

REPUBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
NACIONALES



XVIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL
Y DESARROLLO

TRABAJO DE INVESTIGACION INDIVIDUAL

"PRECONDICIONES ECONOMICAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE
LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO EN EL ECUADOR"

ECON. PATRICIO MARTINEZ MUÑOZ

1990-1991

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La Economía Social de Mercado, reviste un carácter aún novedoso en el país, tanto en el campo de las ideas como en el de la práctica; porque siendo un sistema que se basa en la libertad económica y en el principio de justicia social en la economía, y que ha tenido la oportunidad y la capacidad de solucionar en Alemania y al parecer en la Comunidad Económica Europea, los problemas sociales con un amplio consenso de la población, es muy poco conocida como tal ; perdiéndose de manera global, su identidad, en el contexto de la economía de mercado.

En ese contexto, el estudio se propone contribuir en la búsqueda de formas alternativas de desarrollo para el Ecuador, analizando los fundamentos y contenidos básicos de la Economía Social de Mercado y sus posibilidades de implementación en el país; y, además, examinar si las precondiciones económicas requeridas para la adopción de la ESM, tienen posibilidad de ser implementadas en el Ecuador.

Las distintas experiencias históricas vividas en el contexto de diversos órdenes económicos (capitalismo y socialismo, principalmente) nos llevan a la conclusión de que, frente a la incertidumbre, la economía de mercado responde mucho mas a una sociedad libre y a un estado de derecho, democrático y social que una economía planificada.

La economía de mercado como orden económico, permite el manejo de alternativas económicas de desarrollo que se las conoce como "modelos", sistemas o formas reales de conducción de la economía y de la sociedad.

La Economía de Libre Mercado, como una de sus formas reales, recalca la libertad y el principio de la competencia; el liberalismo clásico sostenía que si se les permitía a los individuos libertad de acción en favor de sus propios intereses, se alcanza-

ría un máximo de bienestar individual y social; para ello era necesario aprovechar el individualismo como impulsor de la sociedad económica, el principio de la competencia y el sistema de precios libres. El estado queda reducido a fijar un marco para la actividad económica, proteger al país frente a posibles peligros internos y externos y asegurar la libertad del ciudadano.

La Economía Social de Mercado, es una segunda forma real que se basa en la economía de mercado.

El sentido de la ESM es unir el principio de la libertad en el mercado con la equidad social; se basa prioritariamente en el principio de la competencia ya que es precisamente ésta la que mejor permite desplegar la energía personal, logrando un máximo de rendimiento productivo y libertad económicas; encomendándole al Estado una acción ordenadora que asegure la competencia, función ésta última que la diferencia sustancialmente de la economía de libre mercado. En tal sentido el objetivo que persigue la concepción de la ESM es "unir la libre iniciativa con el avance social que asegura el rendimiento de la economía de mercado".

Junto con resguardar la propiedad privada, el mantener estable el valor de la moneda y otras categorías económicas y principios ideológicos, la ESM, también contempla la composición y distribución equitativa del mayor Producto Bruto posible; con lo cual emerge una nueva función para el Estado que es la política de redistribución, la misma que, tiene que corresponderse con el mercado; es decir, no debe afectar la producción y formación de ingresos que se operan en el mismo.

En resumen, se puede apreciar una clara evolución de la ESM hacia una mayor armonización y canalización del proceso económico-social, en comparación con la Economía de Libre Mercado.

En el Capítulo I, el estudio analiza los conceptos básicos en relación con los órdenes y sistemas económicos. El Capítulo II, se refiere, específicamente, a los principios y fundamentos de la Economía Social de Mercado y en el Capítulo III se confrontan dichos principios con las características económicas del Ecuador.

El siguiente Capítulo IV, hace una apreciación sobre la viabilidad de la Economía Social de Mercado, como alternativa económica de desarrollo del país.

Obviamente, el Capítulo sobre Conclusiones y Recomendaciones, no hace sino destacar los aspectos más importantes que se derivan del análisis y la investigación de éste trabajo, y las ideas más significativas que, a juicio del autor, deben llevarse a la práctica en orden a lograr que se concreten las postergadas ambiciones económico-sociales del pueblo ecuatoriano.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

BASES Y PRINCIPIOS DE UN ORDEN ECONOMICO

| | |
|-------------------------------------|---|
| 1. Concepto de Orden Económico..... | 1 |
| 2. Clases de Orden Económico..... | 2 |

CAPITULO II

LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

| | |
|--|----|
| 1. Definición..... | 12 |
| 2. Elementos | |
| 2.1. El Mercado como Asignador de Recursos..... | 14 |
| 2.2. Carácter Social de la ESM..... | 20 |
| 3. Los Principios Constituyentes | |
| 3.1. Sistema de Precios en "Competencia Perfecta"..... | 23 |
| 3.2. Estabilidad de la Moneda..... | 28 |
| 3.3. Libre Acceso a los Mercados..... | 38 |
| 3.4. Propiedad Privada..... | 48 |
| 3.5. Libertad Contractual..... | 49 |
| 3.6. Plena Responsabilidad..... | 50 |
| 3.7. Constancia de la Política Económica..... | 51 |
| 4. Los Principios Reguladores | |
| 4.1. Control Estatal sobre Monopolios..... | 58 |
| 4.2. Política Redistributiva de Ingresos..... | 59 |
| 4.3. Reglamentación del Trabajo..... | 63 |
| 4.4. Salario Mínimo..... | 63 |

CAPITULO III

CARACTERISTICAS ECONOMICAS DEL ECUADOR EN RELACION

A LOS PRINCIPIOS DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

| | |
|--|----|
| 1. En Relación a los Principios Constituyentes | |
| 1.1. Las Condiciones de Competencia..... | 66 |
| 1.1.1. La sustitución de importaciones..... | 66 |
| 1.1.2. El mercado y la competencia..... | 70 |
| 1.1.3. El mercado y los precios..... | 71 |

| | |
|---|-----|
| 1.2. Síntesis Histórica sobre la Estabilidad Monetaria..... | 75 |
| 1.2.1. Política monetaria..... | 75 |
| 1.2.2. Política crediticia..... | 79 |
| 1.2.3. Política fiscal..... | 82 |
| 1.3. La Imposibilidad de Libre Acción en los Mercados..... | 84 |
| 1.4. Propiedad Privada: Brecha Sustancial entre el Capital y la Fuerza de Trabajo..... | 88 |
| 1.5. El Sistema de Precios y el Mercado Laboral..... | 91 |
| 1.6. La Protección y el Paternalismo de Estado..... | 94 |
| 1.7. La Política Económica y Medidas Gubernamentales..... | 98 |
| 2. En Relación a los Principios Reguladores | |
| 2.1. Monopolios: La Política Económica y los "Modelos" de Desarrollo..... | 104 |
| 2.2. El Sistema Impositivo y el Desarrollo Social..... | 106 |
| 2.3. Política Laboral y la Actitud de los Sectores Populares..... | 109 |
| 2.4. La Política de Salarios..... | 112 |

CAPITULO IV

VIABILIDAD DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO COMO ALTERNATIVA ECONOMICA PARA EL DESARROLLO DEL ECUADOR

| | |
|---|-----|
| 1. Posibilidad de Adaptación..... | 116 |
| 2. Dificultades de Aplicación..... | 116 |
| 3. Propuesta de Implementación..... | 120 |
| 4. Cambios Eventuales por Realizarse..... | 121 |

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

| | |
|-------------------------|-----|
| 1. Conclusiones..... | 123 |
| 2. Recomendaciones..... | 126 |

ANEXOS

PRECONDICIONES ECONOMICAS
PARA EL ESTABLECIMIENTO DE
LA ECONOMIA SOCIAL DE
MERCADO EN EL ECUADOR

CAPITULO I

BASES Y PRINCIPIOS DE

UN ORDEN ECONOMICO

CAPITULO I

BASES Y PRINCIPIOS DE UN ORDEN ECONOMICO

1. CONCEPTO DE ORDEN ECONOMICO

Max Weber denomina orden económico "...a la distribución del poder de disposición efectivo sobre bienes y servicios económicos que se producen consensualmente...según el modo de equilibrio de los intereses, y a la manera como esos bienes y servicios se emplean según el sentido de ese poder fáctico de disposición que descansa sobre el consenso". Es decir que, a través de un orden económico, se regula la forma de apropiación de todos los bienes y servicios que produce la sociedad. Asimismo, establece normas para la utilización de los recursos a disposición de la comunidad, con el fin de producir otros bienes.

Hayek, F.A. Von, cita a E.E. Evans-Pritchard respecto del Orden Económico y dice: "Es evidente que debe haber uniformidades y regularidades en la vida social, que la sociedad ha de tener algún tipo de orden, pues de lo contrario sus miembros no podrían vivir juntos. Sólo porque las personas saben la clase de comportamiento que de ellas se espera y la que pueden esperar de los demás en las diferentes situaciones de la vida, y coordinan sus actividades con arreglo a normas y bajo la guía de unos valores, pueden cada una y todas ellas manejarse en sus asuntos. Si son capaces de hacer predicciones, anticipar los acontecimientos y conducir sus vidas en armonía con las de sus semejantes, es gracias a que toda sociedad tiene una forma o patrón que nos permite hablar de ella como de un sistema o estructura dentro de la cual y de acuerdo con la cual, viven sus vidas quienes la componen".

En términos de la economía, el Orden Económico es el marco general de referencia al amparo del cual los sujetos económicos toman sus decisiones. El Orden Económico es el nivel superior

por debajo del cual se encuentra el sistema económico, y al interior de éste último, las diversas políticas económicas que son, necesariamente, compatibles con dicho Orden.

2. CLASES DE ORDEN ECONOMICO

Para llegar a identificar las clases de orden económico es válido el método que sigue Von Hayek¹ que partiendo de los órdenes en general, divide a los mismos en dos grupos de acuerdo a sus fuentes:

Orden Creado. Es el resultado de la decisión consciente de un individuo o grupo de individuos acerca del orden deseado para la sociedad.

Orden Espontáneo. Es el resultado de la evolución histórica de una sociedad; no reconoce ningún intento concreto para su formulación. Se basa en relaciones abstractas y posee un grado de complejidad muy superior al del Orden Creado.

De conformidad a otro autor, Eucken, W²., la clasificación anterior es aplicable al orden económico. En efecto, el orden económico creado o impuesto, proviene de la acción deliberada y compulsiva de algún grupo dirigente, el que trata de llevar a la práctica sus concepciones teóricas sobre el orden económico que más conviene a la sociedad. En general, el método por el cual

¹ Hayek, Friedrich A. von, Derecho, Legislación y Libertad, vol. I, Buenos Aires 1978.

² Véase Eucken, W., Cuestiones Fundamentales de la Economía Política, 2da Ed, Madrid 1967.

éste orden es impuesto, es a través de la coacción del poder central sobre el resto de los individuos.

El Orden Económico Espontáneo surge de un proceso de evolución de la sociedad, cuando sus miembros aceptan de forma voluntaria una serie de normas que regulan la actividad económica.

En este contexto y en función de su desenvolvimiento interno, el Orden Económico puede ser clasificado en:

Descentralizado. En el que los agentes económicos individuales, son los que toman las decisiones sobre diversas materias económicas, en especial respecto al mercado y de acuerdo a las señales que de él provienen.

Dirigido. Las decisiones sobre producción y distribución se derivan de la planificación central, para decidir sobre los bienes a ser producidos, las cantidades y los precios a los que serán vendidos. En este Orden Económico, es muy limitada la influencia que puede ejercer el mercado, puesto que prácticamente no existe.

En síntesis, los órdenes económicos descritos corresponden a una economía de mercado y a una de planificación central, respectivamente; pero se han desarrollado formas intermedias que en menor o mayor medida, difieren de los órdenes indicados.

En el ámbito del sistema de libre mercado, existen diferencias entre la economía social de mercado, el modelo económico de mercado "estatísta" y el de la Escuela de Chicago. En el modelo "estatísta" el Estado colectiviza el bien común, realiza el crecimiento y el pleno empleo y utiliza los instrumentos que considera correctos. La Escuela de Chicago tiene un modelo rígido que proyecta económicamente a todos los países sin distinción. La Economía Social de Mercado es más flexible y realista,

privilegiando la asignación de recursos a través del mecanismo de mercado, la intervención del Estado en la economía, conforme con cada caso concreto y respondiendo ante todo a la iniciativa privada. Es un modelo abierto en el cual cada país debe poner su identidad de acuerdo a sus necesidades.

La intervención del Estado en la ESM se da mediante el establecimiento de un marco de ordenamiento para que funcione adecuadamente la economía, además de la producción de bienes públicos, intervención en el caso de que falle el mercado, el establecimiento de las reglas de juego macroeconómicas y la justicia social.

Sin duda, planificación global le corresponde al Estado como representante de la Nación y custodio del bien común, según la tradicional concepción significa que el gobierno y la legislación, deben crear las condiciones estructurales y cumplir con su deber de planificación y asistencia a través de la constitución y garantizar un sistema político-social, jurídico y laboral que corresponda.

Respecto del sistema hay disparidades fundamentadas principalmente en las experiencias político-históricas en el mundo, pero también de diferencias conceptuales. En América se asocia inmediatamente la economía privada y sus rasgos distintivos (lucro, mercado, competencia) con el capitalismo; lo que incluye su dependencia del mercado mundial y la proliferación de marcadas injusticias sociales. Incluso, se ha rechazado, por ciertos principios la economía de mercado, puesto que la doctrina social papal impugna por igual al capitalismo y al socialismo.

Sin embargo, el rechazo del capitalismo tiene referencia a aquel sistema que produjo extremas disparidades de propiedad, como por ejemplo los sistemas del siglo XIX, acompañados de la pauperización de amplios sectores de la población. La doctrina social

papal, diferencia claramente entre el mercado como principio de orden y como instrumento de orden.

Tanto en el pasado como en el presente, han existido formas económicas capitalistas que han sido condenadas, pero no se puede dejar de destacar el significado del lucro o rendimiento, el mercado y la competitividad, como un motor para una eficiente provisión de bienes, tal como se expresa en la Encíclica Quadragésimo anno.

"Sólo se puede repartir lo que previamente se ha producido" y una economía rentable y productiva por regla general surge en base a la competencia. Los sistemas socialistas de los últimos tiempos son un ejemplo de un crónico desabastecimiento. Una organización económica, descentralizada logra un abastecimiento más eficiente de las necesidades de todos los sectores de la población, en razón de que puede procesar más eficiente y rápidamente que otros sistemas económicos para lograr la información sobre las necesidades, la oferta de productos y servicios, los precios, etc. y convertirla en decisiones rentables. La obtención de beneficios es una meta económica necesaria que se encuentra en la base de todo orden económico y debería alcanzar a todos los grupos de la población; de ahí la necesidad de un nuevo orden económico, mediante un sistema que se acerque a los postulados de bienestar colectivo de la humanidad.

La experiencia demuestra que existen limitaciones en el mecanismo de precios causadas por la acción de los carteles internacionales. Además, los países desarrollados limitan la competencia en el mercado internacional. En la propia Alemania hay las limitaciones de la competencia a través de los carteles de exportación que se crean en respuesta a los carteles de importadores en otros países o sencillamente responden a un efecto restrictivo sobre la competencia.

En los países europeos existen todavía factores inhibidores del comercio internacional, en varias ramas industriales que hoy subsisten gracias a medidas proteccionistas artificiales, puesto que hay muchas limitaciones para las importaciones desde países subdesarrollados bajo el telón de lo que se llama el "dumping social"; es decir protección de empleos, industrias o sectores susceptibles de esas economías industriales. Pero, de que "dumping" se habla si lo único que queda a los países de menor desarrollo es la exportación de bienes que poseen ventajas comparativas?. Si acaso no lo hicieren, no sería posible el ingreso de divisas que necesitan para comprar aquellos bienes que son necesarios y que producen los países industrializados.

La fuga de capitales, por otra parte, es un factor que distorsiona la asignación de recursos por diferencias en los tipos de interés o en la rentabilidad. Esta aparece cuando un país tiene mayor tasa de inflación que otros y que debido a eso, espera una pronta devaluación de la moneda, aunque en ciertas circunstancias la rentabilidad y productividad del capital en el país del cual se fuga, es mayor que en el país al cual va.

Se reprocha a las empresas multinacionales, el haber instalado procesos de producción intensivos en capital en los países subdesarrollados, pues apenas tuvieron influencia para disminuir los altos niveles de desempleo. Sin embargo, las leyes exageradas de protección al trabajador, junto con el manejo casi general de monedas sobrevaluadas, inclinan las decisiones empresariales, por la incorporación de procesos productivos en base al capital, antes que a la mano de obra.

Las transferencias de beneficios están íntimamente ligadas a la estabilidad de la política económica y a la tasa de inflación del país en el cual fueron hechas las inversiones. El peligro de las nacionalizaciones también juega un papel importante, respecto de las transferencias de las ganancias de las subsidiarias. A ello

se agrega el abuso del poder en el mercado que poseen las empresas multinacionales, cuando no hay competencia.

En el caso de la Comunidad Económica Europea, los efectos del cierre de la unión arancelaria, han derivado en una serie de perjuicios a los países que por varias razones no tienen acceso al mercado europeo, y si bien es cierto que, la concesión de preferencias arancelarias generales fue un paso correcto hacia el aumento del comercio con los países subdesarrollados, aún no alcanza crear las condiciones de un comercio mundial libre, con plena apertura de los mercados. En efecto, la gran distancia que separa a la CEE, de una política comercial verdaderamente liberal se muestra con especial énfasis en el sistema proteccionista del sector agrícola, que en su actual forma sigue sin tener parangón en el mundo.

Tanto la actitud de los países industrializados como la situación de los países en desarrollo, han sido decisivos para la siempre creciente discrepancia del desarrollo del comercio mundial. Las ideas liberales en el comercio internacional de los países industrializados no llevadas a la práctica, han impedido en gran medida una apertura real del mercado para productos del tercer mundo. Los compromisos alcanzados después de muchas negociaciones en el interior de la UNCTAD no han sido suficientes; la transigencia de los países ricos, encontraba sus límites donde se temían dificultades económicas internas. El elemento social de la política comercial, motivado por la política de desarrollo, se limitó a pocos aspectos parciales como la asociación de preferencias o la concertación de convenios individuales, que nunca dieron resultados positivos reales para los países en vías de desarrollo.

Después de una experiencia de varias décadas respecto de la política económica de corte liberal, es cada vez más visible las contradicciones entre el concepto ideal y la situación real. La

economía de libre mercado y la competencia han sido manipulados y distorsionados de manera constante.

Sin embargo, son igualmente importantes las deficiencias estructurales de los países exportadores del Tercer Mundo y los errores político-económicos de sus gobiernos. Algunos de ellos se identifican con la escasa diversificación de la estructura productiva de exportación, unida a una fuerte dependencia de las materias primas o productos primarios; fluctuación permanente de los precios, con lo cual en la mayoría de las veces, el monto de las exportaciones no alcanza los niveles esperados, ha frenado todo un proceso de crecimiento económico; además, existe escasez de capital apropiado, falta de conocimientos sobre las posibilidades de venta en los mercados desarrollados, restricciones a las importaciones en estos países e insuficiente orientación política hacia éxitos en la exportación. Se aprecia también una modesta política de promoción estatal de exportaciones y la necesidad de capitales para la investigación de mercados, seguros y prefinanciación de ventas.

En resumen, el principio de una división del trabajo orientada a la competencia, en un orden económico mundial libre, ha sido realizado solo en forma muy imperfecta. Existe una peligrosa consolidación del proteccionismo, que no se limita sólo al sector agrícola, sino que trasciende a otros sectores. Hasta ahora no se ha llevado a cabo en forma consecuente, la apertura de los mercados de los países industrializados, aspirada especialmente por los países subdesarrollados. La falta de apertura del mercado, junto a la deficiente orientación de la política de los países en vías de desarrollo hacia un aumento de sus exportaciones, es uno de los motivos principales de la separación cada vez mayor entre los países industrializados y del Tercer Mundo.

Reflexiones de esta naturaleza inducen a la formulación de un nuevo orden económico internacional, que no se base en la ayuda

económica que muchas veces lleva a la dilapidación del capital, sino a un tipo de ayuda mucho más importante a través del comercio; es decir, abriendo las fronteras para las exportaciones de los países en desarrollo y no solo para las exportaciones de materias primas, sino también para productos elaborados. Pero, el problema está en que, sectores de poder económico de los países industrializados se opondrán a esta apertura, por lo que deberá eliminarse el "egoísmo", reorientándolo hacia un efectivo "nuevo orden económico internacional".

En este contexto, la Economía Social de Mercado estaría en posibilidades de:

1. Apoyar el crecimiento de la economía mundial y de los países en vías de desarrollo, dejando espacio libre a las fuerzas productivas.
2. Fomentar una óptima división del trabajo entre los países, ya que no prevé ninguna clase de imposiciones a la producción o restricciones del comercio exterior.
3. Conseguir, por medio de la supresión de todas las restricciones al comercio y por el tratamiento preferencial de los países en vías de desarrollo, su mayor integración en la economía mundial.

A modo de resumen, la aplicación de la Economía Social de Mercado a nivel internacional, significa que el mercado debe coordinar la oferta y la demanda también a este nivel. Las limitaciones que sufre el mecanismo de precios hoy día, están dadas también por los países desarrollados, que limitan la competencia en el comercio internacional.

Para poder llevar la Economía Social de Mercado a un nivel mundial, es absolutamente imprescindible crear un orden de competencia internacional que integre a todo el mundo.

De llegar la Economía Social de Mercado a nivel mundial, las ventajas comparativas respecto a los costos se harán notar más fuertemente que hasta ahora.

Parte de la esencia de la Economía Social de Mercado, consiste en mejorar las condiciones de vida y proteger a los sectores de la población socialmente más débiles a través de subvenciones. El componente social a nivel internacional, consistiría en eliminar el egoísmo de los países industrializados, en vez de una ayuda aún más grande en forma de capitales.

El interceder por un Orden Económico Mundial libre y social, no menoscaba la competencia de los países en desarrollo, sobre su orden económico interno (sistema económico). Para ello existen dos extremos: la economía de mercado completamente liberal y la economía planificada (aunque actualmente sus reformas se orientan a la economía de mercado), y las variantes posibles tanto en la teoría como en la práctica (modelo económico de mercado "estativista", Escuela de Chicago, etc.).

Lo anterior no significa que se pueda inclinar un país por un orden económico nacional, como alternativa de desarrollo que concuerde con los principios de la Economía Social de Mercado, a pesar de que ciertos países industrializados consideran que no han sido cumplidas importantes condiciones previas para que dicho orden económico se imponga. Las experiencias de gran parte de los países del sudeste asiático, demuestran que la mayoría de la población reacciona muy racionalmente cuando el mercado le dá la posibilidad; despliega una gran iniciativa cuando espera un beneficio económico o social; en cambio, la apatía de la población, parece atribuible más bien a que la iniciativa del indivi-

duo, es restringida en buena parte por el orden económico existente. Ante esta situación, parece que no es sostenible la tesis sobre la falta de las condiciones previas para la economía social de mercado; es posible y se la puede establecer en los países en desarrollo, una vez que el Estado fije el marco jurídico y el orde correspondiente para que se realicen las actividades económicas e institucionalice y asegure a los elementos sociales. Sin embargo, no será posible trasladar sin más, el sistema económico europeo basado en una larga gestación histórica.

CAPITULO II

LA ECONOMIA SOCIAL

DE MERCADO

CAPITULO II

LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

1. DEFINICION

El conjunto de reformas llevadas a cabo a partir del siglo XIX modificó sustancialmente las bases del capitalismo. De ahí que, el capitalismo definido como aquel sistema en que el poder económico se concentra en pocas manos, ha desaparecido relativamente del mundo civilizado de nuestros días. En lugar de aquel capitalismo, existe hoy en los países más avanzados un régimen de amplia y progresiva desconcentración del poder económico. El poder adquirido por el Estado, a lo largo de años de reformas políticas, económicas y sociales que lo fortalecieron, se ha erigido teóricamente en garantía de que nadie llegue a concentrar demasiado poder.

Este nuevo sistema, derivado del capitalismo está garantizado por el Estado, contra posibles abusos, y acumulación de poder económico de libre acceso a la propiedad y a la conducción de la economía de acuerdo con las decisiones de las mayorías expresadas en el mercado, es lo que se conoce, desde mediados del presente siglo, como Economía Social de Mercado. Social, porque es un sistema ideado para permitir el funcionamiento y manejo de la economía de toda la sociedad en su conjunto y no de economías individuales o particulares. De mercado, porque es en el juego de las decisiones económicas personales y libres de los individuos donde se va formando el veredicto social; justamente ese juego de voluntades es lo que se conoce como mercado³.

Se puede decir que ningún sistema de convivencia económico-social ha nacido tanto del fruto de la racionalidad estrechamente

³ Hermógenes Pérez de Arce, Economía Social de Mercado, Ed. Nacional Gabriela Mistral Ltda, 1974, Instituto de Estudios Generales.

conjugada con la evolución histórica y experiencia como éste; no es el fruto de divagaciones teóricas ni se funda o confía en la perfección del hombre. Su éxito se debe a que parte de la base de que el ser humano es como es y le hace actuar en beneficio colectivo aún cuando el mismo no lo desee. Por eso que las colectividades organizadas como economías sociales de mercado progresan de manera tan sostenida, acelerada y sorprendente, siendo que, se piensa, todos sus miembros individuales están trabajando exclusivamente para sí. De ahí que no sorprenda encontrar al sistema alternativo, hasta hace poco, el socialismo centralista que hoy se encuentra ante el evento de profundas reformas, constantemente a la zaga de todo lo que es inventiva, creación y progreso; puesto que en el fondo, el socialismo estuvo estructurado como una organización estática, prohibitiva y restrictiva, en tanto que el dinamismo y el cambio son absolutamente consustanciales a las economías sociales de mercado.

A mediados del siglo XX se reclamaban tres cosas fundamentales: bienestar progresivo para la especie humana, una creciente autodeterminación de las personas y una seguridad cada vez mayor en todo orden de cosas; es decir, bienestar, libertad y seguridad. El socialismo, pretendiendo la seguridad, frenó el progreso y suprimió las libertades del individuo. Por el contrario, la ESM ha conseguido, progresivamente, perfeccionar cada uno de esos tres elementos en forma simultánea.

Sin embargo, si acaso las personas se ciñeran a la imagen pesimista que dan la mayoría de medios de comunicación de los países occidentales, se podría pensar que no es así; pero si observamos lo acontecido en las economías de mercado, particularmente de Europa, se comprueba los incalculables progresos que han tenido lugar dentro de ellas en todo orden. En efecto, en la ESM se combina como nunca antes en la Historia, las libertades individuales con el crecimiento del poder estatal.

Sin un Estado fuerte y legitimado, capaz de prevalecer contra cualquier interés particular aislado y de garantizar de esta manera las libertades económicas, no sería posible una ESM, del mismo modo que tampoco lo sería si la función del Estado se extendiera en tales términos que concentrara predominantemente la propiedad y el poder económico, además de la autoridad.

La Economía Social de Mercado fue concebida, desde un principio, como una solución económica y social a los problemas de la comunidad. Es intermedia entre el extremo liberal y el socialismo y "combina el principio de libertad de mercado con el de la compensación social".

El mercado es quién orienta la actividad económica, dentro de un marco político que garantice la libertad individual, pero sin dejar de lado la intervención del Estado para corregir las distorsiones que se dan en situaciones de competencia, correcciones cuyos beneficios deben alcanzar a todos los sectores sociales.

Alfred Müller-Armack es el creador del concepto de ESM que la define así: "una idea de ordenamiento económico, que persigue el objetivo de combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con el avance social, asegurado a su vez por el rendimiento de la economía de mercado".

2. ELEMENTOS

2.1. EL MERCADO COMO ASIGNADOR DE RECURSOS

Las ventajas del mercado, se observan no solo por los resultados obtenidos en las economías llamadas de occidente frente a las economías centralizadas, que se encuentran en un evidente proceso de cambio o búsqueda de un nuevo Orden Econó-

mico, o al menos la obtención de una mayor eficiencia con la utilización de elementos de mercado en sus economías.

A partir de la descentralización de la economía, los agentes económicos, motivados por la ganancia, trabajan en función de la demanda del mercado, orientando sus inversiones donde se requieren abastecer bienes y servicios potenciales. Sin embargo, no todos son resultados positivos, puesto que también existen inversiones fallidas, lo que da lugar a que se reasignen recursos para otras actividades más eficientes de la economía.

El pretender que un órgano central planifique las actividades económicas y las procese en función de las preferencias de los consumidores, es prácticamente imposible. La experiencia ha demostrado, que un grupo por selecto que sea, no tiene la capacidad de percibir todas las señales del mercado y los cambios permanentes de preferencias en la demanda, para programar y decidir la producción; incluso, teniendo los recursos para manejar la información sobre los cambios en la estructura de la demanda, la respuesta en los niveles de producción son tan lentos que las condiciones del mercado han variado lo suficiente, por decisión de los demandantes.

Otro aspecto motivador muy importante es la ganancia que se deriva del proceso de producción; pero, si sólo se trata de cumplir objetivos cuantitativos, se deteriora no solo la calidad del producto o servicio, sino la demanda en sí, en virtud de que se pueden estar acumulando bienes no requeridos por la comunidad, y además, porque no existe una motivación individual y colectiva, que estimule los cambios en los patrones de producción en términos de variedad y de calidad.

A la luz de la experiencia, parece razonable afirmar que el sistema basado en el mercado es más eficiente que el sistema centralmente planificado, ya que permite obtener niveles de

crecimiento económico y bienestar social mas elevados. Sin embargo, esto se realiza en el caso de que los mercados sean realmente competitivos y que no existan situaciones monopólicas; de otra manera, las ventajas señaladas se desnaturalizan. Un prerequisite para que en la práctica se cumplan las ventajas de la economía de mercado es la no existencia de formas monopólicas de producción.

En el caso de Alemania Federal (hoy Alemania Unida), ha conducido su política económica bajo el concepto de ESM, teniendo como esencia la combinación del principio de libertad de mercado con el de la compensación social. Este concepto surge como alternativa, ante los reiterados fracasos sufridos por el llamado DIRIGISMO ECONOMICO Y DESORDEN MONETARIO DE EUROPA. Significa una especie de renovación del pensamiento económico liberal, tendiente a solucionar los problemas sociales con la participación y apoyo generalizado de amplios sectores de la población.

Los idealizadores de la ESM, comparten con el Neoliberalismo, la convicción de que el antiguo liberalismo si bien reconoció la importancia de la competencia, dejó de lado los problemas sociales. Se diferencia sustancialmente del sistema económico intervencionista que mezcla el dirigismo estatal con otros elementos de la economía de mercado, hasta el punto de interferir el rendimiento o productividad económicos. Constituye un ordenamiento global de la economía de mercado, en donde la competencia es el principio fundamental de coordinación y porque con dicho ordenamiento, es posible cumplir mejor y más eficientemente con las tareas sociales. Se distingue del socialismo que persigue la reforma social a través del dirigismo centralizado, porque difícilmente este último sistema podría alejarse de la tentación de intervenir en la libre decisión de consumir y de elegir las opciones de ocupación de toda la población.

En el concepto de ESM, se reconoce que no se puede implantar con éxito una política económica, sino se decide previamente a favor de algún principio coordinado. En el sistema capitalista se reconoce que el principio de la competencia solo puede funcionar como instrumento de organización social en masa, cuando existe un ORDENAMIENTO GLOBAL DEFINIDO que garantice dicha competencia. Entonces, se puede definir el concepto de ESM como un conjunto de ideas conducentes al ordenamiento económico de una Nación, que busca combinar la LIBRE INICIATIVA CON EL AVANCE SOCIAL, asegurado por el rendimiento o productividad de la libre competencia. Pero lo interesante de este sistema es que al mismo tiempo, se mantiene el concepto del deber y la responsabilidad social, uniendo los intereses particulares con los intereses de la comunidad.

Los preconizadores de la ESM afirman que "una competencia socialmente apta para funcionar tiende a prevenir la acumulación unilateral de fortunas provenientes de privilegios económicos y que las decisiones del consumidor inteligente y cauteloso se definen en el mercado de acuerdo con sus deseos, sean estos cuales fueren".

El sistema económico de mercado requiere de un ordenamiento basado en la disciplina del agente económico que interviene, en el conocimiento teórico fundamental y en el acopio de experiencias empíricas permanentes, que el sistema vive. En todas las relaciones de una economía con división del trabajo, las "perturbaciones" pueden ser minimizadas cuando se base en un esquema de ORDEN SIN RESTRICCIONES. Por ello, en este sistema se aconseja que la ingerencia estatal en el mercado y en la evolución de los precios, solo es admisible cuando todas las demás soluciones ensayadas hayan generado resultados negativos; la ingerencia del Estado en la ESM es una excepción.

"Este sistema económico y su ordenamiento es abierto; rechaza cualquier dogmatismo puesto que parte de los valores pluralistas de la sociedad moderna, sin adherirse a un determinado procedimiento para la realización efectiva de esos valores. La concepción de la economía social de mercado, es la solución realista de los problemas económicos de la sociedad, frente al anticuado tipo de economía de Laissez Faire de antaño, como también frente a los sistemas de dirigismo o intervencionismo estatal. Siendo un sistema abierto la ESM equivale a un proceso permanente de búsqueda de nuevos caminos que se los pone a prueba, a fin de concretar los objetivos económicos y sociales cambiantes, manteniendo el principio de libertad. Consecuentemente es un sistema contrario al orden pragmático. La política económica del sistema de mercado no está ligada a principios rígidos, sino que se sirve invariablemente de reglas empíricas y comprobadas. La relación de la política económica, con los principios de ordenamiento de la conducción descentralizada de la economía a través del mercado, los precios y la competencia, se basan en las ventajas experimentadas y verificadas en la organización de la sociedad moderna"⁴.

La política económica de la ESM asegura que:

- a) Se realicen los objetivos de una sociedad libre y democrática;
- b) Se tomen en cuenta los posibles riesgos de las intervenciones de la política económica;
- c) Se obtenga permanente coordinación armónica de todas las combinaciones de medidas adoptadas.

Una política pragmática, necesariamente conduce a contradicciones, significa el rechazo de un estrato frente a la aceptación de otros, ya que según consideraciones "puramente utilitarias se aplican instrumentos de economía de mercado tanto como de econo-

⁴ Ver, Precondiciones para la Implementación de la Economía Social de Mercado en América Latina, CIEDLA, 1985.

mía dirigida". Se aplican simultáneamente, el criterio individualista y el colectivista. De no lograrse los objetivos económicos o sociales o si aparecen efectos secundarios, se verá que la política pragmática no CONDUCE A LA ELIMINACION DEL MAL PRINCIPAL sino más bien, originará nuevas y más profundas ingerencias, puesto que el Estado buscará cumplir con su propósito y solo podrá hacerlo en base a mayores intervenciones o ingerencias económicas.

El argumento de que la objetividad en la política económica debe ser el fundamento de un sistema, trata de desacreditar en primera pero fallida instancia, el valor y avance del método pragmático que solo puede ocurrir en la eventualidad de una crisis del estado democrático y por el ejercicio y acción de poderosos grupos económicos interesados.

Una política consecuente, entonces, significa una permanente obligación de todos los actores o agentes económicos, de reconocer el lugar o espacio de acción que les corresponde ocupar entre las virtualidades del pragmatismo y el dogmatismo².

En una sociedad abierta o de mercado, los objetivos socioeconómicos principales o secundarios, solo son estables durante un determinado período de tiempo. Por ello, las políticas económicas deben ser sometidas constantemente a revisiones y evaluaciones para apreciar la utilidad que brindan. "Nuevos problemas pueden requerir un ajuste de métodos e instrumentos, sin que con ello se deseche el principio liberal". La experiencia vivida por Alemania durante los últimos años con la ESM, demuestra que la orientación de la política económica de respeto por la iniciativa privada, la libre iniciativa económica, la libertad de la fijación de los precios y la libre competencia, tanto para reconstruir como para desarrollar el bienestar social, cumplió con el

² Ibid.

propósito de estimular el crecimiento económico, la ocupación plena y el incremento del bienestar común.

Un orden basado en la ESM, tiene que ser renovado constantemente con un espíritu de libertad y respeto a la iniciativa individual, sin dejar de considerar los intereses colectivos. La política económica en la ESM al no ser dogmática, impone las mayores exigencias a los ejecutores responsables de la misma, requiriéndoles una absoluta disciplina en el mantenimiento de las ideas que el sistema preconiza, puesto que solo así, se puede garantizar la LIBERTAD, LA SEGURIDAD Y LA EFICIENCIA ECONOMICA anheladas por la sociedad, siempre en procura de su mayor y permanente bienestar⁶.

2.2. CARACTER SOCIAL DE LA ESM

Uno de los limitantes principales de la economía de mercado, es el de que no garantiza un Orden Económico basado en la libertad personal, con justicia social. Por ello, la ESM atribuye al Estado la tarea de controlar y asegurar un marco adecuado de competencia en el mercado que limite la acción de ciertos sectores de poder económico, la ingerencia de intereses particulares y eventuales influencias del propio Estado.

La ESM requiere de un Estado fuerte e independiente de los grupos de poder, que le permita libremente imponer un sistema de reglas claras en el mercado que garanticen el mantenimiento de los principios de competencia perfecta, que aseguren a las unidades productivas la obtención de ganancias y la vigencia y fortalecimiento del Orden Económico. El Estado se reserva para sí un rol subsidiario en favor de los grupos más débiles para

⁶ En ésta parte, se hace uso de los Apuntes de Taller sobre "Principios de la Economía Social de Mercado", dirigido por el Econ. Alfonso Avilés, Asesor del Instituto de Altos Estudios Nacionales; auspicio de la Fundación Hanns Seidel, noviembre 1990.

salvaguardar la justicia social sin distorsionar el principio de la competencia. Justamente ésta política de corregir las distorsiones del mercado, es lo que diferencia de manera sustancial a la ESM de la economía de libre mercado.

Debido a que la ESM se reserva para sí el asegurar la igualdad de oportunidades a todos los agentes económicos para que puedan desempeñar libremente sus actividades económicas y conseguir el mayor bienestar posible, hace que se distinga por su carácter eminentemente social.

La Economía Social de Mercado al decir de su principal gestor, Ludwig Erhard, es un orden económico acorde con un orden global basado en la libertad. Se trata de una alternativa para lograr la "paz social", en la que operan los elementos de la ciencia económica, las necesidades sociales y las esperanzas y exigencias del presente. Une la objetividad del mercado, con las aspiraciones de libertad personal y de seguridad social. La libertad personal y la seguridad social constituyen fundamentos poderosos de la ESM, según el citado autor.

Está comprobado con la experiencia que más allá de la simple satisfacción de las necesidades individuales, el hombre se guía por distintos impulsos para practicar la economía. La ganancia y el éxito son sus metas más ansiadas, pero además, cuenta con otro tipo de aspiraciones no económicas como la alegría de su realización profesional, la de valerse por sí mismo o ser alguien en la vida; la diligencia y el sentido del deber; en otras palabras, el anhelo de ser útil a los demás. Estos son algunos elementos morales que añadidos a los estrictamente económicos, forman parte del pensamiento que nutre la ESM.

Oferta, demanda, ganancia, rentabilidad, interés, libre juego de las fuerzas de mercado, competencia, etc. son características de un orden económico libre y son interpretadas por los críticos de

la economía de mercado, como tendientes a desencadenar un afán de lucro sin límites. Pero esta crítica es falsa, dice Ludwig Erhard, pues aún en una sociedad organizada en base al mercado, "el fin no justifica cualquier medio y no todos los sentimientos nobles se hundan frente al cálculo egoísta".

Junto al dinero y los valores materiales, dicen los preconizadores de la ESM, también hay lugar desde luego a la cultura y aunque la economía y el mercado no alcancen las alturas del "puro amor al prójimo y la abnegación altruista" no descienden tampoco al abismo en el que la violencia y la astucia deciden "quien pierde o quien gana".

El consumidor debe saber que la intención de la ESM es ofrecerle una posición privilegiada, puesto que sus decisiones de compra o demanda, son acciones definitivamente influyentes en el mercado siempre que se hallen garantizadas por un marco legal que el propio Estado construya, para asegurar el funcionamiento de la competencia y una estructura político-económica eficiente. El Estado tiene que velar por la estabilidad monetaria, garantizar el empleo, armonizar los procesos económicos coyunturales con los de largo plazo a nivel interno y externo, mantener el equilibrio ecológico, los programas de bienestar social, salud comunitaria, entre otros.

Así mismo la ESM persigue el permanente aumento de la productividad inducida por el sistema competitivo y origina mejoras sociales, cuyo alcance e intensidad está en proporción a la efectividad de las medidas tendientes a evitar la formación unilateral e ingresos, o sea, las posiciones económicas privilegiadas de unos pocos. El concepto no solo se limita a convertir a la competencia en un instrumento para estimular el beneficio social, sino que el proceso mismo de la formación de ingresos de la economía de mercado, es el fundamento sólido para que la política social del Estado canalice los recursos para corregir la

distribución del Ingreso Nacional, a través de programas asistenciales, subsidios para programas de vivienda, subvenciones, obras públicas y otras.

El principio que regula las intervenciones de tipo social en la economía de mercado, es compatible con el funcionamiento de la producción y la correspondiente formación de ingresos, de allí que, las políticas sociales que se impongan, serán mucho más exitosas en la medida en que el sistema de mercado se expanda y desarrolle sin interferencias. Una nueva política económica que pretenda lograr el progreso social, impondrá las medidas CONFORME AL MERCADO. Esto significa, adoptar decisiones para asegurar la finalidad del mercado sin interferir en su mecanismo. En síntesis una política de ESM, exige una acción y decisión consciente de crecimiento económico.

3. LOS PRINCIPIOS CONSTITUYENTES

La Economía Social de Mercado para alcanzar una situación de competencia perfecta, junto a la función social del Estado, se vale de los siguientes principios constituyentes y reguladores que son inherentes e irrenunciables para alcanzar sus objetivos⁷:

3.1. SISTEMA DE PRECIOS EN "COMPETENCIA PERFECTA"

La Economía Social de Mercado es esencialmente pluralista, de tal manera que es requisito indispensable para que ella opere, el de que exista un clima de real concurrencia de juicios plurales y variados, que den un resultado impersonal y objetivo. Si no hay competencia, no opera el mercado social⁸.

⁷ Ver, Nota No. 6.

⁸ Ver, Jürgen Todenhöfer, Crecimiento para Todos, Institut Für Internationale Solidarität, 1985.

La competencia en los mercados da lugar a que quienes participan en ella busquen una situación de preeminencia, que les permita vender la mayor cantidad del servicio o bien que producen al mejor precio, así como adquirir la mayor cantidad del servicio o bien que necesitan, al menor precio. Ello podría redundar en que una persona o empresa busque un poder preeminente de oferta o de demanda en el mercado; en otras palabras, podría conducir a que estuviera en condiciones de abusar de los demás, suprimiendo la competencia que, en un mercado competitivo es la que nivela los precios y equilibra los mismos.

Esta situación es la que se denomina monopolio, que no es más que el hecho de que una persona o empresa pueda controlar por sí sola la oferta o la demanda de un bien determinado. En tal situación la autoridad económica debe intervenir prontamente, ya sea restableciendo la libre competencia o sometiendo el respectivo precio a un control prudencial. En ese sentido, el control de precios no es necesariamente distorsionador del mercado, sino que muchas veces es correctivo para interpretar el real sentido de la libre competencia; entonces, el control de precios será una medida acertada y no solo recomendable, sino indispensable dentro de una economía social de mercado.

La acción estatal se hace también indispensable en las relaciones de la economía nacional con las de otros países. En efecto, una determinada tendencia al excesivo endeudamiento externo, puede ser y lo es, peligrosa, y puede constituir un abuso a costa de la libertad económica, porque las distorsiones provocadas por errores de política económica pueden envolver y lo hacen al pago de la deuda por parte de toda la sociedad en su conjunto; más aún cuando existen casos en que el Estado se hace cargo de dicha deuda a fin de "salvaguardar" intereses comunitarios.

La ESM tiende a establecer un esquema de competencia perfecta y a pesar de que su proceso de implementación requiere de un cons-

tante trabajo, propende a una adecuada asignación de recursos que optimiza cada vez en mayor escala el marco económico global.

Cuando el Estado deja de controlar, la función orientadora que tienen los precios al interior del mercado en la búsqueda de un sistema ordenado de competencia perfecta, inmediatamente se hacen visibles profundas distorsiones que afectan las normales relaciones de intercambio. Ante ésta situación, el Estado debe enfrentar tal desafío. Esto no significa que el Estado impondrá una política de comportamiento dirigida al establecimiento de precios; tal intervención no haría sino aumentar precisamente las distorsiones que se quiere evitar; haciendo mucho más grave la situación anterior. Se requiere no interferir en la fijación de precios, dejando en libertad la actuación en el mercado; la intervención llevaría a que se afecte no una parte, sino todos los sectores de la actividad económica.

En éste contexto, el control se refiere más bien a la distorsión de los precios y a la influencia perniciosa que se deriva de la ingerencia de los monopolios, carteles y oligopolios; por lo que la acción se orienta a impedir su formación e intervención en el mercado, el cual debe mantener la suficiente transparencia y libre acceso, tanto de consumidores como de empresarios. "El aumento de la transparencia será útil sólo en la medida en que los consumidores, actuando racionalmente, ejerzan su influencia sobre la demanda, de forma tal de hacer valer plenamente sus derechos".

Las intervenciones del Estado en precios y tipos de interés no son compatibles, ya que tales intervenciones exigen otras intervenciones.

En efecto, precios máximos fijados por el Estado por debajo del precio del mercado conducen a una demanda mas elevada que la oferta. En razón de que el precio máximo reduce los beneficios y

aún puede llevar a registrar pérdidas, las empresas disminuyen la producción del bien, por lo que el Estado para mantener la producción tiene que fijar precios máximos para los insumos y subvencionar la producción.

Así mismo, límites máximos para tipos de interés, causan tipos de interés reales negativos, cuando la inflación es mayor que el tipo de interés máximo.

Cuando el Estado fija precios mínimos por encima del precio del mercado llevan a una oferta mayor a la demanda; para evitar una reducción del precio, el Estado tiene que comprar el excedente ofertado. Frecuentemente el Estado utiliza precios máximos para alimentos básicos; el objetivo es el aprovisionamiento barato para los trabajadores, pero debido a las consecuencias negativas es mucho mejor otorgar subsidios. Por otra parte, en vez de aumentar el ingreso de los productores con la fijación de precios mínimos para sus productos y si por razones políticas es necesario el mantenimiento de estas empresas improductivas, es mejor subvencionar la producción de este tipo de productos.

La esencia de la competencia es la lucha por la participación en el mercado; eso requiere varios oferentes y demandantes independientes en cada mercado; la competencia entre los demandantes es tan importante como la competencia entre los oferentes.

La competencia reduce los beneficios, especialmente de las empresas incapaces de reducir sus costos; una empresa puede aumentar sus beneficios en un mercado competitivo sólo cuando realiza innovaciones que pueden consistir en:

- a) Producción de un nuevo bien o de una nueva calidad de un bien;
- b) Introducción de nuevos métodos de producción;
- c) Conquista de nuevos mercados de venta y de aprovisionamiento;
- d) La realización de nuevas formas de organización;

Con ello, consigue una ventaja en el mercado y aumenta los beneficios.

Adam Smith, reconocía hace más o menos 200 años que los comerciantes utilizaban cualquier oportunidad para ponerse de acuerdo en cuanto a la fijación de los precios. Acuerdos sobre precios, mercados e inversiones, restringen el mecanismo del mercado y la coordinación de la oferta con la demanda. Los carteles conducen a una paralización de la iniciativa empresarial y a una seria limitación de las innovaciones, investigación y motivaciones económicas. Si con la fusión de empresas se llega a conseguir una posición dominante en el mercado, no es conveniente dar carta abierta a tales fusiones. Las grandes empresas por regla general, no son más innovadoras que las empresas pequeñas y medianas y en ninguno de los casos puede atribuirse, al menos en la gran mayoría, que sea por la producción con costos más bajos que estas. Los motivos centrales para la concentración empresarial, son en gran medida por obtener una posición dominante en el mercado con el propósito de poder imponer el precio e incrementar los beneficios. De ahí que se recomienda, cuando la presión por innovar y bajar los costos no proviene de otras empresas del país, intensificar la competencia desde el exterior, abriendo las importaciones y eliminar las barreras arancelarias que permitan la competencia y fomenten el crecimiento económico.

Las intervenciones del Estado en la economía significan una perturbación en el mecanismo del mercado, limitando no solo la eficiencia económica, sino empeorando seriamente la condición económica de los trabajadores. Como consecuencia de ello, el objetivo de estabilidad de precios no se logra mediante controles generales o mediante congelación de los mismos, ya que con ello no solo se logra eliminar el mecanismo de los precios en el mercado, sino que también se puede encubrir el proceso inflacionario; congelar los precios para algunos bienes básicos desestimula la producción.

3.2 ESTABILIDAD DE LA MONEDA

Las decisiones de inversión y por lo tanto de la asignación de recursos en las actividades productivas o proyectos gubernamentales, requieren de un ambiente de estabilidad económica y social, fundamentalmente en el nivel de precios. La ausencia de estabilidad hace imposible identificar y manejar, tanto la magnitud como el comportamiento de los precios relativos, que se derivan de las transformaciones normales de la estructura de la demanda y de la adaptación a la inflación. De tal manera que el proceso inflacionario que no refleja sino la inestabilidad de precios, va a afectar de forma directa la capacidad de compra y las transacciones internas y externas.

Desde éste punto de vista, el horizonte incierto en las políticas de estabilidad monetaria, van a generar necesariamente, operaciones especulativas en las empresas y en las transacciones globales de la economía, en razón de que las posibilidades de ahorro de mediano y largo plazo son mínimas, reduciendo con ello las inversiones y contribuyendo a incentivar más la inflación a futuro.

El ahorro de corto plazo es el que se hace presente en términos de casi una total liquidez, con el ánimo de aprovechar las oportunidades especulativas que se presentan en el mercado de bienes y servicios, en especial, en el mercado financiero que a su vez y en conjunto generan inflación.

En un ambiente de ésta naturaleza, no es posible el funcionamiento normal de la economía y mucho menos de la ESM, que considera a la inflación económicamente ineficiente y socialmente injusta.

La política monetaria mal dirigida es en la mayoría de casos la causa primigenia de la inestabilidad de precios. Es preciso, entonces, eliminar, los elementos básicos que la afectan como son

la expansión monetaria no controlada y el déficit fiscal, entre otros. Para ello, debe reconocerse que la expansión monetaria se realiza, a través del crecimiento del crédito no selectivo que el Estado otorga a los sectores productivos, mediante el sistema bancario y financiero y por el crédito que a su vez recibe el gobierno por medio del Banco Central para cubrir el déficit fiscal originado en presupuestos no financiados.

Adicionalmente, la estabilidad de precios y consecuentemente de la moneda, requiere de una política de control del alza de los precios, promovida por grupos de poder económico que influyen en el ejercicio de las normas de control.

Se considera que la manera más confiable para obtener estabilidad monetaria es asegurar la total independencia del Banco Central de cada país, tanto del gobierno central como del organismo directriz de la economía monetaria, pues desde la perspectiva de la aplicación de los restantes principios de la ESM, no hay duda de que es imprescindible la existencia previa de un ambiente de estabilidad monetaria.

"Intervenciones del Banco Central en el tipo de cambio solo son compatibles con una economía de mercado para evitar oscilaciones bruscas del tipo de cambio, pero sin interferir en las tendencias fundamentales del mercado"⁷.

El Estado es el único ente dentro de las colectividades modernas que está autorizado para crear dinero. En ese sentido, como muchas veces la función crediticia representa una forma de crear dinero, es preciso que el Estado mantenga un control muy próximo en estas materias, con el fin de evitar abusos que pueden provo-

⁷ Para una descripción más detallada, ver, E. Dürr, Condiciones del Funcionamiento de una Economía de Mercado Moderna en el Paraguay, Edit. por la Universidad Nacional de Asunción en colaboración con la Fundación Hanns-Seidel, San Lorenzo, 1989.

car graves trastornos económicos. Esto último, porque la cantidad de dinero en una economía es determinante para la conservación de la estabilidad monetaria. Si el dinero aumenta en una proporción mayor que la masa de bienes y servicios disponibles, se generará una demanda agregada marginal que provocará alzas de precios. Esta situación dará lugar a una pérdida de confianza en la solidez de la moneda, lo cual a su vez resiente el ahorro y, por lo tanto, la inversión, al tiempo que alienta el consumo. Todo ello provoca una menor tasa de crecimiento y, por consiguiente, un deterioro de las posibilidades generales de bienestar material de la comunidad; al mismo tiempo, la inflación, provoca grave relajamiento en la moral económica de las personas. En este contexto, las distorsiones a que da lugar la desvalorización monetaria son propicias para fomentar la especulación, lo cual resiente el espíritu de trabajo y, en general, rodea de vicios los hábitos de la comunidad, además de empobrecerla.

Lo que interesa es que exista una política monetaria que permita saber por anticipado que a determinadas reacciones de ciertas variables, sucederán determinadas políticas monetarias; dichas variables pueden ser la inflación producida, el aumento de la producción o de la productividad, u otras de igual importancia.

Sin embargo, muchas veces las autoridades monetarias presionadas por motivos políticos, económicos y sociales aceptan expandir el circulante; por ejemplo, una huelga, que exige el mejoramiento de remuneraciones y que una vez obtenidas provocan un aumento de la demanda agregada impulsando los precios hacia arriba. Lo anterior no sucederá, si en el fondo hay una autoridad monetaria firme que genera confianza a la población; podrá haber costosas huelgas y la posibilidad de que alguna empresa llegue a la quiebra o cierre sus operaciones, pero se evitará la inflación que en cambio genera serios efectos para toda la comunidad. La inflación siempre tendrá su origen en medidas inadecuadas en el terreno monetario.

Puesto que la estabilidad del valor de la moneda depende principalmente de que el dinero se mantenga en el adecuado volumen, el Banco Central debe verse obligado a través de su propia ley a mantener la estabilidad del nivel de precios mediante su política monetaria; esto implica que la tasa de crecimiento del volumen monetario se ajuste a la tasa de crecimiento de la producción real de la economía. Adicionalmente, el alcance de otros objetivos de política monetaria, pleno empleo, equilibrio de la balanza de pagos, crecimiento económico y distribución justa del ingreso, entre otros, se ven facilitados con una política de estabilidad monetaria.

En efecto, señalemos algunos puntos básicos que la política de estabilidad monetaria consigue o espera conseguir:

1. La estabilidad monetaria puede conducir a una política coyuntural de reducción del desempleo. Con inflación, los sindicatos piden incrementos salariales (lo cual lleva a conflictos, paralizaciones, quiebras y pérdida de empleos).
2. La inflación incrementa el precio de los bienes de exportación, lo que conduce a una pérdida de competitividad en el mercado internacional; en ese sentido, la estabilidad monetaria contribuye al equilibrio de la balanza de pagos.
3. En términos generales, con la inflación existe el riesgo de inversiones erróneas y con ello, despilfarro del capital; por lo que el crecimiento económico se ve afectado por la inflación en relación directa con el aumento o disminución de la misma. Y, cuando ocurre la reducción de la inflación afloran una serie de situaciones que venían encubriendo una crisis estructural. La redistribución del ingreso y del patrimonio con una alta inflación, no pueden considerarse como socialmente justos.

Tanto los gobiernos como los poderes legislativos tienden a gastar más de lo que los ciudadanos pueden pagar en forma de impuestos, por lo que su interés es el de conseguir créditos baratos. La política de estabilidad monetaria por parte del banco emisor conduce, sin embargo, a elevar la tasa de interés si el Estado y las empresas gastan más de lo que pueden conseguir mediante impuestos y el ahorro voluntario. Es en estas circunstancias en que se crea el conflicto entre el deseo del gobierno por financiar el déficit del presupuesto mediante el banco emisor y la necesidad de mantener el dinero escaso, con el fin de evitar la inflación; de tal manera que se reitera la independencia del banco emisor a efectos de mantener la estabilidad de la moneda. Varias investigaciones realizadas en otros países demuestran que las tasas de inflación son mucho más bajas en países en donde el instituto emisor es independiente del gobierno.

Sin embargo, la independencia del banco emisor no puede evitar que el estado financie su déficit en el mercado de capitales y, con ello, se estimule al alza del tipo de interés y que ésta repercuta en una menor disponibilidad de recursos para las inversiones privadas; por consiguiente la estabilidad monetaria debe estar en directa relación, también, con la adaptación de los gastos del Estado a los ingresos del mismo, lo que permitirá alcanzar conjuntamente el crecimiento económico.

En la situación económica actual, la política del banco emisor que se orienta a la estabilidad de los niveles de precios, constituye una política coyuntural, toda vez que la principal razón de las depresiones económicas y del desempleo son precisamente inversiones erróneas que se han realizado durante el período inflacionario en la mayoría de los casos. De ahí que si se frena a tiempo la intervención del banco emisor como generador de dinero para cubrir déficits, puede asegurarse que el proceso de desarrollo económico gana en estabilidad y constancia. De todas maneras, si se da una lucha retardada contra la inflación y otros

motivos que dieron lugar a que se llegue a la fase de depresión económica, la política económica recomienda conceder ventajas tributarias al sector privado, como uno de los principales incentivos para la inversión, o quizá, adelantando inversiones estatales en infraestructura.

En lo que dice relación con la competitividad internacional, ésta depende de su tipo de cambio adecuado y si es capaz de equilibrar la balanza de pagos, sin tener que ejercer un control de divisas y restricciones a la importación. El tipo de cambio revela las ventajas comparativas del país, independientemente de su grado de desarrollo económico, además de que decide sobre la estructura de la exportación y de la importación. La falta de competitividad internacional, generalmente es la consecuencia de una moneda sobrevalorada que encarece y dificulta la exportación, mientras que abarata y facilita la importación. Por ello se explica las dificultades para la exportación de productos textiles, que enfrentan muchos países latinoamericanos y los éxitos en la exportación de los mismos productos, de países del sudeste asiático, que se apoyan, en tipos de cambio correctos y realistas.

La política estabilizadora es la mejor medida para evitar que los tipos de cambios fijos o de bajas microdevaluaciones en función del crecimiento de la inflación interna que suele ser mayor que las tasas de inflación de los principales países con los que se tiene relaciones comerciales, lleve a una sobrevaloración de la propia moneda y, consecuentemente, a una pérdida de competitividad internacional. Sin embargo, si bien la devaluación puede compensar la diferencia existente entre los elevados precios internos y los menores precios de la competencia extranjera, equilibrando de esta manera la balanza comercial, cada devaluación significa un mayor encarecimiento de los productos importados que, si no se ve compensado por una reducción de los costos internos, originará un nuevo impulso inflacionario y

consecuentemente un nuevo déficit en la balanza comercial, afectando al mismo tiempo la balanza de pagos.

Por lo tanto, es necesario combinar la devaluación con una política de estabilización, frenando la expansión monetaria, reduciendo el déficit presupuestario y congelando, transitoriamente, los salarios. Al mismo tiempo, se debe intensificar la competencia para incrementar la productividad y acelerar el proceso de adaptación de las empresas a la nueva situación internacional. Conforme lo señalan expertos en la materia, lo que no se debe hacer es combinar la devaluación con un congelamiento de precios, porque ello llevaría solamente a un ocultamiento de la inflación, afectando al mismo tiempo, el mecanismo de mercado.

Además, la pérdida de competitividad internacional no se puede restablecer con devaluaciones y/o políticas estabilizadoras que utilicen aranceles proteccionistas, cupos de importación, subvenciones a la exportación o tipos de cambio múltiples, debido a que estas medidas tienen efectos selectivos sobre los diversos sectores de la economía, ocultan las ventajas comparativas y conducen a una estructura económica que necesita para su mantenimiento continuas intervenciones del Estado en la economía para regularla y al fin "represar" los fenómenos que perjudican al desarrollo económico.

Pero, será prácticamente imposible llegar a una política orientada a la estabilización del valor del dinero, si no se controla la inflación que impida la coordinación entre producción e inversión mediante los precios, puesto que los cálculos de los empresarios están desfigurados por la inflación y los beneficios ficticios están a la orden del día, cuando simulan en especial rentabilidades que no existen. De esta forma, se mantienen e incluso se amplían capacidades de producción que no serían necesarias si el valor del dinero fuese estable; solo la infla-

ción puede en determinado momento mantener empresas que en realidad no son rentables.

Si la inflación es el resultado de un excedente en la demanda por aumento de la cantidad de dinero, se ha anticipado al crecimiento de la producción, la intensidad de la competencia disminuye, ya que los productores reciben más pedidos de los que pueden producir. La oferta individual no tiene que temer de sus competidores; la lucha por la cuota del mercado disminuye y el vendedor es el rey del mercado. La competencia no le obliga a bajar o mantener precios, a mejorar el producto o hacer innovaciones; así, baja el crecimiento económico, con lo que aumenta de nuevo el excedente de demanda y con este la inflación.

La lucha continúa en contra de la inflación y sus efectos devastadores en la mayoría de la población, conduce a perturbaciones sociales; la lucha contra la depresión es más fácil y aceptada en un país, que la necesidad de la lucha contra la inflación, porque afecta a todos los grupos de la población con la disminución de la producción, la baja de los ingresos y el desempleo. No es posible frenar gran parte de la inflación sin una política monetaria orientada a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero.

De todas maneras, la política del banco emisor, que se orienta a la estabilidad de los niveles de precios, no es más que una política coyuntural, puesto que las inversiones erróneas que se han realizado en la etapa inflacionista son la causa principal para las depresiones económicas y del desempleo; por tal motivo si se frena a tiempo la expansión monetaria por parte del banco emisor puede asegurarse que el proceso de desarrollo económico gana en estabilidad y persistencia.

A través de la competencia intensa en el mercado, de la disposición de una moneda estable, de una buena política coyuntural, se

puede alcanzar un elevado crecimiento económico, lo que lleva a evitar inversiones erróneas y, al mismo tiempo, el despilfarro de capital. En este sentido, el estado puede incentivar las actividades promotoras de inversiones, concediendo beneficios fiscales a aquella parte de las ganancias, que vuelvan a invertirse en el proceso económico.

La incertidumbre sobre los objetivos de inflación posteriores en los planes de estabilización y las dudas sobre su realización, elevan la incertidumbre de los inversores y no contribuyen precisamente a elevar las inversiones. El período de adaptación de las empresas a la estabilidad monetaria se alarga innecesariamente y se dificulta el cálculo económico cuando los períodos de estabilización se extienden a varios años. Faltan los impulsos para un verdadero comenzar de nuevo en la política y en la economía.

Las experiencias de países industrializados, como Alemania en 1923 y 1948, y de países en vías de desarrollo, como Indonesia en 1966, demuestran que una eliminación rápida de la inflación es más favorable para el desarrollo económico que una atenuación paulatina e incompleta de la misma.

Cuando en los períodos previos a la eliminación de la inflación se han acordado tipos de interés que incluyen, contractualmente para largos períodos, cifras incrementadas por el efecto inflacionario, debe establecerse la posibilidad de denunciar anticipadamente estos créditos, o bien la conversión de los empréstitos, con el fin de que las empresas no caigan en serias dificultades como consecuencia de la carga de tipos de interés excesivos después de la estabilización.

Los efectos positivos de una modificación de la legislación sobre el banco central, en cuanto se refiere a la confianza en la estabilidad monetaria, pueden elevarse cuando esa nueva ordena-

ción monetaria se hace apreciable en una nueva moneda. En el caso de tasas de inflación muy altas, una reforma monetaria se hace necesaria para eliminar las expectativas de inflación y recuperar la confianza en el valor monetario.

La modificación de la relación monetaria, por ejemplo, de un franco nuevo igual a cien francos antiguos, tal como en Francia en 1958, solamente tiene importancia a través del efecto psicológico, pero, precisamente este efecto psicológico no debe despreciarse, ya que con la modificación monetaria, en combinación con una modificación de la legislación sobre el banco emisor, se inicia un nuevo período de estabilidad. Y puesto que la reforma monetaria francesa de 1958 no estuvo vinculada a una reforma de la legislación del banco emisor, el período de estabilidad monetaria solamente duró un par de años y Francia cayó de nuevo en el inflacionismo con la correspondiente pérdida de confianza en su moneda.

En Alemania, inflación y expectativas de inflación fueron eliminadas ya por dos veces de forma radical, mediante una reforma monetaria, que ocurrió después de la gran inflación de 1923 y después de la inflación encubierta de 1948, cuando el "Deutsche Mark" reemplazó al "Reichsmark"¹⁰.

Lo importante es que después de una reforma monetaria de este tipo, se practique realmente una política monetaria estable, de lo contrario, se vuelven a tener muy rápidamente expectativas inflacionistas. Además, la reforma monetaria tiene que estar vinculada a una reforma económica global que garantice la competencia, mediante la libre participación en el mercado, la eliminación de las intervenciones estatales sobre los precios, la

¹⁰ Ver, Contribuciones, Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, CIEDLA, enero-marzo 1984.

prohibición de carteles, el dificultar las concentraciones de riqueza y la prohibición de prácticas de monopolio.

3.3. LIBRE ACCESO A LOS MERCADOS

Es fundamental resaltar el hecho de que no es posible obtener condiciones de competencia perfecta, si no existe libertad de acceso al mercado; caso contrario se estaría avalando la presencia de monopolios y el manejo indiscriminado de los precios. Sólo el acceso libre al mercado por parte de cualquier empresario, hará posible que se aumente cada vez más el número de competidores, con lo cual se logrará equilibrio en los precios y el mantenimiento de la calidad.

Es posible que el mismo Estado favorezca el mantenimiento de ciertos monopolios, prevendas en la producción o participación oligopólica en el mercado; unas veces por intereses al interior de los gobiernos de turno y otras por herencia de gobiernos anteriores. Puede ser, también, como producto de modelos de conducción económica que dejaron una estructura productiva formada en esas condiciones. También puede darse esta condición por influencia directa de sectores productivos interesados que no permiten el libre acceso a los mercados a sus competidores.

El libre acceso a los mercados no se refiere solamente a los bienes finales e intermedios, sino que involucra igualmente las decisiones de inversión en cualquiera de las actividades económicas, sin importar el origen de los recursos sean de carácter interno o procedentes del mercado internacional. Esta actitud favorece en última instancia al consumidor en particular y a una mejor asignación de recursos productivos en la economía.

Los precios relativos tienen especial importancia en la asignación de los recursos para la producción. Si los precios de los alimentos son en general bajos por cualquier circunstancia, lo

más frecuente son los precios políticos o la congelación demagógica, los ciudadanos comenzarán a observar lo siguiente:

a) Que el esfuerzo dedicado a trabajar la tierra rinde menos que el esfuerzo equivalente en la industria, el comercio o los servicios.

b) Que los recursos financieros destinados al trabajo de la tierra, generarán dividendos inferiores que si ellos se aplicaran a otros sectores productivos.

c) Que el dinero que se destine a la compra de productos alimenticios, permitirá una inversión, esfuerzo empresarial y trabajo humano, superior al que la misma suma de dinero, permitiría adquirir en cualquier otro campo de actividad económica; por lo tanto, comprará más alimentos, se retirará fondos de la inversión agropecuaria y se los destinará a otros sectores productivos. En suma, el libre acceso a los mercados no será posible que se realice, así como la asignación libre de recursos a la actividad que el empresario se incline.

En el mercado intervienen personas que tienen necesidades y saben cómo o con que satisfacer determinadas necesidades de los demás. El requisito básico, fundamental, para que exista mercado consiste en que quienes participan en él sean, al menos, económicamente, libres. Dicha libertad se entiende así: libertad para adquirir, en la medida de los recursos de cada cual los bienes y servicios que desee adquirir; libertad para producir, también en la medida de sus capacidades, cualquier bien o servicio; y, libertad para hacerse dueño del fruto de su esfuerzo o ingenio; es decir, libre acceso al mercado y a la propiedad.

Sin embargo, debe existir una autoridad que haga valer ciertas reglas de convivencia y de orden público, sin las cuales el mercado dejaría de ser tal.

Existe una predisposición a horrorizarse cuando se dice que el trabajo humano es una mercancía; el trabajo humano se vende en el

mercado social por dinero, si así lo quiere quien lo ofrece, puesto que nadie prohíbe donarlo o cambiarlo, y eso es perfectamente legítimo. Todo esfuerzo humano es, básicamente, igual desde el punto de vista de la valoración ética, siempre que se dirija a satisfacer necesidades humanas; lo que vale ese esfuerzo debe ser reconocido en el mercado.

De otro lado, en el precio de todo bien o servicio no solo figuran los gastos necesarios para producirlo, sino también una suma adicional, que constituye el lucro, la utilidad o ganancia, y que es, normalmente, el incentivo para producir la mercancía. Creer en una economía sin lucro no deja de ser absurdo. Más aún, sin la posibilidad de una utilidad al final del proceso de producción, el progreso de la humanidad no sería posible, así como no lo fue con el sistema socialista centralizado. Otra cosa es lo que puede hacerse con la ganancia, puesto que ello queda expuesto a diferentes juicios y decisiones.

A ésta situación se objeta el lucro demasiado grande, pero no la ganancia moderada. Sin embargo, si la fijaran los consumidores sería seguramente muy pequeña; si la fijaran los productores, como así acontece, se dice de ella que es muy elevada. Es aquí en donde el veredicto del mercado es de vital importancia. En efecto, ella será siempre adecuada al interés colectivo, de ambas partes, salvo que factores extraños al mercado, como puede ser la intervención estatal o el monopolio, deformen el esquema real de precios; pero el Estado debe cuidar que tales hechos no interfieran en el mercado.

En síntesis, el mercado como conjunto de opiniones de la gente, fija mejor que nadie el precio de los bienes o servicios, siempre que sea COMPETITIVO, que esté libre de distorsiones o deformaciones nacidas de la imposición o el engaño y que haya amplia libertad de acceso a dicho mercado.

De otra parte, uno de los precios más importantes en toda economía libre es el de la divisa extranjera. La congelación del tipo de cambio genera los más perniciosos efectos: alienta las importaciones y desanima las exportaciones. El sistema de cambio libre y fluctuante, es lo más aconsejado para obtener el nivel de equilibrio del precio de la divisa; el sistema funciona, siempre y cuando la paridad sea constantemente vigilada y mantenida en un nivel realista.

Concomitantemente, al impedir la entrada de un artículo foráneo, eventualmente de calidad y precio más conveniente que el similar nacional, se está indirectamente destinando más recursos productivos a la producción de una mercancía, recursos que bien pudieran destinarse a otros propósitos efectivamente positivos para el nivel de vida interno; esta es una verdad que muy ocasionalmente comprenden los gobernantes y empresarios de los países de menor desarrollo.

Adicionalmente, la capacidad de los seres humanos para competir en el mercado y tener acceso al mismo, dadas las desigualdades económico-sociales, debe fortalecerse por parte del Estado bajo un esfuerzo de políticas redistributivas dirigidas a la educación, la salud y la vivienda que son los tres pilares sobre los cuales se apoya la sociedad menos favorecida para participar en el mercado social. En el mismo sentido, se deben propiciar políticas de pleno empleo sustentadas en la acción de fomento estatal o privado, orientadas a sectores de muy bajo nivel cultural que les impide siquiera concebir iniciativas personales que les habilite para desenvolverse medianamente en la economía. Casi podría afirmarse, que sin una economía plena de mercado, sería muy difícil para el resto de sectores productivos contar con los recursos necesarios para esas tareas de solidaridad social. Desde luego ello no entorpece, como muchos así lo creen,

el funcionamiento de la ESM en los sectores de la producción para acudir en ayuda de los más necesitados¹¹.

Al mismo tiempo, el Estado debe preocuparse de que la entrada de los empresarios al mercado esté siempre abierta, por lo que se debe garantizar el libre ejercicio de la actividad económica. En razón de que la constitución de empresas, requiere en la mayoría de los casos de fuentes de crédito; es importante, también, que esta competencia se de entre los propios bancos. Sólo en un marco competitivo pueden los bancos y todo el sistema bancario y financiero privado verse obligados a esforzarse por conseguir no solo nuevos clientes, sin toda una estructura económica, administrativa y empresarial, que haga de este sistema realmente uno de los pilares del desarrollo de un país.

Así mismo, la reducción de los déficits presupuestarios estatales, contribuye al objetivo de elevar el aprovisionamiento de capital de riesgo a las empresas privadas; esta reestructuración económica, es importante como un proceso de saneamiento junto con la sustitución de un gran número de empresas productivas no rentables por unidades productivas que si generen utilidades.

Cuando el Estado se hace cargo de empresas que trabajan con pérdidas, su presupuesto se ve recargado y es peligroso para la estabilidad económica del país; lo que lleva, cuando así ocurre, a cubrir estas pérdidas, mediante la adopción de nuevos impuestos que reducen el crecimiento económico en otros sectores. De tal forma que, los puestos de trabajo que se crean y mantienen gracias a la intervención estatal, impiden sin lugar a dudas, la creación de nuevos puestos de trabajo.

¹¹ Ver, René Benalcázar R., Análisis del Desarrollo Económico del Ecuador, Ediciones Banco Central del Ecuador, 1989.

Derivado de la experiencia económica, se conoce que los costos en las empresas estatales crecen de forma mas acelerada que en las sociedades privadas, en razón de que existe una administración burocratizada, además de que la intervención estatal protege de la competencia a ciertas empresas en el mercado. Por tanto, el Estado no debería comprar o crear, empresas que puedan ser soportadas y manejadas por la actividad privada o que, por el contrario, en una economía de mercado estarían condenadas a la quiebra.

Por consiguiente, el papel del Estado dentro de la planificación de la política económica, consiste principalmente en la configuración de un ordenamiento económico y social, que ubique las condiciones necesarias para que se pueda alcanzar la Economía Social de Mercado; lo que no debe el Estado es fomentar el crecimiento económico y la reestructuración del sector industrial, mediante una orientación sesgada de la inversión. De ahí que, cuanto mas intensa sea la intervención del Estado en el mecanismo del mercado, tanto mas se verá obstaculizado el desarrollo.

Los fracasos de los planes cuantitativos de crecimiento no implican que fuera imposible fomentar el crecimiento económico con medidas estatales. La política de crecimiento no puede, sin embargo, considerar el proceso de desarrollo como el resultado de un simple aumento cuantitativo de los factores de producción. Mucho más importante es asegurar la combinación más eficiente de los factores de producción. Según todas las experiencias, solamente las empresas privadas que se encuentran sometidas a una competencia intensa, están en condiciones de combinar los factores de producción, trabajo y capital, de tal manera que se logre el mayor efecto de crecimiento. Entonces, la función del Estado consiste en:

- Mantener los mercados abiertos para todas las empresas, ya sean antiguas o nuevas, nacionales o internacionales. De esta manera,

todo empresario tiene la posibilidad de realizar sus ideas. Los empresarios innovadores están en condiciones de despertar nuevas necesidades. o satisfacer necesidades existentes de forma más barata y mejor. Con mercados abiertos de acceso libre, los empresarios imitadores logran que las innovaciones de los empresarios dinámicos, se reflejen en todo el conjunto económico y reducen la fuerte posición inicial en el mercado de la empresa pionera.

Para garantizar la libertad de acceso a los mercados, no es suficiente eliminar las exigencias de autorizaciones para inversiones y para la creación de nuevas empresas, sino que también es necesario eliminar el control de divisas, los obstáculos a las importaciones y las limitaciones en nuevas emisiones de capital.

- El Estado debe también preocuparse de que exista una competencia intensa en el campo crediticio. Con la eliminación de las limitaciones para la actuación de nuevos bancos, se aligera la concentración en el sector crediticio y se dá, también en este sector, la posibilidad a empresarios dinámicos de desarrollarse y de adoptar nuevos caminos. Cuanto mayor sea la diversidad en el campo crediticio y cuanto más fuerte sea la competencia entre los bancos, mayores serán las posibilidades de los empresarios dinámicos, de disponer de créditos para financiar sus proyectos de inversión.

Precisamente para los empresarios nuevos es importante tener diversas posibilidades de financiación, de manera que sin un banco rechaza una solicitud de crédito, pueda recurrir a otros bancos que buscan nuevos clientes, como consecuencia de la competencia existente.

Además, es importante para la financiación de innovaciones el que los bancos no lleven una política de negocios conservadora sino

de fomento de la innovación. Los bancos grandes, prefieren otorgar créditos con garantía real, ya que sus negocios deben desarrollarse, en gran parte según reglas determinadas, ya que en otro caso, la dirección estaría sobrecargada. Este tipo de créditos favorecen a empresas ya establecidas que, generalmente, tienen mayores seguridades que empresas nuevas.

Una nacionalización de los bancos fomentaría aún más la política conservadora de los bancos de reducir la competencia. Es función del Estado, a través de las medidas de liquidez y de supervisión estatal, reducir el riesgo de quiebra de los bancos. La función de la política monetaria del banco central es impedir una expansión crediticia inflacionista. ✓

Para asegurar la competencia en todos los sectores de la economía, es necesario prohibir carteles y prácticas monopolistas. Sin una política estatal sobre la competencia, las empresas establecidas, en todos los países, crean carteles para defenderse de los innovadores, sin contrarrestar la nueva competencia con innovaciones propias. También, aquellos innovadores que logran éxito, tratan muchas veces, a través de prácticas monopolísticas, de mantener a los imitadores fuera del mercado. ✓

Para mantener la competencia, se hace necesaria una política liberal de importaciones, así como la lucha contra la inflación. La inflación reduce la intensidad de la competencia, ya que con un crecimiento inflacionista de la demanda, ningún oferente necesita temer la pérdida de su cuota del mercado. En períodos inflacionistas, el oferente es el rey del mercado. La presión para bajar los costos e innovar, es menor con inflación que con un valor estable del dinero. ✓

La función de la política de estabilidad monetaria no es solo la de mantener la competencia, sino que también procura evitar inversiones erróneas, que son consecuencia de la inflación y de

tipos de cambio sobrevaluados o subvaluados. Con inflación, el precio pierde cada vez más su capacidad de dirigir la producción e inversión en forma adecuadas.

Las inversiones en viviendas sirven, en períodos inflacionistas, no tanto para satisfacer una necesidad social, sino más bien para asegurar el patrimonio mediante valores reales. Cuando la inflación se reduce, estas inversiones se demuestran erróneas, lo que se refleja en un gran cantidad de viviendas sin terminar o vacías. También, aseguran el patrimonio, mediante la fuga de capitales: Aquí se le sustrae al propio país su capital financiero.

Puesto que toda innovación está vinculada a un riesgo, debe existir la correspondiente oportunidad de beneficio. Por ello, tanto la sociedad como el Estado deben adoptar una actitud positiva, respecto a los beneficios que se logran como consecuencia de innovaciones y no una mera reducción de la competencia. La utilización de los beneficios para la inversión puede ser fomentada por el Estado, en base a dar niveles tributarios bajos a aquellas partes de las ganancias que se reinviertan aplicando una tasa impositiva menor.

La productividad del trabajo puede ser mejorada, incentivando la movilidad territorial de los trabajadores y su flexibilidad en el campo del trabajo, considerando que un fuerte crecimiento económico generalmente está vinculado a fuertes cambios estructurales. Varios sectores de la economía, oficios y profesiones antiguas desaparecen; en su lugar, aparecen otros.

El Estado puede fomentar la adaptación de los trabajadores, a las exigencias del desarrollo económico mediante ayudas para la reeducación profesional, ayudas para mudanzas de un lugar a otro y fomento de la construcción de viviendas en regiones donde haga falta la mano de obra. Como intervención de adaptación se puede

considerar también el fomento de empresas, en regiones con desempleo estructural o el traslado de industrias a estas regiones.

Aunque la educación es esencial para el desarrollo social, más importante para el desarrollo económico podría ser, la orientación de la educación a las necesidades de la economía. La educación superior, inhibe el crecimiento, cuando los graduados no encuentran un trabajo que corresponda a su nivel de conocimientos.

El exceso de oferta de académicos en los países en vías de desarrollo presiona a los Gobiernos, como principal empleador de los excedentes universitarios, para que aumente los puestos de trabajo, ampliando aún más la administración y la burocracia, lo que solamente lleva a un aumento de la planificación central de la economía, pero apenas a una mejora del crecimiento económico.

Así, la educación superior en la India, Pakistán y otros países, no corresponde a las necesidades del desarrollo económico. En los colegios predominan las ciencias filosóficas sobre las naturales; hay exceso de juristas y profesionales similares. Los estudiantes estudian para encontrar un puesto de trabajo en la administración pública. Debido a la fuerte demanda de trabajos de cuello blanco, los excedentes de los colegios están dispuestos a aceptar trabajos no muy bien remunerados. Para estas actividades, no tienen la suficiente educación; como empresarios no son apropiados. En la India, entre 1953 y 1971 el número de desempleados graduados y postgraduados se ha multiplicado por veinte.

El riesgo que está vinculado a cualquier actividad empresarial dentro de la intensa competencia, no debe incrementarse con el riesgo de un cambio en la política económica. Ya Eucken llamó la atención sobre la importancia de la constancia de la política económica para el funcionamiento de la ESM.

Los objetivos político-económicos no deben modificarse y en especial debe perseguirse de forma consecuente la estabilidad del valor del dinero, para que los empresarios puedan calcular con seguridad, los ahorradores mantengan su patrimonio sin recurrir a valores en bienes reales y los sindicatos y trabajadores orientan sus exigencias salariales en los aumentos de la productividad sin exigir una adaptación a la inflación. Después de una reforma fiscal, a veces necesaria, la legislación debería modificarse lo menos posible. La propiedad tiene que asegurarse, ya que cualquier temor a la socialización paraliza las actividades innovadoras y la inversión.

3.4. PROPIEDAD PRIVADA

El buen funcionamiento de una economía de mercado tiene su base, fundamental, en la libre disposición de los medios de producción y de los beneficios que de ellos se derivan, porque el sistema de incentivos se apoya en el lucro. Pero, el interés prioritario de la ESM se orienta a que la propiedad no conduzca al abuso en perjuicio de la colectividad. La propiedad privada no debe convertirse en un factor de dominio y/o explotación. Debe cumplir un objetivo social sin dejar de ser, en ningún momento, económicamente útil a los propósitos de la comunidad.

"Este principio no excluye, sin embargo, la posibilidad de que ciertas empresas se encuentren en manos del Estado. Pero las empresas estatales deben encuadrarse en mercados competitivos, y los subsidios por ellas recibidas no deben interferir con la formación de precios en el mercado, es decir, ellas deben ser conducidas como si fuesen empresas privadas"¹².

¹² Para mayor detalle, ver, Ecuador, Análisis de Coyuntura 1990 y Perspectivas 1991, ILDIS-CEPLAES, marzo de 1991.

El ser humano no solo se moviliza en el trabajo, obedeciendo al móvil de un beneficio personal, sino que racionalmente reconoce que es, además, justo. Mediante el trabajo se obtienen recursos para satisfacer necesidades; es decir, para subsistir en mejores condiciones. Muchas personas saben que esto es cierto, porque la propiedad de ciertas cosas les procura una sensación de seguridad. La propiedad corresponde, entonces, al reconocimiento de algo que es deseado, que moviliza al ser humano a esforzarse y que se reconoce, mayoritariamente, como justo. Lo que importa es que el derecho de propiedad exista, porque es evidente que las personas se movilizan en su esfuerzo económico, sólo si tienen la perspectiva de disfrutar de él; pero eso no implica obligar a nadie a ser propietario. El principio básico de la ESM está representado por la cooperación o intercambio libre y voluntario entre los individuos.

3.5. LIBERTAD CONTRACTUAL

La libre contratación es otra premisa básica para asegurar el establecimiento de la competencia perfecta, sin la cual, no es posible que tanto las familias como los empresarios puedan decidir su participación en las áreas de la producción o del consumo; esta última premisa respalda la libertad individual para escoger su medio de ocupación.

Sin embargo, la libertad de contratación tiene sus limitaciones, puesto que al amparo de ella, se lesionan los principios de mutua libertad e interés entre empleador y empleado. Por otra parte, la contratación se inclina por una de las partes que tenga mayor poder económico, influencia o presión de cualquier naturaleza; relación que no haría sino demostrar, la ausencia del principio de competencia perfecta.

3.6. PLENA RESPONSABILIDAD

La economía de mercado es un sistema que se basa en el lucro, garantiza su eficiencia cuando las inversiones que en ella se realizan logran beneficios, sin dejar de lado el riesgo que corren de obtener pérdidas. Esta posibilidad hace que las decisiones de inversión, sean lo suficientemente razonadas y estudiadas a fin de que no se constituyan en recursos improductivos y mal localizados, con los efectos nocivos que acarrea para la sociedad.

Las "equivocaciones" en la inversión tienen sus efectos en los inversionistas en forma particular o en aquellos directivos o administradores de las empresas, quienes son en cada caso, responsables de sus decisiones; responsabilidad que en ningún momento se diluye, pero que generalmente no se detecta de inmediato, cuando los administradores manejan capitales de accionistas que por su número son anónimos en la gestión empresarial.

En cierto modo puede afirmarse, que es perjudicial la separación entre propietarios y administradores, pero lo que sí realmente es dañino para la economía en su conjunto, es la intervención del Estado en el sector privado empresarial, no como accionista o como promotor de empresas específicamente, sino como "salvador" de empresas privadas en quiebra, con el argumento de que hay que evitar el problema social que se genera a través de la pérdida de fuentes de trabajo.

Sin embargo, ésta acción aparentemente positiva, se diluye frente al perjuicio que se hace a la economía en general al socializar las pérdidas y constituirse (el Estado) en la solución de última instancia, transformando al inversionista en menos cuidadoso y analítico de los riesgos que asume. El Estado por su parte, dedica sus esfuerzos hacia actividades que no son de su ingeren-

cia y que corresponden al ámbito privado. Adicionalmente, las empresas del Estado que funcionan en el sector privado, generalmente lo hacen en base a subsidios; si a ello se agrega la fijación de precios máximos, su intervención no es sino un elemento más, muy importante, en la distorsión del mercado libre; cambiando el escenario de los inversores privados y el movimiento espontáneo inherente al mercado.

3.7. CONSTANCIA DE LA POLITICA ECONOMICA

Se puede afirmar que no existe algo más dañino respecto de las decisiones de inversión del empresario privado, que el continuo cambio de las disposiciones legales y administrativas en el contexto de las actividades económicas. En general las inversiones empresariales se planifican a mediano y largo plazos; incluso las unidades productivas que se inician, soportan pérdidas a corto plazo hasta consolidar sus líneas de producción en el mercado, en tanto que las empresas que están en operación, requieren de reglas de juego claras y estables, para poder planificar el monto de sus inversiones, la naturaleza de las mismas y las estrategias a seguir en el mercado. En éste ámbito, las que más soportan la falta de continuidad en las políticas, son las empresas medianas y pequeñas. En efecto, por su condición económica determinada por el capital que manejan, su grado de influencia es moderado; es mínimo el acceso al conocimiento de las reglas de juego que se van a cambiar y, por lo tanto, las posibilidades de enfrentar pérdidas imprevistas es casi segura, al igual que su limitada capacidad de resistencia. En consecuencia, los cambios de políticas económicas, de "modelos" de crecimiento y la toma de medidas de "ajuste", perjudica a la mayoría de empresarios competitivos que se manejan en el mercado; favoreciendo la concentración industrial, comercial y de servicios en grupos minoritarios, pero de alto poder económico que están en posibilidades de manipular el orden competitivo, si el Estado no ejerce un rápido y profundo cambio.

En ese sentido, es de singular importancia la constancia de las políticas económicas en el ámbito de los impuestos, de las normas en el mercado, de las políticas crediticias, monetarias, fiscales, cambiarias y financieras; de las políticas arancelaria, de comercio exterior, de leyes de fomento y otras.

No es compatible con la ESM, la dirección sectorial de las inversiones en los planes cuantitativos del desarrollo económico. La idea básica de la dirección sectorial de las inversiones por el Estado, es que una instancia central conoce mejor que los empresarios las inversiones que son necesarias para satisfacer la demanda futura.

El problema fundamental de la planificación sectorial del desarrollo económico es, que ni la teoría económica ni la econometría son adecuadas para hacer pronósticos cuantitativos, ni sobre la demanda futura y su distribución sectorial, ni sobre las inversiones necesarias para la creación de las capacidades para la producción futura. Un análisis de 137 planes de desarrollo por término medio se alcanzaba solo el 68.5% del crecimiento del PIB real previsto en el Plan; en el 65% la discrepancia entre plan y realización, era la consecuencia de desviaciones de los coeficientes marginales de capital realizados, sobre los coeficientes planeados.

Un plan de desarrollo económico que es la base de una dirección estatal de las inversiones sectoriales, y que solo es indicativo para las empresas privadas, tampoco es compatible con la economía de mercado, ya que las proyecciones que casi siempre son erróneas llevan, cuando las empresas orientan sus planes de inversión, hacia los pronósticos falsos del plan nacional, a un error acumulado de las decisiones empresariales.

En verdad existe el peligro de decisiones erróneas sobre inversiones y con ello, crisis estructural por despilfarro del escaso capital.

Tampoco es compatible la política de sustitución de importaciones para desarrollar la industria nacional bajo protección frente a la competencia internacional pues, con esa estrategia hacia adentro, se puede lograr una elevación de la producción industrial sólo en la fase inicial. Con los altos costos y precios del mercado interno esta rápidamente saturado, especialmente en países pequeños, mientras que en países más grandes, la política de sustitución de importaciones encuentra los límites del mercado interno más tarde; no se puede encontrar nuevos mercados en el exterior debido a los altos costos de la producción; la industria de sustitución de importaciones tiene que importar bienes de capital lo que aumenta la demanda de divisas. La dirección estatal para la sustitución de importaciones conduce a inversiones equivocadas, como en la planificación sectorial; el fomento de la industria con créditos baratos, fomenta inversiones aceleradas e intensivas de capital; y el tipo de interés real es negativo. Debido a la intensidad de capital la industria absorbe poca mano de obra, mientras que el descuido de la agricultura, causa una movilización de los campesinos hacia las ciudades, agravando así los problemas sociales en las zonas urbanas. El resultado de las políticas de sustitución de importaciones es que países en vías de desarrollo, una economía con ritmos decrecientes y por debajo del crecimiento económico de países que orientan su desarrollo económico hacia afuera; pero, podrían acelerar su crecimiento económico después de un cambio de su política económica.

Ninguna economía puede desenvolverse adecuadamente, sino existe para ello una base de seguridad y estabilidad jurídicas en los derechos de las personas y en las reglas del juego económico. Si no existe una verdadera garantía de estabilidad económica y política, los inversionistas no traerán sus capitales, trabajo y

recursos; por eso es que se han ahuyentado cada vez más de los países subdesarrollados las enormes posibilidades de inversión externa. Lo que se denomina "riesgo político" constituye, probablemente, el principal factor que ahuyenta las inversiones tanto internas como externas; por lo tanto, la misión fundamental que compete al Estado dentro de la ESM, consiste en suprimir el indicado riesgo político; es decir, garantizar el cumplimiento de las leyes y el mantenimiento de las "reglas de juego" a fin de que los cambios eventuales que se den, no lesionen los derechos legítimamente adquiridos por las personas y las empresas, ni compromisos validamente suscritos por el Estado.

Sin embargo, en muchos países se intenta conseguir dicha estabilidad y lograr el crecimiento económico, a través de la planificación del Estado y no a través de la organización del mercado.

Quienes recomiendan la planificación estatal del crecimiento, opinan que un órgano centralizado de planificación económica, puede pronosticar mejor la evolución de la demanda en cada uno de los sectores de las propias empresas productoras, y que puede además, identificar las inversiones necesarias para adaptar permanentemente la capacidad de producción de los bienes a la demanda de los mismos. La experiencia acumulada, incluso en muchos países en desarrollo, demuestra que el crecimiento económico no debe fomentarse de esa manera, sino se quiere obtener resultados moderados y hasta negativos tanto económicos como sociales.

El fracaso de la planificación estatal del crecimiento se deriva, básicamente, de los siguientes factores:

a) Los pronósticos acerca de los sectores de la economía son erróneos.

b) No es posible valorar con certeza las inversiones necesarias para el crecimiento de la producción en general y de forma individual para los sectores productivos.

c) Fomentar la inversión a través del crédito no selectivo y subvenciones, lleva necesariamente a la inflación, toda vez que el aumento en el crédito en unos sectores no se compensa con la baja en los restantes sectores de la economía. Los planes de crecimiento de los Estados, generalmente se basan en una política monetaria y financiera expansionista, peor cuando tales planes no tienen posibilidad de realización. Lo que si hace crecer es la inflación la que a su vez frena el crecimiento económico, puesto que "orienta" inversiones equivocadas y produce pérdidas y despilfarro de capital.

d) La dirección estatal de la inversiones a la vez que discrimina a ciertos sectores de la actividad económica, conduce a acuerdos entre empresarios del sector y "desvía" las inversiones de los efectos y consecuencias propias del mercado; limitando la capacidad competitiva en los mercados, con lo cual desaparece todo tipo de esfuerzos para reducir los costos, introducir innovaciones e incorporar nuevos empresarios dinámicos, situación que no se fomenta en ninguno de los casos por una planificación en el crecimiento, sino más bien presenta serias limitaciones.

Hay quienes defienden la restructuración de la economía, mediante la planificación estatal del crecimiento en donde el Estado determina que sectores y en que medida deben desarrollarse; pero, tal política exige un conocimiento de la evolución futura de la economía del que no se dispone.

En la Economía Social de Mercado, por el contrario, se cree en la capacidad del mercado para dirigir en forma correcta no solo la producción, sino también las inversiones. No es correcto afirmar que una cierta tasa de crecimiento económico solo se puede alcanzar en la medida en que el Estado use determinados instrumentos. Al contrario, el crecimiento económico es, sobre todo,

una consecuencia de un orden económico de mercado sin intervenciones estatales en la inversión, en los precios y en el comercio exterior.

Cuanta más libertad haya en las decisiones empresariales, en la competencia y en el comercio exterior y cuanta más estabilidad monetaria asegure la economía de mercado, más alto será el crecimiento económico. La intervención del Estado debe centrarse en asegurar esa libertad, esa competencia y esa estabilidad. Pero no es posible predecir en este sistema económico, cuán alto será el porcentaje en la tasa de crecimiento. La cuantificación de un crecimiento es también peligrosa, ya que lleva a políticas monetarias y financieras inflacionistas, cuando los Gobiernos ven que, en el transcurso del tiempo, sus objetivos de crecimiento no están siendo alcanzados.

Si el Estado no interviene en el mercado, éste encuentra por sí solo la asignación óptima de los factores de producción. el mercado libre asegura las posibilidades de desarrollo de empresarios dinámicos y los obliga a través de la competencia a un uso económico y cuidadoso de los factores de producción, a incrementar la productividad y a introducir innovaciones. Müller-Armack escribía "La competencia debe ser comprendida, en primer lugar, como un sistema para realizar el avance económico y tecnológico con las menores barreras posibles".

Este efecto estimulante para la economía fue reconocido hace ya doscientos años por Adam Smith. A mediados de los años veinte de este siglo, Schumpeter estableció la teoría de que el crecimiento de los factores de producción, es una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento. Según su teoría, es primordial para el desarrollo de la economía, la aparición de empresarios dinámicos, que llevan a cabo innovaciones, que bajen los costos o introduzcan nuevos productos o que conquisten nuevos mercados en el país o en el exterior.

En vista de que las innovaciones traen consigo un gran riesgo, la aparición de empresarios dinámicos es más o menos esporádica. Por sus innovaciones logran una posición semimonopolista en el mercado; la cual, sin embargo, no radica en una restricción de la competencia, sino en un mayor rendimiento de estos empresarios. Los demás empresarios del ramo, se ven obligados a adoptar estas innovaciones o a llevar a cabo otras nuevas si no desean perder su cuota de mercado.

Schumpeter examinó empíricamente su teoría en su trabajo "Business Cycles" en base a datos estadísticos de Alemania, Gran Bretaña y los Estados Unidos y descubrió que las innovaciones no fueron entonces resultado del fomento estatal, sino que lo fueron del rendimiento y trabajo de los empresarios. Schumpeter demuestra que las innovaciones y una producción creciente hacían bajar los precios y que los beneficios de los empresarios dinámicos eran rápidamente absorbidos por la competencia de aquellos que imitaban sus ideas. Los empresarios pioneros sólo podían mantener su situación en el mercado, cuando logren superar nuevamente a sus imitadores. Según investigaciones de Mansfield, las innovaciones se extienden más rápidamente cuanto más alto sea el beneficio percibido por el innovador y menos concentración haya en ese sector de la economía.

Nuevos estudios al respecto hechos por Görgens y Neumann, han demostrado que los países con tasas de crecimiento más altas son aquellas que tienen los empresarios más dinámicos y la competencia más intensa.

4. LOS PRINCIPIOS REGULADORES

Los principios reguladores se orientan, además de a la búsqueda de un ambiente de competencia perfecta, a que el Estado cumpla el rol social que le asigna la Economía Social de Mercado, tales como:

4.1. CONTROL ESTATAL SOBRE MONOPOLIOS

La sola mención de monopolios es una abierta contradicción con el libre acceso a los mercados y la existencia del sistema de competencia perfecta en que se fundamenta, entre otros principios de igual importancia, la ESM.

En ese sentido, el sistema de planificación centralizada de la economía no es congruente con la ESM, puesto que en la práctica se llega a establecer un monopolio de Estado tanto o más perjudicial que los monopolios de carácter privado.

En realidad, es sumamente difícil establecer normas y políticas que permitan un adecuado y eficiente control de los monopolios, no solo por razones de operatividad y manejo administrativo, sino por que los monopolios responden a grupos de gran poder económico, que constituyen grupos de presión muy fuertes, llegando incluso, a manipular e infiltrarse en las esferas claves de los gobiernos de turno, a fin de mantener vigentes sus particulares intereses.

Por tales circunstancias, se considera que una buena solución, al amparo de una ley "anti-trust", es la creación de una oficina o una entidad especializada, encargada de obligar a los empresarios a realizar una participación responsable para perfeccionar el mercado y además controlar y eliminar las posiciones monopólicas.

No es compatible con la Economía Social de Mercado la protección de sectores expuestos a la competencia internacional. Es mejor otorgar créditos para la racionalización y adaptación a la competencia internacional; para asegurar dicha adaptación las subvenciones deben ser regresivas a partir de un nivel y limitadas en el tiempo. Cuando la inflación en países vecinos sea alta por lo que lleva a una subvaluación transitoria de la moneda de esos países, se puede aliviar las ramas de producción afectadas

por la competitividad artificial de esos países vecinos, con una protección aduanera transitoria, aunque eso fomente a su vez el contrabando.

4.2. POLITICA REDISTRIBUTIVA DE INGRESOS

Uno de los objetivos fundamentales de la ESM es lograr que se haga una distribución de riqueza lo más equitativamente posible entre todos los miembros de la sociedad. El medio más notable para alcanzarlo es, precisamente, a través de un crecimiento económico sostenido en el marco del sistema de competencia perfecta que haga posible aumentar el empleo y mejorar las remuneraciones. Sin embargo, aún cuando se cumplan éstas metas no significa que habrá terminado la pobreza extrema, pero tampoco se estará contribuyendo a una concentración excesiva de la riqueza.

Una de las herramientas más eficaces es el manejo de la política impositiva lo cual coadyuva en la redistribución del ingreso; este mecanismo se basa en la capacidad contributiva de la persona natural o jurídica, que haga posible la utilización del sistema de impuestos progresivos: "quién más tiene más paga".

El Estado, en su objetivo de constituirse en el medio eficaz para lograr la redistribución del ingreso más equitativo, transfiere lo recaudado a los sectores de ingresos más bajos ya sea en forma directa o a través de prestaciones sociales. En la República de Alemania, por ejemplo, la transferencia directa lo realiza al suplementar el ingreso personal, cuando se estima que es insuficiente para satisfacer las necesidades, de un mínimo bienestar de vida de los ciudadanos.

De todas maneras, en la ESM el significado más importante está en que el Estado, no debe intervenir en el mercado en el proceso de formación de los precios. Sólo esta condición previa hará que

funcione de forma ordenada el sistema de transferencias, que por lo demás, también tiene sus limitaciones; de un lado por las propias posibilidades de financiamiento y por otro, porque la ayuda no debe truncar o "influir" negativamente en las iniciativas individuales de los beneficiarios.

La Economía Social de Mercado, más que de las igualdades de forma o de apariencia, se preocupa de las igualdades de fondo o de sustancia. Toda inversión social conducente a dotar a la población de mayor igualdad de oportunidades, ofrece dividendos claros no solo para los beneficiarios directos, sino para quienes gozan en esa colectividad de las posiciones más favorecidas. Es muy diferente vivir en un país azotado por la miseria que en un país en que todos los ciudadanos han alcanzado un plano de dignidad y tienen cierta prosperidad material básica; en ese sentido, el beneficio que ello representa para los sectores de más altos ingresos, en términos de mejor convivencia y de tranquilidad social, es una prestación que justifique el establecimiento de tributos adecuados para promover esa igualdad de oportunidades.

Las funciones o medidas que más pueden contribuir al logro de tal finalidad son la vivienda, la educación, la salud y la atención sanitaria de la población; pero el hecho de que el Estado proporcione educación y atención médico-sanitaria gratuitas, no debería implicar la desaparición de las iniciativas particulares en ambos campos. La posibilidad de que existan al mismo tiempo la enseñanza privada y los servicios hospitalarios, privados es una fuente de competencia, perfeccionamiento e innovación para el propio sector público.

El problema es que en muchos países de menor desarrollo ha tenido lugar un proceso de burocratización de los servicios de educación y salud que ha redundado en que ellos se hayan transformado en una carga desproporcionada para el presupuesto del Estado, al tiempo que ha empeorado su rendimiento social. Pero ello ha sido

responsabilidad política de gobernantes que han preferido transformar a los organismos responsables de dichos servicios, en botín político con efectos electorales.

Con respecto al capital humano, aparte del vacío cultural de las capas más pobres de la población, se presenta, también, como una barrera para su crecimiento y progreso, la falta de capital necesario para llevar adelante ideas de producción. En éste contexto, debe ser función del Estado la de mantener instituciones de fomento destinadas a prestar auxilio crediticio a las personas de escasos recursos, que presenten proyectos empresariales factibles.

En la mayoría de países subdesarrollados, ha existido la tendencia a realizar labor de fomento estatal, en asociación con los sectores más pudientes de la colectividad; o a su vez se han convertido las instituciones de fomento en el enemigo principal de las empresas privadas. Sin embargo, los que no han tenido participación de las oportunidades de crédito de los organismos de fomento, han sido los que han requerido más de ellas, como son las clases más necesitadas; en cuanto puedan presentar proyectos operativos y carezcan de los recursos y de la asesoría técnica o jurídica indispensables.

Incluso, en muchos países los organismos de fomento son verdaderos monstruos burocráticos que registran costos enormes y elevados recursos invertidos en empresas, cuyo fin ha sido inflar el déficit presupuestario o la expansión del crédito.

Las tareas señaladas, son en términos generales los lineamientos de acción del Estado en orden a proveer a los ciudadanos, una base igualitaria para competir en la ESM; por lo mismo, en nuestros países la función igualadora del Estado, se hace tanto más urgente y necesaria que justifica especiales esfuerzos tributarios en esa dirección.

Se suele criticar a la ESM por la diferencia en el ingreso que tienen las personas y grupos sociales y los bienes materiales que tienen unos miembros frente a otros. Se olvida que, si las tareas fáciles, seguras y agradables estuvieran remuneradas en la misma forma que las tareas difíciles, riesgosas y desagradables, tendríamos una sobreoferta de recursos humanos para las primeras y una enorme escasez para las segundas. La forma de equilibrar la oferta de empleo es fijando a cada actividad la retribución adecuada para que a ella acudan los recursos humanos que sean necesarios, ni más ni menos. En suma, el diferente ingreso viene a igualar la actividad fácil, segura y agradable con la difícil, riesgosa y desagradable; pero, como en las estadísticas o datos informativos sobre los ingresos aparece una diferencia muy grande, se pierde este análisis de justicia científica y tecnológica; de ahí la crítica apresurada.

Si se tendiera a igualar este tipo de actividades, los recursos humanos más jóvenes, comenzarían a ser tentados por aquellas actividades que, requiriendo un mínimo de estudio, esfuerzo o preparación, dieran lugar a una remuneración máxima. En general de la suma de estos factores, altas remuneraciones y escasos rendimientos productivos, nace el peor flagelo económico de nuestra época: la inflación. Este fenómeno proviene, como es lógico, de aumentos excesivos de la masa monetaria; pero lo más importante es que la expansión monetaria se da sin una respuesta en la productividad; viene aparejada más bien de una disminución de la misma.

El orden social tiene la tarea fundamental de conseguir justicia social y seguridad social. La economía de mercado si es capaz de distribuir la renta nacional según los rendimientos y evitar que aparezcan excesos que se basen en el poder monopólico del mercado; sin embargo, la distribución de dicha renta nacional en función del rendimiento no es la más indicada cuando se quiere hacer justicia social en el contexto de una ESM estable. De ahí

que sin un orden social los problemas sociales de una economía de mercado son considerados como elementos perturbadores, por cuya razón las fuerzas políticas tratan de eliminarla.

Una redistribución generalizada a favor de las personas que perciben ingresos bajos, se puede lograr mediante la política fiscal y la concesión de subvenciones; puede ser también mediante la subvención de ciertos bienes de primera necesidad, que es compatible con una economía social de mercado si las mismas se limitan hacia personas de ingresos bajos. Pero, si es de forma global para todos los ciudadanos, incluso de elevadas rentas, conduce a un despilfarro y presiona fuertemente sobre el presupuesto del Estado.

4.3. REGLAMENTACION DEL TRABAJO

Las relaciones que se dan en el mercado laboral entre empleadores y empleados, en la mayoría de las veces se desenvuelven bajo condiciones parciales impuestas por quienes poseen mayor poderío económico o capacidad de manipulación; incluso, en determinados momentos y por circunstancias económicas especiales, los empleados aceptan reglas que están en contra de las normas de equidad establecidas para el efecto. Es en éste contexto, en donde el Estado hace prevalecer su intervención a efectos de establecer un marco legal favorable a ambas partes, con el fin de que puedan realizar sus tareas en el ámbito de las relaciones contractuales satisfactorias para ambas partes.

4.4. SALARIO MINIMO

En la mayoría de casos, una baja de la demanda de puestos de trabajo, como respuesta a situaciones económicas coyunturales como la inflación y/o la recesión, conducen irremediabilmente a una baja en el nivel de los salarios; lo que produce a la vez un aumento en la fuerza de trabajo de los empleados, que están

dispuestos a laborar más horas de trabajo o a incorporar a nuevos miembros de la familia en el mercado laboral; fenómeno que nuevamente empuja a la caída de los salarios.

Intervenciones del Estado en los salarios son compatibles con una ESM, sólo cuando existen posiciones dominantes de unos pocos patronos en un mercado de trabajo; en esa situación los empresarios que no están expuestos a la competencia de otros empresarios, podrían fijar salarios por debajo de salarios libres. Un salario mínimo que no corresponde a la escasez de los factores de producción y a la producción laboral y por eso está por encima del salario libre en un mercado de trabajo competitivo, tiene las mismas consecuencias como el precio mínimo para productos agrarios: en el mercado de trabajo se presenta exceso de trabajadores que se llaman desempleados. Se puede conseguir el objetivo social de salarios mínimos, mucho mejor y sin el aumento del desempleo, cuando el Estado completa la diferencia entre el salario libre demasiado bajo y el mínimo vital, con transferencias a los trabajadores más pobres, o facilitándoles alimentos básicos más baratos.

No se puede ni debe conseguirse objetivos sociales con la fijación de precios y salarios; es la tarea de la política social y redistributiva y del fomento de la formación profesional, elevar el nivel de vida de sus trabajadores.

En éste escenario, son los empleadores los que manipulan los niveles salariales en el mercado, ingerencia que se presenta con mayor profundidad, cuando no se han dado las condiciones de competencia perfecta. Frente a éste proceso, de evidente decisión y manejo de los grupos de poder económico, es necesaria la intervención del Estado como regulador de las relaciones entre ambas partes, recurriendo a la fijación de un salario mínimo general o sectorial en algunos casos.

Sin embargo, cuando se intenta elevar los salarios de los trabajadores a través de salarios mínimos, se crea desempleo, ya que los costos de empleo de los trabajadores afectados, se encuentran por encima de su aporte real al proceso productivo. El incremento de los ingresos de un sector de trabajadores por el salario mínimo, corre a cargo de todos aquellos otros trabajadores que no encuentran ocupación, como consecuencia de los altos niveles salariales mínimos.

Adicionalmente, cuando los sueldos y salarios son excesivamente elevados, sobre todo para los trabajadores especializados, las empresas sustituyen trabajo por capital; este proceso determina una reducción de la demanda de mano de obra y se incrementa el desempleo.

CAPITULO III

CARACTERISTICAS ECONOMICAS

DEL ECUADOR EN RELACION A

LOS PRINCIPIOS DE LA

ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

CAPITULO III

CARACTERISTICAS ECONOMICAS DEL ECUADOR EN RELACION A LOS
PRINCIPIOS DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO1. EN RELACION A LOS PRINCIPIOS CONSTITUYENTES

1.1. LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA

El Ecuador en las dos últimas décadas aceleró el proceso de industrialización, mediante el uso de múltiples mecanismos que hicieron de éste sector el más favorecido y el que en la práctica recibió el subsidio de las otras actividades económicas, especialmente el agrícola, para finalmente generar tasas de rentabilidad sumamente elevadas; este proceso propició la concentración de inversiones, de generación de riqueza nacional y desde luego la consolidación de un sector empresarial que se dedicó a las principales actividades de producción a las cuales podían acceder únicamente contados hombres y grupos de negocios por su relación directa con el volumen y propiedad del capital.

Esta característica especial del empresario nacional, determinó a su vez, el apareamiento de empresas o grupos exclusivos en la elaboración de bienes y, posteriormente, en la entrega de servicios en diversos campos de la producción.

1.1.1. La Sustitución de Importaciones

Dicho comportamiento se sustentó en un modelo de desarrollo orientado a la sustitución de importaciones y a la integración al mercado subregional andino, conforme lo señalaban los objetivos del Plan Integral de Transformación y Desarrollo; pero esta cobertura limitada no hacía sino integrar al país eventualmente a la división intraregional del trabajo, y no como

hubiera sido lo más práctico a la división internacional del trabajo.

Los principales instrumentos que se utilizó para tales fines fueron las Leyes de Fomento Industrial, Ley de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía, en la Ley de Promoción Industrial Regional, en la Lista de Inversiones Dirigidas, en la Ley de Parques Industriales, Ley de Abono Tributario, y en general en varias políticas de carácter monetario, fiscal, crediticio, administrativo y de protección arancelaria, entre otros.

En términos generales las Leyes señaladas constituyeron incentivos fiscales directos en razón de que cubrían exoneraciones tributarias como: la exoneración total del pago de aranceles para la importación de maquinaria, equipos y repuestos; liberación parcial para las materias primas importadas que no se produzcan en el país; excensiones tributarias para la constitución y reformas de las compañías y para la emisión, canje, etc. de los títulos y acciones de los capitales en giro; exoneración de tributos para las nuevas inversiones o reinversiones en activos fijos, y otros adicionales que incluye el goce de beneficios, cuando tales compañías se establecían en zonas distintas a Quito y Guayaquil; asimismo, el Abono Tributario que se entregaba a los exportadores, permitiéndoles deducir de sus impuestos el valor entregado o negociarlos en las Bolsas de Valores, dependía del valor agregado incorporado a tales exportaciones.

Fueron de tal naturaleza y magnitud las múltiples excensiones y reducciones tributarias que, según un informe del Banco Mundial en 1979, hicieron del Ecuador uno de los países más abiertos a la entrega de ayuda estatal destinada al sector industrial.

La política arancelaria con elevadas tarifas nominales de importación de bienes de consumo y bajas tarifas para los bienes intermedios y materias primas, no hizo sino garantizar a los

industriales el pleno aprovechamiento del mercado interno; y, por si ello fuera poco las Leyes de Fomento Industrial establecían que "A solicitud de la parte interesada,...podrá solicitar al Comité Arancelario que prohíba o limite la importación de artículos similares a los elaborados por la industria nacional, cuando ésta presente condiciones satisfactorias de abastecimiento, calidad y precio". En todos los años de vigencia de las Leyes, siempre se "cumplieron" estas condiciones; algunos empresarios realmente si lo hicieron.

De este modo, la legislación ecuatoriana conformó un adecuado esquema de protección que se constituyó en el embrión de los futuros monopolios empresariales y grupos de poder económico que respaldaron el mantenimiento de ésta y otras políticas de apoyo.

La política monetaria y cambiaria aplicada en el Ecuador, "puso fuera de juego a las reglas del mercado", por la carencia de señales correctas en el sistema ya distorsionado ante la existencia de imperfecciones como subsidios a las industrias y la evidente presencia de un esquema productivo con base en monopolios (que no hacían posible la incorporación real de otros agentes económicos "desvinculados" con el gobierno y el propio sistema bancario y financiero) que ha llevado, entre otros factores, a que una gran parte de la capacidad instalada se encuentre "ociosa" y sin perspectivas de llegar a aprovecharse en forma racional; salvo que ha mediano plazo se puedan aprovechar las ventajas de la zona de libre comercio del Pacto Andino proyectada para 1992.

Los elementos mencionados, junto a otros de indudable valor, han influido de forma directa para que en el sector industrial se consoliden estructuras oligopólicas ineficientes que además tienen un poder de influencia para evitar la instalación de nuevas empresas que intenten ingresar al mercado o impedir la ampliación de beneficios, en su momento, para las ya instaladas

en otros sectores y que estén interesadas en ingresar en sus mercados; el resultado final ha sido la conformación estructural de una práctica oligopólica en consonancia con la cual las empresas aplican políticas de precios, que les permiten maximizar su rentabilidad a corto plazo; mientras que los beneficios a ellas concedidas por el Estado, casi nunca se han trasladado a los consumidores. Incluso, el poder va más allá; la influencia y poder de decisión en las Cámaras de Industriales está distribuido en forma desigual predominando los criterios impuestos por las empresas de mayor tamaño.

En síntesis, la situación actual de la economía ecuatoriana condicionada por la presencia de un estado de subdesarrollo generalizado y de crisis periódicas con las que se agudiza dicha situación, se ve afectada por la concentración de la propiedad de la riqueza en manos de poderosos grupos de propietarios; la monopolización y progresiva acumulación de la renta nacional; y la presencia de grupos hegemónicos en el poder del Estado que lo han organizado y dirigido en función de sus intereses. Las políticas monetario-crediticias, fiscales-arancelarias, de precios y salarios que se han dado en los últimos veinte años, así lo confirman ¹³; consolidándose en el país grupos monopolísticos muy influyentes.

¹³Para mayor información ver "El Triunfo del Capital". El Reordenamiento de la Economía Mundial. ILDIS. 1990.

1.1.2. El Mercado y la Competencia

Según lo establece el "Acta de Caracas", firmada por los presidentes andinos, el Ecuador acelerará el programa de liberación para los productos de la desgravación automática, haciendo efectiva una rebaja del 50% el 31 de diciembre de 1991 y el otro 50% el 30 de junio de 1992, sobre el arancel nacional vigente que al momento fluctúa entre el 5 y el 35 por ciento. Además, Ecuador eliminará a igual que los otros países el régimen de comercio administrado y a más tardar el 30 de junio de 1991 la nómina de reserva; para 1995 estaría conformado el Mercado Común Andino.

La apertura de mercados va a reasignar recursos y la especialización del aparato productivo en líneas en donde existen ventajas comparativas iniciales; sin embargo, la situación será difícil para aquellas industrias hasta ahora protegidas artificialmente como son ciertas áreas de la producción textil, prendas de vestir, del cuero, productos químicos, del caucho y plásticos en donde el componente importado de materias primas, bienes intermedios y de capital es muy importante. La producción agropecuaria independizaría el proceso inflacionario de la política monetaria interna y los precios de los alimentos se formarían más bien en función de la demanda regional, según Análisis de Coyuntura, publicación no oficial del CONADE.

La pregunta es. Está preparado el sector productivo nacional, en especial el industrial, para enfrentar el desafío de la integración y de la competencia que en resumidas cuentas significa este proceso?. Las respuestas son controvertidas, pero la decisión ya esta tomada. De un lado, se señala que la industria ecuatoriana es competitiva y que con pequeños ajustes (sobre la productividad, relaciones laborales, modernización, reconversión industrial, capacitación y reformas administrativas gubernamentales, entre otros) es capaz de acceder a los mercados de la

subregión, elevando su productividad y sus estándares de calidad sin ningún problema; y, de otro, se indica que la industria tiene apenas 33 actividades que podrían gozar de ventaja comparativa y que en este momento la Zona de Libre Comercio es perjudicial y puede acarrear trastornos al país que no se justifican. Junto a la agricultura y los servicios deben experimentar un cambio radical en su estructura y comportamiento.

De cualquier manera, es imperativo para el país la formulación de una nueva política de industrialización con reglas estables y claras de juego a través de un marco legal que permita manejar nuevas fórmulas para la reestructuración industrial; crear nuevas condiciones para iniciar otro tipo de industrias y reformas del marco institucional del gobierno que fomente las exportaciones y mejore la producción.

En resumen, la falta de competencia en el mercado interno del país ha creado una serie de factores negativos en contra de los propios sectores productivos nacionales y en general en perjuicio del consumidor ecuatoriano; pero el advenimiento de una gran competencia externa afectará decisivamente a los mismos empresarios privados que manejan el mercado local en base, no todos, de grupos de poder con objetivos económicos de naturaleza concentradora.

1.1.3. El Mercado y los Precios

El proceso inflacionario registrado durante 1990 alcanzó una tasa promedio anual de 48.5% por lo que se puede afirmar que el crecimiento de los precios experimentó una desaceleración frente a 1989 en el que el nivel de la inflación llegó a 75.6% y a 58.2% en el año de 1988. Sin embargo, dicha tasa de inflación estuvo bastante lejos del objetivo inicial del gobierno de alcanzar un nivel de alrededor del 30 por ciento.

El nivel registrado en 1990 es menor en 27.1% al año pasado lo que refleja un resultado positivo de las políticas orientadas a enfrentar el rápido crecimiento de los precios; de todas maneras el se mantenga un nivel de inflación muy parecido a partir de mayo de 1990 hasta diciembre del mismo año, excepto en julio que alcanzó a 50.3%, podría interpretarse como un signo de que las políticas de estabilización o más bien de control y manejo de la inflación han llegado a su límite; al menos de aquellos que normalmente se han venido manejando en cuanto al control de la demanda agregada, de la base monetaria y los ajustes fiscales que en último término han derivado en el deterioro del salario real, el aumento del desempleo y el agravamiento del subempleo.

En ese sentido, la inflación es todavía un problema de difícil solución para las actuales autoridades de gobierno en virtud de que a pesar de las políticas restrictivas implementadas por el gobierno en lo que respecta al gasto público, el crédito, la política monetaria y de los salarios, la inflación permaneció en niveles que se consideran elevados, lo que quiere decir que las causas de la misma tienen su origen en mayor medida en presiones de costos a partir de las políticas cambiarias y crediticias, así como en la elevación de los precios de los combustibles, el precio de la energía y la elevación de los costos de los servicios públicos en general.

Los precios de los artículos que tuvieron una variación más acentuada corresponden al rubro "alimentos y bebidas" (51.2%) que si bien es elevado es mas bajo que en 1989 (59.7%), reflejando la insuficiencia de alimentos en el mercado; probablemente la producción agroalimentaria podría haberse visto desincentivada por la falta de líneas de crédito destinadas a la producción de alimentos de consumo permanente y básico, aparte de los problemas de carácter estructural que soporta el sector agrícola y agroindustrial. El rubro "Indumentaria" aumentó de forma considerable en 1990 al pasar de 45.6% a 50.4% en 1989; sin embargo, es el

rubro de "alimentos y bebidas" el que más interesa por su mayor ponderación (39.6%) en la canasta familiar y el que más influye en el crecimiento de los precios; su contribución a la inflación de 42% se explica por la evolución de este rubro. Misceláneos contribuye con el 24.8%, vivienda con el 21.9% e indumentaria con el 11.3% mucho más bajo que el de alimentos a pesar de que la tasa de inflación es casi similar en ambos casos. Es importante la evolución de los precios de todos los bienes, excepto los alimentos, combustibles y energía que registraron una tasa de 47.9% en 1990; indicador que marca las tendencias básicas del crecimiento de los precios y que es menor en apenas 0.6% a la tasa de inflación total, lo que quiere decir que el problema de la inflación es generalizado en todos los bienes y servicios y no depende únicamente de eventuales presiones relacionadas con la oferta agrícola y los reajustes de los precios de los bienes energéticos y servicios públicos. Ver Cuadros No. 1 y 2.

De otra parte, las tasas de interés, principalmente las de largo plazo, experimentaron durante 1990 una tendencia alcista, elevando todos los costos de producción y financieros en que incurren especialmente las empresas. Asimismo, el mecanismo de minidevaluaciones y los reajustes cambiarios encarecieron las importaciones de insumos y bienes de capital necesarios al proceso productivo.

Es evidente que las empresas trasladaron a los precios de venta el incremento en el precio de las divisas en razón de que la evolución del tipo de cambio en el mercado de intervención es predecible y, aparte de ser un elemento del costo, los agentes económicos ya anticiparon su evolución en función del porcentaje en el que se devaluó el sucre.

En cuanto a los precios "administrados" experimentaron fuertes incrementos en 1990 con evidentes repercusiones sobre los niveles del índice de precios al consumidor; la política de precios

tiende hacia la liberación de los controles y a poner en funcionamiento las leyes del mercado. Pocos son los productos que constan en la lista de precios máximos al consumidor que son controlados por el Estado. La mayoría son productos industriales como el azúcar, la melaza, leche pasteurizada, harina de trigo y las medicinas de uso humano. Entre los productos agrícolas el arroz pilado está sujeto a fijación de precios. Aceites, cigarrillos, cerveza y bebidas gaseosas, llantas y cemento completan la lista de productos cuyo precio esta "administrado"; es decir, que "flota" casi libremente; su fijación se da por acuerdo entre industriales y gobierno; los empresarios se comprometen a incrementar sus precios por debajo de la inflación. En el Cuadro No.3 se indican las variaciones en el precio de algunos productos agrícolas y manufacturados, así como las tarifas de algunos servicios públicos básicos.

Por otra parte, ciertos precios y costos escapan completamente al control gubernamental, como por ejemplo el precio de los insumos y bienes de capital importados, los ingresos del sector informal, el comportamiento especulativo y la determinación de las tasas de ganancia, etc., que no se puede pretender estabilizarlos comprimiendo la demanda.

En los primeros meses de 1991 se recogerían los efectos del incremento salarial y de la nueva elevación de las tarifas eléctricas, además del eventual traslado del incremento de los impuestos prediales establecidos por algunas municipalidades y el alza, también, de los impuestos a la matrícula de los vehículos automotores. Ver Cuadro No. 4, sobre varias de las medidas tomadas en enero de 1991.

No hace ningún bien a la economía del país, tanto el represamiento de los precios que afecta a los productores y no constituye ningún incentivo para ese sector, así como la presencia de monopolios y/o oligopolios que manejan el mercado exclusivamente

de acuerdo a sus propios intereses. Por eso es que el Estado tiene que jugar una función fundamental en este tema, que no afecte ni a productores ni a consumidores.

1.2. SINTESIS HISTORICA SOBRE LA ESTABILIDAD MONETARIA

1.2.1. Política Monetaria

La moneda, como medio de cambio y de pago para todas las transacciones económicas, debe ser de fácil manejo y aceptación general. Para mantener la aceptación la moneda debe conservar su valor. En consecuencia la estabilidad monetaria debe ser cosubstancial al concepto de moneda y, para quienes tienen el poder de emitirla, la estabilidad constituye el objetivo básico de la política monetaria. Una moneda que se desvaloriza pierde la aceptación del público, como sucede en los países con alto nivel de inflación, igual que lo que está pasando en Ecuador, que a pesar de la obligación legal de aceptar el sucre como moneda nacional, las personas prefieren mantener sus ahorros en monedas más estables como el dólar, el marco alemán o la libra esterlina.

Conforme a los artículos 1 y 2 de la Ley de Regimen Monetario, compete al Banco Central del Ecuador, bajo la dirección de la Junta Monetaria, con completa autonomía de gobierno y administración, la ejecución de la política monetaria nacional, a fin de crear y mantener las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional.

Sin embargo, en condiciones como la de nuestro país, donde la tasa de interés y la eficiencia marginal del capital están alteradas por créditos "subsidiados", la evolución del crédito no puede ser más que un fiel reflejo de las ventajas concedidas a

los sectores que más recursos han absorbido: el industrial y el exportador.

Se podría decir que la política monetaria y cambiaria aplicadas en el Ecuador, han puesto fuera de juego a las reglas del mercado. El comportamiento del mercado financiero ha dejado de ser el elemento transmisor de las señales de costo del capital financiero, las cuales conjuntamente con las señales obtenidas a través del proceso de variaciones en mercados reales, permiten a las empresas adaptarse a cambios en precios relativos. La carencia de señales correctas en el sistema, ya distorsionadas por la existencia de imperfecciones tales como monopolios, subsidios, precios distorsionados, manejo político y no económico del mercado e industrias en crisis, entre otros ya antes mencionados, puede haber aislado a las empresas de una serie de "shocks" que ya con anterioridad exigían el retirar recursos de un cierto tipo de producción para oportunamente reorientarlos a otros sectores "motivados". Esto puede haber llevado a la situación actualmente existente en el Ecuador, donde una gran parte de la capacidad instalada de producción industrial se encuentra "ociosa" y sin perspectivas de llegar a provecharse en forma racional.

La Política monetaria aplicada en 1990, mantuvo continuidad respecto desde agosto de 1988; se mantiene en el contexto de los programas de estabilización "recomendados" por el FMI; sin perder de vista el control de la inflación, el orden cambiario y el propósito de lograr un adecuado nivel de tasas de interés; sin embargo, la vinculación entre las diversas políticas económicas y el crecimiento de la economía del país ha sido objeto de intensos debates a todo nivel. En ese sentido, se ha dicho que la política en 1990 fue extremadamente restrictiva, toda vez que se limitó el crecimiento del nivel de precios, mediante la limitación sensible de recursos financieros hacia sectores productivos claves. Por ejemplo, el saldo del crédito del Banco Central del Ecuador, disminuyó en 4.8% entre diciembre de 1989 y de 1990, lo

que habría afectado, entre otros factores, las posibilidades de expansión de la economía.

A propósito de lo señalado, cabe una reflexión: la política monetaria desempeña un papel fundamental en el crecimiento de la economía. Un manejo demasiado flexible genera efectos contraproducentes en el sentido de que cuando son aplicadas en situaciones de crisis, sin que se hayan previsto mecanismos de control y para ser aplicadas en el corto plazo, agravan la inflación y tienen serio impacto en las políticas de estabilización del sector externo y fiscal; además, tampoco se traducen en aumentos sostenidos de la producción y el empleo.

Por su parte, las políticas restrictivas, siempre en el mismo contexto de crisis y período de aplicación, tienden a profundizarla. El control del crédito, de la política fiscal, de los salarios, etc., cuando roza los límites de lo extremo, afecta la expansión de la economía la condicionar la salida de la producción y la restringir, al mismo tiempo, la capacidad de compra de los asalariados.

La política monetaria, de crédito y financiera se puso en práctica en concordancia a los objetivos planteados en la Carta de Intención suscrita por el gobierno en febrero de 1990. Se insistió a lo largo de este año en la utilización de instrumentos de política tradicionales como el encaje bancario, operaciones de mercado abierto y modificaciones de las tasas de interés. En 1990 el encaje bancario se modificó en tres veces hasta alcanzar el 32% para los depósitos a la vista que se realizan en la banca privada. El Banco Central continuó la captación de recursos a través de la colocación de bonos de estabilización monetaria, mientras las tasas de interés registraban una tendencia al alza que en lago cambió hacia finales de año.

La Reserva Monetaria Internacional (RMI) evidenció un auspicioso comportamiento que obedeció al repunte de los precios del petróleo en el mercado internacional lo que permitió llegar a los 603 millones de dólares de Reservas, mayor en 400 millones al saldo de diciembre de 1989. De todas maneras, dicho comportamiento no fue una consecuencia directa de la política económica, sino de factores coyunturales favorables que podrían revertirse en el corto plazo, como en efecto así aconteció.

La relativa estabilidad del mercado libre podría obedecer a la disminución de las presiones sobre este mercado. Al parecer, el público se desprendió de la divisa debido a su escasa "rentabilidad" como activo de refugio: la relación entre "venta" a diciembre de 1989 y "compra" a diciembre de 1990 que es la que avalúa un ahorrista, registra un incremento de 34.5%. En ese sentido, una retribución mayor podría encontrarse en el mercado financiero doméstico. Ver Cuadro No.5

En dicho cuadro los saldos negativos indicarían filtraciones del sistema: el público habría comprado más de lo que ofertó. Si se supone estabilidad en los rubros tradicionales que sirve este mercado, entre otros el turismo, y que las transacciones interbancarias permanecen en el sistema, tales filtraciones implicarían un mayor ahorro, o atesoramiento, en dólares. Los saldos positivos indican que el público se desprende de divisas; es decir, se daría un "fuga de dólares", al menos en el primer semestre de 1990; además, se ha señalado en varios círculos de opinión pública la existencia de factores ilegales que también habrían contribuido a la estabilidad.

Un factor para disuadir el atesoramiento en divisas es la baja "rentabilidad de la devaluación esperada". El índice del tipo de cambio "real" (corregido de inflación) con base diciembre de 1989, luego de ligeros incrementos a mediados de año, muestra una pérdida de 8%, ligeramente más acentuada en el dólar libre. Esa

evolución negativa hace más atractivas las inversiones en sucres, a pesar de la tendencia a la baja de la tasa de interés en el mercado nacional.¹⁴

Para corregir el "atraso cambiario", entre otras medidas, las autoridades económicas del país en enero de 1991 acordaron una devaluación del sucre del 6% con el objetivo de "estimular las exportaciones y compensar la baja de los costos de las importaciones por la rebaja arancelaria y la eliminación del recargo de estabilización monetaria"; manteniéndose los ajustes cambiarios semanales de 3.5 sucres por dólar.

1.2.2. Política Crediticia

En cuanto al crédito, el saldo del crédito global concedido por el Banco Central disminuyó en 4.8% entre 1989 y 1990; la baja afectó sobretudo a la banca privada (-20.7%), a las instituciones financieras públicas (-13%), al gobierno central (-4.2%). Se registró un aumento sustantivo en el caso del Banco de Fomento (20%), manteniéndose el crédito a particulares. Asimismo, disminuyó el Crédito de Estabilización (73.1%), los títulos de crédito (18.7%) en especial del del gobierno y de las instituciones oficiales.

En la práctica, la situación expuesta afecta la posibilidades de reactivación de la economía en general y de los sectores productivos en particular, en especial del sector agropecuario, lo que tiene efectos contraproducentes desde el punto de vista de los precios, del empleo y de los ingresos, entre otros. En 1991 no existe un aflojamiento de la restricción crediticia y mas bien se ha incrementado con la subida al 34% del ancaje bancario y con el aumento de cuatro puntos de las tasas de interés de los fondos

¹⁴ Datos tomados de "Ecuador, Análisis de Coyuntura 1990 y Perspectivas 1991 ILDIS-CEPLAES marzo 1991.

financieros otorgados por el Banco Central; aspectos que se analizarán mas adelante.

La política de tasa de interés parece seguir privilegiando el corto plazo; esto explicaría el aumento registrado en las captaciones de certificados financieros y de pólizas de acumulación que son colocaciones de plazos menores, de propósitos generalmente especulativos y cuyo impacto sobre la reactivación de la economía resulta insignificante. Por lo expuesto, es posible afirmar que la crisis por la que atravieza la economía ecuatoriana habría consolidado una forma de comportamiento financiero, fundamentalmente orientada a la rentabilidad de corto plazo. Ver Cuadro No. 6

La banca privada habría canalizado los recursos obtenidos hacia actividades del sector terciario y ciertos segmentos "modernos" de la producción que tienen capacidad de recuperación, vía precios, de las inversiones, lo que de alguna manera también explicaría la persistencia del fenómeno inflacionario.

Mas aún, es importante resaltar algunas reflexiones sobre el encaje bancario. La banca privada no ha incurrido como en otros períodos en deficiencias recurrentes de encaje; de alguna manera este sería un rasgo positivo de la gestión monetario-crediticia gubernamental, aunque podría obedecer, también, (en contra de la opinión del sector bancario) a que su posición de liquidez fue normal. Sin embargo, en la práctica la posición favorable podría ser sinónimo de un estancamiento de la economía que apenas creció en 1.5% en 1990, principalmente influenciado por actividades que tienen su propia "inercia"; por lo que habría de no olvidarse el destino "práctico" del crédito bancario.

Hay que anotar que en general las tasas de interés activas se ubicaron en niveles altos, aunque en 1991 presentan una tendencia a la baja; de ahí que en un entorno de recursos crediticios caros

es preciso asignarlos en función de estrictas prioridades, aunque tal decisión podría convertirse en un limitante de la inversión productiva.¹⁵

Por controlar el alza del dólar y el de inflación, la restricción monetaria vía encaje bancario encarece el dinero, situación que es trasladada directa e indirectamente al consumidor a través de la producción agrícola, industrial y desde luego del sector comercial.

Tal vez las condiciones económicas del país y la urgencia de reajustar los desequilibrios, obligan a las autoridades oficiales a adoptar medidas de índole monetario que se trad^ucen en retiro de dinero, antes que de apoyo a la producción y de aplicar mecanismos de reactivación.

Mientras tanto para el sector privado las medidas respecto del aumento del encaje bancario y la decisión de elevar en cuatro puntos las tasas de interés para operaciones porcentuales del Banco Central, forman parte de la política de estabilización que el gobierno nacional ha venido manteniendo, tendiente a unificar y racionalizar el mercado financiero, eliminando las distorsiones existentes en el sistema de tasas de interés a través de los créditos subsidiados por el Instituto Emisor; precisamente una de las causas del déficit cuasi fiscal de este último es mantener operaciones a costos financieros ínfimos de cero a 12% en tanto debe pagar 42 o 44 por ciento de interés en Bonos.

El incremento de dos puntos al ancaje bancario retirará del sistema financiero más de 25 mil millones de sucres, de los cuales le corresponde a la banca alrededor de 21 mil millones, en

¹⁵ Ibid.

permitió superar el ritmo de crecimiento de los gastos, sino generar un excedente para, en principio, reactivar el aparato productivo del país.

Para 1991 el presupuesto alcanzó a un billón setecientos seis mil doscientos veinte y seis millones de sucres, con un incremento del 46% con respecto a 1990 año en el cual el Presupuesto creció en 86% con relación a 1988. Es decir, un crecimiento en 1990 menor en 2.5 puntos a la tasa de inflación del año pasado.

Sin embargo, en mayo último se dió un recorte del 15% de dicho Presupuesto en respuesta a la crisis económica del país, y, conforme lo aseveró el Ministro del ramo, como una respuesta al manejo responsable del gasto público que en la práctica no representa ni el 5% al que está facultado el Ejecutivo para modificar el Presupuesto fiscal.

1.3. LA IMPOSIBILIDAD DE LIBRE ACCION EN LOS MERCADOS

El proceso de industrialización, iniciado en la mitad de los años sesenta, adquiere una dinámica acelerada a partir de 1972 que se encuadra, a diferencia de otros países latinoamericanos, en el marco de un modelo combinado de sustitución de importaciones y de producción para la exportación. El modelo de industrialización se apoyó, básicamente, en dos tipos de factores: uno de carácter exógeno y otro de carácter endógeno. Externamente: el ingreso de divisas, los incentivos derivados del Grupo Andino y la propia coyuntura internacional son los motores que posibilitan la administración de recursos externos a bajo costo. Internamente, la acción del Estado en la formulación de mecanismos de estímulo para la industrialización como la política crediticia, subsidios, protección tarifaria, promoción de exportaciones, fortalecimiento de los ingresos de las capas medias y su propia estabilidad financiera, son entre otros, los aspectos que dominan la política económica doméstica.

El sistema de incentivos industriales ha generado:

- Una mayor segmentación del mercado de capitales a través de una política de represión financiera interna, sesgando el ^oéxceso a créditos institucionales y subsidios, hacia los grandes productores e incentivando la capitalización de las empresas;
- Un mayor segmentación del mercado laboral. La política salarial ha sido generosa solo en determinados años y en general por razones de interés político;
- La industria manufacturera en muchas ramas esta dominada por estructuras monopólicas u oligopólicas y empresas de gran escala; es decir, ya existe una desigualdad en las posibilidades de entrar en el mercado y por lo tanto al hacer funcionar libremente el mecanismo del mercado, probablemente la competitividad y la productividad en éstos sectores aumentaría en muy poco.

Con estos antecedentes y a la luz de la nueva situación económica actual tanto interna como en el campo internacional, se esta llevando a efecto un proceso de modernización de la industria a fin de que logre aumentar su productividad y mejorar su desempeño en base a varias reformas de fondo de entre las cuales se destaca la de un acuerdo social con el propósito de que impere en el país un ambiente de estabilidad, reglas empresariales claras y un clima de inversiones apropiado.

Asimismo, se ha iniciado una nueva política económica que se orienta a generar incentivos a la productividad empresarial sin inversión adicional en el corto plazo; para ello se implementa una serie de políticas tales como la comercial que conduce hacia una progresiva liberación de precios a fin de eliminar las distorsiones y las ineficiencias que se producen en el mercado y en la asignación de recursos. De igual modo, se esta llevando a cabo la modernización del mercado monetario y financiero, aunque no se incorpora todavía la Ley de Mercado de Valores.

Respecto de la política cambiaria, el sector privado manifiesta su preocupación por obtener ajustes más ágiles, permanentes y sin rezagos en el tiempo y la creación de condiciones económicas que incentiven las exportaciones, asegurándoles competitividad en el mercado internacional a través de un tipo de cambio real.

La dirección se orienta a fortalecer y consolidar las actividades productivas de las sociedades de capital industriales, con la intención de que se constituyan, modernamente, en un factor de equilibrio de la sociedad ecuatoriana y no como tradicionalmente ha ocurrido en una actividad que ha generado desigualdades en la distribución de la riqueza nacional y receptor de grandes concentraciones de poder económico y político.

En efecto, entre los años 1979 y 1983 las empresas que tenían más de 200 ocupados representaron el 4.7% y el 7.2% del total de establecimientos; sin embargo produjeron el 45.8 y el 50 por ciento de la producción total, el 51 y el 55.9 por ciento del valor agregado y generaron el 51.5 y 72.6 por ciento de las utilidades, respectivamente. En 1983 las empresas que produjeron más de 500 millones de sucres apenas fueron 74 y centralizaron el 52.4% de la producción, el 53.5% del valor agregado y el 61.5% de las utilidades. Se estima que en estos últimos años en que se ha liberado la economía, lo menos que debe haber ocurrido es que la situación permanezca constante, lo que reflejaría un juicio evidentemente conservador.

En base a los datos descritos y otros que se detallan mas adelante, se puede afirmar que en el Ecuador el capital monopolista no es excepcional, esta presente en las principales actividades económicas actuando entrelazadamente, aglutinando en grupos o consorcios a numerosas empresas, situadas en diferentes ramas. Esto no quiere decir que en el país no existan empresas no monopolistas; significa simplemente que son contados grandes grupos económicos o consorcios (incluso asociados entre si), o

fácil de acudir al manejo de las variables macro económicas, que solamente perpetúan y complican los problemas que se pretende resolver¹⁷.

En este contexto, el empresario ecuatoriano fiel representante, en más o en menos, de la propiedad privada de los medios de producción, realiza su actividad legal a través de las sociedades de capital que tienen un elevado nivel de importancia en la creación de riqueza del país que se refleja en las siguientes cifras: su potencialidad productiva (4.93 billones de sucres en activos), sus recursos patrimoniales comprometidos (1.80 billones), su presencia en el mercado (4,56 billones de ventas), las utilidades que reporta (173 mil millones), el empleo directo que genera (384 mil puestos de trabajo), y el número de inversionistas dedicados a crear riqueza para la sociedad (152.547 accionistas o socios).²⁰

Asimismo, 9.286 compañías que informaron en 1989 pagaron por sueldos y salarios 269 mil millones de sucres, habiéndose incrementado en un 57% con relación al año anterior, que si bien es menor al promedio anual de la tasa de inflación (75.6%), la tendencia a la baja de la inflación (54.2% en diciembre) permite en algo compensar el efecto negativo de la misma.

A través de los impuestos pagados por el sector societario se han beneficiado tanto el Gobierno Central como los Seccionales, cuya participación pasa de 48 mil millones a 80 mil millones en 1989, con lo que aumenta su participación relativa en los ingresos del Estado.

¹⁷ Ibid, Revista "Comercio Exterior" del Banco Nacional de Comercio Exterior de México, Vol 40, Num 2.

²⁰ Superintendencia de Compañías, Informe de Labores 1989-1990.

La participación de los trabajadores con el 15% en las utilidades de tales empresas, pasó de 18.621 millones de sucres en 1988 a 25.192 millones en 1989, con un crecimiento aproximado del 35 por ciento.

Junto con las obligaciones derivadas del Código de Trabajo, todas éstas acciones de alguna manera llenan el rol social de la propiedad privada en la economía del país.

Sin embargo, de una comparación entre los valores que orientan la actividad del empresario (en general en nuestro país se lo identifica también como capitalista) de los países industrializados y los de América Latina (desde luego incluido el Ecuador), para éstos últimos a diferencia de los primeros, las exigencias para con la comunidad externa a la empresa detentan menor importancia, como se puede observar en función de los siguientes aspectos:

- El respeto al consumidor. La falta de respeto es particularmente notable en aquellas actividades económicas que por su índole permiten que se venda al usuario un producto de una calidad inferior a la estipulada. Es sintomático, en este sentido, verificar el poco desarrollo que existe en el área de las organizaciones de defensa de los consumidores y la escasez de iniciativas de tal tipo, promovidas por los propios empresarios.
- Con importantes excepciones, se encuentra difundida la imagen del uso de mecanismos corruptos por parte de empresarios, para obtener determinadas ventajas.
- En general no existe conciencia en el empresariado del rol que puede desempeñar para contribuir a constituir sociedades más igualitarias, o por lo menos con mayores oportunidades para la sociedad.

- El empresario no considera una obligación hacia la comunidad brindar información sobre las actividades y resultados de sus empresas. Refuerza dicha inclinación el hecho de que la mayoría de las compañías no cuenta con acciones que se cotizan libremente en mercados bursátiles.²¹

La falta de interés en informar a la sociedad sobre sus actividades, traduce una visión de escaso compromiso con la misma, la que a su vez tiende a valorar, de forma no siempre equivocada, sobre las acciones e intereses del sector empresarial.

1.5. EL SISTEMA DE PRECIOS Y EL MERCADO LABORAL

La Constitución de la República señala que el trabajo es un derecho y un deber social. Goza de la protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad una existencia decorosa y una remuneración justa, que cubra sus necesidades y las de su familia; y, se regirá por las siguientes normas fundamentales:

- la legislación del trabajo y su aplicación se sujetarán a los principios del derecho social;
- El Estado propenderá a eliminar la desocupación y la subocupación;
- El Estado garantiza la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores;
- Los derechos de los trabajadores son irrenunciables;
- La remuneración del trabajo será inembargable;
- Los trabajadores participarán en las utilidades líquidas de las empresas;
- Se garantiza el derecho de asociación sindical de los empleados y trabajadores; y,

²¹ Ver, "Contribuciones", CIEDLA, Num 1, enero-marzo 1990.

- Se reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores a la huelga;

Adicionalmente el Estado garantiza a todos los individuos, hombres y mujeres que se hallen sujetos a su jurisdicción, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Si bien en la práctica se respeta y se maneja el principio de libre contratación, no siempre su instrumentación es la mas adecuada en razón de que obedece a la presencia de fenómenos como la ausencia de competencia en el mercado, los monopolios, bajos salarios, desempleo, política de precios, etc..

En el caso del empleo, la aparente incapacidad de la economía ecuatoriana para generar suficientes puestos de trabajo estables y bien remunerados, constituye una preocupación fundamental de todos los sectores de la sociedad.

Una gran parte de la fuerza de trabajo se emplea en actividades de baja productividad y percibe bajos ingresos.

La segmentación del mercado ecuatoriano de trabajo no esta basada exclusivamente en el tamaño de la compañía. Los "buenos" empleos son generados en sectores compuestos por establecimientos más grandes, de más alta rentabilidad, que usan tecnologías modernas y que operan como oligopolistas o monopolistas en sus mercados de productos.

Las cifras de desempleo (15%) y tasa de subempleo entre el 50 y 60 por ciento han dado al "problema del empleo" un carácter de "situación de emergencia", y han tendido a ocultar el hecho de que éste no es el producto de una crisis recesiva, sino el resultado de desequilibrios básicos de la estructura productiva y de políticas públicas inadecuadas.²²

²² Encuesta Periódica de Empleo y Desempleo, INEM, 1987

La imposición de aumentos salariales por decreto, beneficia a los trabajadores empleados, pero lo hace a costa de restringir aún más el acceso al empleo a los trabajadores fuera de relaciones de empleo formales. Al aumentar los costos laborales de los empresarios del país e incrementar las penalidades por despido injustificado, convierte al trabajo en un factor cuasi fijo y hace a las empresas nacionales reacias a expandir el nivel de empleo aun cuando la demanda de bienes se expanda.

De otra parte, las políticas salariales en especial la de salario mínimo, tienen un impacto distribucional perverso. En efecto, son más fáciles de controlar en las empresas más grandes y visibles del sector moderno, prácticamente imposibles de controlar en las empresas "informales", e inaplicables para los trabajadores por cuenta propia.

En cuanto a la fuerza de trabajo, la población económicamente activa (PEA) en el sector urbano habría crecido en 7.1% en 1989 respecto al año precedente. De la fuerza de trabajo urbana, el 50.7% pertenece al sector moderno de la economía, mientras el 38.6% conforma el denominado sector informal urbano. El restante 10.8% son ocupados (con residencia urbana) en actividades agrícolas o en el servicio doméstico.

De las 156.700 personas que se habrían incorporado al mercado laboral en 1989, apenas el 32.2% encontraron ocupación en el sector "formal", en tanto que el sector informal urbano sería el más dinámico en la absorción de la mano de obra: los nuevos ocupados en este sector ahabrían aumentado en 62.000 (39.6% del incremento total de la PEA urbana).

Es significativo el crecimiento de la desocupación: 31.600 personas quedaron cesantes o sin empleo. En efecto, la tasa de desempleo abierto que en 1988 fue de 7.0 subió a 7.9 por ciento en 1989. El problema es mas serio si se estudia la estructura

del desempleo: en 1989 de las 187.000 personas desocupadas, el 51.7% son cesantes, es decir personas que fueron despedidas de (o renunciaron) sus puestos de trabajo.

La dinámica ocupacional del mercado de trabajo explicaría la disminución de la participación relativa de la "Remuneración de los empleados" en el PIB. Ver Cuadro No. 9

Las características del crecimiento que experimentó la economía ecuatoriana en 1990 no permiten esperar una sustancial expansión de la fuerza de trabajo ocupada. Los sectores que se suponen tienen mayor capacidad de absorción de mano de obra crecen a tasas relativamente modestas, como es el caso de la industria manufacturera (1.5%) o el comercio (1.9%).

La estructura de la FEA refleja, además, la incapacidad del aparato productivo moderno para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo. Al parecer es el sector informal urbano en el que se generan nuevas posibilidades de empleo.

La tasa de desempleo, en base al crecimiento que habría experimentado la población ecuatoriana, podría haber sido de alrededor del 8.5% en 1990, lo que representa un deterioro de la situación ocupacional respecto del año pasado, cuando la tasa de desempleo abierto fue de 7.9%; si esta no ha crecido, debería haber aumentado la correspondiente al subempleo.²³

1.6. LA PROTECCION Y EL PATERNALISMO DE ESTADO

El estado ecuatoriano ha participado en más de 50 compañías de economía mixta, siendo su promotor en la mayoría de los casos. Entre las instituciones del sector público que mayor participación han tenido, se destacan: la CFN, el BNF, el IESS y

²³ Datos y comentarios tomados de "Ecuador, Análisis de Coyuntura" 1990 y perspectivas 1991, Num 2.

varios Ministerios, Municipios y entidades autónomas. El mayor porcentaje (55%) de constitución de compañías de economía mixta se dió en el período 1972-1979, lapso que coincide con la disponibilidad de mayores recursos económicos por parte del Estado.

Por la propia naturaleza de la composición del capital social de las empresas, el Estado tiene la mayoría accionaria y, por ende, le ha correspondido la responsabilidad de la gestión de las mismas, cuyos resultados no han sido satisfactorios en una gran mayoría de casos, de modo que ciertas empresas antes que ser instituciones dinámicas, eficientes y productivas, se han convertido en una pesada carga para el erario nacional.

También los recursos públicos se han canalizado a la compra de acciones o participaciones en el capital social de compañías anónimas o de responsabilidad limitada de propiedad de agentes privados. La inversión inicial del sector público en estas compañías fue cercana a los 2.900 millones de sucres que representaron el 71% del total de la inversión; pero en la actualidad el monto del capital esta en alrededor de 20 mil millones de sucres, aunque hay que tener en cuenta que la proporción de los recursos estatales disminuyó al 55%, reflejando así una tendencia a reprivatizar el capital de esas compañías o, al menos, refleja una disminución del interés del Estado por participar en las mismas.

En 1977, 2.151 compañías anónimas habían conformado un capital social mayor a 16.500 millones de sucres, el mismo que pertenecía a 24.800 accionistas, lo que significaba que cada compañía en promedio tenía 12 accionistas y un capital social de 7.7 millones de sucres. Sin embargo, el 58% de tales compañías apenas tenían cinco accionistas cada una, pero en cambio eran propietarios de un 38% del capital de todo el grupo de compañías.

Se considera que una compañía es cerrada, cuando no tiene más de 10 accionistas. En ese sentido, se encuentra que el 87.5% de todas las compañías tenían esa característica y además concentraban las dos terceras partes del capital. En esas empresas, el grupo propietario es al mismo tiempo el que dirige la gestión de las mismas, por lo que se las considera de estructura familiar.

En 1982, apenas el 3.5% de las compañías cubría más de la mitad (55%) de los recursos patrimoniales; lo que confirma la alta concentración de la propiedad en pocas unidades empresariales.

En la actualidad, no existe ningún indicio que haga pensar que la situación descrita haya cambiado, en razón de que en épocas de crisis económica mas bien los agentes económicos tienden a concentrarse y junto con ellos sus capitales, y desde luego los propietarios de los mismos.²⁴

En 1983, de las 122 mayores sociedades anónimas que eran propietarias del 63% de los activos totales y que participaron del 66% del total de las ventas manufactureras, 81 de ellas recibieron créditos externos y se beneficiaron de los incentivos estatales puesto que 104 se acogieron a la Ley de Fomento Industrial y 2 a la Ley de Fomento Agropecuario; posteriormente, todas estas empresas usufructuaron la sucretización de la deuda.

Respecto de la deuda externa, de los 100 mas grandes deudores privados, 42 de ellos con el 24% del total de la deuda, se dedicaron a actividades especulativas y no productivas.²⁵

²⁴ Para mayor información, Ver "El Desarrollo Empresarial en el Ecuador en las dos Últimas Décadas", Superintendencia de Compañías del Ecuador, 1988.

²⁵ Para más detalles ver, "La crisis y el Desarrollo Social en el Ecuador", Varios, 1980-1990, Editorial El Conejo, DYA, UNICEF, 1990.

De acuerdo a la Superintendencia de Compañías, las sociedades de capital bajo el control de esa Institución, que sucretizaron su deuda, conforman un grupo de un poco más de mil empresas que representan tan solo el 7% de las compañías informantes en 1988 y el 4% de las compañías activas hasta abril de 1990.

Este grupo de compañías debía pagar en 1990 un monto de 36 mil millones de sucres en concepto de capital, comisión de riesgo cambiario e intereses, lo que representa el 69% de la deuda total sucretizada, lo que revela el grado significativo de concentración de la misma.

Pero, la concentración de la deuda sucretizada va aún más allá. En efecto, un grupo que comprende un poco más de cien compañías debe pagar en 1990 por sucretización alrededor de 27 mil millones de sucres, lo cual revela que apenas el 10% de empresas concentró aproximadamente el 70% del total de la deuda sucretizada por el sector societario no financiero.

La distribución de la deuda por actividades económicas es como sigue: industria, 30%, comercio 20%, y servicios a empresas 29%, sectores que en conjunto representan el 79% de la deuda del sector societario. El sector industrial concentra el 53% de los activos y el 68% de las ventas totales del referido grupo de aproximadamente 100 empresas.²⁶

De acuerdo a informaciones estadísticas del Banco Central y en razón de que oficialmente no se conoce ningún caso de mora en el cumplimiento de las obligaciones antes referidas, este último grupo de empresas si han cumplido con los pagos correspondientes a 1990. Según análisis financiero de la Superintendencia, dicho grupo presentaba niveles adecuados de liquidez, sus activos productivos habían sido financiados principalmente con obligacio-

²⁶ Superintendencia de Compañías, Informe de Labores, 1989-1990.

nes de mediano y largo plazos y mantenían un grado de solvencia que les permitiría cubrir los costos de la carga financiera.

En efecto, los créditos de estabilización (sucretización) bajaron de 27.631 millones al 31 de marzo de 1990 a 6.033 millones a igual fecha de 1991; es decir una disminución de aproximadamente el 78 por ciento.

Esta considerable baja obedece a la resolución de las autoridades económicas de no renovar los vencimientos tanto del capital como de la comisión de riesgo cambiario.²⁷

En resumen, el Estado ha contribuido a través de la concentración del poder económico a desestimular la plena responsabilidad de los agentes económicos, derivada de sus propias acciones; siempre invocando la necesidad de preservar las fuentes de trabajo y de evitar quiebras de empresas importantes en la generación de riqueza nacional. Los riesgos y los efectos de tal actitud ya han sido analizados.

1.7. LA POLITICA ECONOMICA Y MEDIDAS GUBERNAMENTALES

Las exportaciones han constituido la base de lo que se ha dado en llamar una "prosperidad" económica y una "estabilidad" política, aparte de su trascendencia en favor del crecimiento industrial, al proveerle a éste las divisas para importar los equipos y las materias primas para su instalación y funcionamiento, como así también al transferir una importante cantidad de recursos al Estado para que éste, a su vez, los transfiera, a través de la concesión de estímulos crediticios, impositivos, fiscales en general, hacia los protagonistas de la expansión

²⁷ Al respecto, la Superintendencia de Compañías preparó un estudio, cuyas sugerencias, entre otras, se referían a que no debe someterse a ninguna modificación las condiciones de pago de los créditos de estabilización. Aproximadamente el 81% debía cancelarse entre 1989 y 1990 (Solo en este año correspondía alrededor del 70% del pago de la deuda sucretizada).

fabril en el país. La inversión industrial que entre 1953-1957 fue de un promedio anual de 15.6 millones de sucres, ascendió a 583 millones de sucres en el período 1963-1968 y a 867 millones de sucres entre 1969-1972.²⁰

Así se fue conformando una industria fabril que al comenzar la década 50-60 estaba concentrada básicamente en la producción de bienes de consumo no duraderos.

Sin embargo, a partir de 1959, empiezan a manifestarse claros síntomas de crisis socioeconómica y política: caen las exportaciones, cae el producto, desciende la inversión, sube el índice de precios, decae el poder adquisitivo de los salarios y de los sueldos de los obreros y empleados, entre otros. Las consecuencias sociales y políticas de esta situación no tardaron en expresarse en especial porque en solo 12 años se suceden siete presidentes.

Más tarde, en 1972 y hasta teminar prácticamente la década en que se vivió bajo un gobierno militar, el conjunto de medidas económicas y políticas que se adoptaron están apoyadas en la distribución de una ingente renta petrolera que apoya el crecimiento del aparato estatal, el perfil del desarrollo industrial y los cambios en la política agraria, monetaria, cambiaria, crediticia, arancelaria y otras.

En esta etapa, se advierte un nuevo papel del Estado en su relación con la economía: por un lado, se trasluce en la intención de dinamizar la planificación global y regional y, por otro, el crecimiento de los ingresos fiscales y el papel de la inversión pública, permite al Estado jugar un rol más activo en la distribución de los recursos. Este proceso, al final, facilitó la reproducción del capital a través de los subsidios en las

²⁰ Ver, "Ecuador, Hoy", Varios, Siglo Veintiuno Editores, 1981.

diferentes ramas de la economía; fue una manera de trasladar implícitamente los excedentes del Estado para mejorar las ganancias del sector empresarial ubicado en todos los sectores.²⁹

Si bien es cierto que el agravamiento de la crisis económica, que se perfiló en 1981 y se profundizó en 1982 y 1983, redujo la capacidad real del Estado para conducir la economía, por la disminución de los ingresos fiscales, los elevados déficit de la balanza de pagos y la caída de la reserva monetaria internacional, con lo que decreció la capacidad de maniobra del Estado para guiar el proceso de desarrollo económico, sin embargo, el Estado se mantuvo como rector del proceso económico, aún en los momentos más críticos.

No obstante, para algunos analistas, el protagonismo del Estado como eje ordenador del proceso económico y social, fue paulatinamente decreciendo a medida que avanzaba la crisis, en favor de una aplicación más creciente de los mecanismos de mercado y de la estructuración de un modelo más liberal de crecimiento económico.³⁰

Se puede concluir que, en general, en el período 1984-1988 el gobierno ha buscado llevar al Ecuador hacia una economía de libre mercado. Para ello se ha tenido como motor de crecimiento al sector agroexportador, la banca nacional y el capital extranjero. La política cambiaria y financiera ha tendido a conceder más poder económico a los principales grupos agroexportadores y financieros, quienes han manejado con bastante libertad las variables económicas claves, al retroceder el Estado como orien-

²⁹ Ver, "La investigación Económica en el Ecuador", Varios, ILDIS, 1989.

³⁰ Para mayor análisis, Ver "Política Económica en la Década de los 80'", Economía y Desarrollo, Revista del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Católica del Ecuador, 1989.

tador de las políticas cambiaria, de tasas de interés y de precios.³¹

Desde finales de 1978, se puso en marcha un programa de emergencia tendiente a recuperar la balanza de pagos, fortalecer la reserva monetaria internacional, incentivar las relaciones financieras con los organismos internacionales y gobiernos, reiniciar los contactos con la banca acreedora, recuperar la credibilidad en la política económica, y sentar las bases para la reactivación, entre otros.

La estrategia de estabilización se definió en base a los siguientes principios: la aplicación de una política económica dinámica, flexible y permanente para corregir distorsiones y crear un clima de confianza entre los agentes económicos, y, una "gradualidad" en la estabilización que permita que las expectativas de los agentes se adapten a los objetivos delineados.

Se considera que el convalecimiento de la situación económica (el PIB creció en 1.5%) es, en esencia, el resultado del esfuerzo acumulado durante la ejecución del Programa Económico desde 1988; en menor medida el hecho se atribuye a los ingresos petroleros extraordinarios causados por el conflicto del medio oriente.

Sin embargo, mientras se registró una ligera recuperación de la producción (PIB) y un claro mejoramiento de la posición externa, la inflación continuó condicionando la regulación macroeconómica, siendo fuente de tensiones sociales.

La política cambiaria mantuvo 3.5 sucres de aumento semanal y dos ajustes "macro" en el transcurso del año lo que supuso una devaluación promedio anual del sucre del 37.2%; el mercado libre se mantuvo relativamente estable y se percibió una fuga del dólar como activo de refugio. Asimismo, el saldo del crédito global

³¹ Ibid.

nominal concedido por el Banco Central disminuyó en 4.8% entre 1989 y 1990; este resultado confirma el estilo de política aplicado de una gestión claramente contractiva. Es importante la posición de encaje de la banca privada que no ha incurrido, como en otros períodos, en deficiencias resurrentes de encaje.

Se restableció el mercado dual de cambios (mercado de intervención y mercado libre), se incautaron las divisas de comercio exterior privado y, como mecanismo operativo, se creó el sistema de ronda de divisas.

En razón de que uno de los objetivos primordiales de la política económica fue el control de la inflación a través de una gestión restrictiva de la oferta monetaria, la política fiscal debió adecuarse a los límites definidos en materia de crédito al sector público por parte del Banco Central. En 1991 continúa la política de restricción del gasto fiscal (15% de recorte del Presupuesto General del Estado), subordinado a los objetivos de control de la inflación y el equilibrio del sector externo.

La evolución de la Reserva Monetaria Internacional es quizá uno de los mayores logros: 400 millones de dólares más que el saldo de diciembre de 1989 que llegó a 203 millones de dólares.

La variación promedio anual del índice de precios al consumidor del área urbana fue de 48.5%, mucho más bajo que el del año precedente que fue del 75.6 por ciento. En 1991 se estima que la inflación alcanzará una tasa promedio anual de 53.6 por ciento.

La política salarial restrictiva se reflejó en el fuerte deterioro del poder adquisitivo de los ingresos de los asalariados ecuatorianos. En términos reales, los ingresos del sector laboral pierden el 10.4% de su poder adquisitivo. A principios de enero de 1991 se determinó un nuevo salario mínimo vital de

40.000 sucres para los trabajadores en general, lo que significa un incremento del 25% respecto al último SMVG del año pasado. Dicho salario, analizado en función de la inflación estimada (53.6%), sería de apenas 1.530 sucres en 1991 (año base 1979) lo que representa una reducción del 21.3% respecto del SMV real vigente en 1990.³²

Para 1991 en términos globales persistiría la recuperación observada en 1990, aumentando el PIB a 2%. En cuanto al petróleo el comercio mundial no estaría por algún tiempo regido por un cartel de países productores, por lo que el gran "perdedor" sería la OPEP y con ella el Ecuador que vería disminuir sus ingresos con el consecuente impacto en el ámbito fiscal.

Con un acumulado de 9% en los dos primeros meses de 1991 es poco probable que se logre una reducción en la velocidad de crecimiento de los precios que en términos anuales fluctuarían en alrededor del 50%; aunque podría incidir en ese nivel las últimas medidas gubernamentales respecto del encaje bancario, la disminución del Presupuesto, las políticas crediticias del Banco Central, el control de la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, la política de "saneamiento" de la banca privada (ausencia de desencajes), entre otras.

Lo que si no estará ausente son las políticas de precios referidas a los combustibles, a las tarifas del servicio público, los ajustes cambiarios y el problema "sin solución" del empleo, en el ámbito social.

Las medidas macroeconómicas responden a una percepción monetaria que explica en la mala conducción monetaria el origen de los desequilibrios (inflación, saldo negativo en cuenta corriente, déficit fiscal, etc). Las medidas se orientan a un ajuste severo

³² Los datos y comentarios de la economía del país se tomaron de "Ecuador, Análisis de Coyuntura", 1990 y perspectivas 1991, Num 2, ILDIS-CEPLAES.

en el gasto público, proponiendo un redimensionamiento del Estado.

En lo microeconómico, se busca aumento de la eficiencia y de la productividad a través de liberar las fuerzas del mercado, lo que implica una reducción del rol del Estado y acciones concretas en materia de política económica:

- Mantener una política de precios reales;
- Limitar las transferencias y subsidios estatales; y,
- Privatizar empresas públicas.

Se considera que la gestión estatal en la economía no solo es negativa desde el punto de vista de la competencia, sino que además es ineficiente.

En este contexto, se inscribe una serie de disposiciones macroeconómicas que tienen la misma dirección: devaluaciones, tasas reales de interés, apertura de la economía, congelamiento salarial, entre otras.³³

2. EN RELACION A LOS PRINCIPIOS REGULADORES

2.1. MONOPOLIOS: LA POLITICA ECONOMICA Y LOS "MODELOS" DE DESARROLLO

La frustración relativa por los resultados de las estrategias de industrialización³⁴, no ha restado importancia a la industria como transformadora del eje del proceso de acumulación en el Ecuador, básicamente en el período 1965-1982, y como el sector de mayor generación de valor agregado en el país.

³³ Ibid.

³⁴ Alta dependencia del sector industrial con el sector externo en términos de requerimientos de insumos y bienes de capital importado; bajo nivel de desarrollo de la sustitución de importaciones; falta de integración vertical dentro del sector industrial; alto grado de concentración intrasectorial y regional; baja capacidad en la generación de empleo productivos; y, concentración de la producción en grupos con elevado poder económico.

Las múltiples exenciones y reducciones tributarias, contempladas en las leyes mencionadas, implicaron como ya se señaló, un sustantivo sacrificio fiscal para el Estado y colocaron al país entre aquellos de América Latina que concedieron incentivos más generosos a la inversión industrial.³⁵

El grado de protección del que gozaba el sector manufacturero en 1974 (en ese año ya se reformó el arancel con protecciones nominales más bajas) alcanzaba a un 97%; pero, hacia 1982 éste se había elevado a 135%. El nivel de protección es bastante alto y garantizaba un porcentaje de ineficiencia relativamente holgado para un sector manufacturero emergente; en vez de reducirse a lo largo del tiempo se ha ido elevando, lo que probaría la hipótesis de que la industria nacional se estaba volviendo progresivamente más ineficiente con respecto a la competencia internacional.

Este sistema de incentivos, como ya se mencionó en otro punto de este trabajo, junto a otros de tipo cambiario, monetario y crediticio, favoreció la conformación de empresas y grupos de empresas³⁶ con estructuras oligopólicas y monopólicas, que influyen directamente en casi todas las decisiones que tienen que ver con el mercado y en el nivel y manipuleo de los precios.

Entre ellos aparecen empresas vinculadas a los grupos COFIEC, Orrantía, Continental, Noboa, Pacífico, Pinto, Aspiazu, Proinco, Granda Centeno, Isaiás-Dassum, entre otros.³⁷

³⁵ Banco Mundial, "Ecuador: Problemas y Perspectivas de Desarrollo", julio de 1979.

³⁶ El Autor, estima que en la década de los 80 la concentración ha sido aún mayor, derivada del crecimiento de los sectores del comercio y de los servicios, con los cuales las empresas industriales más grandes mantienen intereses comunes y una fuerte inter-relación económica y política; el caso de la "sucretización" es un buen ejemplo.

³⁷ Ver, "La crisis y el Desarrollo Social en el Ecuador", Varios, Editorial El Conejo, DYA, UNICEF, 1990; José Moncada, "Ecuador, Los Límites del (sub) Desarrollo", CEDEP, 1989.

A pesar de ello, la Constitución Política del Ecuador, en su Art. 45, tercer inciso, reconoce la prohibición, y la Ley reprimirá, "las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o a aumentar arbitrariamente los lucros".

Es decir, existe la norma, pero no se la cumple. La realidad se conduce por caminos apartados de las disposiciones normativas.

2.2. EL SISTEMA IMPOSITIVO Y EL DESARROLLO SOCIAL

Historicamente la empresa privada por muchas razones ha dejado las políticas sociales a cargo del Estado, pues a través de ellas ha sido posible transferir al mismo determinadas demandas de servicios sociales provenientes de los trabajadores. Transferencia que puede significar un ahorro de recursos que, de no ser atendidos por el ente público, tendrían que ser sufragados directamente por el empresario.

En la práctica, el numeral 14 del Art. 19 de la Constitución, subraya que el Estado garantiza "El derecho a un nivel de vida que asegure la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios".

Sin embargo, en el Ecuador actual debemos reconocer que la planificación, particularmente social (y económica inaugurada hace 33 años), ha sido poco eficaz en la concreción de sus planteamientos, debido principalmente, a la reducida presión de los sectores populares, la resistencia de ciertas estructuras burocráticas por realizar los cambios propuestos (especialmente en cuanto a calidad y cobertura de servicios), la vaguedad de sus metas cualitativas, la ambigüedad o amplitud en sus objetivos y a

la inviabilidad de determinados programas de carácter participativo.³⁸

En especial, desde 1982 puede evidenciarse una situación estructural de estancamiento económico, pronunciado deterioro social y concentración del ingreso. Los efectos de la crisis han sido particularmente severos en los últimos años; específicamente el deterioro entre 1988 y 1989 en las condiciones de empleo e ingresos es significativo. Esta situación está acompañada por una reducción de los recursos fiscales y una tendencia a la caída de los gastos sociales del sector público.

Este contexto global es negativo y puede conducir en el corto plazo a resultados sociales incompatibles con la continuidad de la estabilidad social y del sistema democrático.

El Cuadro No. 10 presenta los cambios en los porcentajes de hogares afectados por la pobreza y la indigencia entre noviembre de 1988 y 1989. En general, se puede observar un deterioro social acelerado, ya que la incidencia de la pobreza, a nivel nacional, se extendió en un 12.7%. Este fenómeno se originó en su mayor parte (8.7%) en un incremento de la indigencia. Como consecuencia, en 1989 solamente un 34.1% de los hogares urbanos obtuvo ingresos suficientes para superar la pobreza.

Existe un estancamiento en el ingreso per cápita, acompañado de una sostenida declinación en la participación de los asalariados en el PIB. Esta caída de valores próximos al 30% antes de la crisis, al 17.2% en 1988. A la declinación del poder adquisitivo de los salarios debe añadirse el aumento en el desempleo abierto. Los efectos conjuntos en el estancamiento económico y la concentración en la distribución social del ingreso implican una

³⁸ Ver, "Políticas de Bienestar Social y Participación Popular en el Ecuador", Lautaro Ojeda Segovia, ILDIS, 1988.

declinación en los ingresos reales de los sectores populares. Su magnitud entre 1988 y 1989 (en 1990 es aún mayor) es altamente preocupante, y demanda una rápida y eficiente respuesta por parte del sector público.³⁹

El ingreso nacional se encuentra muy mal distribuido. Hoy se admite, en base a estudios sobre el tema realizados en la década de los 70, que el 1% de la población económicamente activa del país se apropia de aproximadamente una quinta parte del ingreso nacional, hecho que les permite tener un ingreso promedio (unos 30 millones de sucres anuales) 100 veces más grande que el ingreso promedio del 61% de la población activa que solo absorbe el 12.2% del ingreso nacional (unos 350 mil sucres anuales).

Esta situación sin duda que se ha empeorado durante los últimos años, porque la parte del ingreso nacional que beneficia a los trabajadores ha venido reduciéndose hasta un 18 o 20 por ciento, mientras que ha crecido y significativamente el excedente bruto de explotación, que es la parte del ingreso nacional que básicamente beneficia a los inversionistas o dueños de los medios de producción que existen en el país⁴⁰.

El Ecuador cuenta actualmente con alrededor de 10 millones de habitantes y la población amparada por el IESS es de alrededor de 1 millón de personas. Si bien el IESS cuenta actualmente con 18 hospitales y 63 dispensarios, es decir un total de 1.658 camas (una cama por 500 afiliados), resulta en todo caso insuficiente, considerando el potencial de ecuatorianos potencialmente activos que trabajan y que de alguna manera podrían constituirse en afiliados activos en el momento en que la institución o el sistema brinden confianza suficiente.

³⁹ "Pobreza, Necesidades Básicas y Desempleo", Area Urbana del Ecuador, Carlos Larrea, INEHLDIS, 1990.

⁴⁰ Ibid.

Según estudios actuariales de IESS, en 1974 el valor acumulado por el fondo de pensiones bordeaba los 14 mil millones de sucres para una masa asegurada de 470.000 afiliados, con un promedio equivalente a 1.100 dólares. Asumiendo que la situación para esa época era satisfactoria, el fondo de pensiones debería acumular a 1991, considerando la nueva masa de afiliados, una suma que bordearía los mil millones de dólares, es decir un billón de sucres.

lamentablemente la falta de balances actuariales, impide conocer el valor acumulado por el fondo de pensiones. Sin embargo, estudios realizados en 1990 determinarían que el déficit actuarial a esa época era muy elevado y podría corresponder a una cifra casi igual o superior a la actual deuda externa ecuatoriana.

La situación descrita, constituye un factor decisivo que va en contra de las aspiraciones de una adecuada distribución del ingreso, vía políticas de seguridad social, ya que en las relaciones de producción y de intercambio de bienes y servicios en el mercado, los desequilibrios en la distribución de la riqueza que produce todo el país, son evidentes.

2.3. POLITICA LABORAL Y LA ACTITUD DE LOS SECTORES POPULARES

En materia de derechos laborales, la Constitución dispone que el Estado "asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, a una existencia decorosa y a una remuneración justa que cubra sus necesidades y las de su familia".

Sin embargo, lo que ocurre en la práctica y lo que dice la Constitución Política del Ecuador, destaca con absoluta claridad que no basta dictar ni aprobar una Ley para imaginarnos que la realidad terminará por adecuarse a ella.

La legislación laboral hasta 1926 se encontraba entremezclada y confundida con la legislación civil y con la legislación policial. Los contratos de trabajo se hallaban referidos al Código Civil, confundidos entre las normas que reglamentaban el arrendamiento, correspondían, legalmente, al derecho privado. El trabajo se encontraba catalogado conjuntamente con el arrendamiento de bienes y cosas. Por efectos de la transformación política de 1925, ingresaron los principios de legislación social en el derecho ecuatoriano, al desprenderse las relaciones de trabajo de entre las normas policiales "que cataloga a los trabajadores juntamente con los contraventores".

De 1928 a 1938 se sentaron en la práctica, las premisas básicas de lo que posteriormente sería el Código del Trabajo, sucediéndose los esfuerzos por conseguir la constitución de un cuerpo de legislación sistematizado, obra que culminará en el gobierno del general Alberto Enriquez, con la expedición del antes referido Código.⁴¹

Al Art. 31 de la Constitución, ya citado, se agrega el Art. 45 que se refiere a la organización y funcionamiento de la economía deberá responder a los principios de eficiencia y justicia social, a fin de asegurar a todos los habitantes una existencia digna, permitiéndoles, al mismo tiempo, iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo.

En el Art. 48, la propiedad en cualquiera de sus formas, inclusive la privada, constituye un derecho que el Estado reconoce y garantiza para la organización de su economía cuando cumpla su función social. Esta debe traducirse en una elevación y redistribución del ingreso que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo.

⁴¹ Ver, "Nueva Historia del Ecuador", Volumen 10, Corporación Editora Nacional, Grijalbo, 1990.

En el Art. 49, El Estado estimula la propiedad y gestión de los trabajadores en las empresas por medio de la transferencia de acciones o participaciones a favor de éstos. El porcentaje de utilidades de las empresas que corresponde a los trabajadores será pagado en dinero o en acciones o participaciones, de conformidad con la Ley. Las acciones y participaciones así adquiridas por los trabajadores constituyen patrimonio familiar.⁴²

Si no existe un ambiente favorable y de confianza en el Ecuador no habrá mayor inversión, y precisamente uno de los factores de seguridad se refiere a las reformas laborales, puesto que las facilidades para tomar medidas de hecho, a través de mecanismos como las huelgas solidarias y los excesos en materia de estabilidad, constituyen obstáculos en la relación empresarios-trabajadores.

En fin, la reforma laboral constituye una necesidad imperiosa en el país para mejorar los niveles de producción y productividad, crear nuevos puestos de trabajo, atraer a la inversión nacional y extranjera, establecer nuevas reglas de juego claras que irán en beneficio de los propios trabajadores, que tendrán oportunidad de mejorar sus remuneraciones y así tener un mejor nivel de vida.⁴³

Pagar lo justo y lo que le toca a cada trabajador, que participe en las utilidades de la empresa no debe ser visto como excesivo ya que constituye una buena forma de que el trabajador se interese verdaderamente en el destino y resultados de su empresa. Pero, el Código del Trabajo requiere definitivamente de actualizaciones y reformas, sin pretender abolir al mismo.

⁴² Análisis Económico, Num 8, Publicación Oficial del Colegio de Economistas de Quito, Enero 1982.

⁴³ Opinión Oficial de El Comercio, marzo 25, 1991.

Tampoco hay que desconocer que los problemas laborales en nuestro país son ocasionados exclusivamente por el Código del Trabajo, por la politizada o equivocada administración de las leyes laborales o por la influencia de corrientes ideológicas que promueven el enfrentamiento de clases.

Muchas veces, es el mismo patrono quién primero se equivoca y dispone de los recursos y la oportunidad de actuar de manera diferente; el patrono que abusa ya no encaja en la nueva modernización de la economía, puesto que son ellos los que imponen el rumbo y marcan el destino de las organizaciones, incluido el manejo de los recursos humanos.

En ese sentido, las reformas propuestas abarcarían los campos de las modalidades de contratación, el régimen salarial, la estabilidad, la contratación colectiva, organización sindical, conflictos colectivos de trabajo y derecho de huelga.

Los trabajadores presentaron ante el Congreso Nacional un documento de "Modernización del Derecho Ecuatoriano del Trabajo", en el que se incluye una serie de reformas a las diferentes ramas de ocupación.

El documento, que constituye la posición de los trabajadores respecto a las reformas necesarias para enfrentar la apertura del país a la economía internacional, señala que la modernización del derecho ecuatoriano del trabajo tiene que ir mas allá del ligero retoque de algunas de sus instituciones; debe comprender a todas sus partes.

2.4. LA POLITICA DE SALARIOS

La evolución del salario mínimo vital general SMVG durante los últimos años, refleja el deterioro del poder adquisitivo de los ingresos de amplios segmentos de la población ecuato-

riana; esto incide a través de la demanda en las posibilidades de crecimiento y expansión de la economía.

Como se sabe, al SMVG se agrega un conjunto de bonificaciones sociales y remuneraciones adicionales, tornando su estructura bastante compleja. En 1989, el salario mínimo vital, incluidas las remuneraciones complementarias y los aportes pagados por el empleador, fue de 43.970 sucres. Los adicionales representaron aproximadamente el 40% del costo de la mano de obra.

Los salarios nominales expresados en dólares en base al tipo de cambio promedio del mercado de intervención, se reducen en 1990, en alrededor de 9.8%, respecto a 1989. Por lo tanto, el trabajador asalariado recibiría un ingreso anual promedio de 780 dólares en 1990.

El salario real no depende exclusivamente de la política salarial conducida por las autoridades gubernamentales, sino de la evolución de la inflación. Un alto porcentaje de la fuerza de trabajo, sin embargo, percibe una remuneración inferior al salario mínimo vital. Según el INEM, en noviembre de 1989, la población urbana ocupada que recibía ingresos inferiores a un salario mínimo, representaba un 33 por ciento. Los ocupados con remuneraciones entre uno y dos salarios mínimos vitales llegaron a 871.081 personas, 39.7% de la población ocupada durante 1989.

Los resultados de la política salarial, eminentemente restrictiva, se reflejan en el fuerte deterioro del poder adquisitivo de los ingresos de los asalariados ecuatorianos. Pese a los reajustes establecidos en el salario mínimo vital general nominal, estos han sido inferiores al crecimiento de los precios. En el Cuadro No. se incluye información sobre la evolución del SMVG

mensual promedio en términos reales y nominales, durante la década de los ochenta.⁴⁴

En 1990, el salario mínimo vital, incluidas las remuneraciones complementarias y los aportes pagados por el empleador fue de 50.400 sucres, 29.4% superior a la cifra registrada durante el ejercicio económico del año pasado. En cambio, en términos reales, esto es, corregidos por la inflación, los ingresos del sector laboral pierden el 10.4% de su poder adquisitivo al pasar de 2.170 sucres en 1989 a 1.945 sucres en 1990.

En términos de dólares, los ingresos de origen salarial, siempre de acuerdo a la misma fuente, que fueron en 1989 de 70 dólares mensuales, se reducen a 65 en 1990. Según la Secretaría Nacional de Planificación del CONADE, el deterioro del nivel de vida de la población es el costo de la política adoptada para estabilizar la economía. Señala, además, que desde mediados de la década de los ochenta no han existido los espacios macroeconómicos necesarios para utilizar la política salarial como instrumento de reactivación.

Conforme lo manifiesta, el documento de ILDIS-CEPLAES, en realidad no existe actualmente una explícita política salarial, sino más bien una superposición de arreglos institucionales de distinta naturaleza, que parecen tener como objetivo "desindizar" los costos salariales, eliminando, un elemento inercial del proceso inflacionario.

En enero de 1991 el gobierno determinó un nuevo SMVB para los trabajadores de 40.000 sucres mensuales, lo que significa un incremento del 25% respecto a su similar de 1989. Los trabajadores que percibían un mínimo de 32.000 sucres mensuales, recibie-

⁴⁴ Los datos y análisis de esta parte del trabajo se basan en "Ecuador, Análisis de Coyuntura", 1990 y perspectivas 1991, Num 2, ILDIS-CEPLAES, 1991.

ron, con carácter retroactivo desde el primero de enero, un salario de 44.000 sucres, lo que equivale a un incremento de 37.5%, porcentaje que beneficia a la mayoría de ocupados.

Con una inflación estimada de 53.6% el salario mínimo vital, incluyendo bonificaciones adicionales, sería de apenas 1.530 sucres (base 1979), lo que representa una disminución de 21.3% respecto al SMV real vigente en 1990.⁴⁵

La "estrategia de subsistencia" de las familias de bajos ingresos y de ingresos no salariales consistió seguramente en refugiarse en el sector informal, que en los últimos años presenta una particular dinámica, capaz de absorber fuerza de trabajo y generar ingresos para la población.

ILDIS-CEPLAES, supone que el sector informal actúa como un "sector de oportunidad" respecto a una eventual disminución del salario; esto sugiere la existencia de un segmento del mercado de trabajo determinado por comportamientos de oferta por parte de los hogares. Los hogares arbitran su oferta de trabajo sobre dos mercados diferentes: sector salarial formal y sector informal, en función de los ingresos esperados.

La inflación se ha constituido en un azote permanente en la economía familiar, debido al constante incremento de los precios de los bienes básicos; además los aumentos salariales no logran equilibrar el acelerado proceso inflacionario, a lo que se agrega el criticado sistema de intermediación en el comercio de bienes, sobre todo básicos, que provoca un inusitado aumento de los precios. La oferta de bienes agrícolas a nivel productor registra un precio menor en dos o tres veces al que se establece para el consumidor final.

⁴⁵ Ibid.

CAPITULO IV

VIABILIDAD DE LA ECONOMIA
SOCIAL DE MERCADO COMO
ALTERNATIVA ECONOMICA PARA
EL DESARROLLO DEL ECUADOR

CAPITULO IV

VIABILIDAD DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO COMO ALTERNATIVA
ECONOMICA PARA EL DESARROLLO DEL ECUADOR**1. POSIBILIDAD DE ADAPTACION**

No es posible afirmar de forma terminante, que en el Ecuador no estan dadas las condiciones para implementar la Economía Social de Mercado.

Tampoco se puede descartar el evento de su aplicación en el país, precisamente por las características de flexibilidad que ésta ha demostrado en diferentes circunstancias. De una primera observación, incluso, se puede afirmar que no existen elementos que contradigan esta apreciación si se relacionan los principios de la Constitución de la República con aquellos que defiende la ESM.

Pero, para tornar viable un modelo económico alternativo como este, necesariamente, habrán de llevarse a efecto una serie de cambios o adaptaciones que permitan establecer, primeramente, las precondiciones indispensables para lograr este objetivo.

En ese sentido, es necesario identificar cuales son los factores que impiden, o al menos dificultan, la aplicación de un modelo como el de la Economía Social de Mercado. Eventualmente, que principios de la ESM estarían vigentes, cuales aún no y que aspectos de la realidad socio-económica no permitirían la aplicación de este sistema.

2. DIFICULTADES DE APLICACION

El país creció en base a ciertos sectores productivos bajo la tutela del Estado, con base a un paternalismo que limitó las iniciativas particulares y privadas e impidió una normal asigna-

ción de recursos, y desde luego, contribuyó a una frustración social de los sectores menos privilegiados, puesto que los exedentes productivos generados en el país, son al final, totalmente mal distribuidos.

En el caso de los consumidores su falta de disciplina en el mercado es abiertamente contradictoria. En efecto, siempre está dispuesto a pagar los precios que los agentes económicos disponen, sin importarle de modo significativo (su actitud es de "no queda mas") la calidad del bien que adquiere; por lo menos ello ocurre en general con los productos alimenticios.

En éstos términos, la redistribución del ingreso o de la riqueza generada queda al libre albedrío de los gobernantes de turno que prestarán atención a dicho objetivo en función de los ingresos presupuestarios disponibles; no es inusual que atendiendo propósitos políticos se pretenda suplir la falta de recursos con "producción de dinero" que a corto plazo termina por acabar las buenas "intenciones" iniciales ante una aceleración de la inflación.

En el país ha evolucionado el centralismo casi de forma absoluta a nivel del Ejecutivo y de las autoridades ubicadas alrededor del poder central. Este proceso es demasiado costoso y atentatorio a la eficiencia económica y de desarrollo del país, toda vez que la cercanía y los contactos a nivel político son los que funcionan para quienes tienen acceso al poder. Este rasgo sobresaliente con respecto a las aspiraciones de los gobiernos seccionales, determina la pérdida de la autonomía de provincias, municipio, cantones y del pueblo en general.

hasta hace muy poco en el Ecuador también funcionaba un criterio fiscalista para la recaudación de los impuestos, generando una serie de injusticias tributarias particularmente a nivel de unidades empresariales, lo que generó la evasión por parte de los

contribuyentes. Sin embargo, la nueva reforma tributaria prácticamente modificó la conciencia impositiva de las personas naturales y jurídicas en el sentido de que el monto de sus impuestos son más justos, como justa es la no tributación de un segmento relativamente importante de la población trabajadora.

Desde la óptica de la crisis económica, en cambio, existe resistencia a entregar parte del salario a través de impuestos, no solo por la falta que hace frente al incremento de los precios, sino porque las recaudaciones por tal concepto no se traducen en beneficios sociales y más bien se destinan a cubrir las necesidades económicas de la burocracia del gobierno.

Es más que evidente la aceptación de la propiedad privada, aunque se hace presente una clara objeción al modo de acumulación de riqueza, ya sea mediante el manejo de negocios o empresas que se los identifica como parte de la "oligarquía", o el manejo "adecuado" de los dineros o intereses del Estado con fines exclusivamente particulares. Esta actitud, si bien no se la podría considerar como generalizada, es un elemento que resta eficiencia y credibilidad al sistema como eje de acumulación y crecimiento económico global.

En cuanto al libre acceso a los mercados, definitivamente hay una limitación congénita en razón de la existencia de grupos de poder económico identificados con los monopolios y oligopolios. Podría afirmarse que la crisis económica actual en que vive el país, es el fenómeno de mayor impacto que impide la conformación de nuevos empresarios, en especial en sectores y áreas de la actividad económica que tienen relación con la artesanía, la pequeña y mediana empresa y en escenarios en que se manejaban hasta hace poco profesionales y trabajadores de clase media.

Respecto de la reglamentación del trabajo, existe en el país una legislación laboral que podría decirse concuerda en mucho con los

postulados de la Economía Social de Mercado; pero, la presencia de un elevado nivel de desempleo y altísimo grado de subempleo termina por limitar enormemente los beneficios contemplados en la Ley, puesto que la mayor oferta de mano de obra desequilibra sustancialmente el mercado laboral y los trabajadores se ven obligados a aceptar condiciones que no se corresponden con la legislación vigente, violándose el nivel de sueldos mínimos, la jornada de trabajo y las normas del mismo.

Por otro lado, las medidas de estabilización, no lograron detener suficientemente el crecimiento de los precios; la inflación se mantuvo estable en un nivel relativamente alto para nuestro país, afectada en mayor medida por presiones de costos derivados de la política cambiaria y crediticia; no ha sido posible estabilizarla comprimiendo la demanda.

Sobre esta base, se ha mantenido una relativa estabilidad cambiaria en el contexto de nuevas devaluaciones aparentemente de bajo nivel, pero manteniendo los ajustes cambiarios semanales en 3.5 sucres por dólar. Este proceso de forma global deteriora el nivel de vida y el grado de bienestar económico-social de la población.

No existe plena responsabilidad por parte de un sector de empresarios e inversionistas privados, que no asumen los costos de su equivocada gestión empresarial, pasando al Estado los efectos negativos de su actividad a través del sistema de precios, tasas de interés subsidiadas, créditos preferenciales y otros como la socialización de la deuda privada, mediante la sucretización.

El Ecuador ha sido objeto en los últimos quince años de una visible falta de constancia en la política económica que no ha respondido sino a los intereses particulares de los gobiernos de turno, que se han preocupado más de los "sucesores" antes que de implementar medidas en favor del país. La incertidumbre empresa-

rial y la frustración poblacional ha sido la tónica de los últimos años.

3. PROPUESTA DE IMPLEMENTACION

Teniendo en cuenta los condicionantes ya expuestos, los eventuales pasos para implementar la Economía Social de Mercado deben ser graduales y dirigirse en especial hacia aquellos aspectos en que la insidencia no será mayor.

La acción del Estado en el mercado debe ser lo menos posible; tratar de realizar una adecuada política de redistribución del ingreso y mejorar la eficiencia administrativa del Estado, son decisiones que harán factible no solo la viabilidad de la ESM, sino el saneamiento y apertura de la economía nacional a las nuevas relaciones económicas internacionales.

Es fundamental que se dicten normas precisas y claras y que se mantengan estables en el tiempo; introducir gradualmente un sistema impositivo progresivo y/o hacerlo más eficiente el actual que tiene las mismas características y viene de una reforma puesta en vigencia no hace mucho.

Son imprescindibles las reformas laborales y el respeto de las normas que queden vigentes, puesto que de tal consideración nacerá la armonía entre empresarios y trabajadores.

La concentración del poder económico y político puede crear dificultades serias en el momento en que se controle la ingerencia de los monopolios en las relaciones de mercado. Pero, es una necesidad su control y ordenamiento, puesto que es la única forma, quizá, de evitar un estallido social que perjudique a todos sin excepción.⁴⁶

⁴⁶ "La Dimensión Social de un Modelo Económico", Varios, FESO, primera edición, 1990.

El objetivo ideal de largo plazo es la implantación de un modelo de ordenamiento que garantice un crecimiento económico sostenido, una distribución del ingreso más equitativa, eliminando las condiciones de marginalidad y extrema pobreza en la que están sumidas amplias capas de la población.

Puesto que aún es muy difícil la implementación de la Economía Social de Mercado con el solo cumplimiento de sus principios constituyentes y reguladores, al parecer el objetivo ideal, este si alcanzable, sería la implementación de dicho sistema de forma flexible en el que se renuncie al menor número posible de principios constituyentes y reguladores de la ESM y se proceda a configurar un modelo conformado por ciertos elementos básicos que se encuadren en los principios antes señalados.

4. CAMBIOS EVENTUALES POR REALIZARSE

Si bien es cierto se cuenta con el marco legal básico para la aplicación del sistema de Economía Social de Mercado por la concordancia entre los principios de la ESM y los derechos y normas fundamentales contenidos en la Constitución de la República, no es menos cierto la presencia de obstáculos que impiden una orientación económica actual en ese sentido, por lo que se requeriría la instrumentación de determinado tipo de cambios en la economía y en la sociedad ecuatorianas.

Sin embargo, ello no quiere decir que se va a "forzar" la práctica de los eventuales cambios propuestos, puesto que la economía del país mantiene por muchos años una característica económica propia y elementos económico-políticos y sociales estructurales muy difíciles de modificar. En ciertos casos, son imposibles de transformación sino es con una visión de largo plazo.

Cabe destacar que los planteamientos que se proponen, más adelante, no son válidos sólo porque se los hace en función de una

eventual aplicación del sistema de ESM, sino sencillamente porque son indispensables para lograr un normal y adecuado desenvolvimiento de la economía del país, que en las circunstancias actuales, perjudica el nivel de bienestar de las grandes mayorías poblacionales del Ecuador.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y

RECOMENDACIONES

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

1. A la Economía Social de Mercado se lo entiende como un sistema de ordenamiento socio-económico, distinto de un instrumento o metodología para solucionar problemas económico-sociales de tipo coyuntural. En ese sentido, se lo considera como un modelo económico viable y alternativo para la consecución de los objetivos de desarrollo integral del país.

2. Las relaciones entre los agentes económicos del país (también entre productores y consumidores) no se realizan en un marco de competencia perfecta y de libertad de acceso a los mercados.

La característica primordial es la presencia de grupos de poder monopólicos y oligopólicos que distorsionan el mercado, influyendo en la determinación de los precios, de la calidad, en la demanda, en las relaciones laborales y en otros aspectos, al amparo de un estrecho mercado interno y la inexistencia de transparencia en los mercados; esta situación contribuye, además, a que los consumidores no reciban el apoyo suficiente para que estén en condiciones de hacer valer sus derechos.

3. Las altas tasas de inflación y de interés, el déficit presupuestario y las políticas de estabilización comprometidas en las Cartas de Intención al Fondo Monetario Internacionall, principalmente, no permiten que exista o hayan expectativas de estabilidad de la moneda en el país; mas bien tiende a perder cada vez más su valor frente al dólar, por efectos de las devaluaciones semanales y otras denominadas de ajuste que se hacen cada cierto período.

4. El Ecuador es parte del sistema capitalista, cuya forma de organización responde a los principios fundamentales de la propiedad privada. Sin embargo, los propietarios en cualesquiera de sus formas, en general no están concientes de la función social que debe cumplir la propiedad, hecho que se traduce en la concentración y necesidad de redistribución del ingreso. Por esta razón, en general, su comportamiento económico-social es de exclusivo interés individual.

5. El Ecuador es uno de los países en el que la Constitución y las Leyes otorgan una serie mayor de beneficios laborales a los trabajadores. No obstante, su cobertura y profundidad desde el punto de vista empresarial (y la necesidad de adecuar al país a las nuevas corrientes de la economía internacional), en la actualidad se habrían constituido en un problema con efecto nacional.

Es imperativo reformar las leyes laborales, adecuándolas a las nuevas situaciones económico-sociales del país y de la economía internacional. Sin embargo, existen problemas en adecuar las nuevas reformas planteadas, a las necesidades de la época y a las restricciones económicas del país.

6. El Estado ecuatoriano, es históricamente un asiduo protector de las actividades económicas de los sectores empresariales privados, por lo que en especial las sociedades de capital no han tomado a su cargo el debido cuidado en la obtención de resultados satisfactorios derivada de una sana gestión empresarial.

La rentabilidad obtenida, en general, ha sido mediante el subsidio con recursos públicos; incluso "socializando" las pérdidas derivadas de sus operaciones.

7. A menudo se han cambiado las reglas de juego, especialmente en la última década en que se han sucedido cuatro diferentes "modos" económicos de gobernar.

Además, hay un esquema histórico de incertidumbre. Entre cada cambio de gobierno, se dispone de escasos dos años para vivir en una aparente "estabilidad" (en ese lapso se dictan medidas económicas "propias"). Los dos años restantes, se dividen en un año de "asentamiento" del nuevo gobierno, hasta conocer la situación real de las finanzas públicas, y otro, de elecciones previas en el que, el gobierno saliente, toma medidas de tipo político-populista.

8. A pesar de que en la Constitución se prohíbe las uniones y agrupaciones de empresas que tiendan a dominar los mercados nacionales, a eliminar la competencia o a aumentar arbitrariamente los lucros, no se han combatido las estructuras monopólicas u oligopólicas por medio de una adecuada legislación "anti-trust", por ejemplo.

9. La redistribución de ingresos se realiza fundamentalmente a través de la prestación de servicios sociales. Sin embargo, como resultado de la crisis económica, menoscabo institucional y de ciertos valores sociales como la solidaridad y responsabilidad, se ha producido un deterioro creciente del nivel y la calidad de tales prestaciones, y de la seguridad social en general.

10. El salario mínimo vital general (SMVG), si bien se lo ajusta más o menos cada año, no alcanza a cubrir ni siquiera las necesidades básicas del trabajador y su familia, y peor aún mejorar su nivel de vida. Por ese motivo el salario mínimo esta cumpliendo, o mas bien no está cumpliendo, el verdadero rol de protección al trabajador, debido a la sobreoferta de mano de obra.

11. Desde el punto de vista de los Principios Constituyentes y Reguladores de la Economía Social de Mercado, existe una marcada realidad económica y social del país que dificulta la aplicación de este modelo.

Los cambios socio-económicos, gradualmente incorporados a la economía del país, una vez que se ha decidido la apertura a los desafíos de la integración y de la economía mundial, son útiles a los fines de la ESM, aunque las medidas tomadas no necesariamente tengan ese propósito.

2. RECOMENDACIONES

1. Es necesario modificar el imperfecto funcionamiento del mercado interno el cual permite situaciones monopólicas y oligopólicas que causan serios trastornos en las relaciones de precios, calidad, demanda, preferencias y otros fenómenos distorsionadores que van en contra de una sana competencia. El Estado debe intervenir de modo directo y eficaz en conocimiento, por ejemplo, que dichos monopolios se fomentan por la estrechez del mercado interno.

2. Si bien es cierto, no es posible alcanzar que en cada sector de la actividad económica exista un número suficiente de empresarios productores de bienes y servicios que garanticen un adecuado nivel competitivo, puesto que en las condiciones económicas actuales sería prácticamente imposible lograrlo, el Estado debe expedir medidas que controlen la formación de actividades concentradoras que tengan fines especulativos y hegemónicos; sin descuidar que su propia actividad productiva se maneje en los ámbitos de su competencia.

3. Las elevadas tasas de interés que registra la economía nacional, requieren ser manejadas en coordinación con otras políticas y no necesariamente con objetivos orientados al ámbito monetario; no debe caerse en la paradoja de manejar coyunturalmente la crisis, olvidándose que la problemática es estructural, y por lo tanto requiere de un tratamiento indivisible.

4. La situación de crisis económica ha profundizado el deterioro de la función social que tiene la propiedad privada. El rescate por parte del Estado de este principio constitucional favorecerá a la integración, a la justicia social y al desarrollo nacionales.

5. Es fundamental que el Estado ecuatoriano, mantenga un rol preponderante como controlador y moderador en las relaciones económicas y sociales que se dan en el mercado, así como en los conflictos sociales entre el capital y el trabajo.

6. En función de la incorporación del país, a las nuevas relaciones del comercio internacional y al desafío que significa la integración andina, es imprescindible una reestructuración y racionalización del sector industrial, a fin de que se constituya en el sector motor del crecimiento económico y social nacionales.

Este proceso de transformación, deberá continuar a pesar del costo social que significa. Dadas las condiciones actuales de la economía mundial, regional e interna, es quizá, la alternativa menos perjudicial para el país.

7. El Estado, debe empezar por dismantelar sus propios monopolios, contribuyendo, con ello, a una mayor competencia en el mercado interno, y aliviando su carga presupuestaria que le permita lograr otros objetivos que son cada vez más difíciles de cumplir. Este hecho, hará posible alcanzar mayor eficiencia en su rol de ordenador de la economía.

8. Es necesario que el consumidor disponga de una ley que defienda sus intereses, más aún, cuando es propio de su comportamiento el aceptar bienes a precios y calidades reñidos muchas veces con la dignidad y respeto que se merece como sujeto social en el mercado. En este ámbito la lucha anti-inflacionaria es la meta final.

9. Más allá de las reformas laborales que se implementen, el Estado debe impulsar una política de respeto a los derechos alcanzados por los trabajadores, a fin de que no se impongan condiciones desfavorables a sus intereses y a los de la colectividad.

10. Debería implementarse el Seguro por Desempleo. Naturalmente, bajo ciertas condiciones especiales, como por ejemplo, un tiempo limitado y bajo condiciones económicas parecidas al trabajo anterior.

Este mecanismo, permitirá el intercambio de mano de obra entre los diversos sectores de la actividad económica; la aceptación natural del trabajador al cambio de actividad; y, la atención al problema social que implica la desocupación temporal.

11. Debe llegarse a un [§]consenso (sin perder de vista una justa y crítica oposición) entre empresarios, trabajadores, gobierno y muy especialmente entre los partidos políticos, para dar continuidad a la gestión gubernamental y a la política económica que requiere el país para lograr su desarrollo.

A N E X O S

CUADRO No. 1

Variación del índice de precios al consumidor,
por grupos de bienes

| | Alimentos y bebidas | Vivienda | Indu- mentaria | Misce- láneo |
|---------------------|------------------------|----------|-------------------|-----------------|
| Ponderación: | 39.6% | 24.7% | 10.8% | 24.9 |
| 1989 | | | | |
| Diciembre | 59.7 | 48.0 | 45.6 | 48.8 |
| 1990 | | | | |
| Enero | 53.8 | 50.4 | 46.8 | 50.4 |
| Febrero | 50.6 | 48.9 | 46.2 | 51.3 |
| Marzo | 38.3 | 49.6 | 44.9 | 55.4 |
| Abril | 42.2 | 49.6 | 44.9 | 56.0 |
| Mayo | 48.7 | 49.3 | 46.3 | 50.3 |
| Junio | 47.2 | 48.1 | 46.6 | 48.9 |
| Julio | 49.2 | 43.2 | 46.9 | 57.9 |
| Agosto | 46.6 | 44.6 | 47.6 | 57.3 |
| Septiembre | 44.7 | 45.9 | 48.3 | 52.4 |
| Octubre | 47.0 | 45.5 | 47.5 | 52.9 |
| Noviembre | 51.4 | 44.2 | 47.3 | 49.8 |
| Diciembre | 51.2 | 42.8 | 50.4 | 48.5 |

Fuente: Ecuador, Analisis de Coyuntura, ILDIS, 1990-1991

CUADRO No. 2

Contribución a la Inflación, por Grupos de Bienes
-variación Dic. 1989 - Dic. 1990-

| Grupos | Indice Dic.1989 | Indice Dic.1990 | Var. | Ponde- ración | Contri- bución |
|--------------|--------------------|--------------------|------|------------------|-------------------|
| Alimentos | 2926.5 | 4423.6 | 51.2 | 39.6 | 42.0 |
| Vivienda | 926.2 | 1322.5 | 42.8 | 24.7 | 21.9 |
| Indumentaria | 1672.5 | 2514.9 | 50.4 | 10.8 | 11.3 |
| Miscelaneos | 1929.6 | 2864.8 | 48.5 | 24.9 | 24.8 |
| TOTAL | 2044.7 | 3057.3 | 49.5 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Ecuador, Análisis de Coyuntura, ILDIS, 1990-1991

cia:

CUADRO No. 4

Medidas de Enero

Salarios: Se establecieron incrementos salariales para las diferentes categorías ocupacionales.

Dólar: Devaluación del 6% del tipo de cambio de intervención (la cotización del dólar para la venta pasa de 897 a 951.66 sucres).

Combustibles: Se reajustan los precios de los derivados del petróleo. Específicamente:

Porcentajes

| | | |
|------------------|---------------------------|------|
| gasolina super | de 485 a 560 sucres/galón | 15.5 |
| gasolina extra | de 360 a 410 ,, | 13.9 |
| diesel 1 y 2 | de 340 a 390 ,, | 14.7 |
| gasolina regular | de 190 a 240 ,, | 26.3 |
| turbo fuel | de 360 a 410 ,, | 13.9 |
| residuo | de 280 a 330 ,, | 17.9 |
| gas | de 50 a 80 ,, kg | 20.0 |

Pasajes de transporte

| | | |
|----------------------|-------------------|------|
| urbano diurno | de 40 a 50 sucres | 25.0 |
| Urb. noct. y feriad. | de 40 a 60 ,, | 50.0 |
| Estudiantil | de 20 a 30 ,, | 50.0 |
| Escolar | de 10 a 12 ,, | 20.0 |
| Taxis (arrancada) | de 100 a 130 ,, | 30.0 |
| Interprovincial | | 30.0 |

Fuente: Ecuador, Análisis de Coyuntura, ILDIS, 1990-1991.

CUADRO No. 6

Tasas de Interés Domésticas: 1990
Porcentajes

| | Ahorros | Pólizas 90 días | Fondos Inter- bancar. | Tasa actv. 90ds. | Letras 90 días | Bonos BCE 90ds. |
|------------|---------|--------------------|-----------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|
| Enero 90 | 30.16 | 48.75 | 44.31 | 59.54 | 52.42 | 39.23 |
| febrero | 30.16 | 48.75 | 49.15 | 59.68 | 50.73 | 39.23 |
| marzo | 30.16 | 49.43 | 20.92 | 69.61 | 49.08 | 39.23 |
| abril | 30.16 | 49.43 | 78.52 | 60.48 | 93.84 | 39.23 |
| mayo | 30.16 | 52.15 | 61.56 | 61.24 | 70.60 | 39.23 |
| junio | 30.16 | 52.15 | 68.14 | 61.57 | 72.56 | 39.23 |
| julio | 30.16 | 53.52 | 86.72 | 61.71 | 90.45 | 39.23 |
| agosto | 30.16 | 60.18 | 110.19 | 64.80 | 76.57 | 39.23 |
| septiembre | 30.16 | 60.18 | 37.69 | 65.40 | 69.62 | 39.23 |
| octubre | 30.16 | 54.56 | 18.53 | 63.57 | 62.10 | 39.23 |
| noviembre | 36.05 | 45.75 | 32.70 | 63.88 | 56.72 | 39.23 |
| diciembre | 36.05 | 44.42 | 37.01 | 61.90 | 55.85 | 39.23 |

Fuente: Ecuador, Análisis de Coyuntura, ILDIS, 1990-1991

CUADRO No. 7

Banco Central del Ecuador:
Depósitos y Obligaciones del Sector Público no Financiero
-saldos en millones de sucres-

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|--------------|---------|--------|---------|---------|
| Depósitos | 39.561 | 55.100 | 123.272 | 286.317 |
| Obligaciones | 70.462 | 53.868 | 106.357 | 266.486 |
| Saldo | -30.901 | +1.232 | +16.915 | +19.831 |

Fuente: Ecuador, Análisis de Coyuntura, ILDIS, 1990-1991

CUADRO No. 8

Situación Financiera del Presupuesto del Estado
-millones de sucres-

| | 1988 | 1989 | 1990* |
|----------------|---------|---------|---------|
| Ingresos | 415.456 | 835.394 | 770.369 |
| Egresos | 416.828 | 738.167 | 719.090 |
| Saldo de Caja | -1.372 | +97.227 | +51.279 |
| (+) Superávit | | | |
| (-) Déficit | | | |
| * Enero-agosto | | | |

Fuente: Ecuador, Análisis de Coyuntura, ILDIS, 1990-1991

CUADRO No. 10

Variación de la Pobreza por Ingresos en los Hogares
del Ecuador, entre 1988 y 1989*
Porcentajes

| Ciudad o Región | No Pobres | | Pobres | | Indigentes | |
|-----------------------------------|-----------|------|--------|------|------------|------|
| | 1989 | 1988 | 1989 | 1988 | 1989 | 1988 |
| Sierra | 38.5 | 51.5 | 32.5 | 27.2 | 29.0 | 21.3 |
| Quito | 45.7 | 62.4 | 31.9 | 24.8 | 22.4 | 12.9 |
| Cuenca | 42.5 | 55.0 | 33.0 | 27.7 | 24.6 | 17.3 |
| Sierra, excepto Quito | 30.5 | 39.4 | 33.2 | 29.8 | 36.3 | 30.8 |
| Sierra, excepto Quito y Cuenca | 27.8 | 36.0 | 33.2 | 30.3 | 38.9 | 33.7 |
| Costa | 30.4 | 42.7 | 34.4 | 31.6 | 35.2 | 25.7 |
| Guayaquil | 35.3 | 48.7 | 33.9 | 31.0 | 30.8 | 20.3 |
| Costa, excepto Guayaquil | 24.8 | 35.6 | 35.1 | 32.3 | 40.1 | 32.1 |
| Oriente | 37.6 | 49.4 | 32.4 | 28.1 | 29.9 | 22.5 |
| Total Nacional | 34.1 | 46.9 | 33.5 | 29.5 | 32.3 | 23.6 |

* Las pequeñas variaciones entre los porcentajes de pobreza en 1988 obedecen a un ajuste en el método de cálculo de la canasta básica.

Fuente: Pobreza, Necesidades Básicas y Desempleo, Area Urbana del Ecuador, ILDIS, 1990.

BIBLIOGRAFIA

1. Jürgen Todenhöfer, Crecimiento para Todos, Institut für Internationale Solidarität.
2. Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, FESO, La Dimensión Social de un Modelo Económico, 1990.
3. Corporación de Estudios para el Desarrollo, CORDES, Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas, 1987.
4. Ralf Zeppernik, El Papel del Estado en la Economía Social de Mercado, 1987.
5. Varios, El Triunfo del Capital, ILDIS, 1990.
6. Gilda Farrell, compilación, La Investigación Económica en el Ecuador, ILDIS, 1989.
7. FESO-IFEDEC, Una Economía para el Hombre, 1988.
8. Ernst Dürr, Condiciones del Funcionamiento de una Economía de Mercado Moderna en el Paraguay, Fundación Hanns-Seidel, Universidad Nacional de Asunción, 1989.
9. Corporación de Estudios y Publicaciones, Constitución de la República, 1991.
10. Varios, La Crisis y el Desarrollo Social 1980-1990, DIA-Editorial El Conejo-UNICEF, 1990.
11. José Moncada Sánchez, Ecuador: Los Límites del (sub) Desarrollo, CEDEP, 1989.
12. Ernst Dürr, Orden Económico y Política Económica, Fundación Hanns Seidel, Universidad Nacional de Asunción, 1986.
13. Luis Orellana, La Empresa Popular Ecuatoriana, Fundación Guayaquil, 1988.
14. Germánico Salgado/Rafael Urriola (coordinadores), El Fin de las Barreras, Fundación Friedrich Ebert, Integración Andina 1, 1991.
15. Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, Contribuciones 1 y 2, CIEDLA, 1990.
16. Ludwig Erhard, Bienestar para Todos, Ediciones Omega, 3ra. Ed., 1957.
17. René Benalcázar R., Análisis del Desarrollo Económico del Ecuador, Banco Central del Ecuador, 1989.

18. ABPE, Asociación de Bancos Privados del Ecuador, Informe presentado por el Consejo Directivo a la Asamblea General, 1990.
19. Carlos Larrea, Pobreza, Necesidades Básicas y Desempleo, Instituto Nacional de Empleo-ILDIS, 1990.
20. Superintendencia de Compañías del Ecuador, El Desarrollo Empresarial en el Ecuador en las dos últimas Décadas, 1988.
21. CIEDLA, La Política de Finanzas Públicas en la Economía Social de Mercado, 1986.
22. Colegio de Economistas de Quito, Análisis Económico, No.8, 1982.
23. Washington Herrera y otros, Economía Ecuatoriana Concentración Económica y Pobreza Social, Editorial El Conejo, 1987.
24. Varios, Ecuador, Hoy, Siglo Veintiuno Editores, 1981.
25. Varios, Ciencias Sociales y Política en América Latina, Cuadernos de Discusión No.2, ILDIS, 1987.
26. Varios, La Gestión Política, Cuadernos de Discusión No.1, ILDIS, 1987.
27. Enrique Sierra, Estrategias y Políticas de Empleo, Cuadernos de Discusión No.3, ILDIS, 1988.
28. Superintendencia de Compañías, Informe de Labores 1989-1990.
29. CIEDLA, Precondiciones para la Implementación de la Economía Social de Mercado en América Latina, 1985.
30. ILDIS-CEPLAES, Ecuador Análisis de Coyuntura No. 1 y 2, 1990-1991.
31. Varios, Políticas Agrarias y Empleo en América Latina, IEE-ILDIS-CLACSO, 1987.
32. Enrique Ayala Mora, Editor, Nueva Historia del Ecuador, varios volúmenes, Corporación Editora Nacional, Grijalbo, 1990.
33. Varios, Deterioro de la Vida, Corporación Editora Nacional-Centro de Estudios y Asesoría en Salud-UNFPA(Naciones Unidas), 1990.
34. Rob Vos, Industrialización, Empleo y Necesidades Básicas en el Ecuador, FLACSO-Corporación Editora Nacional, 1987.
35. Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Católica del Ecuador, Rev.Economía y Desarrollo, Política Económica en la Década de los 80., diciembre 1989.

36. Felipe Burbano, Carlos de la Torre, El Populismo en el Ecuador, ILDIS, 1989.
37. Lautaro Ojeda, Políticas de bienestar Social y Participación Popular en el Ecuador, ILDIS, 1988.
38. Galo Abril Ojeda, Política Monetaria y Desarrollo Industrial en el Ecuador (1970-1983), Banco Central del Ecuador-Instituto de Estudios Latinoamericanos No.11, Estocolmo, 1985.
39. Revistas, No. 24, El Monetarismo, la doctrina y algunos resultados, Banco Central del Ecuador, 1985.
40. Hermógenes Páez de Arce, Economía Social de Mercado, Instituto de Estudios Generales, Ed. Nacional Gabriela Mistral, Buenos Aires, 1974.
41. Apuntes de Taller, Principios de la Economía Social de Mercado, Fundación Hanns Seidel-Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, 1990.
42. Varios, Economía IV, Ecuador: 1830-1980, 2da. parte, Corporación Editora Nacional.
43. CIEDLA, La Economía Social de Mercado un Proyecto Económico y Político Alternativo, Buenos Aires, 1983.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

No autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de este trabajo, de su bibliografía y anexos, como artículo de la revista o como artículos para lectura seleccionada.


FIRMA DEL CURSANTE

ECON. PATRICIO MARTINEZ MUÑOZ

Quito, julio 1991