

JULIO 1996

INFORME

Economía(y) Política

Escenarios Gobierno 1996-2000



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales



INFORME:

Economía (y) Política escenarios 1996 - 2000

Julio 1996

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS - Fundación Friedrich Ebert.

© ILDIS
Primera edición: julio 1996

Elaboración:
Osvaldo Rosales V.
Lautaro Ojeda
Rafael Urriola
Gonzalo Maldonado Albán

Diseño gráfico:
Caroline Galarza Santoliva

Portada:
Iván Villafuerte

Impreso en Ecuador
ImpreFEPP: 550705

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Fax 504 337, Teléfonos 562 103
y 550 373, Quito - Ecuador. E-mail: ildis1@ildis.org.ec

INDICE

Presentación	5
NEOLIBERALISMO, POPULISMO Y PROGRESISMO: UNA VISIÓN DESDE LA ECONOMÍA <i>Osvaldo Rosales V.</i>	7
1. Modernidad y modernización	8
2. Mercado y sector público	10
3. La modernización neoliberal	12
4. La opción populista	14
5. Semejanzas entre neoliberales y populistas	15
6. Una modernización progresista	15
LA AGENDA ECONÓMICA PENDIENTE DE ABDALÁ BUCARAM <i>Gonzalo Maldonado Albán</i>	19
Introducción	19
1. Escenario inicial	20
1.1. Identificación de políticas	20
2. Gestión de corto plazo	21
2.1. Régimen cambiario	21
2.2. Brecha fiscal	23
2.3. Tasas de interés	24
3. Gestión de mediano plazo	25
3.1. Tratamiento de los flujos de capital	25
4. Gestión de largo plazo	27
4.1. Viabilidad de las reformas económicas	28
Referencias	29

LA APARENTE IRRACIONALIDAD DEL VOTO	31
<i>Lautaro Ojeda</i>	
<i>Rafael Urriola</i>	
I. Comportamiento del elector	32
a) La pobreza en el Ecuador	32
b) Los referentes para los grupos sociales	33
c) Lo racional y lo imaginario	35
II. Comportamiento de los partidos	35
a) Las características históricas	35
b) Los impactos de la crisis y de la globalización	38
c) El marketing de la coyuntura	39
III. Escenarios y desafíos	40
a) Para el gobierno populista	40
b) Para la derecha	41
c) Para el centroizquierda	41
Bibliografía	42

Presentación

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) se complace en presentar este segundo número de la serie **Economía (y) Política** que aparece cuando el Ecuador ha elegido ya como Presidente de la República al Abogado Abdalá Bucaram. Más allá de las promesas electorales, hoy es necesario reflexionar sobre los escenarios y las acciones reales que debe emprender el nuevo gobierno.

Este volumen, de una parte, entrega una visión general en términos de las estrategias posibles que adoptará el nuevo equipo gubernamental. A menudo, en el marco de la contienda electoral, las promesas fueron hechas sin la adecuada justificación técnica lo que desdibuja el marco estratégico de las medidas que llevará a cabo el nuevo gobierno.

Osvaldo Rosales señala las diferencias entre neoliberalismo, populismo y progresismo desde el punto de vista de la economía. Quizás este artículo no parezca suficientemente coyuntural, sin embargo, precisa el marco en que se pueden examinar las medidas y acciones económicas.

Por su parte, Gonzalo Maldonado, ha diseñado los escenarios y las restricciones más generales que enfrentará el gobierno del Ab. Bucaram en el campo de lo macroeconómico. A ello deberá agregarse la necesidad de precisar prioridades y, especialmente, de definir las fuentes de financiamiento para tantas ofertas explícitadas en la campaña electoral. Esto será motivo de un trabajo posterior.

En fin, Lautaro Ojeda y Rafael Urriola, hacen un análisis en retrospectiva política, con el objeto de identificar las motivaciones del electorado; las características y decisiones de los partidos políticos que permitieron desembocar en el triunfo del Ab. Bucaram. Concluyen enunciando los desafíos de las tendencias políticas ecuatorianas.

Más allá de las pugnas, el Ecuador necesita un espacio de gobernabilidad, es decir, un mínimo de propuestas que sean compartidas por la mayoría de la población para avanzar en la solución de los problemas cruciales que, por lo demás, tan insistentemente fueron identificados por todos los candidatos: pobreza, inequidad, ausencia de crecimiento sostenido.

ILDIS se complace de haber hecho el esfuerzo por compilar opiniones serias sobre temas de tanta trascendencia para el país. No obstante, las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Hans Ulrich Bünger
Director ILDIS

NEOLIBERALISMO, POPULISMO Y PROGRESISMO: UNA VISION DESDE LA ECONOMIA¹

Osvaldo Rosales V.

El "sentido común", impuesto por la fuerza universal del shock neoliberal y por el derrumbe de los "socialismos reales", tiende a asociar directamente modernidad con neoliberalismo. En América Latina tal lectura parece más pronunciada. En algunos casos porque años de dictadura han limitado la calidad del debate ideológico y la posibilidad de su difusión; en otros, porque modalidades de ajuste preconizadas por el neoliberalismo han tenido cierto éxito en restaurar el crecimiento y en reducir los desequilibrios macroeconómicos.²

Se sostiene en este documento que tal asociación es un profundo error; en verdad, el neoliberalismo es sólo una expresión superficial y conservadora de la modernidad. Desde esta perspectiva, el desafío del progresismo es disputarle la modernidad a los conservadores, empapándola de contenidos de justicia social, igualdad de oportunidades, tolerancia cultural y profundización democrática.

Se postula aquí la modernidad como una posibilidad de construir mayores oportunidades, aprovechando a ese fin tanto el progreso tecnológico, como el fortalecimiento de los actores sociales, la iniciativa de las personas y los espacios que abre el mercado. Se armoniza aquello con un sentido colectivo de sociedad que emerge de una convicción profunda en que una sociedad integrada, solidaria y fraterna es tanto deseable como viable.

Ello implica optar por soluciones que siendo políticamente viables y técnicamente eficaces, sean al mismo tiempo socialmente solidarias. De allí que la modernización progresista sea con apellido, se trata de una "modernización solidaria".

El tránsito a la modernidad no se reduce a la mera importación de técnicas, bienes y valores desde el mundo industrializado. Corresponde a un proceso abierto y continuo de interacción entre los niveles político, económico, social y cultural que coexisten en cada sociedad, los que recogen tanto la influencia de otras sociedades como la memoria histórica de cada sociedad. En tal sentido, los procesos nacionales de modernización tienen bastantes similitudes entre sí pero

1 Agradezco los comentarios de Francisco Alburquerque, Nicolás Eyzaguirre, Eugenio Lahera y Antonio Leal. Las opiniones aquí expresadas, sin embargo, son enteramente personales y sólo comprometen a su autor.

2 La crisis mexicana y su impacto en Argentina, sin embargo, muestra la vulnerabilidad de tales experiencias. De paso, muestra la superioridad de la estrategia macroeconómica chilena en orden a conseguir rebajas graduales y persistentes en la tasa de inflación, sin descuidar la evolución del ahorro interno ni la sustentabilidad de balanza de pagos.

también muchas peculiaridades. Ello explica que coexiste un proceso mundial de globalización con redoblados esfuerzos nacionales de identidad. Uno de los rasgos destacados de las experiencias asiáticas de desarrollo ha sido la incorporación y adaptación de las tecnologías occidentales a un entorno social y productivo propio, más flexible, promotor de la cooperación y más equitativo que Occidente.

De allí que sea bastante primitivo reducir la modernización a sólo uno de sus ámbitos -el económico, en nuestro caso- y menos aún a un instrumento de él, la privatización. Con ello, se caricaturiza un proceso complejo y parojojalmente se reduce el ámbito de aplicación de un instrumento valedero -la privatización-, al adoptar una interpretación parcial y trunca de la modernización.

Sigue siendo posible una **modernización solidaria**, abierta al cambio y a potenciar el progreso, ampliando los espacios de la iniciativa individual, la participación social y la difusión del espíritu emprendedor. Ello exige concebirla fundada en el compromiso de erradicar la pobreza y de avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. En el plano económico, tal tipo de modernización reclama instrumentos e instituciones eficaces para estrechar los vínculos entre la política económica y la política social y para ubicar la política de desarrollo productivo a un nivel jerárquico parecido al que hoy ocupan los equilibrios macroeconómicos en las agendas nacionales.

Una modernización solidaria será posible en tanto emane de sólidos acuerdos sociales, apoyados en instituciones que estimulen el debate informado entre actores sociales más representativos y con mayor tecnicificación en sus propuestas; involucrados en el diagnóstico pero también en las soluciones, con una cultura de compromisos compartidos y de solución negociada de conflictos. Para ello es menester contar con instrumentos e instituciones más tolerantes, sin discriminaciones, más participativos, más descentralizados y sin enclaves autoritarios ni en la legislación ni en mentes, actitudes o instituciones.

Una modernización progresista, que coloque a la persona en el centro de la propuesta de desarrollo, debe preocuparse por favorecer el efectivo fortalecimiento de los actores populares, de manera que equilibrios macroeconómicos y modernización productiva coincidan con equilibrios macrosociales y también con los macroambientales.

1. Modernidad y modernización

En el debate actual se confunde modernización y modernidad. La primera alude a la racionalidad instrumental - los medios-, en tanto la modernidad se refiere al marco normativo, es decir, a los fines. El desafío es conseguir que los instrumentos de la modernización, tales como el mercado, el cambio técnico y la competitividad, apunten en la dirección de los fines de la modernidad: democracia, ciudadanía, igualdad de oportunidades y cohesión social. Desde esta perspectiva, la modernización neoliberal no es creíble.

La modernización abarca los planos políticos, económicos, sociales y culturales. La *modernización política* privilegia las nociones de ciudadanía y gobernabilidad. Se expresa en el derecho a voto, autoridades electas en el poder ejecutivo y legislativo, la división y equilibrio de poderes, la primacía del estado de derecho, el respeto irrestricto a los DD.HH. y la igualdad ante la ley. Pero incluye también fortalecer la representatividad y la mediación del sistema político, abriendo cauce

La modernización política privilegia la ciudadanía y la gobernabilidad.

a las demandas de participación, descentralización y cercanía con las necesidades de las personas, así como a la organización de la sociedad civil.

La *modernización económica* busca el aprovechamiento pleno de las capacidades y del potencial productivo de una sociedad, estimulando la eficiencia y la expansión de la base productiva. Ello, junto con apelar a la iniciativa individual y a la operación de mercados competitivos, transparentes y de fácil acceso, requiere énfasis en ahorro, inversión, tecnología e inversión en capital humano. Para que estas políticas generen auténticamente difusión del espíritu emprendedor y de la capacidad de innovación en el conjunto de la sociedad, es necesario que busquen explícitamente favorecer la igualdad de oportunidades.

La *modernización social* se refleja en movilidad social e igualdad de oportunidades. Es dudoso catalogarse de "modernos" sin haber erradicado la pobreza; cuando el acceso a salud y educación de calidad es aún patrimonio de quienes pueden pagar. Se aleja de la modernidad una sociedad en que las personas se estratifican por castas, oligarquías económicas o por la aristocracia de los apellidos, en vez de hacerlo por sus funciones en la sociedad, sus talentos y su efectiva contribución al funcionamiento social. Por cierto, desde este punto de vista, nuestra "modernidad" deja aún mucho que desear.

Las profundas reformas económicas acaecidas en Chile han conducido a que los canales típicos de movilidad social en una economía cerrada, con un Estado intervencionista estén desapareciendo en tanto los de una economía abierta en proceso de globalización, aún no decanten. Tiende a acentuarse la segmentación en la calidad de la educación, se segmentan social y geográficamente nuestras ciudades; sin mayor cobertura y profundidad de las políticas de capacitación y reconversión productiva, se pueden consolidar regiones y sectores sociales marginados; al reducirse la capacidad del Estado de velar por la igualdad de oportunidades en salud y educación, bien se pueden gestar amenazas a la gobernabilidad y a la competitividad.

La *modernización cultural* se liga a la secularización, entendida como el abandono de esquemas tradicionales, dogmáticos e integristas y el privilegio de un actuar informado, pragmático y racional. Lejos de significar ausencia de principios, ello instaura un principio articulador: la tolerancia del punto de vista ajeno y el respeto a la diversidad como fuente del enriquecimiento del accionar individual y colectivo.

Este rasgo de modernización cultural -la tolerancia- deviene en principio integrador de la economía, la política y la sociedad. De él emana la necesidad del consenso y el estímulo a la cooperación entre visiones distintas de la sociedad. La tolerancia, virtud de la democracia pluralista moderna, es lo opuesto al gobierno de las élites, sean aristocráticas o tecnocráticas.

En democracia, las buenas políticas son aquellas que, además de su calidad técnica, van acompañadas de un ambiente de consulta y participación. Buenas ideas e instrumentos aplicados de modo tecnocrático pueden abortar posibilidades de cambio, al no contar con el involucramiento informado y responsable de los principales actores del desarrollo nacional. El fortalecimiento de la sociedad civil, la estructuración de los actores sociales nacionales y regionales, la irrupción de discursos ambientales, de género, de representación juvenil y, en fin, el diálogo y la concertación social, son pilares de la consolidación democrática.

2. Mercado y sector público

Los avances en modernización económica reclaman una estricta complementación entre las tareas del mercado y del sector público. El Estado es insustituible en la orientación global del proceso de desarrollo, promoviendo los adecuados consensos nacionales y ejecutando las políticas públicas apropiadas. El mercado es insustituible en la asignación de recursos, la provisión de información y la descentralización de decisiones económicas.

El Estado, en ausencia de instrumentos de efectivo control democrático, puede ser capturado por intereses sectoriales y corporativistas. El "libre mercado", en ausencia de regulaciones o de contrapesos en la organización social, conduce a la concentración económica y en las oportunidades de progreso, vaciando de contenido los valores democráticos. En ese sentido, frente al falso dilema de "Estado versus mercado", la opción progresista debe ser Estado democrático, mercados competitivos y más sociedad civil.

Es evidente que, en determinadas circunstancias, el mercado puede ser muy cruel pero los sustitutos del mercado lo pueden ser más aún, además de menos democráticos. Reducir el debate a una polaridad extrema entre "Estado y mercado" es hacerle un gran servicio a los conservadores. La tarea del progresismo es mejorar la calidad del Estado y de los mercados, buscando su complementariedad estratégica, de acuerdo a las ventajas relativas de cada cual. Para aprovechar las ventajas del mercado, es necesario corregir sus fallas de concentración, discriminación y desinformación, fortaleciendo la capacidad reguladora del Estado (particularmente en los ámbitos laboral, financiero, ambiental, de transporte, electricidad y telecomunicaciones), ampliando el acceso al mercado de capitales, protegiendo los derechos del consumidor y de pequeños accionistas y preservando el medio ambiente.³

El neoliberalismo hace una defensa falaz del mercado pues privilegia "mercados libres", a sabiendas que los mercados que efectivamente favorecen la eficiencia son aquellos competitivos, transparentes y sin grandes barreras a la entrada. Esos mercados, en muchas ocasiones, no existen y crearlos es tarea del progresismo.

Hay aquí un contrasentido del neoliberalismo: el principal aporte del mercado es su estímulo a la competencia y los neoliberales saben que no cualquier estructura de mercado favorece la competencia.

Es por ello que la promoción de la competencia involucra: i) desregular mercados competitivos, que son la mayoría; ii) regular mercados dominados por monopolios naturales u otras imperfecciones de organización industrial, que son pocos pero decisivos en el bienestar de las personas y, iii) profundizar y extender la cobertura de mercados incipientes o de bajo desarrollo, como tecnología, capacitación y mercado de capitales de largo plazo, por ejemplo.

La promoción de la competencia es central en la propuesta económica del progresismo y debe entenderse en los tres ámbitos recién reseñados. Es algo más complejo que la mera desregulación y liberalización. En este sentido, el trato del

3 Ver "Desarrollo y Democratización: Más Chile para Todos", Programa Presidencial de Ricardo Lagos, Primarias Presidenciales, abril de 1993, pgs. 12 y 13.

neoliberalismo a la promoción de la competencia es superficial o inconsecuente. Al no considerar los necesarios ámbitos de la regulación en la promoción de la competencia o la promoción de mercados incipientes, termina siendo un instrumento de defensa de los monopolios, oligopolios, rentas excesivas y otras formas de concentración económica.

Sin auténticas posibilidades de acceso de todos a la salud y a la educación, a un trabajo digno y bien remunerado, la democracia es restringida. Sin libertad para comprar y vender, para cambiar de empleo, tampoco hay democracia efectiva; sin mercado, no hay plena libertad. El mercado es la mejor herramienta para asignar recursos pero no posee vocación solidaria ni de futuro. Requiere la compañía de un sector público eficiente y moderno.

El mercado no tiene ventajas en temas de educación, salud, vivienda, medio ambiente, tecnología, bienes que afectan el derecho a la vida y el acceso a la ciudadanía. En ellos, un sector público moderno y tecnificado es insustituible. Su construcción también está pendiente: el actual Estado no es capaz de abordar una modernización solidaria.

El progresismo comparte con el neoliberalismo la crítica al Estado ineficiente, burocrático, sometido a la captura de minorías corporativas que se arrojan la representación de otros e insensible a los problemas de las mayorías. Discrepa, sin embargo, de su opción de Estado mínimo y expansión del mercado a todos los dominios de la vida social. Esa política garantiza la exclusión de las mayorías y la acentuación de las diferencias sociales, generando el caldo de cultivo para la inestabilidad política y la debilidad de las instituciones democráticas.

En todas las experiencias exitosas de desarrollo, el Estado ha jugado un papel primordial, en la medida que encarna los intereses de largo plazo de la nación. Si se aspira a una economía exportadora que busca incrementar su competitividad para desarrollar una elevada capacidad de crecimiento, eliminar la pobreza y avanzar hacia grados más satisfactorios de equidad, corresponde al Estado la responsabilidad de generar las condiciones que permitan el acceso de todos a la tarea del desarrollo. Ello involucra la inversión en capital humano y en fomento productivo, en infraestructura, difusión tecnológica, la promoción de la inversión, la protección del medio ambiente, la estabilidad de las políticas macroeconómicas, etc.

En estas tareas colabora el mercado, pero nadie podría postular que baste para enfrentarlas exitosamente. Tampoco basta el actual Estado. Crecer con equidad necesita un Estado ágil y descentralizado, más eficiente en lo económico y más democrático en lo político. En verdad, no se trata de más o menos gobierno, sino de mejor gobierno. Tampoco de mercado versus Estado sino de construir un Estado democrático y mercados competitivos.

El problema fundamental de nuestros tiempos no es el tamaño sino *la calidad del gobierno*. No necesitamos más o menos gobierno sino mejor gobierno. Para avanzar en la calidad del gobierno y del sector público es previo definir cuáles son las tareas que la realidad le exige. Ello significa abandonar tareas tradicionales -que pueden ser realizadas por privados- para concentrarse en aquellas decisivas que nadie sino él puede realizar.

Las principales de esas tareas son la igualdad de oportunidades, la promoción de la competencia, el fomento de la competitividad y garantizar un desarrollo

Se trata de construir un Estado democrático y mercados competitivos.

ambientalmente sustentable. Ello debe realizarse en un marco que estimule el crecimiento y la estabilidad económica.

Para adquirir la presencia relevante que requiere en estos campos, ciertamente el Estado puede y debe reducir su participación en la provisión directa de bienes y servicios; desmontar regulaciones excesivas en mercados competitivos; preferir mecanismos de mercado antes que esquemas burocráticos y abrir espacio a privados en áreas emergentes, como infraestructura y servicios sanitarios, concentrándose allí en tareas de regulación y de preservación de la igualdad de oportunidades.

La modernización solidaria exige un sector público más democrático en lo político y más eficiente en lo económico. Un sector público con visión prospectiva y capacidad de diseño estratégico, capaz de concertar voluntades y estimular el consenso sobre las opciones de desarrollo. Exige también mercados competitivos, transparentes y de fácil acceso. En varios casos, tales mercados no existen o muestran un desarrollo insuficiente y es necesario crearlos o promover su desarrollo.

La experiencia histórica muestra que hay determinadas estructuras políticas e institucionales más proclives a la modernización económica que otras. Por ejemplo, en la asignación de recursos, el mercado es superior al dirigismo estatal; en las decisiones de largo plazo, el mercado no es capaz ofrecer suficiente información y se requieren instancias de coordinación estratégica que reflejen grandes acuerdos nacionales. En tal sentido, por ejemplo, en las opciones de competitividad e inserción internacional, la cooperación y la concertación social son superiores al conflicto, en tanto la competitividad asentada en cohesión social es más eficaz y duradera que la que se apoya en sueldos bajos, atraso o enclaves tecnológicos o en una dependencia excesiva de la renta natural.

3. La modernización neoliberal

La modernización neoliberal, si bien se identifica con el progreso, el crecimiento y el mercado, se limita a una modernización económica restrictiva. En sus versiones extremas, desecha los aspectos políticos, sociales y culturales, desestima el fortalecimiento de la sociedad civil y de sus organizaciones y es segregacionista en lo social e intolerante en lo cultural.

En el caso más avanzado, la experiencia chilena, el "neoliberalismo real" se llevó a cabo en un marco de autoritarismo político y social que negó las instituciones y principios básicos de la democracia, de los derechos humanos y laborales y sacrificó el bienestar de las mayorías. Los elevados niveles de pobreza, de concentración del ingreso y de la riqueza, así como la segregación social e intolerancia cultural, son también parte de la herencia que legó la "modernidad" autoritario-neoliberal.

El neoliberalismo privilegia la libertad económica sobre las otras libertades, a veces hasta anulándolas. Reduce la libertad económica al imperio del libre mercado y la iniciativa individual, sin preocuparse previamente por las desigualdades iniciales. Con ello, la libertad económica termina siendo más oportunidades para quienes más tienen.

En lo económico, pone en el centro de su reflexión una versión idealizada del comportamiento del mercado y luego incorpora los datos más evidentes de la realidad como "distorsiones" al modelo. Se privilegia la aplicación del "modelo", con un dogmatismo parecido al marxismo de los años sesenta. Al omitir la situación de partida entre los diversos agentes económicos - esto es, la distribución del ingreso y de la riqueza, su situación en la estructura de poder - , la libre potenciación de las libertades económicas tiende a acentuar las diferencias iniciales. Frente a ello, el neoliberalismo reacciona buscando "corregir" dichas deficiencias con paliativos marginales al sistema, y no como elemento central de su apropiado funcionamiento.

El neoliberalismo se contenta con la desregulación y la liberalización de los mercados, y con la promoción de éstos al grueso de las actividades humanas, considerándolos instrumentos suficientes para garantizar el bienestar. La desregulación de los mercados es un instrumento útil e imprescindible para mejorar la asignación de los recursos y aprovechar el despliegue de la iniciativa individual. Sin embargo, se aprovecha mejor ese potencial si se atiende a las características de los mercados. En efecto, mercados competitivos mejoran su funcionamiento, liberándolos de regulaciones; mercados asociados a monopolios naturales, lo empeoran; en tanto, desregular ámbitos con demasiadas externalidades, lisa y llanamente puede conducir a graves impactos sobre la calidad de vida.

La ciudad de Santiago es un buen laboratorio de la desregulación neoliberal en materia ambiental y urbana. Desde mediados de los setenta, se desreguló el área urbanizable, el sistema de transporte público y la localización industrial. El resultado es conocido: una de las ciudades con mayor contaminación atmosférica en el mundo, sobredimensionamiento del parque de vehículos de locomoción colectiva, subutilización de los mismos, incremento notable en el grado de congestión urbana, aumento en los tiempos de traslado, en fin, deterioro significativo en la calidad de vida.

Las experiencias más avanzadas de desregulación y privatización en América Latina muestran, por ejemplo en Chile, mercados concentrados, como la energía eléctrica; poco transparentes, como el de la salud privada, o con grandes barreras a la entrada, como el crédito a microempresarios, o el mercado laboral para los temporeros frutícolas. Todos ellos son ejemplos de mercados que co-tresponde reformar para mejorar tanto su eficiencia como el impacto distributivo.

Una modernización progresista busca soluciones eficientes en el uso de los recursos; estables en el tiempo y socialmente incluyentes, esto es, privilegiando una visión de conjunto. La modernización conservadora, por el contrario, es trunca, superficial y segmentada. Elegir uno u otro estilo de modernización es el principal dilema de nuestros tiempos.

La salud privada, por ejemplo, es una buena idea pero insuficiente si no va acompañada de un sistema público de salud eficiente y de buena cobertura; la previsión privada puede ser una palanca de modernización pero no logra incluir al conjunto de la población; el notable desarrollo exportador reciente es la base del desarrollo nacional pero debe ser complementado con políticas de desarrollo productivo que mejoren la distribución del ingreso y que fortalezcan el tejido productivo y empresarial interno. La descentralización de la educación es otra buena idea pero la forma en que se ha ido realizando puede acentuar la desigualdad de oportunidades. La flexibilización laboral es un imperativo de los tiempos y de la competitividad pero si no va acompañada de esfuerzos más serios en

capacitación, seguro de desempleo y ampliación de la negociación colectiva, se puede transformar en una faceta del "capitalismo salvaje".

Los neoliberales reducen el tema social a la pobreza, sacando de la agenda la distribución del ingreso, la difusión de oportunidades y la concentración económica. Luego reducen el trato de la pobreza a la focalización, velando por la eficiencia en la asignación de recursos escasos a políticas de compensación social. Acuerdos sociales, fortalecimiento de los sindicatos, vigilancia en el cumplimiento de la legislación laboral, políticas tributarias que financien gasto social pertinente, limitación al consumo excesivo, etc., son áreas vedadas para el neoliberalismo.

4. La opción populista

El populismo está de espaldas a la modernidad. Es indiferente a los desafíos de competitividad, cambio tecnológico, gobernabilidad y consistencia de las políticas públicas. Continúa operando en economías cerradas, proteccionistas y renuncia al uso del mercado.

En el populismo de economía cerrada perduran nostalgias sobre un Estado propietario e intervencionista que se bate en retirada en el mundo. A ese Estado utópico, se le asigna un potencial que poco tiene que ver con sus limitadas capacidades financieras, técnicas y administrativas.

Detrás de la defensa del carácter estatal de algunas actividades, no se aprecia igual voluntad por mejorar la eficiencia pública ni por cerrarle todas las puertas a la corrupción o al cuoteo político. El populismo omite que, en ausencia de instrumentos de efectivo control democrático, el Estado puede ser capturado por intereses sectoriales y corporativistas, dañando los intereses de las mayorías.

Es evidente que hoy a nadie escapa la importancia crucial de un adecuado manejo macroeconómico en la gestión del desarrollo. Sin embargo, más allá de los discursos, la práctica cotidiana de las reivindicaciones sectoriales que esboza el populismo, muestra que para él es poco relevante que la inflación sea decreciente, que los salarios reales y no sólo los nominales estén aumentando, que los salarios mínimos aumenten más que los salarios medios, que el gasto social real aumente más que el producto o que el desempleo sea bajo. Sin embargo, cuando ello acontece, es claro que indica beneficios nítidos para los grupos más pobres. Distinto es que aún falte mucho por avanzar pues eliminar la pobreza es una tarea que no se agota en una década.

El populismo demanda avances espectaculares en plazos cortos, despreciando los tiempos políticos y los requisitos técnicos de las propuestas. Busca crecer y redistribuir más allá de las posibilidades de la economía y la política. El camino populista permite elevar en un año los salarios en 15% o más, aumentar más el gasto social y otorgar subsidios generosos. El costo inevitable de ello es siempre déficit fiscal, inflación desatada, especulación con divisas, fuga de capitales, reducción de la inversión, estancamiento y crisis económica, y como siempre ocurre en tales casos, enriquecimiento de unos pocos y empeoramiento económico y social de las mayorías.

5. Semejanzas entre neoliberales y populistas

Mientras los neoliberales operan sobre la base de mercados ideales, los populistas añoran un Estado eficiente y solidario que sólo está en su imaginación. Tanto neoliberales como populistas desprecian los cambios institucionales necesarios para adecuarse a los actuales desafíos del siglo XXI. Ambos omiten la importancia de la gobernabilidad y los acuerdos sociales y ambos subestiman o definitivamente no entienden la profunda transformación que la sociedad de la información impone a la política y a la economía.

Neoliberales y populistas desestiman la fortaleza de la sociedad civil y de sus organizaciones. La modernización neoliberal se contenta con empresarios fuertes y tanto la organización laboral como la de los consumidores aparece como una agresión a la estabilidad económica. El populismo se atrinchera en un modelo corporativo, verticalista y políticamente cuoteado, incapaz de dar cuenta de los actuales desafíos del cambio social en democracia.

Ni el neoliberalismo ni el populismo son eficaces para eliminar la pobreza y menos aún para mejorar la igualdad de oportunidades. Los neoliberales pues se conforman con el "chorreo" y la focalización de las políticas sociales. Los populistas porque lo reducen a políticas salariales y de gasto, desconociendo los límites de la capacidad productiva y de la gestión macroeconómica.

El neoliberalismo suele reducir la lucha contra la pobreza al crecimiento, la estabilidad macroeconómica y a una política social focalizada en los grupos más pobres, si bien con recursos escasos y dependientes de una estructura tributaria regresiva. El populismo es voluntarista pues pretende resolver los problemas sociales en el corto plazo, ignorando las restricciones económicas y políticas que impone la realidad.

Tanto populistas como neoliberales conceden poca importancia a la estructura productiva compatible con los cambios en la distribución del ingreso. La pobreza y las desigualdades sociales provienen básicamente de diferencias en el acceso al mercado del trabajo. Eliminar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso es contar con más y mejores empleos productivos; es difundir las innovaciones tecnológicas, capacitando al trabajador, aumentando su productividad y permitiendo así aumentos sostenibles en el salario real.

Neoliberales y populistas desestiman la fortaleza de la sociedad civil y de sus organizaciones.

La actual exigencia de competitividad, equidad y preservación ambiental no puede ser abordada adecuadamente ni por las opciones neoliberales ni por las populistas. Ambas opciones, en definitiva, omiten la centralidad del cambio tecnológico, de la inversión en recursos humanos y de una gobernabilidad asentada en la cohesión social. Sin incorporación tecnológica no podrán abordarse adecuadamente ni el tema ambiental ni el problema social. Sin acuerdos sociales y mayor compromiso con la equidad, los equilibrios macroeconómicos y la apertura a los mercados internacionales podrán enfrentar dificultades de inestabilidad política, con daño a la competitividad.

6. Una modernización progresista

La modernidad progresista sólo es tal cuando combina profundización democrática, difusión de oportunidades y tolerancia social y cultural. Ante la falsa opción de privatizar el Estado o de estatizar la sociedad, busca democratizar ambos,

generando un ámbito público, diferente y complementario al "privado" y al "estatal". Promueve la autoregulación social y la autonomía individual para fortalecer la sociedad y sus formas de representación, la descentralización del poder y el control desde abajo. Privilegia al individuo frente al Estado, a la sociedad frente al mercado y promueve una síntesis cultural que articule el espíritu emprendedor con valores democráticos y solidarios.

Para el progresismo, interesa una modernidad abierta al cambio, con ideas políticamente viables, técnicamente eficaces y socialmente solidarias, ganando el apoyo de la mayoría y negociando los conflictos. Ello exige renovar la política y mejorar la representatividad, acercando el Estado a la sociedad y el gobierno a las personas.

La modernidad progresista es siempre con y para las mayorías. Hay importantes logros en el desempeño económico reciente pero el progreso no está llegando a todos; creerlo, sería encandilarse con el progreso que beneficia a unos pocos. La autocomplacencia y la reducción de la modernidad al consumo restan energías para el cambio y desligan la política de la justicia social. Poner el acento en erradicar la pobreza, en mejorar el acceso de los que tienen menos a salud y educación de calidad, y en el ingreso de los jóvenes al empleo productivo, es transitar hacia sociedades más democráticas y solidarias pero también más competitivas y políticamente más estables.

Luego de la restauración democrática en la mayoría de los países de la región, gana fuerza la importancia de los consensos, de la tolerancia y el pluralismo y la necesidad de las coaliciones mayoritarias para avanzar al cambio social con gobernabilidad. También que ceder la bandera del mercado a los conservadores es una torpeza política y una ceguera económica; que subestimar la estabilidad económica reduce las perspectivas de crecimiento, afecta la estabilidad política y daña de preferencia a los más pobres. La evidencia internacional también enseña que el crecimiento económico, siendo insustituible, es insuficiente por sí solo para eliminar la pobreza y asegurar avances sólidos en la igualdad de oportunidades.

Con todo, los proyectos progresistas adolecen de mayor audacia para utilizar las potencialidades del mercado, del cambio tecnológico y de la iniciativa individual y colectiva. No hay suficiente énfasis en la modernización productiva y tecnológica de empresas pequeñas y medianas. Algo parecido acontece con las tareas de educación y capacitación. Con ello, es lamentablemente el vínculo entre crecimiento y equidad el que cojea.

La reforma educacional y el montaje de sistemas nacionales de capacitación de amplia cobertura, así como la difusión tecnológica, son ejes de la modernización productiva con equidad. Sin recursos e instituciones adecuadas, eficazmente orientados en esa dirección, el crecimiento con equidad no pasará de ser una consigna.

Aún no se es capaz de explotar la cantera de la innovación y el protagonismo de la sociedad civil. No se abordan con fuerza las políticas que permitan democratizar la capacidad emprendedora, para que todas las personas se pongan de pie sobre sus propias capacidades y se inserten aportando su talento, innovación y creatividad a la sociedad.

Las economías modernas compiten sobre la base de su capacidad tecnológica, la calidad de sus recursos humanos e instituciones, su cohesión social y estabilidad

política, apoyada en acuerdos estratégicos entre los actores sociales del desarrollo. Mejorar esa competitividad sistémica exige, en primer lugar, enfrentar los niveles de pobreza y de concentración del ingreso imperantes. Exige también crear o fortalecer las instancias de participación y negociación entre actores sociales, así como introducir las correcciones que permitan un diálogo entre actores sociales con poder negociador equivalente.

La auténtica modernidad reclama defender la autonomía, el espacio político y la relevancia social de las organizaciones de los trabajadores y por tanto, favorece la ampliación de los derechos de sindicalización y la vigilancia en su cumplimiento. A la vez, asume el desafío de promover la renovación profunda de los actuales modelos organizativos y de representación laboral y empresarial, justamente porque se requiere un mundo laboral moderno, con capacidad de liderazgo y concertación en los grandes temas del desarrollo nacional.

El neoliberalismo pregoná una sociedad de consumidores pero desecha su organización. Siendo el acceso al consumo un atributo importante de la ciudadanía, no cabe menos que promover la organización de los consumidores para exigir calidad, seguridad, atención al cliente, y prevención ambiental. Ello es un aspecto cada vez más importante en la construcción de sociedades democráticas, de modo de contrapesar el imperio de la publicidad, de los medios de comunicación y de los grandes conglomerados económicos.

El desafío del progresismo es alcanzar los viejos ideales de justicia social, de equidad y participación en un mundo que exige crecer exportando, con claras demandas de competitividad, innovación y flexibilidad. El desafío sigue siendo cómo resolver la ecuación entre justicia y libertad. Para ello ni las opciones radicales de mercado ni las sociedades autoritarias del "socialismo real" son alternativas eficaces. En un mundo de globalización y acentuado cambio tecnológico, los viejos libretos no sirven. Es necesario renovarse, de acuerdo a los nuevos tiempos de la economía y la política en el mundo de comienzos del siglo XXI.

La modernización es un imperativo actual; frente a ella no existen alternativas viables. Hoy constituye tanto requisito del desarrollo económico como norma de legitimación política. El desafío es perfilar sus contenidos para hacerla compatible con la equidad en lo económico-social, con la ciudadanía en lo político-institucional y con la tolerancia y la aceptación de la diversidad en lo valórico y cultural.

La modernización espontánea, sin políticas que la hagan compatible con la modernidad, continuará acentuando la tradicional heterogeneidad de nuestras sociedades, limitando las posibilidades de un desarrollo equitativo y efectivamente democrático. Enfrentamos la oportunidad histórica de poder modernizar el aparato productivo y simultáneamente mejorar las condiciones sociales de las mayorías, a partir de una modernización no excluyente, integradora o "modernización solidaria".

Una **modernización solidaria** no es resultado automático del funcionamiento del mercado o de débiles políticas públicas. Requiere un nuevo pragmatismo, uno que entienda que la cohesión social es un núcleo insustituible de la actual competitividad internacional y que, por tanto, el costo económico de eliminar la miseria extrema y de reducir la pobreza es menor que el de convivir con una situación de marcada inequidad y eventual inestabilidad política.

Por cierto ello no se resuelve con discursos o buenas intenciones. Junto con perseverar en una adecuada gestión económica, pilar insustituible, sin el cual no es posible plantearse metas sociales más audaces, se requieren instituciones, esto es, reglas del juego y organizaciones, que efectivamente equiparen el poder de organización y negociación de los actores sociales y estimulen el acuerdo entre ellos. Sólo marchando en esa dirección será posible que equilibrios macroeconómicos, crecimiento e inversión, vayan acompañados de mayor equidad, equilibrios macrosociales y macroambientales.

LA AGENDA ECONÓMICA PENDIENTE DE ABDALÁ BUCARAM

Gonzalo Maldonado Albán

Introducción

El gobierno de Durán Ballén ha administrado los equilibrios macroeconómicos de corto plazo, introduciendo modalidades exitosas en el manejo del tipo del tipo de cambio (bandas) y en el tratamiento de los flujos de capital (esterilización parcial de los recursos monetizados), guardando disciplina en el ejercicio de su gasto y manteniendo la independencia del instituto emisor en el diseño y aplicación de su política monetaria y financiera.

Sin embargo, se ha quedado corto en lo que tiene que ver con la aplicación de reformas estructurales tendientes a promover una mayor eficiencia del aparato productivo. En este sentido, la gestión económica del gobierno saliente se ha dejado atrapar por la inminencia del ajuste y no ha podido incorporar en su agenda de trabajo iniciativas que promuevan una clara activación de la economía.

Cierto es que los dos últimos años de gobierno fueron poco propicios para aplicar medidas de política de largo aliento, pero tampoco es menos cierto que este tipo de entornos (frágiles, inciertos, volátiles) son más bien bastante frecuentes en economías como la ecuatoriana. En este sentido, creemos que al gobierno saliente le faltó una estrategia política para articular su estrategia económica. Esta carencia le impidió cristalizar en iniciativas concretas, necesidades ampliamente sentidas por estratos mayoritarios de la población, como son el proceso de reforma de la seguridad social o la descentralización de la administración pública. Tampoco se supo enfocar los procesos de privatización de empresas estatales como iniciativas tendientes a distribuir la propiedad, a incrementar la eficiencia operativa de las empresas o a hacer más eficiente la distribución de los recursos en la economía.

Por tal motivo, en las siguientes páginas de este documento haremos unas breves referencias a lo que hemos denominado la gestión de corto plazo de la política económica, puntualizando las que en nuestro criterio son los aspectos más importantes que deberán ser resueltos en ese ámbito del diseño y aplicación de la política económica. El resto de este trabajo estará dedicado a introducir en el debate elementos en torno a la gestión económica de mediano y largo plazo, esto es al tratamiento que el nuevo gobierno debería darle al tema de los flujos de capital y, en general, al manejo de las reformas económicas.

En el orden de ideas de esta propuesta se encuentra implícito nuestro acuerdo con las políticas que adoptaron las autoridades económicas para manejar el corto plazo: principios de disciplina fiscal y monetaria y de defensa de un tipo de cambio real alto deben ser seguidos en economías pequeñas y abiertas como la de este país.

1. Escenario inicial

1.1. Identificación de políticas

La política económica del gobierno saliente se ha caracterizado por estar enfocada a reducir el ritmo de crecimiento de los precios. Para tal efecto, ha ordenado sus frentes fiscal y monetario de manera que no ejerzan presiones excesivas sobre la demanda, promoviendo -de un lado- una práctica de control de gastos; y -de otro- esterilizando los flujos de recursos monetizados desde el exterior, a través de operaciones de mercado abierto e incrementando el volumen de depósitos de las entidades públicas en el Banco Central.

Este esfuerzo de ahorro llevado adelante a través de la política fiscal y monetaria se tradujo en un incremento de las reservas internacionales y, por ende, en un fortalecimiento de la balanza de pagos. Esto último tuvo como correlato un comportamiento estable del tipo de cambio, cuya trayectoria fue guiada por un sistema de bandas que eran defendidas con las reservas del Banco Central.

Tabla 1
Características principales de la política económica de Durán Ballén

POLÍTICA FISCAL	POLÍTICA CAMBIARIA	POLÍTICA MONETARIA
Disciplina fiscal.	TC: instrumento antiinflacionario.	Subordinada a política cambiaria.
Ausencia política priorización de gastos.	Poco incentivo a exportaciones.	Expansión no controlada de la oferta monetaria.
Restricciones para generar ingresos.	Credibilidad: elevada RMI.	Esterilización intensiva recursos: rigidez en las tasas de interés.

Elaboración: el autor

Este tipo de política trajo como resultado un descenso de la tasa de inflación sin que se afecte demasiado el ritmo de crecimiento del producto una balanza de pagos fortalecida sin que se haya acumulado un rezago cambiario considerable.

No obstante, el anotado estilo de manejo no estuvo exento de restricciones. La más evidente fue la marcada rigidez a la baja que registraron las tasas de interés, fenómeno que, a la postre, provocó serios trastornos en sectores productivos cuya actividad económica es marcadamente cíclica e incentivó un sobreendeudamiento en dólares por parte de determinadas empresas que tenían acceso a este tipo de financiamiento. Así mismo, el elevado nivel de las tasas de interés ha provocado serios riesgos de mora en el sistema financiero.

Al final de la línea -luego de sumar ventajas y desventajas- la política económica del gobierno saliente arroja un saldo en azul caracterizado por una inflación moderada, un ritmo de crecimiento del producto que todavía no es inferior al ritmo de crecimiento de la población y un nivel de reservas internacionales suficientemente amplio como para garantizar holgura en el manejo del tipo de cambio.

Tabla 2

INDICADORES A DICIEMBRE	1996
Inflación	26%
Crecimiento del PIB	2,6%
Déficit fiscal (en porcentaje PIB)	-1%
Tasas interés (activa y pasiva)	50%-40%
RMI (en US\$ millones)	1.400
Tipo de cambio (sucres x dólar)	3.632

Elaboración: el autor

Subsisten, por supuesto, escollos que deberán ser resueltos por la administración que asume el poder. En la sección siguiente los detallamos.

2. Gestión de corto plazo

2.1. Régimen cambiario

Uno de los mayores logros de la política económica de la administración de Durán Ballén fue la estabilidad que registró el tipo de cambio. Al inicio con bandas implícitas y, más tarde, con pisos y techos explícitos, las autoridades pudieron guiar la trayectoria del tipo de cambio, adecuándola a las metas inflacionarias trazadas por las autoridades. Este esquema probó ser útil no sólo para ordenar las expectativas de los agentes, sino que también probó ser eficaz a la hora de enfrentar *shocks* externos (como la guerra con el Perú) que produjeron masivos ataques especulativos contra la moneda nacional.

En estas circunstancias, las nuevas autoridades electas se enfrentan al dilema de continuar con el mismo esquema cambiario o adoptar una variante mucho más flexible. A continuación detallaremos una serie de criterios que sirven para encontrar el régimen cambiario más conveniente para una economía, y luego recomendaremos uno para el Ecuador:

La elección de un régimen cambiario óptimo que promueva la estabilidad macroeconómica¹ y disminuya la vulnerabilidad de la economía frente a cambios inesperados del entorno depende de tres criterios básicos²: de los objetivos de política económica trazados por las autoridades; de la naturaleza de los choques que afectan la economía; y de las características estructurales del aparato productivo.

En cuanto al primer criterio (=objetivos de política económica), las nuevas autoridades deberán optar por la optimización de una variable de entre algunas que no siempre son compatibles entre sí. La disyuntiva parece estar entre persistir en la estrategia antiinflacionaria adoptada por el equipo económico saliente o incentivar la actividad del sector exportador. En el contexto de una política antiinflacionaria, conviene la adopción de un tipo de cambio fijo que oriente las expectativas de los agentes hacia un objetivo común de devaluación y nivel de precios³. En el ámbito de una iniciativa de promoción del sector externo, es recomendable un tipo de cambio flexible que asegure retornos atractivos al sector de los transables⁴.

Una segunda perspectiva de análisis para determinar la conveniencia de un régimen cambiario en particular, consiste en establecer la naturaleza de los choques

que afectan la economía. En presencia de choques reales (externos o domésticos), la literatura reciente recomienda la adopción de un tipo de cambio flexible, que permita que los precios relativos reflejen la escasez de recursos en la economía. Esto último promovería una distribución más eficiente de las inversiones y permitiría que el sector productivo remonte más fácilmente cualquier efecto adverso⁵. Por el contrario, si se trata de un choque monetario interno (un ataque especulativo contra el sucre, por ejemplo), la teoría recomienda la adopción de un esquema fijo de cambios que permita que cualquier distorsión se corrija con ajustes en la cuenta de reservas externas, sin que se afecten las variables reales de la economía.⁶

Las características estructurales de la economía es el parámetro final que deberá ser estudiado para diseñar un régimen cambiario óptimo. Los tópicos más relevantes que deben ser tomados en cuenta son: el grado de apertura al exterior que registra la economía; el nivel de rigidez de su mercado de trabajo; y la movilidad de capital vigente en la cuenta de capitales.

Un régimen flexible de cambios es recomendado cuando se está frente a una economía con un elevado índice de apertura (que indica una fuerte preponderancia del sector externo en relación con el resto de actividades de la economía), pues le posibilita una menor exposición frente a choques de origen externo. De esta forma, si se producen variaciones en la demanda de exportaciones o fluctuaciones en los precios de los productos exportables, el tipo de cambio se ajustará para estar a tono con las nuevas condiciones del entorno internacional.⁷

También se recomienda un tipo de cambio flexible cuando los agentes del mercado de trabajo no ejercen prácticas de indexación de sus precios. Esto en razón de que un ajuste en el tipo de cambio no se traduciría en una corrección posterior de los salarios (y otros costos de producción) y el sector externo ganaría en competitividad, porque se evitaría el círculo vicioso devaluación-inflación⁸.

En relación con el grado de apertura de la cuenta de capitales de la economía, se recomienda un régimen de tipo de cambio fijo que incentive una mayor estabilidad en los flujos de inversión provenientes del sector, ya que ello permitiría atenuar el riesgo cambiario existente en presencia de un esquema cambiario flexible⁹.

El esquema que se presenta a continuación resume lo anteriormente señalado:

Tabla 3
Régimen cambiario óptimo: criterios de selección

	FIJO	FLEXIBLE
OBJETIVOS DE POLÍTICA		
Control de la inflación	X	
Incentivo sector externo		X
NATURALEZA DE LOS SHOCKS		
Shocks reales (externo o interno)		X
Shocks monetarios internos	X	
CARACTER. ESTRUCTURALES		
Sector externo abierto (cerrado)	(X)	X
Poca (alta) rigidez del mercado laboral	(X)	X
Alta (baja) movilidad de capitales	X	(X)

Fuente: Aghevli, Bijan et.al. (1991).

De los resultados que arroja la tabla anterior (y de la evidencia empírica registrada en varios países) se desprende que optar exclusivamente por uno de los regímenes cambiarios vigentes no garantizaría totalmente la estabilidad macro (expresada en términos de reducir la volatilidad de la producción, los precios y el nivel de consumo de los agentes) deseada para la economía ecuatoriana.

Un esquema cambiario intermedio que incluya elementos de ambos regímenes sería el más deseable, pues han probado ser más eficaces a la hora de mantener la estabilidad en presencia de choques imprevistos sobre la economía. En ese sentido, un sistema de tipo de cambio administrado, como el adoptado por las autoridades salientes sería una alternativa conveniente.¹⁰

2.2. Brecha fiscal

En el corto plazo, el asunto prioritario que deberá ser resuelto por las autoridades electas es el relacionado con la cobertura de la brecha fiscal. Al mes de abril de este año, el déficit global se calculó en alrededor de un -1,1% del PIB, alrededor de 170 millones de dólares.

La anotada cifra no es inmanejable, pero sí requiere ser cubierta lo antes posible, para que no se acumule un déficit aún mayor y no se produzcan desequilibrios en la economía. En este sentido, la forma que asuma el financiamiento de este déficit tendrá repercusiones muy importantes sobre la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio¹¹

De otra parte, las nuevas autoridades deberán promover una iniciativa de ajuste de sus cuentas de gasto corriente y de capital, cuya composición se ha mantenido rígida desde inicios de esta década¹²

No obstante lo anterior, está claro que, en materia fiscal, el mayor esfuerzo deberá realizarse por el lado de los ingresos. Es decir, para las autoridades del Ministerio de Finanzas deberá ser más importante desplegar iniciativas que conlleven a incrementar sus fuentes de ingresos, antes que a reducir sus gastos. Esto, en atención a que se ha demostrado con suficiencia que es indispensable contar con una base de ingresos amplia y sostenible en el tiempo para que un país pueda tener sus cuentas fiscales en orden; por otra parte, y desde el punto de vista del bienestar, la contracción que provoca una reducción de gastos es mucho mayor que la que provoca un incremento de impuestos¹³.

Creemos que el nuevo equipo económico no debería derogar el reglamento que ajusta los precios de las gasolinas en función al precio del petróleo y al tipo de cambio, pues este ha demostrado ser un excelente mecanismo estabilizador de los ingresos del Estado. Por lo demás, este rubro de ingresos tiene la ventaja que es fácil de recaudar, al punto que durante los últimos años ha llegado a generar ingresos hasta cerca de un 4% del PIB.

Otro tema que deberá ser resuelto es el relacionado con la expansión del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Se trata de un impuesto sólido y seguro, cuyas recaudaciones tienen un bajo costo económico. Además, el IVA tipo consumo (que es el que rige en Ecuador) tiene la virtud de ser neutral en relación a las decisiones de consumo y ahorro¹⁴ y es proclive a ser administrado a través de créditos fiscales. Esto último facilita el control fiscal de otro tipo de impuestos como el de la renta, por ejemplo.

Tabla 4
Operaciones del Sector Público Consolidado
(en porcentajes del PIB)

	1992	1993	1994	1995	abr-96
INGRESOS TOTALES	25.7	24.9	24.5	25.8	25.3
Petroleros	9.6	8.6	7.2	7.6	7.9
Por exportaciones	7.9	5.7	3.9	4.0	4.8
Por venta de derivados	1.7	2.9	3.3	3.6	3.1
No petroleros	13	13.6	14.1	15.1	14.1
IVA	3.1	3.3	3.4	3.4	3.4
ICE	0.8	1	1	0.7	0.7
Impuesto a la renta	1.4	1.3	1.5	1.9	1.9
Impuestos Arancelarios	1.5	1.5	1.7	1.6	1.8
Otros	6.2	6.5	6.5	7.5	6.3
Superávit empresas públicas	3.1	2.7	3.2	3.1	3.3
GASTOS TOTALES	26.8	25.2	24	27.5	26.4
Gasto corriente	19.5	18.3	17.4	21	19.5
Pago de intereses	4.8	4.6	4.1	4.4	4.4
Internos	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6
Externos	4.4	4.1	3.6	3.8	3.8
Otros gastos corrientes	14.7	13.7	13.3	16.6	15.1
Sueldos y salarios	7.2	7.3	7.4	7.6	8.4
Compra bienes y servicios	2.9	3	2.2	2.2	1.6
Otros	4.6	3.4	3.7	6.8	5.1
Gastos de capital	7.3	6.9	6.6	6.5	6.9
Formación de capital	7	6.4	6	5.8	6.8
Gobierno central	0.7	0.9	2.2	2.3	2.6
Empresas públicas	3.1	3	2.7	2.2	3.1
Resto del sector público	3.2	2.5	1.1	1.3	1.1
Otros	0.3	0.5	0.6	0.7	0.1
Resultado global	-1.1	-0.3	0.5	-1.7	-1.1

Fuente y elaboración: BCE

2.3. Tasas de interés

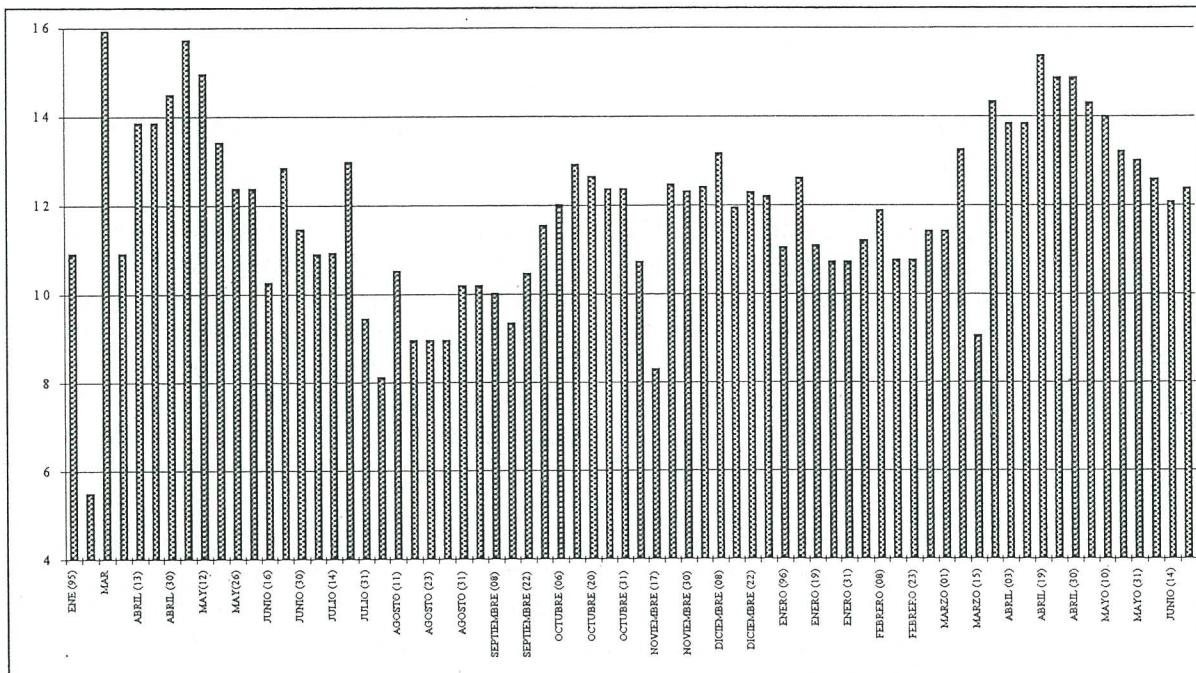
El elevado nivel registrado por las tasas de interés ha sido uno de los elementos que ha impedido que se produzca una reactivación del aparato productivo nacional, pues el costo del crédito ha llegado a superar tasas del 60% anual (ver gráfico adjunto). Por esta causa, el riesgo de mora se ha incrementado fuertemente en el sistema financiero nacional, tornando imperativo que se adopten medidas de supervisión prudencial para evitar que se produzcan trastornos mayores entre algunas instituciones financieras.¹⁵

Un elemento que explica la rigidez a la baja de las tasas de interés es el margen financiero bruto excesivamente amplio que existe entre la tasa activa y la pasiva (=alrededor de doce puntos porcentuales). Aquello muestra que el proceso de intermediación de recursos no está llevándose a cabo de manera eficiente y que existen componentes de este margen que reflejan una mala administración de parte de ciertas instituciones financieras¹⁶.

Otro elemento que impide una reducción de las tasas de interés en el sistema es la prima de riesgo país que los inversionistas externos exigen para sus recursos. En el caso ecuatoriano, una parte de los flujos que provienen del exterior deben ser encajados por las entidades financieras en el Banco Central. Al no ser adecuada-

mente remunerados, el costo de oportunidad de estos recursos que permanecen en el instituto emisor se traslada al usuario final del crédito, a través de una tasa activa más elevada¹⁷.

Gráfico 1
Margen financiero bruto
(en puntos porcentuales)



Fuente: BCE.

En la medida en que se desarrollen procesos de desintermediación del ahorro a través de los distintos mecanismos que ofrece la bolsa de valores, la estructura de tasas de interés debería descender. Durante los últimos dos años, a raíz de la incertidumbre vivida entre los agentes económicos, la pobre actividad bursátil registrada en el país ha impedido que se canalice una cantidad importante de recursos a través de este mercado.

3. Gestión de mediano plazo

3.1. Tratamiento de los flujos de capital

Un fenómeno inédito en la economía ecuatoriana fue el reingreso de capitales externos que registró la economía desde inicios de la presente década. Se trata, sin duda, de una consecuencia favorable del proceso de reinserción que el país ha vivido en el contexto del sistema financiero internacional.

No obstante, este flujo de recursos no deja de crear inconvenientes como la apreciación del tipo de cambio, la desprotección del sector de los transables y el incentivo del consumo de bienes importados¹⁸. De otra parte, la amplia disponibilidad de recursos provocada por este nuevo influjo de capitales puede desencadenar un clima de riesgo moral entre las instituciones del sector financiero, que podrían verse forzadas a hacer una colocación poco conservadora de los recursos provenientes del exterior, creando las condiciones para su eventual colapso¹⁹. Los flujos de capitales también han provocado burbujas especulativas

en los mercados de valores del país, tornando altamente volátiles sus retornos y, en consecuencia, introduciendo incertidumbre entre sus participantes. A todo esto se añade el riesgo evidente de reversibilidad que tienen estos flujos, más aún cuando en su mayoría son de corto plazo²⁰.

Dados estos antecedentes, el problema central que debe resolver el gobierno de Abdalá Bucaram es qué tipo de medidas adoptar para crear los incentivos adecuados para que los inversionistas externos coloquen sus recursos a plazos más largos y en actividades productivas.

A continuación reseñaremos algunas medidas alternativas tendientes a evitar estas distorsiones:

a) Esterilización de flujos²¹: Dentro de este grupo de medidas se podría incluir fundamentalmente las operaciones de mercado abierto y el manejo de depósitos del sector público. Las operaciones de mercado abierto tienen la ventaja de que detienen la expansión de los agregados monetarios promoviendo una desintermediación de los recursos disponibles en el sistema y forzando los márgenes hacia la baja. Buscar un proceso de desintermediación es aún más relevante, si se tiene la percepción de que el sistema financiero nacional es todavía demasiado frágil como para manejar un volumen tan grande de recursos.²²

La desventaja principal de esta medida consiste en que introduce rigideces hacia la baja en las tasas de interés, pues se promueve una competencia por el ahorro disponible en el sistema y provoca pérdidas quasi-fiscales al Estado porque los recursos que capta no pueden ser colocados a tasas iguales o superiores a las que paga por esos depósitos²³.

El incremento de depósitos del sector público como forma de esterilización, tiene la ventaja de que surten el mismo efecto que las operaciones de mercado abierto, pero sin causar problemas quasi-fiscales al Estado y sin presionar hacia arriba las tasas de interés. La desventaja de este mecanismo radica en que su excesiva utilización puede provocar problemas de caja en las instituciones públicas, forzándolas a recurrir nuevamente a operaciones de mercado abierto para solventar sus problemas de liquidez.

b) Flexibilización de la política cambiaria: En el contexto de un flujo sostenido de capitales, la experiencia vivida por otros países en similares circunstancias evidencia que es positivo adoptar una política cambiaria más flexible. En primer lugar, porque es preferible una apreciación del tipo de cambio real, antes que una inflación. En segundo lugar, porque un tipo de cambio más flexible otorga más independencia a la política monetaria y aísla al sistema financiero del signo que tomen los capitales extranjeros, lo cual es deseable, en la medida en que no exista un sistema de supervisión financiera. En tercer lugar, un tipo de cambio más flexible introduce un margen de riesgo cambiario que puede desmotivar los capitales especulativos más volátiles y reducir la sensibilidad de la cuenta corriente ante los flujos de capital.

La desventaja principal de una mayor flexibilidad cambiaria radica en que el tipo de cambio podría sufrir variaciones abruptas y, con ellas, desincentivar a sectores exportadores clave. En la medida en que no existan adecuados mecanismos de cobertura, se podría provocar inmovilismo (histéresis) entre los agentes del sector de los transables.²⁴

c) **Austeridad fiscal:** El ejercicio de una práctica de austeridad fiscal en el contexto de una corriente de recursos financieros se entiende con la finalidad de atenuar las presiones inflacionarias provocadas por los flujos de capital. En este aspecto es importante la forma como se cierra la brecha fiscal. Si se cortan egresos por el lado del sector de los no transables se aliviarían considerablemente las presiones sobre los precios internos de la economía. Adicionalmente, este ahorro del sector público significaría una mayor disponibilidad de crédito para el sistema.

No obstante, el tema de la reducción de gastos es políticamente sensible y, en determinadas circunstancias, poco viable. Por lo demás, el diseño de la política fiscal debe estar basado en consideraciones de mediano y largo plazo (como infraestructura y salud) y no en aspectos de corto plazo, sobre los cuales la política fiscal no tendría mayor incidencia por los retardos (*lags*) que se producen entre la toma de una decisión y su efecto final.²⁵

Todo esto nos lleva a concluir que la política fiscal no es un buen instrumento de control de las distorsiones que provocan los flujos de capitales.

4. Gestión de largo plazo

La gestión económica de largo plazo tiene que ver fundamentalmente con el manejo de la reforma económica, esto es con la desregulación de precios, el desmantelamiento de aranceles, el incremento de la eficiencia en la asignación de recursos, el desmantelamiento de los monopolios, la reducción del tamaño del Estado, etc.

Tales reformas producen -inevitablemente- costos sociales²⁶ y son políticamente riesgosas, porque provocan la oposición de grupos con un elevado poder de movilización y protesta. En este sentido, los procesos de reforma estructural son auténticos desafíos a los regímenes vigentes, en torno a su capacidad para canalizar las presiones derivadas de este tipo de iniciativas, sin quebrantar el orden democrático instituido²⁷

Tabla 5
Sectores sociales afectados por procesos de reforma y ajuste

PROGRAMAS AJUSTE ESTRUCTURAL	PROGRAMAS ESTABILIZACIÓN
Empresarios y trabajadores de sectores tradicionalmente protegidos.	Asalariados urbanos, empleados públicos.
Consumidores y agricultores subsidiados.	Proveedores del sector público, desempleados.

Fuente: Ramírez, Julio. "Economistas y políticos". Cap. 1, mimeo, 1994.

El desafío se hace aún mucho más difícil de superar en vista que el patrón de costos y beneficios que genera este tipo de procesos de reforma tiene características muy particulares²⁸:

a) **No coinciden en el tiempo:** los costos se concentran en el corto plazo, mientras que los beneficios se producen a largo plazo.

b) No coinciden en los grupos afectados: determinados grupos sociales tienen que asumir una porción excesiva del ajuste estructural, mientras que otros acceden a los beneficios de esta iniciativa, sin haber incurrido en costos demasiado elevados.

c) No coinciden en visibilidad: como la gran mayoría de los costos se concentran en el corto plazo, son mucho más visibles para la sociedad que los beneficios, que se difieren en un período más dilatado de tiempo.

4.1. Viabilidad de las reformas económicas

¿Qué tan viables son las reformas económicas en la coyuntura actual? Algunos elementos podrían arrojar luces sobre los principales obstáculos (o ventajas) que dificultarían (o apoyarían) un proceso de reforma estructural en el Ecuador:

La viabilidad de un programa de reformas depende, en primer término, de la historia de éxitos o fracasos que hayan tenido iniciativas similares en períodos anteriores en el país²⁹. Al respecto, el gobierno saliente ha obtenido un éxito parcial, pues si bien ha logrado mantener el control de los principales agregados macroeconómicos, no ha sido capaz de articular una estrategia efectiva para llevar adelante reformas estructurales. Por ejemplo, en el caso de la venta de empresas públicas minoritarias, el rol de las autoridades estuvo signado por la falta de transparencia e incluso por el desconocimiento técnico sobre las distintas particularidades de los procesos de valoración y venta de empresas públicas.

De otra parte, tenemos la impresión que las implicaciones -en términos de costos y beneficios- que tendría un proceso de reformas todavía no ha sido claramente comprendido por la mayoría de la sociedad. Esto último podría ofrecer al gobierno entrante una ventana de oportunidad para llevar a cabo un proceso acelerado de reformas, pues un grupo potencial de afectados podría, en un inicio, no identificarse como tal y, por lo tanto, no ofrecería resistencia a las reformas planteadas³⁰. En el ínterin, la autoridad podría diseñar sistemas de compensación focalizados hacia los grupos sociales más afectados.

Otro elemento que coadyuvaría la puesta en marcha de un programa de reformas estructurales es el gobierno entrante cuenta con un importante monto de capital político al inicio de su gestión. Creemos que las nuevas autoridades deberían focalizar su atención en el diseño y puesta en práctica de un conjunto de reformas coherente y creíble, aprovechando a su favor el hecho que recibe unas cuentas macroeconómicas ordenadas. En este sentido, nuestro criterio se inclina por dejar de lado un eventual “paquetazo” (que no es necesario), para reemplazarlo por una propuesta global de reformas profundas del aparato productivo ecuatoriano. Esto último requiere de una instancia de consenso que permita discutir entre los distintos sectores de la sociedad, los pormenores de estas reformas.

Referencias

1. Entiéndase esto como buscar la minimización de la volatilidad de la producción, el nivel de precios y el consumo de los agentes. Ver Argy, Victor y Paul De Grauwe (1990).
2. Ver Aghevli, Bijan et.al. (1991).
3. No se trata de controlar un precio clave para reprimir la inflación, sino de armonizar las expectativas de los agentes con el nivel de equilibrio final de ese precio. De esta manera el ajuste es menos pernicioso en términos de costos recesivos. Ver Ramos (1988).
4. Ver Ricardo Ffrench-Davis (1995).
5. Ver Boyer (1978).
6. Si la tasa de crecimiento de la oferta monetaria supera la tasa de crecimiento de la demanda de dinero, este exceso se eliminará con una reducción de la reserva externa, sin afectar el resto de variables. Ver Boyer (1978).
7. Para una explicación más detallada acerca de cómo se distribuyen los recursos en presencia de una cuenta corriente abierta y un tipo de cambio flexible ver Edwards (1992).
8. Si el mercado de trabajo fuera totalmente indexado, cualquier ajuste cambiario sería inefectivo para promover una reactivación productiva del sector externo. Ver Turnovsky (1985).
9. La regulación e incentivos a los flujos de capital serán abordados en detalle en el Numeral 3. De este artículo.
10. Al respecto, existen interesantes resultados en los casos de Chile, Israel y México. Ver Helpman, Leiderman y Bufman (1993).
11. Básicamente existen tres formas de financiamiento del déficit fiscal: a) con emisión; b) con endeudamiento interno; c) con endeudamiento externo. La primera provoca presiones inflacionarias; la segunda presiones sobre las tasas de interés; la tercera aprecia el tipo de cambio. Ver, por ejemplo, Easterly y Schmidt-Hebbel (1991).
12. El gasto en sueldo y salarios, por ejemplo, se ha mantenido invariable en alrededor de 7,5% del PIB, aún cuando han existido programas de reducción de personal.
13. Ver Faini y de Melo (1994).
14. Ver Harberger (1986).
15. Para una descripción de los contenidos de una reforma financiera ver Lizano (1992).
16. Para una descripción acerca de cómo se fijan las tasas de interés en el país ver BCE (1996).
17. Ver Reinhart y Dunaway (1995).

18. Para una descripción detallada de los efectos provocados por los flujos de capital ver Koenig y Bercuson (1993).

19. Ver Welch (1996).

20. Ver Calvo (1992, 1993).

21. Bajo perfecta movilidad de capitales y perfecta sustitución de portafolios, las políticas de esterilización no serían efectivas.

22. Más aún, si esos flujos de recursos son volátiles o insostenibles en el largo plazo y si no existe un adecuado sistema de supervisión prudencial de por medio. Ver Reinhart y Dunaway (1995).

23. Ver Calvo (1991).

24. Ver Krugman (1987).

25. Ver Koenig y Bercuson (1993).

26. Para efectos de este documento definimos a los costos sociales como una disminución del consumo agregado. Ver Przeworski (1991).

27. Remmer (1986) y Haggard (1986) después de analizar una serie de casos en América Latina, concluyen que los régímenes democráticos “débiles” no son capaces de llevar a término un proceso de reforma económica. Stallings y Kaufman (1989) descubren que las “democracias establecidas” sí son capaces de manejar con éxito las presiones derivadas de los procesos de reforma.

28. Tomado de Ramírez (1994).

29. En la medida en que se acumulen intentos fallidos por estabilizar y reformar la economía, este tipo de política va perdiendo credibilidad entre los agentes y, por lo tanto, va minando por su base cualquier intento posterior por emprender en una nueva iniciativa de reforma. Ver Calvo (1989), Dornbusch (1991).

30. La experiencia muestra que hay más resistencia al cambio, cuando los grupos afectados están plenamente identificados. Ver Fernández y Rodrik (1991).

LA APARENTE IRRACIONALIDAD DEL VOTO

*Lautaro Ojeda
Rafael Urriola*

El objetivo de este ensayo es, más bien, atraer la atención acerca de la forma escasa y superficial con que se ha tratado el populismo. La victoria electoral de Abdalá Bucaram no es la primera del populismo. No solo las reiteradas veces en que Velasco Ibarra fue elegido, sino el propio Roldós en 1979 demuestran que el fenómeno del populismo exige reflexiones tanto para los políticos como para los científicos sociales.

Este documento es, más bien, lo que Feyrabende llama la alegría de la interpretación libre, es decir, emerge desde percepciones, reinterpreta explicaciones de gente sencilla y, quizás, no deja el tiempo mínimo para tomar distancia de los acontecimientos objeto de análisis.

Asumimos el riesgo de otorgar **a posteriori**, una racionalidad inexistente en su origen y caer, por lo tanto, en la tentación de construir una lógica y racionalidad inexistente, incipiente, distinta o en formación.

En la primera parte, se intenta diseñar de manera estilizada los principales referentes del voto de los ecuatorianos. No obstante, la idea central es que los pobres -categoría ciertamente difícil en ciencias sociales pero magistralmente manejada por los líderes populistas- no piensan igual que los no pobres. Estos, a su vez, en este artículo, tienen referentes en la emergente clase media de los años setenta y en la tradicional oligarquía nacional.

En la segunda parte, se clasifican las tres tendencias históricas relevantes en los últimos 20 años (derecha, populismo y centro izquierda) enfatizando, en primer lugar, los aspectos históricos que las definen. Luego, se destacan los cambios que ocasiona la crisis y la globalización en el tejido social nacional. En especial, la informalización de la economía y el incremento de la pobreza que tienden a reubicar las clientelas electorales "naturales".

Con estos antecedentes, se desarrolló la campaña electoral en la cual cada candidato utilizó el marketing político para sus intereses. Los resultados son conocidos, pero aquí se intenta una explicación a los triunfos y derrotas de esa contienda. Para el centroizquierda, en definitiva, su derrota se debe esencialmente a no haber comprendido el momento histórico; para la derecha, no haber podido borrar sus imágenes históricas (oligárquica, prepotente). Los pobres son y fueron más.

En fin, si algo queda claro es que el cambio es necesario. Esto se trata en la tercera parte. Esto implica desafíos muy concretos para el gobierno, especialmente los que se refieren a las formas en que podrá satisfacer a las ofertas de campaña. Pero, también la derecha tiene alternativas ¿será capaz de transformarse de derecha

oligárquica en derecha moderna, como lo intentó en la imagen de campaña?. Y, el centroizquierda ¿podrá redefinir una alternativa que rompa la ambigüedad entre neoliberalismo y Estado de bienestar? ¿intentará continuar representando solamente el equilibrio que ofrecen las clases medias?.

I.- Comportamiento del elector

Esta sección intenta examinar y destacar los referentes relevantes con los cuales decide el elector ecuatoriano, es decir, en nuestra opinión más que la imprevisibilidad del elector existe una superficial manera de estudiar estas reacciones. Pero, de manera central, la hipótesis es que las reacciones son completamente diferentes según los sectores sociales a los cuales pertenecen los individuos. Lo ridículo, lo emotivo, lo racional o lo respetable son diferentes y en esto radica buena parte de los errores de los políticos.

Por ello se revisarán estos factores pero, previamente, se identificará la pobreza ya que si suponemos una heterogeneidad entre los sectores es conveniente saber su relevancia en el país. En último término, si los pobres fuesen menos o minoritarios otro discurso habría ganado las elecciones.

a) La pobreza en el Ecuador

Pese a los aparentes logros de los esquemas macroeconómicos de ajuste impulsados en los años ochenta, la propia CEPAL (1996) declara que ahora hay más pobreza en América Latina que a principios de la década pasada. El Ecuador no escapa a esta tendencia.

Si bien hay diversas definiciones sobre la pobreza en lo que todos coinciden es en la insuficiencia de ingresos que será prioritariamente tratada en este acápite.

En efecto, la línea de pobreza está determinada por el acceso a una canasta básica. En 1994 (fecha en la que se realizó la única encuesta nacional de ingresos disponible), los ingresos necesarios para subsistir en las zonas urbanas eran de 807.400 sucrés por hogar. El 60% de los hogares urbanos ganaban menos que esto y, el 80% de la población rural (ILDIS 1996).

Más aún, entre ellos, el 40% de los hogares ecuatorianos se encuentran en la extrema pobreza, es decir, perciben menos de la mitad del costo de la canasta básica.

Pero, la situación se ha empeorado. Por ejemplo, los salarios medios cayeron en 22% entre 1988 y 1992 y la desproporción entre los ingresos percibidos por el 5% más rico y más pobre es muy elevada y tiende a crecer. Partiendo de las encuestas de hogares oficiales aplicadas por el INEC y el INEM se encontró que este indicador ha variado de 109 a 1 en 1988 a 177 a 1 en noviembre de 1993 (ibid).

Estos datos, junto con la creciente informalización de la economía (los trabajadores por cuenta propia aumentan de 33,9% en 1982 a 39,2% en 1990), demuestran que la clientela electoral "natural" del populismo, es decir los pobres, tiende a aumentar tanto en cantidad como en la profundidad de los problemas. Asimismo, la riqueza, representada para estos pobres por su rival electoral, tiende a concentrarse haciendo más sesgada la distribución general de los ingresos.

b) Los referentes para los grupos sociales

Para efectos de este ensayo y con todas las limitaciones que ello pueda tener se ha establecido que los grupos principales en la sociedad son los pobres -ya identificados- los grupos medios, principalmente amparados por el crecimiento de los servicios y el Estado y los grupos de altos ingresos que se asocian a la oligarquía en general. Otras diferencias, útiles en un análisis más fino (rural/urbano; costa/sierra; formal/informal), no serán utilizadas en este texto.

Asimismo, la hipótesis que guía estas líneas es que no hay un significado o comprensión similar ni del discurso ni de los símbolos según el estrato que se trate. En este sentido, los referentes corresponden a la relación entre el discurso y la necesidad.

De este modo, en términos conceptuales generales pareciera que los referentes esenciales son: lo respetable, las esperanzas, los hastíos, el liderazgo, y, la forma, contenido y percepción del discurso.

En primer lugar, lo respetable es un ejemplo para avizorar la enorme diferencia de referentes entre los pobres, grupos medios, grupos altos. El concepto de respetabilidad y de respetable. Tanto, en la primera como en la segunda vuelta, fue notorio el recurso a quienes en forma seria y trascendente manifestaban creer en el candidato o confiar en él (Paz y Nebot) para darle su apoyo electoral.

La práctica parece demostrar que lo respetable no es percibido de igual manera por todos los grupos lo que, posiblemente no signifique desconocer los méritos de los "notables" del esquema dominante (dinero, inteligencia, éxito profesional, belleza), sino que estos atributos no pertenecen al entorno cotidiano de referencia para la mayoría de los votantes. Es probable que sean otras las personas respetables para los pobres, quizás, un líder barrial o comunal, el párroco, un maestro de escuela, un maestro sastre o zapatero. Ellos hacen cosas respetables y son parte de su vida cotidiana razón para que sean más admirados y respetados.

Los "méritos" en el esquema dominante (dinero, éxito profesional, belleza) no pertenecen al entorno cotidiano de los pobres.

Asimismo, las esperanzas son referentes completamente diferentes para unos y otros. Hipotéticamente, se podría identificar tres tipos de esperanzas: concretas e inmediatas que se refieren a la solución de carencias individuales-familiares; las que se refieren al entorno en el que se desenvuelven cotidianamente; y, las que aluden a sueños realizables.

Las primeras tienen que ver con la resolución de las necesidades esenciales: trabajo, alimentación, techo, salud, educación. La oferta de solución de estas necesidades es tan importante que, quien las ofrece con signos de credibilidad, tiene serias posibilidades de obtener el apoyo electoral de los necesitados. Recorremos el caso de Febres Cordero quien formuló ofertas sumamente concretas: pan, techo y empleo, ofertas contrastadas con el principio "justicia en libertad". Y, el caso del Prefecto de Pichincha elegido, personaje prácticamente desconocido públicamente que logra desplazar a su principal contrincante, un político originalmente demócrata cristiano y posteriormente socialcristiano, gracias a la única oferta que presentó, la vivienda barata. No todos los sectores reaccionan frente a ello porque, algunos tienen resueltas las necesidades básicas.

El segundo tipo de esperanzas se refiere, esencialmente, al enfrentamiento o combate de los principales males que les aquejan en su vida cotidiana (pandillas, violencia, especulación de precios, corrupción y abuso de funcionarios de nivel inferior, abusos de determinados oligarcas). Es decir, se trata de esperanzas que trascienden las necesidades esenciales y que se centran principalmente en las supervivencia social. También en este caso hay quienes resuelven este tipo de problemas mediante sus propios ingresos creando "soluciones privadas".

Un tercer tipo de esperanzas, tiene que ver con la aspiración a una sociedad mejor, es decir, con los sueños y esperanzas viables, que cambien o transformen las condiciones de vida y avizoren una vida mejor para ellos y para sus hijos. En esta última, se identifican, especialmente los grupos medios y, en cierta medida, los grupos altos que recuperan la idea de modelo contra la noción de supervivencia reflejada en los puntos anteriores. En este campo, el discurso enfrenta la estabilidad con la inestabilidad o la institucionalidad con el caos.

Lo concreto es que para los pobres la estabilidad no les representa nada positivo puesto que es, simplemente, la deprimente situación en que se encuentran. De igual modo, la institucionalidad, para ellos es la forma en que se concreta la pobreza. Así, el referente del discurso, en cuanto a esperanzas y aspiraciones es diametralmente opuestos según los grupos.

En tercer lugar, entre los referentes encontramos los hastíos, es decir, las acciones y reacciones que causan rechazos inmediatos. Entre ellos, por ejemplo, el rechazo a los abusos y a la soberbia histórica y actual de la oligarquía.

Buena parte de los votos de los pobres calificados como hastíos, pueden provenir de un rechazo a los comportamientos, actitudes y estilo de la clase dominante que en algunos momentos puede ser calificada como prepotente, abusiva, con menosprecio cotidiano a los pobres. No es fácil, en campaña, enmascararse en imágenes y palabras sencillas.

Pero también hay hastíos por la ineficiencia de los programas gubernamentales creándose una creciente desconfianza en las entidades que se consideran como las columnas vertebrales del Estado como las Cortes Judiciales, el Congreso y el mismo Ejecutivo.

En fin, liderazgo y discurso constituyen referentes percibidos también de manera muy diferente según los grupos.

El lenguaje y la personalidad carismática del líder es un factor que se ha destacado al analizar los discursos de Velasco Ibarra.

La vitalidad y el magnetismo personal así como la habilidad de orador popular, al parecer, tiene efectos casi hipnóticos en las masas. A menudo, pareciera que no importa mayormente los contenidos del discurso populista, sino la forma como los pronuncia, el escenario en el que desarrolla, el movimiento, la actuación, incluso si ésta -en las condiciones del caso- exige cantar o bailar.

El discurso populista puede radicalizar determinados planteamientos ideológicos liberales e incluso de centroizquierda, pero siempre el pueblo (los pobres) son el sujeto principal. El líder populista se presenta como un intermediario entre los pobres y el gobierno.

En el fondo, lo que hace la diferencia son dos racionalidades. La una, que corresponde a un discurso con referentes de modelo, de estrategia institucional y, la otra, que enfatiza la cotidianidad. La primera se diluye, porque de todos modos no es creíble; la segunda, es la esperanza de la desesperanza.

c) Lo racional y lo imaginario

Se atribuye una actitud y comportamiento irracional y anómico a los pobres, debido a las condiciones de precariedad y a la débil inserción en el sistema político. No obstante, también puede argumentarse que existe una posición racional y pragmática al intercambiar su voto y apoyo político por una eventual obtención de bienes y servicios.

A pesar de que no pocos analistas políticos enfrentan la irracionalidad del populismo a la racionalidad política instrumental de los demás partidos políticos deduciendo que, en la medida que avanza el proceso modernizador, desaparecerá la irracionalidad populista. La realidad ha demostrado lo contrario aunque, en buena parte, las esperanzas frustradas por los múltiples gobiernos que se han sucedido refuerzan a los sectores de mayor capacidad de oferta reivindicativa. Sin embargo, no se trata ni de exorcizar al populismo, ni de dotarle de una racionalidad excesiva, puesto que existe una racionalidad en la supuesta irracionalidad del comportamiento de los electores populistas.

El discurso populista difícilmente puede ser encerrado dentro de los parámetros de coherencia lógica del discurso ideológico de los partidos políticos modernos, puesto que la identificación de los electores con el líder tiene mucho que ver con la emotividad, con la supuesta representatividad del líder con sus intereses, con la esperanza mesiánica de salvación. A ello, la derecha no puede sumarse por sus compromisos de clase y se ve obligada a imitar partes del discurso; en cambio, el centroizquierda no ha definido alternativas y, aún no logra realizar un trabajo cotidiano con las diferentes formas en que existen los pobres.

II. Comportamiento de los partidos

En la historia reciente, es decir, después de la reapertura de la democracia en 1979, se han configurado en el Ecuador tres macrotendencias relevantes: derecha, populismo y centrocizquierda (ver cuadro). Más allá de cambios en los partidos que hegemonizan esas tendencias en momentos específicos, lo que interesa es la relación entre las identidades logradas en el largo plazo; los impactos de los cambios estructurales socioeconómicos recientes; y, las decisiones específicas de la coyuntura. Es en la interrelación de estos factores que se produce la historia concreta, en este caso, el proceso electoral que se examina.

a) Las características históricas

Nos referimos en esta sección a la percepción mayoritaria que tiene la población de los partidos más representativos de las macrotendencias. Actualmente el Partido Social Cristiano (PSC) por la derecha; el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) por el populismo; y, la Democracia Popular (DP) con la Izquierda Democrática (ID) por el centroizquierda.

En esta perspectiva, es posible resumir como características sobresalientes de cada tendencia las siguientes.

COMPOSICION DEL PARLAMENTO

Partido	Número de Diputados							
	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996*
Derecha								
PCE	10	2	1	1	3	5	7	-
PSC	3	9	14	8	16	21	26	27
PLRE	4	4	3	1	3	2	1	-
CID	3	-	-	-	-	-	-	-
PUR	-	-	-	-	-	12	3	-
LP	-	-	-	-	-	-	-	2
%	29	21	25	14	30	52	48	35
Populismo								
CFP	29	7	7	6	3	1	2	1
PRE	-	3	4	8	13	15	12	20
FRA	-	6	4	2	2	1	1	1
PNR	2	1	-	-	-	-	-	-
UDP	1	-	-	-	-	-	-	-
Velasquista	1	-	-	-	-	-	-	-
PCD	-	-	1	-	-	-	-	-
%	48	24	23	23	25	22	19	27
Centro Izq.								
ID	15	14	17	30	14	8	7	6
DP	-	3	5	7	7	6	6	13
APRE	-	-	-	-	-	-	2	2
LN	-	-	-	-	-	1	1	-
PD	-	6	2	-	-	-	-	-
PachaKutik	-	-	-	-	-	-	-	8
%	22	47	34	52	29	19	21	35
Izquierda								
MPD	1	3	4	2	1	3	8	2
PSE	-	1	6	4	8	2	1	-
FADI	-	2	3	2	2	-	-	-
%	1	8	18	11	15	7	12	3

* Provisionales al 3 de junio de 1996

Fuente: EPIGRAFE No. 17. Junio 1996

Identidades históricas de las macrotendencias

Derecha	Populismo	Centroizquierda
Oligarquía patriarcal	Falta de modelo	Recuperación del Estado de Bienestar
Neoliberalismo privatizador	Vínculo real con las masas	Equilibrio entre pobres y ricos
Modernización	Caudillismo	representación de los grupos medios
Capacidad de gestión		emergentes (años 70)

En efecto, en cuanto a la derecha, en algunas encuestas electorales recientes (IIE-UC 1996), pese a que había una preferencia por Nebot, el 66% de los entrevistados reconocían a esta candidatura como de derecha mientras que solo un 24% asimilaban a la de Bucaram con esta tendencia.

Las relaciones con la oligarquía no solo son visibles a través de quienes han mantenido la campaña sino están profundamente marcadas por el gobierno de Febres Cordero que, por lo demás, ejerció un papel hegemónico hasta las declaraciones hechas al fin de la primera vuelta en que acusó de prostitutas y delincuentes a quienes había apoyado al candidato del PRE. Este ex abrupto, para la población refleja la prepotencia que va asociada a la práctica oligárquica.

Muchos partidarios del PSC han reclamado que el candidato Bucaram era aún más prepotente. Sin embargo, para los pobres el estilo agresivo de Bucaram es, no solo comprendido sino aún respaldado, porque está dirigido a frenar los excesos oligárquicos, es decir, tiene un signo opuesto.

De manera general, la derecha, ha resultado portadora del neoliberalismo en el país lo cual es percibido por la población como peligroso. Una prueba irrefutable lo constituye el plebiscito de 1995 (ver Informe economía (y) política de enero de 1996) en que se asoció el sentido de las reformas con el neoliberalismo y, especialmente con el gobierno de derecha de Sixto Durán.

También algunos partidarios de la derecha estiman que este estigma no es justo. Probablemente, durante las presidencias de Borja y Durán se implantaron medidas más estrictas de ajuste pero, la percepción generalizada es que la derecha es portadora de la propuesta neoliberal privatizadora.

Pero la derecha también ha logrado hegemonizar el concepto de modernización lo cual implica ponerse al día con los cambios que están ocurriendo en el mundo. Esto le ha permitido liderar ciertas convergencias entre sectores empresariales, específicamente fue lo que le permitió atraer fácilmente en la segunda vuelta a parte importante de los adherentes de Rodrigo Paz, candidato DP. Asociado al concepto de modernización también hay mayor aceptación que en el pasado, en cuanto a que esta derecha dispone de cuadros técnicos capaces de gestionar el proyecto o simplemente de conducir al país.

Los estigmas del populismo empiezan por la completa ausencia de modelo o estrategia política. Nadie se abandera con el populismo a causa de una doctrina clara, sin embargo, valga reconocer que, al momento del discurso, las demás tampoco son tan claras.

La prepotencia va asociada a la práctica oligárquica.

En cambio, es el partido que aparece como más vinculado a la cotidianidad de las masas, lo cual no debe ser pensado como un trabajo de base muy depurado, sino por los símbolos en el discurso y en la tarima. Todos reconocen esta característica del populismo, sin embargo, es dudoso que las otras tendencias estén dispuestas a buscar un candidato que le imite a Bucaram en esta perspectiva. En realidad, formas y contenidos no son tan independientes como se explicó en la primera parte.

En fin, el caudillismo (el rol inimitable del líder) es absolutamente propio de esta tendencia. En las demás hay muchos personeros que hablan, opinan y proponen; en el PRE solo se conocían unos dos o tres amigos del líder.

El centroizquierda está estigmatizado por un perfil ideológico representado por las ideas fuerza de la socialdemocracia que se reflejan en lo expresado en el cuadro anterior. Un Estado de Bienestar, es decir, una socialización de los servicios sociales en el marco de un equilibrio de clases. Más allá de lo que teóricamente (y realmente en Europa) representa esta tendencia en cuanto a liderar a los trabajadores, en el Ecuador ambos partidos no tienen ninguna influencia en las organizaciones más dinámicas de la sociedad civil.

En definitiva, el centroizquierda se entiende como representativo de una clase media que se consolidó con la explotación petrolera y al amparo del Estado. De aquí la relación entre Estado de Bienestar y clase o capas medias.

El conjunto de estigmas mencionados, características históricas o "marcas de fuego", constituyen el patrimonio -deseado o no- de las tendencias. Con ello empiezan el juego electoral.

b) Los impactos de la crisis y de la globalización

Posterior a los resultados de la aplicación de los esquemas de ajuste en América Latina se ha consolidado la estrategia liberal en la que se reduce el rol del Estado. El modelo del Estado de Bienestar no solo está en crisis en América Latina sino incluso en Europa porque los costos de la protección social terminan siendo incompatibles con las exigencias de la competitividad globalizadora. La caída del muro de Berlín tampoco es intrascendente para la definición de alternativas políticas.

Todo ello conduce a una redefinición de la viabilidad de las propuestas estratégicas. De una parte, el modelo globalizado se refuerza mientras que el sostén ideológico del centroizquierda pierde credibilidad. Así, el centroizquierda deambula estratégicamente, a ratos convergiendo con el neoliberalismo y en otros con el populismo. Ambas cosas generan dispersión antes de empezar la contienda electoral.

Quienes han intentado una suma aritmética del centro izquierda, representado por los candidatos Paz y Elhers, para demostrar que esta tendencia podía ganar están equivocados porque, más bien, Paz ganó votos de la derecha y Elhers del populismo, lo cual no podía hacerse si solo había un candidato. El problema es que esa tendencia no tiene actualmente una propuesta explícita.

En segundo lugar, la crisis y la estrategia ha conducido a un crecimiento significativo de la pobreza y a un deterioro progresivo de la identidad de las capas medias. Estas tienden a pauperizarse o, al menos, a reincorporarse a los grupos

pobres. En esta medida, el único grupo que crece es el de los pobres lo cual deja con menor margen de maniobra a las otras tendencias.

c) El marketing de la coyuntura

Con estos estigmas y los cambios recientes en la coyuntura se inicia la campaña electoral en el primer trimestre de 1996. Lo que se examinará continuación es cómo los candidatos intentaron enfrentar la coyuntura a fin de neutralizar las debilidades y potenciar las fortalezas que se le atribuyen en el marco histórico. En efecto, todas las tendencias tienen una votación básica de afinidades ideológicas o sentimentales profundas, sin embargo, este "voto duro" difícilmente va más allá del 10%, en circunstancias que las tendencias esperan regularmente obtener alrededor del 30%.

Así, la derecha centró su campaña en tres grandes componentes. En primer lugar, y desde hace tiempo, optó por asumir comportamientos, actitudes y estilos del populismo, es decir, matizar el discurso ideológico que lo identificaba con el neoliberalismo para construir un esquema supraclasista y en que nadie quedaba al margen. Empleados públicos o maestros que debían aumentar sus salarios; indígenas que podían participar en el futuro gobierno; la pobreza que no podía seguir, etc.

Al mismo tiempo, se intentó desplazar las referencias oligárquicas mediante los comportamientos identificados como populistas. Los hastíos identificados en la primera parte son, mayoritariamente, encarnados por la derecha. Quizás esto es lo que menos logró superar el marketing de la derecha. En general, la transformación no fue creíble y, parece exagerado, solo culpar a Febres Cordero de esta situación. En realidad, la dirigencia socialcristiana, en su conjunto, mantiene este estigma.

En tercer lugar, como recurso último, usado especialmente en la segunda vuelta, se recurrió al apoyo de personalidades. Los respetables que llamaban a votar por Nebot eran rectores, periodistas, ex centroizquierdas. Sin embargo, para la inmensa mayoría de los pobres, eran gente absolutamente desconocida; mientras tanto, Bucaram se paseaba con Los Iracundos que sí son conocidos por esa gente.

El centroizquierda basó su campaña en mezclar estabilidad con cambio. Ni los empresarios debían temer mucho porque se mantendrían los principios básicos de la estrategia macroeconómica actual, ni los pobres debían alejarse porque se intentaría hacer cosas sociales. Esta ambigüedad no es posible atribuirla a meros defectos de marketing. En realidad, es el reflejo fiel de las debilidades en el centroizquierda para entender la realidad, diseñar y explicitar propuestas.

En este marco, jamás definieron alianzas positivas, ni al interior de la tendencia ni menos hacia afuera. La propuesta, históricamente basada en las capas medias, había quedado sobre pasada, lo cual no fue comprendido a tiempo.

Por su parte, el populismo centró sus componentes de marketing en otras tres acciones principales. En primer lugar, reforzar la imagen de amplitud del líder colocando a una mujer en su binomio, lo que buscó equilibrar los aspectos "duros" de la imagen de Bucaram.

En segundo lugar, insistió y reafirmó su identificación vital con los referentes de los pobres. Lo ridículo, lo histriónico, etc. eran percibidos de manera diferente según los grupos (tanto que muchos dijeron que Bucaram buscaba perder con lo

Mientras la derecha y el centroizquierda buscaban personas "respetables" que les declaraban su apoyo, el populismo se paseaba con Los Iracundos.

que estaba haciendo). En realidad, la interpretación desde la racionalidad de la clase media, a la cual pertenecen la mayoría de los analistas, era lo que confundía el proceso.

Y, finalmente, reforzó lo que es su fortaleza mayor: fue el único candidato emotiva y abiertamente antioligárquico. El centroizquierda, en cambio, tendía a transar en un ámbito de cordura y buena educación.

Lo dicho no significa que todo lo hecho por unos fue malo y que lo del ganador fue bueno. En realidad, en parte todos lograron algo, pero alguien ganó más y este fue el populismo. Una vez más concluimos que los pobres son la mayoría.

III. Escenarios y desafíos

De todos modos, las cosas deben cambiar. Esta elección no pasará desapercibida en la historia política del país. Ningún candidato dejó de clamar por el cambio -no a todos les creyeron- pero, aún está por definirse el tipo de cambio. Es el gobierno el principal protagonista de los cambios que podrán ser impulsados en el futuro inmediato. Sin embargo, todas las corrientes tienen desafíos y problemas que deberán afrontar.

a) Para el gobierno populista

Sin duda que en esta oportunidad habrá mayor presión por parte de las masas para obtener algo de las ofertas de campaña. Hasta el miércoles 10 de julio, aún persistían colas en los locales del PRE para inscribirse para la obtención de casas. En este sentido, el primer desafío consiste en precisar cuáles de todas las ofertas podrán ser atendidas y en qué plazos.

El gobierno, asimismo, tendrá que redefinir el marco de las políticas sociales. El país reclamó una acción clara en este aspecto. Probablemente, el énfasis será puesto en políticas sociales de emergencia que incluyen focalizaciones de las acciones, con un componente de subsidios para algunos de los programas que se implantarán.

Sin embargo, justamente por la indefinición programática que caracteriza al populismo, tampoco puede descartarse que la administración ponga el énfasis en "más de lo mismo". El llamado a uno de los banqueros más poderosos del país para que defina la política económica tuvo por objeto calmar el nerviosismo del sector financiero pero, no hay indicios para proyectar la relación que tendrá lo económico con lo social.

En otro orden de cosas, el populismo no tiene un equipo de gobierno lo cual genera incertidumbres pero, a la vez, abre oportunidades. En efecto, muchos ven con buenos ojos la posibilidad de ampliar el espectro político entre los cuadros gubernamentales. Esta posible renovación podría crear margen para procesos de concertación lo cual, en buena medida, dependerá de la ortodoxia o heterodoxia con que los equipos decisivos del aparato de gobierno actúen. La heterodoxia, asimismo, puede tener matices o diferencias muy grandes, las cuales constituyen otro de los desafíos para el gobierno.

b) Para la derecha

La derecha perdió una batalla, pero sigue siendo el bloque más homogéneo en el Congreso y tiene toda la capacidad de presión que le otorga su poder económico. En el transcurso de la campaña fueron surgiendo discrepancias con respecto a la apreciación del país, a la apertura social y a la alianza con otros partidos. Para algunos, los llamados a la concertación (con el centroizquierda o con grupos sociales) no son más que posiciones tácticas aconsejadas por el marketing. Aún si fuese así, el gran desafío de la derecha es con ella misma: salir del estigma de representar a la oligarquía, a la prepotencia o a la intolerancia, lo que significa transformarse de derecha económica en derecha política.

Esto no será fácil, puesto que muchos de sus voceros son conspicuos representantes de las mayores fortunas del país. La renovación de la dirigencia y de la imagen no es un asunto de corto plazo pero, de continuar así, siempre los otros tendrán mejores posibilidades. La corrupción y los escándalos, si bien no siempre son "castigados" por el voto, crean hoy más dificultades que antes. Mal que mal aparecen voces y denuncias cada vez que esto existe, lo cual termina por imponerse en la sociedad. El PSC está demasiado próximo de los negocios, lo cual genera sospechas frecuentes cuando se administra el Estado.

c) Para el centroizquierda

De lo dicho anteriormente, el centroizquierda ha descubierto muy lentamente los cambios en el mundo contemporáneo. ¿Qué sociedad persigue?. ¿Quienes son su apoyo de base?. En este mismo volumen, O. Rosales define la modernización progresista que entrega elementos centrales para esta estrategia. El centroizquierda, por definición, debiera sustentarse en la sociedad civil y sus organizaciones; en cambio, la práctica durante la época electoral, fue esencialmente caudillista en que jugaron un peso gravitante los líderes "históricos" sin que ello significara precisiones en las propuestas.

Las capas medias son un sector importante y, de alguna manera, muestran un objetivo o forma de vida a los grupos pobres. Por ello, en ciertas circunstancias, éstos apoyan un proyecto que, mediante alguna equidad les permita ascender socialmente. Como se dijo, las aspiraciones de los pobres son más simples que lo que se imaginan algunos, pero, el centroizquierda no está más mostrando un camino que permita esta ascensión social.

En fin, el carácter cupular del funcionamiento del centroizquierda no es compatible con los objetivos democráticos que pregoná y constituye otro de los desafíos para enfrentar el futuro y la coyuntura.

En definitiva, el fenómeno populista no puede extirparse teóricamente cuando la realidad evidencia no solo su supervivencia sino su permanencia. Es entonces fundamental profundizar el discurso político populista, entender los símbolos y mitos que encierra, así como sus implicaciones en la cultura política ecuatoriana.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Crónicas de la CEPAL 412. CEPAL, Santiago. Mayo de 1996.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Informe Social N° 4. ILDIS, Quito. 1996.

LOS AUTORES



Gonzalo Maldonado Albán

Economista. Master en Economía Empresarial, INCAE. Profesor Universidad Católica del Ecuador. Publicaciones sobre temas económicos en periódicos y revistas especializadas.



Lautaro Ojeda Segovia

Profesor universitario. Investigador social. Consultor de varios organismos internacionales y nacionales en materia de políticas sociales; modernización y descentralización. Autor de varios libros y artículos, entre ellos, «Bondad y perversidad de la privatización» en coautoría con A. Acosta; «Modernización ¿para quienes?».



Osvaldo Rosales Villavicencio

Economista. Magister en Escolatina, U. de Chile. Ex-director de programas de Capacitación de ILPES. Oficial de Asuntos Económicos de la Secretaría Ejecutiva de CEPAL. Coordinador adjunto del Programa Económico de la Concertación (Chile, 1993). Director de la revista de Economía y Política, Chile 21.



Rafael Urriola Urbina

Master en Economía Pública y Planificación, U. de Nanterre, Francia. Consultor de organismos internacionales y nacionales en materia de políticas sociales y económicas. Editor del Informe Social de ILDIS. Investigador en ILDIS-CEPLAES.

En este número:

**NEOLIBERALISMO,
POPULISMO Y
PROGRESISMO:**

Oswaldo Rosales V.

**LA AGENDA ECONOMICA
PENDIENTE DE
ABDALA BUCARAM**

Gonzalo Maldonado Albán

**LA APARENTE
IRRACIONALIDAD
DEL VOTO**

*Lautaro Ojeda
Rafael Urriola*

En este número:

**NEOLIBERALISMO,
POPULISMO Y
PROGRESISMO:**

Oswaldo Rosales V.

**LA AGENDA ECONOMICA
PENDIENTE DE
ABDALA BUCARAM**

Gonzalo Maldonado Albán

**LA APARENTE
IRRACIONALIDAD
DEL VOTO**

*Lautaro Ojeda
Rafael Urriola*