



ECUADOR: ESTADO, FINANZAS PUBLICAS
Y EXCEDENTE PETROLERO (1972-1978).

Una crítica a la "Teoría de la Crisis
Fiscal" en el Desarrollo de la Periferia
ARNOLDO BOCCO**



FLACSO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

ECUADOR: ESTADO, FINANZAS PUBLICAS
Y EXCEDENTE PETROLERO (1972-1978).

Una crítica a la "Teoría de la Crisis
Fiscal" en el Desarrollo de la Periferia

ARNALDO BOCCO**

* Ponencia presentada en el Seminario La Economía Política del Desarrollo Ecuatoriano, FLACSO-CERLAC York University, Toronto, Canadá del 11 al 15 de mayo de 1981.

** Profesor-Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Quito.

INDICE

	PAG
1. Introducción	1
2. La Dinámica Teórica	2
3. El Aporte Económico del Estado y los Recursos Fiscales en la Etapa Petrolera	6
3.1. Ingresos del Estado y Política Tributaria	6
3.2. A Quiénes Benefician los Gastos del Estado	18
3.3. Ingreso y Distribución de los Excedentes Petroleros	31
4. Déficit Fiscal y Contradicciones del Proceso de Acumula- ción	44

1. INTRODUCCION

Un proceso de rápida modernización se acelera en el Ecuador con el auge petrolero y el comercio exterior se convertirá en el motor de la expansión económica. El ingreso del Ecuador al grupo de países exportadores de petróleo (OPEP) y la aplicación de un programa económico "desarrollista" por parte del gobierno dictatorial del general Rodríguez Lara, son los principios de una fase cuyo resultado más estable es la vigencia del modo capitalista de producción en toda la sociedad.

Esta etapa tiene aspectos comunes con otras experiencias anteriores de modernización y "reformas" en el país. El gobierno de Galo Plaza y la Junta Militar de 1963-66 son los antecedentes inmediatos de una buena parte del programa autodenominado por las propias FF.AA. como "nacionalista revolucionario". Más tarde, la crisis política que deteriora el régimen de Rodríguez Lara da lugar a un cambio en la conducción política nacional. A diferencia de la estrategia de acumulación planteada anteriormente, la etapa encabezada por el Triunvirato Militar (1976-1979), se caracteriza por la aplicación de una política económica más ligada a la discusión vigente en los países industrializados.

Sin embargo, el balance que puede efectuarse de toda la fase de auge comprendida entre 1972-78 nos revela un proceso dinámico y contradictorio, no sólo en lo económico, sino también por las transformaciones que se producen en el sistema político. La formación social ecuatoriana se va a ver penetrada por una creciente dotación de capitales extranjeros lo que permitirá articular el nuevo equilibrio interno con el patrón internacional.

Este proceso de modernización, se apoya en una transformación de las estructuras sociales, del sector agrario, de las diferentes ramas de la producción (industria, construcción, finanzas y banca, comercio y servicios) y también del estado. A nivel social, los distintos grupos organizados progresivamente demandarán una mayor participación, buscando definir -en términos corporativos- su peso en el modelo global.

A nivel político, los diferentes cambios concretados en la estructura económica operarán debilitando a las fuerzas tradicionales: la

modernización social y la emergencia más o menos dinámica de los sectores nuevos, impulsarán el fortalecimiento de un conjunto de partidos modernos que ganarán un espacio importante en la arena política.

El estado que históricamente tuvo un peso relativo destacado, en esta fase participa activamente tanto en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo como en la elaboración de los mecanismos de estabilización del conflicto político. En esta etapa asistimos a la configuración de un estado, activamente participativo en su relación con la sociedad, cuyos ingentes recursos son canalizados, más o menos abiertamente, a la configuración de un desarrollo capitalista dinámico, en el marco de una formación económica periférica.

En este sentido, nuestro trabajo pretende recoger los postulados teóricos de la relación económica y política, su vinculación con el proceso y dinámica de acumulación capitalista, para relacionarlos con una coyuntura muy particular del desarrollo ecuatoriano, la etapa que hemos denominado de "auge petrolero".

Para lograr este objetivo, se polemiza con un conjunto de posiciones que en el terreno académico fueron sustentadas originalmente en los países industrializados y luego, se discute para el caso del Ecuador, la posibilidad de encuadrar el proceso de desarrollo capitalista de los años setenta en el marco de la llamada "crisis fiscal del estado".

2. LA DINAMICA TEORICA

En la década de los años '70, la producción en las ciencias sociales se vio estimulada por la aparición de un conjunto de trabajos que desde una nueva perspectiva pretendieron iluminar -en las formaciones sociales económicas de los países centrales- la vigencia de un particular modelo de acumulación. Pese a las diferencias de matices, en todos los casos se podía percibir un tipo de capitalismo contemporáneo que giraba alrededor de lo que algunos autores denominaron "el capitalismo monopolista de estado"¹⁾.

1) Baran y Sweezy P.: "El Capital Monopolista". Siglo XXI. Buenos Aires 1970.
Boccarda, P.: "Estudios sobre el Capitalismo Monopolista del Estado".

En América Latina el trabajo de Baran y Sweezy en los comienzos de la década pasada sentó las bases de una profunda discusión acerca de una metodología válida para encarar el estudio de los problemas de la acumulación. El planteo del capitalismo monopolista de estado (CME) se apoya, como supuestos fundamentales, en la existencia de dos sectores, uno con empresas de alta competencia, y otro, un sector monopolístico capaz de definir las relaciones sociopolíticas y delinear los conceptos fundamentales de la política económica.

En esta misma dirección, un tiempo más tarde surge otro trabajo, que explica desde la perspectiva fiscal el papel del estado en la afectación de los recursos públicos. Extiende la concepción del CME y explica que el estado, en las economías centrales, es capaz de operar en favor del sector monopolístico y su participación a través de los ingresos y egresos públicos refleja la intención de este sector de legitimar su progresivo dominio sobre el conjunto de la sociedad.

Este trabajo que fue elaborado por James O'Connor²⁾ para el caso específico de los EE.UU. de los comienzos de los años '70, luego fue utilizado por varios autores para explicar algunas experiencias de países periféricos en los que el papel de los monopolios fue importante en el avance del desarrollo capitalista.

O'Connor parte de un desarrollo teórico que denomina "la crisis fiscal del estado", lo que llama un intento de "desarrollar una teoría del crecimiento económico enraizada en los hechos políticos y económicos básicos de la sociedad capitalista avanzada",... "nuestra primera premisa es que el estado capitalista debe cumplir con dos funciones básicas y con frecuencia mutuamente contradictorias: las de acumulación y legitimación"³⁾. Más adelante el autor menciona otras de sus premisas fundamentales, aplicando algunas categorías de la economía política al análisis de la cuestión fiscal. Al respecto sostiene, "los gastos estatales tienen un carácter dual, que corresponden a las dos funciones básicas del estado capitalista, el capital social y los gastos sociales. El

2) O'Connor J.: "Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana". Edic. Periferia, Buenos Aires 1974.

3) Ibid... pág. 15. (El subrayado es nuestro).

capital social son los gastos requeridos para una acumulación privada rentable... existen dos tipos de capital social: la inversión social y el consumo social. La inversión social consiste en proyectos y servicios que aumentan una productividad dada de fuerza de trabajo.... El consumo social consiste en proyectos y servicios que reducen los costos de reproducción de la fuerza de trabajo.... La segunda categoría, los gastos sociales consisten en proyectos y servicios que se requieren para mantener la armonía social-para satisfacer la función legitimadora del estado"⁴⁾.

Más adelante continúa el autor "la primera tesis básica presentada aquí es que el crecimiento del sector estatal y de los gastos estatales funcionan en forma creciente como la base del crecimiento del sector monopolístico y de la producción total. A la inversa, se argumenta que el crecimiento de los gastos y programas estatales es el resultado del crecimiento de las industrias monopolísticas... el crecimiento del estado, es tanto la causa como el efecto de la expansión del capital monopolístico"⁵⁾.

"La segunda tesis básica es que la acumulación de capital social y de gastos sociales es un proceso contradictorio que crea tendencias hacia crisis económicas, sociales y políticas.... La socialización de los costos y la apropiación privada de las utilidades crea una crisis fiscal o una brecha estructural entre los gastos e ingresos estatales. El resultado es una tendencia al aumento de los gastos estatales a un ritmo más rápido que el del incremento de los medios para financiarlos. Mientras que la acumulación de capital social aumenta indirectamente la producción total y el excedente de la sociedad y por lo tanto parecería en principio apoyar los gastos sociales, las grandes corporaciones y sindicatos del sector monopolístico se resisten vigorosamente a la apropiación de este excedente para nuevas erogaciones de capital y gastos sociales".... "Además argumentamos que la crisis fiscal resulta exacerbada por la apropiación privada del poder del estado para fines particulares"⁶⁾.

En nuestro caso, pretendemos operar críticamente con este modelo y verificar, en el caso ecuatoriano, su posible viabilidad teórica. En

4) Ibid... pág. 16.

5) Ibid... pág. 17. (El subrayado es nuestro).

6) Ibid... pág. 19. (El subrayado es nuestro).

todo caso, desde la perspectiva de las finanzas públicas nos introduciremos al estudio del estado pretendiendo relacionar su aparato económico con la dinámica de acumulación vigente en una etapa de auge y cambios políticos (1972-78). Desde las finanzas estatales pretendemos explicar el rol del estado en la vigencia de un modo de producción y sus relaciones con la sociedad civil, en tanto la acción de las instituciones públicas persisten en la legitimación de un modelo de dominación basado en el permanente avance del capitalismo en su fase más moderna.

En el caso de este trabajo hemos tomado críticamente el modelo que plantea J. O'Connor. Fundamentalmente por los postulados que implícitamente se derivan de la teoría de la crisis fiscal, vertiente teórica ligada al capitalismo monopolista de estado (CME). Además, planteamos nuestras dudas acerca de la viabilidad del discurso de la crisis fiscal, como lo entiende O'Connor y quienes trabajan en esa misma línea, aplicado a una formación social periférica, dependiente y con la vigencia -todavía- de relaciones sociales no-capitalistas.

Aplicando este desarrollo basado en el modelo norteamericano, L. Pacheco⁷⁾ en un estudio sobre el papel del estado en el desarrollo capitalista del Ecuador entre 1950-75 llega a algunas conclusiones con las cuales polemizamos. El trabajo utiliza un enfoque que en términos generales compartimos en la sección que efectúa un análisis sobre el desarrollo capitalista y el papel de la economía en este período; pero cuando aborda el tema fiscal creemos que sus conclusiones son incompletas.

Nuestra propuesta, teórica y metodológicamente, difiere de la concepción del CME. Utilizando otros criterios abordamos el estudio de los problemas fiscales y el papel del estado en esta fase, puntualizando no sólo la dinámica que se promueve con la movilización de los recursos fiscales, sino incluyendo en el modelo analítico el papel de los excedentes petroleros.

7) Pacheco, L.: "El Desarrollo Capitalista y el Estado en el Ecuador. 1950-1975". IDIS. Universidad de Cuenca, 1980.

3. EL APARATO ECONOMICO DEL ESTADO Y LOS RECURSOS FISCALES EN LA ETAPA PETROLERA

A fin de aproximarnos al problema fiscal⁸⁾, abordaremos el estudio desagregando el análisis en las tres áreas clásicas de las finanzas estatales, es decir ingresos tributarios, gastos e inversiones públicas y por último, déficit y financiamiento del presupuesto.

3.1. Ingresos del Estado y Política Tributaria

Al igual que en otros sectores, los indicadores de la actividad fiscal muestran un incremento sustancial a partir de 1972-73. En este sentido, es necesario anotar que pese a que el Ecuador es uno de los países que más rápidamente impulsó el sistema de presupuesto por programas, una de las formas más eficientes de administración tributaria, cuando se produce la expansión petrolera estaba en vigencia un doble mecanismo de administración de los recursos, el presupuesto nacional y paralelamente una distribución de los fondos del petróleo en forma totalmente independiente. Esta situación resulta importante, puesto que la diferenciación -a pesar que los ingresos petroleros son administrados por el propio estado- marca el hecho fundamental y político de que son las instituciones públicas quienes se encargan de trasladar esos ingresos a las distintas instituciones públicas.

Este acontecimiento, además muestra una política fiscal decididamente orientada a expandir a ciertos sectores específicos. Y como la distribución de las rentas petroleras se efectúa de acuerdo a beneficiarios puntuales, la administración "por separado" posibilita excluir de la discusión política del presupuesto, los ingentes ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo.

En el presupuesto nacional existen dos canales de ingresos. Por un lado los ingresos tradicionales, y por otro los ingresos petroleros. Analizaremos los dos mecanismos y luego integraremos los dos aspectos cuando se comente la cuenta integrada del sector público.

8) Cuando nos referimos al problema fiscal, queremos hacer hincapié en la importancia -pocas veces relevada en los estudios económico o sociopolíticos- de los problemas derivados de la política aplicada en materia tributaria y en los gastos del estado. Para comprender el funcionamiento del aparato económico, en este trabajo consideramos de importancia central la incorporación de esta problemática y la de los excedentes petroleros.

En el cuadro No. 1 se muestra el comportamiento en valores corrientes de los ingresos del estado. En el primero se puede ver el movimiento de los componentes globales del flujo de ingresos, mientras que en los cuadros 2 y 3 se presenta en términos relativos la estrategia tributaria que ha seguido el gobierno para el financiamiento de sus operaciones.

El rubro de los ingresos muestra el papel de los impuestos, ingresos no tributarios y transferencias en el financiamiento del presupuesto. En este sentido, hasta el año 1972 los "Ingresos Tributarios" no alcanzaban al 65% del total de los ingresos, utilizando el estado en cambio, los "Ingresos de Capital" y los recursos especiales para el financiamiento del déficit.

A partir de 1972 esta situación se invierte, y los ingresos tributarios crecen considerablemente hasta el año 1974, cuyo peso relativo alcanza al 83.4% mientras los recursos especiales para el financiamiento, representados por los ingresos de capital sólo llegan al 10.4%. Estas cifras nos revelan que el crecimiento de los ingresos tributarios desde 1970 hasta 1974, obedeció a un cambio provocado por el ingreso de impuestos petroleros que posibilitaron expandir la capacidad financiera relativa del estado, con respecto al endeudamiento, para el financiamiento de actividad estatal.

Más tarde, en 1975, la relación y la tendencia vuelven a desplazarse hacia el modelo tradicional vigente en los primeros años de la década. Los "Ingresos Tributarios" disminuyen su participación dentro de los "Ingresos Especiales". Ambos rubros sumados pasan del 10.4% en 1974, al 28.1% en 1978. Esto significa que las políticas fiscales estuvieron orientadas a disminuir la presión fiscal en favor de la utilización de recursos financieros extraordinarios, como la deuda pública⁹⁾.

9) Véase en el cuadro 2 como crece vertiginosamente (el uso de recursos extraordinarios) a partir de 1976. Esta reducción de los ingresos fiscales obedece a una presión de los sectores sujetos a imposición y a una concepción precisa de las políticas económicas de beneficiar, desde la política tributaria, a quienes aportan los recursos necesarios para el financiamiento del aparato económico del estado. La preferencia de utilizar el recurso del "endeudamiento" ha permitido a las políticas estatales reducir los posibles opositores al gobierno (en las dos fases militares) y pasar a depender de un instrumento peligroso como es la Deuda Interna y Externa agudizando aún estructura contradictoria del desarrollo económico.

CUADRO No. 1: RECAUDACIONES EFECTIVAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (en millones sucres corrientes)

Conceptos	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
A. Ingresos									
Tributarios	3475.6	4165.8	5120.5	7916.1	10601.9	11169.2	13223.7	16262.4	18782.2
1.a las expor.	495.2	512.7	416.8	1278.2	1828.2	586.8	1283.1	970.7	1714.0
2.a las impor.	1529.1	1711.9	2012.2	2955.2	3293.1	3916.9	4126.2	6946.0	6526.1
3.a la Renta	541.8	763.5	1084.0	1798.6	2973.3	3123.5	4655.0	4570.6	4822.1
4.a las Trans.									
Fin.	48.8	35.9	87.7	61.9	113.0	135.7	171.4	260.5	362.5
5.al Capital	33.9	26.4	37.7	48.9	58.8	74.1	84.2	151.8	161.8
6.Cons.y Prod.	572.6	941.0	1278.1	1516.4	1939.7	2821.0	2533.8	3204.0	4576.6
7.a los Trans.	31.1	35.8	45.5	64.1	63.3	49.1	59.0	55.0	65.0
8. Timbres(1)	106.5	109.4	7.4	7.8	10.6	5.6	5.5	37.6	14.5
9.Otros Impus.	116.6	29.2	151.1	185.0	321.9	456.5	305.5	66.2	539.6
B. Ingresos no tributarios	222.4	219.5	364.9	235.6	458.3	340.1	635.3	543.1	619.4
1. Tasas	110.9	169.2	171.7	128.3	278.0	163.7	208.0	283.1	262.9
2.Patrimonls.	72.1	21.0	96.5	48.8	79.4	72.3	33.0	97.2	177.7
3.Otros ingres.	39.4	29.3	98.8	58.5	100.9	104.1	394.3	162.8	178.8
C. Transferencias	18.4	17.5	18.2	5.9	586.6	1193.6	1202.4	476.4	254.3

(1) A partir de Ago., 1971 el rendimiento de estos ingresos constituye los Ingresos de FONAPAR, creado por Dec. No. 963 -2-jul-1971.

FUENTE: Ministerio de Finanzas (Estadísticas Fiscales) y Banco Central del Ecuador (Boletín Anuario No. 2 y 3).

ELABORACION: Propia.

CUADRO No. 2: ESTRUCTURA RELATIVA DE LOS INGRESOS EFECTIVOS 1970-78
(en porcentajes)

DETALLE	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Ingresos Tributarios	60.7	64.9	70.7	85.9	83.4	77.4	67.6	72.9	70.9
Ingresos no Tributarios	3.9	3.4	5.0	2.6	3.6	2.4	3.5	2.4	2.3
Transferencias	0.3	0.3	0.3	-	4.6	8.3	6.1	2.1	1.0
Ingresos de Capital	30.4	28.2	20.6	13.5	10.4	8.8	17.4	24.0	25.4
Utilización de Recursos Esp.	4.7	8.9	4.7	-	-	5.5	7.8	2.2	2.7
Certificados abono tributario									
Notas de Crédito y Bonos Ierac	-	(5.7)	(1.3)	(2.0)	(2.0)	(2.4)	(2.4)	(3.6)	(2.3)

FUENTE: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador.

ELABORACION: Propia.

En el cuadro 3 encontramos algunos elementos analíticos que amplían el comentario efectuado en el párrafo anterior. Observando dentro del rubro específico de "Ingresos Tributarios" el papel de los diferentes impuestos, se percibe la importancia de cada uno y los cambios que ocurrieron en la aplicación de la presión impositiva sobre la estructura económica. Una de las tendencias que se observa, es que los impuestos a las importaciones, tradicionalmente el ingreso más importante en toda esta fase (1970-78), ha venido perdiendo posiciones en el total del rubro. De un peso relativo superior al 45% en coyunturas pasadas, en estos años se reduce considerablemente hasta alcanzar en promedio el 37%.

Los ingresos tributarios derivados de la imposición al comercio exterior, presentan alteraciones derivadas de los cambios en la legislación y en la creación de determinadas instituciones que pasan a recibir directamente determinado tipo de impuestos. Un ejemplo es el FONAPAR (Fondo Nacional de Participaciones) creado para el financiamiento regional

y para la canalización de fondos en beneficio de los gobiernos seccionales, cantonales y municipales¹⁰⁾.

CUADRO No. 3: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Ingresos Tributarios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Exportaciones	14.2	12.2	8.1	16.0	17.2	11.3	9.7	6.0	9.1
2. Importaciones	44.3	40.9	39.2	37.3	32.0	35.0	31.2	40.8	35.1
3. Rentas	15.6	18.0	21.1	22.7	28.0	28.0	35.2	28.1	25.7
4. Transacciones Financieras	1.2	0.9	1.7	0.8	1.1	1.2	1.3	1.6	1.9
5. Al Capital	1.0	0.6	0.7	0.6	0.6	0.7	0.6	0.9	0.9
6. Consumo y Producción	16.5	22.5	24.9	19.2	18.3	20.8	19.2	19.7	24.4
7. Otros	7.2	4.9	4.3	3.4	2.8	3.0	2.8	2.9	2.9
Comparación entre ingresos tributarios con respecto a ingresos totales	60.7	64.9	70.7	85.9	83.4	77.4	67.6	72.9	70.9

FUENTE: Ministerio de Finanzas y Banco Central del Ecuador.

ELABORACION: Propia.

10) La caída que ocurre en 1972, se explica por la creación del FONAPAR que pasa a ser financiado con los impuestos: Unificado de Banano, 10% Adicional de Banano, Unificado de Cacao y Adicional otros impuestos, entre otros el FONAPAR recibe una proporción de los ingresos petroleros.

Otro de los cambios importantes que alteran el ingreso de recursos tributarios provenientes del comercio exterior, lo constituye la creación del impuesto "Unificado a las rentas petroleras" (creado por Decreto 982 -21 de noviembre de 1975), el cual sustituye los gravámenes a la exportación del 15%, participación laboral, también el 15% y 10 y 1 por ciento adicional a la renta, para establecimientos educativos y Banco Central.

Este último cambio, explica la caída experimentada en los ingresos por tributos a la exportación a partir de 1975. También la caída de las exportaciones azucareras, comprimen la tendencia del rubro globalmente.

En los Impuestos a la Renta se puede verificar un crecimiento importante con respecto a los años previos a la expansión del petróleo. Hasta el año 1975 crece del 15.6% al 28% de los ingresos tributarios, lo que manifiesta un incremento derivado de la expansión económica y del empleo. A partir de 1976, la inclusión en este rubro de los impuestos "a la Renta del Petróleo" expande su participación en el conjunto de los "Ingresos Tributarios". Sin embargo, pese al incremento de la actividad económica en los años 1977 y 78, el peso relativo posteriormente vuelve a caer.

Por último, en el análisis de la estructura del cuadro 3 se puede percibir que uno de los rubros más dinámicos, en cuanto a la participación en el total de Ingresos Tributarios, fueron los Impuestos al Consumo y Producción. Esto nos muestra que la recaudación acompañó a la expansión del Consumo global, pasando este rubro a tener un peso de 1/5 de los ingresos en promedio en toda la década.

En síntesis, podríamos concluir esta primera aproximación señalando que en esta etapa, la política tributaria se caracterizó por:

- a) Una amplia y creciente utilización del endeudamiento, jugando este tipo de recursos un papel importante en el financiamiento de las actividades estatales.
- b) Las recaudaciones más relevantes, los "Ingresos Tributarios", han tenido un comportamiento diferenciado; mientras en los primeros años su peso relativo se hizo más significativo, en los últimos, cede posiciones para dejar que el déficit sea cubierto por el endeudamiento.
- c) La dependencia de los recursos económicos provenientes del exterior, ha crecido significativamente en los últimos cuatro años.
- d) La política tributaria aplicada, muestra que el estado ha preferido expandir su propio endeudamiento, en lugar de aumentar la presión fiscal.

El análisis de la política tributaria, básicamente nos conduce a identificar los mecanismos utilizados por el estado para el financiamiento de los gastos públicos. Principalmente, la estrategia de acumulación en el sistema capitalista está explicada por la dirección que se fija al proceso desde la política económica.

La política impositiva entonces, nos permite verificar que los impuestos cumplen una doble función:

- a) Por un lado, permiten encontrar financiamiento para la gestión del estado.
- b) Por otro, la deliberada política de captación de recursos financieros estimula o penaliza los mecanismos de acumulación en determinados sectores de la economía.

De modo que además de considerar los gastos estatales como determinantes de la dinámica de reproducción capitalista, debemos considerar también la existencia de los impuestos.

Podríamos definir al impuesto, como una porción del producto social que los capitalistas -en general, pues los asalariados también lo pagan- transfieren al estado en tanto que capitalista colectivo. Por su parte el estado, ejerce administrativamente el derecho de recolectar el tributo en nombre del "interés general". Es decir, el flujo de dinero proviene de una proporción del valor social que adopta la forma de tributo al estado. El impuesto es una relación de producción que el estado percibe con el propósito de mantener o desarrollar las condiciones generales de la producción y de la reproducción de la fuerza de trabajo. La naturaleza del impuesto debe relacionarse con la utilización que luego el estado realizará de él, es decir, el financiamiento de los gastos públicos.

La relación entre impuestos y proceso de acumulación tiene dos dimensiones. Primero, la dinámica puede ser acelerada por excepción, puesto que la exoneración del pago facilita la reproducción del capital en un plazo menor¹¹⁾.

11) En este sentido los beneficios de carácter tributario que se otorgan en la ley de promoción industrial, han permitido que un número importante de empresas haya decidido invertir en regiones económicas deprimidas o atrasadas del Ecuador. De otro modo, hubiera sido imposible lograr un flujo de capital de esas magnitudes en tan corto plazo. Este estímulo permite que se recupere la inversión inicial en un tiempo menor, expandiéndose la tasa media de ganancia de esos capitalistas.

En segundo lugar, el estado a través de las inversiones públicas puede lograr que los capitalistas 1) incrementen la composición orgánica del capital, 2) disminuyan el costo de reproducción de la fuerza de trabajo; o bien, por las condiciones que crea en la sociedad, 3) consigan incrementar sus ingresos y con ello expandir las ganancias. En todos estos casos la política tributaria ofrece al estado la posibilidad de definir estrategias de acumulación en el sector privado que los propios impuestos se encargan de financiar.

En el desarrollo capitalista también las finanzas públicas están ligadas al análisis y comportamiento de la sociedad. Para que el estado cumpla con los requisitos básicos de reproducir el orden capitalista, requiere que se establezcan formas de imposición que permitan expandir su independencia económica relativa, y que se ejerza, mediante la estrategia de los egresos públicos, la garantía coactiva de la vigencia de relaciones capitalistas de producción.

Como lo comentáramos en este mismo punto, los distintos cambios políticos producen alteraciones en la estructura impositiva. Expresado de otro modo, los sistemas tributarios reflejan los cambios que se producen en el bloque de poder. La etapa iniciada en 1972 con el auge económico petrolero registra cambios en la estructura impositiva. El estado, se adapta a las nuevas demandas provenientes de los diferentes sectores sociales; demandas o exigencias que provendrán de los actores que se disputan la apropiación del excedente.

Los ingresos tributarios son utilizados entonces, como herramienta de política fiscal para lograr la estabilización y el desarrollo. De este modo el gobierno mediante deliberadas decisiones, incentiva a los capitalistas para no reducir el flujo de la inversión privada.

Si volvemos nuevamente a la estructura tributaria de los cuadros 2 y 3 podremos ver que el esquema de recaudaciones tiene relación con el equilibrio que ejerce la presión fiscal. Siempre el estado tiene flexibilidad en la aplicación de la legislación tributaria, nunca aplica "in fine" las disposiciones impositivas. Más bien existe una evasión de los sectores capitalistas, que están contempladas dentro de la dinámica de equilibrio que sirve de mecanismo estabilizador entre ellos y el estado.

La política económica ha combinado los incentivos al capital con la flexibilidad de la política tributaria. Si hubiesen sido rígidas las recaudaciones, se hubiera desalentado la acumulación, y la producción no habría acompañado el crecimiento de la población, viéndose reducido de este modo el empleo.

O'Connor¹²⁾ señala tres elementos de carácter ideológico que invalidan la supuesta imparcialidad del sistema tributario. El autor menciona que el nivel de ingresos, utilizado para medir la capacidad de pago, tiene una clara discriminación en favor de los capitalistas, pues los impuestos se pagan sobre los ingresos del contribuyente y no sobre el capital. Con lo cual, queda demostrado que existe un beneficio notable del sistema tributario en favor del capital.

Por ejemplo, podemos ver que los capitalistas disminuyen una parte considerable de su "rentabilidad" en un rubro denominado "depreciaciones"; esta reducción de las ganancias es destinada a considerar en el precio de las mercancías una cuota suficiente para reproducir el desgaste de los medios de producción. Los capitalistas acumulan capital por la rentabilidad económica de la explotación y por el "ahorro", derivado de la capitalización contable del capital constante. Un caso similar ocurre con el rubro "utilidades no distribuidas", verdadero mecanismo que utilizan los empresarios que no retiran las ganancias de sus empresas para financiar la expansión de su capital. El hecho que una proporción de sus ganancias se mantenga dentro de las empresas, opera como un cuasi-dinero que en poder de los capitalistas hace las veces de crédito, sólo que en este caso con fondos propios.

Otro elemento ideológico señalado por O'Connor es lo que la política tributaria llama "capacidad de pago". Este concepto utilizado por el discurso oficial, procura demostrar que los contribuyentes perciben los beneficios estatales emanados de los gastos fiscales en forma equitativa. Las erogaciones que aplica el estado tienen una connotación de carácter ideológico, pues la mayor parte de estos egresos responden a demandas

12) O'Connor, J.: Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana. Edic. Periferia. Buenos Aires, 1974. Pág. 282.

provenientes de los sectores capitalistas, y el objetivo estatal es canalizar recursos que favorezcan la acumulación privada del capital. "Así la doctrina de la capacidad de pago es ideológica, no porque sea ideológica, sino porque su premisa es falsa"¹³⁾.

Por último entre las contradicciones señaladas por este autor se encuentra la postura de que "los iguales deben ser tratados en forma semejante". Este concepto aunque parece ser igualitario, también presenta una contradicción muy grande porque la sociedad capitalista es una sociedad de desiguales. Existen por un lado capitalistas, propietarios de los medios de producción, y existen asalariados, que venden desigualmente su fuerza de trabajo. Hay capitalistas modernos y productores no-capitalistas, que también es una manera de percibir las diferencias"; hay desigualdades raciales que impiden sostener el principio de igualdad y semejanza. Por lo tanto, un sistema impositivo que trata "igual a los desiguales" no hace sino consolidar las desigualdades existentes¹⁴⁾.

En una formación social periférica, el régimen fiscal en sus formas contemporáneas cumple un papel político e ideológico. Los mecanismos de recaudación facilitan a los sectores de la burguesía depositar una proporción de sus ganancias en un saco común, el estado, y este a su vez movilizará mediante los gastos públicos (inversiones o erogaciones corrientes), un conjunto de medidas tendientes a fortalecer las relaciones de dominación en favor de las clases propietarias del capital. Esta transferencia de recursos, legitima la hegemonía de los sectores dominantes en el bloque de poder.

Con el conjunto de medidas que se implementan por parte del estado a partir de 1972, se observa que los ingresos fiscales son trasladados desde un sector capitalista a otro. Los impuestos que pagan los importadores, pasan a la "caja fiscal", y luego mediante las inversiones públicas p.e. el estado construye un puerto. Este hecho beneficia a los exportadores, que poseen ahora un lugar para embarcar la producción agrícola exportable, y también beneficia a ciertos propietarios rurales que poseen la

13) Ibid. Pág. 282.

14) Ibid. Pág. 282.

infraestructura para movilizar con mayor dinamismo su producción. Con un ejemplo sencillo podemos observar que el estado ejerce mediante su política tributaria-fiscal el rol de organizador de las condiciones óptimas para la dinamización económica y para la acumulación capitalista en determinados sectores políticos y sociales.

Otro ejemplo también ilustrativo resulta del hecho que mientras el estado debe endeudarse -interna o externamente- para poder financiar el déficit fiscal, otorga a determinados capitalistas la facilidad de realizar inversiones con diez años de excepción impositiva, reduciendo las recaudaciones fiscales¹⁵⁾.

El estado en la periferia se puede llegar a endeudar económicamente dando lugar a una rígida relación entre su posición financiera y el proceso de desarrollo. El hecho que esta estrategia se apoye en las finanzas estatales y paralelamente exima a los capitalistas del pago de los tributos, demuestra una decisión intencionada de transferir desde el estado hacia determinadas ramas de la producción, los excedentes convertidos en apoyo a la reproducción del capital privado.

El estado asume el papel de guardián no de una clase de una fracción o de un grupo; el estado se asume como garante de la vigencia progresiva del modo de producción dominante¹⁶⁾. Al impulsar plenamente el desarrollo de las fuerzas productivas y la existencia progresiva de relaciones capitalistas de producción, el estado objetivamente está logrando la reproducción de los capitalistas y los obreros como clases sociales. De este modo, legaliza la dominación económica y legitima la hegemonía política de los propietarios del capital.

15) Otros estímulos que expanden la rentabilidad privada pueden encontrarse en la política crediticia en tasas de interés "promocionales", en la eliminación de gravámenes a la importación de bienes de capital y materias primas, en la capacitación de la fuerza de trabajo que efectúan instituciones estatales como SECAP, etc.

16) Si bien este enunciado es de carácter general y totalizador de la acción del estado en un período histórico, no desconocemos los microprocesos de corto plazo, que generalmente en forma analítica nos permiten particularizar el rol de determinados actores sociales (terratenientes, burguesía comercial y financiera, otros) en la hegemonía que son capaces de imprimir a una coyuntura económico-política determinada.

En el caso de nuestro análisis, podríamos preguntarnos quién se beneficia efectivamente en todo este modelo de transferencias?. Es probable que los capitales monopólicos y la inversión extranjera hayan sido atraídos por determinados mecanismos de estímulo, y el desarrollo del sector moderno esté explicado por la velocidad con que operan estas transferencias. Si a ello sumamos una dinámica de gastos públicos que ha procurado satisfacer las condiciones generales de la producción, encontramos en esta etapa que los mayores beneficiarios de la política tributaria, han sido aquellos capitalistas ecuatorianos, extranjeros o monopólicos, con unidades de producción de elevada composición orgánica del capital.

Por otro lado, el régimen fiscal ha transferido ingresos hacia los sectores populares, particularmente hacia los sectores asalariados. Esto lo podemos ver más íntegramente si introducimos al análisis las erogaciones y gastos estatales como educación, vivienda, salud pública, o seguridad social. De este modo efectivamente una parte del presupuesto público, los ingresos, provienen de los impuestos que pagan los capitalistas y es derivado a través de los gastos públicos, hacia el beneficio de los sectores de menores ingresos. Aquí asistimos a un fenómeno importante, pues los capitalistas ven disminuido por el papel del estado el valor de la fuerza de trabajo; pero además, los asalariados asisten a una distribución del ingreso que efectivamente no perciben, ya que los ingresos adicionales son más bien un ahorro forzoso de los trabajadores que de este modo contribuyen a su propia reproducción como clase.

El impuesto en la fase de auge económico de una formación social capitalista periférica, permite al estado adquirir una independencia financiera relativa que le facilita satisfacer principalmente las demandas de los sectores capitalistas.

Los sectores medios asalariados, realizan un aporte a través de determinados impuestos que pagan, percibiendo algunas de las transferencias que se ejecutan en su favor a través de los gastos públicos. Pero lo más importante es que perciben un ingreso superior al resto de los asalariados, pues su posición en la producción les hace participar en una porción de la plusvalía que es agregada por los capitalistas al valor de reproducción de su fuerza de trabajo. Los sectores de pequeños

y medianos capitalistas si bien reciben algunos beneficios derivados de las políticas públicas, como los asalariados medios, su contribución al circuito fiscal más bien está relacionada con su condición de propietarios.

Es elocuente en este sentido el comentario de Thérét y Wiewiorca al respecto: "Para estas capas sociales, el impuesto no aparece como un medio de expropiación sino, sobre todo, como un tributo que deben pagar para poder mantenerse como capitalistas o propietarios. Es algo así como su contribución al bloque en el poder"¹⁷⁾.

3.2. A Quiénes Benefician los Gastos del Estado?

Así como los ingresos tributarios producen el financiamiento para la estrategia que desde el estado se aplica a la dinámica de acumulación, los gastos públicos representan las respuestas estatales a las demandas de la sociedad civil, las clases y grupos sociales.

Como fue mencionado en el punto anterior el estado administra dos tipos de recursos económicos a partir de 1972. Por un lado los ingresos tributarios provenientes directa o indirectamente de la actividad económica global, y además, los ingresos petroleros recaudados paralelamente al presupuesto nacional. En este acápite analizaremos sólo los gastos públicos y su relación con los ingresos derivados de la recaudación de impuestos; en un punto posterior, evaluaremos los ingresos y egresos petroleros que en rigor operan como un presupuesto "paralelo".

Para estudiar el comportamiento de los ingresos y egresos fiscales, es necesario relacionarlo con la evolución del producto. El cuadro 4 nos muestra con claridad que frente al crecimiento del PIB en 1972, los indicadores fiscales han acompañado el comportamiento global de la economía aunque con algunas diferencias. La tasa de expansión de los ingresos tributarios, salvo en 1978, ha estado por debajo del crecimiento del producto (PIB). Si nos detenemos en el cuadro 5 podemos ver que los ingresos tributarios provenientes de los impuestos a la actividad petrolera

17) Thérét y Wiewiorca: Situación del Capitalismo Monopolista de Estado o el Desvalorizador Universal en Crisis Permanentemente del Estado Capitalista. Ed. Bogotá, pág. 171.

CUADRO No. 4: COMPARACION ENTRE LA EVOLUCION DE LOS INDICADORES ECONOMICOS Y FISCALES (porcentajes anuales en valores corrientes)

	Tasa de crecimiento Ingresos Tributarios	Tasa de crecimiento de Gastos de Estado	Tasa de crecimiento del PIB
1970	-	-	-
1971	12.6	20.9	17.6
1972	12.6	5.2	17.1
1973	27.0	33.7	34.8
1974	37.9	46.8	47.3
1975	13.6	3.5	15.6
1976	35.6	36.4	20.1
1977	13.9	26.1	22.8
1978	18.8	9.8	15.9

FUENTE: Ministerio de Finanzas - BCE.

ELABORACION: Propia.

CUADRO No. 5: INGRESOS DEL GOBIERNO: TRADICIONALES Y DEL PETROLEO (en millones de sucres corrientes) 1970-1978

	Ingresos Tradicion.	%Ingresos Totales	Ingresos Petroleros	%Ingresos Totales	Ingresos Corr.Brutos
1970	3.716,4	100.0	-		3.716,4
1971	4.422,9	100.0	-		4.422,9
1972	5.007,2	90.8	506,4	9,2	5.513,6
1973	6.374,1	78,1	1.786,5	21,9	8.160,6
1974	8.331,5	71,6	3.312,3	28,4	11.643,8
1975	10.129,4	79,7	2.578,5	20,3	12.707,9
1976	12.076,4	80,0	3.032,5	20,0	15.108,9
1977	14.627,8	84,6	2.654,1	15,4	17.281,9
1978	17.491,3	89,0	2.165,7	11,0	19.657,0

FUENTE: BCE.

ELABORACION: Propia.

crecen sólo en los primeros tres años, y desde allí pierden posiciones relativas hasta 1978, que su peso sobre el total de los ingresos tributarios es casi de la misma magnitud que en el año 1972. La actividad del estado central y el presupuesto nacional particularmente fueron financiados por los ingresos tradicionales y el déficit, con la deuda interna y externa. Este desfase nos muestra que frente a la expansión de la actividad económica, el ritmo de crecimiento de los ingresos no ha acompañado la evolución de la producción nacional.

Los gastos públicos han tenido un desarrollo más acelerado que la evolución del producto (PIB), alcanzando algunos años una tasa sensiblemente superior. A diferencia de los ingresos públicos, las erogaciones del estado han acompañado, tanto en las etapas de auge como de depresiones, la tendencia de la economía nacional.

Para ampliar el enfoque de los gastos estatales podemos desagregar el análisis, tal como puede verse en el cuadro 6, de acuerdo a los destinos que se dieron a los recursos del estado. En el presupuesto general se notan algunos cambios entre la coyuntura previa a 1972 y las decisiones políticas adoptadas a partir del ascenso de los militares al gobierno. En primer lugar se puede apreciar el ritmo de crecimiento en los gastos en defensa, que de un 13% en los inicios de 17 décadas pasan a recibir el 21.5% en 1977. Si a ello le adicionamos la cuota proporcional que el sector recibe de los ingresos petroleros no fiscales, vemos que en esta etapa las FF.AA. y de Seguridad pasan a ser uno de los principales perceptores de los recursos estatales¹⁸⁾.

Los gastos que el discurso oficial llama desarrollo social y que la teoría fiscal dominante considera como los gastos en Educación, Salud, Trabajo y Bienestar Social tienen un gran peso relativo en los años de gobierno militar. En particular, podemos ver que se incrementan -con un criterio político previo- los fondos destinados a Educación, Cultura y Salud Pública. En el primer rubro es notable el incremento que se produce en toda la década.

18) Podremos ver en el punto 3.3. un análisis más detallado sobre el particular.

CUADRO No. 6: EVOLUCION PORCENTUAL DE LOS GASTOS FISCALES POR SECTORES SOCIO-ECONOMICOS 1970-1978(1)

Erogaciones	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976 (p)	1977	1978 (p)
-Defensa	13.2	12.3	14.4	15.0	14.3	19.4	17.4	21.5	16.7
-Educación y Cultura	19.7	19.0	23.9	26.7	21.0	25.6	25.9	23.9	23.5
-Trabajo y Bienestar S.	0.6	0.5	0.6	0.7	0.9	1.0	1.4	0.8	0.8
-Salud Pública	2.9	2.7	2.4	4.2	6.5	7.0	6.9	6.3	7.2
-Recursos Naturales	-	1.8	0.8	1.0	0.9	1.1	0.8	0.7	0.7
-Agricultura y Ganadería	1.5	-	-	6.5	12.5	11.1	10.3	8.4	7.1
-Industrias Comer. e Inte.	0.5	-	-	0.7	0.9	1.1	1.0	0.6	0.8
-Producción	-	1.9	1.8	-	-	-	-	-	-
-Deuda Pública	17.0	20.8	19.2	16.2	17.7	18.5	6.6	13.2	21.4
-Obras Públic. y Transp.	10.1	13.6	10.3	17.2	14.0	12.9	11.7	12.2	8.8
-Otros	34.5	27.4	26.6	11.8	11.3	2.3	18.0	12.4	13.0

(p) Datos provisorios.

(1) En 1970, por Decreto No. 667 se crean los Ministerios de Recursos Naturales y Turismo y de la Producción en reemplazo del MAG y del Ministerio de Industrias Comercio. En 1973 se restablece el MAG y se integra el Ministerio de Industrias y Comercio con el Instituto de Comercio Exterior e Integración.

FUENTE: Ministerio de Finanzas.

ELABORACION: Propia.

Los gastos públicos para el desarrollo económico, muestran un crecimiento muy alto. Se consideran comprendidos en esta categoría todas las erogaciones destinadas a la formación de capital, tales como obras públicas, transportes, desarrollo industrial, desarrollo agropecuario e inversiones en partidas para la explotación de los recursos naturales, fundamentalmente petróleo. En este conjunto de sectores se destacan los gastos en Agricultura y Ganadería y en Obras Públicas y Transporte. En el primer caso,

hasta 1972, en el presupuesto de egresos tuvo una incidencia baja con relación al total de gastos, sin embargo, desde 1973 comienza un ritmo creciente recibiendo el sector agropecuario entre 1973-78, en promedio, un 9.3% del presupuesto nacional. Obras Públicas y Transporte, otro de los sectores más dinámicos dentro de los gastos estatales, tuvo en promedio entre 1972-78, una afectación del total de recursos del 12.4%.

Si nos propusiéramos empíricamente reconvertir las cifras y avanzar un poco más allá de una mera descripción sobre la actitud del estado, nos aproximaremos a algunas conclusiones más reveladoras e interesantes.

En lugar de utilizar el criterio que sigue la teoría fiscal dominante, en el cuadro 7 hemos realizado una distribución de los recursos según el esquema utilizado por Théret y Wieviorka¹⁹⁾ quienes distinguen otra clasificación para el análisis de las políticas estatales. En este trabajo los autores desde una perspectiva heterodoxa responden a la concepción del denominado "capitalismo monopolista de estado"²⁰⁾ discutiendo los postulados fundamentales de esta vertiente teórica que en el caso francés tuvo una repercusión muy polémica en los comienzos de la década de los '70.

Estos autores analíticamente sugieren la distinción de los siguientes tipos de gastos: "a) destinados a medios políticos de dominación y legitimación; b) destinados a medios colectivos de producción y cambio; c) destinados a medios colectivos de consumo"²¹⁾.

Corresponde incorporar en la categoría de egresos destinados por el "estado a medios políticos de dominación" aquellos gastos que posibilitan el desarrollo y legitimidad del modo de producción capitalista. Hemos incluido en nuestro caso²²⁾ lo que en el Presupuesto Nacional aparecen como servicios generales (sector 1) y que comprenden: Legislación,

19) Théret y Wieviorka... op.cit., pág. 181.

20) Corriente de pensamiento en la que se encuadra el trabajo de J. O'Connor.

21) Hemos preferido esta distinción a la que efectúa O'Connor puesto que si bien ambos criterios pueden llevarnos a resultados semejantes, la concepción de este autor revela, en una formación social periférica, como en el caso del Ecuador, una aplicación a nuestro entender poco acertada.

22) El nivel de agregación de los datos oficiales ha imposibilitado desagregar y profundizar aún más el trabajo de análisis del presupuesto.

CUADRO No. 7: EVOLUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS CLASIFICADOS DE ACUERDO
A LOS PROPOSITOS DE LA ACCION ESTATAL 1970-1978(*)

TIPOS DE GASTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Gastos Generales para Dominación y Legitimación(1)	22.8	20.8	23.8	26.3	25.7	32.8	21.0	34.0	28.3
Gastos destinados a Generación de Medios Colectivos de Consumo(2)	23.2	22.2	26.9	31.7	28.2	33.6	34.2	31.0	31.5
Gastos destinados a Generación de Medios Colectivos de Producción(3)	12.0	17.3	19.2	25.4	28.3	26.0	23.8	21.9	17.4
Gastos derivados de Deuda Pública (amortizaciones, intereses) y Otros	42.0	39.7	30.1	16.6	17.8	7.6	11.0	13.1	22.8

- (1) Constituye el gasto colectivo necesario para la clase capitalista, que garantiza su hegemonía y que permite desarrollar relaciones capitalistas de producción (incluye gastos en la superestructura, Ministerios y demás reparticiones).
- (2) Las erogaciones destinadas a la reproducción de la fuerza de trabajo (se consideran Educación, Cultura, Salud y Desarrollo Comunal, Trabajo y Bienestar Social).
- (3) Son las erogaciones que dinamizan el proceso de acumulación privada y pública (Industria, Agricultura, Transporte y Obras Públicas y Recursos Naturales).
- (*) Este esquema ha sido tomado de la clasificación que hacen Théret y Wieviorka.

FUENTE: Ministerio de Finanzas y BCE.

ELABORACION: Propia.

Justicia, Presidencia de la República, Ministerio de Gobierno y Policía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la Nación, Tribunales Electorales y Comité Nacional de Presupuesto. A su vez, también se sumaron

los Servicios de Apoyo (sector 2 del cuadro) que comprenden: Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo, Superintendencia de Precios, Instituto de Meteorología e Hidrología, Instituto de Altos Estudios Nacionales y Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional.

Si relacionamos este desarrollo con el punto anterior (los ingresos tributarios), por el perfil de las instituciones incluidas y por la tarea que ellas ejercen sobre la sociedad, podemos ver que estas erogaciones no participan del proceso de valorización del capital. Estos gastos son de carácter colectivo, sin embargo permiten fortalecer y legitimar la dominación capitalista.

Los componentes de este rubro son parte del aparato represivo del estado, lo que nos permite entonces ver con mayor precisión como operan las instituciones públicas sobre la sociedad civil y cómo evolucionan los recursos, que son los que determinan el grado de desarrollo de las fuerzas productivas.

El estado recauda una parte de la plusvalía social (que es atribuida por los capitalistas que disminuyen sus ganancias para el pago del impuesto; también los impuestos pagados por los asalariados es parte de la plusvalía social, ya que si no existieran los impuestos a la renta esa proporción sería acumulada por los capitalistas en lugar de ser pagada a los obreros como salarios) reduciendo la dinámica de acumulación de capital, pero la proporción de los recursos que es destinada a la dominación política permite asegurar y legitimar el modo dominante de producción.

Si se quiere trazar una comparación a nivel económico, los gastos improductivos son semejantes al consumo capitalista, que es la proporción que se reduce de la plusvalía para que los capitalistas puedan continuar ejerciendo el poder de dominación.

Los gastos generales para la dominación o gastos improductivos en el período de análisis crecen considerablemente. Veamos nuevamente el cuadro 7. Encontramos que en los primeros años de la década pasada significaban dentro del presupuesto, aproximadamente un 22%. Crecen desde 1972 muy dinámicamente hasta 1977 pasando de un 23.8% de los egresos totales al 34%; en 1978 ese valor proporcional cae al 28.3%. El promedio

1972-78 llega al 28.8%, cifra que es muy importante si se considera la evolución de los gastos destinados a la deuda pública.

Los fondos que se destinan a Gobierno, Policía y Defensa crecen muy rápidamente, en particular este último; pues de 932.1 millones de sucres que percibía en 1972, pasa a recibir 4.8 mil millones en 1977 y aproximadamente 4.1 mil millones en 1978. Una evolución similar presentan los gastos para Gobierno y Policía²³⁾. El resto de las erogaciones de las demás instituciones que componen este grupo de gastos crecen en proporciones menores.

Frente a esta evolución de los egresos para "Dominación y Legitimación" vemos que desde el estado se ha ejercido en toda la etapa una política de fortalecimiento de diversos aspectos ideológico-represivos. Por otra parte, el hecho que este grupo de recursos que el estado destina al proceso de dominación de la clase capitalista se haya expandido de un 20 a un 30% aproximadamente del total de los gastos públicos, significa que este crecimiento le ha llevado a incrementar su participación relativa en la distribución presupuestaria en un 50%.

Si en el cuadro 7 pasamos al segundo grupo de gastos estatales, nos encontramos con los "gastos destinados a la generación de medios colectivos de trabajo", o erogaciones destinadas a la reproducción de la fuerza de trabajo. El hecho que el estado se encargue de determinados gastos (salud, vivienda, bienestar social, trabajo y educación) facilita a los capitalistas una reducción del salario que tendrían que pagar si las instituciones públicas no llevaran a cabo determinadas actividades

23) Véase Banco Central del Ecuador. Boletín Anuario No. 2 y 3. Quito, 1979-1980. Gobierno y Policía reciben 254.2 millones de sucres en 1972 y pasa a 1.4 mil millones en 1977 y 1.2 mil millones en 1978. Si realizáramos un ejercicio complementario y deflactamos con el indicador de incremento de precios '72-78, la cifra de Defensa sería -en valores de 1972- igual a 1.971 mil millones de sucres, cifra sensiblemente superior al presupuesto destinado a ese efecto en el año comentado.

Además, Gobierno y Policía pasarían -en valores de 1972- a 577 millones de sucres. Con esto se demuestra que los gastos en Defensa se incrementaron, sin considerar los fondos que percibe del petróleo, a una tasa del 13.2% acumulado. Gobierno y Policía, entre los mismos años, lo hizo al 14,7%. Estos indicadores son por demás elocuentes de la expansión de los gastos destinados a "dominación y legitimación".

sociales y económicas²⁴⁾.

De este modo los propietarios del capital pagan a los trabajadores una remuneración que les garantiza su propia reproducción; los asalariados acceden a un conjunto de medios de consumo compatibles con el nivel de ingresos que perciben. Pero los gastos del estado permiten a los capitalistas reducir una proporción de los salarios que tendrían que pagar si no fuese por la intervención pública. Las instituciones estatales entonces, aseguran determinados medios de consumo que son necesarios para la reproducción de la clase obrera.

Se puede sostener que existe frente a este tipo de gastos un proceso de "socialización" del capital variable, puesto que una parte importante de los ingresos de los asalariados -evidentemente están relacionados con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas- pasan a depender del estado. De modo que ante la expansión de este tipo de gastos públicos, el estado va adquiriendo mayor relevancia en la reproducción de la clase obrera, pasando a tener un control cada vez más importante del orden social que rige²⁵⁾.

Frente a las etapas de crisis financiera, el estado suele restringir notablemente este tipo de egresos. Lo mismo ocurre con las políticas fiscales restrictivas, que disminuyen las presiones inflacionarias cuando los gobiernos reducen este tipo de egresos. Como este tema está muy relacionado con los modelos políticos, se puede ver que en los programas de los partidos populistas generalmente se presta mucha atención a estos rubros, mientras las posiciones más conservadoras, no los contemplan como prioritarios. Planteado en estos términos aparece contradictorio, sin

24) Puede verse Théret y Wieviorka... op. cit. y O' Connor, J. op. cit.

25) Este papel creciente del estado en la expansión de los gastos en medios de consumo ha llevado a diversos movimientos políticos, generalmente de carácter urbano, a desarrollar demandas y luchas políticas en torno a la expansión de estos gastos. En la teoría dominante, algunos autores utilizan estas erogaciones como complemento de ingresos. En la medida que el estado incrementa los recursos en "desarrollo social" procura una distribución de ingresos en "favor de los sectores populares".

embargo, los partidos de derecha cuando asumen funciones de gobierno, pese a sus postulados, no restringen demasiado este tipo de erogaciones y las utilizan como mecanismos aptos para manipular la correlación de fuerzas.

Cuando se presenta el problema inflacionario, estas fracciones ideológicas reducen considerablemente los egresos movidos por la lucha de los sectores antagónicos y las fracciones socialmente enfrentadas; ésta más bien es utilizada como una estrategia de estabilización de corto o mediano plazo, pero reestablecidos los niveles de equilibrio en los precios y puestos en movimiento los mecanismos de demanda de los sectores asalariados y populares, progresivamente es el estado quien comienza a incrementar los gastos en "consumo social".

Los gobiernos populistas en cambio utilizan los gastos colectivos en medios de consumo como un sistema de compensación político frente a los compromisos electorales; o bien funcionan como un mecanismo de atención clientelístico y no necesariamente como una estrategia de acumulación de capital.

En el caso del Ecuador, los gastos destinados a reproducir la fuerza de trabajo en el período 1972-78 pueden verse en el cuadro 7. Con respecto a los años no petroleros el incremento es progresivo, aumentando la participación relativa en casi un 10% (pasan del 22% al 32% del presupuesto de gastos entre 1971 y 1978). El promedio de egresos destinados a medios de consumo entre 1972 y 1978 alcanzó al 31%.

Esta dinámica tiene un comportamiento expansivo particularmente por el incremento del presupuesto para "Educación y Cultura" que pasa de 1.5 mil millones de sucres en 1972, a 5.7 mil millones de sucres en 1978 -ambas cifras en valores corrientes-²⁶⁾.

En el cuadro 6 vemos que "Educación y Cultura" crece en la participación relativa de los gastos del 19% en 1971 al 24.4%. En Salud Pública esta cifra es aún más expansiva, ya que de 2.7% del total de egresos en

26) Si deflactamos en valores constantes de 1972, "Educación y Cultura" alcanza a 2.8 mil millones de sucres. Entre '72-78 este programa crece al 10.9% anual promedio acumulado.

1971 pasa en promedio entre 1972-78, al 5.8%. Trabajo y Bienestar Social pasa de 35.5 millones de sucres a 197.7 millones²⁷⁾.

Este desarrollo acelerado de los egresos destinados a la generación de medios colectivos de consumo provoca una socialización de los ingresos de los asalariados, disminuyendo el costo de reproducción de la fuerza de trabajo. Es decir, el estado con sus propios recursos garantiza a los capitalistas la atención de los problemas sociales de los trabajadores y se "hace cargo" de una parte del capital variable. Vemos entonces que el estado cumple una doble función: por un lado atiende necesidades específicas de los trabajadores y "juega" en el incremento de los ingresos por intermedio de un mecanismo socialmente redistribuidor; por otro lado, existe una socialización del capital por la transferencia de recursos desde el presupuesto hacia los propietarios de los medios de producción.

Por último dentro de los gastos públicos tenemos aquellos "destinados a la generación de medios colectivos de producción". Pertenecen a este grupo todas las erogaciones que se concretan en el presupuesto del estado y que contribuyen a la expansión del capital constante. Dicho de otro modo, son los recursos públicos que se transfieren con el propósito de expandir la composición orgánica del capital²⁸⁾.

Estos egresos han crecido dinámicamente desde 1970 hasta 1978, por lo cual es conveniente analizar algunas particularidades del comportamiento que han tenido en la fase de expansión económica. Básicamente se han incluido en este grupo de gastos, Recursos Naturales, Agricultura y Ganadería, Industria, Comercio e Integración, Transporte y Obras Públicas.

El proceso de expansión de los gastos se explica por el papel de Agricultura y Ganadería y Transporte y Obras Públicas; estos dos rubros son los más beneficiados y los que participan en mayor proporción en la efectación de los recursos estatales. Agricultura y Ganadería que en 1973 tuvo en valores un presupuesto de 553.6 millones de sucres, en

27) En valores constantes la tasa de crecimiento promedio (1972-1978) en "Salud Pública" es del 33.1% y la del rubro "Trabajo y Bienestar Social" es de 17.8% anual.

28) Para un análisis teórico sobre este tópico, véase Yaffe, D.: Teoría de la Crisis, del Capital y del Estado en "Crisis Permanente...", op.cit.

1978 esas cifras alcanzaron a 1.755 mil millones de sucres²⁹⁾.

El rubro dedicado a Transporte y Obras Públicas pasa de 661.1 millones de sucres en 1972 a 2.163 mil millones de sucres en 1978³⁰⁾. Los demás integrantes de este tipo de erogaciones públicas son menos representativos no obstante podremos volver sobre este análisis cuando veamos las cifras de distribución de los excedentes petroleros.

Por último, podemos ver que Agricultura y Ganadería pasa del 1.5% del presupuesto total de gastos del estado, al 10.3% en 1976 para luego descender hasta el 7.1% en 1978. Obras Públicas y Transporte tiene un crecimiento espectacular en 1973, pero luego disminuye su importancia.

Todos aquellos gastos comprendidos en este tópico son parte integrante del desarrollo del capital constante, y el estado simplemente actúa como un "administrador colectivo" de la clase capitalista. Pero visto los destinos que se realizan de estos fondos³¹⁾ se puede ver que las políticas económicas que se aplican tienden generalmente a beneficiar a un sector más que a otro, con lo cual determinadas obras de infraestructura se llevan a cabo porque generan un impacto mayor en una rama de la actividad económica que en otra.

Además, es necesario puntualizar que los fondos que destina el estado a la generación de medios colectivos de producción y cambio, indirectamente influyen sobre la acumulación privada de capital. Como los propietarios se benefician con las inversiones públicas, la acción del estado dinamiza el proceso de reproducción. En cambio para el estado, este es un aumento de su patrimonio, es un capital que no se valoriza³²⁾.

29) Deflactando la cifra de 1978 y convirtiéndola a valores de 1973 el egreso fue de 952 millones de sucres. Los egresos públicos en este sector se expandieron a una tasa promedio del 11.5%.

30) En valores de 1972 esta cifra es de 1.939,9 millones de sucres. Comparado con el mismo rubro en 1972 la tasa de crecimiento promedio es de 7.8%. En el cuadro 44 vemos la importancia de los organismos regionales, pues tienen un presupuesto de aproximadamente el 50% de los fondos para Agricultura y Ganadería.

31) La afectación de los recursos supone una tarea política, donde los diferentes sectores sociales también se disputan la distribución de los fondos públicos.

32) Théret y Wiewiorka... op. cit., pág. 168.

De todo lo comentado se deduce que la política de gastos públicos tiene destinatarios y beneficiarios específicos. Si se pretende verificar los resultados de lo acontecido en el caso ecuatoriano en la fase petrolera podemos ver que el estado ha tenido una política dinámica en los aspectos político-ideológicos, ya que del total del presupuesto de egresos ha destinado una proporción importante, podríamos decir del 50%, a financiar los gastos generales para la dominación y legitimación y para los gastos destinados a la generación de medios colectivos de consumo (reproducción de la fuerza de trabajo). A su vez, los aspectos directamente vinculados con la acumulación de capital, los gastos destinados a la generación de medios colectivos de producción y cambio, han tenido un peso menor dado la importancia que revela en esta etapa el ingreso de las divisas petroleras.

Sin embargo, el estado ha pasado a jugar un rol dinámico, decisivo en la estrategia de desarrollo capitalista. Mientras que no crea fricciones con la política tributaria, en materia de egresos públicos pasa a tener un papel destacado en su acción sobre la sociedad.

La expansión de los gastos de dominación y legitimación son un ejemplo transparente de lo que efectivamente ocurrió. Si vemos como crecen los egresos destinados a Defensa, asistimos a ver un estado que comienza a abandonar una posición pasiva y adquiere ahora un rol importante en el control del equilibrio social interno. El crecimiento de las ciudades, el desarrollo industrial, los movimientos políticos, la acción estudiantil y el papel de los sindicatos, entre otros, son algunos de los indicadores de este desarrollo capitalista. De modo que frente a esta situación, no puede el estado asumir una posición indiferente, debe junto al resto de la sociedad modernizarse y hacerse más complejo.

Las demandas sociales, repercuten sobre gastos destinados a la generación de medios colectivos de consumo-reproducción de la fuerza de trabajo. El papel de las demandas crecientes del movimiento campesino, obrero, del movimiento popular-urbano, de las capas medias y en general de los movimientos regionales procurando una mayor participación en la riqueza derivada de la expansión y el auge económico, nos revela el equilibrio entre necesidades de la lucha social y acción específica tras la vigencia de un modelo de desarrollo que profundice las relaciones capitalistas de producción.

3.3. Ingreso y Distribución de los Excedentes Petroleros

Para completar el estudio del estado en esta etapa, es necesario considerar además de los ingresos tributarios el papel de los recursos financieros derivados de las exportaciones de hidrocarburos³³⁾. De este modo aparece en la esfera económica un flujo de ingresos crecientes que en manos del gobierno va a generar un cambio en la relación estado-sociedad civil.

El gobierno militar cuando asume el poder político en 1972, frente a las posibilidades de expandir la tasa de crecimiento del producto, instrumenta en los aspectos fiscales una división de la gestión económica. Un conjunto de decretos³⁴⁾ y reglamentaciones se van estructurando sobre la base de los partícipes en los beneficios de las exportaciones. Las autoridades, fijan una estrategia en materia petrolera, cuyo modelo de política económica y de defensa de los recursos naturales propone ejecutar un programa nacionalista, sostenido por la fracción triunfadora de las FF.AA. Se van conformando un conjunto de beneficiarios que participa en la distribución de los ingresos, cuya prioridad central está determinada por la necesidad que fija el gobierno de Rodríguez Lara de expandir la acción del estado sobre la economía.

El cuadro 8 nos muestra la distribución que se efectuó de las "rentas" petroleras³⁵⁾ en el período objeto de esta investigación. De los fondos hay una división entre los que el estado reinserta en el circuito

-
- 33) De otro modo se abandonarían un aspecto muy importante del problema del estado, pues este cúmulo de ingresos provocan una dinámica diferente en el aparato económico, siendo uno de los espacios de conflictos políticos por la distribución de los excedentes más relevantes, entre las clases sociales, fracciones y grupos.
- 34) Pese a los cambios permanentes que existe en la legislación en esta materia, una síntesis del tema se encuentra en CEPAL; Ecuador: Desafíos y Logros de la Política Económica en la Fase de Expansión Petrolera. Santiago, 1978.
- 35) Es necesario realizar una aclaración de carácter metodológica. El estado opera paralelamente al presupuesto fiscal, con los ingresos de las exportaciones del petróleo. Maneja entonces dos presupuestos, si es que cabe el término. Uno, el tradicional de ingresos y egresos fiscales; el otro, derivado de los recursos petroleros. Por eso el rubro Presupuesto Nacional del cuadro 8. refleja la cantidad de recursos que se trasladan en concepto de impuestos derivados de las rentas y que significan un ingreso tributario en el presupuesto de ingresos "tradicionales".

CUADRO No. 9
DISTRIBUCION DE LAS RENTAS PETROLERAS POR PARTICIPES 1972-78 (en millones Suces corrientes)

PARTICIPES	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 (2)
A. GOBIERNO CENTRAL	852,4	2.381,1	6.357,5	6.094,7	6.502,4	6.973,9	9.031,4
1. PRESUPUESTO DEL ESTADO	509,6	1.786,5	3.303,5	2.810,4	3.055,3	2.630,7	2.404,5
2. CUENTAS ESPECIALES	211,1	310,2	1.830,3	1.927,1	1.543,1	2.102,9	3.189,6
2.1 M. de SALUD	9,5	12,0	123,2	125,3	154,6	140,7	118,2
2.2 M. TRAB. y B. SOCIAL	19,0	13,6	236,5	226,6	233,4	192,3	101,3
2.3 M. AGRICULTURA Y GANAD.	2,2	33,0	138,2	199,2	118,0	114,0	8,0
2.4 M. RECURSOS NATURALES	53,9	23,7	8,8	42,0	9,5	29,7	26,2
2.5 FFAA	126,5	227,9	1.323,6	1.334,0	1.027,6	1.626,2	2.935,9
3. EMPRESAS	131,7	269,2	1.209,6	1.347,5	1.893,5	2.230,7	3.428,0
3.1 INECEL	125,1	226,3	1.170,4	1.262,4	974,5	1.275,1	1.905,4
3.2 CEPE	6,6	42,9	39,2	85,1	919,0	955,6	1.522,6
4. ENTIDADES ADSCRIPTAS	--	15,2	14,1	9,7	10,5	9,6	9,3
4.1 IECE	--	15,2	14,1	9,7	10,5	9,6	9,3
5. FONAPAR	23,9	92,8	193,3	195,2	198,7	246,2	393,1
6. SECTOR DESCENTRALIZADO	39,9	161,7	364,2	308,7	321,9	318,3	274,8
6.1 ORGANISMOS REGIONALES (1)	10,2	15,3	77,8	80,6	62,4	81,5	121,6 (3)
6.2 UNIVERSID. Y POLIT. OFIC.	29,7	126,2	269,8	210,9	240,5	219,6	153,2
6.3 AUTORIDAD PORTUARIA ESMER.	--	10,1	8,3	8,6	9,5	8,6	--
6.4 MARINA MERCANTE	--	10,1	8,3	8,6	9,5	8,6	--
TOTAL SECTOR PUBLICO	916,2	2.635,6	6.915,0	6.598,5	7.023,0	7.538,4	9.699,3
7. SECTOR FINANCIERO	21,6	58,8	3.820,5	3.779,1	4.146,0	3.711,0	3.015,4
7.1 FONADE	--	--	3.341,7	3.420,2	3.727,3	3.345,7	2.668,7
7.2 BANCO CENTRAL (BCE)	2,6	6,5	13,9	7,5	8,6	5,5	7,3
7.3 BANCO ECUAT. VIV (BEV)	19,0	52,3	345,0	226,6	285,1	257,0	209,4
7.4 BANCO NAC. FOMENTO	--	--	119,9	124,8	125,0	102,8	130,0
8. SECTOR PRIVADO	2,3	9,9	19,0	23,0	75,7	85,3	72,7
8.1 UNIVERS. PRIVADAS	2,3	9,9	19,0	23,0	74,0	20,7	17,0
8.2 PATRONATO NAC. NIÑO	--	--	--	--	51,7	64,6	55,7
9. OTROS	--	--	--	--	--	--	39,3
B. PARTICIPACION COMPANIAS (4)	477,0	2.042,5	4.558,6	1.551,1	2.430,8	2.276,3	2.069,1
T O T A L	1.417,1	4.746,8	15.313,1	11.951,7	13.675,5	13.611,0	14.895,8

(1) Incluye: Consejo Provincial del Napo, C.P. Esmeraldas, C. Munic. Napo, C.M. Esmeraldas

(2) Está tomado de Ecuador: Estrategia de Desarrollo. Hidrocarburos. JNP. 1979. Quito.

(3) Se incluye en esta cifra todas las distribuciones de la Pcia. Esmeraldas.

(4) Tomado Banco Central del Ecuador. Subgerencia de Hidrocarburos

FUENTE: JNP. "Ecuador: Estrategia de Desarrollo del Sector Público" y "Ecuador: Estrategia de Desarrollo Sector Hidrocarburos" 1979. y BCE: "Valores retenidos por BCE que corresponden a las exportaciones de las Compañías TEXACO, GULF, CEPE y CITY INVESTING. 1979" Quito (Cuadro)

ELABORACION: Propia

de lo público y lo que transfiere directamente al sector privado. Por un lado, en la esfera estatal participan el propio presupuesto fiscal, los Ministerios -llamados cuentas especiales-, empresas y organismos descentralizados y el sector financiero de propiedad estatal. Por otro lado, el sector privado participa recibiendo una parte de los ingresos, que serán transferidos a las empresas directamente ligadas al proceso petrolero.

Podríamos agregar que se aprovecha esta etapa de auge económico e ingreso de divisas, para estimular el desarrollo de ciertos organismos ligados al sector moderno de la economía. Las inversiones que se producen en INECEL o el desarrollo de programas regionales basados en el FONAPAR; el apoyo que recibe el aparato de seguridad-represión de las FF.AA. o la dinámica de financiamiento que se monta alrededor del FONADE, son aspectos que nos muestran una dirección de las políticas públicas para fortalecer al estado y junto a él, sostener a un conjunto de instituciones públicas que conduzcan el proceso de acumulación.

Para identificar las tendencias dominantes del proceso económico, el papel del estado y la profundización del modo de producción dominante, podemos ver el cuadro 9 en el que se muestra -con un criterio más acotado- el papel de las afectaciones petroleras y su repercusión sobre el modelo de acumulación de capital³⁶⁾.

Una parte importante de los recursos se orienta en todo el período a "dominación y legitimación". Del total de ingresos, se destina a este rubro casi un tercio -en promedio-, lo que revela que una proporción nada desdeñable de la expansión estuvo canalizada a legitimar el modelo de crecimiento y fortalecer la estructura burocrático-administrativa del propio estado ecuatoriano. De todos modos es necesario destacar que una proporción significativa de fondos se canalizaron hacia las FF.AA.,

36) Con las cifras del cuadro 7 podemos ver íntegramente la estrategia económica global del estado.

CUADRO No. 9: EVOLUCION DE LOS PARTICIPES DE LAS RENTAS PETROLERAS

PARTICIPES (DESTINO)	1972 %	1973 %	1974 %	1975 %	1976 %	1977 %	1978 %
1. Dominación y Legitimación (i)	44.9	42.4	30.2	34.7	29.9	31.3	35.9
2. Generaciones de Medios Colectivos de Consumo (ii)	5.6	4.8	6.6	6.8	7.2	6.6	3.1
3. Generación de Medios Colectivos de Producción (iii)	15.6	9.7	10.8	13.9	16.9	20.0	28.3
4. Hacia el Sector Financiero (iv)	0.2	0.1	22.6	31.6	28.2	25.4	18.8
5. Transferencias Directas al Sector Privado (v)	33.7	43.0	29.8	13.0	17.8	16.7	13.9

(i) Incluye: Presupuesto del Estado y FF.AA.

(ii) Incluye: Salud, Trabajo y Bienestar Social. IECE, Universidades y Politécnicas oficiales, Universidades Privadas, BEV.

(iii) Incluye: MAG, RR.NN., INECEL, CEPE, FONAPAR, Organismos descentralizados regionales, Autoridad Portuaria de Esmeraldas, Marina Mercante.

(iv) Incluye: FONADE, BCE, BNF.

(v) Incluye: Participación otras compañías (TEXACO, GULF, CEPE, CITY INVESTING).

FUENTE: Cuadro No. 8.

ELABORACION: Propia.

recibiendo una cuota importante de estos recursos³⁷⁾. Esto a su vez nos demuestra que el proceso de modernización de la sociedad, también estaba

37) Las FF.AA. reciben del total de las rentas petroleras:

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	Promedio
Coficiente (%)	8.9	4.8	8.6	11.2	7.5	11.9	19.7	10.4
Tendencia(*) (1974=100)	103.5	55.8	100.0	130.2	87.2	138.4	229.1	-

FUENTE: Cuadro No. 8. ELABORACION: Propia.

(*) Se muestra la tendencia relativa de crecimiento en la participación en las rentas. Se ha utilizado como año base 1974 (año de mayor exportaciones y auge económico), sin embargo a pesar de la caída relativa de las exportaciones de petróleo (en millones de barriles) su participación en la apropiación del excedente crece notablemente.

siendo trasladado al aparato represivo (aún más evidente es esta afirmación, si vemos que Defensa, Seguridad y Policía reciben una cuota relevante del Presupuesto Fiscal).

El fortalecimiento burocrático revela en esencia la consolidación de una estructura que a pesar de no estar fundida a los intereses capitalistas, busca crear un ambiente favorable para el desarrollo de las condiciones óptimas de producción y de reproducción del capital. El estado no es un árbitro que dirige una pelea, lejos de ocupar esa posición debe incorporarse con su cadena de dependencias y procesos y debe estar presente garantizando el ordenamiento de los agentes de la producción. Como exterioridad aparente de lo social, organiza la reproducción de las fuerzas productivas y su participación es determinante en el proceso conflictivo del desarrollo del capital y la ganancia³⁸⁾.

En la formación social ecuatoriana se puede ver que pese al desarrollo de la organización burocrática que se manifiesta en otras experiencias históricas, a partir del auge de ingresos económicos petroleros, se consolida la tendencia de sostener un sistema ordenado-jerarquizado que garantice y asegure la reproducción de los medios de producción y los excedentes. Para ello el estado no sólo se preocupa por las instituciones públicas, que garantizan eminentemente lo económico, pues la dotación de recursos destinados hacia el aparato represivo suponen que no sólo es un estímulo a la "profesionalización de la seguridad", sino que conjuntamente posibilitan la reproducción de un ordenamiento, una formalidad y una seguridad que necesitan los propios capitalistas para poder expandir el orden social vigente³⁹⁾.

Si el estado conduce una proporción creciente de recursos hacia "la dominación" es para mantener la relación principal de la sociedad capitalista, la relación capital-trabajo asalariado. Y como este es el centro contradictorio de la sociedad civil, la participación de las instituciones

38) O'Donnell, G.: Apuntes para una Teoría del Estado en Revista de Ciencias Sociales, Vol. II, Números 7-8, Quito 1978.

39) Vincent, J.M.: Reflexiones sobre el Estado y la Economía. Revista Crítica de la Economía Política. Edic. Latinoamericana No. 2, México, enero-marzo 1977.

públicas y las políticas que se ejercen desde lo estatal, conducen a normalizar y ordenar coercitivamente la relación entre las clases antagónicas.

El desarrollo y complejización de las funciones de los aparatos burocráticos-represivos y el espacio que el estado ocupa en la sociedad, crecen conforme avanza la vigencia del modo de producción capitalista. El desarrollo de la superestructura, es una resultante de la expansión de las relaciones sociales dominantes.

Además, esta legitimación de un orden social dominante debemos considerarla en el marco de las instituciones del estado. No sólo en los aparatos de dominación o en el propio conjunto de unidades destinadas a la represión. Por ello resulta interesante ver como en esta coyuntura expansiva del estado, a través de las instituciones que los componen, puede movilizar una dotación de recursos económico-financieros -los del petróleo y los propios recursos corrientes-, que le posibiliten garantías al funcionamiento de la sociedad que ese estado pretende desarrollar.

El rol que éste ejerce en su relación con las clases (dominantes-dominadas), la modalidad de las contradicciones aparentes e implícitas en cada etapa y la articulación capital-trabajo asalariado en torno a las tensiones de la transformación capitalista, nos llevan a sostener que en toda la coyuntura de auge económico se percibe un sólo estado, capaz de asumir objetivamente la representación de determinadas instituciones, más no de los individuos que la componen y es a la vez el fundamento de las relaciones sociales que lo hacen aparecer como estado capitalista.

En síntesis, de la estrategia que sigue el estado y el gobierno en esta etapa y de la observación que puede realizarse de la administración de los recursos financieros -tanto presupuestarios como petroleros-, se observa que el flujo creciente de fondos hacia la "dominación y legitimación" del modelo de crecimiento, muestran un estado activo en el ejercicio de la garantía de las relaciones sociales dominantes. El desarrollo de las instituciones revela que a diferencia de otros procesos de modernización más limitados en sus resultados, en esta fase aparece un actor con una imagen y un discurso que simula ser populista, pero que juega justamente un papel importante en el avance y vigencia del modo de producción capitalista.

En segundo lugar, en el cuadro 9 se puede ver una proporción de las rentas del petróleo que se destinan a la "generación de medios colectivos de consumo" o gastos destinados a la reproducción social de la fuerza de trabajo. Comparado con los recursos que destina el presupuesto nacional, este tipo de erogaciones dentro de los ingresos hidrocarburíferos le caben magnitudes menores (mientras en los gastos públicos tuvieron un peso relativo promedio del 28.8%, en las rentas petroleras tienen el 5.8%).

Para S. de Brunhoff "el eje principal de la intervención económica del estado, sea o no política económica, es la gestión de la fuerza de trabajo como mercancía particular. Esta gestión responde a una necesidad del capital que no puede ser satisfecha por él mismo⁴⁰⁾. De este modo podemos ver que bajo el modo capitalista de producción es necesario -y a veces inevitable- que sean las instituciones públicas quienes enfrentan la necesidad de generar las condiciones para reproducir la fuerza de trabajo.

En nuestro caso vemos que en la distribución de los excedentes hidrocarburíferos el estado destina una parte de los mismos a la generación de los medios colectivos de consumo. Esta práctica estatal cubre un amplio espectro de distribuciones monetarias hacia organismos que canalizan esos fondos hacia el propósito aludido.

En el cuadro 8 podemos ver algunos de los programas destinados a este fin. Entre ellos tenemos Salud Pública, Trabajo y Bienestar Social, el IECE⁴¹⁾, Universidad y Politécnicas oficiales, el BEV⁴²⁾, Universidades Privadas y el Patrono Nacional del Niño. De este modo podemos ver un conjunto de instituciones que directa o indirectamente están ligadas a la creación y reproducción de la fuerza de trabajo desde el estado. Vemos que un conjunto de excedentes generados en la producción petrolera,

40) Brunhoff, S. de: Estado y Capital, Villalar Cap. I, pág. 13.

41) IECE (Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas). Esta institución financia la educación en el país y en el extranjero y entrega becas-créditos que pueden ser devueltos por los beneficiarios en el largo plazo.

42) BEV (Banco Ecuatoriano de la Vivienda). Pesa a estar considerado dentro de Instituciones Financieras, este banco sólo funciona financiando obras de desarrollo urbano y construye viviendas generalmente para asalariados de ingresos medios. Su sistema de financiamiento es de largo plazo.

realizados en el comercio exterior y administrados por el estado, en una proporción relativa son destinados a una serie de erogaciones distribuciones en favor de "acciones sociales"⁴³⁾. Evidentemente quienes se benefician aquí son los propios capitalistas que se eximen de hacer frente a una serie de gastos o inversiones porque es el propio estado quien las lleva a cabo.

En las formaciones sociales periféricas del capitalismo este tipo de políticas estatales pueden percibirse con mayor naturalidad que en los países centrales. Las presiones sobre el estado para que participe sobre la economía están impulsadas por una burguesía que se conduce en el proceso de acumulación muy expansivamente; mientras la frontera de pobreza en la que se encuentran los sectores obreros y populares, hace peligrar sus propias posibilidades de reproducción.

Para que una economía pueda mantener el ritmo de expansión -a la tasa que lo ha hecho la economía ecuatoriana- es necesario que la oferta de fuerza de trabajo pueda desplazarse con una dinámica creciente, toda vez que desde los sectores empleadores debe atraerse a los trabajadores no sólo con salario. Por ello, las instituciones públicas deben crear determinadas condiciones que permitan que la fuerza de trabajo se reproduzca en la magnitud que lo requiere el desarrollo del empleo. Por otro lado, deberá organizar determinados sistemas de "apoyo" a los capitalistas garantizando inversiones sociales que permitan que el costo de esa fuerza de trabajo se reduzca.

Es interesante ver de qué modo se estructura el rubro 3 del cuadro 9. Se han incorporado a este tópico los fondos que han sido destinados a crear las "condiciones generales de la producción". En este sentido, incluimos en esta categoría las inversiones en infraestructura, el desarrollo regional, los apoyos a sectores económicos específicos como agricultura, o el traslado de recursos hacia entidades como INECEL.

Aquí se puede ver, al igual que en el presupuesto nacional, que los recursos son canalizados hacia la formación de capital público y privado. Mientras en el caso anterior los recursos se derivan a los programas de desarrollo social, en este rubro, cada beneficiario es una entidad

43) Van desde la Educación hasta "beneficiencia".

específica del estado. Podemos distinguir dos tendencias en los fondos destinados a la "generación de medios colectivos de producción y cambio"; por un lado, el desarrollo de obras públicas favorece el proceso de acumulación de capital en el sector privado; por otro, los destinos precisos de los excedentes hacia ciertas instituciones estatales, conducen al fortalecimiento del capital público.

La traslación de recursos mediante determinados programas de inversión, permiten que el estado vaya creando las condiciones generales de la producción y estimula la inversión privada dado la generación de economías de escala que las políticas públicas se encargan de concretar.

Este proceso de inversiones y destino de recursos hacia el propio sector estatal termina por estimular el proceso de acumulación de capital público. Es decir, es el propio estado quien traslada una parte del excedente y lo convierte en nuevo capital, esta vez de propiedad pública.

En esta dirección⁴⁵⁾ existe una discusión entre algunos autores que sostienen que las empresas públicas en las formaciones económicas capitalistas son conducidas por los monopolios y las ganancias que obtienen, son trasladadas a este sector de la sociedad dado el poder creciente que estos grupos adquieren en el largo plazo. De este modo consideran que el capital público es un capital que se desvaloriza. Boccara argumenta que el sector "público realiza las ganancias, resultado de sus condiciones de productividad, pero las transfieren a los monopolios y al mismo tiempo la competencia monopolista comprime cada vez más los medios de financiamiento que son necesarios al sector público para hacer las inversiones correspondientes; esta utilización del sector público en beneficio de la ganancia privada tropieza sin embargo, con la evolución de las políticas avanzadas" en los países centrales en los últimos años⁴⁶⁾.

Si nos remitimos al caso ecuatoriano, es posible sostener -como lo aseguran los autores del CME- que el capital público se desvaloriza por

45) Esta posición es sostenida por algunos autores del CME. Véase Capitalismo Monopolista de Estado. (Trabajo del P.C.F.) y también Boccara, op. cit.

46) Boccara, op. cit., pág. 33-34.

la acción de los monopolios?⁴⁷⁾.

Los supuestos en los que se apoya el CME parten de una fijación baja de las tarifas de las empresas públicas y una traslación de los excedentes a los monopolios por la acción de las políticas públicas. Como las empresas privadas dependen del abastecimiento de ciertos insumos que sólo lo suministran las empresas del estado, el tipo de precios que estas fijan permite que exista una traslación de ingresos del capital público al privado.

El primer problema se encuentra en que en el Ecuador los monopolios no son tan relevantes como para considerarlos decisivos en el sistema de producción. Sólo podríamos hablar de una participación importante en el sector industrial, en el que existe un tipo de desarrollo oligopólico muy marcado, pero en el resto de las ramas de la economía no se puede hablar de grandes monopolios. Por ello preferimos utilizar el concepto de sector moderno.

La segunda precisión que es necesario efectuar es que la mayor parte de estas empresas estatales no producen superávit, pero evidentemente es el estado quien se encarga de proporcionar una parte de su financiamiento con fondos presupuestarios, o bien estimulando su crecimiento con aportes directos de las rentas del petróleo. De modo que en todo el período, la propia acción de la política económica ha provocado justamente la expansión y reproducción de las empresas públicas y el proceso de valorización de sus capitales ha evolucionado crecientemente.

Suponer, como lo hacen los autores del CME, que el capital de las empresas del estado se desvaloriza, es afirmar que estas empresas trasladan a los monopolios la plusvalía que generan. En este sentido es necesario aclarar que en la medida que las empresas públicas van creando las condiciones generales de la producción o van garantizando el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo que necesita el sistema en su

47) El núcleo central de esta corriente teórica está basado en la existencia de dos sectores productivos, uno monopolítico y otro con alta competitividad O'Connor supone que la crisis de expansión de la economía, obedece a las tensiones emitidas desde el estado por la crisis fiscal.

conjunto, esto permite que por distintos caminos el sector capitalista recupere los excedentes necesarios para asegurar su propia reproducción. Si en esta formación social se pensara en la existencia de empresas del estado que se desvalorizan, como lo suponen los teóricos del CME, quién garantizaría la expansión y acumulación de capital en el sector privado?. En todo caso es necesario destacar que lo fundamental -y esta parece ser la diferencia que confunde a esta vertiente del pensamiento-, es que la existencia de empresas públicas cuyos servicios pueden entregarse a los consumidores a tarifas bajas, opera como un efecto directo sobre la tasa media de ganancia privada.

De modo que podríamos concluir este comentario sosteniendo que a diferencia de las posiciones tradicionales que algunos autores creen conveniente poder trasladar al análisis de las formaciones sociales atrasadas y pertenecientes al capitalismo periférico, es necesario puntualizar que estas empresas de propiedad pública contribuyen a desarrollar las condiciones de producción que permiten acumular capital en el sector privado y reproducir la fuerza de trabajo. Para una economía que se empeña en expandir el modo de producción dominante con los ingentes recursos públicos que posee, el financiamiento que otorga a las empresas estatales que no participan generalmente en el mercado para la captación de créditos les permite producir con precios que están posibilitando a las empresas privadas la elevación de su tasa media de ganancia. Si dentro del sector privado ecuatoriano existen monopolios, no podemos sostener que sea este el modelo dominante. En síntesis, la capitalización que llevan a cabo las empresas públicas es lo que permite que pueda expandirse paralelamente el capital de las empresas de propiedad privada.

En el grupo 4 de las afectaciones que se efectúan en el cuadro 9 están comprendidos los beneficiarios del sector financiero. Este rubro comienza a tener importancia a partir de 1974 (el año de mayor expansión económica) cuando el gobierno decide crear el denominado Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE). En menor medida participan en la distribución de los excedentes el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Banco Central del Ecuador (BCE). Debemos recordar que el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) fue incluido en el grupo 2.

Es interesante completar este análisis con un comentario sobre el FONADE. Los recursos administrados, por el Fondo tienen dos tipos de salidas, por un lado tenemos aquellas transferencias al sector público cuyos beneficiarios no tienen obligación de contraprestación alguna; por otro, existe en esta institución un sistema de crédito a largo plazo, mediante el cual el Fondo anticipa una parte de las inversiones que las entidades públicas se comprometen a reintegrar. Este organismo, en definitiva opera como una institución financiera del estado que le permite concretar la realización de determinadas inversiones; crea disponibilidad para el financiamiento del déficit fiscal; transfiere fondos que en manos de algunas instituciones son canalizados hacia la reproducción de la fuerza de trabajo (Educación, Salud y Desarrollo Cultural); genera medios colectivos de producción y cambio (Obras Públicas, Industria, Agricultura y Ganadería, riego, mecanización agrícola); expande el capital público (Refinería Estatal de Esmeraldas de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE)); por último genera recursos hacia el circuito financiero.

Este fondo de desarrollo opera como una línea de crédito que adelanta recursos para la materialización de algunas inversiones prioritarias en el programa global de la estrategia nacional de acumulación. Por ello, sin reiterar comentarios anteriormente efectuados con motivo de analizar el papel de los gastos y transferencias, podemos ver que la acción del FONADE permite transferir parte de los excedentes de las exportaciones hidrocarburíferas hacia instituciones financieras que luego los canalizarán al sector privado. Conviene recordar en este caso que este funcionamiento equivale operativamente al papel del crédito en la política económica. Estos fondos del petróleo, por medio de algunas instituciones bancario-financieras pasan a convertirse en capital que se adelanta al sector privado y que en sus manos, sirve justamente como elemento dinamizador de la tasa de ganancia⁴⁸⁾.

El Fondo aparece como una institución estatal que en algunas oportunidades cumple con funciones de carácter financiero. Además, opera en algunas actividades junto al FONAPRE quien realiza la evaluación y estudia la viabilidad de los proyectos nacionales de importancia, como es el caso de la Refinería Estatal de Esmeraldas.

48) Este papel es cumplido por el BNF (Banco Nacional de Fomento) y la CFN (Corporación Financiera Nacional).

En el cuadro 9 también está el BNF integrando los partícipes de las rentas petroleras. Los fondos que ha percibido, han provocado que esta institución disponga de una parte importante del excedente habiendo sido destinados a los sectores productivos (principalmente al sector agrario).

Por último, dentro de los partícipes del excedente de exportaciones petroleras tenemos las "transferencias directas al sector privado". Se han considerado en este acápite aquellas empresas que perciben una parte proporcional de los excedentes, es decir CEPE, TEXACO, GULF y CITY INVESTING⁴⁹⁾.

Evidentemente, la proporción de excedentes que queda en manos de las empresas es muy importante, al menos en los tres primeros años de gobierno militar; sobre todo en 1974, las compañías se apropian de casi la mitad de los ingresos de las exportaciones. En promedio en toda la fase 1972-78 la participación alcanza al 24% de los ingresos petroleros, lo que es una cifra extremadamente alta, si consideramos que participan apenas cuatro o cinco empresas.

Es interesante recordar que existen varias maneras de apropiación de los excedentes petroleros, a) participando en la distribución directa que realiza el estado, b) aprovechando las inversiones públicas de aquellos organismos que se financian con los recursos del petróleo y c) el esquema indirecto de beneficios "por excepción"; representan el conjunto de exoneraciones derivadas de la política económica de desarrollo (un ejemplo lo constituye la exoneración de impuestos a la importación de bienes de capital, para el sector industrial y para el sector agrícola).

En el caso de las compañías petroleras -tanto la corporación estatal, como las empresas extranjeras- a diferencia de los sistemas comentados en el párrafo anterior, reciben directamente una proporción de los excedentes de exportaciones. Lo que demuestra que estas empresas acumulan las ganancias generadas básicamente en la explotación petrolera, y

49) CEPE, comenzó sus exportaciones el 16 de octubre de 1974; el 31 de diciembre de 1976 se retira -luego de un conflicto- la Cía. GULF del Consorcio CEPE-TEXACO. La Cía. CITY INVESTING comienza sus exportaciones el 2 de septiembre de 1978.
BCE. Subgerencia de Hidrocarburos. Fuente Cuadros 8 y 9.

perciben una renta diferencial siendo el eje de su estrategia de reproducción a escala internacional⁵⁰⁾.

Por ello, es necesario aclarar que el estado aparece "asociado" a las empresas internacionales petroleras, compartiendo una parte importante de los excedentes. De este modo, lo que aparece superficialmente como un proceso de capitalización nacional, es debilitado por la acción de estas compañías que operan integradas internacionalmente y esa proporción de sus ganancias es expatriada hacia un circuito internacional que les permite maximizar la tasa media de ganancia a nivel mundial. De modo que esas "salidas" de capitales, operan disminuyendo el excedente interno y provocando un drenaje constante de recursos de capital que se exportan hacia el exterior⁵¹⁾.

Los resultados de esta fase de auge petrolero, nos muestran que la "nacionalización" ha sido restringida, a juzgar por la información estadística que ha sido utilizada en este análisis. En todo caso la penetración del capital internacional en el sector de los recursos naturales ha provocado una reducción de las posibilidades internas de acumulación de capital, ya que una magnitud considerable de los excedentes han "salido" del circuito nacional disminuyendo las posibilidades de crecimiento de la economía en su conjunto.

4. DEFICIT FISCAL Y CONTRADICCIONES DEL PROCESO DE ACUMULACION

A partir del trabajo de O'Connor sobre el comportamiento de la economía norteamericana y el papel del estado en el proceso de desarrollo, se inicia en la producción de las ciencias sociales una línea de investigación que adopta este "modelo" como instrumento analítico aplicable al estudio del funcionamiento de la actividad estatal y su relación con el proceso de acumulación de capital. Posteriormente otras experiencias continúan en la misma vertiente teórica, debiendo considerar -como los más relevantes- los trabajos de P. Boccara y el libro "Capitalismo

50) Como la política cambiaria es muy flexible, estas empresas operan en el país transfiriendo sus excedentes hacia el exterior, independientemente de las inversiones que puedan expandir la capacidad de producción nacional.

51) Para un tratamiento teórico sobre este tema en una formación social periférica, véase PREALC: Perú: Estrategia de Desarrollo y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas. (A. Couriel autor). Santiago, 1978 (cap. V).

Monopolista del Estado"⁵²⁾.

Nos proponemos analizar la experiencia ecuatoriana entre 1972-1978 y verificar la viabilidad teórica de aplicación de un esquema como el que plantea J. O'Connor, discutiendo algunos trabajos que utilizan este modelo "sin restricciones"⁵³⁾.

O'Connor dice, "hemos denominado "crisis fiscal del estado" a la tendencia que experimentan los gastos gubernamentales a crecer más rápidamente que los ingresos". Es decir, para el autor las economías industrializadas -ya que su propuesta debe centrarse en el estudio de la sociedad norteamericana de los años sesenta- tienden a mostrar el crecimiento del sector estatal estrechamente vinculado al crecimiento del sector monopólico⁵⁴⁾. El carácter que asume el estado capitalista es el de expandir el proceso de acumulación y legitimación del orden social y los gastos públicos tienen este doble carácter.

La crisis, según este modelo de interpretación, es la resultante de la presión de los sectores monopólicos sobre el estado, quienes pretenden que la acción de las políticas públicas favorezcan principalmente la acumulación en este sector, por encima del sector "competitivo", como le llama la teoría del CME.

La situación financiera del presupuesto general del estado, donde se verifica que ocurrió en la fase de auge petrolero en el Ecuador⁵⁵⁾, nos muestra un déficit durante la mayor parte de los ejercicios financieros entre 1970-78; sólo en 1975 la situación es favorable.

De acuerdo a esta información estaríamos frente a una coyuntura posible de aplicación del modelo surgido de la teoría del CME. Al respecto existe un trabajo sobre la primera parte de esta fase, 1972 a 1975

52) Boccara, P.: op.cit. Este trabajo es uno de los más completos dentro de la corriente del CME. Además existe el trabajo El Capitalismo Monopolista de Estado. Edición original en francés (Edic. Sociales, Partido Comunista Francés). Hay ediciones en español, entre ellas se puede citar Colección Avances Sociales. Edit. Teoría, Cali 1975.

53) Nos referimos especialmente al trabajo de Pacheco, L.: El Desarrollo Capitalista y el Estado en el Ecuador, 1950-1975. IDIS, Cuenca 1980.

54) O. Connor, J... op.cit., pág.17.

55) Véase Boletín Anuario No. 3. Banco Central del Ecuador 1980.

elaborado por L. Pacheco⁵⁶⁾ quien aplica este modelo a toda una fase más amplia, que va desde 1950 hasta 1975. Analizando la etapa de auge petrolero y luego de describir algunas cifras relativas sobre la evolución del déficit, el autor dice: "Como se ha tratado de demostrar, hay una reiterada tendencia al incremento del déficit fiscal motivado por el desarrollo capitalista que dentro de la época se opera en el país con relativo auge y por tanto exige al estado un creciente apoyo a la acumulación"⁵⁷⁾.

A nuestro entender este autor -tal vez la primera experiencia de aplicación del modelo neo-marxista de O'Connor a la realidad fiscal ecuatoriana- no brinda una explicación suficiente desde esa postura de análisis sobre el proceso que se inicia con la dictadura militar de Rodríguez Lara. Cuando en el trabajo se aborda esta fase, se confunde crisis fiscal con crisis política, pues se brinda una explicación sobre las tensiones y contradicciones del gobierno de Velasco Ibarra, sin ingresar a la fundamentación de la supuesta "crisis fiscal" en la etapa petrolera.

En general, quienes aplican este modelo sin revisar su contenido críticamente, se arriesgan a caer en una postura mecanicista y ortodoxa. El trabajo de Pacheco tiene un esfuerzo muy grande en descubrir las articulaciones entre el proceso de acumulación y el papel del estado. Pero cae en los mismos problemas que el propio modelo de O'Connor para el caso de EE.UU. Como no se plantean diferencias de ninguna clase, centraremos la crítica directamente en su autor y veremos las enormes dificultades que tiene esta propuesta analítica.

Para el autor de la "crisis fiscal" el estado cumple con dos funciones básicas que resultan contradictorias: acumulación y legitimación. Luego sostiene que el contenido contradictorio del funcionamiento hace que prácticamente todas las instituciones estén implicadas en estas funciones y que la mayor parte de las erogaciones fiscales tienen este doble carácter. Sostener esto y decir que el estado mediante los gastos públicos y la aplicación de la política tributaria se preocupa por reproducir

56) Pacheco, L... op. cit.

57) Ibid. Pág. 141.

el orden social, es la misma cosa⁵⁸⁾.

Por otro lado O'Connor señala en la introducción de su libro que "la socialización de los costos de la inversión y del consumo social aumentan a lo largo del tiempo y es necesario en forma creciente para una acumulación rentable por parte del capital monopolico. La razón general es que el aumento del carácter social de la producción (división del trabajo, interdependencia, desarrollo de nuevas formas sociales de capital, tales como educación, etc) impide o torna no rentables la acumulación privada de capital". Más adelante sostiene... "nosotros argumentamos que mayores gastos en inversión y consumo social generan mayores gastos en inversión y consumo privado, lo que a su vez genera capital excedente (capacidad productiva excedente y población excedente), y un mayor volumen de gastos sociales". Mientras más grande es la participación del estado (inversión, consumo y gastos sociales) mayor será la expansión del sector monopolico. "En suma, cuanto mayor es el crecimiento del capital, mayor será el crecimiento del sector monopolico. Y cuanto mayor es el crecimiento del sector monopolico mayores son las erogaciones gubernamentales..."⁵⁹⁾.

La posición de O'Connor, por ende la de Pacheco, se inscriben dentro de la tesis del subconsumo, versión extrema de la tesis de desproporcionalidad. El trabajo de la "crisis fiscal" pretende explicar la crisis norteamericana a partir del papel del estado; se relaciona con otras posiciones, como la de Baran y Sweezy, en cierto modo con algunas posiciones de la profesora Robinson y con el propio Boccara. En cierto modo es una explicación que se fundamenta en el crecimiento de la dotación de capital por encima de la expansión del mercado. El papel de los monopolios consiste en generar permanentemente capacidad de producción superior a la demanda de las mercancías. A partir de esta contracción generada por la sobreproducción, la formación social ingresa a un período de crisis, motivada -según los autores que se inscriben en el CME- por la caída en el nivel de consumo. A la vez, en los monopolios se generan excedentes de

58) Véase el trabajo de Oszlak, O.: Capitalismo de Estado: Forma Acabada o Transición? en Varios Autores: Gobierno y Empresas Públicas en América Latina. CLAD-SIAP. Buenos Aires, 1978.

59) O'Connor... op.cit., Cap. I.

capacidad de producción, de capital y de empleo de la fuerza de trabajo. El sector competitivo o el Estado (en la periferia) tienen que absorber a los desempleados y la política económica pone en movimiento una serie de mecanismos, como inversiones, gastos y transferencias hacia el sector privado, tendientes a recuperar los niveles de producción y empleo tradicionales. Mientras tanto el sector monopolístico se ve beneficiado por las políticas públicas. El conjunto de los egresos del estado contribuyen a socializar los costos de producción de los monopolios, favoreciendo el proceso de acumulación, legitimando un modelo de crecimiento y creando un equilibrio social necesario para reestablecer la dinámica de reproducción del sistema.

Este planteo refleja -implícitamente- la concepción keynesiana que para estabilizar la demanda efectiva y expandir el consumo, es necesario impulsar los gastos estatales. Debemos encontrar las primeras críticas al "subconsumo" realizadas por Marx a Malthus quien "muestra la incapacidad de la teoría del subconsumo para explicar la naturaleza de la producción capitalista⁶⁰⁾.

El problema consiste en encontrar un cuerpo teórico capaz de dar respuesta a la crisis del capitalismo. Mientras algunos autores como Joan Robinson ligan la ganancia con el comportamiento del consumo, vinculándolo con la demanda efectiva⁶¹⁾, para Marx la sobreproducción de capital está determinada por: a) el propio desarrollo de las fuerzas productivas (el límite máximo que puede permitir la fuerza de trabajo de ser explotada); b) las posibilidades, entonces, de expandir la reproducción, acumulación y transformación del ingreso en capital y c) estando los productores dependiendo del nivel medio de las necesidades del mercado, la naturaleza de la producción y el desarrollo de las fuerzas productivas, son los que determinan el consumo⁶²⁾.

60) Yaffe, D.: Teoría de la Crisis, el Capital y el Estado en "Crisis Permanente", op.cit., pág. 18. En este trabajo se analiza la polémica entre Malthus y Marx en los siguientes puntos:

- a) La discusión acerca del concepto de valor que utiliza Malthus.
- b) La contradicción entre producción material y producción de valor.
- c) La reproducción del capital y la plusvalía.

61) Robinson, Joan: Introducciones a la Economía Marxista. Siglo XXI, México 9a. Edición, 1978, Capítulos VII y VIII.

62) Véase Marx, C.: El Capital, Tomo III. FCE, México.

Por otro lado, nosotros sostenemos que la aplicación "cerrada" de la tesis de O'Connor a una formación social periférica es metodológicamente inviable. El modelo original para el análisis que el autor realiza en el caso de los EE.UU. se basa en primer lugar en la existencia de dos sectores, uno monopólico y otro competitivo. Aquí aparece la primera diferencia con el caso ecuatoriano, pues en esta formación social se presenta la existencia -con respecto a las economías industrializadas- de dos sectores, uno capitalista y otro atrasado, y la vigencia del capital monopólico es relativo-a diferencia de lo que ocurre en el caso norteamericano.

En segundo término, este esquema de análisis fiscal supone la existencia de una crisis (justamente se llama para el autor crisis fiscal). Y en el caso del Ecuador, observando las conclusiones de Pacheco, se sostiene que el Presupuesto Nacional tiene un déficit recurrente en la mayor parte de los ejercicios fiscales, pero no se consideran los ingresos petroleros. Es cierto que esto no está contemplado en el modelo original, pero en una etapa de auge económico y desarrollo acelerado de las fuerzas productivas, con el papel decisivo que tienen los ingresos del petróleo en manos del estado, ¿podemos hacer un análisis de los recursos que administra el estado dejando de lado el excedente petrolero?. Desde nuestra perspectiva si obviamos el tránsito de estos recursos por el aparato público significa que queremos probar una teoría desconociendo una parte importante de la información empírica; de lo cual se deduce que los resultados obtenidos distan mucho de ser reales y explicativos de lo acontecido.

Además, es cierto que la presencia del déficit es común en los años que analiza L. Pacheco y en la información de nuestro trabajo. Pero debemos recordar que como los recursos fiscales son parte inseparable de la estrategia de acumulación que siguen los sectores del bloque en el poder. En cualquier análisis presupuestario que se efectúe se encontrará que existe un déficit. Es más, dentro de la concepción ideológico-estabilizadora del Fondo Monetario Internacional (FMI), se sugiere como norma de aplicación fiscal la existencia de un déficit que no supere el 3% del PIB. Por lo tanto si encontramos en la información fiscal que los egresos del estado son mayores que los ingresos, esto no necesariamente nos refleja la existencia de una crisis fiscal.

Otro aspecto importante que O'Connor sostiene, es que la intervención de las instituciones estatales en la economía es en beneficio de los monopolios. Esto esconde un aspecto importante, que en el caso del trabajo de Pacheco queda demostrado cuando analiza las empresas públicas. Es cierto que el estado aparece resguardando los sectores capitalistas y su política beneficia el avance y vigencia plena-sobre todo en el caso del Ecuador - del MPC; pero ver en cada política o en cada acción del estado el esfuerzo consciente y deliberado de una reproducción del sistema económico sin cambios, es una actitud muy simple. Por ejemplo en la primera fase del gobierno militar, el papel nacionalista y anti-imperialista de la política de Jarrín Ampudia con un discurso anti-extranjero y muy duro en contra de las compañías petroleras, supone que se estaba intentando ampliar las bases de apoyo del gobierno en un momento de conflictos entre los sectores dominantes más atrasados y la política de reformas.

A nuestro entender esa "apertura" hacia otros sectores sociales, procuraba desplazar a determinados grupos políticos del eje de dominación. Y en el caso ecuatoriano es claro, puesto que se estaba intentando desde el estado crear una fracción capaz de hegemonizar la resolución del conflicto político tradicional.

Por último lo que desde nuestra perspectiva hace inviable la aplicación del modelo de O'Connor a una experiencia de análisis del capitalismo periférico es que este autor señala la importancia que adquiere la presencia de la industria militar dentro del presupuesto y presenta a los sectores monopólicos aliados con los sindicatos de las industrias militares. Se presenta la existencia de un "nudo" basado en el apoyo de los sindicatos a la estrategia gubernamental de socialización de los costos de producción de los monopolios, asumiendo entonces la existencia de una asociación militar-sindical, en torno a la estrategia del capitalismo monopolista del estado⁶³⁾.

63) Este enfoque es totalmente desacertado, al menos en el caso del Ecuador. Plantearse este modelo de análisis de la realidad, es extrapolar a la periferia el criterio asumido por los partidos comunistas en el análisis del desarrollo de las economías industrializadas. El CME, surge justamente como parte del análisis de PC francés en los primeros años de la década del setenta sobre la dinámica del capitalismo central. La utilización de este modelo, no sólo está alejado de la realidad ecuatoriana sino que presenta inconsistencia de carácter teórico muy profundas.

La industria militar, sirve a su vez de apoyo a la estrategia de los grupos dominantes (en este caso los monopolios) y el estado para restablecer el equilibrio, trata de cumplir las demandas de todos estos sectores⁶⁴⁾. En el caso del Ecuador, estos supuestos nos parecen falsos, ya que su aplicación resulta imposible.

En síntesis, es necesario que destaquemos la posibilidad de utilización metodológica del modelo del CME que desarrolla O'Connor, dividiendo los gastos del presupuesto en las categorías que él sostiene, pero no nos parece suficientemente válido reproducir las conclusiones que utiliza para la economía norteamericana a una experiencia tan distante como la del Ecuador en una fase de auge económico y de desarrollo capitalista acelerado.

64) Si bien hay una penetración de capitales extranjeros importantes y los monopolios tienen un peso relativo en algunas ramas de la economía, no podemos convalidar la utilización de los supuestos en los que se apoya la teoría de la "crisis fiscal".