensión está relacionado con las políticas de liberalización y privatización que se llevaron adelante en EEUU e Inglaterra, entre las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado. Pero, estas estrategias de liberalización, privatización y desregulación tienen explicación desde la lógica de los euromercados de capitales. Al ser sitios en los que impera la libertad absoluta, se convierten en la utopía del capitalismo. En los euromercados de capitales, los bancos o sociedades financieras que entran allí, no están obligados a reconocer ningún tipo de regulación porque operan con una masa monetaria que no tiene ninguna relación con su país de origen. Los dólares de los euromercados de capitales no son sujetos de control de la FED, así como los marcos alemanes, o los yenes japoneses.

El siguiente cuadro muestra el crecimiento de las operaciones financieras que pueden adscribirse a los euromercados de capitales:

| <b>Cuadro 2</b><br><b>Evolución del volumen de transacciones fronterizas sobre títulos financieros (En porcentajes del PIB)</b> |             |             |
|---|-------------|-------------|
| <b>País</b>   | <b>1980</b> | <b>1992</b> |
| Estados Unidos  | 9.3         | 109.4       |
| Japón   | 7.0         | 69.9        |
| Alemania  | 7.5         | 91.2        |
| Francia   | 8.0         | 122.0       |
| Italia  | 1.1         | 118.4       |
| Reino Unido   | 266.0       | 1015.8      |
| Canadá  | 9.6         | 113.1       |

Fuente: Bisignano: Internationalization Financial Markets

Como puede apreciarse, el crecimiento de las operaciones financieras es exponencial. Ahora bien, si comparamos el ritmo de crecimiento de las operaciones financieras con el ritmo de crecimiento de las operaciones del sector real, vemos una diferencia sustancial. Las operaciones del sector real son modestas y una fracción de las operaciones del sector financiero. Ello confirma el hecho de que el sector financiero ha cobrado una primacía sobre el sector real. Este es un proceso que ya está consolidado a fines de la década de los años ochenta.

Tenemos, entonces, un panorama en el cual, el euromercado de capitales se consolida como un espacio sin ningún tipo de control ni regulación nacional y hacia el cual acuden nuevos actores institucionales; y, en el que se generan mecanismos de endeudamiento sindicado y con países que, por el hecho de ser soberanos, no están obligados a presentar un colateral; y, en que los bancos del euromercado tampoco están obligados a establecer provisiones sobre ese crédito. Las operaciones del sector financiero empiezan a rebasar y ser más importantes que las operaciones del sector real. Hay, por tanto, la presencia de un fenómeno de reciclamiento de créditos por parte de deudores, que presionan la cartera de los euromercados que, a su vez, generan nuevos créditos.

Los euromercados de capitales generan una circulación monetaria tan importante que presionan a las tasas de inflación. De hecho, en EEUU, durante la década de los años setenta y a inicios de los años ochenta, la inflación sobrepasa el 20% anual. Los euromercados de capitales quieren salir de la trampa de las altas tasas de inflación con incrementos en las tasas de interés, pero esos incrementos significan aumentos de cuotas de la deuda externa, y, por tanto, del servicio de la deuda externa.

Este círculo vicioso se rompe en agosto de 1982, cuando México entra en cesación de pagos y se vislumbra en el horizonte la posibilidad de una crisis de la deuda que arrastre a los bancos que habían comprometido su portafolio en los euromercados de capitales. En efecto, si México hubiese decidido no pagar la deuda, los bancos norteamericanos, sobre todo aquellos que habían apostado a los euromercados de capitales y que habían entregado a esos euromercados importantes posiciones de su portafolio, habrían descubierto que no había colateral para el crédito y que tampoco había realizado provisiones. Por tanto, la FED tenía que, obligatoriamente, intervenir y cerrar esos bancos, liquidando las acreencias de sus accionistas y emitiendo dinero. Pero, al cerrarlos se habría provocado un corrimiento bancario de proporciones, afectando todo el sistema financiero americano, porque casi la totalidad de ese sistema financiero había apostado en los euromercados de capitales. El problema de la deuda se transformó, de pronto, en un problema de consecuencias políticas mundiales en las que estaba en juego, nada más y nada menos, la hegemonía y la estabilidad de los Estados Unidos de América.

Por ello, el gobierno norteamericano asumió, como una tarea de Estado, la resolución de la crisis de la deuda mexicana. Se trataba, en primera instancia, de que México reconozca la deuda, habida cuenta que era una deuda sin colateral, y, en segundo lugar, que México no convoque a otros países deudores para una solución conjunta. La resolución de la crisis de la deuda debía ser bilateral.

Cuando EEUU decide presionar políticamente a México y utiliza en esa presión al FMI y, al mismo tiempo, decide proteger a los euromercados de capitales con estas decisiones; los euromercados de capitales se transforman en un espacio financiero no *de jure* sino *de facto*; pero, como espacio reconocido políticamente, transforma al euromercado de capitales en finanza internacional, como un espacio propio y vinculado a la regulación capitalista.

La finanza especulativa internacional será el punto de convergencia de bancos, sociedades financieras y actores institucionales que empezarán a especular sobre la economía mundial y generarán una serie de instrumentos financieros, como los productos derivados, dentro de una lógica de especulación, riesgo y ganancias extraordinarias. Pero, habrán de crear una de las figuras más importantes del capitalismo contemporáneo y de la globalización financiera: las bancas de inversión. Si bien la banca de inversión es una creación tan antigua como la misma banca, el locus que ocupa en el espacio de la finanza corporativa internacional es clave porque concentra uno de los mecanismos más importantes de este espacio: las decisiones de arbitraje.

En efecto, la banca de inversión permite a los inversores tomar decisiones sobre sus opciones de portafolio a través de la calificación del riesgo y la rentabilidad. A mayor riesgo, mayor rentabilidad. Como *croupier* mundial, la banca de inversión aconseja sobre riesgo y rentabilidad y, al hacerlo, arbitra entre el inversionista y la inversión. Los instrumentos de inversión más negociados en los mercados de capitales son los bonos de la deuda soberana. Su sola denominación nos indica que el colateral ha sido aceptado por los países que emiten deuda a cambio de su soberanía. Para ejercer sus decisiones de arbitraje, la banca de inversión ha desarrollado el indicador de “riesgo-país” que mide los “fundamentales” de una economía determinada.

Esos “fundamentales”, en realidad, hacen referencia a la capacidad que tendrá ese país de cumplir con el pago de la deuda externa. La incidencia de los mercados mundiales de capitales es tan fuerte que, el índice riesgo país-desarrollado por las bancas de inversión y donde tenemos índices riesgo

país por cada banca de inversión existente- se ha convertido en indicador macroeconómico por el cual los países sacrifican sus opciones de desarrollo, crecimiento, empleo y producción en aras de las decisiones de los mercados financieros internacionales.

Es en este espacio, el de los mercados financieros internacionales, donde se generan las apuestas especulativas en contra de los tipos de cambio que luego producirán graves crisis monetarias-financieras; es en este espacio donde se generarán las ofertas hostiles de compra y el capital se irá centralizando, esta vez a escala planetaria; es en este espacio que la misma deuda se ha convertido en un mercado con altas rentabilidades. Es en este espacio donde se regula la producción de riqueza mundial y se administra la escasez. Es en este espacio donde se generan los mecanismos de transmisión de la crisis: de las regiones más ricas hacia las más pobres y, dentro de éstas, de las clases dominantes hacia el conjunto de la sociedad.

De esta manera, los euromercados de capitales dan origen a la finanza especulativa internacional, la cual es, al momento, el mecanismo más importante para la regulación de la acumulación de capital, mediante el sostenimiento de altos niveles de rentabilidad al capital en los países más ricos, mientras se distribuyen los costos de la crisis del capitalismo hacia los países más vulnerables. La deuda externa es el motor de esa nueva dinámica del capitalismo. Si por cualquier circunstancia, los países deudores pueden desarrollar mecanismos de oposición a la finanza especulativa internacional, estarían poniendo en riesgo la pervivencia misma del sistema.

Las decisiones de arbitraje generan incertidumbre tanto a las corporaciones transnacionales cuanto a los mismos países. El riesgo más inminente para una corporación es una oferta hostil de compra; mientras que para los países, el riesgo está en una mala calificación expresada en su riesgo país, lo que implica descenso de la inversión, y por tanto, menores niveles de empleo, de ingreso, y de oportunidades. Los inversionistas tienen una aversión al riesgo y son susceptibles de "comportamientos de rebaño". Siguen en manada las señales que los mercados generan e interpretan, así mismo, en manada esas señales.

En virtud de que el financiamiento al desarrollo ahora depende de los mercados financieros internacionales que están completamente desregulados, y que estos mercados han incorporado a sus lógicas de especulación incluso las monedas a través de múltiples instrumentos financieros, como los

productos derivados, los *stock options*, etc., las decisiones de los inversores de estos mercados tienen profundas consecuencias sobre las monedas nacionales y sobre indicadores claves como la inversión, las tasas de interés, y la inflación. Ahora, para atraer esa inversión es necesario ofrecer una alta rentabilidad expresada en altas tasas de interés, una baja inflación y un ambiente de “seguridad jurídica” para la inversión especulativa.

Este mercado financiero internacional presiona, entonces, por la liberalización de las balanzas de capitales, y se traslada de un mercado a otro generando a su paso graves desequilibrios en los países en los que invierte de manera especulativa. Son los “capitales golondrina”, que buscan altas rentabilidades en el cortísimo plazo y con el riesgo más bajo posible. Estos capitales golondrinas que al menor ruido levantan el vuelo, provocan fuertes distorsiones en las tasas de interés internas, en la inflación, en la inversión, en el empleo. Son capitales que absorben riqueza social y luego emigran hacia otras regiones. Regulan con sus movimientos los mercados mundiales y sus decisiones prevalecen sobre aquellas del sector real o sector productivo. Pueden sancionar decisiones nacionales que atenten a sus intereses, provocando crisis financieras que inmediatamente se trasladan al sector real y generan crisis productivas. Sus mercados están interconectados y funcionan en “tiempo real”. Son el origen de los mecanismos de transmisión de la crisis financiera. Son estos mercados financieros especulativos, desregulados y que presionan por la liberalización absoluta, los que actualmente regulan los mercados mundiales y con sus decisiones de regulación pueden regular al capitalismo como sistema.

Regresando a nuestra hipótesis inicial y a su previa fundamentación teórica podemos concluir que:

- El sistema capitalista presenta los fenómenos de sobreproducción y de subconsumo acompañados por crisis financieras y bursátiles. La sobreproducción está presente en los indicadores de capacidad instalada versus capacidad utilizada. No existe ninguna posibilidad de que el capitalismo llegue al pleno empleo de los recursos existentes, de hacerlo, entraría inmediatamente en crisis. En efecto, la presencia de procesos como *just in time*, propios del “toyotismo”, nos proponen una lectura del capitalismo en la cual la producción tiene que estar en función de la de-

manda existente y no al revés. Esto implica una contradicción con la denominada “ley de mercados” del pensamiento neoclásico vigente que hace funcional la demanda a la oferta. En realidad, el proceso que se evidencia es el contrario: solamente se produce aquello que se pueda vender, independientemente de la capacidad productiva existente. Si ello es así, existe un desempleo estructural que no podrá ser absorbido por el sistema. El recurso trabajo es, entonces, por definición excedentario y el desempleo estructural es la forma natural de los nuevos mecanismos de regulación de los mercados.

- En el supuesto de que el sistema pueda funcionar al cien por cien de su capacidad instalada, existiría un *stock* de mercancías no vendidas que se acumularían de manera incremental; a la larga, esta acumulación de mercancías no vendidas presionaría en la rentabilidad de las empresas hacia la baja, porque su cotización en bolsa está en función de las ventas y de los costos de producción. Mientras más altas son las ventas y más bajos son los costos de producción más rentables son las acciones. Para hacer más rentables las acciones, las empresas tienen que vender la producción existente a los precios más bajos. La producción está en función de las ventas, no al revés. Un atisbo de sobreproducción implica una penalización en los costos de las acciones. Una penalización puede conducir a conductas de rebaño de los mercados financieros. Si uno vende, todos venden. Las señales que se emiten desde las empresas son traducidas de manera inmediata en las percepciones de los mercados financieros que arbitran sobre ellas, así mismo, de manera inmediata. Esas decisiones de arbitraje, en realidad, señalan la frontera entre la rentabilidad y la producción, es decir, entre la forma-ganancia del valor y la formarriqueza. El capitalismo siempre regula en función de la forma ganancia.
- Las crisis financieras-monetarias desde la década de los años ochenta están vinculadas a los procesos de endeudamiento y a la conformación de un espacio de liberalidad absoluta: los mercados de la finanza corporativa internacional. Este espacio de la finanza corporativa internacional fue construido desde las necesidades de movilidad absoluta de los capitales financieros de los euromercados, los petrodólares y las inversiones especulativas de los *mutual fund* y los fondos de pensiones ingleses y

americanos. Esta movilidad implica la circulación y rotación de capital bancario sin ningún tipo de regulación y monitoreo por parte de ninguna autoridad monetaria mundial. Al no existir regulaciones, la rotación del capital bancario tiende al infinito y genera una expansión del crédito mundial que presiona sobre la inflación y las tasas de interés.

- Al crear este espacio de liberalidad absoluta, convergen hacia ese espacio actores financieros especulativos, como los fondos de pensiones, los propios bancos internacionales, los Estados en busca de crédito fácil y las corporaciones. En este espacio, las corporaciones pueden colocar su *cash flow* (flujo de caja) en inversiones especulativas sobre monedas, títulos soberanos de la deuda, acciones de otras empresas, bonos del tesoro norteamericano, etc. Los rendimientos de estas inversiones especulativas se convierten en rendimientos tan importantes como los de las ventas de su producción. La corporación se convierte en actor financiero y juega especulativamente, tanto en el sector real (producción) cuanto en el sector financiero. Aquellas empresas que pueden levantar recursos por sus posiciones dominantes en el mercado, pueden consolidar sus posiciones de monopolio a través de los mecanismos conocidos como “ofertas hostiles de compra” en contra de sus principales competidoras. Finalmente, el mercado se centraliza en dos o tres mega monopolios que imponen condiciones colusorias al mercado. Las corporaciones amenazadas tienen que buscar socios estratégicos para evitar estas ofertas hostiles de compra, a través de, a su vez, acuerdos colusorios de mercado. Finalmente, todos los mercados terminan controlados por grandes monopolios mundiales. El libre mercado no existe, y los monopolios regulan la producción y los precios. Naturalmente: la forma-valor y la forma-riqueza. Gracias a los monopolios, los mercados producen de manera controlada.
- Cuando los mercados no responden a las señales de la centralización por un exceso de control de los monopolios, que se expresa por un subconsumo creciente y sostenido en el tiempo, o también porque la competencia entre varios monopolios conduce a excesos de creación de riqueza, se presentan las crisis financieras. Estas crisis se manifiestan como descensos en la forma-valor de las acciones en los mercados bursátiles e, inmediatamente, se trasladan a los precios de las monedas. Como exis-

te especulación sobre las monedas, habida cuenta que todas ellas están en un régimen de flotación libre, aquellos poseedores de un portafolio de monedas de determinado país, optan por vender su portafolio para no perder su valor de compra. Esto genera señales al resto de poseedores de la misma moneda que cambian su portafolio por otros activos más seguros, pero menos rentables. Estas señales son aprovechadas por especuladores que presionan a la baja de esas monedas para comprarlas a su valor más bajo. El problema es que estas decisiones implican, para el país que las sufre, una fuerte devaluación que altera la balanza de pagos y mecanismos de defensa de la forma-ganancia por parte de los empresarios, quienes buscan compensar la baja del valor de la moneda con inflación interna. Como resultado, el gobierno de ese país se verá obligado a sostener su moneda con sus reservas internacionales. El mecanismo cesa cuando los especuladores comprueban que el gobierno ha agotado sus reservas en divisas. El país en cuestión termina el ataque especulativo con altas tasas de inflación, con devaluación, con quiebras en su sector productivo, con desempleo, con déficit fiscal y sin reservas monetarias. La inflación se detiene con medidas de ajuste, es decir, disminuyendo la capacidad de consumo de la población, y con el país golpeando las puertas del FMI para un crédito de emergencia. Así, el FMI actúa con la lógica de “prestamista de última instancia” que garantiza, en definitiva, a los especuladores que saben que siempre que ataquen a un país, éste al final contará con el respaldo del FMI.

- Para entender el espacio de la finanza corporativa internacional es necesario comprender el fenómeno de la deuda externa ya que es a partir del endeudamiento externo que se estructura este espacio especulativo internacional. Ahora bien, el endeudamiento externo también expresa una transición en el financiamiento al desarrollo: desde el ahorro interno como un recurso que estaba en función de la política monetaria, al ahorro externo como una privatización del financiamiento al desarrollo. Ello se evidencia en la transición conceptual del keynesianismo como mecanismo regulador de un nuevo contrato social (*New Deal*), concomitante a una nueva forma de Estado, el *Welfare State* (Estado de bienestar), al neoliberalismo como ideología legitimadora de los mercados financieros y de la transición hacia el Estado mínimo.

- Si mi hipótesis es válida, entonces, la deuda externa cobra una nueva dimensión y se convierte en el locus político por excelencia para resistir a la globalización financiera. Si se quiere atenuar, de alguna manera, los costos que implica esta nueva financiación de la producción a nivel mundial, expresada en una nueva división del trabajo y en el hecho de que las bancas de inversión en realidad no arbitran con papeles bursátiles sino con vastas regiones de la humanidad, entonces, es necesario comprender que la lucha en contra de estos nuevos procesos debe partir de una reconceptualización del problema del endeudamiento externo, considerándolo básicamente como un hecho político que sirve de base para la regulación de los mercados en el capitalismo tardío. Hay que asumir a la deuda externa como fenómeno político y global. Por tanto, las resistencias a la globalización financiera deben ser, asimismo, políticas y globales.

### Bibliografía

- Foucault, Michel (1981) *Las palabras y las cosas*. México: Siglo XXI Ed.
- Keynes, J. M. (1992) *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica
- Mandel, Ernest (1979) *El capitalismo tardío*. México: Ed. ERA.
- Marx, Karl (1973) *El Capital. Crítica de la Economía Política. T. I y T. III*. México: Ed. Ciencias del Hombre.
- Ricardo, David (1973) *Principios de Economía Política y tributación*. Madrid: Ed. Ayuso

# Post Bretton Woods: los problemas de la economía global, y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana

Oscar Ugarteche\*  
Alberto Acosta\*

“La clase de los comerciantes es verdaderamente muy loca y muy sórdida, pues tratan todas las cosas con mucha sordidez y por móviles aún más sórdidos, y mienten en todas partes, perjuran, roban, defraudan, engañan, y a pesar de ello se consideran los primeros en todo, especialmente porque llevan los dedos aprisionados con oro”.

Erasmus de Rotterdam, *Elogio de la locura*

## Introducción

El retorno al uso de bonos como instrumentos de financiamiento soberano obliga a recordar la historia, entre los inicios de las repúblicas latinoamericanas, a principio del siglo XIX y los años de la década de 1920. En todo ese período, el bono fue el instrumento de crédito más utilizado. (Eichengreen, 1996)

Cuando los países cesaban pagos, podían ser sujetos de amenazas o de agresiones militares como Venezuela en 1902 o Nicaragua en 1909, como una forma de ejercitar una cobranza coactiva. Por un acuerdo firmado en Montevideo en 1933, se pactó que la intervención militar para ejercer las cobranzas coactivas no se harían en lo sucesivo. Se hizo en prevención a la voluntad de Bélgica de cobrarle a Alemania dinero ante la cesación de pagos formalizada por Hitler en junio de 1933. Fue una manera de evitar un conflicto. Hubo casos en que se intervino a la administración fiscal y de aduanas como en Nicaragua en 1911 porque se consideraba que no había gente honorable que pudiera llevar estos cargos. Así se aseguraba el cobro.

Este tipo de intervención se dio, por última vez, en Nicaragua y culminó en 1936.<sup>1</sup>

Por lo demás, a lo largo de la historia de la deuda, las sucesivas moratorias han constituido una suerte de telón de fondo de las relaciones de casi todos los países subdesarrollados con el mercado financiero internacional (Eichengreen and Lindert, 1989). Nótese que a la moratoria también han recurrido muchos países industrializados en algún momento de su historia. En esta lista habría que incluir a varios estados del sur de los propios EEUU (CFB, 1874, 1905, 1910, 1923, 1928, 1930).

“Los incumplimientos por gobiernos extranjeros de su deuda externa son tan numerosos y, ciertamente, tan cercanos a ser universales que es fácil tratar sobre ellos nombrando a aquellos que no han incurrido en incumplimiento, que aquellos que lo han hecho. Además de aquellos países que incurrieron técnicamente en incumplimiento, existen algunos otros que pidieron prestado en el exterior en su propia moneda y permitieron que esa moneda se depreciara hasta menos de la mitad de su valor nominal y en algunos casos a una fracción infinitesimal. Entre los países que actuaron así cabe citar a Bélgica, Francia, Italia y Alemania....” (Keynes, 1924).

A partir de Bretton Woods en 1944, y específicamente desde la década de los años 1950, el Fondo Monetario Internacional –FMI- fue quien cumplió el papel de estabilizador de la economía global cuando los tipos de cambio se fijaron a 35 USD la onza de oro con la finalidad de que no se repitiera la historia de 1929-1933. El régimen de paridad fija terminó después del Acuerdo Smithsonian en agosto de 1971, cuando se habían ya creado Derechos Especiales de Giro (DEG) a 0.88 gramos de oro por USD en 1969 e introducido al sistema internacional para crear liquidez. Es decir, se introdujo liquidez mediante un DEG por un USD. Sólo pocos años después, en 1973, Bretton Woods colapsó, según el FMI, cuando se introdujo el sistema de flotación libre de monedas, mientras la banca comercial inició su apertura agresiva de préstamos a los gobiernos, requiriendo para ello, menos DEG.<sup>2</sup>

1 Sobre estos capítulos de la historia de la deuda se puede consultar en Hood (1978), Vega (1987), Biggs (1987), así como en los textos de Ugarteche (1986), Vitale (1987), Marichal (1988), Acosta (1994), Estay (1997).

2 <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>.

El nuevo papel del FMI fue como agente de los acreedores dentro del Estado deudor, observando, recomendando y condicionando la política económica. Cumplió un ciclo entre 1977 y 2001 cuando esa función fracasó en Argentina en diciembre del 2001, (Felix, 2001) luego de una criticada presencia en Asia a fines de los años 90 cuando los IFI debatieron la naturaleza de la crisis que enfrentaban y erraron (Ding, Domac y Ferri, 1998; Ghosh y Gosh, 1999)). Fue estruendoso su fracaso en Argentina y se manifestó con su retiro el 14 de diciembre de 2001, una semana antes de la suspensión de pagos. La credibilidad del FMI se puso en el tapete con la crisis asiática, señaló Stiglitz (1999, 2002), entre otros; pero se terminó de desgastar en Argentina. (Mussa, 2001)

Hoy se observa el agotamiento de la institucionalidad de Bretton Woods, (Felix, 1999) la pérdida de vigencia de las políticas por la insuficiencia de los resultados, –no hay evidencia de crecimiento en el ingreso per cápita entre 1980 y 2003 para ningún país de la región, excepto Chile y Costa Rica–. Ni Sachs que en su momento era un defensor de los programas de ajuste y reducción de deuda del BM lo hace ahora (Sachs, 1989). Al no poder mostrar crecimiento económico y, de otro lado, evidenciar que no garantizan ni un manejo sólido de las políticas económicas, ni la deuda, como se vio en Argentina, ¿qué fin tienen estas políticas? ¿de qué sirve la institución? La creciente pérdida de gobernabilidad resultante de la aplicación de las políticas del FMI y del Banco Mundial –BM- es una preocupación para todos los gobiernos de la región y para el sistema internacional.

En parte, estos temas tienen que ver con la deuda externa y las condiciones de manejo económico, liderado por las exportaciones dentro de una economía global que no tiene crecimiento importante de forma estable y cuyas perspectivas son desalentadoras. Al mismo tiempo, el deudor más grande, los EE.UU., es hoy la economía más grande del mundo debiéndole incluso a diversas economías consideradas todavía como subdesarrolladas. Por todas esas razones se propone un cambio en la arquitectura financiera internacional, con un nuevo espacio de negociación de la deuda externa, nuevas reglas de juego globales y con nuevas instituciones (Eichengreen, 1994).

La arquitectura financiera internacional diseñada durante la Segunda Guerra Mundial, para acomodar al país victorioso en su nuevo papel de líder hegemónico, hoy está caduca. No hay hegemonía y la economía mayor del mundo tiene una moneda feble, de 35 dólares la onza de oro en 1971

pasó a 460 dólares en el 2005 y de 1DEG=1 USD en 1969 a 1DEG=1.4659 USD<sup>3</sup> EN ELK 2005, y tiene en el 2005 los mayores pasivos internacionales. Es más, los países pobres financian al país rico que no puede mantener su tipo de cambio al sostener déficit gemelos entre 5% y 7% del PIB en el presupuesto y en la balanza de pagos por periodos muy prolongados. Los Estados Unidos hoy es el deudor soberano mayor y le debe sobre todo a los países asiáticos, en particular a Japón, China, Corea, etc. Pero en general a todos los tenedores de bonos del Tesoro de Estados Unidos que son las economías superavitarias del resto del mundo.

Siendo el dólar estadounidense, todavía, la moneda de reserva, los excedentes y las reservas internacionales de todo el mundo, incluyendo las de las economías subdesarrolladas, financian el déficit de los EE.UU. No obstante, la moneda de reserva continúa siendo el dólar estadounidense, el código financiero internacionalmente reconocido sigue siendo el del Estado de Nueva York, y las cortes para la resolución de litigios internacionales financieros continúan siendo las de la ciudad de Nueva York, presentándose el absurdo de que en la eventualidad de dificultades de pago, el deudor utilizaría su propia jurisprudencia para la resolución del litigio. Hay más créditos entre economías subdesarrolladas, a partir de la década de los años 90, y los flujos internacionales son, en los últimos veinticinco años negativos para América Latina con la excepción del período 1991-1997. El sistema internacional ha sido trastocado y los flujos no son Norte-Sur sino Sur-Sur y Sur-No rre, en términos netos, pero ni la jurisprudencia ni las instituciones reflejan esto. Los ingresos globales per cápita se han concentrado aún más en los últimos veinticinco años en el mundo y dentro de cada país (Galbraith, 2001).

La evidencia de corrupción en los gobiernos de los países en desarrollo, acompañado de la corrupción empresarial apreciada en Wall Street, junto con el contrasentido de la falta de auditorías a los créditos internacionales, llama a la necesidad de que se revisen todos los créditos internacionales antes de entrar a una renegociación, tal y como se haría en una empresa. Todos estos elementos componen el diagnóstico para la creación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana (TIADS). Existen las propuestas de Jürgen Kaiser en el Fair and Transparent Arbitration Process

3 [http://www.imf.org/external/np/fin/rates/rms\\_sdrv.cfm](http://www.imf.org/external/np/fin/rates/rms_sdrv.cfm)

(2002), la del uso de la ley de quiebras municipales de Kunnibert Raffer<sup>4</sup> de 1990, la de Schroeder y Berensmann (International Debt Facility) (2005 y la de Anne O. Krueger del FMI (2002) entre las más destacadas. El Tribunal que se propone aquí es una iniciativa nacida de la experiencia histórica de la deuda externa de América Latina.

Se ha generado una numerosa y densa bibliografía sobre el debate de si los países deben tener o no tener un tribunal de insolvencia. Este es un debate esencialmente norteamericano con algunos países europeos interviniendo. Se comprende la discusión desde la noción de que los países quiebran porque son vistos como empresas y, por lo tanto, merecen un tribunal de insolvencia.

Los autores proponemos que los países no quiebran y que los ceses de pagos son una parte regular de los ciclos económicos largos.<sup>5</sup> Es decir, que cuando la economía mundial atraviesa crisis paradigmáticas, normalmente, muchos países cesan los pagos. Una vez recuperada la economía mundial, los países retornan a la normalidad. Por lo tanto, lo que es preciso es un mecanismo para distinguir cuales son los componentes que motivan la cesación de pagos.

Visto que ni el FMI ni el Banco Mundial garantizan estabilidad en la marcha económica, ni a los acreedores ni al deudor, como se observa en el texto de Michael Mussa (2002) para el caso argentino, estos organismos deberían ser sujetos a una supervisión internacional y a un monitoreo por la sociedad civil. Estas entidades estarían obligadas a presentar informes a una comisión establecida en Naciones Unidas, que a su vez presentará un informe anual ante la Asamblea General, para su aprobación por los países miembros. Esto evitará que, como en el caso argentino, “se laven las manos” y que no se castigue a los responsables. Actualmente, se castiga internamente a los ministros de economía y a los presidentes<sup>6</sup>, pero no a los que sustentan el poder real en la determinación de la política económica a través de la condicionalidad cruzada. La democratización de la globalización exige que se le pi-

4 En la bibliografía se incluyen varios de los aportes de Kunnibert Raffer; esta propuesta fue recogida también por Jubilee y New Economics Foundation (2002).

5 En la bibliografía se presentan varios aportes de los autores de este texto, sea que hayan sido publicados en forma individual o colectiva.

6 En realidad, el castigo es para los pueblos de los países que tienen que cargar con el peso de las políticas económicas y de los arreglos de la deuda externa.

dan cuentas a las instituciones financieras internacionales. Los autores apoyan la tesis de Walden Bello y Julie de los Reyes para descentralizar el FMI y regionalizarlo, regresándolo a su función básica de financiar de urgencia, los déficit de balanza de pagos creados externamente a la economía nacional. Debe dejar de servir como brazo de la política exterior de un solo país y, más aún, dejar de ser in-imputable. La pérdida de credibilidad del FMI puede ser el inicio para un cambio radical en su forma de funcionamiento.

Finalmente, se insiste en la necesidad de crear un Código Financiero Internacional, para que el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana opere a cabalidad, porque los países no quiebran dado que no pueden ser intervenidos directamente, los activos no pueden ser rematados, la gerencia no puede ser cambiada y no pueden ser liquidados. Es decir, un Estado no es una empresa en marcha, sino otra cosa; un ente soberano cuyo propósito es perpetuarse, y por eso no puede quebrar aunque cese pagos y tenga dificultades de balanza de pagos o presupuestales.

Se propone que cuando los gobiernos cesan los pagos, todos los acreedores deben suspender los cobros por igual (los *standstill*) para someterse a un tratamiento simétrico ante el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana. Este deberá, además, reconocer qué créditos son legítimos y cuales no, porque en la historia hay evidencia de muchos créditos corruptos que continúan siendo pagados a pesar de que los recursos del crédito, incluso, nunca ingresaron a la economía nacional o fueron a las arcas de un gobernante, dictador o no.

Los autores proponen que se constituya un Código Financiero Internacional que siga el mismo mecanismo establecido para constituir un código de comercio internacional; a través de una comisión de Naciones Unidas para este fin. El portal para la solicitud proponemos que sea en UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), en una oficina especial dentro del programa donde se encuentra el sistema de registro y control de deuda (TIADS) que opera ya en 65 países. Este puede ser el portal para la entrega de la solicitud, sea de algún acreedor o del deudor, para suspender los cobros y tener la protección contra los embargos, usando los elementos que propone Raffer, del Capítulo 9 de la ley de quiebras de los Estados Unidos.

Finalmente, proponen que debe buscarse la creación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana con un proceso análogo al del

Tribunal Penal Internacional, que en el futuro prevenga la repetición de los problemas que ahora vemos en este campo. Estos son los temas del Tribunal aquí presentado.

### Elementos de la discusión para un tribunal de arbitraje

Fue un error de diagnóstico pensar que la depresión latinoamericana de los años 80 fue resultado de la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones y no de la crisis mundial en curso y de la reestructuración productiva en el G7<sup>7</sup>, mientras transcurría un cambio de paradigma productivo, de uno basado en el petróleo a uno basado en el conocimiento. En el momento en que se habló de la “nueva economía”, a mediados de la década de los años 90, era tarde para remediar el “error” de diagnóstico; el que, por lo demás, resultaba funcional al esquema de acumulación del capital transnacional.

#### *El mercado perfecto versus el mercado imperfecto: Los países quiebran versus los países no quiebran*

A lo largo de la historia financiera internacional, se puede observar que los países deudores repetidamente toman créditos, tienen un auge, declinan, cesan los pagos y la vida continúa (Suter, 1994). Los casos de las cesaciones de pagos más frecuentes son en las etapas en que las economías de los países líderes sufren una recesión. Así, por ejemplo, cuando la bolsa de Londres sufrió un desplome en octubre de 1825, se llevó consigo a los precios de las materias primas y acto seguido, las nacientes repúblicas sudamericanas y México suspendieron pagos por un periodo de, aproximadamente, treinta años. Durante la década de los años 70 del siglo XIX, igualmente, un desplome de la bolsa de Londres llevó consigo los precios de las materias primas y los países cesaron pagos, casi sin excepción, por un periodo de treinta años, igualmente. En el periodo de los años 30 del siglo XX, se repitió la misma historia por la misma causa (Ugarteche, 1986; Vitale 1986; Mari-

7 EE.UU, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Canadá forman el Grupo de los 7 o el G7, más Rusia forman el G8.

chal, 1988; Acosta, 1994; Estay, 1997). Los impagos se resolvieron veinte años más tarde, a fines de la década de los años 40 y, nuevamente, el problema resurgió en 1982.<sup>8</sup> Esta vez no hubo desplome de bolsas, pero sí del precio de las materias primas y alza brusca de las tasas de interés.

La explicación está en la inestabilidad de la economía internacional que es cíclica y que pasa por alzas y bajas; una situación inherente al capitalismo, por lo demás. Los cambios tecnológicos casi siempre han acompañado las soluciones para la recuperación de la economía mundial. La situación internacional eleva el riesgo país de las economías empobrecidas y aumenta la prima de riesgo sobre la tasa básica, resultando así en un alza de las tasas de interés efectivas para los deudores.

La creación del FMI, en 1944, tuvo como objeto financiar las bajas de los precios de los productos de exportación cuando existiera una desaceleración de la economía internacional, como una forma de brindarle estabilidad al sistema financiero internacional. La lógica fue, que las caídas en los precios de las materias primas y la desaceleración de la economía internacional podían llevar a competencias devaluatorias, y para superar este riesgo se estableció un sistema orientado a brindar recursos a las economías que atravesaban estas dificultades. Esta es la historia de lo que ahora se llama *crisis lending*.

- ¿Por qué no quiebran los países (a pesar de que cesan pagos)?

Una quiebra coloca al deudor, en el extremo, en situación de liquidación total. Los créditos son otorgados a empresas o personas con garantías, de manera que en la eventualidad de no tener capacidad de pago sea por razones de mala administración, por razones externas a la empresa, o sencillamente por pérdida de competitividad, ante el cese de pagos, los acreedores están en su legítimo derecho de entablar un juicio de ejecución de garantías.

Esto significa que las acciones pasan a manos de los acreedores, los activos totales pasan a manos de los acreedores y los acreedores son los nuevos dueños de la empresa y la pueden administrar, vender o sencillamente liquidar si realmente no es competitiva.

<sup>8</sup> A más de los textos de Ugarteche, Marichal, Acosta y Estay, para abordar los orígenes de esta crisis se puede consultar en Acosta T. (2002).

Este no es jamás el caso de un Estado. El Estado tiene como finalidad existir y perpetuarse. Una quiebra puede ser reconocida por los acreedores y frente al impago por un periodo y sin perspectivas de que vaya a llegar a producirse, los acreedores pueden entablar las acciones judiciales pertinentes. Si es una empresa en marcha, los acreedores pueden cambiar la gerencia por un equipo nombrado por ellos, mientras se hace el trámite de la reorganización de las deudas como un modo de que la empresa no pierda más dinero. Esto no se puede hacer con un país soberano a pesar de las interferencias de los organismos internacionales.

La jurisprudencia, donde los acreedores entablan la cobranza coactiva primero y la ejecución de garantías después, corresponde a un territorio donde se encuentra la actividad económica. La jurisdicción de los casos puede llevarse a cabo porque están en el mismo espacio y la ley debe de cumplirse dentro de ese espacio. Es decir, si General Motors tuviera una oficina en el país A y quiebra, la jurisprudencia que se aplica a su quiebra corresponde al país A. No corresponde a la jurisprudencia de la casa matriz porque no habría manera de hacer cumplir dicha ley. Internacionalmente, esto no existe y no es posible.

Cuando se aplica la ley, quien la hace aplicar es la corte y quien actúa en el impago es la policía, que interviene y acompaña a los acreedores a la posesión física del local. Es decir, el agente de la ley en el territorio acompaña al acreedor en la ejecución de las garantías. Internacionalmente, esto no existe. Desde 1933, como se anotó al inicio, no se puede ejercer violencia militar para asegurar el pago de una deuda soberana.

A partir de los años cincuenta, el Fondo Monetario Internacional quedó delegado de servir de cobrador, ejecutor coactivo y con el poder de presionar a los gobiernos deudores para forzar el pago de las deudas transadas. Es, pues, quien cumple el papel de agente de los acreedores dentro del Estado, observando, recomendando y condicionando el mejor modo en que se recauda y se efectúa el gasto fiscal para que estén disponibles los pagos. Esa es su función para con los acreedores dentro de los gobiernos deudores. Es quien organiza a los acreedores y da el visto bueno para que una renegociación de la deuda sea posible o para que la emisión de una nueva deuda sea reconocida internacionalmente.

En esta calidad de cobrador, el FMI y su organización hermana, el Banco Mundial, se han colocado siempre afuera del sistema de renegociaciones.

Es decir, ellos cobran por terceros, pero ellos mismos no hacen renegociaciones de sus posiciones en los países. Ellos han asumido la posición de juez, asesor, consultor y ejecutor a la vez. En sus procedimientos la falta de transparencia y democracia está a la orden del día. Una situación inimaginable en los países industrializados, en donde se precian de sus instancias jurídicas. Además, entre el derecho del acreedor a recibir los pagos y el derecho del deudor a no ser forzado a cumplir un contrato que le conduce a una situación inhumana, en cualquier país con un mínimo Estado de Derecho existe el principio de la protección del deudor para impedir que el servicio de la deuda afecte su dignidad humana. Esta protección no está presente en el campo del endeudamiento externo.

- Los beneficiarios libres y la inclusión de todas las categorías de acreedores

Desde el punto de vista de los países deudores existen dos tipos de beneficiarios libres (*free riders*) en los acuerdos de pagos. Primero, cuando se cesan pagos y se congelan todos los pagos durante el periodo de negociaciones; se supone que todos los acreedores privados entran al proceso de negociación y que todos son, por lo tanto, parte de la solución, sea en términos de castigos parciales, recalendarizaciones homogéneas o ambas. El que calla, se beneficia de las reducciones de saldo o de cuotas efectuadas por todos los demás y se le puede pagar el íntegro al momento de presentarse, luego de haberse firmado el acuerdo final. Es un beneficiario por no haber declarado sus acreencias junto con el resto<sup>9</sup>.

El segundo caso es el de los organismos financieros internacionales que no refinancian ni reprograman sus deudas. Estos últimos se benefician de los alivios otorgados por el sector privado y por los gobiernos miembros del G7, porque sin reducir saldos ni cuotas pueden cobrarle mejor a un deudor que ha sido aliviado de una parte de su carga. La lógica es que pueden poner condiciones más severas para los préstamos nue-

9 En el Perú, el caso internacionalmente conocido es el de Elliot Fund. Un fondo *buivre* que compró pagarés de la deuda peruana al Swiss Bank luego que este banco hubiera completado las operaciones de recompra para el gobierno del Perú. Habiendo pagado 50% del valor nominal (10 millones de dólares) del principal (20 millones de dólares), se esperó al final de la aplicación del Plan Brady

vos que les permitirán pagar las deudas atrasadas. Es decir, es una rienda corta sobre el deudor.

El sistema internacional tiene dos espacios de resolución de conflictos financieros, uno es el Club de París para la deuda oficial. Otro es el Club de Londres, para la deuda bancaria. Actualmente, no existen espacios para la resolución de los problemas con tenedores de bonos porque tanto el *Council of Foreign Bondholders* de Estados Unidos como el *Foreign Bondholders Protective Council* de Gran Bretaña, fueron desactivados al dejarse de utilizar los bonos soberanos en los años 40 del siglo XX. Tampoco existe espacio ni mecanismos para la resolución de conflictos de pagos con los organismos multilaterales de crédito.

En abstracto, el problema de los beneficiarios libres para los gobiernos deudores son tanto los acreedores privados que se aprovechan de soluciones colegiadas, como los organismos financieros internacionales, que se benefician de los alivios introducidos por los acreedores privados y por los gobiernos del G7. Krueger (2002) sostiene que dado el papel especial cumplido por el FMI y los organismos financieros internacionales en la provisión de créditos en períodos críticos, su *status* como acreedores preferenciales ha sido mantenido y reconocido por la comunidad internacional.

Evidentemente, esto debe referirse al periodo previo a 1998, cuando el FMI aún pensaba que los países no quebraban y tenía paquetes de rescate. Como se vio en el caso ruso en 1998 y argentino en 2002, esto ya no se da. Las instituciones financieras internacionales son tanto más problema como beneficiarios libres cuanto mayor es su participación en la deuda total de un gobierno.

- El riesgo moral, el prestamista de última instancia y los rescates financieros

El riesgo moral aparece cuando en una situación de cesación de pagos, un acreedor le presta dinero al gobierno deudor para cumplir con sus obliga-

---

para enjuiciar al gobierno peruano por el íntegro del valor nominal (20 millones) de los pagarés más intereses y moras (37 millones de dólares) a un costo para el país de 57 millones de dólares mediante un embargo en las cuentas del Banco de la Nación en el exterior, que duró casi noventa días entre julio y octubre del año 2000.

ciones devengadas y existe la posibilidad de que no se cobre ese crédito. Esto deja a los acreedores iniciales y al deudor con la seguridad que alguien pagará sus cuentas y por tanto evita que los acreedores sean más cuidadosos en sus préstamos y a los gobiernos deudores a ser más prudentes en sus políticas de endeudamiento. La posibilidad de una quiebra, disciplina tanto al deudor como al acreedor.<sup>10</sup>

La cuestión de si un país quiebra o no, pasa por la pregunta de si un país es sujeto de rescate financiero o no. En este punto hay dos maneras de efectuar un rescate financiero: primero es reduciendo la carga de la deuda para hacerla sostenible para la balanza de pagos y los ingresos fiscales; y la segunda, es incrementando con créditos nuevos las deudas de los países, haciéndolas de ese modo más impagables en el corto plazo. Atienza (2002:60) propone que los acreedores prefieren prestar dinero fresco, más que reducir saldos porque siempre piensan que puede haber la posibilidad de un súbito e inesperado cambio de circunstancia positiva para el deudor – el ejemplo es el hallazgo de un campo de petróleo (Krugman, 1988).

Si la respuesta es que el país quiebra, no cabe el rescate financiero, como en el ejemplo de Rusia, en junio de 1998. Si la respuesta es que el país no quiebra, entonces entran en operación los rescates financieros. La noción del prestamista de última instancia funciona dentro del esquema de que los países no quiebran y deben ser rescatados. Este es el modelo keynesiano del FMI y que, en parte, fue tomado en consideración entre 1944 y junio de 1998. La postura de que los países sí quiebran se repitió con Argentina a partir de la crisis de 2001, cuando no sólo no fue rescatado de la cesación de pagos sino que, además, Rudiger Dornbusch propuso sustituir a los administradores de la economía argentina por un grupo de expertos norteamericanos, siguiendo el principio del cambio de gerencia en una empresa. Aquí se propone que los países no quiebran aunque cesan pagos y que, por lo tanto, es necesario encontrar un nuevo mecanismo de resolución de conflictos para tratarlos.

---

10 Adam Smith en 1776, en su libro clásico, quien dijo que “cuando un Estado se ve en la necesidad de declararse en quiebra, lo mismo que cuando un individuo se ve en tal necesidad, entonces una quiebra limpia, abierta y confesada es la medida que a la vez menos deshonra al deudor y menos perjudica al acreedor”.

El tema de los rescates financieros tiene tres aristas:

- Quién pone el dinero.
- Adónde va a parar el dinero.
- Cuánto dinero ponen los rescatistas, si es del caso.

El debate es entonces, de qué tamaño tiene que ser el prestamista internacional de última instancia. Al modo de Keynes en 1934 ¿debe ser un fondo reembolsable con fondos limitados?, preguntan Olivier Jeanne y Charles Wyplosz. Para analizar esto, Jeanne y Wyplosz (2001) han creado un modelo donde hay dos crisis: una bancaria y una cambiaria, y le han introducido un pánico. De esta forma pueden calcular el tamaño de los fondos requeridos para una salvaguardia internacional con relación al PIB.

Un retiro masivo de depósitos bancarios, como en Argentina, lleva a una devaluación sustantiva lo que dificulta los pagos de la deuda porque los tributos son en moneda nacional y los pagos son en divisas. Esa es la cadena entre el pánico y el problema de la deuda externa. La discusión se centra en si el dinero del rescate entra al mercado financiero, o no, y cómo lo hace. Si entra al mercado financiero abiertamente, los recursos requeridos son ilimitados hasta que se calme el pánico. Si ingresa a los bancos para cerrar la brecha de liquidez entre sus activos de corto plazo en moneda extranjera y sus pasivos de corto plazo en moneda extranjera, entonces los recursos requeridos son mucho más limitados.

El segundo asunto, al parecer de los autores mencionados, llevaría a la creación de un Fondo Bancario Internacional que trabajaría muy estrechamente con los bancos nacionales y tendría que, además, ser un regulador del sistema bancario nacional con capacidad de supervisión, sustituyendo a las superintendencias nacionales. Para garantizar el funcionamiento relativamente autónomo de las políticas monetarias de los países empobrecidos, se debería dar paso inmediatamente a la emisión de nuevos Derechos Especiales de Giro (DEG), con el fin de establecer un fondo especializado en esta tarea; este fondo también podría ser alimentado con los recursos que genere el impuesto Tobin, por ejemplo.

¿Qué fue lo que se rescató en Asia?<sup>11</sup> La respuesta yace en el retorno de

---

11 Jeanne y Wyplosz presentan la tipificación del problema de pagos de cuatro casos asiáticos en la última parte de la década del 90: Indonesia, Corea, Malasia y Tailandia. Los cuatro recibieron altos

la estabilidad del sistema financiero nacional en cada caso, no obstante la caída del PIB. Sirve para que la banca tenga liquidez para continuar prestando y retornar la confianza de los agentes en el sistema financiero. Este es el primer paso del efecto del rescate. El segundo es que se pone a disposición del Banco Central divisas que estabilizan el tipo de cambio y, en tercer lugar, permite pagar deuda externa de corto plazo y convertirla en deuda de largo plazo a otro acreedor. Es decir, se genera una sustitución de acreedores y un cambio de plazo.

Los beneficiarios fueron los bancos comerciales nacionales que tuvieron programas de salvatajes a través de garantías otorgadas a lo ancho, a través de todo el sistema bancario para todos los depositantes en el momento de la crisis. Estos recibieron liquidez, lo que les permitió seguir operando a pesar de haberse sobre extendido en créditos financiados desde el exterior y contratados en moneda nacional y, en segundo lugar, por haber tomado prestado dinero de corto plazo para prestar en plazos mayores. Es decir, los banqueros de estos países asiáticos pudieron prestar mal pero no perder porque fueron salvados por los paquetes de emergencia. Este largo caso, entonces, ejemplifica como el riesgo moral está presente en estos paquetes de rescate. Los paquetes dan la certeza de que los bancos nunca quiebran y que serán rescatados siempre, aunque sean ineficientes.

Lo interesante es que esta discusión evade el tema de las exportaciones, los flujos externos de capital y las tasas de interés internacionales. Es decir, la crisis detona desde adentro de la economía y no desde afuera de ella. La simultaneidad de las crisis nacionales, sin embargo, llama la atención a elementos sistémicos que están fuera del control de la economía nacional, tanto en los cuatro casos asiáticos como en el brasileño, ruso, y argentino, todos dentro de un espacio de cinco años: 1997 a 2001. Si algún elemento en común tiene la crisis tanto de Brasil como de Argentina es que resistieron el

---

flujos de capital de corto plazo en el período inmediato anterior a la crisis, en especial destinado para los sistemas bancarios nacionales. El problema inicial, como lo plantean los autores citados es que hubo desajustes de moneda y plazos, de forma tal que los activos bancarios no reflejaban exactamente los pasivos internacionales de corto plazo. Fueron frecuentes los préstamos de largo plazo hipotecarios a los clientes de los bancos, financiados con créditos externos de corto plazo. Más aún, cuando la tasa de interés japonesa era de 0% en yenes, en Indonesia y en Corea del Sur, la deuda de corto plazo era el doble de las reservas internacional netas existentes en el Banco Central, y en Tailandia era ligeramente mayor. Únicamente en Malasia era manejable la deuda de corto plazo en la crisis de 1997. El tamaño del financiamiento de emergencia a estos países bajo el auspicio del FMI, con la excepción de Malasia, fue igual a la brecha de liquidez internacional.

tipo de cambio fijo por un periodo muy largo, luego de un remezón en los mercados de capitales internacionales por la crisis asiática, en que se contrajeron y tornaron negativos los flujos de créditos de corto plazo y se revirtieron los flujos de largo plazo, además de caer los precios de las materias primas y de aumentar el costo del dinero para dichas economías, al incrementarse el riesgo país por las razones descritas.

El tema de los rescates financieros en sus tres aristas tiene las siguientes soluciones actuales:

- ¿Quién pone el dinero? Los Tesoros del G7 a través del FMI.
- ¿A dónde va a parar el dinero? A los bancos comerciales de los países que han sufrido la doble fuga.
- ¿Cuánto dinero ponen los rescatistas? La brecha de liquidez.

La pregunta adicional es ¿quieren los gobiernos deudores asumir libremente la deuda adicional de emergencia? Si la situación es que no pueden cubrir las cuotas por un monto  $N$ . ¿Es razonable pensar que podrán cubrir las cuotas de  $N+x$ ?

#### *La corrupción, la deuda odiosa y la deuda ilegítima*

Un tema recurrente en la literatura de la última década es el de las deudas odiosas e inválidas. ¿Qué las constituye, cómo se reconocen y qué ocurre con la corrupción? La deuda odiosa es la que se contrató para sojuzgar al pueblo, y es una doctrina establecida en 1898 cuando el Gobierno de Estados Unidos se resistió a reconocer las deudas de Cuba con España para la realización de la Guerra Hispano Americana. Adams (1991), Kremer y Jayachandran (2002) de Harvard y Joseph Hanlon (2002) de la Open University de Londres han escrito sobre el particular indicando que este tema antiguo está siendo motivo de revisión conceptual.

Las deudas corruptas son aquellas que infringen el código penal del país acreedor, del país deudor<sup>12</sup>, o de ambos y son sujetas de penalización en uno de los ámbitos jurisdiccionales. La deuda ilegítima, de su parte, es aquella

12 Un caso de violación paradigmático es el denunciado en Argentina por Alejandro Olmos (1995).

que siendo legal, que estando dirigida a fines probos, ocurre de manera tramposa para beneficio de algunos. El ejemplo más evidente es el reactor nuclear de Bataan en las Filipinas que fue construido a un costo de 2.5 mil millones de dólares por Bechtel, bajo la supervisión de International Atomic Energy Commission y US Atomic Energy Commission, para colocar un reactor Westinghouse. Nunca ha funcionado porque fue construido sobre suelo sísmico y se rajó. ¿Alguien no se dio cuenta? O, ¿era un buen negocio y ya se había iniciado la obra cuando tomaron conciencia del problema y siguieron adelante? Otro ejemplo es la refinadora de Karachipampa en Bolivia construida por ingenieros alemanes en Bolivia a 4,200 metros de altura. No habiendo oxígeno no hay capacidad de refinación, pero tampoco hay el suministro de mineral para la dimensión de la obra. No funciona y se paga. En Ecuador, se podría incluir el caso de los buques pesqueros noruegos. Estos son apenas unos ejemplos de muchos de deuda ilegítima, donde el cliente debería tener el derecho de retornar el producto y recuperar su dinero.

Estos problemas deben conllevar a la anulación de los créditos y el retorno del dinero al Estado deudor, más una indemnización por todo lo pagado a la fecha, puesto al día con las tasas de interés internacionales de su momento. Incluso habrá que pensar en las correspondientes sanciones.

#### *Las cesaciones de cobro y como deberían llevarse a cabo*

Un tema reiterado en la literatura sobre “cesaciones de pagos” es cuándo y quién declara que no se puede seguir cobrando al deudor, cese de cobro (*standstill*), que ha suspendido los pagos o que ha entrado en un proceso de reordenamiento de las deudas. El ideal sería que todos los acreedores, en simultáneo, suspendan las cobranzas mientras se ponen de acuerdo en cómo rehacer el calendario de pagos. Esto implica que ningún acreedor pueda salirse de esta lista, es decir, que no haya *free riders*. Un cese de cobros de los tenedores de bonos, hoy día, podría coordinarse con un cese de cobros de los acreedores oficiales reunidos en el Club de París. No obstante, como los organismos financieros internacionales tienen una categoría superior de acreedor, ellos no suspenden los cobros y salen beneficiados de los *standstill*. Únicamente ellos son pagados con los recursos que no se disponen para los otros acreedores. Son beneficiarios libres, vistos desde el ángulo del deudor.

Esto debe terminar porque el peso de estos organismos en algunas economías es mayor que las deudas con el sector privado, particularmente en la porción de los créditos nuevos de la década de los años 90. Mientras más pequeña la economía, más peso en la deuda total tienen los multilaterales financieros como acreedores. Este es el problema que debió enfrentar Guyana para la resolución de su problema de deuda desde mediados de la década del 90. El Programa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, sus siglas en inglés) no le resolvía los problemas porque no afectaba a la deuda de las multilaterales que son los principales acreedores de dicho país. Tampoco afectaba la deuda con países vecinos como Trinidad y Tobago y Brasil que no querían reducir la deuda en la misma proporción que el HIPC porque no se sentían reflejados en el mecanismo.<sup>13</sup>

- ¿Quién solicita el cese de cobros?

¿Quién reconoce que un país no es capaz de cumplir con sus obligaciones? Es una pregunta de ética fundamental. Existiendo un contrato que compromete al deudor a pagar y el principio del *pacta sum servanda*, hay dos posibilidades frente a un horizonte económico sombrío. La primera, que el gobierno del Estado deudor anuncie que solicitará un reordenamiento de las deudas, algo que puede hacer sin haber entrado necesariamente en una crisis de pagos ni haber erosionado sus reservas internacionales. Esta aproximación permite prevenir el agravamiento de la crisis nacional y su explosión, que lleva eventualmente a una corrida bancaria y una devaluación, que terminan en una suspensión de pagos de la deuda externa. En la situación previa, el deudor debería ser capaz de anunciar lo que está enfrentando y solicitar un reordenamiento de las deudas que reduzca la presión sobre su balanza de pagos y sobre sus ingresos fiscales o sobre ambos. La tarea del veedor internacional, diseñada en los años veinte, para la función de la Oficina de Inteligencia Económica era ésta. Esto minimiza los costos de la crisis y evita mayores problemas internacionales. Es decir, contiene dentro del espacio nacional las dificultades del deudor. Después de 1944, dicha función la heredó el FMI.

Si luego de la crisis brasileña, Argentina devaluaba, como era lógico, lo siguiente habría sido pedir un reordenamiento de sus deudas. No habrían

---

13 A estas alturas ya no se discute el fracaso del HIPC en sus diversas variantes.

ocurrido ni la corrida bancaria, ni las devaluaciones sucesivas, por haber embalsado la devaluación, perdiendo competitividad internacional ante su principal socio comercial; ni tampoco habría crecido la deuda externa innecesariamente entre 1999 y 2001, para mantener el tipo de cambio fijo; no se habrían pasado por las penurias de la falta de circulante para mantener el tipo de cambio estable.

En Argentina se mantuvo el tipo de cambio fijo y se maquilló el nivel de reservas internacionales, vía la emisión de *bullet bonds*, con el visto bueno del veedor internacional, el FMI. Para esto, el veedor internacional que debe operar como un auditor internacional que provea información fidedigna a los mercados, “que de garantías”, dio información internacional falsa al mercado de bonos internacional, que subestimaba la gravedad de la reducción del comercio con su principal socio comercial y que no indicó que estaba ocurriendo un traslado de los depósitos de pesos a dólares dentro de la Argentina, ni menos traslados de esos depósitos de dólares de la Argentina hacia el exterior, cuando los agentes económicos esperaban la devaluación.

Los dólares de los bonos sirvieron para que algunos agentes económicos vendieran sus pesos y compraran dólares. Un mecanismo que hubiera permitido a la Argentina devaluar a tiempo, en 1999, y pedir un reordenamiento de pagos, con el visto bueno del veedor internacional, habría economizado al país cuatro años de reducción del PIB antes de la explosión de una crisis de gran magnitud, y del empobrecimiento de su población, así como el cese de pagos de la deuda externa que impactó a la comunidad internacional.

El lado contrario sostiene que, quien solicita el cese de cobros es un acreedor, quien luego lleva al deudor a la mesa de negociaciones o al tribunal de insolvencia (Meron, 1957). Ese es el peor escenario y el más dañino para el sistema internacional. El óptimo sería que los gobiernos deudores puedan solicitar el cese de cobros a su voluntad, antes de la explosión de una crisis y, sólo si no lo hacen, lo pueda hacer el acreedor.

- Dónde se pide el cese de cobros y el reordenamiento

Hay varios puntos de vista sobre dónde pedir el *standstill* y el reordenamiento. Krueger (2002) propone que el portal sea el FMI. Pero este organismo no puede ser en ningún caso por múltiples razones:

- Es corresponsable del manejo económico vía “cartas de intención”.
- No es una instancia neutral, en tanto sirve los intereses de los acreedores oficiales mayores.
- Es asesor económico, acreedor y además juez para dilucidar la situación del país, es decir no garantiza imparcialidad, esto va contra la lógica del Estado de Derecho en cualquier parte del mundo civilizado.

La historia de los créditos muestra que siendo éstos un contrato privado entre las partes, aunque éstas sean públicas, el ámbito es privado. Es decir, la jurisprudencia es privada y, por esta razón, los conflictos sobre impagos de bonos, históricamente, fueron tratados en el *Tribunal Internacional de París*. Tal fue el caso Dreyfus vs. Perú, 1921; en que los tenedores de los bonos emitidos por el Perú a través de la casa Dreyfus con la garantía del guano, le cobraron al gobierno del Perú quien debió hacer una emisión de bonos para cancelar la deuda vieja, por una resolución del Tribunal de Arbitraje formado en la Cámara de Comercio Internacional a solicitud de los bonistas. Es decir, existen mecanismos que podrían ser mejorados y puestos al día o complementados. No deben ser sustituidos hasta que se cree el Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana, como un acuerdo internacional suscrito por la mayoría; en el principio del Tribunal Penal Internacional, y hasta que se aplique un Código Financiero Internacional.

Raffer (1990) propuso que este tribunal esté en un Estado neutral que no sea acreedor. Mientras Eichengræn (2000) descartó la idea porque desde su visión los tribunales deben operar como los tribunales de quiebras en espacios nacionales. No cree que estos tribunales sean una buena idea y sostiene que son iniciativas que no tienen posibilidad de ganar porque los acreedores no permitirán que otros intervengan en una negociación que debe sostenerse entre las dos partes. Darles a funcionarios la responsabilidad de dirimir sobre temas tan cruciales, sostiene, no es del agrado de los acreedores. Él propone un comité permanente de acreedores sin facultades de aplicación (judiciales). El riesgo moral sería muy alto, dice. Además, existe la cuestión política de si los acreedores estarían dispuestos a poner en manos de un tribunal mundial, facultades tan formidables (Eichengræn, 2000).

Nosotros proponemos que la neutralidad no sea del territorio en referencia al acreedor, ni dónde se establece el tribunal, sino del código jurídi-

co. Los códigos jurídicos existentes hasta la fecha corresponden a la territorialidad de los acreedores por el tema de la ejecución de garantías. La neutralidad del código debe asegurar capacidad de ejecución de garantías a los acreedores, así como derecho a la protección de parte de los deudores, sean los acreedores públicos o privados. Lo que se propone para evitar la figura de *tomar partido* es que la jurisprudencia del acreedor no sea la que se utilice sino una jurisprudencia internacional, como en el caso del Código de Comercio Internacional que está siendo elaborado a través de la UNCTRAL (United Nations Commission on International Trade Law) que ya tiene componentes consensuados y uniformes. Actualmente, es jurisprudencia nacional comparada.

El tema de la soberanía es un punto complejo. Un país que se acoja al arbitraje estaría de alguna manera aceptando su incapacidad de pagos y se sometería a las conclusiones, cualesquiera, del tribunal. Estas conclusiones deben resultar en un reordenamiento de los pagos a todos los acreedores, pero también en las condiciones mínimas para la recuperación, que será supervisada por el veedor. Esto implica una serie de consecuencias que afectan su imagen y significan una limitación de su soberanía. Sin embargo, al aceptar el dogma de la no insolvencia -para no debilitar su soberanía-, los países asumen pasivamente la necesidad de las condiciones para garantizar el pago de la deuda. Esta práctica produce, de facto, un recorte de la soberanía de los países endeudados. En suma, se aplican las leyes de los acreedores, dejando a los deudores expuestos a todo tipo de atropellos. Por eso, el Estado no llega a la insolvencia oficial o formal, pero sus habitantes muchas veces sí.

De lo anterior se desprende que durante el periodo del cese de cobros y de enjuiciamiento en el tribunal se debe pedir protección legal de los acreedores para que ninguno pueda cobrar, ni entablar juicios preventivos.

Al tiempo que se pactan los acuerdos de pagos para las deudas que no sean impugnadas, hay que negociar las condiciones de éstas y que tienen que estar vinculadas a los derechos humanos económicos, sociales y culturales<sup>14</sup>. El principio del nuevo acuerdo está basado en la justicia económica, por lo tanto, mantenemos el concepto propuesto por Raffer en varios de sus textos, debe haber protecciones de los gastos sociales como hace el Capítu-

14 Como punto de referencia, con todas las limitaciones que tienen, habría que vincular cualquier acuerdo para servir las deudas -no corruptas, ni odiosas- al logro de las Metas del Milenio de Naciones Unidas, por ejemplo.

lo 9 de la Ley de Insolvencias de los Estados Unidos, que regula las quiebras de las así llamadas municipalidades, al tiempo que protege el poder gubernamental de éstas.

El Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana no es la primera instancia de negociación sino la última en un proceso de refinanciación de deudas. Esta instancia es a la que se llega cuando la rigidez del sistema y de los instrumentos no permiten un reordenamiento de pagos y una revisión de la validez de los contratos, en un acuerdo amigable entre las partes.

De todas maneras, en la práctica, con la aceptación tácita de la dificultad de pagos -dentro de un nuevo marco jurídico- se protege al deudor para que sobreviva, se reponga y luego incluso pague lo que pueda. Con lo cual, en poco tiempo, podría volver al mercado financiero internacional. Esto exige reducir la debilidad contractual de los países empobrecidos y que incluya cláusulas de contingencia en los bonos, de forma que en contextos adversos, el peso no recaiga únicamente sobre el deudor sino que se comparta el problema, sobre todo en el caso del endeudamiento externo.

#### *Cláusulas de contingencia y cláusulas de acción colectiva*

Proponemos el establecimiento de cláusulas de contingencia en los instrumentos de créditos, con dos componentes: uno para permitir refinanciarlos y otro para compartir costos con los acreedores. Si históricamente se sabe que las caídas en los precios de las materias primas, el alza en las tasas de interés y el cierre del flujo crediticio son los factores que precipitan una crisis de pagos, se entiende que las crisis de deuda son, en realidad, crisis de ingresos que se expresan en una incapacidad, por falta de ingresos, de pagar deudas externas.

Una cláusula que explicita que, en caso de que los ingresos por exportaciones tuvieran una contracción por efecto de un problema ajeno a la economía nacional del deudor, se podría suspender el cobro de las deudas y esto serviría para evitar traumas críticos y, al mismo tiempo, abriría la puerta a la posibilidad de un retiro ordenado a tiempo. Evidentemente, si el gobierno deudor no quiere pactar la cláusula, no lo hará, es decir, que siempre habrá grados de libertad para suspender los pagos o los cobros. Esta cláusula

de contingencia posiblemente aumente el riesgo-país<sup>15</sup> y, por tanto, la prima de riesgo, con lo que será un incentivo para hacer un uso más restringido de los créditos externos.<sup>16</sup>

El segundo componente de la cláusula de contingencia es la posibilidad de refinanciar la deuda haciendo uso de “cláusulas de acción colectiva”, que son aquellas por las que si una mayoría calificada de acreedores bonistas están dispuestos a sentarse a negociar un acuerdo de refinanciación, entonces el íntegro de los bonistas estaría representado. Es decir, ningún acreedor podría no quedar representado para evitar acciones como los efectuados por los fondos *buitre* y los beneficiarios libres.

#### *Quiénes son las partes*

Los tenedores de bonos son, ahora, como en el siglo XIX, una categoría de acreedores sustantivos para algunos países. Los tenedores de bonos, históricamente, han estado organizados en dos instituciones: *Corporation of Foreign Bondholders* de Londres creado a mediados del siglo XIX y el *Foreign Bondholders Protective Council, Inc.* de Washington, creado recién en los años 30 del siglo XX. Las reuniones de negociación del *Foreign Bondholders Protective Council, Inc.* con los gobiernos deudores se llevaron a cabo en las oficinas del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

En cambio, las reuniones de negociación del *Corporation of Foreign Bondholders* se llevan a cabo en Londres en las Cortes y cuando no fue posible un arreglo se apeló a la Cámara de Comercio Internacional de París. Ambos, el *Corporation of Foreign Bondholders* y el *Foreign Bondholders Protective Council, Inc.* representaron los intereses corporativos de los tenedores de bonos expresados en las legislaciones nacionales que sirven como jurisprudencia de los créditos soberanos, que son la ley de los Estados Unidos y la ley

15 Esta aseveración no implica una aceptación acrítica de las limitaciones y de los alcances geopolíticos del llamado riesgo-país. (Sobre el tema se puede consultar en Acosta y otros 2005).

16 Desde una perspectiva cuantitativa a escala internacional, no habría grandes dificultades, si al empezar se da paso a una masiva anulación de la deuda externa pública de los países empobrecidos. La salida pasa, entre otras cosas, por el establecimiento de un sistema sustentado en la legalidad y legitimidad, que conduzca a la aceptación de la corresponsabilidad por parte de los acreedores; por la asunción de pérdidas por parte de éstos, que tampoco serán tan graves como para poner en riesgo el sistema económico mundial, pero que representarán acciones indispensables para poder frenar el acelerado proceso de empobrecimiento en el mundo.

británica, con aplicación en cortes que están en Nueva York y en Londres.

En un mundo verdaderamente global, debería existir un *International Corporation of Foreign Bondholders* y un *International Association of Public Creditors* que una a todos los gobiernos, sean o no del G7 o G8. Del mismo modo, debería establecerse un *International Association of Debtors* que permita, como en los otros casos, reunir todos los precedentes necesarios para una negociación, del modo que lo hace UNCTAD, actualmente, pero dentro de un marco global únicamente para deuda. Todos estos serían partes del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana.

Las otras partes acreedoras son más fáciles de identificar y requieren menos convocatoria para presentarse a cobrar, siendo empresas o instituciones financieras internacionales. Por el lado de los deudores, no pueden estar sólo los gobiernos. Se requiere la participación activa de la “sociedad civil”.

*El Tribunal Internacional de Arbitraje de Deuda Soberana  
y las instituciones financieras internacionales*

Un tema análogo al del cese de cobros es el de quién convoca a los acreedores y al deudor a sentarse a la mesa de negociación, en una situación donde el deudor o un acreedor solicitan el cese de cobros. Si el portal es la UNCTAD, quien convocaría es un funcionario de alta dirección de dicha oficina y es quien reuniría a las partes para que éstas elijan un tribunal de arbitraje con un número par de miembros. El presidente sería electo entre los miembros del tribunal y constituirá el número impar.

El esquema del tribunal de arbitraje, incorporado en el Acuerdo de Londres de la deuda alemana del 27 de febrero 1953<sup>17</sup>, según Kaiser (2002) y Hersel (2003), tuvo cinco miembros, dos nombrados por los acreedores, dos por los deudores y un quinto por los cuatro árbitros. Siguiendo este principio, el jurado tendrá la misión de valorar las deudas y reconocer cuáles son legítimas y cuáles no, invalidando las que no son. El tribunal tendrá

17 Al igual que el arreglo definitivo de la deuda de Alemania; en 1971, Indonesia, con la coordinación del mismo banquero alemán que dirigió las renegociaciones de la deuda alemana en 1953, se benefició de un acuerdo bastante similar. Pero, es importante recordar que, entonces, no se quiso generalizar esta solución a la cual se le dio el carácter de única. La alternativa brindada a ese país se explicó por el deseo político de apoyar al gobierno que había “alejado la amenaza comunista”, asesinando a más de medio millón de personas... Tratamientos parecidos se repitieron años después

la capacidad de suspender los cobros, *el standstill* y proteger los activos y los gastos definidos en el nuevo código financiero internacional, así como los derechos de los acreedores. Entre los rasgos saltantes de esta propuesta se encuentran la protección del gasto social, el *standstill* automático apenas se solicita la insolvencia, y la aprobación de la comunidad para la reestructuración de la deuda (Raffer, 1990). La definición de comunidad en un crédito soberano puede ser ampliada a las aprobaciones de los congresos y de la sociedad civil, para mantener la aprobación requerida por los parlamentos para una operación de crédito y añadirle la supervisión de la sociedad civil.

Krueger (2002) propone que el tribunal tenga la capacidad de hacer valer los acuerdos logrados entre los acreedores mayoritarios y el deudor a todos los acreedores de manera de evitar a los *free riders*. Con esto desaparece la figura de los fondos *buitre*. El *standstill* incluiría la capacidad de congelar los procesos judiciales contra el deudor, iniciados por los acreedores en conjunto o por cada uno separado, de manera de poder llevar a buen término las negociaciones. Al suspenderse los juicios, se reducen las presiones de los acreedores por embargar la mayor cantidad de activos posibles del Estado, cuentas de bancos en el exterior, etc., que podría dificultar la marcha de la economía nacional del Estado deudor y frenar así su recuperación pronta.

Un punto central del texto de Krueger (2002) es la protección de los intereses de los acreedores. Desde su punto de vista, el deudor no estaría obligado a pagarle a acreedores que no tienen prioridad, entendiéndose que quienes sí lo tienen son los organismos financieros multilaterales. Este fraseo jerarquiza acreedores más allá de las jerarquías formales de créditos garantizados y no garantizados, públicos y privados. Sugiere la eliminación del *pari passu* como un principio entre acreedores. En segundo lugar, los deudores tendrían que seguir políticas que aseguren el valor de los activos. Las garantías están en la aplicación de políticas bajo acuerdos con el FMI, o la puesta en marcha de políticas acordadas con el FMI, o el apoyo del FMI a las políticas ejecutadas.

---

con Polonia, para facilitar su recuperación económica luego de concluido el régimen comunista en los años 80; con Egipto, para asegurar su lealtad durante la gigantesca operación bélica de Washington y sus aliados en contra de Irak en 1991; y, con Pakistán, a fines del año 2001, en medio de la denominada "guerra contra el terrorismo", cuando se necesitaba su apoyo para bombardear Afganistán... Sobre la negociación alemana se puede consultar en Abs (1991), Fritz, Thomas y Philipp Hersel (2002), Kaiser (2002), Suárez (2003).

No obstante, únicamente si las condiciones incorporan los derechos económicos, sociales y culturales es que pueden ser tomadas como garantías para el Estado deudor. De otro modo, como vimos en el caso argentino, el FMI no garantiza absolutamente nada ni a los acreedores ni a los deudores y, además, la institución aduce que no tiene responsabilidades nacionales.

Krueger sostiene que los acreedores tienen intereses que van más allá de las políticas cambiaria, fiscal y monetaria, estrictamente del ámbito del FMI, sino que tienen intereses claros en otras políticas; como la reestructuración bancaria nacional (los salvatajes bancarios internos), el funcionamiento continuo del sistema de pagos interno, el régimen de quiebras nacional y la naturaleza de los controles cambiarios que pueda poner. Los acreedores pueden tener interés en un control de capitales para evitar su fuga (como en el caso del corralito argentino en enero de 2002). Igualmente, el financiamiento prioritario requerido para desatorar la crisis financiera y financiar la reactivación de la economía nacional debería de ir a la par con la reducción necesaria de deuda con ese mismo fin, combinando ambos instrumentos para que renueven la capacidad económica de la nación deudora. Esto debería tramitarse oportunamente para que no suceda lo que aconteció con el “año Hoover” (1931-1932)<sup>18</sup> al inicio de la década de los treinta en el siglo XX, cuando la suspensión de cobros llegó tardíamente, estando la Gran Depresión en marcha.

Los acreedores, sostiene Krueger, requieren de un mecanismo de verificación de acreencias, de resolución de disputas y de supervisión de la votación. Estos son papeles clásicos de este tipo de tribunal.

- El papel del FMI

El problema alrededor del Fondo Monetario entre gobiernos deudores, la sociedad civil y el personal de la institución es que sus políticas no logran los objetivos esperados. Ni en cuanto a recuperación económica, ni en términos más sustentables de crecimiento a largo plazo. De este modo, es necesario que el FMI tome en consideración los derechos humanos económicos, sociales y culturales como la base para la nueva condicionalidad pactada con el deudor. El empobrecimiento creciente de la población mundial

---

18 Ver una amplia discusión sobre este tema en Ugarteche (2001)

parece estar directamente vinculado a la aplicación de las políticas económicas prescritas por el FMI. La distancia entre los países más ricos y más pobres ha crecido, mientras la desigualdad del ingreso dentro de los países se ha acentuado; al mismo tiempo, no se observa relación entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del PIB. Por lo tanto, una nueva manera de entender el ajuste puede colaborar con las mejoras en las condiciones de vida de la población más pobre.

El FMI es hoy quien aprueba las proyecciones de pagos, las compara con las proyecciones de la economía nacional cuya deuda está siendo reestructurada, y prueba su consistencia y sustentabilidad. Esta aprobación tiene consecuencias internas para el país deudor y también para el acreedor, inclusive si están mal realizadas. Sus recomendaciones son más que una obligación jurídica. Por el peso de su coacción política, se han transformado en los verdaderos planes de gobierno de los países que buscan renegociar sus deudas o conseguir nuevos créditos en el mercado internacional. Por lo tanto, debe instalarse un mecanismo de sanciones a las proyecciones erradas que precipitan a estos países a cesaciones de pagos por consideraciones erradas, aprobadas por el FMI u otros organismos multilaterales de crédito<sup>19</sup>. Esto moderará la actitud irresponsable que, actualmente, tienen estas instituciones frente a los problemas de las economías con las que trabaja, como se ve en el texto de Mussa (2002). El FMI no debería tener que ver con programas de alivio a la pobreza, sino con garantizar las condiciones financieras y monetarias internacionales que permitan vivir con dignidad. El FMI tiene como mandato, la estabilidad de la economía internacional, y en ello debe poner todo su empeño. Actualmente se debate su identidad como

19 El BID, por ejemplo, afirmaba en 1981, que “dada la elasticidad de ingreso de la demanda de energía, tanto a corto como a largo plazo, y los probables cambios en la estructura de la economía, la aceleración de la tasa de crecimiento de la actividad económica conducirá a un mayor consumo de energía en general; y, a una mayor demanda de petróleo en particular, por lo menos durante los próximos diez años”. Aún cuando los precios del crudo ya había descendido desde la segunda mitad del año 1982 y daban señales de un debilitamiento de tipo estructural que les llevó a su valor más bajo en 1986, el Banco Mundial en 1985 todavía aseguraba “que es probable que vuelvan a aumentar en términos reales durante el presente decenio”. En este contexto había escenarios con precios crecientes del crudo, que fluctuaban entre los 30 y los 48 dólares por barril para mediados de los ochenta y entre los 30 y 78 dólares a mediados de la década de los noventa, en valores constantes de 1980. Estas previsiones erróneas en el campo hidrocarburífero se repitieron en el caso de muchos otros productos primarios para los años ochenta, así, si para el petróleo el error estuvo entre 150 y 160%, para los minerales metálicos llegó al 62%, para las grasas y aceites al 180%, para otros productos agrícolas no alimenticios al 10 % y así por el estilo...

prestamista de última instancia con el riesgo moral de ser prestamista de última instancia. (Dell'Aricia, Schnabel und Zettelmayer, 2002).

Una parte del problema de los países subdesarrollados o empobrecidos es que los organismos financieros internacionales no son imputables y están por encima de todas las leyes y de todos los controles.<sup>20</sup> Esto es inaceptable en un mundo más integrado donde se propone la democracia como el sistema de gobierno. Los organismos internacionales deben rendir cuentas a alguna instancia, por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas que, a su vez podría servir para canalizar las demandas nacionales sobre éstos. En suma, deben crearse mecanismos internacionales e instancias de control y sanción a los organismos internacionales y sus funcionarios.

- Transparencia y rendición de cuentas de las instituciones financieras internacionales

Un elemento preocupante, desde el punto de vista de los ciudadanos de los países deudores, es que, dada la condicionalidad cruzada derivada de los convenios internacionales de crédito – con el FMI, Banco Mundial, BID, OMC, Acuerdo Antidrogas, ATPDEA y Club de París – (Griffiths Jones, 1988), los reales decisores de las políticas económicas; es decir, los que terminan definiendo la marcha de la economía son funcionarios internacionales. Los ciudadanos de los países acreedores, en líneas generales, están alejados de la realidad de la injerencia externa, de la injerencia de sus países en la marcha interna de las economías deudoras. No obstante, esta es la ocasión para atraer la atención de toda la sociedad civil mundial hacia la necesidad de monitorear la marcha de las instituciones y sus recomendaciones; dentro del marco de revisiones gubernamentales anuales de marcha de la institución, en el foro de la Asamblea General de la ONU para el FMI y el BM; y, de la OEA para el BID.

Dentro de cada país, el máximo responsable de la política económica es el ministro de economía y su responsabilidad política y su rendimiento son evaluados en los parlamentos nacionales. Cuando se juzga que el ministro

20 Contrariamente a lo que se piensa, el Banco Mundial no gozaría de inmunidad, nos recuerda Eric Toussaint (2005). El artículo VII, Sección 3 del convenio constitutivo prevé explícitamente que el Banco Mundial puede ser demandado ante un tribunal nacional en el país que tiene una representación y/o emite títulos, bajo determinadas circunstancias. Esto, sin embargo, no ha sucedido por falta de conocimiento y sobre todo por falta de capacidad para hacerlo.

se excede o comete un error, se le interpela y si se considera oportuno, se le pide la renuncia o se le retira la confianza.

Sin embargo, no hay manera de hacer lo propio con los funcionarios internacionales que están detrás de estos ministros y de los acuerdos firmados. Tampoco con las instituciones que representan. De este modo, por ejemplo, el FMI no rinde cuentas de sus logros y fracasos ante nadie, tampoco el Banco Mundial, ni el Banco Interamericano de Desarrollo y, mucho menos, los miembros del Club de París. Lo peculiar es que los miembros del G7, que son los mayores accionistas de las instituciones financieras internacionales, tampoco reciben cuentas ni explicaciones. Actualmente, nadie tiene el poder para llamar al funcionario encargado de cualquier país, o a los directores ejecutivos que animaron al país a persistir por el camino errado, para pedirles explicaciones. El destino de los argentinos, por ejemplo, quedó, en este *modus operandi* internacional, absolutamente en sus propias manos, cuando el camino fue trazado por Argentina en acuerdo con el FMI, aprobado y animado por el FMI y, en contra del sentido común e, incluso, de las recomendaciones internas de técnicos del propio Fondo.

Dado que, tanto el FMI como el Banco Mundial son organismos de Naciones Unidas, se propone que éstos reformulados deberían rendir cuentas ante el pleno de la Asamblea General y, en ese espacio, los representantes nacionales deberían tener la capacidad para preguntar y recibir explicaciones. En ese espacio, la dirección de las instituciones debería ser ratificada o no. El mecanismo de votación para la elección de los cargos máximos debería pasar al sistema de Naciones Unidas, mediante la creación de una comisión especial permanente encargada de monitorear a las instituciones y su rendimiento, con ayuda de la sociedad civil en cada uno de los países. Existe el World Bank Watch y un conjunto de ONG en Washington que observan al FMI y a los organismos financieros internacionales, pero cuya capacidad de presión es enteramente moral. El Banco Interamericano de Desarrollo debería tener lo propio ante el pleno de la OEA y su director ejecutivo debería ser sujeto de aprobación anual, y de interpelaciones en los momentos oportunos, en dicha instancia. Los entes políticos deberían de ser los tomadores de decisión últimos de carácter vinculante con estas instituciones que por razones del peso de los Estados Unidos en 1944 han escapado a los mecanismos existentes en todo el resto del sistema de Naciones Unidas.

### Elementos fundamentales del Tribunal Internacional de Arbitraje de Deudas Soberanas

El Tribunal Internacional de Arbitraje de Deudas Soberanas, desde el punto de los gobiernos deudores, debe incorporar a todas las categorías de acreedores. Debe haber un espacio donde, tanto los acreedores privados como los tenedores de bonos, los gobiernos del G7 y no del G7 y los organismos multilaterales sean sujetos de un tratamiento homogéneo. Con este fin, debe existir una legislación internacional que no deje a ningún acreedor fuera de las negociaciones; es decir, que aquellos documentos que no se presenten a la fecha de las convocatorias de acreedores perderán vigencia y capacidad de cobranza. Eso debería ser parte de una nueva jurisprudencia internacional para eliminar definitivamente a los *free riders*.

Un requisito mínimo para comenzar el funcionamiento del tribunal es la inmediata disolución del Club de París, como marco de negociación; lo cual no implica vetar la reunión de los acreedores a discutir sus propias posiciones, sea en París o en cualquier lugar; algo que también deberían hacer los deudores. El Club debe cesar de ser un espacio de negociación y decisión sobre acuerdos de reestructuración y donde los acreedores les imponen condiciones a los deudores. El Club de París ni resolvió los problemas de pagos de los deudores, ni aseguró a los acreedores la recuperación de su dinero llevando a una larga lista de esquemas de manejo de deuda siendo la más reciente el acuerdo del G7 de condonar deuda a los países más pobres severamente endeudados, por tercera vez desde 1999. (CADTM, 2005)

La propuesta del Tribunal Internacional de Arbitraje para Deuda Soberana se sustenta en los siguientes puntos:

- Principios básicos para el funcionamiento del Tribunal y para la constitución del Código Financiero Internacional:
  - El pago de la deuda externa no puede ser, en ningún momento, un freno para el desarrollo humano o una amenaza para el equilibrio ambiental. No sólo está en la mira la resolución de los problemas del endeudamiento, sino el nacimiento de un sistema económico más

- estable y equitativo que redunde en beneficio de toda la humanidad.
- No es aceptable, dentro del Derecho Internacional, que los arreglos de deuda externa sean instrumentos de presión política para que un Estado acreedor o una instancia controlada por los estados acreedores impongan condiciones insostenibles a un Estado deudor, reflejadas especialmente en el ajuste estructural (Sack, 1927).
  - Las condiciones de cualquier arreglo deben estar basadas en los derechos humanos económicos, sociales y ambientales. Éstas tienen que ser internacionalmente pactadas para ser reconocidas y, por cierto, deben establecerse condiciones positivas para impedir que los recursos liberados se canalicen a armas, a gastos dispendiosos o al sostenimiento de gobiernos sultánicos, por ejemplo.
- A partir de los principios señalados es preciso crear un código financiero internacional, pactado por todos y, al que se acojan todos los acreedores y los deudores sin excepciones.<sup>21</sup> Esto permitirá una cierta independencia de los poderes nacionales de los acreedores mayores y le dará más equidad, tanto a los acreedores minoritario como a los deudores.
  - El punto de partida de cualquier solución, incluido el arbitraje, radica en la identificación de las deudas adquiridas legalmente y que pueden ser pagadas, distinguiéndolas de aquellas a partir de la doctrina de las deudas odiosas y corruptas. Con una auditoria<sup>22</sup>, con activa participación ciudadana se podría descubrir la existencia de deudas ilegales e ilegítimas, sobre todo aquellas contratadas por gobiernos dictatoriales; además, suspender el pago de estas deudas podría constituirse en una barrera para prevenir aventuras dictatoriales (Acosta 2003, Acosta y Ugarteche, 2005). Las deudas odiosas y corruptas deben anularse. Es decir, establecer que en la corrupción internacional crediticia hay dos partes involucradas y que ambas son responsables. Esos créditos no só-

21 En el marco de dicho código, hay que desarrollar diversos mecanismos de control de los flujos de capital a escala internacional, como podrían ser la introducción del Impuesto Tobin y la desaparición de todos los paraísos fiscales. En paralelo hay que fortalecer el reclamo de la deuda ecológica, en la cual los países subdesarrollados son los acreedores.

22 Para ello nada mejor que una auditoria multicriterial, no sólo financiera, que permita abordar temas ecológicos entre otros.

lo que deben ser anulados, sino que los países deudores estafados, deben ser resarcidos. Los responsables de ambas partes, deben ser castigados de forma análoga.

- Esto requiere una activa participación de la “sociedad civil” en el manejo de los créditos internacionales, para evitar que las partes interesadas controlen las veedurías, en el caso de los nuevos préstamos, y las auditorías, para los contratados anteriormente. Es decir, se requieren instancias donde no participan ni el gobierno ni los acreedores, sino la “sociedad civil” nacional e internacional, entendida como gremios de auditores, asociaciones de juristas y colegios de contadores acompañados de otras organizaciones, que entregarán sus resultados directamente al tribunal.
- Debe establecerse el *pari passu* (proporcionalidad) entre todos los acreedores y no sólo entre los acreedores de la banca privada o entre los tenedores de bonos. Es decir, que debe entrar a ser sujeto de negociación la deuda de multilaterales, bilaterales y privados; y no únicamente los acreedores privados.
- Para el servicio de la deuda contratada y renegociada con acuerdos definitivos y en condiciones de legitimidad, habrá que establecer parámetros claros en términos fiscales, para que el servicio de las deudas que todavía hubiera que pagar, no afecte las inversiones sociales y tampoco minimice el potencial de desarrollo, o sea, la capacidad de ahorro interno. La condicionalidad utilizada en la resolución del problema debe girar en torno a los derechos humanos económicos, sociales y culturales en primer lugar, al superávit fiscal y al superávit comercial. En términos comerciales, se espera que exista un superávit como condición mínima para servir la deuda. Como complemento se requiere de un esquema que estimule la compra de productos de los países endeudados por parte de los países acreedores.<sup>23</sup>

23 Se puede pensar en otras condicionalidades positivas, como pueden ser las rebajas en los saldos de la deuda que deben ser directamente proporcionales a las restricciones comerciales de los acreedores; es decir, a más barreras arancelarias en los países acreedores, más desendeudamiento de su parte. Hay que acabar con la práctica generalizada de cuantos negocian a nombre de un país, y luego van a ocupar puestos muy bien pagados en el BM, BID, FMI, CAF, etc.

- Las causales de cesación de pagos deben quedar establecidas de forma que los casos de fuerza mayor sean tratados de un modo distinto que los casos de mala administración. En el comercio internacional existen cláusulas de salvaguardia (cláusulas de contingencia, como en el arreglo alemán de 1953<sup>24</sup>), en caso de incumplimiento, que se ventilan en el Tribunal Internacional de Arbitraje por la Cámara Internacional de Comercio de París cuando se entra en disputa.
- El espacio de este tribunal debe establecerse en Ginebra por la presencia de las oficinas de UNCTAD y de la unidad especializada en deuda externa del sistema de Naciones Unidas fuera del FMI. Mientras tanto, hay que crear los mecanismos de selección de árbitros independientes tanto de los intereses de los acreedores como de las presiones de los deudores. Normalmente esto existe porque los árbitros son abogados de las partes interesadas en otros casos y no quieren perder al cliente. Los árbitros deben ser únicamente para estos casos y estar excluidos de la posibilidad otras actuaciones privadas mientras cumplen su papel de árbitros en Ginebra.
- El FMI debe retomar su papel original. Sin embargo, hay que supervisar al controlador y debe ser la “sociedad civil” nacional e internacional, en cada caso, la que tenga capacidad de monitoreo: el FMI debe rendirle cuentas a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre su marcha y sus avances con los países. Debe crearse un mecanismo de rendición de cuentas del controlador a la Asamblea General de Naciones Unidas, con un sistema de sanciones; de forma que no sea un controlador pasivo sino uno activo, que asuma la responsabilidad que le compete, en el caso de que las proyecciones que efectúa pongan en peligro la estabilidad de la economía sujeto de la proyección o de la economía internacional.

---

24 En el caso alemán llama la atención la acción de los acreedores, quienes, hace más de medio siglo, fueron más eficientes en términos económicos y aún más humanos que el BM, el FMI o el Club de París en la actualidad. En la actualidad, ante la ausencia de reflexiones humanas y también de técnicas apropiadas, esas razones geopolíticas, que alentaron el rápido y profundo arreglo de la deuda alemana, podrían reaparecer de la mano de la masiva emigración de personas del Sur que están invadiendo literalmente el Norte.

- La potenciación de una red internacional de organizaciones de la sociedad civil que vigile, en cada país, la buena marcha de los organismos internacionales. De esta manera, cuando se produzcan asesorías erradas, como en el caso argentino, sea posible hacer que las instituciones financieras internacionales rindan cuentas ante la justicia por sus errores y sus acciones. Estas organizaciones entregarían informes a sus gobiernos y ante una comisión permanente supervisora de los organismos internacionales de las Naciones Unidas. Anualmente, se haría una evaluación del trabajo de las instituciones.

Para conseguir todos estos beneficios ampliados, hay que seguir la recomendación del profesor italiano Sandro Schipani (2001: 35), quien sugiere instaurar “principios de justicia por los cuales debemos ser gobernados, para buscar aquellos que eviten consecuencias que constituyan violaciones a los derechos humanos y de los pueblos, y afirmar nuevamente, con mayor certeza y estabilidad, tales reglas para la vida económica”.<sup>25</sup> Téngase presente que, las inequidades en las relaciones entre acreedores y deudores han sido causantes de muchos de los problemas en los procesos de endeudamiento y de la propia incertidumbre financiera así como de los problemas de gobernabilidad frecuentes en las economías emergentes.

En conclusión, el reto no radica en obligar a los países subdesarrollados a seguir por un camino sin salida tratando de realizar mejor las tareas asumidas hasta ahora, simplemente para imponer la razón del más fuerte. La viabilidad de los países deudores no puede estar jaqueada por condiciones económicas que llevan a la población al desempleo, la migración, la informalidad y la violencia. El objeto de la economía es el bienestar de la población y, el de la justicia, asegurar que esto ocurra.

El reto de la solución de los conflictos sobre deuda externa impagada exige un redoblado esfuerzo político a escala global, que sume fuerzas en el Sur y en el Norte, a partir del respeto de las especificidades de los países. “La experiencia enseña -nos recuerda Alfredo Eric Calcagno (1988: 140)- que los países capitalistas dominantes no han hecho jamás espontáneamente concesiones importantes a los países subdesarrollados y que toda conquista es el fruto de una lucha”. Esto significa no sólo desmontar las injustas es-

---

25 Valiosas propuestas sobre la juricidad de la deuda las ha realizado también Teitelbaum (2001).

estructuras e instituciones existentes, sino, a su vez, un sólido compromiso ético por construir un orden internacional más justo e instituciones más democráticas y equilibradas, que permita desnudar posibles trampas que aparecen con el muchas veces mañoso manejo de la deuda externa, que la han transformado en una deuda eterna.

### Bibliografía

- Abs, Hermann J. (1991) *Entscheidungen 1949-1953. Die Entstehung des Londoner Schuldenabkommen*. Mainz.
- Acosta, Alberto (1994) *La deuda eterna – Una historia de la deuda externa ecuatoriana*. Quito: Libresa (Quinta edición en preparación).
- \_\_\_\_\_ (1994) *Los nombres de la deuda: sucretizadores, tenedores y canjeadores*, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo. Quito: (FONDAD).
- \_\_\_\_\_ (2001) “Lösungsansätze für die Auslandsverschuldungskrise der unterentwickelten Länder” (Propuestas de solución para la crisis del endeudamiento externo de los países subdesarrollados), ponencia preparada para Audiencia Pública (Anhörung) sobre “Entwicklung der internationalen Finanzmärkte, zur Verschuldungsfrage und zu einem internationalen Insolvenzrecht” (Desarrollo de los mercados financieros internacionales, sobre el tema del endeudamiento y sobre un derecho internacional de insolvencia), en el Parlamento Alemán, Berlín (14.03.2001).
- \_\_\_\_\_ “La deuda externa, un problema político global - Algunas reflexiones para construir soluciones alternativas”, <http://lainsignia.org/londres.html>
- \_\_\_\_\_ (2003) “Auditoria da divide e(x)terna: a base para uma solucao global, justa e transparente” en Fatorelli, Maria Lucia, *Auditoria da dívida externa: questao de soberania*. Campanha Jubileo Sul, Contraponto, Río de Janeiro, 2003. Pp. 97-110
- Acosta, Alberto, et al. (2005) *El otro riesgo país – Indicadores y desarrollo en la economía*. Quito: ILDIS, D3E y Abya-Yala.
- Acosta T., Martín (2002) “Las razones para la crisis de la deuda externa: 1973-1982”, <http://lainsignia.org/londres.html>.

- Adams, Patricia (1991) *Odious debts. Loose lending, corruption, and the Third World's Environmental Legacy*. Canada: Earthscan
- Atienza, Jaime (2002) *La deuda externa del mundo en desarrollo. Teoría, realidad, alternativas*. Madrid: Akal.
- Banco Mundial (1985) *La transición energética en los países en desarrollo*. Washington, junio.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1981) *Necesidades de inversiones y financiamiento para energía y minerales en América Latina*. Washington, junio.
- Bello, Walden y Julie de los Reyes (2005) "Can the IMF be reformed?" <http://econjustice.net/wbbb/press/Aug2005/Can%20the%20IMF%20be%20reformed.htm>
- Biggs, Gonzalo (1987) *La crisis de la deuda latinoamericana frente a los precedentes históricos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Calcagno, Alfredo Eric (1988) *La perversa deuda - Radiografía de dos deudas perversas con víctimas diferentes: la de Eréndira con su abuela desalmada y la de América Latina con la banca internacional*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Comisión de Control Cívico de la Corrupción (2002) *Informe de investigación - Ministerio de Economía y Finanzas - La deuda externa ecuatoriana con el gobierno de Noruega*, Quito.
- Comissao Especial do Senado para Divida Externa (1988) *Relatório, marco*, relator: senador Fernando Enrique Cardoso, Senado Federal, Brasilia.
- Comité por l'annulation de la dette du Tiers monde (2005) "Las campañas en contra de la deuda señalan lo inadecuado de la propuesta del G8 sobre la deuda" en <http://argentina.indymedia.org/news/2005/07/306851.php>
- Corporation of Foreign Bondholders
- First Report of the Council, London, 17<sup>th</sup> February, 1874.
- Thirty-second Annual Report of the Council, London, October, 1905
- Thirty-seventh Annual Report of the Council, London, 1910
- Fiftieth Annual Report of the Council, London, 1923
- Fifty-fifth Annual Report of the Council, London, 1928
- Fifty-seventh Annual Report of the Council, London, 1930
- Dell'Aricia, Giovanni, Isabel Schnabel, y Jeromin Zettelmeyer. (2002) "Moral hazard and international crisis lending: a test". *IMF Working Paper* 02/181

- Ding, Wei, Ilker Domac, and Giovanni Ferri (1998) "Is there a Credit Crunch in Asia?", World Bank Policy. Research Working Paper No. 1959
- Eichengreen, Barry (1994) *International Monetary Arrangements for the 21<sup>st</sup> Century*. Washington D.C: The Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_ (1996) *Globalizing Capital A History of the International Monetary System*. Princeton University Press, Princeton, N.J.
- \_\_\_\_\_ (2000) *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Propuesta después de la crisis asiática*. Institute of International Economics. México: Oxford University Press
- Eichengreen, Barry and Peter Lindert (1989) *The International Debt Crisis in Historical Perspective*. The MIT Press, Cambridge, Mass
- Estay, Jaime (1997) *La deuda externa de Latinoamérica*. Puebla: Universidad de Puebla.
- Fatorelli Carneiro, Maria Lucia (2003) *Auditoria da dívida externa: questao de soberania*. Campanha Jubileo Sul , Contraponto, Rio de Janeiro.
- Felix, David (1999) "Repairing the Global Financial Architecture. Painting over Cracks versus Strengthening the Foundations". *Foreign Policy in Focus*, Special Report No. 5, Albuquerque, N.M., September.
- \_\_\_\_\_ (2001) "Is Argentina the Coup de Grace of the IMF's Flawed Policy Mission?" *FPIF Policy Report*, November
- Fritz, Thomas y Philipp Hersel (2002) "Proceso de Arbitraje Justo y Transparente. Una nueva vía para resolver crisis de deuda." Blue 21 y Misereor, Berlin, Agosto.
- Galbraith, James (2002) *A Perfect Crime: Inequality in the Age of Globalization*, Daedalus, Winter.
- Ghosh, Swati and Atish R. Ghosh (1999) "East Asia in the Aftermath: Was there a Crunch?" IMF Working Paper 99/54, 1999
- Griffiths Jones, Stephany (1988) "La condicionalidad cruzada o la expansion del ajuste obligatorio" en *Pensamiento Iberoamericano* No. 13, Madrid.
- Hanlon, Joseph (2002) "Defining illegitimate debt and linking its cancellation to economic justice". Working Paper. Open University, London, and ms. Oslo: Norwegian Church Aid.
- Hersel, Philipp (2000) "Las Londoner Schuldenabkommen von 1953 – Lehren für eine neue Handels- und Schuldenpolitik zwischen Schuldner und und Gläubigern", Erlassjahr 2000, Siegburg

- \_\_\_\_\_ (2003) "El Acuerdo de Londres de 1953", <http://lainsignia.org/londres.html>.
- Hood, Miriam (1978) *Diplomacia con Cañones 1895-1905*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- \_\_\_\_\_ <http://lainsignia.org/londres.html> Londres + 50: La deuda externa ayer y hoy
- Jeanne, Olivier and Charles Wyplosz (2001) *The international lender of last resort: how large is large enough?* IMF Working Paper 01/76
- Jubilee y New Economics Foundation (2002) *Capítulo 9-11 Para resolver las crisis de la deuda internacional: la Jubilee Framework, estructura para la insolvencia internacional*, Londres
- Jochnick, Chris (2001) "Nuevos caminos legales para enfrentar la deuda: una petición a la Corte Mundial", en Jochnick, Chris y Pazmiño, Patricio (editores); *Otras caras de la deuda - Propuestas para la acción*. Caracas: Nueva Sociedad y CDES.
- Kaiser, Jürgen (2002) "Deuda Externa: Hacia un Proceso de Arbitraje Internacional." En *Perú Hoy. Elecciones y Regionalización*. Lima: Desco
- \_\_\_\_\_ (2002) "Las deudas no son una fatalidad," <http://lainsignia.org/londres.html>
- Keynes, John Maynard (1924) *Defaults by foreign governments*.
- Krugman, Paul (1988) "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang," *Journal of Development Economics*, Vol. 29, 253-268.
- Kremer, Michael and Seema Jayachandran (2002) *Odiuous debt*. Paper presented at an IMF Seminar on poverty and macroeconomics, Washington D.C. February.
- <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2002/poverty/mksj.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2001) "Arquitectura financiera internacional para 2002: Una nueva propuesta para la reestructuración de la deuda soberana", Exposición en Washington, 26 de noviembre de 2001 (mimeo).
- Krueger, Anne O. (2002) *A new approach to sovereign debt restructuring*, IMF Washington D-C, abril.
- Marichal, Carlos (1988) *Historia de la deuda externa de América Latina*, versión española de Ana María Palos. Madrid: Alianza Editorial
- \_\_\_\_\_ (2003) "Evitando futuras crisis da dívida en América latina: li-coe da história e algumas propostas" en *Auditoria da dívida externa:*

*questao de soberanía*. Campanha Jubileo Sul , Contraponto, Río de Janeiro.

- Meron, Theodor (1957) "Repudiation of *Ultra Vires* State Contracts and the International Responsibility of States", *International and Comparative Law Quarterly*, vol 6, p 289
- Mussa, Michael (2002) *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*. Buenos Aires: Planeta.
- Olmos, Alejandro (1995) *Todo lo que usted quiso saber sobre la deuda externa y siempre se lo ocultaron*. Buenos Aires: Editorial de los Argentinos.
- Raffer, Kunibert (1990) "Applying Chapter 9 Insolvency to International Debts: an Economically Efficient Solution with a Human Face" in *World Development*, Vol. 18, No. 2.
- \_\_\_\_\_ (2000) "Vor- und Nachteile eines Internationalen Insolvenzrechts", en Dabrowski, Martin, Eschenburg, Rolf y Gabriel, Karl (editores); *Lösungsstrategien zur Überwindung del Internationalen Schuldenkrise*. Berlín: Duncker & Humboldt, Berlín.
- \_\_\_\_\_ (2001a) "Lets Countries Go Bankrupt - The Case for Fair and Transparent Debt Arbitration", en *Politik und Gesellschaft - International Politics and Society*, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 4.
- \_\_\_\_\_ (2001b) "Lo que es bueno para Estados Unidos debe ser bueno para el mundo. Propuesta de una declaración universal de insolvencia", en Jochnick, Chris y Pazmiño, Patricio; *Otras caras de la deuda - Propuestas para la acción*. Caracas: Nueva Sociedad y CDES.
- \_\_\_\_\_ (2002a) "The Final Demise of Unfair Debtor Discrimination? Comments on Ms Krueger's speeches" in <http://www.networkideas.org> 2002; este texto se encuentra también en *¿El fin de la discriminación injusta de los deudores?*, <http://lainsignia.org/londres.html> 2002
- \_\_\_\_\_ (2002b) *¿El fin de la discriminación injusta de los deudores?*, <http://lainsignia.org/londres.html>
- \_\_\_\_\_ (2002c) *The Final Demise of Unfair Debtor Discrimination? – Comments on Ms Krueger's Speeches*, documento preparado para la G-24 Liaison Office, financiada a través del OPEC Fund for International Development, 31 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2003) "Características comunes das auditorias e insolvencia soberana" en Fatorelli, Maria Lucia *Auditoria da dívida externa: questao de soberanía*. Campanha Jubileo Sul , Contraponto, Río de Janeiro.

- Ruiz Díaz Balbuena, Hugo (2002) "La deuda odiosa o deuda nula: del problema de la nulidad del acto jurídico a la responsabilidad de las IFIs y de las multinacionales", <http://lainsignia.org/londres.html>, 2002 también en Fatorelli, Maria Lucia, *Auditoria da dívida externa: questao de soberania*. Campanha Jubileo Sul, Contraponto, Río de Janeiro, 2003.
- Pazmiño Freire, Patricio (2002) "El caso de la deuda ilegítima con Noruega", <http://lainsignia.org/londres.html>
- Sack, Alexandre N. (1927) *Les Effets de les Transformations de les États sur leur Dettes Publiques et autres Obligations Financières*, París: Recueil Sirey
- Sachs Jeffrey (1989) "Efficient Debt Reduction" in *Dealing with the Debt Crisis*, The World Bank, Washington, pp.239-256
- Schroeder, Frank y Kathrin Berensmann (2005), "A Proposal for a New International Debt Framework (IDF) for the Prevention and Resolution of Debt Crisis in Middle-Income Countries." Paper presented at the Multi-Stakeholder Consultation on Systemic Issues . February 17-18, 2005 - Lima, Peru
- Schipani, Sandro (2001) *Debito internazionale dell' America Latina e principi generali del diritto – Contributi per una ricerca*. Roma: Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".
- Stiglitz, Joseph, (1999) "The World Bank at the Millennium" *The Economic Journal*, November.
- \_\_\_\_\_ (2002) *Globalization and Its Discontents*, Norton, New York.
- Suárez Buitrón, Paula (2003) *Deuda Externa – Juego de Intereses – Lecciones del Acuerdo de Londres*. Quito: ILDIS y Jubileo 2000 Red Guayaquil.
- Suter, Christian (1994) *Debt Cycles in the World-Economy. Foreign Loans, Financial Crises, and Debt Settlements, 1820-1990*. Boulder: Westview Press.
- Teitelbaum, Alejandro (2001) Ponencia presentada en el Seminario Internacional: *La deuda y las instituciones financieras internacionales frente al derecho internacional*, CADTM, Bruselas, 10 y 11 de diciembre del 2001 (mimeo)
- Toussaint, Eric (1997) *La deuda externa del tercer mundo*, Caracas: Nueva Sociedad
- \_\_\_\_\_ (2003) "Pistas para alternativas" en Fatorelli, Maria Lucia *Auditoria da dívida externa: questao de soberania*. Campanha Jubileo Sul , Contraponto, Río de Janeiro.

- \_\_\_\_\_ (2005) “El Banco Mundial tiene que rendir cuentas – por un derecho al servicio de la justicia”, 17 de febrero. (Mimeo).
- Ugarteche, Oscar (1986a) *El Estado Deudor - Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968-1984*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- \_\_\_\_\_ (1986b) “La economía política de la deuda: Notas sobre el caso de Nicaragua 1961-1984”. Documento de trabajo, Banco Central de Nicaragua, Febrero.
- \_\_\_\_\_ (2001) “Consideraciones de la Vieja Arquitectura Financiera Mundial para una nueva vista desde el Sur”. (Mimeo).
- Oscar Ugarteche y Acosta, Alberto (2005) “An International Board of Arbitration for Sovereign Debt (IBASD) and International Financial Law” in Chris Jochnik ed., *Sovereign Debt at the Crossroads Challenges and Proposals for Resolving the Third World Debt Crisis*. Oxford University Press, Washington D.C. (en prensa)
- \_\_\_\_\_ (2005) “Los Desc y la deuda externa en América latina 1980-2003” en Alicia Yamin ed. en *Learning to Dance: Advancing Women’s Reproductive Health and Well-Being from the Perspectives of Public Health and Human Rights*. Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (2005) Proposal for a new international financial architecture: Towards an International Board of Arbitration, en <http://r0.unctad.org/dmfas/pdfs/ugarteche.pdf>, UNCTAD, Ginebra, Junio.
- \_\_\_\_\_ (2004) “Repensando una propuesta global para un problema global” en *La Utopía de Otro Mundo Posible, Alternativas* Año II No. 28, Managua 2004, pp. 113-130
- \_\_\_\_\_ (2003) “Una propuesta global para un problema global: hacia un tribunal internacional de arbitraje sobre deuda soberana” en Nueva Sociedad, Caracas, No. 183, pp. 119-133, Ene-Feb.
- \_\_\_\_\_ (2003) “Hacia un Tribunal Internacional de Arbitraje para Deuda Soberana” ponencia presentada en el tercer Congreso sobre Globalización y Desarrollo, Asociación de Economistas de América Latina, La Habana, enero 2003
- \_\_\_\_\_ (2003) “A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana” *Cuadernos de discusión* No. 2, América Latina en el Sistema Mundial, Universidad de Cuenca y Universidad de Alicante

\_\_\_\_\_ (2003) A favor de un tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana (TIADS): una propuesta global para un problema global. Buenos Aires: IADE; 17 p.; 76 KB.; incl. ref.

Diversas versiones de esta propuesta están disponibles en las siguientes páginas electrónicas:

<http://www.lainsignia.org/londres.html>

<http://www.cadtm.org/>

<http://ws1.pucminas.br/Mercosul/?edicao=13&noticia=1871&secao=7>

[http://www.poesieundkritik.de/katalog/ila\\_Zeitschriften,22,l.html](http://www.poesieundkritik.de/katalog/ila_Zeitschriften,22,l.html)

<http://www.aidc.org.za/?q=book/view/43&PHPSESSID=f08b69ff772d-d596e6c7e0af8a259b01>

<http://www.lainsignia.org/londres.html>

[http://www.erlassjahr.de/content/publikationen/ftap030520\\_tiads.php](http://www.erlassjahr.de/content/publikationen/ftap030520_tiads.php)

[http://www.jubileoperu.org.pe/facipub/upload/publicaciones/11/150/HACIA\\_TIADS.pdf](http://www.jubileoperu.org.pe/facipub/upload/publicaciones/11/150/HACIA_TIADS.pdf)

[http://www.debtwatch.org/cast/publicacions/boletin/index.php?id=3&id\\_sub=25](http://www.debtwatch.org/cast/publicacions/boletin/index.php?id=3&id_sub=25)

<http://www.google.com.mx/search?q=Acosta+y+Ugarteche&hl=es&lr=&start=150&sa=N>

<http://www.kairoscanada.org/e/resources/GEJR%20Summer%202003%20low%20res.pdf>

<http://epo.de/redsys/200301161307.html>

<http://www.choike.org/nuevo/informes/1123.html>

[http://www.erlassjahr.de/content/publikationen/ftap030520\\_tiads.php](http://www.erlassjahr.de/content/publikationen/ftap030520_tiads.php)

<http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-167/analisis02.htm>

Vega Vega, Juan (1987) *La deuda externa, delito de usura internacional*, La Habana.

Vitale, Luis (1986) *Historia de la deuda externa latinoamericana y entretelones del endeudamiento externo argentino*, Sudamericana-Planeta: Buenos Aires, 1986

[www.delitoseconomicos.org/](http://www.delitoseconomicos.org/)



## Sobre los autores

### Alberto Acosta

Ecuatoriano. Economista. Consultor del ILDIS (FES) y de otros organismos internacionales. Profesor visitante en cursos de postgrado de varias universidades dentro y fuera del Ecuador. Asesor de diversas organizaciones sociales. Investigador de temas de deuda externa desde 1982. Autor de múltiples libros sobre cuestiones económicas y sociales nacionales e internacionales, por cierto también sobre deuda externa. Su libro más reciente es *Desarrollo Glocal - Con la mira en la Amazonía*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2005.

### Carlos Marx Carrasco

Economista, graduado en la Universidad de Cuenca. Maestría de Planificación de la Universidad de Nápoles, Italia, y Maestría de Desarrollo en la Universidad de Andalucía, España. Doctorado de Economía y Derecho en la Universidad Pablo de Olavide, España. Ex-decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca. Profesor universitario. Autor de varios libros y artículos en revistas especializadas. Analista y comentarista de varios medios de comunicación.

### Rafael Correa

Economista. Ph.D. en Economía y Master de Ciencias en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana, Champaign. Master de Artes en Econo-

mía, Universidad Católica de Lovaina la Nueva, Bélgica. Entre sus varias publicaciones se encuentran *La vulnerabilidad de la economía ecuatoriana* (PNUD, 2004), *El Reto del Desarrollo: ¿Estamos Preparados para el Futuro?*, publicaciones de la USFQ, Quito, 1996, Compilador. Se desempeñó como Ministro de Economía y Finanzas durante el gobierno de Alfredo Palacio.

### **Pablo Dávalos**

Economista con estudios de posgrado en la Universidad de Lovaina, Bélgica, especialización en Economía Pura. Profesor de la Universidad Católica del Ecuador, y profesor de posgrado en la Universidad de Cuenca y de Guayaquil. Profesor titular de la cátedra virtual Florestan Fernandes, de CLACSO. Coordinador a nivel latinoamericano del Grupo de Trabajo: “Movimientos Indígenas en América Latina”, de CLACSO. Sus publicaciones más recientes son: *La nueva izquierda en América Latina Sus orígenes y trayectoria futura*, Grupo Editorial Norma, abril 2005; *Pueblos Indígenas, Estado y democracia*, CLACSO, Argentina. Se ha desempeñado como Viceministro de Economía y Finanzas.

### **Fander Falconí Benítez**

Economista. Tiene una Maestría de Economía otorgada por FLACSO. Maestría y Doctorado en Economía Ecológica en la Universidad Autónoma de Barcelona. Se desempeña como coordinador del programa de doctorado de Economía del Desarrollo, y de investigación de FLACSO. Entre sus publicaciones se encuentran: “Integrated Assessment of the Recent Economic History of Ecuador”. *Population and Environment*. Volume 22, Number 3 (2001); *Economía y desarrollo sostenible: Matrimonio feliz o divorcio anunciado* (2002) y *Antología de Economía Ecuatoriana*, con Julio Oleas (2002). Forma parte del consejo editorial de la Revista Iberoamericana de Economía Ecológica.

### **Hugo Jácome**

Coordinador del Programa de Economía de la FLACSO. Master en Banca y Finanzas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y candidato a

Doctor en Economía Financiera por la Universidad Autónoma de Madrid – Universidad Santiago de Compostela. Sus investigaciones y publicaciones se han centrado alrededor del campo de las microfinanzas y sus implicaciones en el desarrollo económico y social. Ha publicado el libro *Microfinanzas en la Economía Ecuatoriana: Una alternativa para el Desarrollo*, Serie Ágora, FLACSO-Fondo de Solidaridad. Miembro de la Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria (RILESS).

#### **Carlos Larrea**

Ph.D. en Economía Política (York University), con estudios de post-doctorado (Universidad de Harvard). Profesor de FLACSO-Ecuador, ha publicado varios libros y artículos sobre aspectos sociales y ambientales del desarrollo en el Ecuador, como *Pobreza, Crisis y Dolarización en el Ecuador* (2004), *Naturaleza, Economía y Sociedad en el Ecuador: Una Visión Histórica* (2005). Su trabajo reciente incluye la elaboración de indicadores y mapas socio-ambientales.

#### **Pedro Páez Pérez**

Ph.D y MSc en Economía por la Universidad de Texas, Máster en Desarrollo y Políticas Públicas por la FLACSO y Economista por la PUCE. Técnico del Banco Central, consultor privado y profesor de pre y post grado de varias universidades nacionales y extranjeras. Fue profesor visitante de la Universidad de Utah, EEUU, y el Instituto de Altos Estudios de la América Latina IHEAL- Université Paris III, Sorbonne Nouvelle, Francia (Cátedra Simón Bolívar). Tiene varias publicaciones tales como: *Are the Washington Consensus Policies Sustainable? A Game Theoretical Assessment for the case of Ecuador*. University of Utah, Working Paper 2005-07 y *Risques et défis de la dollarisation dans l'Équateur*, por aparecer en Cahiers de l'Amérique Latine, IHEAL-Paris III, Sorbonne Nouvelle.

#### **Javier Ponce**

Editor y columnista editorial (política y desarrollo) en varios diarios nacionales (1983-2005), Editor de la Enciclopedia Planeta 2002-2003, Secreta-

rio General del Comité Ecuménico de Proyectos, 1986-97. Coordinador de Proyectos y de Comunicación, Comité Ecuménico de Proyectos, desde 1997. Entre sus libros publicados se encuentran: *Sentado entre dos sillas. Historias de un malpensante sobre la cooperación al desarrollo*. Ensayo, Ed. Planeta 2004, Quito; *Y la madrugada los sorprendió en el poder (Reflexiones sobre el movimiento indígena ecuatoriano)*, ensayo, Ed. Planeta, Quito, 2000; *Afuera es la noche*, poesía, Ed. Seix Barral/Planeta, Quito, 2000.

### **Juan Ponce**

Economista y Doctor en Jurisprudencia. Maestría en Ciencias Políticas. Maestría en Economía del Desarrollo; especialidad en Estadística. Actualmente candidato a PhD en el Instituto de Estudios Sociales de la Haya. Profesor-investigador del Programa de Economía de FLACSO-Sede Ecuador.

### **Jeannette Sánchez**

Doctorante en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina, Master en Planificación Regional de la Universidad de Texas, Master en Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, especialista en Desarrollo Local de la Organización Internacional del Trabajo-Programa DelNet. Economista. Autora y co-autora de varios artículos y publicaciones relacionados a políticas de empleo y políticas sociales. Investigadora asociada al Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre América Latina de la Universidad Católica de Lovaina. Especialista del Sistema Integrado de Indicadores Sociales.

### **Oscar Ugarteche**

Investigador peruano residente en México. Investigador principal del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Fue profesor de Finanzas Internacionales en la Pontificia Universidad Católica del Perú entre 1980 y 2004. Consultor de organismos internacionales sobre deuda desde 1978, autor de una docena de libros sobre el particular desde 1980, el más reciente *Veinte años después*,

*la deuda externa de los países andinos*, PLADES, Comunidad Andina, Lima, 2005.

**Alison Vásquez**

Economista, Master of Science en Economía de las Políticas Sociales de la Universidad de York, Reino Unido. Candidata al doctorado en Economía de FLACSO Ecuador. Especialista en políticas sociales, desigualdad y pobreza; investigadora en temas de desigualdad, trabajo y mercado laboral; género y pobreza. Docente de Economía de las políticas sociales; Regímenes de bienestar comparados; Economía laboral; Economía feminista. Asesora del CONAMU y Ministerio de Economía en temas de política fiscal y equidad.

Este Libro se terminó de  
imprimir en noviembre de 2005  
en la imprenta Rispergraf.  
Quito, Ecuador