Globethics Repository



El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano [The tortuous and interminable Ecuadorian adjustment]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Acosta,Alberto
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-19 23:49:53
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219253

El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano

Alberto Acosta

Con frecuencia, se considera al Ecuador como reacio al ajuste neoliberal. Los organismos multilatelares lo incluyen en su lista de países rezagados. Las sucesivas reacciones sociales y la falta de coherencia de las elites dominantes, que han limitado una aplicación rigurosa y más completa del modelo, podrían explicar estas apreciaciones. A pesar de estas visiones, muchas veces interesadas, la economía ecuatoriana ha sido ajustada una y otra vez. Y avanza, en consecuencia, a la constitución de un remozado régimen social de acumulación «pasadista»: ha consolidado su tradicional papel primario-exportador, en el que predominan las explotaciones de elevada renta diferencial, que ofrece la naturaleza, más que aquellas impulsadas por el esfuerzo de sus habitantes.

Desde principios de los años 80 y con diversos grados de coherencia e intensidad, en Ecuador se adoptó una concepción aperturista y liberalizadora, con la cual se buscó –y se busca aún– recuperar los equilibrios macroeconómicos, suponiendo que desde su estabilización se podría retomar en forma espontánea la senda del crecimiento y la distribución de los ingresos. Todo ello sustentó un manejo que, en nombre de «la» ciencia económica, condujo a la aceptación de una lógica que ajusta al país de acuerdo a las necesidades del capitalismo mundializado y lo desajusta en términos de lo que pudo haber sido un desarrollo más equilibrado. El conocimiento de esta lógica –la neoliberal– nos permitirá comprender de mejor manera los resultados de estos largos años de sucesivos y acumulativos ajustes y desajustes.

Evolución de un ajuste interminable

A partir de 1982, luego de la caída de los precios petroleros y de la reducción del flujo de préstamos a los países subdesarrollados, se interrumpió en forma brusca la bonanza económica en el Ecuador. No debe sorprender que los primeros esfuerzos por ajustar la economía ecuatoriana hayan sido comple-

Alberto Acosta: economista ecuatoriano, investigador del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales - Ildis, Quito.

Palabras clave: situación económica, ajuste estructural, neoliberalismo, Ecuador.

jos y confusos. La sociedad no tenía conciencia del problema que se avecinaba, mientras todavía mantenía las expectativas de la época petrolera. Además, como se desprendía de los mensajes que enviaban los organismos financieros internacionales, la crisis que se avizoraba aparecía como producida por una pasajera iliquidez financiera. Se la presentaba como coyuntural y de fácil resolución, mientras se confiaba en una pronta recuperación de la economía norteamericana, que arrastrara a las economías latinoamericanas. Sin embargo, como bien sabemos, esto no sucedió.

Interrumpido el proceso de acumulación sustentado en fáciles y abundantes ingresos de las ventas petroleras y de créditos externos, sin las reformas estructurales que hubiesen sido indispensables en años anteriores, los sucesivos gobiernos tuvieron que enfrentar, con diferentes prioridades e intensidades, la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, tratando de mantener con vida el espacio constitucional que se había reconquistado en 1979. El proceso resultó políticamente conflictivo, en la medida en que los exponentes «naturales» del neoliberalismo –los grupos de poder y sus partidos políticos– no lograron anclarlo como proyecto hegemónico, a más de que, en repetidas ocasiones, se hizo presente la oposición social.

Luego de su inicio relativamente tímido con el democristiano Oswaldo Hurtado Larrea (1981-1984), el ajuste estructural experimentó una transición discontinua y confusa durante el régimen socialcristiano de León Febres-Cordero (1984-1988): a pesar de sus declaraciones y acciones a favor de una mayor apertura y liberalización, la economía concluyó en medio de un desorden generalizado y con un creciente malestar ciudadano en contra de un gobierno autoritario. Las expectativas provocadas por el socialdemócrata Rodrigo Borja Cevallos (1988-1992) duraron poco: este gobierno, más allá de ciertas intenciones de cambio y de algunas reformas, se mantuvo en la senda del ajuste y tramitó una serie de transformaciones que facilitaron la profundización del esquema neoliberal. En el periodo del conservador Sixto Durán-Ballén (1992-1996) el discurso neoliberal coincidió en gran medida con la práctica: el ajuste dio pasos acelerados, algunos de los cuales, sin embargo, quedaron truncos por la protesta social que derrotó las reformas neoliberales que el régimen pretendió introducir vía consulta popular a fines de 1995, cuando había fallado el atajo corrupto intentado por su vicepresidente Alberto Dahik: éste reconoció haber estado envuelto en casos de soborno a diputados para acelerar las privatizaciones. Luego el populista Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997), que llegó al poder presentándose en las tarimas 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, así como radicalizar la flexibilización laboral. A continuación, a raíz de un complicado y poco claro esfuerzo político para sortear la crisis de febrero de 1997, se instauró un gobierno interino, presidido por el conservador-populista Fabián Alarcón Rivera (1997-1998), quien mantuvo el rumbo, a pesar de sus incoherencias. Y así llegamos en 1998 a Jamil Mahuad

Witt, democristiano, quien enfrenta una de las peores crisis económicas de la historia del país, agravada por el mismo manejo neoliberal que pretende profundizar sin el respaldo de los grupos de poder.

En este contexto, avances y retrocesos, gradualismos y saltos acelerados, así como contradicciones y fundamentalismos, en medio de un ambiente marcado por la corrupción[1], han hecho del ajuste/desajuste neoliberal un proceso tortuoso, conflictivo, selectivo e interminable[2]. Este proceso ha tenido como su eje permanente una política económica orientada hacia la apertura y la liberalización. Además, en todos estos años (1982-1999), la economía ecuatoriana ha enfrentado dificultades exógenas[3], a las cuales habría que sumar las antiguas y arraigadas restricciones del subdesarrollo.

Ecuador frente a su peor crisis económica

Los indicadores macroeconómicos del Ecuador hablan por sí solos. El déficit de cuenta corriente se situó en un 10% del PIB al finalizar 1998; la reserva monetaria internacional declinó de 1.837 millones de dólares en agosto de 1998 a 1.180 millones al finalizar marzo de 1999; aquí se registra la más alta inflación de América Latina: 45% en 1998, con un 13,5% en marzo de 1999, valor que elevó la inflación anual al 54,3% y acumula 20,2 puntos en lo que va del año, pero que ya demuestra signos de reducción por la depresión[4]; la tasa de interés interbancaria cerró el mes de marzo de 1999 al 94%, luego de que en febrero superó el 170%; el dólar pasó de 7.500 sucres en enero a 10.200 sucres al finalizar marzo, una devaluación equivalente al 87% en el primer trimestre, en un ambiente de generalizado descontrol, que registró su «miércoles negro» el 3 de marzo, cuando el dólar se acercó a los 20.000 sucres; para este año se espera un decrecimiento de la economía de un 5% o más, con lo cual se ahondaría la tendencia recesiva registrada en los últimos años; y, por último, el déficit fiscal, que osciló en 1998 entre el 5 y 6% del PIB, en 1999 fluctuaría entre el 3,5% y el 7,3%, dependiendo del contenido de la reforma

1. Como muestra obran los casos de Dahik y de Abdalá Bucaram, ambos prófugos en el exterior. El ex-encargado del poder, Fabián Alarcón, fue apresado en marzo de 1999, por actos dolosos que habría cometido cuando fue presidente del Congreso, y su ministro de Gobierno, César Verduga, acusado de mal uso de fondos reservados, también fue detenido en México, a instancias de las autoridades judiciales de Ecuador.

2. El manejo económico estuvo influenciado por una serie de fallas técnicas, por dificultades propias de la administración pública, por las presiones de los grupos de poder y por la misma conflictividad social, exacerbada por dicha política. La concepción concentradora y excluyente de esta política económica explica las dificultades para su aplicación, la cual, por lo demás, está protegida por posiciones fundamentalistas que no aceptan que esté vigente el modelo neoliberal en tanto éste no estaría completo.

3. Inundaciones, sequías, terremoto, caída de los precios del petróleo, conflicto bélico. En 1998, el Ecuador sufrió otra vez los embates del fenómeno de El Niño, una nueva reducción de los precios del petróleo y los efectos provocados por la crisis económica internacional.

4. Los síntomas de una depresión son indudables: caída de la producción y de la demanda agregada, aumento del desempleo y reducción de los salarios, con tendencia a la disminución de los precios. Las cifras y porcentajes mencionados en el artículo provienen de las publicaciones y datos del Banco Central del Ecuador y de Alberto Serrano: *Economía ecuatoriana en cifras*, Ildis, Quito, 1999.

fiscal en marcha[5], todo lo cual, dentro de la lógica del ajuste neoliberal, llevaría a esta economía más temprano que tarde a un nuevo ajuste.

Las cifras precedentes son entendibles por una acumulación de problemas estructurales y por los efectos del fenómeno del Niño que, según la Cepal, ocasionó pérdidas de 2.900 millones de dólares y egresos fiscales mayores a los presupuestados, por ingresos inferiores en unos 750 millones de dólares a los previstos antes de la caída del precio del petróleo en 1998, por los efectos de la crisis internacional, que causó el cierre de líneas de crédito externo, así como severas dificultades al comercio exterior.

Una de las mayores causas de la crisis radica en el elevado servicio de la deuda externa. En los últimos años, ha bordeado la mitad del presupuesto estatal y se acerca ya al 7% del PIB, con un monto superior al 25% de las exportaciones. En 1999, como consecuencia de la depresión en marcha, superará el 10% del PIB. El monto total de la deuda externa llegó a fines de 1998 a los 16.399 millones de dólares, equivalente al 396% de las exportaciones y al 81% del PIB; esta última relación será superior al 100% como consecuencia de la indicada caída de la economía. La deuda externa privada representa algo más de 3.000 millones, mientras que la deuda pública interna alcanza unos 2.600 millones de dólares, ambas con una marcada tendencia ascendente en los últimos años. Entre los detonantes inmediatos de la crisis está el servicio de los bonos Brady, realizado en las primeras semanas de 1999, que dejó prácticamente vacías las arcas fiscales, obligando a suspender el pago de las remuneraciones de casi todo el sector público durante el primer trimestre del año, pago que desabasteció también a los hospitales públicos y que explica la falta de gasolina en los meses de febrero y marzo.

Un punto aparte merece la propia política económica seguida en los últimos años, particularmente desde 1992, que favoreció los negocios financieros en desmedro de las actividades productivas: el anclaje cambiario, como eje de la estabilización, se dio con tasas de interés elevadas y volátiles. El resultado de ello fue un aumento masivo de la deuda externa privada y una creciente dolarización de la economía: un 60% de los créditos estarían suscritos en esta moneda. La situación se agravó, además, por el deterioro sostenido del poder adquisitivo de los salarios. Y el mismo ajuste, en suma, asoma aquí entre las causas gravitantes de la actual crisis.

Breve evaluación del ajuste y desajuste neoliberal

Un análisis de los resultados conseguidos en estos años permitirá comprender de mejor manera el ajuste estructural vivido en Ecuador, el cual, si bien no cosechó «aplausos» internacionales como sucedió con el manejo económico de Alberto Fujimori en el Perú o Carlos Menem en Argentina, no puede ser

5. Con la recuperación de los precios del petróleo, a más de 12 dólares por barril, podría experimentarse un alivio de las presiones fiscales.

simplemente catalogado como un experimento incompleto, menos aún fallido. Sin pretender agotar el tema, a continuación se sintetizan algunos aspectos en función de los objetivos explícitos e implícitos del ajuste.

Liberalización del comercio. En este punto el Ecuador ha caminado aceleradamente. La desgravación arancelaria, iniciada por Febres-Cordero, se radicalizó con Borja. Hay 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). Además, con su vinculación a la OMC, el Ecuador ha eliminado casi todo tipo de restricción comercial. La política de promoción a las exportaciones rindió sus frutos en términos cuantitativos: éstas experimentaron un alza de 2.337 millones de dólares en 1982 a 5.214 millones en 1997; en 1998, por efectos de la crisis internacional, las exportaciones cayeron a 4.141 millones. 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, así como por algunos productos ligeramente elaborados; si bien aumentó el número de renglones exportables, en términos cuantitativos es limitado el peso de la diversificación. La tendencia reprimarizadora de la economía ecuatoriana, promovida con estos ajustes, aparece con claridad, aun cuando conviene apuntar que en Ecuador tal reordenamiento del aparato productivo es relativamente limitado si tenemos presente el escaso desarrollo industrial anterior, sobre todo en términos de incorporación tecnológica a los procesos manufactureros.

Para completar el cuadro del comercio exterior hay que tener presente la evolución de las compras externas. Las importaciones se redujeron en principio de 2.187 millones de dólares en 1982 a 1.474 millones en 1983, como consecuencia del primer ajuste. Luego se registró una paulatina recuperación hasta 1987, año del terremoto, cuando bajó en 300 millones de dólares. Y desde entonces las importaciones, particularmente de bienes de consumo, han vuelto a subir en 1998 alcanzando el nivel más alto de 5.503 millones de dólares, récord explicable por las compras de alimentos derivadas de los desastres provocados por el Niño y el ingreso de productos asiáticos abaratados por las devaluaciones de aquella región. La estructura de las importaciones, por otro lado, 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 debilitamiento industrial por la suspensión del tardío esquema de sustitución de importaciones, en la práctica todavía se siguió operando bajo esta lógica en muchas empresas manufactureras que apenas ensamblan productos para el mercado interno o, en el mejor de los casos, para el mercado andino, sobre todo el colombiano.

Desregulación del mercado financiero. En este periodo, en especial desde 1994, se liberalizó y flexibilizó casi en su totalidad el sistema financiero, al tiempo que se eliminaron las estructuras preferenciales de las tasas de interés. El Banco Central asumió exclusivamente funciones monetarias y cambiarias.

Los bancos de desarrollo –Corporación Financiera Nacional y Banco Nacional de Fomento–, transformados en banca de segundo piso, permiten el libre accionar de la banca comercial. Sólo faltaría una mayor liberalidad en el funcionamiento de la banca internacional, la cual todavía no puede captar el ahorro de los ecuatorianos. En este contexto, el sistema financiero, como consecuencia directa de la liberalización y afectado también por la presente crisis, luego de lucrar en un ambiente favorable para la especulación financiera más que para la producción, terminó por transformarse en un lastre para el desarrollo. Sus principales problemas, reflejados sobre todo en las deficiencias de cartera, radican en la excesiva concentración de crédito, los enormes montos de créditos vinculados, la ausencia de adecuadas herramientas de control, la ineficiencia y el despilfarro de recursos, y por supuesto de un canibalismo bancario explicable por la disputa de un mercado en contracción, encubierto también en disputas regionales.

Así las cosas, a contrapelo del discurso del libre mercado, no han faltado nuevas intervenciones del Estado a favor de bancos en situación crítica: las entidades intervenidas desde 1996 suman una decena y la situación es cada vez más comprometida, toda vez que el gobierno, a fines de 1998, estableció la Agencia de Garantía de Depósitos, que asumiría la garantía de todos los depósitos casi sin límites, al tiempo que ofrecía la primera prioridad en la recapitalización de los bancos intervenidos a sus antiguos propietarios, sin que ellos estén obligados a entregar las garantías adecuadas por los préstamos obtenidos. En este escenario, cuando asomó el fantasma de la hiperinflación y la presión cambiaria se volvió insostenible, el gobierno de Mahuad resolvió incautar gran parte de los depósitos bancarios en sucres y en dólares de los agentes económicos privados: su objetivo real es salvar al sistema financiero privado traspasando el capital de trabajo y los ahorros de los particulares a la banca, en vista de que el Estado no tiene más recursos para sostenerla.

Reformas de la política cambiaria y monetaria. En este campo se identifican cambios sustantivos en términos de su mejoramiento técnico e institucional, sobre todo dentro del Banco Central. En la política cambiaria el asunto es más complejo. Luego de experimentar diversos esquemas, que partieron de un sistema de tipo de cambio fijo y con incautación de divisas, se intentó liberar el mercado. Este complejo proceso ha incluido periódicas devaluaciones, minidevaluaciones programadas, ancla cambiaria, banda cambiaria con subasta de divisas, esquema de flotación controlada y en dos ocasiones libre (lo único que faltaría experimentar es el abortado programa de convertibilidad de Bucaram y que sigue en la mesa de discusiones). El Ecuador, como se señaló inicialmente, sufre el colapso de su sistema cambiario y al parecer el gobierno se prepara para intentar de nuevo un sistema de convertibilidad.

Flexibilización laboral. Borja introdujo reformas significativas en esta dirección con las leyes de maquila, zona franca y trabajo compartido, a las cuales se sumaron otras reformas laborales procesadas en todos estos años. Aparte de

las sucesivas limitaciones introducidas en el Código Laboral, hay que incorporar el sistemático debilitamiento del movimiento sindical, en un empeño por disciplinar y flexibilizar a los trabajadores en función de los requerimientos tecnológicos del capital, así como de las necesidades de concentración del modelo. En años recientes, una y otra vez se ha tratado de profundizar aún más este proceso. Son constantes las presiones en este sentido, tanto para poner un límite al crecimiento del gasto público como a las remuneraciones de la burocracia. Por igual surgen voces que piden el aumento de la jornada laboral. A pesar de estas «conquistas», el desempleo no ha disminuido y tampoco ha llegado la inversión extranjera que se quería atraer. Por el contrario el desempleo abierto estaría en el 15,4% y el subempleo afectaría al 54% de la población económicamente activa, con clara tendencia ascendente[6].

Promoción de inversiones extranjeras. La voluntad de recibir inversión foránea se reflejó en una serie de concesiones al capital extranjero, que obtuvo similar tratamiento que el nacional. Es más, la predisposición manifiesta de los gobiernos para beneficiar a los inversionistas extranjeros llega incluso a ofrecerles ventajas al margen de cualquier racionalidad económica y de las propias disposiciones legales; basta mencionar diversas formas de subsidio a las trasnacionales petroleras o a empresas eléctricas privadas, a las cuales el Estado de hecho les garantiza utilidades mínimas. Empero aún así hay voces que reclaman mayores ventajas para el capital trasnacional.

Este favoritismo, sin embargo, no desató el tan esperado ingreso masivo de capitales para actividades productivas, quizás debido a la propia inestabilidad que provocó el tortuoso ajuste. Es más, desde 1992 la inversión extranjera no volvió a superar el 1% del PIB, declinando al 0,52% en 1998. Y no sorprende que varios inversionistas quieran salir por la crisis, la corrupción o el impredecible sistema legal. En 1993 y 1994, tal como sucedía en otros países latinoamericanos, la economía ecuatoriana se benefició, aunque en menor medida, del reflujo neto de algunos recursos externos. El capital golondrino arribó en busca de rendimientos más atractivos que en sus mercados de origen, atraído por el mencionado esquema de estabilización sostenido en un anclaje cambiario, que requería de tasas de interés elevadas, así como por otras reformas introducidas en estos años. Este reflujo de capitales se entiende, sobre todo, por la caída de los rendimientos financieros en los principales mercados internacionales.

Reforma fiscal. Empezó con la eliminación de los subsidios y controles de precios durante el gobierno de Hurtado, que dio los primeros pasos hacia la desregulación del costo de varios productos de consumo popular. En ese periodo arrancó el proceso de elevación de precios y tarifas de los bienes y servicios públi-

6. Más allá de la crisis y de los ajustes, el cambio tecnológico explica la caída de la demanda de trabajo. Con la agudización de los problemas económicos ha aumentando también la corriente migratoria hacia EEUU, España y otros países de la región.

cos, caracterizado por épocas de gradualismo, *shocks* y aun por coyunturales retrocesos en términos reales. Por las presiones fiscales derivadas del creciente servicio de la deuda externa, especialmente a partir del gobierno de Durán-Ballén, los precios y tarifas de varios bienes y servicios públicos llegaron a niveles superiores a los existentes en el exterior; la gasolina, por ejemplo, cuesta mucho más que en EEUU y se ajusta en función de la devaluación, con criterios exclusivamente fiscalistas: su evolución es muestra de un manejo irracional y hasta caótico. Uno de los pocos rubros subsidiados todavía es el transporte público, luego de que el régimen de Mahuad suspendiera el subsidio al gas doméstico y a la electricidad para los hogares de clase media. Esta eliminación contrasta con el mantenimiento de una serie de prebendas, subsidios al fin, a muchas actividades empresariales, sobre todo en compañías con inversión extranjera.

En términos de reforma fiscal hay que relevar el aporte del gobierno de Borja, que procesó una significativa transformación, la cual, lamentablemente, fue desvirtuada por una serie de excensiones impuestas por los mismos grupos dominantes. Un punto crucial y confuso fue la eliminación del impuesto a la renta en enero de 1999, a cambio de un impuesto del 1% a la circulación de capitales, producto de un ofrecimiento de la campaña electoral del Partido Socialcristiano, genuino representante de los principales grupos de poder económico. Esta situación, que exacerbó la crisis y el malestar de amplios sectores de la sociedad, así como del FMI, fue revertida como resultado de las protestas sociales de marzo del mismo año: se planteó el impuesto a la renta sin escudos fiscales, IVA sin exoneraciones e impuestos al patrimonio.

Reducción del Estado. Para viabilizar una mayor presencia del mercado, transformado en base determinante del desarrollo –como reza la ideología dominante–, al aparato estatal ecuatoriano se lo ha minimizado en forma sistemática. Basta ver la decreciente presencia relativa del sector público en la economía, sea en el consumo de las administraciones públicas dentro del consumo total o en la participación de la inversión del sector público dentro de la formación bruta de capital fijo. La disminución del número de funcionarios públicos ha sido paulatina, a pesar de la campaña desatada desde el gobierno de Durán-Ballén. Una limitación real para esta reducción está dada por el número de burócratas susceptibles de ser despedidos, que no es tan elevado como lo pinta la propaganda neoliberal. En su afán por reducir el tamaño del Estado[7], el gobierno de Mahuad, tal como lo venían haciendo varios de los anteriores, resolvió la eliminación de una docena de entidades del sector público y la privatización de otras, muchas de ellas no deficitarias: la Empresa Nacional de Correos, por ejemplo. Paradójicamente, las empresas del sector público, en su conjunto, no han significado un peso para el

7. Es interesante anotar, de conformidad con cifras del Banco Mundial de 1995 sobre la relación del gasto público con el PIB, que el Estado ecuatoriano no tiene un tamaño superior al de otras economías vecinas: Colombia 11,9%, Ecuador 12,4%, Perú 15,8%, Chile 16,2%, Venezuela 16,3% o Bolivia 18,7%.

fisco, y permanentemente han rendido un superávit operativo que en varios años alcanzó más del 3% del PIB, superávit que no puede ocultar sus limitaciones y por supuesto su sistemática descapitalización, en tanto el excedente fue engullido por las demandas fiscales. Como resultado de este desmantelamiento ha empeorado el funcionamiento estatal. La eficiencia de los servicios sociales públicos, así como los niveles de honestidad, son cada vez más deplorables. Esta ha sido una manera *sui generis* de alcanzar una menor presencia del Estado, objetivo del ajuste neoliberal.

Privatizaciones. Este es un tema controvertido y que alimenta los argumentos de quienes afirman que en el Ecuador no se habrían registrado ajustes. Para empezar, a diferencia de los otros países de la región, aquí nunca hubo tantas empresas públicas: incluyendo las que pertenecen a las fuerzas armadas y a los municipios, la presencia empresarial del Estado es reducida: unas 70 empresas son realmente públicas, otras 80 son mixtas con mayoría de capital privado, muchas de ellas beneficiarias del aporte público sea porque obtuvieron ayudas de capital, porque no han pagado las deudas adquiridas con varias entidades estatales o con la seguridad social, o porque simplemente fueron asumidas por el Estado luego de su quiebra en manos privadas; es el caso de la reprivatizada Ecuatoriana de Aviación y que representa un ejemplo de cómo no se debería privatizar.

Cabe anotar que la venta de la telefónica ha fallado en dos oportunidades, tanto por su concepción dogmática, como por la voracidad de ciertos grupos económicos, que, al verse marginados del proceso lo torpedearon. Hay que mencionar, por igual, otros problemas surgidos del fanatismo privatizador, que impidió que el Estado asumiera la construcción de las plantas de generación eléctrica planificadas para enfrentar los continuos y costosos racionamientos de energía, experimentados anualmente desde 1992, así como de obras que tampoco fueron ejecutadas por el capital privado, que se beneficia de subsidios estatales para sostener varias plantas emergentes de generación térmica, en un país con un enorme potencial hidroenergético. Por otro lado, en el sector de hidrocarburos, en donde se centran hoy en día los afanes privatizadores, desde tiempo atrás en casi todas sus fases ha estado presente el capital privado, que muchas veces se beneficia de contratos preferenciales[8].

Servicio de la deuda externa. En todo este periodo el Ecuador ha realizado denodados esfuerzos para sostener una relación armónica con el sistema financiero internacional. Los programas de estabilización y de ajuste iniciales, recordémoslo, estaban orientados a garantizar el servicio de la deuda, para luego buscar, con cada vez mayor intensidad y claridad, el reordenamiento

8. La mezcla de crudos pesados de las trasnacionales con el crudo liviano de Petroecuador ocasiona pérdidas al Estado de 3,5 a 4 dólares por barril en el mercado; esa mezcla disminuye la capacidad del oleoducto en un 25% y merma el rendimiento de la refinería de Esmeraldas en gasolina y diesel, que hay que importarlos. El diesel es consumido por las plantas térmicas privadas subsidiadas por el Estado.

de la economía, en el marco del conocido «Consenso de Washington». El país mantuvo casi al día sus compromisos con los organismos multilaterales. Con el Club de París renegoció una media docena de veces, aunque en la actualidad se encuentra en situación de moratoria. Con la banca comercial se repitieron en otras tantas ocasiones las negociaciones hasta conseguir en 1994 un arreglo tipo Brady, superando así una moratoria existente desde enero de 1987. Para asegurar estos trámites, el Ecuador procedió a la suscripción previa de nueve cartas de intención con el FMI, desde 1983. El país, en suma, ha sido un paciente reincidente del FMI y de sus condicionalidades[9].

También cabe recordar la utilización 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 (1986-1988), así como para financiar un número reducido de proyectos sociales y ecológicos (1986-1992) en cantidades muy inferiores a las autorizadas para el sector privado. La deuda es uno de los puntos cruciales del futuro inmediato, si se considera que pronto habrá que pagar el capital de la fracción de deuda renegociada en 1994, esto es, los bonos Brady. Realmente en el caso de Ecuador, desde sus orígenes, el problema del sobre endeudamiento y sus secuelas constituye un telón de fondo de la vida económica y política: una «deuda eterna».

Estabilización y nuevas prioridades en el gasto público. La estabilización es uno de los temas no resueltos en Ecuador. Como se dijo más arriba, el país tiene la más alta inflación de América Latina. Esta situación no puede, sin embargo, entenderse simplemente por el elevado gasto público. Los crecientes montos requeridos por el servicio de la deuda concentran el grueso de los egresos fiscales y se cubrieron incrementando la deuda interna e imprimiendo dinero, o sea provocando casi planificadamente la inflación, al tiempo que se eliminaban los subsidios y se introducían nuevos gravámenes tributarios. De manera que, al contrario de las interpretaciones ortodoxas, la crisis fiscal provino de la crisis de la deuda. Y la presión sobre las cuentas fiscales se mantiene por la persistencia del peso de ésta. Entonces, la inflación fue, más que resultado o consecuencia de los déficit 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[10]. Los crecientes requerimientos para servir la deuda, por otro lado, condujeron a una sistemática reducción de los gastos sociales, que dentro del presupuesto cayeron de casi el 50% en 1980 a menos de 20% en 1998; mientras que el servicio de la deuda, en el mismo periodo, se incrementó del 18% a cerca del 50%. Un punto

9. La influencia de los organismos internacionales ha sido determinante para mantener la direccionalidad del ajuste, a pesar de la inestabilidad del mismo.
10. El Estado asumió, entre 1983 y 1984, la deuda externa contratada libremente por agentes económicos privados, nacionales y extranjeros, en condiciones muy costosas para la economía nacional. Esta «sucretización», a la cual se sumó la compra de cuentas especiales en divisas, así como el actual «salvataje» de la banca privada, han exacerbado el proceso inflacionario y constituyen enormes subsidios al gran capital nacional y extranjero.

especial merece el deterioro cualitativo de las actividades sociales, con la educación a la cabeza, a causa también de las menores inversiones fiscales.

Efectos de una recesión casi permanente. En todo el periodo analizado el crecimiento de la economía ha sido inestable y débil. Salvo en un par de años aislados, el ritmo fue inferior o apenas similar al de la expansión de la población (2,3%). La tan esperada reactivación económica, prometida reiteradamente en los sucesivos programas de estabilización y de ajuste, ha resultado una quimera, al menos para aquellos sectores productivos no vinculados al mercado externo. La quiebra de empresas medianas y pequeñas ha sido una de las constantes en todo este lapso, con variaciones más o menos masivas en que la crisis fue muy marcada, como en 1995 y 1998-1999. El creciente desempleo, ha sido otra constante. Aquí cabría mencionar, también, el deterioro del medio ambiente provocado por un estilo de desarrollo depredador, en tanto ha priorizado los rendimientos cortoplacistas sobre cualquier otra consideración de largo aliento.

Reconcentración del ingreso. Se registra en estos años una marcada 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, desde 1982. Esta tendencia parece haberse agudizado con la apertura comercial, sobre todo después de 1990, y con la reducción del empleo público, que afectó a las capas medias. En la crisis, las ganancias de los principales grupos económicos no han decrecido, sino al revés, sin que esto signifique un empuje para el crecimiento, como sucedía en otras épocas de la historia económica del Ecuador. El sector privado, aislado y sin el concurso del sector estatal, no ha tenido el mismo dinamismo que en décadas anteriores. El Estado funciona al revés: antes servía para propiciar mejores niveles de distribución del ingreso a favor de las capas de ingresos más bajos, en especial las medias, ahora lo hace a favor de los más acomodados, en desmedro de los otros grupos; un aspecto registrado en varias partes del planeta, donde se visualizan situaciones de crecimiento económico huérfanas de contenido social: la economía crece y el desempleo aumenta.

En este escenario, la pobreza, que no ha dejado de crecer en las últimas décadas, agobia a casi un 70% de la población. La participación de las remuneraciones en el PIB cayó de un 32% en 1980 a un 13,9% en 1997, luego de haber registrado el punto más bajo con 12,7% en 1990 y 1991, en un proceso coincidente con la pérdida de poder adquisitivo de los salarios: el salario promedio real representa hoy casi la mitad que en 1982; los trabajadores organizados, al igual que la mayoría de los servidores públicos, han sufrido los efectos más duros de la represión salarial. En el otro lado de la medalla, la concentración de la riqueza nunca antes ha sido tan notoria: el 5% más rico de la población acumula en la actualidad un ingreso en más de 200 veces superior al que percibe el 5% más pobre; este es un proceso que se ha agudizado en los últimos años: en 1988 la relación era de 1:108. Y por si eso fuera insu-

ficiente, los grupos económicos, que controlan el poder político, están empeñados en asegurarse, a como dé lugar, mayores riquezas a través de la privatización de las empresas y recursos del Estado.

Perspectivas del neoliberalismo real

El Ecuador, durante todos estos años e independientemente de los diversos niveles de coherencia del ajuste, aplicando siempre más de lo mismo y sin preocuparse por sus irracionalidades, se mantuvo dentro del proceso de reordenamiento liderado por el capital financiero internacional. Al haber abandonado su opción nacional, mejor dicho una potencial respuesta desde lo nacional, el país se avino a un funcionamiento influido por la economía internacional dentro de un esquema pasivo que precipita y consolida su trasnacionalización. 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, una nueva división internacional del trabajo.

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 en apariencia a ahogar el proceso inflacionario, pero en definitiva orientada a forzar el señalado proceso de reorientación de la economía hacia el exterior. En este empeño, la deuda externa –sus renegociaciones y las políticas derivadas de ellas– actuó como una gran palanca para impulsar los cambios estructurales inducidos por el neoliberalismo.

Si consideramos todo lo anotado, no debería sorprender la ausencia de una estrategia propia orientada a realizar cambios estructurales que permitan resolver los desafíos del subdesarrollo, que incorporen a toda la población y no solo a una fracción de ella en la vida nacional. Y curiosamente, la misma sumisión de esta concepción ha impedido incluso la aplicación de una política de largo plazo que apoye con mayor lógica y coherencia la propia visión aperturista y liberalizadora. Aquí aflora la aplicación distorsionada y distorsionante del neoliberalismo real, cuya práctica difiere de planteamientos teóricos, en especial, por presiones y conflictos de los propios grupos de poder, que apoyaron los cambios que les convenían; los (tradicionales) procesos de reacomodo continuo, sin mayores rupturas, de las clases propietarias ecuatorianas están en la base de este esquema de ajuste/desajuste, lo cual también ha favorecido que los ajustes hayan sido sinuosos, haciendo que sus efectos contribuyan aún más al debilitamiento del sistema democrático al provocar mayores y crecientes tensiones[11].

11. Sistema que, gracias a las recientes reformas constitucionales, se caracteriza por un esquema hiperpresidencialista, con el que se pretendió aumentar el grado de gobernabilidad para profundizar el ajuste.

En definitiva, la economía ecuatoriana caminó –quizás no todo lo que esperaban los defensores de la estrategia neoliberal– hacia una mayor apertura, desregulación y liberalización: objetivos visibles de este modelo de reprimarización modernizada. De todas maneras, en el Ecuador la consolidación del modelo no está todavía garantizada. Los riesgos son visibles. En el campo económico, su viabilidad depende de cómo atraer nuevas y masivas inversiones hacia actividades primarias, que permitan relanzar un nuevo *boom* exportador, una tarea compleja en medio del actual ciclo adverso de la economía internacional, justo cuando se produce la salida de capitales de América Latina. Por otro lado, inquieta una posible hiperinflación, que podría transformarse en una realidad como resultado de la misma reincidencia en el ajuste/desajuste neoliberal; algunas precondiciones están a la vista: la debilidad del Ejecutivo y su incapacidad para alcanzar acuerdos sólidos, los fallidos intentos para lograr la estabilización, el virtual colapso del sistema cambiario y el enorme estrangulamiento externo. En esta lista faltarían dos de las precondiciones que han estado presentes en la historia de las hiperinflaciones: la generalizada indexación de los ingresos y de los contratos como resultado de las exigencias de los agentes económicos, así como condiciones cercanas al colapso social, que podrían producirse si se generalizan los conflictos vinculados al regionalismo[12].

En el campo político, los desajustes socioeconómicos podrían debilitar más la aceptación del modelo, aun por parte de sectores empresariales. En este ambiente ha aparecido un elemento relativamente desconocido: la violencia política, demostración de un esquema cada vez más excluyente y concentrador, que genera un creciente malestar y rechazo, y que, por lo pronto, no consolida una salida alternativa, ni las fuerzas políticas que la lideren.

12. La emergencia del regionalismo y sus reclamos descentralizadores resultan comprensibles por las limitaciones que impone el Estado centralizador, producto del propio sistema imperante. Este tema ha aflorado con redoblada fuerza a raíz de la desaparición del «enemigo externo», luego de la firma de los tratados limítrofes con el Perú, y también como resultado de los efectos centrífugos de la globalización, así como por el descuido del gobierno central para atender las demandas de los damnificados por El Niño.