

LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

FLACSO - Biblioteca

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

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

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0 **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,
Quito — Ecuador.

AUTORES

Alberto Acosta Espinosa
Mario Alemán Salvador
Ileana Almeida Vélez
Betty Amores Flores
Enrique Ayala Mora
Gil Barragán Romero
Efraín Baus Herrera
Rodrigo Borja Cevallos
María Cristina Cárdenas Reyes
Fernando Carrión Mena
Gonzalo Córdova Galarza
José Chávez Chávez
Galo Chiriboga Zambrano
Carlos de la Torre Espinosa
Jorge Egas Peña
Miriam Ernst Tejada
Juan Falconí Morales
Jorge Gallardo Zavala
Luis Gallegos Chiriboga
Oswaldo Hurtado Larrea
Marcelo Jaramillo Villa
Juan Larrea Holguín
Ramiro Larrea Santos
Gino Lofredo Ungaro
Wilfrido Lucero Bolaños
Alfredo Mancero Samán
Ángel Matovelle Zamora
Amparo Menéndez-Carrión
José Moncada Sánchez

FLACSO - Biblioteca

Paco Moncayo Gallegos
Elsie Monge Yoder
Medardo Mora Solórzano
Mariana Naranjo Bonilla
Lautaro Ojeda Segovia
Simón Pachano
Lucas Pacheco Prado
Juan J. Paz y Miño Cepeda
Hernán Rivadeneira Játiva
Carlos Rodríguez Peñaherrera
León Roldós Aguilera
Alejandro Román Armendáriz
Lucy Ruiz Mantilla
Alvaro Sáenz Andrade
Juan Salazar Sancisi
Hernán Salgado Pesantes
Germánico Salgado Peñaherrera
José Sánchez-Parga
Eduardo Santos Alvite
Erika Silva Charvet
Luis Trujillo Bustamante
Julio César Trujillo Vásquez
Rafael Urriola Urbina
Jacinto Velázquez Herrera
Luis Verdesoto Custode
César Verduga Vélez
Leonardo Vicuña Izquierdo
Galtán Villavicencio Loor

CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

CONCEPTOS

MERCADO Y COMPETENCIA

Rafael Urriola Urbina

El mercado es una instancia que tiene un peso específico determinado por las decisiones políticas de los actores y carece de una condición técnica aislada de las decisiones políticas. Esto quiere decir que, como toda institución social, el mercado no tiene una forma de ser "pura", predefinida, de funcionamiento sino que es eficaz en la medida en que vuelva funcionales los objetivos de los sectores mayoritarios o dominantes de la sociedad.

Las definiciones clásicas de la economía, iniciadas por Adam Smith, hacen una defensa decidida del sistema mercantilista, o sea del fomento del comercio y de la división personal e internacional del trabajo en la medida en que el desarrollo de las fuerzas productivas incrementa la especialización como una condición evidente para mejorar la productividad. La importancia del mercado, como institución en la que se producen los intercambios, aumenta en proporción directa a la división del trabajo. Actualmente la inmensa mayoría de bienes adoptan la forma de mercancías que son llevadas del productor al consumidor a través de los mercados, aunque subsisten formas de autoconsumo o de intercambios que coexisten con la forma mercantil predominante.

El papel que desempeña el mercado en cuanto institución no explica las reglas de su funcionamiento interno. La aproximación clásica de que en él se fijan precios y cantidades es aceptable pero, en la segunda fase de la construcción teórica —con Walras y Marshall que publicaron simultáneamente sus trabajos a fines del siglo pasado—, se intenta demostrar una condición adicional: la del equilibrio de los mercados y, concretamente, la posibilidad de encontrar las condiciones para un equilibrio *general*, total y simultáneo, en todos y cada uno de los mercados de cada uno de los bienes. Trabajos posteriores, particularmente los del D. Patinkin, incluyen en el sistema general de ecuaciones el equilibrio de la moneda como parte del sistema general. El problema mayor consiste en determinar si tal equilibrio general existe, cómo se llega a él, qué fuerzas hacen que no se mantenga y cuáles que se pueda volver a él. Si el equilibrio general no existe de manera perma-

nente como lo afirma la teoría keynesiana, el mercado no puede constituir una alternativa autosuficiente para regular las condiciones de funcionamiento de la economía; de ahí que parezca conveniente, para evitar una distorsión completa de los mercados, introducir mecanismos de regulación que faciliten su funcionamiento.

En tales circunstancias resulta comprensible en la sociedad moderna la participación del Estado para regular las actividades que el mercado es incapaz de procesar, por ejemplo las necesidades de quienes no cuentan con una demanda efectiva para actuar en los mercados o la valoración de servicios públicos difícilmente divisibles según su utilidad para los usuarios, como la defensa nacional.

Decir que en el mercado hay transacciones que llevan a la fijación de precios y cantidades sólo define lo que sucede en el mercado pero nada indica en cuanto a los actores sociales que ofrecen y demandan. Lo que realmente importa es definir las condiciones en que tales procesos se realizan, de modo que la consigna de "más mercado", enarbolada en los últimos tiempos, carece de contenido mientras no se especifique el tipo de mercado que se quiere estimular. La idea que subyace en semejante consigna es la de "más competencia", ya que sólo ésta da un sentido de política económica a los mercados. Así, mercados altamente regulados, por ejemplo el de bienes agrícolas y agroindustriales durante el periodo de vigencia de la Ley de Fomento Industrial en el Ecuador (1972-1985, aproximadamente) dan cuenta de que la competencia estuvo restringida a la producción interna por el alto grado de proteccionismo, y de que, aún así, la existencia de oligopolios reduce aún más la competencia en un sentido estricto.

Condiciones de la competencia perfecta. - Retomando las ideas clásicas es común señalar que tales condiciones son: a) Existencia de muchos demandantes y muchos oferentes; b) Un volumen total de transacciones dentro del cual las cantidades que cada uno de ellos intenta negociar son fracciones insignificantes; c) Conocimiento perfecto de las condiciones de funcionamiento de los mercados; d) Ausencia de ex-

ternalidades, en el sentido de que el transporte y las economías de escala son elementos ajenos al funcionamiento de los mercados; e) Movilidad completa de factores. A estas condiciones habría que añadir la igualdad de oportunidades de acceso a los recursos para los actores o, por lo menos, que el mercado de recursos funcione en las mismas condiciones que las de cualquier otro mercado. Es obvio que estas condiciones son puramente teóricas y a continuación se analizarán sus limitaciones.

Monopolios y oligopolios.- Los oligopolios forman parte de las condiciones estructurales del país, con lo cual se promueve un funcionamiento ineficiente del conjunto de la economía debido a que se desemboca en el uso ineficaz de los recursos. Así, el excedente de capacidad instalada en casi todas las ramas de la economía influye en la determinación de los precios mediante los cuales se cargan al consumidor los costos de amortización de la maquinaria que no se usa. En el comportamiento oligopólico una o unas pocas empresas fijan los precios y las demás siguen esos parámetros. Si hubiera competencia de empresas que utilizan adecuadamente la capacidad instalada, éstas podrían disminuir los precios unitarios en beneficio del consumidor.

Debido a las características de los bienes de mayor sofisticación tecnológica se advierte que, a nivel mundial, hay tendencias a la oligopolización de la producción en ramas de punta tales como informática, robotización, biogenética, etc. Sin embargo, con la generalización del conocimiento de técnicas hasta hace poco de dominio exclusivo de pocas empresas, se abren caminos de competencia en los rubros antes monopolizados. Por ejemplo, la producción de híbridos de algunas plantas es ya de uso común en los laboratorios de tecnología de algunos países que antes eran meros receptores de esas variedades.

En tales condiciones, la eficacia de la competencia como medio de estimular el bienestar social pasa por la presencia del Estado para acortar la duración de las situaciones monopólicas. Puede ser lógico, durante un periodo determinado, que un productor obtenga beneficios gracias a la innovación de su producción, pero cuando esas ganancias tienden a volverse permanentes los mercados ya no son competitivos. El papel del Estado surge entonces como un factor decisivo para mejorar la competencia, por ejemplo a través de la generación de instituciones de creación y difusión de tecnología o del apoyo a las existentes. El caso de la agricultura ecuatoriana es dramático en la medida en

que los pequeños agricultores con bajos rendimientos obtienen, según lo indican las estadísticas del Banco Nacional de Fomento, rentabilidades menores que quienes aplican a sus cultivos tecnología moderna, por lo demás ampliamente conocida en el país.

Existen también los monopolios naturales cuya existencia obedece al tamaño del mercado o a la dimensión de las tecnologías eficientes para su desempeño, como sucede con la siderurgia o con la electricidad. En ambos casos, si se altera completamente la regulación del funcionamiento de los mercados, los precios de monopolio pueden situarse en cualquier punto de un espacio determinado por costos de referencia no vinculados con costos de producción o ganancias medias. Las economías desarrolladas suelen intervenir en estos mercados manteniendo una alta tasa impositiva y un alto control sobre las recaudaciones o mediante regulaciones legales antimonopolio que, en última instancia, pueden redefinir el nivel de precios de las empresas que caen en este rubro.

Conocimiento y competencia.- La idea de un conocimiento perfecto de mercados tiende a suponer que en espacios comunes (la región, la ciudad, el barrio) las diferencias de precios sólo pueden ser atribuidas a los costos de transporte, sea de oferentes o de demandantes, hacia el mercado. Sin embargo, ello supone que los actores conocen los precios de la competencia o de los diferentes puntos de intercambio. Actualmente, gracias a las modernas tecnologías de comunicaciones, particularmente el facsímil, puede suponerse que un mercado perfecto local podría funcionar sobre la base de que los consumidores recibieran en su domicilio todas las mañanas un listado de productos y precios de las tiendas próximas o equidistantes de su residencia. Si bien esto es todavía ficción, hay ya experiencias, por ejemplo en los mercados de materias primas, de negociaciones diarias de precios en bolsas internacionales reconocidas, que permiten efectuar las transacciones.

Semejantes avances prácticos del funcionamiento de los mercados difícilmente se aplican a los productos de consumo directo debido al interés de las empresas en diferenciar los precios. Un caso típico y patético en el Ecuador es la diferenciación que existe entre los precios de los medicamentos genéricos y los que se establecen en las industrias farmacéuticas. La venta de la marca se ha convertido en un mecanismo eficiente de las empresas transnacionales para mantener ganancias extraordinarias en productos de cuyas diferencias de calidad no tiene pruebas el consumidor. En este sentido

los mercados funcionan mejor cuando se realizan controles de la calidad, se informa de las características genéricas de los productos y se facilitan los mecanismos de comercialización, particularmente a través de una infraestructura equitativamente distribuida.

Externalidades y subvenciones.- La ausencia de externalidades es una condición de mediano plazo, puesto que ninguna empresa puede privilegiarse indefinidamente de ventajas que entrañen costos a terceros con lo cual disminuyen sus costos de producción: por ejemplo, los del transporte subsidiados a quienes utilizan naves estatales o de otras subvenciones cuyos objetivos específicos no están expresamente definidos por la autoridad económica. Mediante la exención tributaria acordada a las empresas situadas fuera de Guayaquil o Quito, la Ley de Fomento Industrial generó externalidades en las empresas que se acogieron a la Ley; asimismo, las tarifas preferenciales para la importación de artículos manufacturados constituyen externalidades respecto de las inversiones en otros sectores no favorecidos, de todo lo cual se desprende la necesidad de definir el papel de las subvenciones.

La concepción liberal ortodoxa afirma que todo subsidio es distorsionante, lo cual es cierto, y, luego, que es perverso, lo cual no es cierto. No hay razón alguna para que la economía o los economistas crean que el mercado acaba con todos los problemas de esa órbita. Las experiencias aperturistas que se han repetido cíclicamente en la historia estuvieron siempre precedidas y sucedidas por experiencias proteccionistas lo que es, justamente, causado por la enorme capacidad de improvisación de los mercados y, a la vez, por su incapacidad para lograr por sí solos el equilibrio.

Las fuerzas sociales que impulsan los procesos productivos no tienen razón alguna de ser convergentes. Baste recordar la célebre descripción que hizo Rosa Luxemburgo de las condiciones de reproducción del capital y las exigencias que deben cumplir los sectores de la producción para mostrar que el equilibrio es sólo casual. La crisis de los años 30 mostró con toda crudeza la insolencia de los mercados para volver de manera autónoma (o, por lo menos, sin tan alto costo) al equilibrio, y Keynes, con toda su teoría, no hace sino indicar que el papel del Estado es imprescindible para mantener el crecimiento de la economía.

En la época moderna el crédito se ha convertido en un importante factor regulador para mantener cierto nivel de la demanda efectiva que amortigua los efectos cíclicos de la econo-

mía. La generalización de los sistemas de crédito, en experiencias como la chilena, es un factor de regulación que entraña riesgos crecientes pero que pueden fácilmente calcularse con las técnicas disponibles. En Ecuador, en cambio, existe un pesado sistema crediticio, plagado de trabas y que, en definitiva, restringe el crédito a quienes de todos modos habrán de obtenerlo. Semejante falta de articulación entre la sociedad civil y los mecanismos financieros también reduce el funcionamiento eficiente de los mercados.

En conclusión, los subsidios y la actividad pública no son incompatibles con una concepción mercantilista de la economía y prueba de ello es que Estados Unidos y la Comunidad Europea destinaban más de 45.000 millones de dólares anuales cada uno en subsidiar su producción agrícola. Estudios realizados sobre la génesis de los llamados "tigres asiáticos" dan cuenta del papel del Estado en la creación de las condiciones necesarias para el despegue de esas economías. Y en todos los casos en que tuvo éxito la intervención pública con predominio del mercado ha habido altos grados de consenso para la adopción de una estrategia nacional.

Movilidad de factores.- También es indispensable para la competencia la movilidad de factores como condición automática para la regulación de las diferencias de remuneración de esos factores. En el caso del capital ella asegura la tendencia a la igualación de la tasa de ganancia en todos los sectores de la economía, lo que fue, paradójicamente, explicado en detalle por Marx. Asimismo, la movilidad del trabajo es una condición para generar competencia entre los salarios en el mercado laboral. En las circunstancias actuales la movilidad tiende a restringirse mucho, tanto por razones objetivas relacionadas con las características del desarrollo de la tecnología como por razones que se expresan en los crecientes "costos a la entrada" que dependen de la manera en que operan particularmente las empresas de punta en escala mundial. En el primer caso, los costos de las inversiones y, sobre todo, la dimensión de las escalas eficientes de producción de las máquinas, hacen que éstas sólo puedan amortizarse en periodos largos o en volúmenes de producción bastante altos. El traslado de la inversión requiere un plazo equivalente a la amortización, o sea que depende de la escala de operación de las empresas, con lo cual la movilidad también se resiente. No es, pues, por casualidad que la dinámica del factor capital esté dada por las empresas financieras que han desplazado el ca-

rácter vanguardista que a principios de siglo tenían las empresas manufactureras. Sin embargo, esta readecuación del capital en una fusión productivo/financiera hace que, de manera general, como conglomerado, sigan existiendo capacidades de movilidad. En cambio, los "costos a la entrada" no han dejado de constituir un problema sutil de control de los mercados por parte de las empresas más poderosas. Además de los mecanismos de dumping que, en algunos casos, pueden ser combatidos legalmente, hay toda una implantación territorial que vuelve difícil la competencia en sentido estricto. Son clásicas las batallas entre Coca-Cola y Pepsi Cola por ganar mercados en el mundo. A menudo, cambios en la publicidad o en el envase son maneras de liquidar la competencia en un mercado y los costos de implantación en él pueden hacer imposible el ingreso de empresas pequeñas sin estabilidad financiera para pagarlos.

La movilidad del factor trabajo es inversamente proporcional a la especialización y a la existencia de capacitaciones segmentadas. Los mercados laborales son complejos no sólo por las diferencias de capacitación de la mano de obra sino también por la acción de economías externas que encuentran la mano de obra ubicada en un lugar dado y cuyo desplazamiento genera costos pecuniarios y culturales. En el Ecuador es frecuente que, pese a los bajos índices de productividad de las fincas de menor tamaño, haya quejas del sector empresarial en cuanto a la escasez de mano de obra. Esto muestra que, aún en el caso de un costo de oportunidad bajo o nulo, la mano de obra no estima suficiente el salario actual para ingresar en el mercado. Sin embargo, en estas decisiones intervienen, evidentemente, el precio del salario y también factores culturales que hacen menos comprensibles los mercados.

Mercados y democracia.— Una condición que aparece con mayor importancia en la época actual es la igualdad de oportunidades. La predilección por el mercado en la teoría liberal se reafirma con el criterio de que éste generaría democráticamente escalas de preferencias gracias a las cuales los consumidores terminarían por imponer mayoritariamente las características de los productos. En este sentido el mercado sería un espacio democrático donde

actúan los individuos con libertad y conocimiento cabal de las alternativas. Es claro que la "entrada" al juego de un mercado depende de la dotación inicial de moneda de los demandantes, lo cual significa que, en términos globales, una diferenciación inicial de disponibilidad de recursos supone participar en menos mercados, con lo cual dejan de ser democráticos. Semejante situación no pueden resolverla ni el mercado ni la ley más general de la oferta y la demanda. La participación del Estado tiende a amortiguar las tendencias excluyentes que se generan a través de un funcionamiento puro de los mercados. Los impuestos y el gasto público deberían ser modos de mejorar estos sesgos, lo cual no siempre se logra debido a que, frecuentemente, los gastos públicos y las subvenciones no se orientan a los más pobres.

La oferta y la demanda —como expresión de los intereses de los consumidores a través de escalas de preferencias y decisiones racionales en el uso del presupuesto personal, y de los intereses de los oferentes que, también de manera racional, buscan obtener el máximo de ganancias— se enfrentan a la idea de que la racionalidad es un paradigma social en que influye, de modo decisivo, el modelo de sociedad que se impone. La racionalidad de una sociedad vista en términos de requisitos de solidaridad, equidad, etc., puede perfectamente no ser compartida por los individuos en sus decisiones concretas e inmediatas. En tal medida, la oferta y la demanda obedecen más bien al modelo imperante antes que a las decisiones individuales.

BIBLIOGRAFIA

- Keynes, John Maynard: *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Patinkin, D. : *Money, interest and prices*, Hard & Row, 1956.
- Smith, Adam: *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, México, Fondo de Cultura Económica, Serie de Economía, 1987.
- Walras, L.: *Eléments d'économie politique pure ou théorie de la richesse sociale*, Paris, Librairie générale de droit et jurisprudence, 1952.