

# UNA PROPUESTA PARA LA TRANSFORMACION DEL ESTADO

María Caridad Araujo Moreno  
Patricio López Baquero

V Concurso de  
Investigación Económica



EL COMERCIO

MARTES  
ECONOMICO





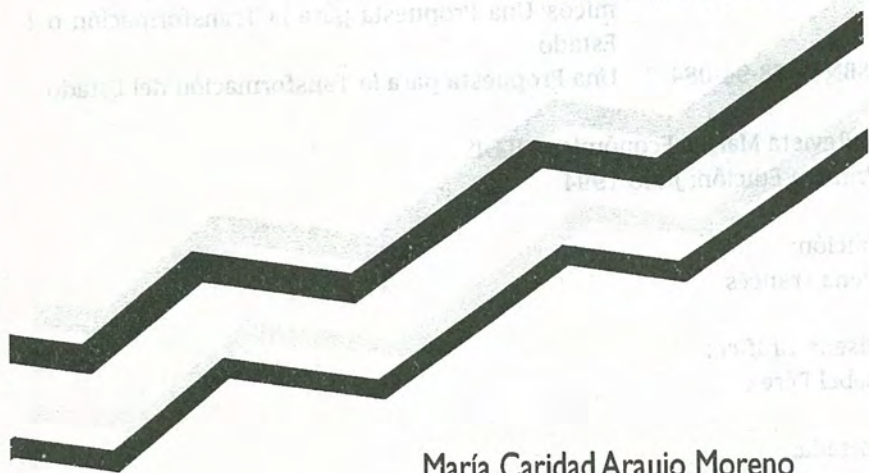
**V Concurso  
de Investigación  
Económica**

*Tema:*  
*Una Propuesta para la  
Transformación del Estado*





# UNA PROPUESTA PARA LA TRANSFORMACION DEL ESTADO



María Caridad Araujo Moreno  
Patricio López Baquero

*Es una publicación para la Revista Martes Económico del diario El Comercio y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS-Fundación Friedrich Ebert.*

*Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de la Revista Martes Económico ni de ILDIS.*

ISBN-9978-94-083-9 V Concurso de Investigación sobre Temas Económicos: Una Propuesta para la Transformación del Estado

ISBN-9978-94-084-7 Una Propuesta para la Transformación del Estado

© Revista Martes Económico - ILDIS

Primera Edición: Julio 1994

Edición:

Elena Francés

Diseño Gráfico:

Isabel Pérez

Portada:

Taller de Diseño Gráfico

Impresión:

Diario El Comercio

Impreso en el Ecuador

Revista Martes Económico, 6 de Diciembre 2304 y San Ignacio, Edificio Cárdenas, Piso 4. Telf. 223055. Fax 223055. Quito-Ecuador.

## Contenido

Presentación	9
PRIMER PREMIO:	13
LA REFORMA DEL ESTADO ECUATORIANO:	
POR UN PAIS MODERNO. MARIA CARIDAD ARAUJO MORENO	
1. Introducción	15
2. El Estado Ecuatoriano	16
2.1 Análisis histórico del desarrollo del Estado	16
2.2 El Estado en la actualidad	22
3. La reforma estatal dentro de una estrategia de desarrollo	26
3.1 La propuesta neoliberal	26
3.2 El neoliberalismo ante las demandas ecuatorianas	28
3.3 La alternativa neoestructuralista	30
4. Propuestas concretas	33
4.1 Fortalecimiento de la democracia	34
4.2 Mejoras en la capacidad de gestión del Estado	37
4.3 Reformulación del papel económico del Estado	40
4.4 Reinserción del país en el nuevo escenario internacional	47
5. Conclusiones	50
Bibliografía	53



MENCION DE HONOR:	57
LAS DIMENSIONES AUSENTES	
DE UNA REFORMA. PATRICIO LOPEZ BAQUERO	

¿De qué hablamos?	63
Un poco de teoría económica y realidad ecuatoriana	71
...Y algo de historia política	86
¿Cómo se formó nuestro Estado?	88
¿Qué podemos hacer?	94
La Reforma Institucional	94
Redimensionamiento de la Sociedad Civil	100
Bibliografía	107
Anexos	113

## Presentación

Menos de diez años han sido suficientes para transformar al mundo. Hoy vivimos un orden nuevo, único, autosuficiente, capaz de vivir sin historia ni recuerdos, sin utopías; un mundo dividido, sin grandes rivales pero con miles de enemigos, en conflicto permanente: un orden belicoso, hambriento y pobre.

Un mundo en el que también América Latina ha puesto su dosis de estilo. En medio de una década de continua crisis en el sector externo y en los flujos de financiamiento, y de una coyuntura internacional signada por la recesión y el proteccionismo difuminado, América Latina se dedicó a diseñar un amplio telón liberacionista cuya punta de lanza fueron las continuas medidas de ajuste macroeconómico. Pasada la era del ajuste, y aprovechando el viraje del mundo hacia la verdad liberal, hoy Latinoamérica reafirma su capacidad de creencia.

Hoy nuestro país se integra también a este movimiento y si bien se respiran aires de verdades sin opciones y vías de una sola dirección, la contradicción de nuestra realidad es la primera advertencia a la duda. Quizá porque las verdades que no admiten dudas no son verdades ciertas. Cuando nuestro país debe decidir sobre su futuro, la necesidad de cuestionarse, de preguntarse y buscar respuestas, es vital.

La modernidad es el telón de fondo de todo este proceso de cambios. Sin embargo, la sociedad civil no ha sido consultada al momento de trazar la forma de su propia modernidad. Espacios de debate y discusión para los distintos actores sociales parecerían estar de sobra en un sistema donde las autoridades pretenden ya conocer el camino. Por ahora importa tan solo enrumbar a la sociedad en esa dirección.

Es de esperar, entonces, que las transformaciones impuestas generen resistencias. Los distintos actores civiles que son de por sí marginados en una sociedad poco democrática no aceptarán reformas que ignoren sus demandas individuales. Para las sociedades no existen recetas. Este descontento social se ve agravado porque la modernidad que se nos ha implantado profundiza las estructuras concentradoras del poder y de la riqueza. Y profundiza la pobreza. Y la desigualdad. Parece que la modernidad se olvida de la persona humana.

Pero, ¿quién puede darse hoy el lujo de cuestionarse y buscar respuestas? quizá aquellas personas para quienes la duda y el aprendizaje sean un estado consustancial: la juventud. Recuperar el papel cuestionador, dinámico (y por qué no idealista) de la juventud podría ser una de aquellas soluciones que siempre decimos buscar y no encontramos. En este sentido, cualquier esfuerzo que se hiciera para despertar y respetar a la juventud sería ya una forma de solución.

En nuestra actual coyuntura, signada por los objetivos de modernización y reforma del Estado, los esfuerzos por tratar de conocer el pensamiento de la juventud respecto a tales temas es todo un reto. A fines de 1993, la Revista MARTES ECONOMICO de Diario El Comercio, con el auspicio del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), convocó al V Concurso de Investigación Económica con el tema: **"Una propuesta para la transformación del Estado"**.

En dicha oportunidad participaron estudiantes de las Facultades de Economía y Administración de siete provincias del país: Bolívar, Chimborazo, Guayas, Loja, Manabí, Morona Santiago y Pichincha; quienes realizaron sendas propuestas sobre cómo reestructurar el Estado, con miras a la configuración de una sociedad que responda a los desafíos del desarrollo en el futuro. En el concurso resultó ganadora la señorita María Caridad Araujo Moreno y la primera mención la obtuvo el señor Patricio López Baquero, de conformidad con lo que resolvió el jurado calificador, compuesto por el abogado León Roldós Aguilera, el doctor Juan Fernando Salazar, el doctor Fabián Corral, la licenciada Ana Maldonado R. y el economista Alberto Acosta.



---

Aquí presentamos el trabajo ganador y el correspondiente a la primera mención del Concurso.

Necesariamente y por definición, estos trabajos cumplirán su cometido y su papel si logran despertar el interés de otros jóvenes por cuestionarse y buscar respuestas, y si pueden despertar nuevas discusiones y búsquedas.

Guadalupe Mantilla de Acquaviva  
Presidenta de Diario El Comercio

Peter Schellschmidt  
Director del ILDIS





**Primer Premio: La Reforma  
del Estado Ecuatoriano:  
por un país moderno**

---

**María Caridad Araujo Moreno**



## 1. Introducción

Reformar el aparato estatal es sin duda una de las necesidades más urgentes que se le plantea a la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, ¿qué hechos concretos llevan a formular este juicio de valor?, ¿cuáles son los síntomas de la “enfermedad” del Estado que exigen un diagnóstico inmediato?, ¿qué aspectos engloba esta transformación del aparato estatal?

Estos no son sino unos pocos de los interrogantes que intentarán resolverse en el presente trabajo. Sería audaz y nada consistente presentar una lista de prescripciones para los distintos males del Estado. Por esa razón, a continuación se hace un análisis de la situación global del Estado ecuatoriano: de las instituciones democráticas, de las relaciones socio-económicas internas, de la evolución de los sectores productivos, de los alcances del sistema educativo. Todos estos factores permiten formarse una idea de la medida del “bienestar” en que vive la mayoría de la población ecuatoriana.

A partir de este análisis del desarrollo histórico del Estado, se intentará definir los lineamientos fundamentales de una propuesta alternativa de reforma estatal. Esta propuesta no puede quedar al margen de la definición de un modelo de desarrollo hacia el cual apunten las transformaciones aquí planteadas. Por ser el problema del Estado un problema de la sociedad entera, no se dejará de lado la intención global de la reforma.

Con estos objetivos, el presente trabajo se ha organizado de la siguiente manera: en primer lugar se expone una reseña del desenvolvimiento estatal durante los últimos años, poniendo especial énfasis en



los factores que han tenido influencia directa en la crisis actual. A continuación se presenta el marco de directrices teóricas hacia las que apuntaría la transformación estatal. En esta parte se hace un análisis de los postulados de algunas corrientes ideológicas que han tenido fuerza en América Latina, procurando relacionarlos de manera objetiva con las necesidades de la mayoría de la población ecuatoriana. Por último, se presenta una descripción general de las áreas que alcanzaría la reforma estatal aquí propuesta y de los objetivos concretos en cada una de ellas.

## 2. El Estado Ecuatoriano

La crisis del Estado ha sido un tema muy debatido a nivel mundial durante las últimas décadas. Tanto el modelo de "Estado de Bienestar" en los países industrializados, como el incorporado en los países latinoamericanos, el "Estado Desarrollista"<sup>1</sup>, han sido cuestionados por nuevas escuelas de pensamiento. En el caso concreto del Ecuador, es interesante analizar cómo surge el Estado Desarrollista y por qué se habla de su crisis.

### 2.1. ANÁLISIS HISTÓRICO DEL DESARROLLO DEL ESTADO

En el Ecuador, el "Estado Desarrollista" tiene su origen a fines de la década de los cuarenta<sup>2</sup>. Este proyecto es fruto de una alianza entre

---

1 Las denominaciones "Estado de Bienestar" y "Estado Desarrollista" son utilizadas por Germánico Salgado (1989) para definir los modelos de organización estatal de posguerra. En el caso de los países industrializados, el Estado de Bienestar intervino como garante de la seguridad económica de grandes grupos de la población a través de políticas redistributivas y de nacionalización. El "Estado Desarrollista" surge en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial y a través de un aparato estatal fuerte intenta proteger la actividad interna, controlar la moneda y la banca e impulsar la industrialización.

2 Una vez superada la etapa del predominio de las oligarquías serranas y costeñas y tras el triunfo de la Revolución Juliana y el posterior período de transición, conservadores y liberales promueven este modelo de Estado (Salgado, 1989: 252-253).

distintos grupos sociales y políticos. Inspirados en la propuesta cepalina de desarrollo desde dentro, unieron sus esfuerzos a los de algunos funcionarios del Banco Central que encontraron la necesidad de modernizar el Estado en un sentido más planificado.

A partir de los años cincuenta, con los ingresos del auge bananero, la política estatal se orienta fundamentalmente en tres direcciones: persigue la construcción de una infraestructura de transporte y energía, el fomento de la industrialización y la creación de organismos que permitan al Estado asumir funciones directas como impulsor del desarrollo (Salgado, 1989: 252-256).

Todos estos esfuerzos exigieron la expansión de la actividad estatal hacia distintas áreas. El modelo impulsado por la CEPAL proponía estimular el desarrollo de industrias nacionales que abastecieran al mercado interno de los productos que generalmente debían importarse. De esta manera, se suspendían las importaciones de aquellos artículos que se podían producir en el país, con el doble objetivo de promover la industrialización y modernización de la producción, y de mantener un equilibrio en la balanza de pagos.

El "Estado Desarrollista" tomó las riendas de la planificación nacional. Al iniciarse la década de los setenta, el Estado comenzó a enfrentar serias dificultades económicas, puesto que la expansión del sector público exigía más ingresos de los que la economía mono-exportadora en crisis podía ofrecer. Sin embargo, el boom del petróleo alivió la necesidad de recortar el presupuesto y postergó las reformas estructurales que exigía una estrategia de desarrollo sustentable para el país<sup>3</sup>.

Durante la década de los setenta, el desarrollismo ecuatoriano se expandió sin ninguna clase de restricciones financieras. Se dio un proceso de modernización global en la sociedad ecuatoriana y se alcanzaron tasas de crecimiento muy elevadas (en 1973 y 1974, el PIB creció en 14,4%

---

3 Dentro de estas reformas se puede incluir una verdadera transformación agraria, políticas redistributivas del ingreso y desconcentradoras de la propiedad, etc.



y 25,3% respectivamente; Cuentas Nacionales No.12, 1989). El fomento a la industria y a la empresa privada fue notable. Basta mencionar algunas medidas que se aplicaron en este contexto durante los años setenta.

La industrialización se sustentó en una política de aranceles altos a las importaciones para proteger la producción nacional. La política de cambio mantuvo una cotización irreal del dólar (S/. 25) durante 10 años, entre 1971 y 1981 (Memorias del Banco Central del Ecuador, 1987). Esta sobrevaloración de la moneda provocó terribles distorsiones en el mercado interno. La empresa privada se benefició de este fenómeno haciéndose de un parque industrial demasiado grande para las necesidades del mercado interno ecuatoriano (se calcula que se ha utilizado tan solo un 65% de la capacidad instalada en el país; Informe de Labores de la Superintendencia de Compañías, 1991-1992)

Por la inestabilidad de los precios del petróleo en el mercado internacional, el país se vio obligado a recurrir a créditos externos para sostener el crecimiento que había logrado. Uno de los rubros fundamentales que desequilibraba el presupuesto era, justamente, el elevado gasto público. Por lo tanto, a partir de la década de los ochenta comenzó a recortarse el Presupuesto del Estado.

Durante los gobiernos de Roldós y Hurtado se mantuvo cierta continuidad con las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, las presiones de los acreedores aumentaban progresivamente, al mismo tiempo que lo hacía la necesidad de financiamiento del país. Ya en una situación de crisis, el gobierno debió asumir la sucretización de la deuda privada que, impulsada por el FMI, evitó la quiebra de varias empresas. En 1983, el Estado convirtió casi 1.300 millones de dólares a sucres, lo que significó un subsidio de 650 mil millones de sucres (más de mil millones de dólares cotizados a S/.600) para la empresa privada (Acosta; 1990: 303-309). De esta manera, el Estado asumió alrededor de un 90% de la deuda privada<sup>4</sup>. Por si esto fuera poco,

---

4 Una de las razones por las que el endeudamiento externo, a pesar de su magnitud, fue insuficiente para activar los distintos sectores productivos, es la fuga de capitales. Según

dentro de las políticas de fomento a la producción, el Estado mantuvo créditos con tasas de interés subsidiadas que se suponían dirigidos al sector agropecuario, pero que permanecieron en el sistema financiero.

Todas estas medidas favorecieron al sector industrial. Además de ellas, una política de salarios bajos permitió mantener la competitividad de los precios de la producción nacional (al mismo tiempo que redujo aún más el tamaño del mercado y profundizó la concentración del ingreso)<sup>5</sup>. Por último, el fomento a la industrialización se manifestó también a través del no pago de impuestos de empresas y grupos económicos. Se ha calculado que el Ecuador recibe tan solo el 20% de los impuestos que debería recaudar<sup>6</sup>.

A pesar de la protección al sector empresarial, este modelo no trajo los efectos esperados. En primer lugar, la misma sociedad ecuatoriana presentaba problemas estructurales para aplicar un modelo de este tipo. Los grupos de poder económico y político usaron en su favor los beneficios de la industrialización por sustitución de importaciones. Desafortunadamente, a pesar de que se desarrolló un sector industrial, éste no obedecía ni a las necesidades básicas de la mayoría de la población, ni a las exigencias de competitividad de los mercados externos. De esta manera, se gestó un sector empresarial cada vez más protegido por los

---

la Morgan Guaranty Trust Company, de 1976 a 1982 la fuga de capitales alcanzó los 2.000 millones de dólares. Entre 1986 y 1988, se calcula una fuga de 500 millones de dólares más. Sin embargo, hay quienes sostienen que los capitales fugados ascendieron a 7.000 millones de dólares (Intrados Group, Washington, citado por The Journal of Commerce, en "Como Seducir al Capital Fugado", *CIFRA No.108*, Diario HOY, 28 de septiembre de 1989). Sea cual fuere la mejor estimación, el porcentaje de la deuda que no se invirtió en el país fluctúa entre el 21,4% y el 60% (Acosta, 1990: 363-365).

- 5 El crecimiento del salario real y nominal de los servidores públicos se observa en el Gráfico No.2.
- 6 Para la Reforma Tributaria que realiza el gobierno de Rodrigo Borja en 1990, el Ministerio de Finanzas (con Jorge Gallardo como ministro) hace un estudio sobre las recaudaciones fiscales. En él, se descubrió que el Estado ecuatoriano recibía tan solo el 8% de los impuestos que debía recibir. Con las reformas a la Ley de Régimen Tributario, se esperaba alcanzar la cifra del 20% (citado por Ramiro González en la PUCE, Conferencia sobre modernización del Estado, el 1º de abril de 1993).



aranceles del Estado que no presentaba perspectivas de competitividad a nivel internacional.

Durante la década de los ochenta se agudiza la crisis económica. Las inundaciones de 1983, la ruptura del oleoducto por el sismo de 1987, la inestabilidad de los precios internacionales del petróleo y el aumento del servicio de la deuda y sus intereses son algunos de los factores que desequilibran la economía del país.

El gobierno de León Febres Cordero incorpora algunas medidas de corte neoliberal para reactivar la economía. Utiliza la política cambiaria y monetaria para incentivar la producción y las exportaciones. Suspende la restricción de varios productos de importación. Sin embargo, los desequilibrios se mantienen. Año a año se deteriora el nivel de vida de la población ecuatoriana y aumentan los índices de pobreza. Las deficiencias de la estructura del sistema social, económico y político del país limitan cada vez más las perspectivas de una salida de la crisis.

Durante la administración socialdemócrata de Rodrigo Borja, se producen algunos cambios importantes para centralizar las funciones del Estado en la organización nacional. Con las reformas al Código Laboral, la emisión de la Ley de Régimen Monetario, la Ley General de Bancos, la creación del Banco del Estado y la Ley de Régimen Tributario, se intenta adaptar al Ecuador a las nuevas condiciones del comercio internacional y dar autonomía y solvencia a las funciones del Estado. Sin embargo, se mantienen las estructuras base de la sociedad y economía ecuatorianas. La concentración del ingreso, las desigualdades sociales, la crisis del sistema educativo, el desempleo y la migración rural exigen reformas más profundas.

La crisis de la década de los ochenta es un reflejo de los objetivos no alcanzados por la estrategia desarrollista de industrialización. Existe un déficit de la balanza de pagos, no sólo por el escaso crecimiento de las exportaciones, sino por el constante endeudamiento externo. Además, se debilita el papel del Estado que, a pesar de impulsar un modelo intervencionista, debe someterse cada vez más a las presiones de grupos económicos y políticos internos y externos. Puede observarse también

un deterioro creciente de la producción agrícola, fruto de la negligencia de los gobiernos y de la contraposición entre la urgencia de una Reforma Agraria estructural y las presiones de los grupos involucrados. Como consecuencia, crece la migración de trabajadores del campo hacia las ciudades<sup>7</sup>. Otra de las manifestaciones de la crisis es el crecimiento acelerado de los organismos del Estado que, ante la demanda creciente de trabajo y la incapacidad de la empresa privada de absorber a la población que se incorpora cada año a la Población Económicamente Activa (PEA), amplían sus instituciones. Durante la época petrolera, el Estado pudo mantener el crecimiento de la administración pública. Sin embargo, la expansión del aparato estatal se mantuvo con cada nuevo gobierno como instrumento básico de una política clientelar. Esta expansión se manifiesta en un deterioro de la calidad del servicio público y también de los salarios de los servidores. Estos dos factores explican, en buena medida, la corrupción e ineficiencia administrativas del sector público.

En 1992 llega al poder Sixto Durán Ballén. Después de haber transcurrido la mitad de su período de gestión, la opinión pública y los distintos sectores populares se han percatado de la falta de conducción política del gobierno. En 1993 el Gobierno presentó un proyecto de Modernización Estatal que, tras un largo proceso de discusión y algunas reformas, fue aprobado por el Legislativo.

Sin embargo, el objetivo de este trabajo no consiste en analizar la Ley de Modernización del Estado. Se intentará formular una propuesta de reforma distinta o, al menos, definir los lineamientos del papel del Estado dentro de una concepción diferente del desarrollo.

7 Los datos de los censos reflejan la magnitud de las migraciones:

DISTRIBUCION DE LA POBLACION (%)		
	Area urbana	Area rural
1962	36%	64%
1990	55%	45%

(INEC, Censos de Población de 1962 y 1990).



## 2.2 EL ESTADO EN LA ACTUALIDAD

Hasta el momento, se han revisado algunos factores históricos que determinan la situación del Estado ecuatoriano en la actualidad. Para plantear una reforma, es indispensable identificar cuáles son los problemas y limitaciones que se pretende superar para, en base a ello, definir el modelo alternativo que se logrará con los cambios.

La crisis económica se ve agravada por una crisis social y política que se manifiesta, según Marchán y Schubert (1992a: 3), en una

*"crisis de representación, desigualdad social, prácticas centralistas y autoritarias, incapacidad de formular políticas económicas coherentes y viables para resolver los problemas estructurales".*

Sin embargo, ¿es el Estado responsable de esta crisis? La mejor medida de la deficiencia estatal es su evidente incapacidad para dar respuesta a las demandas del desarrollo y a las necesidades de la mayoría de la población.

Ahora bien, es necesario revisar si el Estado ecuatoriano responde a las exigencias nacionales e internacionales. En este sentido, su eficiencia se medirá en la capacidad de "orientar y guiar una sociedad y contribuir a resolver sus problemas, con el menor conflicto posible" (Salgado, 1989:273). En este sentido, es posible evaluar algunos indicadores cuantitativos que describen el tamaño del gobierno y su crecimiento.

En el gráfico 1 se compara el aumento del número de servidores públicos con el crecimiento de la PEA<sup>8</sup>. Teniendo en cuenta los parámetros establecidos por algunos investigadores para evaluar el tamaño del gobierno (Kuznets, 1966: 149; en Salgado, 1989:275), podemos estimar que a pesar de las altas tasas de crecimiento del sector público registradas durante las últimas décadas en el Ecuador, éste mantiene dimensio-

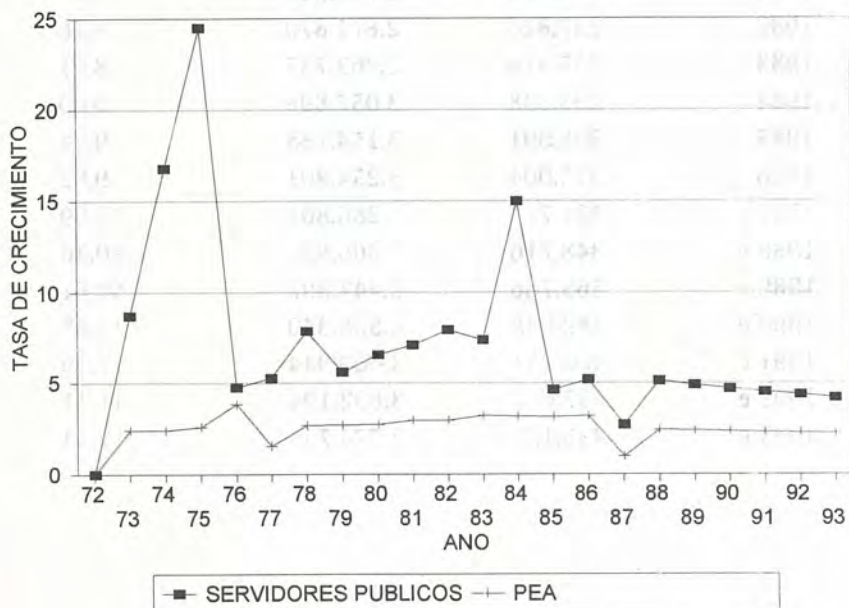
---

8 Los datos correspondientes al gráfico 1 se encuentran en el cuadro 1.

nes normales. Se explica su crecimiento por la tendencia del Estado Desarrollista a intervenir en sectores de servicios y de impulsar las actividades productivas.

Por otro lado, basta con revisar el desenvolvimiento de las remuneraciones reales de los servidores públicos (ver gráfico 2) para darse cuenta de que el sector público se ha sumido progresivamente en un deterioro de sus condiciones de vida. Con ello se explica la decadencia en la calidad de los servicios, la escasa preparación de los empleados públicos, la ineficiencia de su trabajo y los altos índices de corrupción administrativa registrados en las entidades públicas.

GRAFICO 1  
CRECIMIENTO DEL SECTOR PUBLICO



FUENTE: CONADE



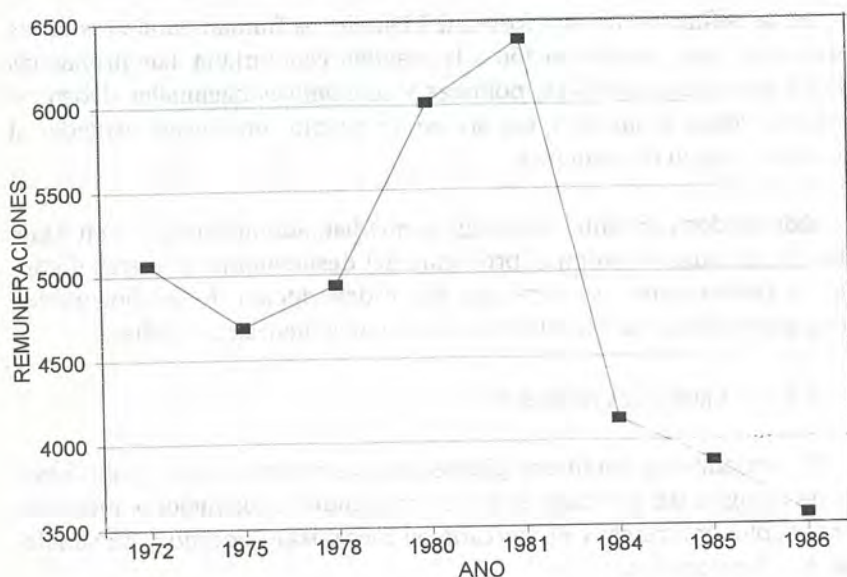
Cuadro 1

AÑO	SERVIDORES PUBLICOS	PEA	SERVIDORES PUBLICOS PEA
1972	97.348	2.206.254	4,41
1973	105.837	2.259.503	4,68
1974	123.603	2.313.543	5,34
1975	153.880	2.373.254	6,48
1976	161.189	2.463.985	6,54
1977	169.675	2.502.005	6,78
1978	182.985	2.568.834	7,12
1979	193.207	2.637.983	7,32
1980	205.821	2.709.966	7,59
1981	220.389	2.789.802	7,90
1982	237.826	2.871.870	8,28
1983	255.314	2.963.737	8,61
1984	293.538	3.057.896	9,60
1985	307.091	3.154.188	9,74
1986	323.004	3.254.801	9,92
1987 e	331.734	3.286.801	10,09
1988 e	348.716	3.366.892	10,36
1989 e	365.786	3.447.397	10,61
1990 e	382.948	3.528.340	10,85
1991 e	400.251	3.609.944	11,09
1992 e	417.691	3.692.194	11,31
1993 e	435.197	3.774.755	11,53

Con relación al crecimiento institucional del sector público, es importante mencionar que éste se ha dirigido sobre todo hacia la expansión de los organismos ya existentes. Pocos han sido los esfuerzos por establecer nuevas instituciones adaptadas a las recientes exigencias sociales.

Sin embargo, los indicadores aquí descritos limitan el análisis de la situación del Estado a una evaluación del desempeño del mismo en un marco institucional. Las principales falencias del aparato estatal y de la estructura de la sociedad ecuatoriana se reflejan en la situación de pobreza de la mayoría de la población del campo y de las ciudades, en los insuficientes programas de salud y educación, en la distribución del ingreso cada vez más concentrada, y, para completar este cuadro de miseria y desconcierto, en la escasa representatividad de los partidos políticos que en lugar de canalizar las demandas populares, son parte del

GRAFICO 2  
REMUNERACION REAL MEDIA SECTOR PUBLICO



FUENTE: CONADE

tradicional juego de poder que ha regido el destino del Ecuador desde la época de la colonia.

### 3. La Reforma Estatal dentro de una Estrategia de Desarrollo

Una reforma estatal necesariamente debe perseguir la reestructuración de la sociedad ecuatoriana para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Esta debe ser parte de una propuesta global diferente, que busque una integración de las estructuras socio-económicas nacionales y que presente alternativas de desarrollo viables económicamente en el contexto del país. La reforma estatal es, por tanto, una parte importante de un modelo de desarrollo económico formulado a partir de las propias necesidades y limitaciones del país.

En la definición de la reforma del Estado, es fundamental ajustar las propuestas de transformación a la realidad ecuatoriana. Los problemas de las estructuras sociales, políticas y económicas nacionales deben resolverse desde sí mismos, sin pretender adaptar una receta estándar al contexto propio de cada país.

Existen dos corrientes ideológicas que han adquirido fuerza en América Latina pues afrontan el problema del desarrollo de maneras distintas. A continuación, se hará una breve descripción de los postulados fundamentales de la escuela neoliberal y de la neoestructuralista.

#### 3.1. LA PROPUESTA NEOLIBERAL

El pensamiento neoliberal plantea una estrategia de desarrollo basada en la lógica del mercado: son los consumidores los mejores jueces de sus propios intereses, y el mercado, el mecanismo óptimo para satisfacer sus necesidades.



Uno de los objetivos básicos de esta estrategia consiste en liberalizar los mercados. Con este fin, la escuela neoliberal formula propuestas dirigidas hacia cuatro áreas concretas. En primer lugar, plantea la liberalización del comercio exterior. Luego, exige la eliminación de distorsiones en el sistema de precios. Además, propone la reducción del tamaño del sector público. Y por último, induce a la liberalización y desregulación de los mercados, sobre todo el mercado financiero y el de trabajo (Salazar, 1991: 461-463). A continuación se presenta una descripción más detallada de los objetivos de las propuestas descritas anteriormente y de los instrumentos de política necesarios para llevarlos a cabo.

Respecto al primer punto, para liberalizar el comercio externo, el neoliberalismo comienza evaluando las políticas de sustitución de importaciones. Desde su óptica, éstas incentivaron exclusivamente el comercio a nivel interno, perjudicando al mercado externo. Este sesgo antiexportador, junto con un sistema neutral de incentivos, obstaculizó la expansión de las exportaciones.

La estrategia neoliberal propone explotar las ventajas comparativas radicales para generar divisas que permitan importar lo que no resulta rentable producir en el territorio nacional. Postula que sólo la presión de la competencia en el mercado mundial incentiva las innovaciones y el aprendizaje tecnológico. Por lo tanto, los países en vías de desarrollo deben adoptar políticas de apertura y libre comercio que eviten la intervención estatal. A pesar de la apertura, debe existir una protección selectiva a las industrias nacientes. Para el pensamiento neoliberal, el crecimiento de los dragones asiáticos es una muestra de las ventajas de la liberalización comercial (Salazar, 1991: 463-465).

Otra propuesta neoliberal insiste en la importancia de eliminar las distorsiones del sistema de precios. El Estado, al intervenir en la economía, altera la estructura de precios ideal. Estas distorsiones limitan el libre accionar de las fuerzas del mercado, objetivo básico de esta estrategia.



Uno de los más debatidos planteamientos neoliberales es el de la reducción del tamaño del Estado. Se plantea esta alternativa por el peso excesivo que éste tiene en el gasto nacional, y bajo el supuesto de que sólo por la presión de la competencia se alcanzará mayor eficiencia. La reducción del tamaño del Estado se realiza a través del recorte del personal público y de la privatización de las empresas estatales.

El neoliberalismo persigue también la desregulación de los mercados financieros. Para ello se propone: la liberalización de las tasas de interés, una mayor libertad para las instituciones financieras en la asignación de créditos, la reducción del encaje legal y de las barreras a la entrada de nuevas instituciones financieras, y una menor regulación del sector financiero (Salazar, 1991: 475-476).

Es importante recalcar que el debate en torno a las propuestas neoliberales ha incentivado a otras corrientes de pensamiento a formular alternativas distintas y ha exigido un estudio más profundo del contexto latinoamericano en la formulación de propuestas nuevas.

### 3.2. EL NEOLIBERALISMO ANTE LAS DEMANDAS ECUATORIANAS

Ahora bien, en base al análisis de la situación histórica del Ecuador que se realizó anteriormente, se intentará evaluar el planteamiento neoliberal dentro de las limitaciones y expectativas propias del país.

Las circunstancias en que se llevó a cabo la industrialización sustitutiva de importaciones permiten comprender que el sesgo antiexportador (del que hablan los neoliberales), tiene causas estructurales mucho más profundas, que no se solucionan simplemente a través del libre comercio<sup>9</sup>. Por ello, el Estado juega un papel fundamental como impulsor

---

9 Como se vio en la sección anterior, el insuficiente crecimiento de las exportaciones durante el período de industrialización se debió a un mal entendido paternalismo del

de cualquier estrategia de desarrollo, ya sea dirigida hacia adentro u orientada al mercado externo. Ahora bien, centrarse en las ventajas comparativas tradicionales ahondaría la crisis del modelo agroexportador sin superar problemas como el empeoramiento progresivo de los términos de intercambio, la dependencia, la desestructuración de la economía interna, etc. (Altenburg y otros, 1990).

Con relación a la eliminación de distorsiones del mercado, es interesante revisar un estudio empírico del fenómeno de los precios. En 1983, una investigación del Banco Mundial demostró que tan solo el 34% de la varianza en el crecimiento de 31 países se explicaba por las distorsiones del mercado de precios (Salazar, 1991: 465-470). Al culpar exclusivamente al Estado por las distorsiones, se olvida que los sistemas económicos están condicionados por aspectos diversos, ya sean éstos institucionales o estructurales y por la misma imperfección del mercado. Por lo tanto, a pesar de que es positivo contar con un modelo de referencia para analizar la intervención estatal en el régimen de precios, debe comprenderse que las fallas del mercado son mucho más profundas y que no se eliminan con una corrección de las distorsiones de los precios.

Respecto a la reducción del tamaño del Estado, se ha demostrado que más que de tamaño, el problema del Estado ecuatoriano es de eficiencia. Por lo tanto, las variables que miden el gasto fiscal o el número de empresas públicas no son indicadores objetivos de la capacidad de gestión estatal, de su poder regulador o de su papel en el campo de los incentivos económicos. Además, se ha comprobado que los países que lograron industrializarse han sustentado su acción en Estados fuertes, organizados y reguladores (Salgado, 1989: 296).

---

Estado que subsidió empresas y empresarios ineficientes. Ante la crisis económica actual tan apremiante, son los mismos grupos de poder que antes demandaron para sí la protección estatal quienes exigen la apertura de los mercados para favorecer sus propios intereses económicos.



Debe también analizarse la propuesta de privatización de empresas públicas. Para evaluar este tema, es necesario hacer un recuento histórico de las empresas en las que ha intervenido el sector público en el Ecuador. En él, es interesante revisar los motivos por los cuales se nacionalizaron estas empresas (que son desde razones estratégicas, hasta de ineficiencia del propio sector privado). Si se pretende aumentar la eficiencia de las empresas de servicios públicos, no debe olvidarse que su objetivo primordial es lograr la máxima satisfacción de las necesidades de la población (incluso de quienes no cuentan con recursos para pagar por los servicios que reciben). Por todas estas razones, se concluye que más importante que el tipo de propiedad de estas empresas, es su estructura productiva interna y la del mercado en el cual se desenvuelven.

En lo que se refiere a la desregulación financiera, es importante recordar que no ha producido efectos positivos en América Latina porque provocó la disminución del ahorro nacional, la elevación de las tasas de interés, el aumento de la intermediación a corto plazo y el endeudamiento progresivo y quiebra de algunas empresas (Salazar, 1991: 475-476).

A partir de este análisis puede concluirse que el Ecuador no se encuentra listo para sujetarse a un proceso de apertura y liberalización de los mercados. Las profundas limitaciones de sus estructuras socioeconómicas restringen la aplicación de una estrategia de desarrollo que prescindiera de la regulación del Estado. Es fundamental contar con un organismo conductor que promueva reformas estructurales en beneficio de los grupos marginados.

### 3.3. LA ALTERNATIVA NEOESTRUCTURALISTA

La corriente neoestructuralista enfrenta el problema del desarrollo con una estrategia que fomenta la creación de nuevas ventajas comparativas para diversificar las exportaciones. Sin embargo, sus planteamientos tienen un alcance mayor que el de una simple política de comercio externo.

Dentro de los planteamientos neoestructuralistas, las exportaciones son un instrumento no sólo para generar divisas sino sobre todo, para crear dinámicas internas. Las exportaciones se entienden como un complemento de una estrategia de desarrollo distinta, que orienta la producción hacia la satisfacción de las necesidades de las clases populares y el aumento de la productividad (mediante avances tecnológicos y empleo de mano de obra bien calificada y remunerada; Altenburg y otros, 1990).

El neoestructuralismo mantiene la tesis principal del desarrollo desde dentro que se sustenta en los factores internos de la oferta; en la dinámica industrial y tecnológica nacional basada en la generación, acumulación y difusión del progreso técnico y en el incremento de la productividad; así como en la planificación de una estrategia para los países periféricos. Desde esta perspectiva, el Estado tiene un rol fundamental en el desarrollo de tecnología y en la coordinación con la empresa privada (Altenburg y otros, 1990).

En cuanto al problema de las distorsiones del mercado, el neoestructuralismo ha investigado sus causas estructurales intentando comprender la complejidad de los mercados imperfectos de los países subdesarrollados. En este ámbito las tesis neoestructuralistas atribuyen al Estado un papel activo dentro de la regulación del mercado.

Dentro de este modelo, el papel del Estado va más allá de ser un proveedor de leyes, seguridad y equidad, y un encargado de mantener los equilibrios macroeconómicos y de eliminar las distorsiones de precios y de estructuras. El Estado es además, constructor de infraestructura de transporte, salud, educación, comunicación y vivienda. Desempeña un papel activo como promotor y fortalecedor económico, mediante el apoyo a la competitividad estructural.

Estas son las áreas de acción principales de la estrategia neoestructuralista. Este pensamiento trata de evitar la polarización del mercado y el gobierno como fuerzas contrapuestas y en su lugar, plantea alternativas concertadoras de los distintos sectores sociales, económicos y políticos (Salazar, 1991: 478-479).



Dentro de esta estrategia también se promueve la restauración de los equilibrios macroeconómicos. Para ello se plantea la reducción de transferencias al exterior (o su inversión), políticas antiinflacionarias adoptadas por mecanismos consensuales, y políticas internas de reducción de los déficits fiscales y de control de la demanda que estimulen la producción y las exportaciones. La política económica debe dirigirse hacia la especialización en actividades que articulen la economía interna, sobre todo la agroindustria y la producción de bienes intermedios y de capital. Otorga fundamental importancia a ciertos temas como la solución política de la deuda externa impagable y la integración regional (Altenburg y otros, 1990).

Ahora bien, en el campo de la industrialización, la propuesta neoestructuralista plantea una reforma en dos sentidos: por el lado de la oferta, incorpora métodos para elevar la eficiencia y modernizar la industria desarrollando la productividad; por el lado de la demanda, reconoce las limitaciones de tamaño y de distribución del ingreso que afectan a los mercados internos. Sin embargo, las ventajas comparativas que trata de desarrollar no se basan en la dotación de recursos naturales y mano de obra barata, sino en la explotación de la capacidad tecnológica en la importancia de la de información, la iniciativa empresarial, las inversiones en capital humano y los factores organizativos. De esta manera, trata de alcanzar la competitividad estructural del sistema económico, social y político, y no de algunos sectores aislados (Salazar, 1991: 481-484).

En cuanto al comercio internacional, los planteamientos neoestructuralistas se basan en un régimen comercial que mantenga cierto nivel de protección en el mercado interno y que incentive al sector exportador. Esta política es parte de la estrategia global de aumento de la competitividad y modernización del aparato industrial que promueve el neoestructuralismo. Dentro de la incorporación de innovaciones tecnológicas en los procesos productivos, tiene especial importancia el uso de tecnologías micro-electrónicas de información y de modelos gerenciales modernos que estimulen la eficiencia (Salazar, 1991: 484-486).

Esta estrategia de desarrollo neoestructuralista es la base de las propuestas que plantea este proyecto de reforma estatal. Para que estas propuestas que prometen la incorporación de los sectores marginados (es decir, de la mayoría de la población) en un proceso de desarrollo sustentado vayan más allá de las buenas intenciones, es necesario transformar el Estado. Las deficiencias estructurales de un Estado manejado por los intereses de los grupos de poder, son el primer limitante del desarrollo. Por esta razón, la reforma estatal que aquí se describe persigue la creación de un Estado con autonomía en sus decisiones, que represente las aspiraciones de la mayor parte de los ecuatorianos.

## 4. Propuestas Concretas

Como se ha visto hasta el momento, no solamente el Estado, sino la sociedad ecuatoriana necesitan de reformas estructurales que orienten su desarrollo hacia objetivos nacionales. Dado el carácter de la economía del Ecuador y las distintas causas histórico-políticas que han estimulado el surgimiento de una sociedad poco democrática, el papel del Estado es fundamental en este proceso de reforma.

El Estado ecuatoriano debe fortalecerse para convertirse en un órgano eficiente, regulador y capaz de llevar a cabo políticas que planteen cambios estructurales sobre una base democrática y concertadora. Para ello, la reforma estatal debe orientarse en varias direcciones, revisando las distintas funciones que ha cumplido hasta ahora el Estado en las áreas de la economía, la producción, el sistema legal, la construcción, el apoyo a la competitividad, las finanzas y las empresas públicas.

En las siguientes secciones se desarrollarán las propuestas de reforma al aparato estatal que se persiguen dentro de la estrategia descrita en este trabajo. Se dirige la acción hacia cuatro áreas fundamentales: el fortalecimiento del sistema democrático, la mejora de la gestión estatal, el papel económico del Estado y la inserción del país en la organización internacional.



#### 4.1. FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Aunque no se han analizado de manera aislada las deficiencias institucionales de la democracia ecuatoriana, podemos afirmar que ésta se halla contagiada de la crisis global. La persistencia de núcleos autoritarios, la subordinación del Estado a los intereses de distintos grupos económicos, la poca representatividad de los partidos políticos, la carencia de una auténtica sociedad civil, la reproducción de estructuras populistas, clientelares y regionalistas, son algunos de los síntomas de la decadencia del sistema democrático nacional (Marchán y Schubert, 1992a: 13-23).

El proceso de reforma estatal aquí planteado camina paralelo a una propuesta de profundización de la democracia ecuatoriana. Sólo en las bases de una sociedad democrática podrá sustentarse y desarrollarse una estrategia socioeconómica distinta que estimule la participación de los distintos sectores sociales, la vinculación de las estructuras productivas, y que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Desafortunadamente, el desgaste político de las élites de poder reflejado en su incapacidad para atender las necesidades básicas de la población, parece deslegitimar los procesos democráticos. La presente propuesta de reforma incorpora la renovación de las élites gobernantes, de los partidos políticos y de las instituciones democráticas, como ingredientes básicos del fortalecimiento del sistema. La democracia intentará incorporar a los distintos sectores políticos a través de dos mecanismos: buscará la formación de consensos nacionales en torno a los lineamientos fundamentales de la reforma y estimulará la participación y vinculación de las distintas organizaciones populares en el proyecto de desarrollo nacional.

##### 4.1.1. CONSENSOS

El primer elemento que debe considerarse cuando se propone una reforma al Estado, es la necesidad de generar un consenso social en torno a dicha transformación. Es decir, a nivel global de la sociedad, debe



lograrse un acuerdo, no solamente en torno a la necesidad de reformas estructurales y de profundización del sistema democrático, sino también en la dirección que deberían asumir dichas reformas.

Para lograr despertar este consenso, es necesario el aporte de diferentes órganos nacionales e internacionales con propuestas e ideas distintas. El proyecto de reforma no debe ser monopolizado por ningún grupo particular. Con esto se pretende evitar las presiones políticas tradicionales que no hacen sino distorsionar los objetivos nacionales en función de momentáneos intereses de los grupos económicos representados por los mismos partidos políticos. Además, se intenta renovar el liderazgo y mejorar la capacidad de gestión y orientación de los partidos políticos.

Para la formación de consensos, será necesario tener en cuenta todos aquellos espacios que incorporen las expectativas de los diversos grupos de la sociedad. Sin embargo, en el Ecuador existen todavía pugnas de intereses individuales, aún en los máximos organismos de representación popular, como el Congreso Nacional. Por esta razón, adquiere especial relevancia el papel de las organizaciones regionales y locales, como representantes más eficaces de los intereses populares. Es importante valerse de este tipo de instituciones en la búsqueda no sólo del consenso nacional, sino también en la elaboración de acuerdos específicos relacionados con proyectos y reformas en campos que les afectan directamente, como la salud, educación, etc.

En el camino hacia una cultura política del consenso, es necesario considerar algunos criterios que orienten las transformaciones estructurales de la sociedad ecuatoriana. En primer lugar, debe reconocerse el carácter pluricultural del Estado, mediante una mayor vinculación de las nacionalidades indígenas al proceso de desarrollo global. Por otro lado, debe fomentarse el fortalecimiento de la cultura política del consenso mediante un mayor desarrollo de las instituciones democráticas que incluya una reforma a los partidos políticos y una educación social en la formación de consensos. Por último, es necesario legitimar el sistema democrático y, a través de él, iniciar las reformas sociales estructurales planteadas (Marchán y Schubert, 1992a: 12-34).

#### 4.1.2. MAYOR PARTICIPACION POPULAR

Ante la crisis del modelo del Estado-organizador del desarrollo, la única propuesta válida parecería ser limitar la intervención estatal de tal manera que sean las fuerzas del mercado las que rijan la marcha de la sociedad. Sin embargo, el fin del ciclo de un patrón estatal "implica un desplazamiento del núcleo de decisiones hacia el conjunto del sistema político", que puede expresarse en una "capacidad de los actores socio-políticos para asumir tareas globales". Es decir, que, si estos actores "no optan por defender sus intereses dentro de la institucionalidad democrática, no hay democracia" (Calderón, dos Santos, 1990: 4,6).

Dentro del proceso de democratización aquí planteado, sería necesario estrechar la relación de los ciudadanos con el sistema político, mediante la creación de canales de participación, la puesta en marcha de un proceso permanente de formación de la ciudadanía y la organización de la sociedad en vinculación con el Estado (Marchán y Schubert, 1992a:61-89).

Respecto al primer elemento mencionado anteriormente, el acercamiento de la ciudadanía al sistema político, deberían proponerse nuevos canales que vinculen a estos dos sectores. Instituciones como el cabildo abierto, los plebiscitos o incluso la creación de Consejos consultores a nivel local y regional, ayudarían a fortalecer estos vínculos.

En cuanto a la formación de la ciudadanía, sería fundamental dinamizar su participación en la reforma democrática ecuatoriana. Con tal fin, se integraría en organizaciones responsables a los sectores de la población que han estado marginados tradicionalmente. Esto se lograría mediante programas de educación básica, tecnológica y cívica. Además, la difusión transparente de la información sobre los logros y avances positivos de la reforma lograría consolidar la confianza de la gente en el sistema democrático.

Como parte de los derechos de ciudadanía, es obligación del Estado garantizar el bienestar futuro de las generaciones, a través de políticas de protección ambiental y difusión cultural. Pueden también incorporar-



se mecanismos que permitan a la ciudadanía controlar de manera más directa a sus representantes para garantizar la transparencia del sistema. Todas estas medidas consolidarían la conciencia ciudadana orientándola hacia propuestas maduras y objetivas en beneficio de la comunidad.

Por último se analizará la propuesta de fortalecimiento de la sociedad civil. Los principales elementos que se incluyen en este punto, giran en torno al fomento de la autogestión local, el avance en el campo organizativo, y la reducción de la dependencia del Estado. Es importante fomentar la consolidación de organizaciones sindicales que participen activamente en el debate de estrategias y políticas concretas dentro del consenso global. Además, debería fomentarse la participación de sectores que tengan demandas concretas, como son los indígenas, los jóvenes, los grupos de mujeres, las organizaciones barriales, etc.

#### 4.2. MEJORAS EN LA CAPACIDAD DE GESTION DEL ESTADO

José Brakarz, en un estudio sobre la descentralización en el Ecuador, habla de nueve problemas estructurales del sector público ecuatoriano:

*"Fragmentación del gobierno y dispersión de autoridad; superposición institucional e indefinición de funciones; verticalización; segmentación sectorial (tendencia a la agregación de funciones de distintos sectores en el mismo ministerio); coordinación horizontal deficiente a nivel central y regional; desconcentración imperfecta sin suficiente delegación de funciones; centralización normativa; crecimiento desordenado de la administración indirecta; y, excesivo énfasis en la creación de nuevos entes públicos, muchas veces temporarios que se tornan permanentes" (Brakarz, 1990: 15 en Marchán y Schubert, 1992: 92).*

No queda la menor duda de la necesidad de reformar el sector público ecuatoriano para mejorar la capacidad administrativa del Estado como organismo central en el proceso de desarrollo. La reestructuración del sector público debe hacerse en función de las necesidades de la sociedad ecuatoriana. Es decir, no puede limitarse a un recorte del gasto



público y a un despido masivo de los funcionarios de los organismos estatales, si no se plantea antes una política global de alternativas que, con un objetivo claro, propongan una estructura estatal más eficiente, más democrática y más representativa.

Dentro de las reformas concretas al Estado-administrador, se propone un fortalecimiento del rol del gobierno central como conductor del desarrollo, al mismo tiempo que una descentralización de funciones y una reestructuración de las mismas según las necesidades del Ecuador.

#### 4.2.1. FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DEL GOBIERNO CENTRAL

En este proyecto global, deben considerarse los aspectos críticos que limitan la capacidad de gestión del gobierno ecuatoriano. Entre ellos, es importante mencionar el poder que tienen en la toma de decisiones "nacionales", los intereses particulares de los grupos económicos y políticos internos y externos.

En primer lugar, el gobierno central debería reforzar su papel de administrador autónomo de la nación mediante una redefinición de sus funciones. Solamente estableciendo objetivos claros que expresen las aspiraciones de la mayoría de la población, podrá ganarse la confianza y el apoyo populares en el proceso de transformación estructural. Aquí juegan un papel determinante los logros de la concertación entre los distintos grupos sociales en la medida en que formulen un proyecto nacional. Además, el gobierno recobraría la confianza de la gente a través de acciones transparentes que reflejen un manejo correcto de la gestión pública.

El gobierno central debería fortalecer los vínculos que mantiene con los organismos regionales, de tal manera que pueda coordinar las actividades que éstos realizan, con los objetivos básicos de su estrategia de desarrollo.

#### 4.2.2. DESCENTRALIZACION DE FUNCIONES

El fortalecimiento del gobierno central es tan solo el primer paso en la formación de un Estado conductor de las actividades aisladas hacia un mismo objetivo de desarrollo. Es importante que el Estado se valga de la iniciativa y la participación de los distintos grupos de la población para su propia organización. Por ello, el fin primordial de la descentralización de funciones será transferir el poder de decisión, de acción y autonomía desde el gobierno central a los gobiernos seccionales.

Los gobiernos de las provincias y las propias municipalidades viven de cerca las necesidades concretas de la población y conocen su propio potencial de acción. Por lo tanto, una manera efectiva de resolver los problemas de estos sectores sería incorporar al plan de desarrollo global que lleva a cabo la nación, las actividades particulares de los gobiernos seccionales. En cuanto al financiamiento de estos organismos, el gobierno central tendría que establecer regulaciones para que éstos obtengan algunos recursos por sí mismos y, al mismo tiempo, cumplir con las obligaciones que mantienen con ellos<sup>10</sup>.

Desafortunadamente, muchos de los problemas de corrupción e ineficiencia por los que atraviesa el gobierno central, se manifiestan también en las instituciones provinciales. Por esta razón, es fundamental renovar a todo nivel las estructuras clásicas concentradoras de poder para asegurar la concreción de objetivos comunes.

---

10 En octubre de 1993, los Municipios y Consejos Provinciales reclamaban que el gobierno central mantiene con ellos una deuda de cien mil millones de sucres (Diario HOY, 20 de octubre de 1993, 1A). Para marzo de 1994, se decretó un paro de municipalidades y consejos provinciales de todo el país en protesta por la falta de financiamiento del gobierno.

#### 4.2.3. REESTRUCTURACION DEL APARATO ESTATAL

Dentro de este campo, deben presentarse propuestas específicas de reorganización interna de los distintos órganos estatales y del gobierno que persigan una mayor eficiencia en su servicio y el alcance del mismo a más sectores de la población.

Con este fin, es importante incorporar a la organización estatal criterios de administración empresarial moderna. Sin embargo, no debe olvidarse que el implementar políticas empresariales buscará hacer más eficiente la labor del sector público; pero siempre en función de los intereses nacionales, sin caer en un concepto de "eficiencia" que se limite a la máxima obtención de ganancias al mínimo costo.

Esta propuesta ofrece mejores perspectivas para los trabajadores públicos ecuatorianos. Reorganizar las funciones internas de las instituciones y adiestrar a los burócratas como trabajadores más eficientes, es una salida con mejores perspectivas a largo plazo que recortar arbitrariamente el personal de una institución. Con el tiempo, un trabajador eficiente será más competitivo en el mercado de trabajo y podrá acceder a mejores condiciones de vida. Un burócrata despedido e indemnizado sin mayor experiencia en otras áreas profesionales, difícilmente se incorporará a los sectores productivos con un empleo estable.

#### 4.3. REFORMULACION DEL PAPEL ECONOMICO DEL ESTADO

Es indispensable definir los lineamientos básicos que determinen las funciones sociales y económicas del Estado. Desde la perspectiva de este trabajo, el papel del Estado en la economía es fundamental. El Estado no puede limitarse a velar por el normal desenvolvimiento de las fuerzas del mercado, garantizando el equilibrio del sistema. En un país como el Ecuador, que presenta desequilibrios propios de su estructura social y económica que se manifiestan en limitaciones para el desarrollo, el Estado debe asumir responsabilidades concretas en la economía. En primera instancia, es deber del Estado transformar las estructuras pro-



---

ductivas y sociales que hacen del Ecuador un país subdesarrollado, dependiente y periférico.

A pesar de que el tema de las reformas estructurales concretas en el Ecuador se sale de los límites de este trabajo, es fundamental mencionar la importancia del papel del Estado en este proceso de transformación. Es ahí donde radica el valor de una reforma estatal que persiga el fortalecimiento y la reestructuración de este ente en función de los objetivos de desarrollo planteados.

Ahora bien, conociendo las directrices básicas del modelo de reforma aquí establecido, se hace necesario definir las transformaciones que deberán realizarse al papel que actualmente desempeña el Estado en la economía. Para ello, se analizarán las limitaciones principales que tiene el Estado en su desempeño económico y se revisarán las reformas alternativas.

Es imprescindible reconocer los problemas primordiales que limitan la acción económica del Estado. Entre ellos, puede mencionarse la crisis financiera y la ineficiencia de varias empresas públicas; los altos índices de corrupción administrativa y los efectos negativos del sindicalismo ecuatoriano en la ejecución de políticas laborales.

Los problemas anteriores no pueden aislarse, pues forman parte de la compleja red de deficiencias del sector público y privado del país. La escasa planificación de las empresas públicas, su desorganización interna, el tamaño desmedido de algunas instituciones y los intereses políticos y económicos omnipresentes, se han aliado para "gestar el Estado "ineficiente, corrupto y represivo" (Acosta, 1993) que se pretende transformar.

Ahora bien, la escuela neoliberal encuentra que la principal deficiencia del Estado es su tamaño. Desde esta óptica tan simplista, la solución consiste en extraer al enfermo todos los órganos que estén de más<sup>11</sup>.

---

11 Sin embargo, ¿cuáles son los criterios para reconocer el "exceso"? ¿Se involucran acaso en esta decisión los intereses de grupos particulares? ¿Se

Por lo tanto, se promueve un programa de reducción del tamaño del Estado a partir de la privatización de las empresas públicas y el despido masivo de la burocracia. Sin embargo, el diagnóstico es incierto. Tras el desmantelamiento del Estado, ¿qué "condiciones de equilibrio" puede éste mantener? ¿Es que puede hablarse del "libre desempeño de las fuerzas del mercado" en una economía en que el tamaño del mercado se reduce cada vez más por las desigualdades sociales? Y, peor aún, ¿qué capacidad de acción conservará el Estado para continuar trabajando por el bienestar de los más necesitados después de su reforma? ¿O, acaso quedarán las necesidades de la mayoría de los ecuatorianos excluidas totalmente de las prioridades del mercado?

Por lo tanto, es imprescindible enfrentar el problema desde su origen y encontrar las razones por las cuales el Estado ecuatoriano tiene una gestión deficiente. En las secciones anteriores, se ha hecho un recuento del desarrollo histórico del Estado y puede identificarse que son justamente los grupos de poder quienes, en función de sus propios intereses, han configurado el Estado ecuatoriano. El Estado no ha ido evolucionando en función de las necesidades de las mayorías marginadas, de los campesinos, de los desempleados, de los niños, sino que ha sido manipulado para beneficio de las clases poderosas.

En este sentido, cabe ahora reconocer la necesidad de orientar la labor estatal hacia los sectores tradicionalmente desatendidos. La única manera de estructurar un Estado promotor del desarrollo, es garantizando su papel central e imparcial de organizador nacional, solidario con los grupos marginados<sup>12</sup>.

Ahora bien, uno de los temas que ha provocado las más argumentadas discusiones es el de la privatización de las empresas públicas. A

---

considera el objetivo primordial de servicio y atención a los más pobres que debe contemplar el Estado?

- 12 Una de las características de los países del Sudeste Asiático que facilitó su crecimiento económico fue justamente el establecimiento de regímenes estatales con autonomía de los intereses de grupos específicos (Ryso, 1992 y Bustelo, 1992).

continuación se analizará la posibilidad de reestructurar la propiedad de las empresas públicas contemplando la necesidad de un Estado que participe activamente en el desarrollo económico y social.

#### 4.3.1. REESTRUCTURACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En la actualidad, la discusión en torno a la reforma estatal apunta hacia la privatización de las empresas públicas. La privatización parece ser para algunos, la única solución al problema de la ineficiencia estatal. Ahora bien, ¿las empresas públicas son ineficientes por la intervención estatal? o, dicho de otra manera, ¿es que el hecho de que una empresa pertenezca al Estado es condición necesaria y suficiente para que ésta sea ineficiente?

La privatización de las empresas públicas se ha llevado a cabo en varios países latinoamericanos. Cada uno con su coyuntura histórica particular, intentó de esta manera "modernizarse". Sin embargo, ¿en qué medida los chilenos, mexicanos o argentinos cuentan ahora con servicios públicos más eficientes? ¿Han sido atendidos y se han incorporado al "desarrollo nacional" de estos países los grupos tradicionalmente marginados<sup>13</sup>? Sería, cuando menos, inteligente, reconsiderar y evaluar los antecedentes y experiencias ya conocidas, a la hora de plantearse la validez de una estrategia privatizadora?

En el Ecuador, la participación estatal en el sector empresarial tiene matices muy particulares. De acuerdo al documento "El ámbito empresarial del Estado ecuatoriano-Información y análisis, año 1991" publicado por el SENDA, (Acosta, 1993:153), en el Ecuador existen 167 empresas públicas, de las cuales, 72 son empresas estatales plenas mientras que el resto son empresas mixtas, y de éstas, tan solo en 42 el Estado

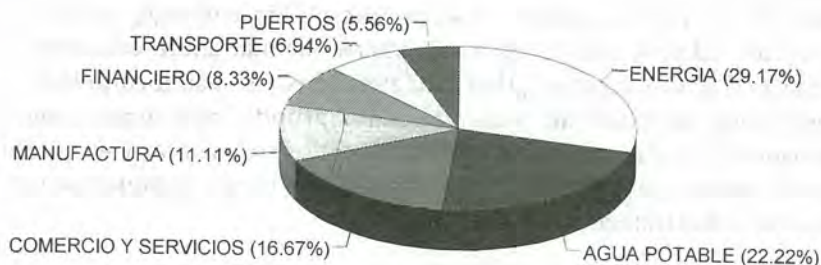
---

13 El levantamiento del Estado de Chiapas en México, en reclamo por la desatención en que está sumida la zona, es una muestra de la "eficiencia" con que la "lógica" del mercado distribuye atención, servicios e inversiones.



tiene más del 50% de las acciones. Estas 167 empresas incluyen la participación estatal en todos los sectores productivos (es decir, en esta cifra están incluidas empresas como PETROECUADOR, INECEL, FLOPEC, o La Internacional, Cervecería Andina, ARMCO, Hotel Colón Internacional, Supermercados La Favorita, Club de Ejecutivos de Quito -por nombrar algunas de las empresas en que el Estado tiene no más del 20% de las acciones-, y las empresas de las Fuerzas Armadas). En el gráfico 3, se ilustran las actividades de las 72 empresas de propiedad exclusiva del Estado.

GRAFICO 3  
ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO



FUENTE Centro de Estudios y Análisis CEA, no 150. 27 de septiembre de 1993

Es importante distinguir algunas características propias de los distintos tipos de empresas públicas. Se podrían definir tres clases diferentes. En primer lugar, están aquellas empresas relacionadas con áreas que la Constitución reserva a la acción estatal, es decir, las que explotan recursos no renovables (por ejemplo, PETROECUADOR); los servicios de agua potable, electricidad y telecomunicaciones (INECEL, EMETEL); y las demás "empresas estratégicas definidas por la ley" (Constitución de la República del Ecuador, artículo 46).

En segundo lugar, deben mencionarse las empresas privadas relacionadas con los distintos sectores productivos, en que en algún momento intervino el Estado. En este caso, la intervención fue un mecanismo de apoyo al sector privado, libre de cualquier afán estatizante. Es decir, el Estado colaboró en la solución de problemas financieros de las empresas privadas que se presentaron en un momento dado, y, tras la superación de estos problemas, dio paso a su desinversión (Acosta, 1993:154).

Finalmente, y como caso aparte, debe mencionarse la participación de las Fuerzas Armadas en algunas empresas. Esta participación a pesar de haber influido positivamente en la interrelación de los sectores productivos, ha estado matizada por privilegios exclusivos para las empresas de los militares (Acosta, 1993:155).

Ahora bien, cada uno de estos "tipos" de empresa deberá recibir un tratamiento especial. A continuación, se presenta una propuesta de reforma de las empresas públicas. Es decir, se planteará, una alternativa con un alcance más profundo que el simple traspaso de la propiedad pública a la privada. Esta propuesta persigue una mayor eficiencia de las empresas, ajustándolas a sus objetivos de servicio nacional.

#### 4.3.2. EMPRESAS ESTRATÉGICAS

Basta pensar en el nombre de estas empresas, para entender que su desempeño es clave en la economía nacional. Empresas de telecomunicaciones, explotación de recursos no renovables, energía y servicios públicos, son las bases del desarrollo y la vida económica del país. Estas empresas son instrumentos estratégicos de la acción del Estado.

Ahora bien, en la actualidad varias de estas empresas atraviesan situaciones financieras difíciles que hacen que su desempeño sea mediocre. Además, en muchos casos no cuentan con el personal mejor calificado para brindar una atención ágil y eficiente. Sin embargo, como se ha visto anteriormente, estos problemas son derivados de la propia deficiencia de la estructura estatal. Por esta razón, un proyecto de reforma del Estado debe contemplar la transformación interna de estas empresas.

Incluso los más entusiastas privatizadores (como México y Chile), han mantenido la propiedad estatal sobre las empresas de recursos estratégicos (Devlin, 1993: 159,160). Su importancia económica y política refleja la necesidad de que estas empresas formen parte del patrimonio nacional. Por esta misma razón, deben reestructurarse las empresas del Estado en función de sus objetivos de eficiencia.

En primer lugar, debe formularse un marco jurídico apropiado que regule la gestión de las empresas públicas y su vinculación con el resto del aparato estatal. Además, es fundamental dotar a estas empresas de cierta autonomía en su acción. Es decir, deben eliminarse las trabas que limitan las acciones de las empresas públicas a decisiones político-partidistas. En este sentido, primará una concepción más técnica de la organización y funcionamiento empresariales. Además será necesario garantizar la constante provisión de recursos para las empresas públicas a través de un correcto manejo tarifario. En este sentido, es indispensable contar con personal bien calificado, que sea capaz de organizar las empresas al margen de las presiones políticas de los partidos y del sistema de relaciones clientelares (Marchán y Schubert, 1992b, 186-188).

#### 4.3.3. PRIVATIZACION DE EMPRESAS NO ESTRATÉGICAS

En este apartado se analizará el caso de las inversiones estatales en distintas actividades productivas, en situaciones en que fue necesario el apoyo estatal para superar problemas internos. En este sentido, se han llevado a cabo programas de desinversión desde la década de los ochenta. Esto ha permitido al Estado recibir ingresos adicionales y lo ha desvinculado de actividades que no requieren de su participación.

En la misma dirección, sería necesario continuar con la venta de las participaciones estatales en empresas como hoteles, supermercados y algunas industrias. Sin embargo, sería interesante incorporar programas desconcentradores de la propiedad que, de alguna manera, permitan a los trabajadores tener acceso a una parte de la propiedad de la empresa.



De esta manera, se lograría maximizar el beneficio social del programa. Deben también considerarse algunos otros aspectos que darían coherencia a la desinversión y la insertarían dentro de un programa de equidad social. A continuación, se señalan los prioritarios: una gestión planificada y transparente; una optimización de los precios y la asignación de los recursos obtenidos a programas de desarrollo social (Devlin, 1993: 169-179).

#### 4.3.4. EMPRESAS DE LAS FFAA

El tema de las empresas de las Fuerzas Armadas requiere de consideraciones importantes. Si el manejo de estas empresas es eficiente, no cabe pensar en transferir su propiedad. Sin embargo, debe darse a estas empresas un trato similar a aquél que se da a las empresas privadas.

Las empresas de las Fuerzas Armadas, por dirigirse hacia sectores en los cuales también ha invertido el sector privado, deben someterse a las mismas restricciones que las empresas privadas. Ya que la actividad empresarial pertenece al ámbito de lo privado, si las FFAA deciden intervenir en ella, deberán hacerlo con las mismas limitaciones que cualquier otra persona jurídica. Sin embargo, este asunto deberá tratarse con el suficiente cuidado para evitar descontento entre los militares y no arriesgar la estabilidad democrática del Ecuador.

#### 4.4. REINSERCIÓN DEL PAÍS EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

*"La reestructuración de la economía mundial implica una inevitable reinsertión en ella de los países latinoamericanos. Tal reinsertión puede ser devastadora si se da a través del mero incremento de la capacidad exportadora a costa de la desorganización de la matriz productiva interna. Para volverla fecunda, el estado y los actores sociopolíticos deben combinar un necesario incremento de las exportaciones con una endogeneización del desarrollo."* (Calderón y dos Santos, 1990:4).

Las relaciones internacionales evolucionan con rapidez creciente. El Ecuador, como tantos otros países latinoamericanos, se ha ido quedando al margen de esta evolución. Es decir, por más abierto que se halle el país al mercado externo, éste no superará su calidad de periférico si no se define un modo distinto de inserción en dicho mercado.

La creciente transnacionalización de las economías que se realiza en función de los intereses políticos de los países centrales exige una reconsideración del concepto de soberanía nacional. Desde esta óptica, se encuentra que la reforma del aparato estatal es el punto de partida hacia cualquier estrategia externa. Es importante reformular las estructuras internas para adaptarlas a las nuevas necesidades del sector externo.

Sin embargo, la inserción externa debe realizarse de manera coherente para que prometa el bienestar del país y no solamente el de los grupos relacionados con el comercio internacional. Con este fin, se plantea la necesidad de una revolución tecnológica que se incorpore a las diversas áreas de la vida nacional (economía, sociedad, cultura, educación, planificación, industria, etc.). En este campo, debería llevarse a cabo la dotación de sistemas óptimos para la producción y el desarrollo de las unidades internas, adecuando los instrumentos científicos disponibles a los requerimientos específicos del país. Estas medidas permitirían al Ecuador adaptarse a las condiciones cada vez más exigentes del mercado externo. Sin embargo, el precio de esta inserción no sería la marginalización de grandes grupos sociales sino su integración hacia los sectores productivos que han optimizado su producción.

En el campo específico del fomento a las exportaciones, es interesante retomar algunas ideas de la industrialización sustitutiva de importaciones. A pesar de que esta alternativa vaya en contra de la liberalización comercial en boga, es importante reconocer que en el Ecuador no tuvo los resultados esperados porque no se aplicó de manera objetiva sino guiada por los intereses de los grupos de poder. Por esta razón, surgió una industria que no se adaptaba a las necesidades del mercado ni de la población ecuatoriana. Además, la sustitución de importaciones en lugar de convertirse en un beneficio temporal que fomentase el desa-



rrollo de las empresas nacionales, constituyó un continuo subsidio a la ineficiencia de las industrias.

Por otro lado, se ha mencionado la necesidad de valerse de una política sustitutiva de importaciones, porque es la única manera viable de sustentar un desarrollo interno progresivo que no desvincule al país del resto del mundo. Un gobierno centralizado con autonomía en sus decisiones, puede aplicar una política de restricciones selectivas a las importaciones. El criterio básico de la industrialización debería ser el incremento de valor agregado industrial a los productos en los que el país posee ventajas comparativas dinámicas, y que al mismo tiempo encuentren un nicho en el mercado externo. En un principio, la estrategia debe apuntar hacia los sectores productivos que vinculan la mayor cantidad de trabajadores. En este caso, podría formularse una estrategia concreta de desarrollo agroindustrial autocentrado estrictamente adaptada a las condiciones histórico-sociales del país. Más adelante, en el proceso de inserción externa, el aprendizaje tecnológico generaría ventajas comparativas en ramas nuevas que permitirían incorporar a otros sectores al proceso de industrialización.

Los objetivos de la sustitución de importaciones irán orientados al corto y al largo plazo. En el plazo inmediato, el gobierno podrá mantener un equilibrio en balanza de pagos que le permita dirigir una mayor parte de su ingreso corriente a la inversión. Sin embargo, las empresas tendrán un período límite en que deberán desarrollar su capacidad productiva. Tras ese período, el desarrollo tecnológico que logren adquirir las empresas será la mejor arma para que éstas permanezcan en el mercado. En el largo plazo, la sustitución de importaciones debería darse por sí sola: una empresa eficiente se habrá ganado sus clientes.

Una vez más, las estrategias concretas de desarrollo comercial se salen del límite de esta propuesta de reforma estatal. Sin embargo, los lineamientos fundamentales que deberá seguir la política de inserción externa para lograr integrar al comercio mundial un país con posibilidades de desarrollo han sido definidos. Faltaría solamente agregar que dentro de la forma que han adquirido las relaciones económicas internacionales, la inserción ecuatoriana al mercado externo debe hacerse a



través de un grupo que se valga de su mayor peso relativo a nivel mundial para satisfacer sus demandas. Es fundamental fortalecer las relaciones con los países latinoamericanos dentro y fuera del Pacto Andino por todas las características que tienen en común. A través de grupos más representativos, será posible al menos pensar en negociar una salida al problema de la deuda, afrontar las desigualdades de los términos de intercambio y participar de las innovaciones científicas y tecnológicas.

## 5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha intentado delinear el perfil de un Estado moderno para el Ecuador. Partiendo de un análisis histórico de los problemas del aparato estatal y de sus causas, se han planteado una serie de reformas no sólo para mejorar la gestión del gobierno, sino también para promover la participación popular en la formación de una nueva cultura democrática.

Las transformaciones aquí propuestas tienen objetivos concretos. Formar consensos nacionales en torno a la necesidad de cambios y a los objetivos de los mismos, mejorar la gestión del aparato estatal, reestructurar el papel económico del Estado e insertar al país en el nuevo escenario internacional son sin duda necesidades urgentes del país.

Sin embargo, el surgimiento de un Ecuador más moderno no puede limitarse a la reforma de su ente regulador. Dentro de una estrategia global de desarrollo, son fundamentales las transformaciones de las estructuras internas que marginan del bienestar a la mayoría de la población. Por tanto, es indispensable acompañar a la reforma estatal de una reestructuración de la sociedad misma.

El Ecuador moderno que se pretende construir es un país más libre. Libre de presiones de grupos particulares que impiden trabajar con autonomía por causas nacionales. Libre de estructuras de propiedad concentradoras que no ofrecen a toda la gente oportunidades de trabajo.

---

Libre de organizaciones desorganizadas, de democracias antipopulares, de universidades mediocres; libre de niños de la calle, de bosques destruidos, de maestros parados.

Ahora bien, no es tarea fácil el sacudir las estructuras sobre las que se ha construido la sociedad ecuatoriana desde hace cientos de años. Para plantear transformaciones profundas, es necesario contar con un conocimiento sólido de la situación del país que permita presentar soluciones viables. Pero también es fundamental el papel que jueguen los líderes del proceso de transformación. Dicho en palabras de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto:

*"El curso concreto de la historia, aunque sea señalado por condiciones dadas, depende en gran parte de la osadía de quienes se proponen actuar en función de fines históricamente viables. Por tanto ... (el curso de los acontecimientos futuros) dependerá más que de las previsiones teóricas, de la acción colectiva encaminada por voluntades políticas que hagan factible lo que estructuralmente apenas es posible." (1970)*





## Bibliografía

Acosta, Alberto

- 1993 "La cruzada contra el Estado: un movimiento indetenible...", *Reforma del Estado: Propuesta Popular*, Quito, págs. 146-171.
- 1991 *La Deuda Eterna*, Quito, Editorial "El Duende", págs. 306-309, 363-365.

Altenburg, T. y otros

- 1990 *El Desafío Económico de Costa Rica: Desarrollo Agroindustrial Autocentrado como Alternativa*, San José, DEI.

Banco Central del Ecuador

- 1989 *Cuentas Nacionales del Ecuador 1979-1988*, No. 12, Quito.
- 1988 *Memoria Anual 1987*, Quito.

Bustelo, Pablo

- 1992 "La Industrialización de América Latina y Asia Oriental: un análisis comparado", en *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol.42 Núm.12, diciembre, págs. 1111-1119.

Calderón, F., dos Santos, M.

- 1990 *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre*, Conferencia Regional PNAUD-UNESCO-CLACSO, Buenos Aires, DESCO-PRETEXTOS # 2.

Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo  
1970 *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores, Segunda Edición.

Centro de Estudios y Análisis (CEA)

1993 *Actividades exclusivas del Estado*, No.150, 27 de septiembre de 1993.

*Constitución de la República del Ecuador*, Ediciones Jurídicas, 1989.

Devlin, Robert

1993 "Las privatizaciones y el bienestar social" en *Revista de la CEPAL*, Abril de 1993, págs. 155-181.

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos)

1990 Censo Poblacional de 1990.

1962 Censo Poblacional de 1962.

Ryso, Jenkins

1992 "La Industrialización de América Latina y Asia Oriental: un análisis comparado", en *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol.42 Núm.12, diciembre, págs. 1120-1129.

Salgado, Germánico

1989 "El Estado Ecuatoriano: crisis económica y Estado desarrollista", Quito, CORDES, págs.209-312.

Schubert, A., Marchán, C.

1992a *Reforma del Estado en el Ecuador: Alternativas para el cambio institucional*, Quito, Proyecto Ecuador Siglo XXI, CONADE-GTZ.

1992b *Estrategia de desarrollo económico y social*, Quito, Proyecto Ecuador Siglo XXI, CONADE-GTZ.

Salazar, José Manuel

1991 "El Papel del Estado y del Mercado en el Desarrollo Económico", en *El Desarrollo desde dentro: un enfoque Neoestructuralis-*

---

ta, México, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura de México, 455-499.

Superintendencia de Compañías

1992 *Informe de la Superintendencia de Compañías*, Quito, 1991-1992.

Además se contó con las notas recogidas en las siguientes conferencias:

- "Perú: Privatizaciones y Reformas", en que participó Humberto Campodónico, el día 9 de marzo de 1993 en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).
- "La Ley de Modernización del Estado", con la participación de Carlos Romoleroux, Oswaldo Dávila, Cornelio Marchán, Jorge Gallardo y Alberto Acosta, el 10 de marzo de 1993 en la PUCE.
- "Modernización del Estado", en que intervinieron Ramiro González, Juan Bernardo León y Pablo Better, el 1º de abril de 1993 en la PUCE.
- "La Modernización del Estado", con la participación de Alberto Acosta y Pablo Lucio Paredes, que se llevó a cabo el 12 de abril de 1993 en la PUCE.





**Mención de honor:  
Las dimensiones ausentes  
de una reforma**

---

**Patricio López Baquero**





*"Es imposible cambiar al pueblo de Dios  
sin reincorporar a los marginados"*

Umberto Eco, *El nombre de la Rosa*



1992: la post-modernidad toca a nuestras puertas exorcizando al Estado. La persistente crisis de los 80, el consecuente deterioro económico y social generado por un proceso inflacionario aparentemente inmune a los torniquetes ortodoxos tibios, y el violento giro del mundo sobre el espejo del mercado internacional en progresiva integración, han determinado el "pragmático" apremio por un ajuste de tipo estructural.

La óptica de gobierno ubica en la acción estatal la causa determinante de la crisis económica del país, debido a la aplicación de una concepción paternalista que *"ha inhibido capacidades, restringido la libertad para seleccionar nuevos cauces de acción, desmotivando la creatividad y la capacidad de competencia."* (CONADE 1993a: VI)<sup>1</sup>

Responsable de esta pérdida (según este punto de vista) sería la modalidad sustitutiva de importaciones, estrategia aplicada masivamente a partir de los 70. Como resultado de esta política, por un lado, el sector privado habría asumido "una mentalidad rentista (...) ocasionada por las ventajas otorgadas a los diferentes sectores" (CONADE 1993a: 45); y por otro, el Estado habría asumido funciones que no le competen, y en las que ha demostrado una absoluta ineficiencia por lo cual ha sido avocado permanentemente al déficit. A su vez, este déficit fiscal -orientado básicamente a gastos corrientes (por burocracia)- explicaría en su mayor parte el origen del proceso inflacionario, considerado el mayor problema nacional. Y es que en el planteamiento gubernamental, la crisis es básicamente económica y, por derivación, social: "Solo

<sup>1</sup> De aquí en adelante se usará este formato como llamado bibliográfico dirigido a la bibliografía citada al final del ensayo.



una permanente economía en crecimiento genera las condiciones para la solución de los problemas sociales”<sup>2</sup>.

La solución planteada es invertir este circuito: si el mayor causante ha sido el Estado, la mejor solución será reivindicar el papel del mercado, tarea que representa una cuasi-cruzada tendiente a:

*“devolverle al ciudadano ecuatoriano la fe en su país, la fe en un sistema que le permita usar su libertad, su creatividad y su deseo de aportar a la sociedad”*<sup>3</sup>.

El mercado es presentado como un mecanismo económico eficaz que garantiza la correcta asignación de recursos, y que, guiado por el libre accionar de los agentes económicos individuales que buscan la maximización de sus beneficios, extiende o genera beneficios sociales. A partir de este argumento, el mercado parece representar otros retos: la dinámica impresa por el mercado determinaría una mejora en las coordenadas económicas de la vida social, generaría por ende mayor capacidad de participación, lo cual equivaldría a un fortalecimiento “democrático” a largo plazo<sup>4</sup>.

En este marco se entiende la necesidad gubernamental de reformar el Estado. Se plantea que el Estado debería limitarse a su “natural” papel subsidiario: *“ejecución de proyectos esenciales para el bienestar social, creación de infraestructura básica, corrección de las distorsiones de los mercados y el fomento de la inversión.”* (CONADE 1993a: XIII)

<sup>2</sup> Alberto Dahik, entrevista concedida al Diario HOY, 28 de Marzo de 1993, pg. 1C

<sup>3</sup> Proyecto de Ley de Modernización del Estado, Exposición de Motivos, Febrero, 1993

<sup>4</sup> Para algunos partidarios de este punto de vista, el mercado aparece como un elemento de formación humana: “Sé que es revolucionario pensar y hablar en un país como el nuestro de competencia, en lugar de solidaridad; de individualismo, en vez de colectivismo y de dinero para el individuo y no para la entidad. sin embargo creo que la historia ha demostrado que esta es la única forma de, rápidamente y de un modo eficiente, lograr una mejoría sustancial del nivel de vida de los ecuatorianos.” Ver: Leon, Juan B. 1993:212.

Además de determinar el marco institucional que regule el funcionamiento de los mercados, buscar la “estabilidad y eficiencia” del aparato productivo (especialmente flexibilizando las leyes laborales); la eliminación -o control- de monopolios y oligopolios y trabas a las exportaciones, y la elaboración de políticas de protección al medio ambiente.

Para ello la propuesta consiste en: redefinir las funciones estatales, descentralizar y desconcentrar las actividades del gobierno<sup>5</sup>, reducir el peso burocrático excesivo, traspasar al sector privado las actividades que no son con-naturales al Estado<sup>6</sup>, crear un marco legal que permita la gestión empresarial “autónoma e independiente” del mismo.

Evidentemente, este diagnóstico situacional se funda en concepciones muy marcadas: el sobredimensionamiento del Estado, la negatividad de las políticas de sustitución de importaciones, el peso determinante del gasto fiscal dentro del proceso inflacionario, y la excelencia casi irrestricta del mercado como orientador de los comportamientos económicos, y, posiblemente, de los sociales también. Analicemos pues, estos postulados.

## ¿De qué hablamos?...

La cuestión del peso del sector público es uno de los temas más interesantes de nuestra economía. Medido a través del gasto fiscal -y

<sup>5</sup> “transfiriéndolas, en unos casos, a las propias unidades descentralizadas del Gobierno Central y, en otros, a los Gobiernos Seccionales estableciendo las condiciones para su desarrollo equilibrado.” *CONADE 1993a: XI* En esta propuesta la descentralización no se define con claridad, se afirma buscar aumentar “los niveles de autofinanciamiento” y la autogestión de los gobiernos seccionales, se ofrece estudiar la posibilidad de traslado de parte de las recaudaciones por impuesto a la renta, valor agregado y consumos especiales, asesorar sobre la gestión adecuada de los recursos; y además, se plantea fortalecer las organizaciones barriales como medios de participación social.

<sup>6</sup> Se propone “Transferir la propiedad o la gestión de las empresas públicas al sector privado, *independientemente de su rentabilidad, cuando convenga a los intereses del País.*” *CONADE 1993a: XVII* [subrayado del autor].



por ende del déficit-, resulta vital analizarlo a partir de sus fuentes y destinos. El financiamiento del gasto público se da vía impuestos, deuda externa y crédito interno; si la magnitud del déficit sobrepasa las posibilidades de financiamiento normal, se puede generar una presión sobre el crédito interno de corte inflacionario (crédito inorgánico).

El gasto fiscal posee tres destinos fundamentales; el primero es el gasto del Gobierno central, ya fuera corriente o de capital; el segundo es el gasto de entidades autónomas y empresas de participación pública; y el tercero el de los subsidios implícitos (tasas de interés reguladas y tipo de cambio sobrevaluado). En cuanto al gasto del gobierno central, el peso del sector público ecuatoriano parecería no ser tan grande: en datos de 1989, para comparar, el gasto fiscal central alcanzó en nuestro país el 14,2% del PIB, el promedio en el resto de países de ingresos bajos alcanzó el 20%; en Chile llegó al 32,5% y en algunos países desarrollados tal porcentaje alcanzó el 40%; los egresos presupuestarios del gobierno central ecuatoriano (incluidas entidades adscritas) alcanzan, en 1994, el 19,1% del PIB (y en 1993 llegaron al 16,8%).

El sobredimensionamiento, sin embargo, procedería de los sectores aledaños al gobierno central, y esto requiere una aproximación al ámbito empresarial del Estado. Según un completo estudio realizado en 1991 (ver *SENDA 1991*), el Estado contaría con participación en 166 empre-

Cuadro No. 1  
Matriz Simple  
Variables: carácter, propiedad accionaria

Acciones	Estrateg.	Sectorial	Apoyq	Total
50% ó (+)	25	79	9	113
(-) de 50%	3	16	33	52
Total	28	95	42	165

(\*) 165 empresas por falta de datos de Transportes Navieros. Se excluye ya FERTISA.

Fuente: SENDA, el ámbito empresarial del Estado Ecuatoriano, 1991.

Elaboración: El autor.



sas, descontando a la ya privatizada FERTISA (una síntesis de los resultados de este trabajo se halla en los Cuadro-Matriz No. 1 y 2). En este mismo estudio, en base a una muestra de empresas, se llega a determinar que la participación promedio de las ventas de estas empresas dentro del volumen general de ventas, constituiría no más del 5% (excluyendo, claro está, las empresas estratégicas). Un estudio más actualizado del Centro de Estudios y Análisis (CEA), concluye que el número de empresas de participación pública es de 167 (considerando aún a FERTISA), de las cuales, la mayor parte son plenas (72), o compañías anónimas (73) (ver síntesis de resultados en el Cuadro No 3). Otros datos apuntan al alto crecimiento de los gobiernos seccionales (de 103 en 1970 a 185 en 1992), y el desmesurado crecimiento burocrático (de 97000 servidores públicos existentes a inicios de los 70 a 500.000 en 1992).

¿Cómo influye este universo empresarial en el gasto público? Dada la dificultad de calcular los montos que representarían en el gasto los rubros de subsidios implícitos, deberíamos al menos tratar de cuantificar el gasto conocido. Para el estudio del CEA, el gasto total (gobierno central más entidades autónomas) podría representar, en 1993, el 43% del PIB. Sin embargo, en datos del Banco Central, los gastos totales del sector público no financiero consolidado, alcanzaron el 28,1% del PIB en 1992. En cuanto al déficit, el fiscal consolidado (del presupuesto del Estado, empresas públicas no financieras, resto del sector público y déficit cuasifiscal) para 1992, se calculó en el 7% del PIB ¿Cuán perjudicial es esta proporción?...Aparentemente mucho, por el desnivel presentado respecto a las fuentes de ingreso y la consecuente presión inflacionaria<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> ¿Sería irreverente preguntarse por qué el déficit fiscal ha de ser necesariamente dañino? la respuesta natural es la inflación, pero, ¿sería quizá aún más irreverente recordar las propuestas keynesianas del déficit?; seguramente, pues el lado flaco de la política keynesiana ha sido su sesgo inflacionario...pero dentro de sus parámetros, dicho sesgo se explicaría por una falta de reacción en el lado de la oferta, incapaz de responder a los impulsos de demanda mediante nuevas incorporaciones de recursos desocupados que permitirían un ajuste vía cantidades y no precios; ¿por qué no buscar una explicación a esta rigidez?

Cuadro No. 2  
Matriz de Información Múltiple  
Variables: Participación accionaria, tipo de empresa y área

Acciones		Carácter			Total
50 % ó (+)	(-) de 50%	Área	Estrategi.	Sectorial	
16	13	Transp/Alm.	8	7	16
19	19	Energía	1	18	19
3	2	Comunic.	2	1	3
13	13	Agua y Alc.		13	13
4	2	Cultura		2	4
3	3	Agropec.		2	3
2	1	Silvic.		1	2
2	1	Pesca		1	2
7	7	Hidrocarb.	7	1	7
5	2	Minería		5	5
6	3	Agroind.		5	6
46	26	Industria	6	21	46
9	5	Comer. int.		5	9
1	1	Comer. ext.	1		1
4	2	Serv. Turi.		4	4
9	1	Otros serv.		7	9
15	8	Financ. int.	3	4	15
1	1	Financ. ex.			1
165	116	Total	28	95	165

(\*) Excepto Transportes Navieros

Excluida FERTISA

Dado lo inconcluso de sus procesos, aún permanecen ECUATORIANA y LA CEMENTO NACIONAL.

Cuadro No. 3  
Ambito Empresarial del Estado  
Por grado de propiedad y constitución

Grado de propiedad	
Plenas	72
Estatales mixtas	42
Mixtas privadas	53
Total	167
Constitución	
Por Ley de Derecho Público	51
de economía mixta	41
Compañías Anónimas	73
de Responsabilidad limitada	2
Total	167

(\*) Se incluye aún FERTISA.

Fuente: CEA 1993.

Elaboración: El Autor.

El financiamiento del déficit es más bien claro; cerradas las vías de endeudamiento externo y el uso de reservas internacionales, sólo los recursos propios (impuestos, ingresos por servicios públicos y crédito interno) pueden usarse; en este sentido, los ingresos tributarios, como forma adecuada de financiamiento, muestran curiosas distorsiones: primero, una dependencia muy seria de los recursos petroleros (ver Cuadros anexos A y B), y segundo, una curiosa desviación de los tributos hacia impuestos indirectos<sup>8</sup>, básicamente sobre transacciones de bienes y servicios, los cuales, en alguna medida, siempre recaen en los compradores; el impuesto a la renta, en cambio, muestra una reducción

<sup>8</sup> En 1990, los ingresos fiscales por tributación alcanzaban al 4,8% del PIB, del cual 3,6% correspondía a impuestos sobre transacciones (indirectos), y el restante 1,2% al impuesto a la renta y beneficios. Es curioso observar que la masa de tributos en Chile, en el mismo año, alcanzó el 17,1% del PIB, y hasta Camerún muestra una proporción de 9,6% del PIB, del cual 7,1% corresponde a impuestos a la renta. Ver *Jácome 1993*.



relativa: la relación impuesto a la renta-PIB evidencia una caída: en 1990 el impuesto a la renta representa el 1% del PIB, frente al 1,73% del 89, el 1,24% del 90 y el 1,28% del 91. El mapa impositivo nacional, por tanto, evidencia un sesgo desproporcional, mayormente conformado por impuestos que modifican los precios relativos y de los cuales los consumidores siempre asumirán algún grado a través de precios. A pesar de todo, nuestro país es poseedor de uno de los mayores índices de evasión tributaria: según versiones oficiales, aquella proporción de aproximadamente el 5% del PIB que se recauda, es apenas el 40% de lo que se debería recaudar<sup>9</sup>; más aún, según el Banco Central, se estima

*"... la evasión del IVA en porcentajes superiores al 60 por ciento, mientras que la evasión del impuesto a la renta se ubicaría en alrededor del 50%" (Banco Central del Ecuador. Memoria Anual, 1992, pg. 46-47).*

Obviamente, una disciplina fiscal, aparte de anular la necesidad de acudir al crédito interno inflacionario, debería consistir en afrontar el fenómeno de la evasión tributaria como una prioridad.

Veamos algo de los otros supuestos gubernamentales:

Si bien la implementación nacional de la estrategia sustitutiva ha descrito graves distorsiones, sería apresurado deducir de ello que la estrategia es dañina *per se*; en la versión ecuatoriana, sustitución se tradujo como protección indiscriminada, o más bien, discriminada, pero a favor de procesos productivos sesgados, intensivos en capital, enmarcados en industrias creadoras de bienes de consumo duradero, altamente dependientes del abastecimiento externo, y por tanto poco propensas a generar empleo e ingreso<sup>10</sup>. El manejo de la inversión -con-

<sup>9</sup> Ver las declaraciones del Subsecretario de Rentas, Manuel Navia, al diario HOY, 07-12-1993, pg. 2A.

<sup>10</sup> "la protección arancelaria efectiva a la industria manufacturera en el Ecuador establecida en los años 1975-1980, se caracterizó por ser eminentemente discriminadora, varió inversamente a la importancia relativa de las industrias favoreciendo superlativamente a las de consumo duradero y de capital" (Rosero 1985); en el mismo estudio, se

cepto ya no tan dependiente del Estado- también presentó ineficiencias, al no redundar en incrementos de productividad<sup>11</sup>.

El tema de la inflación es más interesante aún. Que el Estado ha jugado un rol importante en el proceso inflacionario, es cierto<sup>12</sup>; sin embargo, esto no puede generalizarse como explicación última. En primer lugar, cabe definir qué tipo de inflación hemos padecido: a partir de los cambios producidos en la década de los 70, la avalancha de ingresos debería haber dado pie a un notable tirón de demanda, con el consiguiente reflejo en los precios; sin embargo, la inflación anual promedio de la década apenas llega a 12%. ¿Qué sucedió?, creemos que en realidad sí hubo una inflación apreciable (obsérvese el salto inflacionario a partir del 73), y que fue fundamentalmente de demanda; la razón de que el índice no hubiera saltado es, básicamente, la existencia de un "colchón" firme: el tipo de cambio fijo; la macro-escalada de importaciones lo evidencia.

El punto de quiebre sucede al iniciarse los problemas en balanza de pagos: la ruptura del colchón cambiario desplomaría los precios fantasma, y el estallido inflacionario se haría evidente, con la salvedad de que no es ya un proceso inflacionario por demanda, sino de costos: el tipo de cambio subsidió básicamente las importaciones de insumos (por ello sus tasas de crecimiento en los 70 fueron tan altas); si a ello se suman los ajustes fiscales realizados para generar excedentes en divisas pro-financiamiento de deuda externa, el cuadro es completo. El mismo "trade-off" capital por trabajo de los 70<sup>13</sup> restaba base a la posibilidad

---

demuestra que sólo el sector industrial recibió una protección efectiva, mientras que el resto de sectores fueron, literalmente, desprotegidos. Ver cuadro Anexo C.

11 Ver Racines 1993.

12 Basta ver los cálculos de correspondencia entre los efectos de señoriaje sobre la inflación. Ver Jaramillo Buendía 1992.

13 La relación capital trabajo en los '70 presenta un efecto negativo hacia el trabajo, debido a la intensificación del uso del capital. Para probarlo baste observar que la relación media capital-empleo en términos reales (valor real del stock de capital dividido para el número de empleados y obreros), pasó de 6580 sucres (de 1975) en 1966 a 249140 en 1978. Igualmente pueden observarse otros indicadores de tal relación. Ver Sepúlveda (s/f).

de presiones de demanda "por abajo", aunque la acumulación de excedentes por remuneración al capital no admitía necesariamente el mismo resultado "por arriba", considerando los patrones de consumo adoptados hasta entonces. La alta inflación de los 80, además de atestiguar la irresponsabilidad monetaria fiscal, es también evidencia de la inflexibilidad y poco desarrollo de la oferta interna: no es que los precios suben porque hay mucho dinero que financia demanda (excepto, claro, si se admite que la demanda de los sectores altos minoritarios ha "desplazado" a la de los sectores más amplios), sino que aún con una demanda reducida, la oferta es poco flexible y víctima de los altos costos no laborales<sup>14</sup>.

Sin embargo, la aplicación continua de programas estabilizadores de control de la demanda agregada, deberían haber, por lo menos, frenado el proceso. ¿Qué sucedió? la persistencia en el movimiento de precios se explicaría por el origen del proceso en el lado de la oferta y la formación de expectativas. Si trabajamos sobre la hipótesis de que el proceso inflacionario se agudizó por la inelasticidad, la falta de versatilidad del sistema productivo para readaptar su conformación, deduciríamos que las políticas de restricción de demanda simplemente habrían generado recesión. Por otro lado, la presencia de expectativas adaptativas en el área de los ingresos (indexación) determinaría una gran dificultad en el ajuste. Pero ¿en qué ingresos pueden presentarse estos fenómenos? obviamente el deterioro real y evidente de las remuneraciones nos impide hablar de indexación salarial, así que la rigidez de expectativas se hallaría posiblemente en las remuneraciones al capital y beneficios, correspondiendo con una errada fijación de precios en el mercado de

---

<sup>14</sup> Los estudios técnicos al respecto confirman en parte estas ideas: según el modelo econométrico diseñado por Joan Anderson, "El precio por importaciones es la variable explicativa más importante, explica más del 80% de la variación de la tasa de inflación. El coeficiente sugiere que por cada 1% de incremento en el índice de precios de las importaciones, la inflación aumenta en 0.6%." (*Anderson 1990:16*); mientras que un "incremento del 1% en la oferta monetaria aumentaría la inflación en casi un 0.2%" (*op. cit:16*); igualmente, el estudio de Vitalia Sierra concluye que "el mayor grado de influencia en el nivel general de precios provino de la oferta interna" (*Sierra 1991:87*), excepto entre 1985-88, en que el principal factor fue la emisión monetaria.



bienes; en este caso, la inercia inflacionaria se explicaría a través de la indexación de los márgenes de beneficio.

En cuanto a la discusión acerca de la optimalidad social del mercado, ésta requiere algo de teoría.

## Un poco de teoría económica y realidad ecuatoriana....

El mercado es un sistema económico que enfrenta la escasez de recursos, su asignación prioritaria frente a los procesos productivos, la generación de bienes tendientes a satisfacer necesidades y la obtención de los mismos por parte de los consumidores mediante la operación de transacciones interpersonales, a través de "representaciones" monetarias de la escasez relativa del objeto a transar (precios).

El referente teórico inmediato a este esquema es el de "mercado perfectamente competitivo"; es decir, un sistema en el cual sus componentes están dispuestos a comprar y vender cualquier variedad de bienes, a unos precios relativos determinados en el "forcejeo" impuesto por sus correspondientes necesidades, y en el cual ningún elemento tiene ventajas sobre otro.

Este esquema podría dividirse en dos grandes secciones o mercados: el de bienes y el de factores productivos; en el primero se encontrarían consumidores y productores, enfrentando los cuadros de preferencias de los primeros con las posibilidades productivas de los segundos, a su vez, dichas posibilidades productivas resultarían de la relación correspondiente en el mercado de factores (que suelen ser reducidos a trabajo y capital), en el que se enfrentan productores y propietarios de los factores (que en teoría son los mismos consumidores anteriores); en otras palabras, las empresas compran factores que utilizarán para producir bienes que los consumidores, a su vez, desearían comprar; el nexo catalizador de esta cadena son los precios, las "llaves" de intercambio.

Mientras existiera un gran número de oferentes y demandantes (de bienes y de factores), los precios surgirían de un peculiar "forcejeo" momentáneo que permitiría conocer cuánto está dispuesta a cobrar y a pagar la parte oferente y la demandante; el punto de equilibrio aparece como un "convenio" pactado naturalmente por ambas partes, y que si se extiende a todos los mercados de la economía, podría asumirse como un punto socialmente alcanzado, un "óptimo social". De ahí la importancia de asegurar la no existencia de elementos que distorsionen el mecanismo de precios, es decir, que modifiquen la relación que la sociedad, libremente, pudiera establecer.

Las principales causas de estas distorsiones son el Estado y las empresas monopólicas y oligopólicas; el primero a través de los impuestos y subsidios, y las segundas, que pueden influenciar sobre amplias porciones de la oferta, y que por tanto cuentan con la seguridad de, por lo menos, una fracción considerable de la demanda, aumentando los precios de venta al crear escaseces relativas que, paralelamente, generarían desocupación de los factores productivos.

A pesar de la lógica del sistema de mercado, caben sin embargo, algunos matices.

En primer lugar, efectivamente, el mercado (de bienes, por ahora) aparece como un escenario en el que los consumidores pueden "elegir" una serie de opciones, que a su vez el productor habría tratado de adaptar a la demanda existente. Pero ¿cómo se expresan las preferencias de consumo?, pues a través del precio que se está dispuesto a pagar por el bien; correlativamente, el consumidor podrá expresar su preferencia mientras posea un poder de compra con el que pueda definirla; ¿qué significa esto?, que aquellas personas de "banda monetaria" reducida no podrían alcanzar el nivel del "convenio" establecido por aquellas de "banda mayor", o, más aún, que aquellas personas con serias limitaciones de ingreso, simplemente ni siquiera podrían participar en esta particular "democracia":

*"Comparemos el mercado de consumidores con un sistema de sufragio en el que cada consumidor emite un voto en que declara sus prefe-*



*rencias, pero en que el voto de cada persona se pondera de acuerdo con sus gastos. Por lo tanto, en una sociedad en la que ingresos y gastos están desigualmente distribuidos, los precios de los bienes de consumo expresan las preferencias desigualmente ponderadas de los consumidores." (Scitovsky 1967: 197)*

Por lo tanto, y relacionado con lo anterior..

*"(..) si bien es cierto que el mercado es un mecanismo eficiente en la asignación de recursos, los resultados que entrega el libre mercado van a estar determinados en un grado importante por las condiciones iniciales en que los distintos agentes económicos enfrentan el mercado y éste, va a reproducir y acentuar la desigualdades existentes." (Flaño 1987: 141-142)*

En vista de esto, parece conveniente revisar algunas de las distorsiones de nuestra economía, que podrían actuar como "condiciones iniciales".

Además de la ya conocida distribución funcional del ingreso entre remuneraciones y pagos al capital propio (EBE: Excedente Bruto de Explotación) -que ha mostrado una continua disminución en la participación de los ingresos en beneficio del EBE<sup>15</sup>-, creemos que el indicador más adecuado es el que alude a los recientes cálculos sobre los niveles de pobreza en el país<sup>16</sup>, que indican la enorme magnitud de un sector

15 Cabe aquí una interesante observación: en cálculos realizados en ILDIS-CEPLAES 1993, el cálculo de productividades globales de factores productivos, en referencia a la generación de excedentes productivos, demostraría virtualmente, una violación del principio neoclásico de que la remuneración factorial real debe igualar a su aporte productivo marginal; los cálculos realizados demostrarían que el valor del aporte del trabajo a la generación de excedentes sería mayor a su participación en la distribución de los mismos. En este caso, se confirmaría la presencia de un conflicto distributivo, que se podría relacionar incluso con la anterior explicación del proceso inflacionario: la indexación de ingresos, por el lado de los beneficios empresariales, se confirmaría por la apropiación progresivamente creciente que el factor capital obtiene del excedente generado.

16 La elaboración reciente de complejos estudios acerca de la pobreza en el Ecuador, concluyen, en términos muy sintéticos, que alrededor del 60% de la población nacional se



virtualmente imposibilitado de acceder a los mecanismos de mercado como demandante en vista de su limitación de ingreso; este sector, simple y llanamente, no existe para el mercado<sup>17</sup>.

Otra distorsión evidente es la persistencia de una distribución totalmente sesgada de la propiedad de la tierra. Si bien los procesos de reforma agraria posibilitaron el fin de una determinada estructura de propiedad, y fundamentalmente, la superación de relaciones productivas arcaicas; no parece haberse alcanzado una conformación propietaria funcional y económicamente dinámica. En términos cuantitativos, del total de tierras afectadas desde el inicio del proceso de reforma, el 79% se centró en la colonización, sólo el restante 21% correspondió a la reconstitución propietaria. Según el Censo Agropecuario de 1974, los resultados obtenidos se reducen a un aumento en 38% del número de unidades productivas de menos de 5 Has. y una reducción de su tamaño promedio (de 1,7 a 1,3 Has.); mientras que las propiedades de entre 20 y 99 Has. y las de entre 100 y 499,9 Has. aumentaron en número y superficie. Las últimas estimaciones realizadas demuestran que, para 1985, el 83,5% de unidades productivas tenía menos de 20 Has., el 15,3% tenía entre 20 y 100 Has., y el 1,3% es de más de 100 Has.; tomando en cuenta la superficie territorial total, a las propiedades

---

halla bajo los parámetros de pobreza; en datos de *CONADE 1993b*, el 70% de la población del Área urbana, y el 90% de la población rural, se hallan dentro de dichos parámetros, consistentes por lo regular en umbrales mínimos de ingreso. Otra información puede hallarse en *EL COMERCIO*, Quito, 19 de Septiembre de 1993, pg. A-16

- 17 Es interesante observar la posición gubernamental frente a este hecho: por un lado indica que la privatización traerá eficiencia en la dotación de servicios públicos; lo cual es totalmente cierto..., para las personas que puedan pagarlos; al respecto, el Plan Estratégico para la Modernización del Estado, elaborado por el CONAM, hace hincapié en la constitución de una "red social" que compense los potenciales shocks por alzas en las tarifas, incremento (momentáneo) del desempleo, "reducción en los salarios reales y pérdida de beneficios y en las condiciones laborales", mediante la generación de programas de empleo emergente, fomento a la microempresa, y eventuales subsidios ("programas de apoyo directo") focalizados (ver *Acosta 1993a*). Justamente se ha vuelto a discutir la posibilidad de crear un Bono de Pobreza, en base a los "mapas" realizados recientemente; considerando la austeridad fiscal irrevocable, y los altos costos de implementación de semejante idea, ¿cómo puede lograrse una cobertura adecuada y suficiente? ¿cómo evitar riesgos de dispendio, mal reparto o corrupción?, ¿la pobreza

pequeñas les correspondería el 20,4% , a las medianas el 44,4% y a las grandes el 35,2%<sup>18</sup>. Más recientemente, se ha llegado a afirmar que "casi el 50% del total de las tierras agrícolas está en manos de tan sólo el 4% del universo de propietarios agrícolas del Ecuador."<sup>19</sup>(Troya R. 1991)

Otro signo de concentración económica nos lo trae la prensa:

*"A diciembre de 1992, por ejemplo, apenas 6.503 accionistas controlaban el 20,62% del capital de todas las empresas registradas en la Superintendencia de Compañías. Este porcentaje, empero, es apenas inferior a la participación accionaria de 80.678 accionistas en el mismo universo empresarial ecuatoriano, que alcanzó el 21,94%.(...)Más aún, los mismos 6.503 accionistas ostentan el control casi absoluto de las empresas en donde tienen colocados sus capitales, pues su participación en la composición accionaria de las unidades productivas oscila entre el 90 y el 100% del capital registrado."*<sup>20</sup>

Un segundo matiz al sistema de mercado, tiene que ver con la conexión entre bienestar social y las acciones individuales "egoístas"; aunque los partidarios del mercado tienden a identificar, en general, lo uno a partir de lo otro, algunos análisis teóricos, partiendo del uso de la Teoría de los Juegos, afirman que dicha correlación es errada.

Actuando en un medio en el que los agentes económicos son totalmente racionales (en cuanto actúan buscando maximizar su beneficio individual), su peso relativo es mínimo (no tienen la capacidad de influir

---

rural no se superaría mejor mediante reactivación agrícola a través de pequeñas propiedades?.

18 El estudio en referencia es uno realizado por Manuel Chiriboga en 1985, citado en Guerrero 1992, fuente en la que nos basamos fundamentalmente en esta sección.

19 Al parecer, algunos análisis determinan que los nuevos "latifundistas" resultan ser campesinos y fundamentalmente las comunidades indígenas amazónicas; ¿cabe definir como grandes propietarios a individuos que asumen la propiedad como un ejercicio comunal, y a la tierra como una forma cultural integrada, y no sólo como una forma de exacción de renta?.

20 Diario EL COMERCIO, Quito, 22 de Septiembre de 1993, pg. A-1.



en los precios), y no mantienen interacciones operativas; el resultado de la racionalidad sería un Equilibrio de Nash no óptimo, una situación similar a la del Dilema del Prisionero, en la que la "solución" al juego es una opción individual menos conveniente que una conjunta<sup>21</sup>; ahora bien, el resultado puede ser distinto si se admite cierta interdependencia entre los sujetos participantes, y si algunos de ellos pudieran ejercer cierta influencia en el sistema (típico caso de competencia imperfecta en la economía); en esta variante, la generación de "bienes sociales" (bienestar) podría darse a través de la actividad racional, *siempre y cuando se adoptara una estrategia de "acción colectiva"*, basada en la conformación de grupos "pioneros" que iniciaran la cooperación<sup>22</sup>. La importancia de esta perspectiva radica en demostrar que la simple racionalidad maximizadora individualista no asegura la obtención de resultados sociales óptimos, para lograr los cuales, la cooperación elemental es básica.

Un tercer matiz, pasando ya al interior del sistema de mercado, es su carácter sistémico; como vimos, el "mercado" puede segmentarse en dos zonas: mercado de bienes y de factores; el perfecto funcionamiento de los precios aseguraría la máxima dotación a los demandantes, y la máxima eficiencia a los productores, entendiendo ésta como la capacidad de producir la mayor cantidad al mínimo costo posible (eficiencia productiva) y como la forma de utilizar racionalmente los factores productivos disponibles (eficiencia asignativa).

Obviamente, la concatenación sistémica de estos elementos determina que cada parte debe permitir el correcto funcionamiento de los precios, cada mercado componente debe ser perfectamente competitivo y dinámico; incluidos, claro está, los mercados de Trabajo y Capital. Cualquier distorsión en cualquiera de los mercados, generará distorsiones concatenadas en el resto del sistema; por lo tanto cualquier racionalización económica debe ser integral, en el sentido de evaluar el correcto funcionamiento de *todos* los mercados.

21 Este resultado es el conocido como "Teorema de la imposibilidad de Olson".

22 La adopción de este modelo de juego se conoce como "Juego de la Confianza", variante en la que es vital la iniciativa individual, pero con una óptica colectiva. La descripción detallada de esta interpretación teórica puede hallarse en Cortázar Sanz, René 1991.



En este aspecto, la economía ecuatoriana es muy irregular. En el diagnóstico gubernamental, la distorsión más grande se halla en el mercado laboral, en el que las restricciones legales coartan la flexibilidad de contratación. Muy en parte, el razonamiento es correcto, pero ¿por qué existen normas legales de esa naturaleza?; las normas tratan de establecer institucionalmente lo que los sectores productivos no han podido mantener naturalmente: creación de empleo; una producción volátil mantiene una permanente espada de Damocles sobre los sectores laborales, y si la misma dinámica económica no podía asegurar cierta estabilidad del empleo generado, sólo quedaban por probar los medios legales.

Por otro lado, la liberación de los mercados laborales, dada la sobreoferta creciente de mano de obra, a causa de la permanente tasa de desempleo, sólo generaría una drástica reducción en los salarios<sup>23</sup>.

Paralelamente, se obvia el otro mercado fundamental: el de crédito. Las distorsiones evidenciadas en el mercado de crédito son drásticas. Tomemos como referencia el mercado de crédito privado, y un solo indicador: la participación institucional.

El Índice de Herfindhal-Hirschman, es una medida indicativa del "peso" institucional en un mercado determinado, y ha sido utilizado por las legislaciones **anti-trust** (especialmente norteamericanas) para evaluar la conveniencia o no, de posibles fusiones inter-institucionales<sup>24</sup>. La aplicación de este indicador en el mercado crediticio pri-

23 Podría argumentarse que esto generaría competitividad externa y por ende posibilidades de aumentar la producción exportable y el empleo, pero ello no pasaría de ser una forma de competitividad espúrea de tipo recesivo, considerando por un lado que el salario real es ya tremendamente bajo a nivel interno, y por otro, que el costo relativo de la mano de obra ecuatoriana a nivel internacional, es ya significativamente bajo (0,6 centavos de dólar por hora, según el Instituto de Investigación Económica de Viena. Ver diario EL COMERCIO, Quito, 19 de Octubre de 1993).

24 El parámetro consiste en la sumatoria de los cuadrados de las participaciones porcentuales individuales, y la referencia de medición es 1800: para evaluar una eventual fusión, se suman los cuadrados de las participaciones de las instituciones implicadas,

vado en 1991 (ver Cuadro 4) señala indiscutiblemente el sesgo oligopólico implícito. El problema sin embargo, no es sólo de tamaño. No sólo ha existido una política de control sesgada a favor de instituciones grandes, sino que también la conformación de estructuras de propiedad institucional ha conspirado para formar un sistema muy concentrado: el sistema financiero es un todo orgánico y relacionado a través de diferenciados grupos económicos que aglutinan en sí actividades productivas, financieras y comerciales<sup>25</sup>; y esta concentración puede generar falta de dinamía en la asignación de recursos.

Aparte de estos matices "internos", caben algunas puntualizaciones más acerca de las economías basadas en el mecanismo de mercado. Recordemos que el sustento teórico de la intervención estatal -la economía keynesiana- surgió precisamente en un entorno caótico a cuya formación contribuyó una actividad empresarial exfoliadora que deprimió totalmente la capacidad de demanda de los estratos poblacionales consumidores; es por ello que la política keynesiana expansionista generó tan buenos resultados. Detrás de este recuerdo(?), lo importante es destacar el carácter cíclico, irregular de las economías basadas mayormente en mecanismos de mercado; el sector estatal, lejos de causar la inestabilidad, permanentemente ha jugado un papel amortiguador<sup>26</sup>.

Y tomando ya el tema del papel del Estado en la economía, las puntualizaciones a hacer son pocas. Primeramente, su participación en el

se corre de nuevo el índice general, y si éste resulta menor a 1800, la fusión se aprueba; si no, se rechaza por el potencial sesgo monopolístico que representaría.

- 25 Ver al respecto *Camacho 1992*; respecto a la concentración de la propiedad financiera, puede consultarse los datos, aunque algo desactualizados, de *Fierro Carrión 1992*.
- 26 Es sumamente interesante observar la interpretación de la política económica desde este punto de vista. En un contexto de crisis, si las ganancias empresariales sobrepasan los márgenes de salarios, se llegará a una situación de "déficit" de demanda (crisis de los 30); frente a esto, la política keynesiana respondió aumentando los ingresos nominales -y "suavizando" por ende el ciclo- mediante gasto público, pagando el precio de una inflación eventual. Tarde o temprano, el fortalecimiento de la demanda determinaría una re-valoración de los salarios y el trabajo se volvería progresivamente caro al crecer más rápido que la productividad, deteriorando la tasa de ganancia; este deterioro



Cuadro No. 4

## Concentración Bancaria en el Mercado de Crédito

Índice de Herfindahl

Parámetro: 1800

1991

Bancos	Crédito	% <sup>2</sup>	Fusión A*	Fusión B*	Fusión C*
1 Filanbanco	13.77	189.6129			
2 Pichincha	10.18	103.6324	573.6025		
3 Pacífico	10.14	102.8196	102.8196	1162.128	
4 Holandés	8.43	71.0649	71.0649	71.0649	<b>1807.9504</b>
5 Continental	6.39	40.8321	40.8321	40.8321	40.8321
6 Popular	4.49	20.1601	20.1601	20.1601	20.1601
7 Citibank	4.41	19.4481	19.4481	19.4481	19.4481
8 Previsora	4.15	17.2225	17.2225	17.2225	17.2225
9 Guayaquil	3.43	11.7649	11.7649	11.7649	11.7649
10 Machala	3.08	9.4864	9.4864	9.4864	9.4864
11 Consolidado	2.87	8.2369	8.2369	8.2369	8.2369
12 Progreso	2.75	7.5625	7.5625	7.5625	7.5625
13 Austro	2.67	7.1289	7.1289	7.1289	7.1289
14 Amazonas	2.65	7.0225	7.0225	7.0225	7.0225
15 Bolivariano	2.51	6.3001	6.3001	6.3001	6.3001
16 Producción	2.36	5.5696	5.5696	5.5696	5.5696
17 S.G. Crédito	2.3	5.29	5.29	5.29	5.29
18 Lloyds	2.28	5.1984	5.1984	5.1984	5.1984
19 Internacional	2.03	4.1209	4.1209	4.1209	4.1209
20 Andes	1.96	3.8416	3.8416	3.8416	3.8416
21 Préstamos	1.8	3.24	3.24	3.24	3.24
22 Crédito	1.61	2.5921	2.5921	2.5921	2.5921
23 Azuay	1.43	2.0449	2.0449	2.0449	2.0449
24 Caja de Créd.	0.6	0.36	0.36	0.36	0.36
25 Com. Manabí	0.54	0.2916	0.2916	0.2916	0.2916
26 Loja	0.4	0.16	0.16	0.16	0.16
27 Tungurahua	0.36	0.1296	0.1296	0.1296	0.1296
28 Gen. Rumi.	0.3	0.09	0.09	0.09	0.09
29 Litoral	0.06	0.0036	0.0036	0.0036	0.0036
30 Territorial	0.03	0.0009	0.0009	0.0009	0.0009
31 Cooperativas	0.02	0.0004	0.0004	0.0004	0.0004
32 Bank of Amé.	--	--			
H**		655.2284	935.5856	1421.292	<b>1996.049</b>

\*\*H:

Sumatoria de los cuadrados  
de las participaciones

\* Fusión A: Filanbanco, Banco del Pichincha

B: Filanbanco, Pichincha, Pacífico

C: Filanbanco, Pichincha, Pacífico, BHU

Fuente: Superintendencia de Bancos, Anuario Estadístico 1991

Elaboración: El autor.



sistema se justifica, teóricamente, por la necesidad de mantener un marco de referencia, de un telón de fondo legal que garantice la seguridad de los agentes participantes; su papel, además, es imprescindible en el caso de la dotación de bienes públicos y en la corrección de externalidades<sup>27</sup>.

Hay sin embargo otro papel menos conocido que podría -debería- desempeñar el Estado. Un sistema de mercado operando correctamente, genera situaciones de óptima utilización de recursos y máximos volúmenes de producción, que se adecuan naturalmente a los esquemas de preferencias de los consumidores; ahora bien, como vimos antes, la "expresión" de los consumidores en el mercado se pondera según su capacidad de compra, lo que implica que cada persona posee un umbral de ingreso, una "restricción presupuestaria" inicial "exógena"; explíquemoslo.

Al analizar los fundamentos de la operatividad microeconómica, podemos ver que los ingresos iniciales de los agentes económicos dependen de la configuración inicial de los mercados de factores, y entonces *asumimos* que dichos mercados funcionan perfectamente aislados o por lo menos sujetos sólo a las variables asumidas como independientes, protegiéndolos (mediante el *ceteris paribus*) de cualquier influjo que no sea parte del modelo; en otras palabras, cualquier tipo de conflicto distributivo se anula directa y sencillamente. Sin embargo, aún si se admitiera la posibilidad de algún tipo de problema distributivo, el

---

induciría un nuevo contexto recesivo en el que la clave de la recuperación sería la reducción de los salarios, el "abaratamiento" de los factores, para recuperar el nivel de rentabilidad; el neoliberalismo sería el marco teórico que "superficializa" esta necesidad. Una exposición muy sintética y mucho más clara puede hallarse en *Valenzuela Feijoo 1991*.

- 27 En términos simples, bien público es aquel al que cualquier persona puede tener acceso, y en el que el consumo por parte de un individuo no resta las posibilidades de consumo de otro; externalidad a su vez, es el efecto, positivo o negativo, que la operación internamente eficiente de un agente económico, genera sobre la operación de otro. Ejemplos de bien público es la defensa nacional o el sistema de infraestructura vial, y de externalidad, la contaminación ambiental.

tema podría llevarse al marco de la economía del bienestar, y solucionarse.

Según la Economía del Bienestar (ver su funcionamiento en el Gráfico Anexo A), el mercado garantiza un funcionamiento eficaz, y la distribución del ingreso podría sujetarse a otros criterios. Si asumimos la distribución del ingreso como una medida aproximada de la equidad, podemos obtener dos conclusiones básicamente iguales:

a) Eficiencia y equidad no se contraponen, pues...

*"siempre que se cumplan los supuestos básicos del modelo competitivo, cualquier objetivo distributivo puede conseguirse sin pérdida de eficiencia reasignando primero la riqueza y permitiendo después que el sistema de mercado funcione sin interferencias."*(Quirk 1984: 361)

b) El sistema de mercado, si cumple sus supuestos básicos, es eficiente, pero eficiencia **no es** sinónimo de equidad. No existe ninguna relación interactiva ni simultánea entre eficiencia y equidad; por tanto, el mercado tiene la potencialidad de llevar a cabo una muy eficiente construcción... o destrucción social.

Justamente de aquí se desprende el vital rol del Estado: si el eficiente mercado requiere el pre-requisito básico de la re-distribución del ingreso para abrir posibilidades a la equidad, sólo el Estado -o lo que hubiera-, fuera de la racionalidad mercantil, puede hacerlo.

Otro de los papeles fundamentales asignados al Estado, ha sido la corrección de las distorsiones del mercado. Estas "distorsiones" pueden centrarse básicamente en dos: monopolios y oligopolios; ambos comparten la característica de poder influir en los precios; pero ¿de dónde surgen?

Un monopolio es una unidad económica enfrentada a una demanda "cautiva", o capaz de abastecer dicha demanda en su casi totalidad; si dejamos a un lado la posibilidad de que el mismo funcionamiento competitivo redunde dinámica y automáticamente hacia una tendencia



monopólica, el origen de estas estructuras puede tener dos variedades: las barreras de entrada artificiales y las naturales.

Las barreras de entrada aluden a situaciones en que determinadas circunstancias impiden que nuevas empresas compitan en la producción o prestación de determinados bienes, favoreciendo la actividad de la única, o de las pocas, empresas que ya lo están haciendo. Estas circunstancias pueden ser reversibles (barreras artificiales), como preferencias legales, tradiciones culturales, etc.; o pueden basarse en caracteres intrínsecos a las estructuras económicas existentes o a los altos requerimientos tecnológicos que dicha producción o prestación exigiere. En este último caso, las barreras son "naturales", y la unidad productora/prestamista que allí actuara, sería un monopolio "natural".

Existen básicamente dos barreras naturales de importancia:

a) el reducido tamaño del mercado, o de la capacidad de absorción de la producción. Un mercado reducido implicaría la potencial existencia de economías de escala o, en términos de rendimientos, significaría un segmento de rendimientos crecientes, en el cual, al aumentar el tamaño de la planta se obtendrían ventajas en los costos<sup>28</sup>.

b) La generación de rendimientos crecientes mediante la incorporación de tecnología especializada y masiva; esto implicaría un altísimo nivel de inversión que, en primer lugar, pocas empresas podrían solventar y en segundo, la especialización que reporta generaría una amplia ventaja frente a los competidores.

Frente a esta situación, el Estado tendría dos funciones: eliminar las barreras artificiales, y en el caso de monopolios naturales, aplicar políticas de regulación; el punto está precisamente en saber qué tipos de re-

---

28 Este argumento remite al enfoque de largo plazo de la teoría de la producción; un mercado reducido se hallaría en la fase decreciente de la curva de costo variable medio; en ese caso, las empresas capaces de alcanzar el mayor tamaño de planta antes de copar el mercado, obtendrían beneficios extraordinarios, desplazando a las empresas menores.



gulación existen. Podemos adelantar tres: simple prohibición legal; fijación del precio al nivel de los costos medios a largo plazo, o fijación de una tasa dada de rentabilidad sobre la inversión realizada. El primero es fácilmente superable; el segundo requiere que el Estado "compense" (o soborne, en sentido microeconómico) al monopolista por la pérdida de ganancia que sufriría, con lo que sólo se lograría una reducción en el precio y en el desperdicio de recursos; el tercero, podría fomentar la recapitalización de la planta si, como suele hacerse, toma como referencia los activos fijos sobre los que se definiría la rentabilidad, aumentando así el empleo de bienes de capital más que de trabajo (efecto Averch-Johnson).

En resumidas cuentas, la regulación estatal podría ser eficaz sólo en cuanto a la eliminación de barreras artificiales, pero en cuanto a las naturales, su actividad sólo atenúa el efecto monopolístico, con costos potenciales para el mismo Estado, y dependiendo en parte de la dudosa-aquiescencia del monopolista para reducir sus ganancias. Por esta misma razón, muchos de los monopolios naturales han tendido a ser absorbidos por el Estado.

En el caso ecuatoriano, los sectores "estratégicos" de la economía corresponden en cierto grado a la definición de monopolio natural: hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones...en cuanto que los requerimientos tecnológicos pueden constituir barreras naturales; efectivamente, sólo empresas extranjeras podrían contar con el nivel tecnológico suficiente para asumir su operación, al tiempo que necesitarían amplios márgenes de capital para cubrir el servicio nacional; en el caso de telecomunicaciones o energía, la divisibilidad en la prestación es muy difícil, ya que los altos requerimientos de inversión forzarían a las potenciales empresas a concentrarse en los núcleos urbanos determinados, congestionando la oferta, mientras que sectores menos densos resultarían poco rentables dada su correspondencia con grados menores de ingreso.

Puede barajarse otra hipótesis acerca de la inconveniencia de trasladar sectores estatales al sector privado, aún suponiendo que se tratara de actividades no monopolísticas. Como vimos, la otra barrera na-

tural es el tamaño del mercado y la potencial existencia de rendimientos crecientes a escala productiva; en un enfoque de este tipo, la oferta se caracteriza por la presencia de plantas con capacidad ociosa o no utilizada ¿podríamos conjeturar que el mercado ecuatoriano se halla en esta fase? Podríamos intentar una medición comparativa<sup>29</sup>, pero su resultado sería relativo; otra forma sería intentar aproximarnos a medir la capacidad instalada no utilizada, y ver si hay alguna correspondencia con el parámetro teórico anterior.

Podemos utilizar una medición indirecta, mediante datos extraídos de las Cuentas Nacionales. El coeficiente capital producto -que puede asumirse como la productividad del capital- se halla en íntima relación con la inversión (FBKF), y por tanto con la formación de stock de capital; en coyunturas en las que la acumulación de stock es pequeña (debido a la baja inversión), si el crecimiento del coeficiente aumenta a un ritmo mayor que el de la variación de stocks, significa que se ha dado una baja productiva por sub-utilización del capital<sup>30</sup>.

En el Cuadro No. 5 se observan los resultados de las series entre 1970 y 1988; según éstos, el coeficiente capital-producto neto (ICORn) promedio es superior a la tasa de crecimiento del stock, ésta última débil a causa del bajo nivel medio de inversión; la tendencia se confirma si retiramos de la serie los años más irregulares (1983, 84 y 86). ¿Qué significa esto? el incremento "real" del stock de capital (inversión) ha sido pequeño, pese a lo cual la magnitud de dicho acervo ha aumentado en mayor proporción, lo cual sólo es explicable si ha existido una "forma alternativa" de acumulación: la sub-utilización de planta. Según estas mediciones, la capacidad instalada sub-utilizada llegaría al 30%.

29 "El total de los activos de todo el sector privado no financiero (...)representan apenas el 75% de los activos de una sola empresa mexicana: TELMEX (Telecomunicaciones de México) (...)todo el patrimonio del sector privado no financiero ecuatoriano (...)son menores que el patrimonio de una empresa de nivel medio de Brasil, CEMIG (que de hecho ocupó el ranking 74 de las empresas latinoamericanas)" *Dávalos 1993: 17.*

30 Este razonamiento, y los datos básicos del cálculo, se han extraído de *CENDES 1988: vol. III.*

Cuadro No. 5  
Análisis indirecto de utilización de capital  
Sucres de 1975

	ICORn	Stock K	Var. stock	%	FBKFr	Var.	%
1970	1.61	183487	-	-	13576	-	-
75	2.66	250660	-	-	24907	-	-
76	3.41	270545	19885	7.93	25268	361	1.45
77	3.1	294311	23766	8.78	29181	3913	15.49
78	5	321592	27281	9.27	33058	3877	13.29
79	4.66	349021	27429	8.53	32955	-103	-0.31
80	10.49	378116	29095	8.34	34975	2020	6.13
81	4.71	404648	26532	7.02	32442	-2533	-7.24
82	22.81	430873	26225	6.48	32667	225	0.69
83	-21.45	448886	18013	4.18	24127	-8540	-26.14
84	-7.87	465520	16634	3.71	23035	-1092	-4.53
85	5.3	483400	17880	3.84	24618	1583	6.87
86	-7.42	501816	18416	3.81	25677	1059	4.30
87	63.67	521619	19803	3.95	26800	1123	4.37
88		538742	17123	3.28	25465	-1335	-4.98
			Del 76 al 87		Sin 83, 84 y 87		
	ICORn Promedio		7.20		13.68		
	% VAR Stock Promedio		6.32		7.13		
	% VAR FBKF Promedio		1.20		4.53		

Fuentes: Cendes, 1988; Cuentas Nacionales No. 14.

Elaboración: El autor.



Naturalmente esta medición es cuestionable, pero además, por simple lógica se deduce que si el porcentaje de capacidad sub-utilizada puede llegar incluso al 40%<sup>31</sup>, y el nivel de desempleo abierto al 15% (considerando dado el nivel de la productividad del trabajo), aunque todos los desocupados trabajaran, existiría aún una fracción de planta sin ocupar<sup>32</sup>

En caso de confirmarse la hipótesis, el mercado ecuatoriano sería una estructura potencialmente abierta a la formación de monopolios o empresas con poder relativo, aún no necesariamente extranjeras, en virtud de las ventajas de obtener rendimientos progresivamente superiores, o por la pequeñez relativa del mercado interno.

Para terminar esta ubicación dentro del problema del Estado, es vital recuperar una dimensión que la propuesta gubernamental ha pasado relativamente por alto: la dimensión histórica ...

## ...y algo de historia política

Podemos concebir la sociedad como un conjunto humano cohesionado por la necesidad y la cooperación, en el que se establecen diversas formas de relación y organización, incluida la autoridad. En este esquema puede explicarse el que cada elemento del conjunto social -enmarcado en las coordenadas de las relaciones exigidas para la supervivencia material- deba definir su rol, su papel, su lugar: simplemente ningún elemento puede evadir este proceso; podría negarse a participar, pero al hacerlo optaría por el papel que otros le asignaran. Este proceso de participación en la definición del propio papel social es lo que podríamos entender como "política"; la política sería ese proceso de búsqueda, diferenciación y eventual acuerdo -o rompimiento- en las ideas que los diferentes actores sociales tienen acerca de su respectivo rol -o posi-

---

31 Como lo afirmara el entonces Secretario General de Planificación del CONADE, Pablo Lucio Paredes, en Revista ECUADOR DEBATE, CAAP, Quito, Abril 1993.

32 Naturalmente también habría que considerar el subempleo.

ción- social, y que generan diferentes relaciones de poder capaces de variar con el tiempo, sin salirse del marco impuesto por los temporalmente dinámicos procedimientos de supervivencia material.

El proceso político consistiría pues, en la determinación social de los roles respectivos en medio de un "debate" que produciría determinadas formas de poder. Precisamente ese "debate" social generaría lo que se conoce como "sociedad civil": el proyecto político conjunto, resultado de la confrontación entre las distintas respuestas-propuestas políticas (en cuanto búsqueda del propio papel social) de los diversos actores sociales que:

*"podrían ser la expresión de las diferencias de clases, de etnias, de regiones, de condiciones de vida. La sociedad civil sería la suma de expresiones nacidas de esas diferencias."*<sup>33</sup>

Más rigurosamente, la "sociedad civil" puede definirse como el conjunto de expresiones políticas y sociales, dentro de las cuales aparece una asociada a un sector dominante, y que logra constituirse como proyecto social común<sup>34</sup>.

*"[la sociedad civil es] la concreción política del concepto de formación social (...) una forma desarrollada de dominio histórico de la clase fundamental de una época histórica, fundada en la hegemonía y el consenso"*<sup>35</sup>... (Moreano 1993:17)

33 Entrevista a Francisco Rhon, Director del CAAP, Diario HOY, Quito, 23 de Mayo de 1993, pg.3C.

34 Esta forma de concepción de la sociedad civil corresponde a la teoría política formulada por A. Gramsci, según la cual la sociedad civil, en cuanto conjunto de respuestas políticas, se genera cuando un sector social se vuelve hegemónico, es decir, en cuanto logra generar un "consenso" social al rededor de su proyecto político. Ver: Gramsci 1977, y Moreano, A. 1993

35 La noción de "consenso" es relativa: puede referirse a un auténtico "acuerdo político" en el que la mayoría de proyectos políticos se adscriben al del grupo hegemónico, como por ejemplo el proceso de la Revolución francesa; pero puede representar también una exclusión y una imposición sistemática: un "consenso de uno"

Frente a la sociedad civil se levanta la "sociedad política", que se identificaría como la expresión institucional concreta del proyecto social hegemónico, y que se presenta en forma de leyes, entes de coerción e instituciones administrativas.

Para unos, el Estado se definiría exclusivamente como expresión de la "sociedad política", lo meramente institucional, que podría reducirse incluso al simple aparataje estatal -esta parecería ser la postura gubernamental-; para otros, el "Estado Nacional" moderno es la conjunción de la sociedad civil y la política.

Dependiendo de una u otra postura, la "reforma" del Estado puede asumirse como un proceso de modificación exclusivamente del aparato estatal (instituciones públicas), o como un intento de transformación al interior mismo del proceso político de la sociedad. Sin embargo, desde el punto de vista de este cambio, y tomando en cuenta lo discutido arriba, ambas concepciones pueden desembocar en un camino, por lo menos, similar: dado que la sociedad civil y la política son elementos entrelazados dinámicamente, la reforma, sea cual sea su interpretación, desembocará en una influencia simultánea mutua, aunque de sentido diverso.

Partiendo de esta óptica, ¿cabe preguntarnos cómo se han definido en nuestra historia esta dicotomía política? ¿cuál ha sido nuestro proceso político? Definitivamente sí, no es un mero ejercicio; sólo una evaluación histórica puede desentrañar las tensiones causales que originaron nuestros problemas.

### ¿COMO SE FORMO NUESTRO ESTADO?

El "Estado nacional" ecuatoriano nace constituido artificialmente sobre una estructura socio-económica inconexa y drásticamente estratificada; esta segmentación social presentaba sólo dos sectores sociales capaces de generar proyectos políticos coherentes, aunque incompatibles entre sí: la oligarquía costeña, que mantenía su eje de acción en el mercado externo, conjugado con una alta dispersión del poder a nivel



local, como resultado de la baja densidad poblacional; la oligarquía serrana, que buscaba la mantención de un régimen hacendario latifundista cerrado sobre sí mismo, acumulador de mano de obra y tierra, cuya producción se centraba básicamente en la agricultura y la actividad textil. Apenas existían otros actores sociales: indígenas sometidos tratando de mantener sus lazos comunitarios, pequeños campesinos en la zona costera y pequeños núcleos artesanos independientes tanto en la sierra como en la costa.

La formación de un Estado sobre esta realidad consistía en la creación de un medio destinado fundamentalmente a materializar el dominio del grupo de poder que lo ocupara; y esto debido a que el aparato estatal representó la conformación de un elemento ejecutor: el ejército. Con el tiempo el ejército se convertiría en el elemento dirimente que definiría qué sector habría de obtener el manejo del Estado.

Esto no impediría, sin embargo, la pugna inter-oligárquica, exacerbada hasta el caos autodestructivo de 1859. El real peligro de desaparecer por absorción y la necesidad de reconstruir la infraestructura material, darían lugar al período garciano-restaurador; éste conllevó efectivamente la "fundación real" del "Estado-aparato" ecuatoriano, en cuanto representó un proyecto político consensual, con hegemonía terrateniente. Aunque la política garciana fue básicamente pro-latifundista, su régimen favoreció también los intereses agroexportadores costeros<sup>36</sup>; esto explica su perdurabilidad y, al mismo tiempo, su fin.

El paulatino crecimiento y eventual auge de la producción y exportación cacaotera, y los requerimientos económico-políticos que dicho proceso implicaba, determinaron la necesidad de transformar el proyecto político; la sociedad civil se modifica y el proyecto agroexportador

---

36 Recuérdense los intentos de modernizar las formas de comunicación, especialmente entre sierra y costa con el fin de dotar a la costa de alimentos o textiles [no mano de obra, que debía ser sujeta a las haciendas serranas], ampliando el mercado para la producción serrana; o también el apoyo a la formación de los primeros bancos, para facilitar la circulación monetaria, vital para las actividades comerciales.

tador se impone: integración inter-regional para favorecer la movilidad de recursos físicos y mano de obra, modernización monetaria y financiera para aprovechar los flujos resultantes de la actividad mercantil integrada al mercado mundial. La Revolución Liberal representó este cambio, y presentó dos peculiaridades básicas: el proceso de modernización chocó con la persistencia de amplios sectores sociales totalmente retrasados; y por otro lado, el duro choque con los sectores terratenientes determinó la necesidad de conformar un "Estado-aparato" sumamente fuerte, capaz de realizar las reformas.

Sin embargo, pese a la hegemonía lograda, el proyecto político agroexportador mostró graves limitaciones, que se hicieron evidentes con los sucesivos shocks de oferta que sacudieron a la estratégica área cacaotera, a inicios de este siglo, a lo que se sumó la forma totalmente inepta de tratar los excedentes generados por el auge<sup>37</sup>.

La transformación en la estructura social determinó, sin embargo, el surgimiento de nuevos actores sociales (obreros, movimientos populistas, sectores de clase media que se expresarán en pequeños propietarios de negocios, profesionales liberales, partidos de izquierda y militares de rango medio), que, si bien no pueden definir proyectos políticos sociales coherentes, tratan de reivindicar un papel, hasta entonces inexistente, en el proceso social de toma de decisiones, imprimiendo al hacerlo, una desconocida dinámica en las relaciones de poder.

La aguda crisis político-social de los años 20 a 48, se explica por el alto debilitamiento de los sectores oligárquicos agroexportadores, la ya crónica inercia de los sectores latifundistas serranos, la limitación de un Estado vacante que se acopló al proceso recesivo y la existencia de intermitentes brotes de dinamía por parte de nuevos sectores sociales, que terminaron reprimidos (obreros en 1922) o integrados (militares julianos, populistas, socialistas en 1945).

Recién la revitalización del sector exportador con el "baby boom"

---

37 Para conocer los detalles de este período puede consultarse *Chiriboga 1988*

bananero suavizaría este cuadro, abriéndose un paréntesis en el que las oligarquías agroexportadora y terrateniente, y el aparato estatal, trataron de renovar sus estructuras y procedimientos. El "lapsus" sin embargo dura poco, y la decisiva crisis de los años 60 demostraría definitivamente que ninguna de las oligarquías regionales, a pesar de haber contado incluso con el manejo directo del aparato estatal, pudo ser capaz de generar y mantener un proyecto político viable, ni un "modelo" económico sostenido.

¿Para qué todo este recuento? Desde el nacimiento de la República se impone un patrón de modelo político, de carácter drásticamente excluyente, basado en la marginación de amplios sectores sociales que, por otra parte, presentaban, inevitablemente, una limitada capacidad de respuesta política<sup>38</sup>; en otros términos, se establece una sociedad civil cupular basada en un cuasi-monólogo político que conduce necesariamente a una sociedad política institucionalizada, "separada" de la sociedad que cumpliría las funciones de arbitraje intergrupos, modernización de las estructuras sociales y "amortiguador" de las presiones sociales que arriesgaran el "status quo". El aparato estatal aparece como un "compartimiento vacante" a disposición sucesiva de los grupos de poder.

En este cuadro, la instauración del régimen militar de 1964 marca un cambio importante: aunque motivado en gran parte por presiones externas (la estrategia ALPRO contra el riesgo cubano), la búsqueda de transformaciones económicas tiene como objetivo "recomponer" las deterioradas relaciones de dominación y, como resultado, el aparato estatal trata, por primera vez, de "sobrepasar" la realidad social, de imprimir cambios desde el Estado. En otras palabras, el aparato estatal se transforma en un "actor social" más, un "factor de creación de nuevas relaciones sociales" (*Moreano op. cit.*: 24). Los años 60 pueden considerarse

---

<sup>38</sup> Dicha limitación en la capacidad de respuesta se fundamentó en la franca represión: los sucesivos levantamientos indígenas y la correspondiente represión durante todo el siglo XIX, o la promulgación de leyes pro-hacendarias que socavaron la base territorial del emergente sector campesino artesanal durante el periodo garciano, por ejemplo.



como uno de los últimos intentos fallidos de las debilitadas oligarquías para re-establecer su control social a través del Estado.

Al contrario, inaugurándose la década de los 70, un nuevo régimen militar (identificado con el sector "progresista" de las FF.AA.), protagonizaría el mayor de los intentos de "modernización" del Estado, en el sentido de dotarle de la capacidad de influir en los procesos sociales y económicos. Respaldado por el enorme potencial financiero del petróleo, se gesta un Estado con altas capacidades potenciales:

*"Se intentaba conformar un 'modo de representación de los intereses en una colectividad gobernada por un poder reconocido como legítimo'<sup>39</sup> Para ello hacía falta crear mecanismos de legitimación, que no se asentasen sobre las mismas bases que habían sustentado al poder oligárquico, en donde no se buscaba la legitimación, sino simplemente se ejercía la dominación." (Pachano 1991: 245-246)*

*"... en la matriz del Estado moderno se contiene potencialmente la capacidad de representar al conjunto de la sociedad; esto es, a todas las clases y capas sociales, incluidos los sectores subalternos." (Moreano op. cit.: 34)*

Sin embargo, este distanciamiento y potenciación del aparato estatal tienen un defecto básico: la exclusión política se mantiene; los grupos sociales marginados continúan fuera de toda posibilidad de participar en la decisión política, aparte de que aún no poseen la capacidad para hacerlo. Lejos de desaparecer, esta exclusión mutó su forma.

El retorno a la democracia, y la conformación de un sistema político partidista -basado teóricamente en la existencia de movimientos sociales definidos que le dieron sustento-, implicó una suerte de "adaptación" que no representó en ningún momento un replanteamien-

---

39 Alain Touraine, *Las sociedades dependientes. Ensayos sobre América Latina*. Siglo XXI, México, 1978, p. 37

to de las relaciones de poder: la "política" -y peor aún, la democracia-se redujo a la ejecución de una serie de "ejercicios institucionales" (Ejecutivo, Legislativo) reservados a una casta de políticos "profesionales" respecto de los cuales lo único que se puede elegir es su período de rotación.

Nuestra democracia se ha transformado en un ejercicio institucional de libertades inexistentes para quienes sólo pueden preocuparse por la supervivencia; los derechos y libertades formales no se han traducido en participación efectiva. Podría incluso arriesgarse la hipótesis de que la democracia ha servido como un adecuado mecanismo de viabilización de las transformaciones económicas, al trasladar a la población la responsabilidad sobre la "elección" de sus gobernantes, y por tanto, sobre sus "errores"; el descontento, la decepción, el reconocimiento de un error, la aceptación a regañadientes de nuestra propia falla, constituirían un *mea culpa* popular que garantiza la estabilidad del sistema. En este sentido la democracia ha sido un "éxito": ha modulado la aplicación de nuevas orientaciones económico-políticas excluyentes, paradójicamente, a través de mecanismos participativos. Sólo esto podría explicar la drástica crisis de representatividad que nuestro régimen presenta: una muestra evidente es, por ejemplo, el caso de la demanda de las comunidades orientales contra la TEXACO, por perjuicios directos e indirectos de la actividad petrolífera. Frente a este conflicto, el gobierno no sólo desestimó el hecho, sino que francamente lo cuestionó y desaprobó, solicitando incluso al Estado federal norteamericano que intercediera para que la causa fuera tratada en las cortes nacionales, sabiendo que la (a)legislación ambiental interna ecuatoriana exoneraría a la compañía...¡y todo en nombre de la soberanía!

Nuestra realidad se halla hoy en un momento de ruptura; avocados a un cambio inaplazable, cuyo sentido es el eje ausente que requiere construcción.



## ¿Qué podemos hacer?

La integración de dimensiones ausentes, como la histórica y la política, reubican el problema de la reforma del Estado en un sentido mucho más amplio. Debemos partir entonces de una "nueva" concepción del Estado: éste no puede limitarse a un conjunto de andamios políticos; es necesario reivindicar y reformular la concepción de Estado Nacional, y asimilarlo no como la expresión de una sociedad integrada (nación) sino como la aspiración, el proyecto potencial y diverso.

Concibiendo al Estado como una entidad social dinámica, en ella se integrarían orgánicamente las sociedades civil (conjunto de expresiones políticas de los actores sociales) y política (conjunto de instituciones); en este sentido, la reforma camina por dos andariveles: la modificación de las distorsiones en la institucionalidad, el funcionamiento práctico de la organización estatal, y el redimensionamiento de la sociedad civil. Obviamente ambos andariveles interactúan y se influyen mutuamente.

### LA REFORMA INSTITUCIONAL

El aspecto institucional, práctico de esta reforma, implica necesariamente la redefinición de la actividad estatal. En este campo, es vital redimensionar el Estado, sin perder de vista que las distorsiones intrínsecas, estructurales, políticas y económicas de nuestra sociedad **exigen** no menos, sino más Estado; pero uno distinto, ágil, uno que deje de ser "promotor" de iniciativas, y se vuelva generador de oportunidades.

El fortalecimiento estatal (institucional) consistirá en acondicionar la base de sustentación financiera, pasando necesariamente por la reducción de gastos corrientes; esto implica naturalmente detener el crecimiento y reducir la magnitud de la burocracia, diseñando al mismo tiempo un mecanismo que vuelva simultánea la creación de alguna actividad sustitutiva. Podríamos bosquejar algunas propuestas alternativas: fracciones de las cancelaciones de los servidores públicos podrían realizarse con participación accionaria reducida en los procesos de pri-



vatización controlada (de la que hablaremos luego); o un sistema de "crédito en empleo" mediante el cual el empleado separado podría integrarse a alguna de las entidades descentralizadas (de las que también hablaremos luego), asumiendo la obligación de alcanzar determinados objetivos de eficacia (que deberían formar parte de la administración de dichas entidades); de lograrlo, su cancelación se registraría como incrementos relativos en su remuneración; de no hacerlo, perdería su "crédito" laboral, y su cancelación se vería reducida.

Igualmente importante sería fortalecer el monto de ingresos fiscales, para lo cual habría que optimizar sistemas informativos que permitieran el seguimiento de los pagos por impuestos, tratando prioritariamente de reemplazar los impuestos indirectos con nuevas variedades de cargas personalizadas y estrictamente progresivas; aunque podría aceptarse la reducción de la base impositiva, pero más por fines didácticos: demostrar que todos debemos aportar con algo. Paralelamente, podría adaptarse -sorprendentemente- alguna versión de la propuesta friedmanita de umbral de impuesto negativo: establecer franjas mínimas de ingreso imponible bajo las cuales la tasa impositiva se volviera un subsidio. Creemos que la extensión del sistema de control del universo de contribuyentes que esto exige, facilitaría el control de los grandes aportadores.

El fortalecimiento financiero también exige anular las presiones deficitarias. En este punto **deben** adoptarse esquemas de privatización sumamente selectivos y controlados. Antes, es necesario aclarar que el sentido de la privatización, es decir el traslado de la propiedad pública a la privada, no tiene en sí una racionalidad económica. El argumento gubernamental alude a la mayor eficiencia que el cambio de propiedad puede generar, aunque es muy claro que, según lo visto antes, la "propiedad" no es precisamente el factor fundamental de dinámica del mercado, sino la competencia

*"se puede esperar que los cambios de dominio conlleven ciertos aumentos en la eficiencia productiva, pero no existe razones para esperar mejoras en la eficiencia distributiva." (Naranjo 1992: 85)*

El **quid** del asunto radica entonces en la formación de una estructura de mercado lo suficientemente competitiva; en ella, hasta los monopolios serían "eficientes". El problema es ¿cómo hacerlo?, hasta ahora las únicas respuestas gubernamentales han sido la prohibición de los monopolios en la Ley de Modernización, asegurando que no se impediría la formación de empresas competidoras (!), y un proyecto de Ley Antimonopolios desconocido que casi, casi, podría decirse -hipotéticamente quizá-, desafía la máxima económica: "no se puede manejar la economía por decreto".

La otra parte de la argumentación pro-privatización alude al gran tamaño, al sobredimensionamiento del Estado y sus efectos negativos. Se ha llegado, sin embargo, a demostrar econométricamente que el tamaño del sector público ha sido beneficioso, especialmente en economías pequeñas<sup>40</sup>.

Las tensiones causadas por el déficit fiscal, sin embargo, justifican la necesidad de reducir la presión vía gastos. En tal caso, un proceso privatizador sería no sólo factible sino conveniente. En el Cuadro 1, puede apreciarse que la mayoría de las empresas de participación estatal son sectoriales (57,8% del total de empresas), y en ellas el Estado posee, en promedio, una participación similar a la que presenta en las estratégicas (86% y 89% respectivamente). El Cuadro 3 a su vez señala que al ser la mayoría de empresas compañías anónimas, el proceso de desinversión es relativamente sencillo. Es factible y necesario, pues, iniciar un

---

40 "Los principales resultados [del estudio] son: 1) el impacto protector del tamaño del gobierno en el crecimiento es positivo en casi todos los casos; 2) el efecto externo (marginal) del tamaño del gobierno es generalmente positivo; 3) comparado con el resto de la economía, la productividad factorial en el sector gubernamental parece ser muy alta, al menos durante los 60; 4) a pesar de que el número de observaciones por país es relativamente pequeño, hay una amplia armonía entre los estimados obtenidos de la información cruzada y las series de tiempo; 5) comparado con los 60, el efecto externo positivo del tamaño del gobierno en el crecimiento puede haberse vuelto algo más fuerte durante los 70, pero la productividad factorial relativa en el sector gubernamental pudo haber declinado en los 70 (...) 7) es posible que el efecto positivo del tamaño gubernamental en el crecimiento sea más fuerte en contextos de bajo ingreso." *Ram 1986: 191-192*



proceso masivo de desinversión en las empresas de apoyo, y de privatización selectiva y controlada en las sectoriales, que discierna entre empresas francamente privatizables (como las industriales), y aquellas que no lo son; por mantener su eje operacional en mercados deprimidos y con limitaciones de ingreso (como las empresas de agua potable, por ejemplo); en este último caso, se podría intentar un proceso "cuasi-privatizador" basado en el traslado de estas empresas a las potenciales unidades descentralizadas (de las que prometemos hablar luego), al interior de las cuales podrían darse procesos de traspaso a particulares.

Sobre todo en el caso de las privatizaciones a gran escala, deberían observarse las condiciones requeridas para una privatización adecuada<sup>41</sup>: el primer problema es preguntarse si un activo deberá venderse o no; en el caso de los activos estatales, esto se evaluaría según el flujo de ingresos que el activo generara, si fueran positivos, la tasa de rentabilidad debería compararse con el nivel inflacionario, para ver si genera ingreso real, y en caso de hacerlo, compararlo con los potenciales rendimientos que este mismo dinero tendría si se invirtiera en otra actividad (préstamo, por ejemplo). Si la decisión de privatizar es inamovible, la negociación del precio debería regirse por el principio de maximización del mismo<sup>42</sup>, en el sentido de equipararlo, no con la valuación actual del Estado (gobierno), sino con el valor que tendría para el propietario privado: poner el acento en el valor **potencial** del activo, y por tanto en su rentabilidad futura. Otra forma de racionalizar el precio previamente, es, si la propiedad se adapta al sistema de acciones, vender porciones parciales en tal número que los compradores privados puedan empezar a gestionar la empresa, aún cuando el Estado siga siendo accionista.

Un tercer mecanismo de optimización del precio, es la creación de la "acción dorada" en manos del Estado

41 Muchas de las ideas de esta sección se toman de *Naranjo, op. cit.*, y fundamentalmente en el altamente sugestivo trabajo de *Devlin 1993*, del cual nos permitimos extraer algunas ideas.

42 Ver *Devlin, op. cit.*



*“que le dé derecho a compartir las utilidades si en el futuro la rentabilidad de ésta excede ciertos niveles fijados de común acuerdo.”*(Devlin op. cit.:173); lo cual serviría de “adaptador” futuro entre un posible sub-precio presente y eventuales rentabilidades potenciales.

En el caso de empresas “estratégicas”, como las telecomunicaciones o la energía eléctrica, que por tecnología y tipo de planta tienden a constituirse en monopolios naturales, sería más aconsejable optar por una modalidad de delegación (o franquicia competitiva) con un criterio asignador (en el sentido de criterio para seleccionar al prestatario) en beneficio de los consumidores (preferir al oferente que proponga la menor tarifa de venta al consumidor). Paralelamente, este procedimiento exige mucho: un acto de este tipo es un “pseudocontrato”, en el sentido de que ninguna administración pública podría “conceder” una actividad en la que los verdaderos interesados fueran terceros que no participaran en la negociación<sup>43</sup>; en vista de ello, las negociaciones deben constituirse en estrictos procesos de transparencia, y establecer una figura legal decisiva: la unilateralidad, es decir, la capacidad del concedente (el Estado en este caso) de dar por terminado el contrato unilateralmente, concediendo, eso sí, una indemnización. Lo fundamental de esta figura es el efecto presión ejercido sobre los concesionarios, que tiende a mejorar la prestación del servicio, debido a que una de las causales de rescisión puede ser el reclamo de los usuarios. Parte importante de estos procedimientos será la mantención por parte del concesionario del proceso de fiscalización.

La implementación de procedimientos de este tipo garantizaría resultados adecuados a las necesidades sociales y fiscales, aunque en nuestro país se necesitaría de importantes reformas legales que tendieran a hacerlo; siempre, sin embargo, sería más seguro y menos polémico

---

43 Muchas de estas ideas se basan en las conferencias dictadas por el Prof. Frank Moderne, catedrático de la Sorbona de París, los días 01 y 02 de Septiembre del presente año, en la Contraloría General del Estado

co que un proceso privatizador indiscriminado, construido sobre cuerpos legales poco precisos.

Procesos de delegación de este tipo parecen ser los que racionalmente deberían implementarse en el sector petrolero. La apropiación del recurso petrolero fue la decisión más acertada del régimen nacionalista del 72-76; ella por lo menos atenuó las enormes concentraciones del excedente, e incluso evitó su repatriación, que se hubiera producido si se hubiera dejado en manos privadas; el ingreso fiscal por el petróleo es la baza económica principal del Estado ecuatoriano; por otro lado, la alta especialización que requiere esta actividad simplemente descarta la participación activa-competitiva del sector privado (nacional al menos), dejando los recursos a manos de las redes internacionales de comercialización; al respecto cabe transcribir algunas opiniones calificadas:

*"cuando existe un recurso natural singularmente valioso de propiedad colectiva y que se ha explotado con inversiones formadas por ahorros públicos, su desincorporación sería no sólo injusta al grueso de la población, sino que afectaría el bienestar de las futuras generaciones (...) Aunque sea un lugar común, vale recordar que en el mercado petrolero internacional no priva un régimen de competencia perfecta, sino formas oligopolísticas de producción y comercialización. Por eso, las corporaciones petroleras, sin importar su nacionalidad, propenden a integrarse verticalmente en grandes conglomerados, sea para aprovechar economías de escala o de poder económico, controlar reservas, mercados al mayoreo y al detalle o consolidar encadenamientos interindustriales con miras a compensar fluctuaciones de los precios o elaborar especialidad de punta con alto valor agregado"*<sup>44</sup>

En muy breves rasgos, estos lineamientos delimitarían más que una reforma estricta, una racionalización de la operatividad fiscal; a nuestro entender, la verdadera reforma se centra en el campo de la sociedad civil.

44 Intervención del Sr. Francisco Rojas, Director General de Petróleos Mexicanos (PEMEX), en el Suplemento del Diario La Jornada, #2812, México D.F., 9 de Julio de 1992



## REDIMENSIONAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Esto se relaciona íntimamente con la estructura misma de nuestra economía. Esquemáticamente, nuestra estructura económica se mueve en dos dimensiones: una franja "moderna", integrada a las corrientes comerciales y financieras internacionales, plantas industriales en proceso de reconversión con miras exportadoras, un anillo financiero sólido y concentrado; y la otra, una franja retrasada, estática a fuerza de presiones desde fuera por un "aislamiento" económico expresado en la distorsión de los mercados, y desde dentro, por la continua fuga de capital humano; un sector tradicional encarnado fundamentalmente por el sector agrario.

Sobre este marco sintético podría notarse mejor la importancia del análisis histórico anterior: la actividad "moderna" fue el eje material de la pugna excluyente de los sectores dominantes, y la permanente volatilidad de la economía ecuatoriana sería el reflejo de la incapacidad política demostrada por dichos sectores, incapacidad exacerbada por la drástica exclusión de los sectores subalternos, que se vieron obligados a recogerse en un débil esquema productivo de supervivencia, o a migrar. Creemos que el interregno económico que vivimos es una expresión de un problema social de fondo: la exclusión de las mayorías.

En este sentido, la redefinición del Estado Nacional (en el "macro-sentido" del término) consiste en modificar la estructura misma de la sociedad civil, mediante la expresión y la participación de los sectores subalternos, y para ello, es fundamental la necesidad de reacondicionar su base, el almacén básico de la supervivencia material.

Precisamente sobre una versión de este tipo de reivindicación de los circuitos de supervivencia material de los sectores más debilitados, podrían adaptarse las propuestas existentes acerca de esquemas o estrategias de desarrollo alternativo<sup>45</sup>, basadas en una acción dispersa, autónoma, que tienden básicamente -y casi involuntariamente- a la for-

---

45 Fundamentalmente los trabajos de *Schuldt 1990, 1993*; y *Marchán y Schubert 1992*.



mación de un circuito endógeno de acumulación; sea a través del auto-centramiento iniciado a escala local-regional, o del fomento a los sectores tradicionales con una competitividad diferenciada favorable al trabajo.

Si admitimos que la incorporación de estos sectores puede constituirse en un elemento de dinamía, el papel social del Estado consistiría en generar las posibilidades para viabilizar tal proceso. En este esquema, la acción gubernamental debería proyectarse en dos niveles: la generación de estrategias y procedimientos tendientes a apoyar el fortalecimiento de los sectores sociales emergentes, y la corrección -dentro de lo posible- de las grandes distorsiones de la estructura económica, que muy someramente describimos con anterioridad.

Dentro de los procesos de apoyo a los movimientos sociales, quizá el más evidente sea el de la descentralización. El proceso descentralizador requerido, sin embargo, dista mucho del simple recurso de deshacerse de gastos vía desviación de algunos circuitos de ingreso; todo lo contrario, las experiencias en el ejercicio demuestran que la descentralización ha representado, en sus etapas tempranas, un incremento del gasto público<sup>46</sup>. La descentralización consistiría, literalmente, en atomizar el "Estado". Las medidas en este sentido tenderían a la generación de unidades de gobierno locales-regionales, capaces de organizar sus propios esquemas electoral-organizativos, no partidistas sino abiertos a la participación de los movimientos sociales más diversos (lo cual exigiría la descentralización interna en el sentido de que los niveles de mando deberían dejar de ser personalistas y convertirse en espacios conjuntos de decisión); sistemas tributarios que autoretuvieran la mayor parte de los tributos recaudados, excepto porcentajes determinados que irían a financiar los gastos del gobierno central (así la población podría optimizar su control sobre el destino de estos flujos, y el de los retenidos); estos ingresos, más las asignaciones centrales, financiarían las competencias que el gobierno central delegara (por lo general, algunos servicios públicos).

---

46 Ver *Rufián Lizana 1993*, trabajo del que se extraen algunas de las ideas de este acápite

Desde el punto de vista económico, la descentralización parte del hecho de que la recaudación de tributos es más efectiva al ser centralizada, mientras que el uso o gasto de los recursos es más eficiente a nivel local; además, las administraciones locales han demostrado poca capacidad de autofinanciamiento, siendo necesario incluso el traslado de recursos centrales. En vista de esto, lo fundamental es establecer mecanismos no condicionados y predecibles de financiamiento desde el gobierno central, aparte de tributos locales propios.

La solución a este problema tributario podría simultáneamente contribuir a mejorar el sistema impositivo nacional; según estudios especializados<sup>47</sup>, el universo descentralizado sería más efectivo en el cobro de impuestos basados en la propiedad, recursos naturales, tal vez parte del impuesto a las ventas, sobre prestación de servicios; el gobierno central por su parte, se encargaría del cobro de los grandes impuestos generales: a la renta y beneficios, al gasto, etc. Existe, sin embargo, la posibilidad de generar tributos propios y originarios de cada localidad, o de crear "haciendas paralelas", consistentes en la duplicación de cargas (tributos con dos niveles: uno general y otro local), o el incremento diferencial de algunos tributos centrales, que se destinaría al ente descentralizado.

Junto con ello, el Gobierno Central debería diseñar mecanismos paralelos, tendientes a apoyar las iniciativas de los diversos sectores sociales. Esto se vería básicamente reflejado en 3 aspectos: a) diseño de una política de comunicación (no propaganda) agresiva, que enlace especialmente a los sectores geográficamente dispersos<sup>48</sup>; 2) creación de un núcleo encargado de trasladar innovación tecnológica, propia o importada, para adaptarla a las necesidades locales; y, 3) la organi-

47 Una explicación de estas sugerencias puede hallarse en *Rufian Lizana op. cit.*

48 Sería asombroso ver el efecto que causaría en las poblaciones limítrofes, por ejemplo, un simple sistema radial, impreso o televisivo (si fuera posible) de noticias; hoy, es una realidad que los pobladores ecuatorianos de dichas poblaciones se "sienten" más colombianos o peruanos, simplemente porque saben más de Colombia o de Perú que de Ecuador.



zación de un sistema financiero ágil, que, para minimizar cualquier posible efecto distorsionante, debería segmentarse en dos niveles: uno como banca de segundo piso, orientado hacia el sector "moderno", y tendiente a impulsar áreas restringidas con gran capacidad de generación de empleo (construcción, por ejemplo); el otro nivel debería ser de crédito directo, fundamentalmente para el sector agrario-artesano, basado en crédito de pequeña cuantía, posiblemente en forma de bienes de capital -en una suerte de "mini"leasing, sujeto a condiciones de producción-; el eje vital de este sistema directo sería la descentralización de su estructura, aprovechando el sistema políticamente disperso, para mantener posibilidades de sondeo directo sobre los créditos. Habrá que reconocer la necesidad indiscutible de mantener y optimizar el desempeño estatal en áreas específicas como salud (utilizando las estructuras descentralizadas, dando prioridad a las áreas rurales), educación (en donde el gasto fiscal adquiere su verdadero papel de inversión a largo plazo), y esfuerzos redistributivos.

El apoyo a los sectores emergentes no es, a pesar de todo, suficiente. Aunque la sociedad entrara en un proceso de dinamización, las distorsiones de base vistas arriba (distribución regresiva del ingreso, pauperización continua, concentración de la propiedad de la tierra, reducido tamaño del mercado, susceptibilidad del empleo...) se volverían un obstáculo... y justamente aquí radica la importancia del redimensionamiento de la sociedad civil: podríamos afirmar que es el Estado el que debería modificar tales distorsiones, a mediano y largo plazos; sin embargo hemos visto que la constitución misma de nuestro Estado-aparato se lo impediría; el mismo Estado es una distorsión, un resultado de exclusiones sociales continuas, el límite natural radicaría en la imposibilidad del Estado de modificar las mismas condiciones que le han dado forma.

Este es el problema: los modelos económicos más exitosos se han basado, sorprendentemente, en la acción decidida y abierta del Estado sobre la economía, y su primer puntal de acción ha sido una pragmática redistribución del ingreso, para pasar después a la protección selectiva de áreas específicas. Esta medida se conjugó con una agresiva política



de fomento a la competencia interna, para pasar luego a la externa<sup>49</sup>; en nuestro caso, el Estado parece no tener la capacidad de liderar semejante proceso... tal es el papel que ha de desempeñar la sociedad civil; de allí que las grandes transformaciones económicas responderían a los grandes cambios políticos. La participación social, la maduración de propuestas alternativas respaldadas en movimientos sociales capaces de generar debate y consenso, la originalidad del pensamiento nuevo, esas serían las bases para la construcción de un "modelo" económico cuyos perfiles sólo la práctica determinará.

Redundando por última vez, y a manera de resumen, creemos que la definición de un "Estado Nacional" requiere el re-planteamiento paralelo de la institucionalidad y la participación políticas; cambio que dinamizaría las estructuras económicas y favorecería en forma relativa a los sectores más retrasados. En esta transformación tendrían un papel protagónico, las propias iniciativas poblacionales, mientras que el Estado representaría apenas un elemento de apoyo, no más allá de un generador de oportunidades, cuyo uso acertado o no sería responsabilidad de los propios sectores beneficiarios.

Y hemos puesto el replantamiento político como primer paso, porque sólo la presión coherente y propositiva de los sectores sociales

---

49 Creemos que los modelos surasiáticos presentan mayor coherencia interna, en cuanto su sistema económico enlaza fuertemente a todos los sectores productivos, creando un efecto de arrastre interno muy alto. En este sentido, el papel del Estado ha sido vital, fundamentalmente por su capacidad de orientar las decisiones a tomarse, capacidad que a su vez derivó de una conformación de gobierno escindida de los grandes sectores de poder económicos, resultado del peculiar condicionamiento político de posguerra; aún más, hoy por hoy, por ejemplo, incluso las grandes corporaciones industriales-comerciales surcoreanas (Chaebols), al mismo tiempo que solicitan mayor liberalización, piden también que el Estado no abandone su papel de planificación estratégica. Acerca del intensivo papel jugado por el Estado en el desarrollo de los "Tigres Asiáticos", se puede consultar *Messner 1993, Anglade y Fortin 1986* y muy especialmente *Jenkins 1992*. Cabe resaltar nuevamente el dato de que el factor clave del éxito planificador del Estado se debió a su disociación respecto a los grandes sectores tradicionales de poder económico; y ya que en nuestro país eso no es posible, el fomento a los grandes movimientos sociales, conjugado con una adecuada descentralización, actuaría como un semi-sustituto.

marginados o minoritarios, catalizaría la transformación hacia un Estado Nacional real; ¿quienes son los "movimientos" responsables y beneficiarios del cambio?: indígenas, campesinos, obreros, mujeres, jóvenes... Restituir, redescubrir la potencialidad de estos sectores será la clave estratégica; así, los esquemas de desarrollo autocentrado tendrán una dinámica autónoma; la propia comunidad diseñará sus propuestas, y entonces, afortunadamente, no hará falta ningún modelo: se irá construyendo con el debate político, con la participación y la discusión abiertas<sup>50</sup>.

Creemos fundamental la acción impulsora de grupos "pioneros", sectores "punta de lanza" que inicien las propuestas, y logren integrar o fomentar el interés del resto de sectores: jóvenes, mujeres, intelectuales (y por qué no, uno que otro político) podrían (*¿podríamos?*) dar un primer paso<sup>51</sup>; papel equivalente tendrían unas ONGs replanteadas, coordinadoras de esfuerzos, unificadoras de puntos de vista, difusoras de información y propuestas, y no instituciones de "bacheo" social (nos referimos obviamente a las organizaciones con esta orientación), canalizadoras de recursos que simplemente conciben la autogestión como sentarse a esperar los pedidos de los necesitados<sup>52</sup>. El diálogo múltiple e intergeneracional, la investigación conjunta, el intercambio de información, el trabajo multidisciplinar, etc. serían los mecanismos de acción.

Tal vez el mayor reto de estas propuestas sea precisamente saber que el punto crítico, que la clave del éxito, depende, vitalmente, de que nosotros descubramos que *somos* un agente, un movimiento, un actor social; hoy -quizá más que antes- es el momento del *nosotros*, en su sen-

---

50 Ver Acosta 1993b

51 Estos serían los decisivos "Sectores latentes" de los "grupos-n", capaces de traspasar el umbral hacia la acción colectiva, en el Juego de la Confianza citado en la Nota de pie de página 22. Por ello creemos que este modelo es muy útil para entender nuestra realidad.

52 La crítica no es tan destructiva como parece; es de reconocer que la obra social más efectiva y mejor administrada del país es la diseñada y suministrada por las ONGs, simplemente afirmamos que su proyección puede ser mucho mayor y de aún más grande importancia.

tido amplio, asumiendo lo colectivo como quintaesencia de lo individual; notar lo quizá sea el factor decisivo para romper las ataduras de una exclusión tan perenne que ya casi la hemos olvidado.

En el momento de la discusión, descubrimos la potencialidad de estos sectores para la acción. Descubrimos, al mismo tiempo, la necesidad de desarrollar una estrategia de desarrollo que permita a los sectores de desarrollo tener una voz en la toma de decisiones. La propia comunidad de desarrollo debe tener una voz en la toma de decisiones. En este momento, no hay una única manera de hacerlo. En la discusión, el debate político, con la participación y la discusión.

En el momento de la discusión, descubrimos la potencialidad de estos sectores para la acción. Descubrimos, al mismo tiempo, la necesidad de desarrollar una estrategia de desarrollo que permita a los sectores de desarrollo tener una voz en la toma de decisiones. La propia comunidad de desarrollo debe tener una voz en la toma de decisiones. En este momento, no hay una única manera de hacerlo. En la discusión, el debate político, con la participación y la discusión.

En el momento de la discusión, descubrimos la potencialidad de estos sectores para la acción. Descubrimos, al mismo tiempo, la necesidad de desarrollar una estrategia de desarrollo que permita a los sectores de desarrollo tener una voz en la toma de decisiones. La propia comunidad de desarrollo debe tener una voz en la toma de decisiones. En este momento, no hay una única manera de hacerlo. En la discusión, el debate político, con la participación y la discusión.

20. Ver, por ejemplo, el libro de "Gestión y desarrollo" de los "Grupos" de desarrollo de la región de la Amazonia.
21. En el momento de la discusión, descubrimos la potencialidad de estos sectores para la acción. Descubrimos, al mismo tiempo, la necesidad de desarrollar una estrategia de desarrollo que permita a los sectores de desarrollo tener una voz en la toma de decisiones. La propia comunidad de desarrollo debe tener una voz en la toma de decisiones. En este momento, no hay una única manera de hacerlo. En la discusión, el debate político, con la participación y la discusión.
22. En el momento de la discusión, descubrimos la potencialidad de estos sectores para la acción. Descubrimos, al mismo tiempo, la necesidad de desarrollar una estrategia de desarrollo que permita a los sectores de desarrollo tener una voz en la toma de decisiones. La propia comunidad de desarrollo debe tener una voz en la toma de decisiones. En este momento, no hay una única manera de hacerlo. En la discusión, el debate político, con la participación y la discusión.



## Bibliografía

Acosta, Alberto.

1993a **Privatización**, CEDEP, Quito.

1993b "Cinco pasos para un Estado solidario, democrático y eficiente", **Revista ECUADOR DEBATE**, No. 28, pgs. 119-136, Quito, abril.

Anderson, Joan.

1990 "El impacto de las políticas monetaria y fiscal sobre el crecimiento real y la inflación", **Revista CUESTIONES ECONOMICAS**, BCE, No. 15, pgs. 9-26, Quito, enero.

Anglade, Christian y Fortin, Carlos.

1987 "El papel del Estado en las opciones estratégicas de América latina", en: **REVISTA DE LA CEPAL**, No. 31, pgs. 219-244, Santiago de Chile, Abril.

Camacho, Arnoldo.

1992 "Liberación y reforma financiera en el Ecuador: ¿retroceso financiero?" en: **Revista CUADERNOS DE ECONOMIA**, INCAE, Programa de Estudios y Entrenamiento Económico, Número 2, pgs. 7-22, Quito, marzo.

CEA (Centro de Estudios y Análisis).

1993 **La empresa privada y la modernización del Estado**, CEA, Quito.

CENDES.

1988 **El desarrollo industrial ecuatoriano a fines del presente siglo: políticas y mecanismos de acción**, CENDES, Quito, agosto.

Chiriboga, Manuel.

- 1988 "Auge y crisis de una economía agroexportadora: el período cacaotero" en: **Nueva Historia del Ecuador**, CEN, Vol 9, pgs. 55-115, Quito.

CONADE

- 1993a **Agenda para el desarrollo: Plan de acción del gobierno 1993-1996**, s/l, s/f
- 1993b **Mapa de la pobreza consolidado. Nivel parroquial, urbano y rural**, Coordinación General del Frente Social, Serie de Documentos técnicos, vol 2, Quito, abril.

Cortázar Sáenz, René.

- 1991 "El juego de la confianza y los orígenes de la acción colectiva", en: **ESTUDIOS CIEPLAN**, No. 33, pgs. 5-18, Santiago de Chile, diciembre.

Dávalos, Pablo.

- 1993 "Diagnóstico del Sector privado en el caso ecuatoriano", en: **BOLETIN ECONOMIA**, IIE-UC, Quito, Junio.

Devlin, Robert.

- 1993 "Las privatizaciones y el bienestar social", en: **REVISTA DE LA CEPAL**, No. 49, pgs.155-181, Santiago de Chile, abril.

Fierro Carrión, Luis.

- 1992 **Los grupos financieros en el Ecuador**, CEDEP, Quito.

Flaño, Nicolás.

- 1989 "El neoliberalismo en Chile y sus resultados" en **Neoliberalismo y políticas económicas alternativas**, CORDES, pgs. 129-188, Quito, mayo.

Gramsci, Antonio.

- 1977 **Política y Sociedad**, Península ed., reed. artículos Cuadernos de la Cárcel-Instituto Gramsci, Barcelona

Guerrero, Trotsky.

- 1992 **Modernización Agraria y pobreza rural en el Ecuador**, Ed. Universitaria, Universidad Nacional de Loja, Loja.

ILDIS-CEPLAES.

1993 **Ecuador: Informe de coyuntura**, ILDIS-CEPLAES, No. 6, Quito.

Jácome, Luis.

1993 "Ecuadorianos pagan menos impuestos", en: **DIARIO HOY** Quito, 5 de noviembre, pg. 2A

Jaramillo Buendía, Fidel.

1992 "Inflación, política fiscal y estabilización en el Ecuador: un análisis intertemporal", en: Revista **CUESTIONES ECONOMICAS**, BCE, No. 19, pgs. 91-112, Quito, mayo.

Jenkins, Rhys.

1992 "La experiencia de Corea del Sur y Taiwan, ¿ejemplo para América Latina?" en **COMERCIO EXTERIOR**, vol 42, No. 12, pgs. 1120-1130, México, diciembre.

Luna Tamayo, Milton

1991 "Las trampas históricas de la industria ecuatoriana 1900-1930" en **VIII Encuentro de Historia Nacional: libro de ponencias**, ADHILAC-ADHIEC, Quito.

León, J.B.

1993 "La privatización en la modernización del Estado", en **Revista ECUADOR DEBATE**, No. 28, pgs. 185-195, Quito, abril.

Naranjo, Mariana.

1992 **Privatizaciones: elementos para la discusión**, ILDIS-CEPLAES, Quito, Agosto.

Marchán, Cornelio (coord.)

1992 **Ecuador: crisis, ajuste y política social en los años 80**, ESQUEL-UNICEF, Quito.

Marchán, Cornelio y Schubert, Alexander.

1992 **Estrategia de desarrollo económico y social**, Proyecto Ecuador Siglo XXI, CONADE-GTZ, Quito.

Messner, Dirk.

1993 "Corea del Sur y el Estado", en: **Revista NUEVA SOCIEDAD**, No. 126, julio-agosto, Caracas.



Moreano, Alejandro.

- 1993 "Reforma del Estado", en **Reforma del Estado: propuesta popular**, CDS-Fund. José Peralta, pgs. 13- 56, Quito.

Pachano, Simón.

- 1991 "La sociedad imperceptible", en Varios Autores, **Las crisis en el Ecuador: los treinta y los ochenta**, CEN, pgs. 235-257, Quito.

Quirk, James.

- 1984 **Microeconomía**, Ed. A. Bosch, Barcelona.

Racines, F.

- 1993 "Ajustes estructurales: impactos y estudio" en **Ajuste estructural en los Andes**, CECI-ABYA YALA, Quito.

Ram, Rati.

- 1986 "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data", **AMERICAN ECONOMIC REVIEW**, Shorte Papers, March

Ramos, Joseph.

- 1989 "Políticas de Estabilización", en René Cortázar, Ed., **Políticas macroeconómicas: una perspectiva latinoamericana**, CIEPLAN, Santiago de Chile.

Rosero, Janett

- 1985 "La protección arancelaria en el Ecuador", en: **Revista ANALISIS ECONOMICO**, CEQ, No. 9, Quito, Noviembre.

Rufián Lizana, Dolores

- 1993 "El financiamiento en los procesos de descentralización" en: **REVISTA DE LA CEPAL**, No. 50, Santiago de Chile, Agosto.

Schuldt, Jorgen.

- 1990 "Desarrollo autocentrado: Una utopía desde las economías andinas" en **El triunfo del capital**, ILDIS-Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca, pgs.115-142, Quito.
- 1993 "Modalidad de acumulación y reforma del Estado" en **Reforma del Estado: propuesta popular**, CDS- F. José Peralta, pgs.71-134, Quito.

---

Scitovsky, Tibor.

1967 **Bienestar y competencia**, Amorroutu Ed., Barcelona.

SENDA.

1991 **El Ambito empresarial del Estado Ecuatoriano: Información y Análisis**, Quito, diciembre.

Sepúlveda, Cristian.

s/f **Compendio de estadísticas industriales del Ecuador (1965-1978)**, IIE-PUCE, s/l.

Sierra, Vitalia.

1991 **Ecuador: inflación y respuestas**, EDIDAC, Quito.

Troya R., José.

1991 "Alta concentración de la tierra" en **Diario HOY**, Quito, 8 de Abril de 1991, pg. 2A.

Valenzuela Feijóo, José.

1991 **Crítica del Modelo Neoliberal**, UNAM, México.









Cuadro Anexo A  
Estructura de Ingresos Fiscales  
Porcentajes de los ingresos corrientes brutos

Año	No petroleros		Petroleros	
	Tributarios	No tributarios	Tributarios	No tributarios
1980	53.97	2.55	38.91	2.58
1981	57.15	4.05	5.26	33.54
1982	49.08	5.66	6.19	39.07
1983	50.15	2.27	8.44	39.14
1984	48.15	2.94	4.24	42.60
1985	37.16	2.15	2.61	57.19
1986	58.02	3.07	1.65	36.70
1987	58.86	3.39	3.12	34.01
1988	54.24	6.00	1.22	38.45
1989	49.56	3.01	0.64	46.68
1990	45.16	3.68	1.06	49.88
1991	46.72	6.65	5.33	41.18
1992	41.29	6.88	2.62	48.48

Fuente: BCE, Boletín Anuario, varios números.  
Elaboración: El autor



**Cuadro Anexo B**  
**Estructura de los Ingresos Tributarios**  
**Porcentajes de los ingresos tributarios no petroleros**

Año	Renta	Prod./Venta	Otros
1980	19.11	27.54	53.35
1981	25.15	29.77	45.08
1982	24.17	35.15	40.68
1983	22.25	35.54	42.21
1984	19.33	34.81	45.87
1985	19.46	35.49	45.05
1986	17.36	40.76	41.87
1987	18.68	33.65	47.67
1988	16.20	43.99	39.81
1989	19.40	38.22	42.39
1990	16.65	48.92	34.43
1991	14.52	51.92	33.56
1992	15.69	54.86	29.45

Fuente: BCE, Boletín Anuario, varios números.

Elaboración: El autor

Cuadro Anexo C  
Índices de protección efectiva  
% por ramas de actividad

	PAE/VBP		PAE/VA		PAE/EBE	
	1975	1980	1975	1980	1975	1980
AGR/C/P	-1.07	-1.49	-1.26	-1.77	-1.57	-2.22
PETR.DER	-0.19	-0.46	-0.3	-0.98	-0.41	-1.2
INDUSTR.	8.79	7.82	25.75	19.62	40.26	31.31
SERVIC	-0.65	-0.44	-1	-0.71	-2.05	-1.31
TOTAL	1.9	1.6	3.39	2.87	5.41	4.6

Reproducido de: Rosero 1985: 175

Cuadro Anexo D  
Participación del Gasto Fiscal (\*) en el PIB  
Millones de sures

	Gasto efectivo a	PIB corr. b	GE / PIB (a/b)*100
70	5140.5	35019	14.679
71	6012.6	40048	15.013
72	6406.8	46859	13.673
73	8570.4	62229	13.772
74	12582.4	92763	13.564
75	13849.5	107740	12.855
76	18856.4	132913	14.187
77	23183.9	166376	13.935
78	23801.7	191345	12.439
79	26961.6	233963	11.524
80	45533.5	293337	15.523
81	60217.3	348662	17.271
82	71521.3	415715	17.204
83	80461.6	560271	14.361
84	116964	812629	14.393
85	179326	1109940	16.156
86	231692	1383232	16.750
87	326061	1794501	18.170
88	470102	3019724	15.568
89	810210	5325155	15.215
90	1167075	8349688	13.977
91	1706322	12201436	13.985
92	2560256.8	19452299	13.162

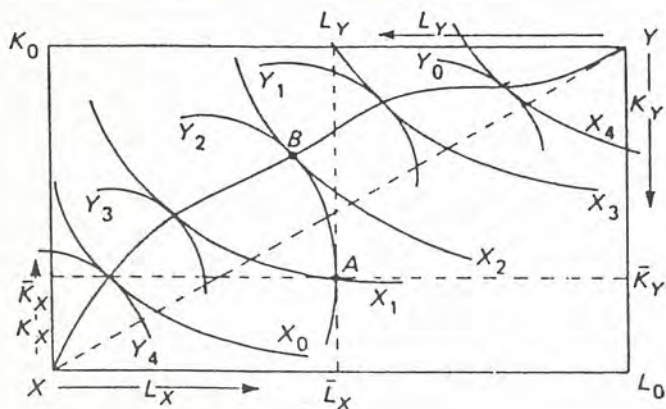
(\*) Gasto efectivo del Presupuesto del Estado

Fuente: Del 70 al 85  
ILDIS, Estadísticas del Ecuador, 1987  
Estadísticas del Ecuador, 1988 (Actualización)  
Del 86 al 90  
Marchán 1992  
BCE, Cuentas Nacionales No. 14

Elaboración: El autor.



Gráfico 1  
El Diagrama de Caja de Edgeworth-Bowley



En el gráfico una Caja de Edgeworth-Boiley representa las posibilidades de distribución de dos bienes genéricos K y L entre dos sujetos X y Y. Con una operación eficaz del mercado la economía se ubicará en uno de los puntos de la línea de contratación (que une los puntos comunes entre las curvas de preferencia de X y Y), que a su vez indican los “lugares de convenio de repartición”, dada una restricción presupuestaria R (que podría asumirse como el Ingreso Nacional si queremos generalizar). El punto  $Y-X_1$  implicaría una actividad económica eficiente (pues el estar sobre la línea de contratación implica eficiencia productiva y asignativa) en la que la mayor parte del ingreso es acumulado por X (por tanto X puede consumir más de K y de L), mientras que el punto  $Y+X_0$ , también eficiente, indica una situación igualmente concentrada inversa.



