

**Ecuador:**

### **Un país entre el ajuste y el desajuste**

Alberto Acosta (1)

**¿A dónde va el Ecuador? ¿Es verdad -como se suele afirmar aquí- que en la raíz de su crisis política está el gran problema pendiente de no haber realizado el ajuste de su economía? Desde Quito el prestigioso economista ecuatoriano Alberto Acosta nos envía su esclarecedora respuesta. No dudamos de su interés para los lectores peruanos.**

El Ecuador es considerado como un país reacio a los ajustes. Los organismos multilaterales lo incluyen, con frecuencia, en su lista de países rezagados. Y, por supuesto, quienes impulsan estos ajustes casa adentro, haciéndose eco de dichas interpretaciones, presionan incansablemente por su profundización...

A pesar de estas visiones (interesadas), la economía ecuatoriana, como casi la de todos los países de la región, ha sido ajustada una y otra vez. Y se dirige a la constitución de un remozado régimen social de acumulación o modalidad de acumulación pasadista, tal como sucede en el Perú (Schuldt, Jürgen). Paulatinamente ha consolidado su papel primario-exportador, en el cual predominan aquellas explotaciones de elevada renta diferencial. El eje productivo recae en el petróleo, así como en aquellos productos provenientes de la agricultura y la acuicultura de exportación, a los cuales se suman con creciente intensidad la minería y la explotación maderera. Estas ramas económicas, a las cuales habría que incorporar el turismo, sustentarán el dinamismo económico del país, con espacios mínimos para la industria manufacturera doméstica, que tampoco logró un desarrollo sustantivo en los tardíos y confusos años de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones.

Después de largos años de aplicación de políticas de ajuste (1982-1997), vale la pena auscultar los efectos producidos en este «hueso duro de roer», que desde principios de los años ochenta y con diversos grados de coherencia e intensidad adoptó una concepción económica aperturista y liberalizadora, con la cual se buscó -y se busca aún- recuperar los equilibrios macroeconómicos, en el supuesto de que, alcanzada su estabilización, se logrará retomar la senda del crecimiento, tal como lo han prometido los sucesivos gobernantes: Oswaldo Hurtado Larrea (1981-1984), León Febres Cordero (1984-1988), Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992), Sixto Durán Ballén (1992-1996), Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997), Fabián Alarcón Rivera (1997...).

En este contexto, el Ecuador recurrió a sucesivas renegociaciones de su deuda externa, con miras a normalizar sus relaciones financieras internacionales afectadas por las limitaciones

surgidas para sostener el propio servicio de la deuda. Además, su economía ha tenido que enfrentar dificultades exógenas: inundaciones, sequías, terremoto, caída de los precios del petróleo, alza de las tasas de interés internacionales, conflicto bélico, a las cuales habría que sumar las antiguas y arraigadas restricciones del subdesarrollo. Y también algunos impactos provocados por el mismo estilo corrupto y hasta dogmático de estos ajustes. Basta tener presente las crisis políticas ocasionadas por la masiva corrupción en las altas esferas gubernamentales, como lo muestran, en los tiempos más recientes, los casos del vicepresidente Alberto Dahik y del presidente Abdalá Bucaram, ambos prófugos en el exterior.

Adicionalmente hay que mencionar otros problemas surgidos por efecto del fanatismo privatizador, el cual, por ejemplo, ha impedido que el Estado asuma la construcción de las obras eléctricas planificadas para enfrentar los continuos y costosos racionamientos de energía eléctrica, experimentados anualmente desde 1992.

### **Saldo de tantos ajustes y desajustes**

Un breve análisis de los resultados conseguidos en estos años nos permitirá comprender de mejor manera el ajuste ecuatoriano, que si bien no cosechó los «aplausos» internacionales como las políticas económicas de Fujimori y Menem, no puede ser simplemente catalogado como un experimento incompleto, menos aún fallido. Sin pretender agotar el tema, ni priorizar la presentación de sus factores más connotados, a continuación se sintetizan algunos aspectos en función de los objetivos explícitos o implícitos del ajuste:

- **Servicio de la deuda externa:** en todo este período el Ecuador ha realizado denodados esfuerzos para sostener una relación armónica con el sistema financiero internacional. Los programas de estabilización y de ajuste iniciales, digámoslo, estaban orientados a garantizar el servicio de la deuda y las transferencias de las inversiones extranjeras, tanto como para asegurar el reordenamiento de las economías subdesarrolladas en el marco del **Consenso de Washington**.<sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> En este escenario se produjo el maridaje de los enfoques básicos iniciales del FMI y del Banco Mundial. El primero se concentró en la reducción de los desequilibrios externos y fiscales; esfuerzo que posteriormente se consolidó en los programas de estabilización (las políticas antiinflacionarias). El Banco Mundial y también el BID desarrollaron sobre todo esquemas de ajuste (las políticas destinadas a reestructurar el Estado y el mercado). Enfoques complementarios que se conjugan en el ajuste estructural que engloba las reformas estructurales e institucionales propuestas por

Salvo ciertos atrasos pasajeros, el país mantuvo sus compromisos con los organismos multilaterales. Con el Club de París renegoció una media docena de veces; en la actualidad ha empezado un nuevo período de conversaciones para resolver el servicio de un saldo pendiente. Con la banca comercial se repitieron en otras tantas ocasiones las negociaciones (con la firma de sendos acuerdos *stand by* con el FMI) hasta conseguir en 1994 un arreglo tipo Brady, con el cual se superó una situación de moratoria no confrontacional existente desde principios de 1987 (poco antes de la ruptura del oleoducto por un terremoto), provocada por la incapacidad de pago de la economía. También cabe recordar la utilización de mecanismos del mercado secundario para permitir la conversión de deuda en recursos destinados a fortalecer el sistema financiero y a algunos grupos económicos vinculados al gobierno de Febres Cordero (1984-88), así como para financiar un número reducido de proyectos sociales y ecológicos (1986-92) en cantidades muy inferiores a las autorizadas para el sector privado.

A pesar de la moratoria el saldo neto del servicio fue negativo. En el período 1982-93, éste alcanzó un valor negativo de 3.321,6 millones de dólares; lo cual se explica porque los desembolsos (21.113,3 millones) fueron superados por la amortización e intereses (24.434,9 millones). En este lapso el saldo de la deuda, por aquello de su automatismo, saltó de 6.638 millones de a 12.800 millones de dólares...

En la actualidad, a pesar de la reducción conseguida en 1994 de alrededor del 40% de la parte renegociada, el saldo de la deuda supera los 14.500 millones y sigue creciendo. Lo que es más grave, su servicio se ha convertido en un peso prácticamente imposible de sobrellevar: representa casi el 50% del presupuesto del Estado.

- **Apertura comercial de la economía:** en este punto el Ecuador ha caminado aceleradamente. La desgravación arancelaria, iniciada tímidamente por Febres Cordero, se profundizó con Borja Cevallos. Y ha llegado a niveles comparables a los de otros países de la región: arancel de 0% con los países andinos y del 5% al 20% para importaciones de terceros (excepto vehículos). El Ecuador, con su vinculación a la OMC, está próximo a eliminar todo tipo de restricción comercial.

Las exportaciones pasaron de alrededor de casi 2.330 millones de dólares en 1982 a unos 4.360 millones de dólares en 1996. Este comportamiento se sustentó sobre todo en rubros primarios: petróleo, banano, camarones, café y cacao, con un creciente dinamismo en otros productos también primarios considerados no tradicionales: flores y frutas exóticas,

---

dicho Consenso, tal es el caso de las privatizaciones. Su accionar ha resultado en la práctica totalizador.

particularmente.

La tendencia reprimarizadora de la economía ecuatoriana, promovida con estos ajustes, aparece con claridad. Aun cuando conviene apuntar que en Ecuador, si tenemos presente el escaso desarrollo industrial experimentado anteriormente -sobre todo en términos de incorporación tecnológica a los procesos manufactureros-, la reprimarización resulta relativamente limitada.

La caída de las importaciones fue inicialmente espectacular como consecuencia del ajuste instrumentado en 1982. Estas se redujeron de 2.187 millones de dólares en 1982 a 1.474 millones en 1983. Luego se registró una paulatina recuperación hasta 1987: año del terremoto; en dicho año la caída fue apreciable, más de 300 millones de dólares. Y desde entonces las compras externas, particularmente de bienes de consumo, han vuelto a subir alcanzando el nivel más alto en 1995, para luego decrecer en 1996 como resultado de la recesión generalizada.

La estructura de las importaciones demuestra el elevado grado de dependencia externa de la industria nacional, que es el sector que aglutina las compras de bienes de capital y de materias primas. A pesar del indudable debilitamiento industrial y de los ataques contra de la sustitución de importaciones, en la práctica todavía se siguió operando bajo esta lógica en muchas empresas manufactureras que apenas ensamblaban productos para el mercado interno o, en el mejor de los casos, para el mercado andino, particularmente el colombiano.

- **Promoción de inversiones extranjeras:** las inversiones externas recibieron similar tratamiento que las nacionales. Esta situación, empero, no ha provocado el esperado ingreso masivo de capitales foráneos destinados a actividades productivas.

Tal como sucedió en otros países latinoamericanos, la economía ecuatoriana se benefició de un creciente reflujo neto positivo de recursos externos en la primera mitad de la presente década, especialmente en 1993 y 1994, muchos de los cuales llegaron en calidad de capitales golondrinos.

Aquí cabe destacar la predisposición manifiesta de los sucesivos gobiernos para beneficiar a los inversionistas extranjeros, llegando incluso a ofrecerles ventajas al margen de cualquier racionalidad y de las propias disposiciones legales. Empero, aun así hay voces que reclaman mayores ventajas, sobre todo porque el país no ha suscrito el acuerdo de propiedad intelectual que tratan de imponer los Estados Unidos.

- **Menor tamaño del Estado:** para viabilizar una mayor presencia del mercado como base

para el desarrollo -como reza la ideología dominante-, al Estado ecuatoriano se le ha querido minimizar en forma sistemática. Situación medible a través de las operaciones del sector público no financiero en relación con el PIB (36,9% en 1980 a 29% en 1993), del consumo de las administraciones públicas (19,7% a 9,9%), de la formación bruta de capital fijo (27,1% a 18,3%). En términos de empleo no hay una clara correspondencia con el dogma, a pesar de la reducción de la burocracia durante el gobierno de Durán Ballén.

Las privatizaciones y desinversiones se han concentrado en empresas medianas y pequeñas. La venta de las grandes empresas públicas -telecomunicaciones y electricidad- recién está en marcha, gracias a la aprobación de la **Ley de Modernización** hace un par de años. En el sector hidrocarburífero han estado presentes actividades privadas en casi todas sus fases, a pesar de lo cual no han cesado las presiones para que el Estado se dedique exclusivamente a las funciones de regulación y control.

Aquí cabe señalar que la presencia empresarial del Estado ecuatoriano es reducida si la comparamos con el resto del continente: en el país no hay más de 70 empresas totalmente públicas (incluyendo las municipales); otras 80 son mixtas, muchas de ellas beneficiarias del aporte estatal, sea porque no han pagado las deudas adquiridas con varias entidades públicas o con la seguridad social, o porque han obtenido aportes de capital por parte del Estado, o porque fueron asumidas por éste luego de su práctica quiebra en manos privadas, como es el caso de la recientemente reprivatizada **Ecuatoriana de Aviación**.

El funcionamiento administrativo del Estado, sin embargo, no ha mejorado. Lo único que se ha conseguido es una menor presencia del Estado como eje para un potencial proceso nacional de desarrollo: otro objetivo del ajuste.

- **Desregulación del mercado financiero:** en este período, particularmente desde 1986, en forma paulatina se ha liberalizado y flexibilizado casi en su totalidad el sistema financiero. El Banco Central ha asumido sólo funciones monetarias y cambiarias. Los bancos de desarrollo -Corporación Financiera Nacional y Banco Nacional de Fomento- pasaron a ser banca de segundo piso, permitiendo el libre accionar de la banca comercial. Faltaría sólo una mayor liberalidad para el funcionamiento de la banca internacional, la cual todavía no puede captar directamente el ahorro de los ecuatorianos.

- **Modernización de la política cambiaria y monetaria:** en este campo se identifican cambios sustantivos en términos de su mejoramiento técnico. Además, luego de experimentar diversos esquemas, que partieron de un sistema de tipo de cambio fijo y con incautación de divisas, se fue liberando el mercado. Este complejo proceso ha incluido devaluaciones, minidevaluaciones programadas, ancla cambiaria, flotación controlada y libre (lo único que

faltaría es el fallido programa de convertibilidad de Bucaram). En el Ecuador de hoy se aplica un esquema de flotación controlada reforzado con un sistema de subasta de divisas.

- **Eliminación de subsidios y controles de precios:** Hurtado Larrea empezó la desregulación de los precios de varios productos de consumo popular. En su gobierno arrancó el proceso tortuoso de elevación de los precios y las tarifas de los bienes y servicios públicos, caracterizado por épocas de gradualismo, shocks y aún por coyunturales retrocesos. Especialmente por las presiones fiscales provocadas por el creciente servicio de la deuda externa, durante Durán Ballén y Bucaram se llegó a niveles bastante elevados y aun superiores a los existentes en el mercado internacional. Los únicos precios que mantienen algún tipo de subsidio son el gas, la electricidad y el transporte público.

- **Flexibilización laboral:** Borja Cevallos introdujo las primeras reformas importantes en esta dirección: leyes de maquila, zona franca, trabajo compartido y otras limitaciones sindicales. A los cambios introducidos en el Código Laboral, hay que añadir el sistemático debilitamiento político del movimiento sindical, como instrumento para disciplinar y flexibilizar a los trabajadores en función de los requerimientos tecnológicos del capital. El gobierno de Bucaram trató de profundizar aun más este proceso para asegurar el éxito de la convertibilidad, siguiendo las recomendaciones de su asesor Domingo Cavallo.

- **Alcances de la estabilización:** los crecientes montos requeridos por el servicio de la deuda se cubrieron en el sector externo con un mayor saldo entre las exportaciones y las importaciones; y en el sector fiscal incrementando la deuda interna e imprimiendo dinero, o sea provocando casi planificadamente la inflación. De manera que, contrariamente a las interpretaciones ortodoxas, la crisis fiscal en el Ecuador provino de la crisis de la deuda. Y la presión sobre la crisis fiscal se mantiene por la persistencia del peso de la deuda. Entonces, la inflación en el Ecuador ha sido, más que resultado o consecuencia de los déficits fiscales, un medio para financiar los reajustes, empezando por el servicio de la deuda externa y como vía para facilitar una mayor concentración de la riqueza.

Así las cosas, la inflación, que tuvo dos puntos críticos, en 1983 (63% en septiembre) y 1989 (99% en marzo), fue y es uno de los mecanismos para garantizar el proceso de redistribución regresiva del ingreso, que encontró en ella la forma más adecuada para ayudar a financiar la inversión del sector privado, incluyendo el pago de los «créditos de estabilización» o «suetización» de la deuda externa privada. De suerte que la expropiación de fondos de los diversos grupos sociales, en particular de los sectores de ingresos medios y también bajos -a través de la inflación, que actualmente fluctúa entre el 28%-30%- contribuyó a recrear y ampliar los esquemas de acumulación, al tiempo que facilitó el servicio de la deuda.

- **Limitaciones en una recesión casi permanente:** en todo este período el crecimiento de la economía ha sido inestable y débil; salvo unos pocos años, la economía creció a un ritmo inferior o apenas similar al de la expansión de la población (2,3%). La tan esperada reactivación económica, prometida por los programas de estabilización y de ajuste, ha resultado una quimera, al menos para aquellos sectores productivos no vinculados al mercado externo. Las quiebras de empresas medianas y pequeñas han sido una de las constantes en todo este lapso, con variaciones más o menos masivas en aquellos años en que la crisis fue muy marcada, como en 1995.

En este contexto no sorprende el deterioro del mercado laboral, tanto por el mantenimiento de un elevado índice de desempleo abierto, como por una franca informalización, que ha llevado el subempleo a una cifra superior al 50% de la población económicamente activa. Este mercado se ha caracterizado también por el aumento de la presencia femenina, así como por una modesta recuperación en los rubros de agroexportación.

- **Reconcentración del ingreso:** en todo este período se registra una marcada tendencia a la reconcentración del ingreso y la riqueza, como opción buscada por la lógica del ajuste para poder financiar nuevas inversiones, en especial al concluir la bonanza petrolera y revertirse el flujo masivo de créditos externos.

La reducción de los salarios reales, que de 1980 a 1993 experimentaron una pérdida de su poder adquisitivo de 62%, es una manifestación de dicha tendencia y no simplemente el resultado de políticas mal aplicadas. Así, la caída de la participación de las remuneraciones en el PIB -de 31,9% en 1980 a 12,7% en 1992- registrada en el Ecuador (mejoró un poco en los últimos años, llegando a un 15% en 1995). Esta situación es una de las más espectaculares en América Latina, de conformidad con datos de la CEPAL: en el Perú, de 1985 a 1991, la reducción fue de 27,5% a 15,7%; en Venezuela -luego de un bajón al 30% en 1990- pasó de 35,2% a 36,6% en el mismo período; en Colombia, hasta 1990, la caída fue menor, de 40,6% a 38% y en México de 28,7% de 1985 a 24,7% en 1990.

En este escenario la pobreza no ha dejado de crecer: si en 1975 el 47% de la población estaba en situación de pobreza; en 1987 ésta agobiaba al 57% de las personas; en 1992, el 65% de ecuatorianos eran pobres; y, en 1995, más de un 67% de la población habría alcanzado dicho estado, de acuerdo a cifras del CONADE. El Banco Mundial, con otra metodología de cálculo, estima que hay unos 6 millones de ecuatorianos (casi 60%) que sobreviven en condiciones de pobreza o al borde de ella (margen de vulnerabilidad). En este ámbito existirían casi 2 millones en situación de indigencia.

Adicionalmente, los crecientes requerimientos para servir la deuda condujeron a una

sistemática reducción de los gastos sociales, los cuales, dentro del Presupuesto del Estado, cayeron de 38% en 1980 a un 25% en 1996; mientras que el servicio de la deuda, en el mismo período, se incrementó del 8% a más del 50%. Para graficar la gravedad de la situación, basta mencionar que prácticamente 3,5 millones de personas no tienen acceso a servicio de salud alguno; y que el Ecuador, con una inversión en salud de 70 US dólares **per cápita**, es uno de los países más retrasados en esta materia en América Latina; situación que se repite por igual en el ámbito de la educación. (Aquí cabría mencionar el deterioro del medio ambiente, provocado por un estilo de desarrollo depredador.)

No sólo conviene destacar el aumento de la pobreza, sino también la mayor concentración de la riqueza en pocas manos. Si en 1988 el 10% más rico de la población urbana concentraba casi el 47% del ingreso, en 1993 este grupo recibía el 54,7% del ingreso. Mientras tanto el 20% más pobre percibía el 2,55% del ingreso en 1988, participación que disminuyó al 1,68% en 1993. La desproporción entre los ingresos percibidos por el 5% más pobre y el 5% más rico, varió de 122 a 1 en 1988 a 195 a 1 en 1993.

### **Perspectivas del ajuste y sus desajustes**

Como vemos, el Ecuador, durante todos estos años e independientemente de los diversos niveles de coherencia entre la teoría y la práctica, aplicando siempre más de lo mismo y sin preocuparse por sus irracionalidades, se mantuvo dentro del movimiento de reordenamiento liderado por el capital financiero internacional.

Al haber abandonado su opción nacional, mejor dicho una potencial respuesta nacional, el Ecuador se aviene al funcionamiento de la economía internacional dentro de un esquema pasivo que precipita y consolida la transnacionalización. El motor de este fenómeno no es, como alguna mente ingenua podría creer, el simple resultado de una confabulación internacional para sojuzgar a las naciones más débiles, sino que se explica por la lógica del sistema capitalista, empeñado en la actualidad en dar cuerpo a una nueva forma de reorganización política y económica del mundo.

En este sentido los resultados del ajuste tienen su lógica. Se entiende por qué se buscó resolver la crisis provocando sistemáticamente una recesión económica destinada aparentemente a ahogar el proceso inflacionario, pero en definitiva orientada a forzar el señalado proceso de reorientación de la economía hacia el exterior; esto es, a asumir valoraciones externas en sus cálculos internos sin considerar, naturalmente, el nivel de los salarios. Esta recesión apuntó a reducir los índices de consumo de amplios sectores de la población y la inversión de las empresas dirigidas mayormente al mercado doméstico, sin afectar los procesos de acumulación de los grupos oligopólicos. Esto ha sido posible, entre otras razones, porque se



han mantenido deprimidos los salarios.

Si consideramos todo lo anotado, no debería llamarnos la atención la ausencia de una estrategia propia, que incorpore a toda la población y no solamente a una fracción de ella en la vida nacional (explicable también por «la colonialidad del poder», según la concepción de Aníbal Quijano). Y, curiosamente, esta misma concepción sumisa ha impedido incluso la aplicación de una política que apoye con mayor lógica y coherencia la propia visión neoliberal. Lo cual también ha favorecido que los ajustes hayan sido sinuosos, haciendo que su aplicación contribuya aun más al debilitamiento del sistema democrático al provocar mayores y crecientes tensiones. Han permitido, entonces, la consolidación de una «democracia delegativa» (O'Donnell), en la cual los ciclos políticos de la economía, con sus efectos «funeraria» y «monumento» (Schuldt) han complicado más la evolución de los ajustes.

En definitiva, la crisis y las políticas aplicadas para enfrentarla, no pueden ser vistas simplemente a través de sus evoluciones más o menos negativas para la mayoría de la población. No pueden ser asumidas como un fracaso. Muy por el contrario, la economía ecuatoriana caminó -quizás no todo lo que esperaban los defensores del neoliberalismo- hacia la apertura, desregulación y liberalización: objetivos visibles de este modelo de reprimarización modernizada.

Ahora tenemos una economía mucho más dominada por el mercado exterior y orientada hacia él. Una economía en la cual los desequilibrios sectoriales son cada vez mayores, con mejoras notorias para los pocos grupos vinculados al mercado mundial y con un severo retroceso para muchos de los que todavía dependen del mercado interno. Y una sociedad con desigualdades crecientes. En suma, estos elementos se refuerzan entre sí, bloqueando una vez más el proceso de desarrollo.

De todas maneras, en el Ecuador la consolidación del modelo no está todavía garantizada como en otros países. Sus riesgos son visibles. En este ambiente, la viabilidad económica del modelo depende de cómo atraer nuevas y masivas inversiones a actividades primarias que permitan relanzar un nuevo **boom** exportador (algo que podría suceder más fácilmente en el Perú: Schuldt). Mientras tanto, los crecientes desajustes sociales y productivos podrían debilitar la aceptación sociopolítica del modelo, incluso por parte de amplios sectores empresariales, en el supuesto caso de que logren identificar los verdaderos objetivos del ajuste neoliberal.

En este ambiente, frente a la inercia neoliberal que exige más ajustes, germina el creciente descontento popular ante tantos desajustes, manifestado masivamente el 5 de febrero de 1997 en el derrocamiento de Bucaram. Malestar que, por el momento, no encuentra una alternativa

viable para superar el desajuste neoliberal.

(1) Ecuatoriano. Economista. Consultor del ILDIS y profesor-investigador de la FLACSO. •

### **Bastaron seis meses** (recuadro)

En apenas seis meses de gestión, el populista Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997), que llegó al poder presentándose como el presidente de los pobres, intentó llevar la economía ecuatoriana a un estado superior del neoliberalismo: su programa de convertibilidad debía forzar la aprobación de una larga lista de reformas legales, desentrabar algunas privatizaciones (petróleo y seguridad social), así como radicalizar la flexibilización laboral.

La tendencia aperturista y liberalizadora dominante, ha sufrido un nuevo y duro traspíe con el derrocamiento popular de Bucaram y de su programa de convertibilidad. Junto con el rechazo a la corrupción y al autoritarismo de Bucaram, afloró con fuerza el agotamiento social frente a los sucesivos y tortuosos ajustes de los últimos quince años. Todo indica, así, que el interinazgo del populista-conservador Fabián Alarcón Rivera (1997...) representará una continuidad moderada del modelo vigente.

-----

1. Economista ecuatoriano. Consultor del ILDIS y profesor-investigador de FLACSO.