

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinoza, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Sonia Navarrete

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

FLACSO - Biblioteca

50

Quito-Ecuador, agosto 2000

CARTA DEL DIRECTOR

PRESENTACION

COYUNTURA

Nacional: Recuperación a pesar de la dolarización y el ajuste/ 7 - 26

Wílma Salgado/

Política: Ecuador: el terror y la neolengua/ 27 - 36

Fernando Bustamante

Conflictividad socio-política: Marzo 2000 - Junio 2000/37 - 42

Internacional: Temas de debate sobre la política económica y el Desarrollo/ 43 - 52

Marco Romero

Debate del Estado social/ 53 - 66

Libardo Sarmiento Anzola

TEMA CENTRAL

Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado.../67 - 104

Alberto Acosta

Una vía ordenada para salir de la dolarización y no morir en el intento/ 105 - 120

Diego Borja

Norte/sur y Globalización: nueva dimensión de la pobreza/ 121 - 148

José Sánchez Parga

Experiencias y agenda pendiente de las "reformas de segunda generación" en el Perú/ 149 - 170

Jürgen Schuldt

Insostenibilidad ecológica y social del "desarrollo económico" y la brecha norte-sur/ 171 - 204

José Manuel Naredo

Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos/ 205 - 218

Flavia Freindemberg

Descentralización del Estado y poder local: presupuestos teórico
Analíticos/ 219 - 240
Hernán Ibarra

ENTREVISTA

Ecología política y globalización

Entrevista a Alain Lipietz. Por María Fernanda Espinosa, Fredy Rivera y Marc
Saint Upéry/ 241 - 258

PUBLICACIONES RECIBIDAS/ 259 - 268

DEBATE AGRARIO

Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico/269 - 290
Milton Maya

ANALISIS

Pinochet: Economía, Política, Historia/ 291 - 322

José Valenzuela Feijóo

El abismo de la pobreza: Quito 1988-1989/ 323 - 334

Jacqueline Peltre Wurtz

CRITICA BIBLIOGRAFICA

La dolarización de cristal/ 335 - 338

Por: César Montúfar

LOS CINCUENTA NUMEROS DE ECUADOR DEBATE/ 339 - 364

BIBLIOTECA

TEMA CENTRAL

ECUADOR: DEL AJUSTE TORTUOSO AL AJUSTE DOLARIZADO... (QUÉ HE HECHO YO PARA MERECEER ESTO)

Alberto Acosta¹

"El intento de imponer una solución sin que haya sido objeto de consulta y de búsqueda de consenso es una grave violación, más allá del hecho de que probablemente no sea factible en una democracia que funcione".

Amartya Sen, "La libertad individual como compromiso social, 2000, p. 79.

El Ecuador ha sido considerado normalmente como un país reacio al ajuste neoliberal. Los organismos multilaterales le han incluido en su lista de países rezagados. Y, por supuesto, quienes impulsan estos ajustes casa adentro, haciéndose eco de dichas aseveraciones, presionan por su profundización...

Las sucesivas reacciones sociales y la falta de coherencia de las élites dominantes, que han limitado una aplicación aún más rigurosa y completa del modelo neoliberal, podrían explicar estas apreciaciones. Sin embargo, a pesar de estas visiones (muchas veces interesadas y tendenciosas), la economía ecuatoriana, como la de otros países de la región, ha sufrido el recetario del ajuste. Es más, como se demostrará más adelante, en algunos

ámbitos el ajuste ha ido más allá del promedio latinoamericano. El Ecuador avanza, en consecuencia, hacia la constitución de un remozado régimen social de acumulación "pasadista". Es decir, ha consolidado su tradicional papel primarioexportador, en el cual predominan aquellas explotaciones de elevada renta diferencial, que ofrece la naturaleza, más que aquellas impulsadas por el esfuerzo de transformaciones productivas.

Así, desde inicios de los años ochenta, con diversos grados de coherencia e intensidad, en el Ecuador se adoptó una concepción aperturista y liberalizadora de inspiración fondomonetarista/banco-mundialista, impuesta a través de múltiples mecanismos y chantajes externos e internos. Así, la recuperación de los

1 Economista. Consultor del ILDIS FES.

equilibrios macroeconómicos, para reñomar en forma espontánea la senda del crecimiento y la distribución de los frutos del progreso, ha sido el leitmotiv del manejo económico al tiempo que se introducían cambios estructurales en la economía ecuatoriana.

Pieza fundamental de este proceso ha sido la acción sistemática de los organismos multilaterales de crédito, a la cabeza el FMI y el Banco Mundial, aplicando permanentemente la política de "la zanahoria y el garrote" hacia alentar el ajuste, aún a riesgo de la institucionalidad democrática. Acción respaldada por un hábil y no menos perverso manejo propagandístico. Punto vital de este manejo ha sido la visión combinada de inevitabilidad y de atraso, que niega la existencia de alternativas y que resalta el rezago que tendría el Ecuador en relación con los otros países latinoamericanos. En este contexto no han faltado voces que desconocen la existencia del ajuste en el Ecuador o que, cuando aceptan que éste se ha producido, no dejan de destacar que su aplicación ha sido insuficiente, lo cual habría producido más efectos negativos que positivos². Es más, hasta se ha llegado a afirmar que

sin el tratamiento neoliberal las condiciones habrían sido mucho peores, pues la medicina aplicada, por más dolorosa que sea, sería la única disponible. Así, si la teoría ha resultado discordante con la realidad, como ha sucedido en muchas ocasiones, los neoliberales esperan que la realidad se ajuste a la teoría...

Estas visiones fundamentalistas se complementan con una suerte de masoquismo bastante generalizado, pues si las medidas adoptadas no son extremas, el ajuste es considerado como tibio o insuficiente; y, si se retrocede o flaquea, no faltan las advertencias sobre el desastre que se avecina. Masoquismo que es compartido por muchas fracciones sociales y empresariales, aún por aquellas claramente perjudicadas con la aplicación de dichas políticas. Y como corolario casi lógico para la imposición de esta ideología la neoliberal no ha faltado el "terrorismo" económico; su más reciente expresión encontramos en la campaña prodolarización oficial de la economía, finalmente impuesta, en un momento desesperado, como la mejor y única alternativa para enfrentar una supuesta hiperinflación, que vuelve a

2 Luis Ignacio Morán Morales cita un trabajo de María Cecilia Vélez del Banco Mundial, en el cual se ha establecido que, de los 33 países motivo de un estudio, en 23 habían aplicado programas de ajuste estructural y que en 65,2% (15 países) se habría registrado un decremento de la pobreza, aunque muy pequeño aún en los casos exitosos de ajuste; mientras que en el 80% (8 países) de los que no ajustaron también cayó la pobreza. Ver Morán Morales, Luis Ignacio; "¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado", ITESO, México, 1999, pp. 8283.

ser el fantasma devorador si opta por salirse de la dolarización...

Rasgos fundamentales del ajuste tortuoso

A partir de 1982, luego de la caída de los precios del petróleo y de la reducción del flujo de préstamos a los países subdesarrollados por la crisis de la deuda externa, se interrumpió en forma brusca la bonanza económica en el Ecuador y se puso en entredicho la modalidad de acumulación sustentada en la industrialización vía sustitución de importaciones³. Sin embargo, el mantenimiento de la euforia petrolera hizo que los primeros esfuerzos por ajustar la economía fueron complejos y

confusos. La sociedad no tenía conciencia del problema que se avecinaba⁴. Y aún los organismos financieros internacionales entendían que los problemas surgían por una pasajera iliquidez financiera, así como por una coyuntural reducción de los precios del petróleo.⁵

Interrumpido el proceso de acumulación sustentado en fáciles y abundantes ingresos de las ventas petroleras y de créditos externos, sin las reformas estructurales⁶ 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

-
- 3 Con el neoliberalismo se cuestiona el keynesianismo y el llamado Estado de bienestar, así como la propuesta de desarrollo dominante en el Ecuador hasta los años 70, conocida en términos amplios como cepalina. "Es importante reconocer que las instituciones y comportamientos del pasado cepalino han pesado en esta época de ajuste neoliberal, en la cual la sociedad sobre todo en los primeros años desde 1982 se encontraba en transición hacia una nueva modalidad de acumulación. Esta situación provoca dificultades en el funcionamiento y en el manejo de la economía, en la medida que se va superando y destruyendo las relaciones e instituciones anteriores".
- 4 En 1981 se registró el precio más alto del crudo Oriente en el mercado mundial: en enero alcanzó una valor de 41 dólares en el mercado spot u ocasional.
- 5 Consultar en BID, "Necesidades de inversiones y financiamiento para energía y minerales en América Latina", Washington, junio de 1981, allí se afirmaba que continuarían aumentando en términos reales los precios del petróleo; o aún, en Banco Mundial, "La Transición Energética en los Países en Desarrollo", Washington, junio de 1985.
- 6 No se piensa en los ajustes aperturistas y liberalizadores a ultranza ajustes neoliberales, pero sí en ajustes que debieron consolidar un desarrollo sustentado en niveles de creciente autosuficiencia. Esto es a partir del mercado interno, impulsando la productividad y la equidad, como bases desde las cuales se pudo integrar inteligentemente al Ecuador en el contexto internacional. Es más, muchos de los procesos desatados, como la descentralización, bien pueden ser repensados en función de propuestas alternativas de desarrollo y no puede desecharse simplemente por haber sido iniciadas desde la lógica neoliberal. Es importante, entonces, diferenciar la lógica del ajuste estructural desde diversas concepciones: neoliberal, keynesiana, estructuralista o cepalina, marxista, entre otras, pues lo que cuenta es la estructura que se quiere reformar y la nueva estructura que se quiere introducir, o sea el nuevo régimen socioeconómico de acumulación que se supera y el que se desea desarrollar.

de mantener con vida el espacio constitucional que se había reconquistado en 1979. El proceso resultó políticamente conflictivo, en la medida que los exponentes "naturales" del neoliberalismo los grupos de poder y sus partidos políticos no lograron consolidar una posición homogénea para anclar este proyecto hegemónico tanto por su falta de visión, por su mediocridad y corrupción, como por sus contradicciones internas; a más de que, en repetidas ocasiones, tuvieron que ceder ante la resistencia de amplios sectores de la sociedad⁷.

Una revisión de lo que ha sido el ajuste en el Ecuador estaría incompleta si no se consideran las dificultades exógenas que ha enfrentado la economía ecuatoriana⁸, a las cuales habría que sumar las antiguas y arraigadas restricciones del subdesarrollo⁹. Entonces, los problemas estructurales existentes, propios del capitalismo dependiente, deberían ser incorpo-

rados en el análisis, pues no se puede creer que las condiciones previas al ajuste eran óptimas y estables, menos aún que solo las políticas de ajuste neoliberal son las causantes de los problemas.

Una primera aproximación al tema nos lleva a repasar rápidamente la evolución del ajuste desde la institucionalidad política. Luego del relativamente tímido inicio de la reforma sobre todo en el campo de la estabilización macroeconómica, desatada especialmente por los efectos de la crisis de la deuda externa, en el gobierno de Oswaldo Hurtado Larrea (1981-1984), el ajuste 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

-
- 7 Un aspecto que habría que incorporar en la comprensión del ajuste es la respuesta de los diversos grupos de la sociedad, en particular por el surgimiento y consolidación de nuevos actores sociales y políticos que viabilizan un renovado bloque histórico portador de la resistencia y potencial gestor de propuestas alternativas. Además, en el Ecuador, a diferencia de lo que sucedió en otros países de la región, todavía no se ha logrado fragmentar, alienar y domesticar a las capas populares, al movimiento indígena, al movimiento campesino y a los reclamos regionales, tampoco al sindicalismo, de todas maneras debilitado en este contexto social. Y son precisamente estos segmentos de la población, "obstáculos para el desarrollo" desde la perspectiva del gran capital y del paradigma neoliberal, los que podrían desarrollar propuestas que conduzcan a un desarrollo sostenido y sostenible, incluyente y autodependiente, solidario y democrático.
- 8 Inundaciones (1982 - 83, 1997 - 98), sequías, terremoto (1987), caída de los precios del petróleo (1982 - 83, 1986, 1997 - 98), conflicto bélico (1981, 1995), crisis financiera internacional (1997-98).
- 9 Reducido tamaño del mercado interno por la inequidad creciente, heterogeneidad del aparato productivo, colonialidad del poder, ineficiencias del sector privado, arbitranidad y paternalismo del Estado, entre otros muchos factores.

contra de un gobierno autoritario. Las expectativas provocadas por el socialdemócrata Rodrigo Borja Cevallos (1988 - 1992) públicamente contrario a las tesis neoliberales duraron poco: este gobierno, más allá de ciertas intenciones de cambio y de algunas reformas importantes, se mantuvo en gran medida dentro la senda del ajuste y tramitó una serie de transformaciones (por ejemplo en el campo laboral y de la apertura comercial) que facilitaron la profundización del esquema neoliberal. En el período 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 trunco por la protesta social que derrotó las reformas neoliberales que el régimen pretendió introducir vía consulta popular a fines de 1995, cuando falló el atajo corrupto de su vicepresidente Alberto Dahik, quien reconoció que se había sobornado a diputados para acelerar las privatizaciones. Luego el populista Abdalá Bucaram Ortiz (1996-1997), que llegó a la Presidencia presentándose en las tarimas como el presidente de los pobres, intentó llevar la economía ecuatoriana a un estado superior del neoliberalismo: su programa de convertibi-

lidad debía forzar la aprobación de una larga lista de reformas legales, desterrar algunas privatizaciones, así como radicalizar la flexibilización laboral. A continuación, a raíz de un complicado y confuso acuerdo 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 se mantuvo en la senda del ajuste, en medio de una crisis que se generalizaba aceleradamente. Con Jamil Mahuad Witt (1998-2000), democristiano estrechamente vinculado a la gran banca, el país enfrentó una de las peores crisis económicas de su historia, agravada por la adopción autoritaria de un esquema de dolarización desde el 9 de enero del 2000. La dolarización fue ratificada por Gustavo Noboa Bejarano (2000...), quien llegó a la Presidencia el 22 de enero del 2000, cuando fracasó el intento de relevantes actores sociales con un grupo de militares para asaltar el poder... pero que en todo caso defenestró a Mahuad de la Presidencia.

En este contexto, el ajuste se caracterizó por avances y retrocesos, por gradualismos y saltos acelerados, así como por contradicciones y fundamentalismos, en medio de un ambiente marcado por la corrupción¹⁰,

10 Como muestra obran los casos del vicepresidente Dahik y del presidente Bucaram, ambos prófugos en el exterior. El ex-encargado del Poder Alarcón fue apresado por unos meses en 1999, por actos dolosos que habría cometido cuando era presidente del Congreso Nacional, y su ministro de Gobierno, César Verduga, acusado de mal uso de fondos reservados, también fue detenido temporalmente en México, a instancias de las autoridades judiciales de Ecuador. Además, sobre Jamil Mahuad y su frente económico casi todos prófugos pesa una orden de prisión a causa del costoso y obscuro salvataje bancario.

por una creciente inestabilidad política y una continuada resistencia social: provocadas por las características concentradoras y excluyentes del mismo ajuste. Un factor de distorsión casi permanente se manifestó a través de las continuas presiones de los grupos de poder, partidarios políticos del ajuste, pero demandantes incansables del paternalismo estatal; esto se explica por el carácter rentista de los grupos dominantes, interesados en privatizar y aumentar sus prebendas más no en la modernización o en reformas que hagan funcionar realmente un mercado competitivo y que permitan la construcción de verdaderas ciudadanías, por ejemplo son reacios al pago de impuestos. Todo esto, a lo cual se suma una serie de fallas técnicas y de deformaciones de la administración pública, hicieron del ajuste/desajuste neoliberal un proceso tortuoso, conflictivo e interminable, agravado por la presencia y recrudecimiento de los ancestrales pesos del subdesarrollo.

Pero aún reconociendo lo tortuoso del ajuste aplicado, lo que cuenta es que éste si ha caracterizado y orientado el manejo de la economía y de la sociedad ecuatoriana. El discurso del "libre juego de las fuerzas del mercado" ha dominado el escenario nacional. Y de

hecho se ha mantenido como eje de las políticas económicas la apertura y la liberalización. Además, como uno de sus fundamentos aparece la lucha antiinflacionaria, cuya concepción básica fue seguida invariablemente por todos los gobiernos desde 1992 hasta 1999, y que tuvo como su pilar el rezago cambiario, sostenido con un elevado e inestable costo del dinero, a partir de la apertura comercial y de la cuenta de capitales, junto con un debilitamiento sistemático del Estado y de sus empresas. Desde esta perspectiva, en parte, podemos entender también el origen de la crisis del sistema financiero, gestada por el propio manejo económico y por la aprobación de cambios jurídicos que introdujeron un libertinaje generalizado.

Vistas así las cosas, los elementos de esta política económica ortodoxa, configurada en torno al núcleo del ajuste, explican la gravedad de la actual situación económica del país. En estas condiciones, como resultado de todos los problemas mencionados, no debería sorprendernos que la economía ecuatoriana atravesase por una situación dramática, que probablemente no tenga comparación en lo que va del siglo XX al menos en lo que a reducción del PIB se refiere¹¹.

11 La reducción del PIB para 1999 supera el 7% en sures y de más del 30% en dólares. La mayor caída del siglo: 1933, Gran Depresión y crisis cacaotera: 4,2%; 1983, crisis de la deuda externa, caída del precio del petróleo y el fenómeno de "El Niño": 2,8%; y, 1987, nueva caída del precio del crudo y ruptura del oleoducto: 5,8%.

Alcances del ajuste estructural en el Ecuador

Para comprender los alcances del ajuste estructural es preciso, además, ubicarlo en el contexto internacional, pues, como es ampliamente conocido, la concepción básica de los procesos del ajuste estructural se ha difundido ampliamente a nivel internacional. Así, a las propuestas económicas de las entidades financieras internacionales, que configuran la lógica y la práctica de los ajustes neoliberales, se las conoce como el Washington Consensus (WC) o Consenso de Washington como lo denominó ingeniosamente John Williamson. Este recetario recoge las medidas ortodoxas del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial¹² y demás organismos multilaterales de crédito (BID, CAF, etc.), así como la posición del gobierno norteamericano y de

los grupos transnacionales de mayor influencia global, sobre todo de los Estados Unidos¹³.

Sin profundizar en los detalles del WC, rescatemos los diez componentes que constituyen su recetario básico:

1. Austeridad y disciplina fiscal para eliminar el déficit público;
2. Reestructuración del gasto público;
3. Reforma tributaria;
4. Privatización de las empresas públicas;
5. Establecimiento de los tipos de cambio competitivos;
6. Liberalización comercial;
7. Desregulación del mercado financiero y apertura de la cuenta de capitales;
8. Apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa;
9. Desregulación de las actividades económicas;

12 El grupo Banco Mundial se conforma de las siguientes instituciones: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Agencia Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

13 Ver el desarrollo original de esta lista en John Williamson, en "Latin American Adjustment: How much has Happened", Washington, Institute for International Economics, 1990. En 1996, el mismo Williamson revisó y repanteó el contenido del WC, como resultado de sus limitaciones y fracasos, véase *The Washington Consensus Revisited* y los comentarios de Frances Stewart, Bishnodat Persaud y Toru Yanagihara en Emmerij (1997). En la actualidad son más y más los políticos y académicos aún desde el Banco Mundial los que vienen tomando conciencia del fracaso del recetario neoliberal y de la necesidad de encontrar alternativas, como consecuencia de sus rotundos fracasos en diversas partes del mundo, en especial durante el segundo lustro de los años noventa (Recordemos por ejemplo la crisis que provocaron las recetas fondomonetaristas en los países del sudeste asiático, Rusia, Brasil). No en vano, se está cuestionando abiertamente el Consenso de Washington, como receta única y universal, contemplándose novedosos conceptos y enfoques, alternativos o aún complementarios al WC, como lo es entre otros el del PostConsenso de Washington. También podríamos consultar las críticas y las propuestas de Joseph Stiglitz, ex-vicepresidente del Banco Mundial, o de Moisés Naim, editor de la prestigiosa revista *Foreign Policy*.

10. Garantía y cumplimiento de los derechos de propiedad privada.

Como se ve, no sólo cuentan medidas de política monetaria de corto plazo, sino todo aquello que tiende a la reestructuración del marco institucional existente; esto es a la constitución de una nueva modalidad de acumulación dentro la racionalidad del propio sistema capitalista. Así, el decálogo de Williamson busca establecer un "entorno apropiado" con miras a garantizar la participación de los países subdesarrollados en la nueva división internacional del trabajo, vendida en forma simplona como "globalización". Por otro lado, si bien no aparece en el "menú" del WC como un ingrediente específico, el tratamiento de la deuda externa, la aplicación de la receta tiene en la mira garantizar el servicio de dicha deuda, cuya renegociación se constituye en eficaz palanca para imponer el mencionado Consenso, que no se sustenta para nada en un consenso democrático...

Actores fundamentales en este proceso han sido y son el FMI y el Banco Mundial. Desde 1983, el Ecuador procedió a la suscripción previa de una decena de Cartas de Intención con el FMI, la última en abril del 2000, con las cuales aseguró 8 créditos stand by¹⁴, a más de tres préstamos de "financiamiento compensatorio".¹⁵ En este lapso, el Ecuador también recurrió en repetidas ocasiones al financiamiento del Banco Mundial¹⁶, cuyos préstamos para el "ajuste estructural" y el "ajuste sectorial" fueron poderosos mecanismos para forzar el ajuste neoliberal en el Ecuador. El país, en suma, ha sido un paciente reincidente del FMI y del Banco Mundial, así como de sus condicionalidades.

Un análisis de los resultados conseguidos en las últimas dos décadas permitirá comprender de mejor manera el proceso de ajuste estructural vivido en el Ecuador. El cual, si bien no ha cosechado "aplausos" internacionales, no puede ser simplemente catalogado como un experimento fallido por incompleto,

14 Julio de 1983, marzo de 1985, agosto de 1986, enero de 1988, septiembre de 1989, diciembre de 1991, mayo de 1994 y abril del 2000; hay que anotar que el país recibió solo en dos ocasiones todos los desembolsos previstos. La misma rigidez y dureza de los acuerdos alcanzados impidieron el cumplimiento de las "Cartas de Intención". Durante la crisis del banano en los años 60 y 70, el Ecuador también recurrió al FMI y obtuvo créditos stand by en junio de 1961, junio de 1962, julio de 1963, julio de 1964, julio de 1965, julio de 1966, abril de 1969, septiembre de 1970 y julio de 1972; solo con las exportaciones de crudo pudo liberarse el Ecuador del control tan estrecho del FMI, que tampoco le sirvió para superar la crisis en ese entonces.

15 Noviembre de 1983, agosto de 1986 y enero de 1988.

16 El Banco Mundial elabora periódicamente, con funcionarios gubernamentales, un Country Assistance Strategy (CAS), que constituye un "recetario", en el cual el banco determina cuál es la mejor política económica para el país. En este plan el banco identifica el modelo económico, las necesidades sociales y la orientación de los préstamos externos. En este documento se reflejan las prioridades nacionales, de acuerdo al Banco Mundial.

menos aún inexistente. Sin pretender agotar el tema, confrontando la realidad del ajuste en el Ecuador con los planteamientos del WC (aunque no en el orden planteado, ni en su totalidad¹⁷), a continuación se sintetizan algunos aspectos en función de los objetivos explícitos e implícitos del ajuste:

Liberalización comercial

Tomando como referencia los índices elaborados por Morley, Machado y Pettinato¹⁸ encontramos que la evolución de la apertura comercial en el Ecuador ha ido a la par con la latinoamericana, llegando en algunos años a superar el promedio regional, tal como se observa en el gráfico No.1. Este "avance" es también explicable por la tradicional apertura de la economía ecuatoriana, así como por los limitados esfuerzos experimentados para construir un mercado interno durante el período en el cual se impulsó la industrialización vía sustitución de importaciones.

En este punto el Ecuador ha caminado aceleradamente y desde hace varios años: la desgravación arancelaria, iniciada en el gobierno de Febres Cordero, se profundizó durante el régimen de Borja. Existen niveles comparables a los de otros países de la región. El Ecuador tiene un índice de apertura comercial de 0,953, superior en 1995 último año de la muestra al promedio regional de 0,946; es más, el país supera desde 1991 el promedio latinoamericano¹⁹, del cual no estuvo alejado en los años anteriores. Esta tendencia, como se observa en el gráfico No. 1, se aceleró desde 1989. A 1995 el Ecuador tenía una apertura superior a la de Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, siendo apenas superado por Bolivia, Chile y México. El gráfico No. 2 muestra que en términos de apertura el Ecuador tiene niveles comparables a los de Chile y Colombia, para mencionar un par de países considerados como especialmente abiertos.

17 Este proceso, que inicialmente se desató con el problema de la deuda y que se concentró en la estabilización macroeconómica, fue adquiriendo profundidad y creciente complejidad. Así, hoy se habla de reformas de primera generación (liberalización de los mercados internos, apertura externa de la economía, privatizaciones y flexibilización laboral), segunda generación (políticas sociales focalizadas) y tercera generación (concesiones de los servicios públicos, autonomía del poder judicial y descentralización).

18 Para establecer los rangos cuantitativos del ajuste estructural se ha recurrido al trabajo de Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", Serie Reformas Económicas, CEPAL, Santiago, enero de 1999 (Véase en la página WEB de la CEPAL). En este documento se discute la metodología utilizada y se la compara con otros trabajos, como el de Eduardo Lora. Para efectos del presente artículo no se hace un juicio de valor sobre esta investigación, simplemente se aprovechan los datos presentados para demostrar los "avances" del ajuste neoliberal en el Ecuador.

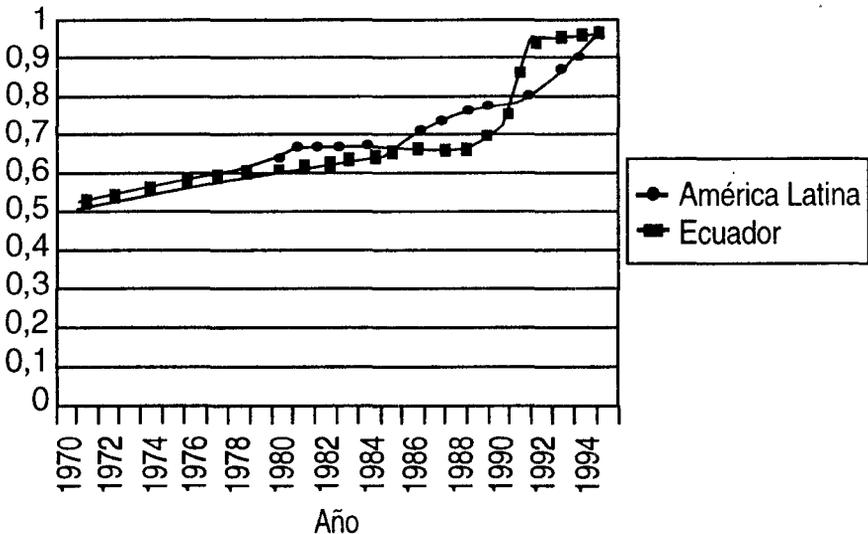
19 En el trabajo de Morley, Machado y Pettinato se estudió a los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Debido a su vinculación a la OMC, desde 1996, el Ecuador ha eliminado casi todo tipo de restricción comercial, salvo algunas salvaguardias arancelarias introducidas sobre todo por razones fiscales de corto plazo. Lo cual permite afirmar que el aperturismo (ingenue) se ha mantenido y aún profundiza-

do desde 1995, a pesar de que en estos mismos años es cada vez más notoria la existencia de tendencias proteccionistas y regionalizadoras en la economía mundial: en realidad existe un mercado internacional administrado y no un mercado libre como pregonan los neoliberales²⁰.

Gráfico No. 1

Índice de liberalización comercial 1970 - 1995



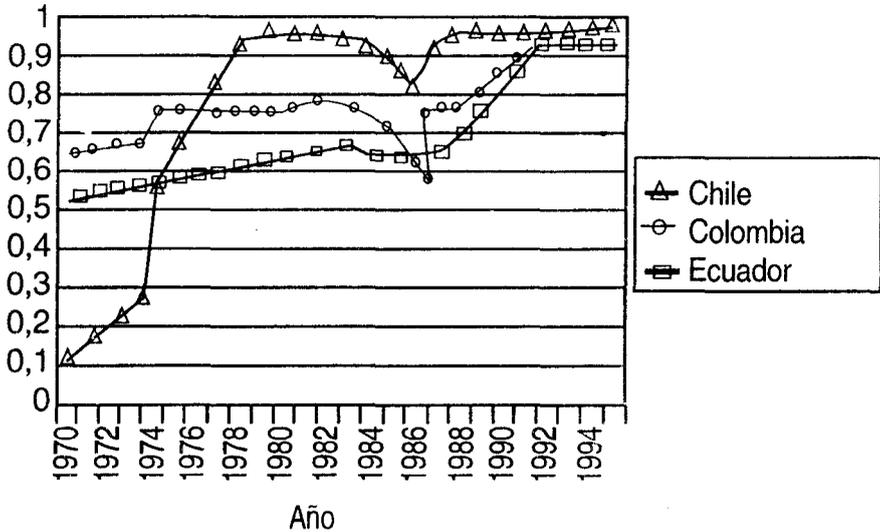
Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", Serie Reformas Económicas, CEPAL, Santiago, enero de 1999.

20 Como muestra de esta realidad véase las dificultades que tiene el banano ecuatoriano para ingresar al mercado europeo o recuérdese los enormes subsidios que recibe la agricultura en los Estados Unidos y en la Unión Europea.

Gráfico No. 2

Índice de liberalización comercial

1970 - 1995



Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", Serie Reformas Económicas, CEPAL, Santiago, enero de 1999.

En término de promoción de las exportaciones el esfuerzo rindió algunos frutos cuantitativos. Las exportaciones pasaron de 2.337 millones de dólares en 1982 a 5.264 millones en 1997; en 1998, por efectos de la crisis internacional y el fenómeno de "El Niño", las exportaciones cayeron a 4.203 millones, creciendo levemente a 4.451 millones en 1999. Sin embargo, lo importante es constatar que este comportamiento se sustentó sobre todo en rubros primarios. A más de la significación de los

productos tradicionales: petróleo, banana, camarones, café y cacao, se registró un creciente dinamismo en otros productos también primarios considerados no tradicionales: flores y frutas exóticas particularmente, así como en algunos productos ligeramente elaborados. Entonces, si bien aumentó el número de productos exportables, aún en términos cuantitativos es limitado el peso de la diversificación de las exportaciones.

Adicionalmente, los incrementos en algunas exportaciones se debieron más bien a aumentos en cantidad, con lo cual se equilibró la reducción en los precios. Con lo cual el deterioro de los términos de intercambio, para varios productos ecuatorianos, estuvo a la orden del día. Igualmente la dependencia petrolera no pudo ser superada; por el contrario, para sostener la dolarización oficial de la economía y a través de ella la continuidad de los ajustes, se prepara una gran ofensiva que permita atraer nuevamente inversiones extranjeras para incrementar las exportaciones de crudo. Se confía en un nuevo boom petrolero para superar los problemas acumulados en esta época de ajuste, aplicado para resolver las dificultades provocadas por el boom petrolero de los años setenta...

La tendencia reprimarizadora de la economía ecuatoriana, promovida por estos ajustes, aparece con claridad. Por otro lado, el reordenamiento del aparato productivo en el campo de la desindustrialización resulta relativamente limitado, si tenemos presente el escaso desarrollo industrial alcanzado anteriormente, sobre todo en términos de incorporación tecnológica a los procesos manufactureros. Los efectos que tendrá la dolarización impuesta en enero del 2000 sobre el sector exportador anticipan problemas crecientes para mantener o aun incrementar los niveles de competitividad, especialmente en aquellas

actividades que no se sustenten en la renta de la naturaleza y en la mano de obra barata y flexible.

Para completar el cuadro del comercio exterior hay que tener presente la evolución de las compras externas. Las importaciones se redujeron inicialmente de 2.187 millones de dólares en 1982 a 1.474 millones en 1983, como consecuencia del primer ajuste que provocó la grave crisis de deuda externa. Luego se registró una paulatina recuperación hasta 1987: año del terremoto, cuando bajó en 300 millones de dólares el monto de las compras externas. Y desde entonces las importaciones, particularmente de bienes de consumo, volvieron a subir alcanzando el nivel más alto en 1998: 5.576 millones de dólares, año récord explicable por las adquisiciones de alimentos derivadas del fenómeno de El Niño y en parte por el ingreso de productos asiáticos abaratados, sobre todo vehículos, luego de las masivas devaluaciones en esa región del mundo. En 1999 las importaciones cayeron por efecto de la grave depresión a 3.017 millones de dólares.

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 debilitamiento industrial por la suspensión del tardío esquema de sustitución de importacio-

nes, en la práctica todavía se siguió operando bajo la lógica del ensamblaje de piezas y partes importadas en muchas empresas manufactureras que orientadas al mercado interno o, en el mejor de los casos, para el mercado andino, particularmente el colombiano, abierto a raíz del relanzamiento aperturista de la integración andina desde 1989 (Véase la exportación de la industria automotriz, en la cual las empresas ensambladoras se repartieron el mercado en términos parecidos a los planteados por el Pacto Andino en los años 70).

Desregulación del mercado financiero y apertura de la cuenta de capitales

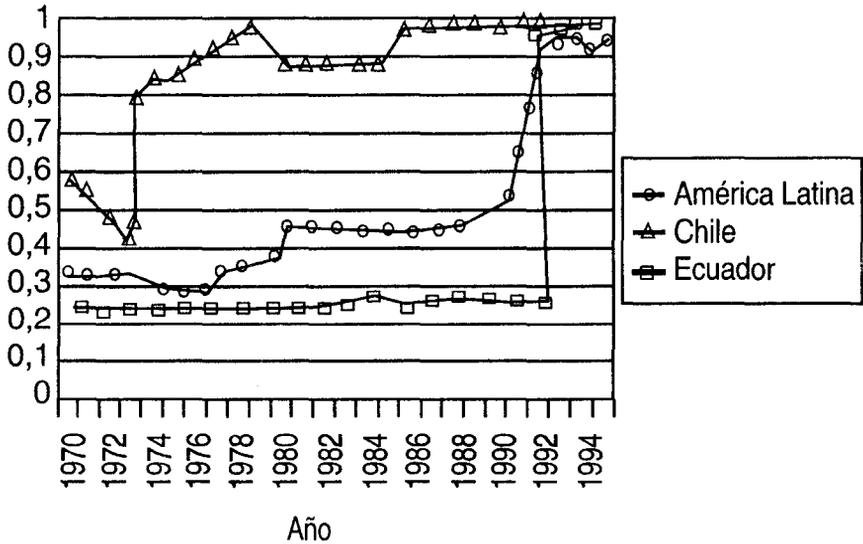
Particularmente desde 1992, se liberalizó y flexibilizó casi en su totalidad el sistema financiero, al tiempo que se eliminaron las estructuras preferenciales de las tasas de interés y la acción de fomento de la banca estatal. El Banco Central asumió exclusivamente funciones monetarias y cambiarias. Los bancos de desarrollo Corporación Financiera Nacional y Banco Nacional de Fomento, transformado el primero en banca de segundo piso, permitieron 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 di-

rectamente el ahorro de los ecuatorianos.

El gráfico No. 3 evidencia lo sucedido. Si bien el Ecuador se encontraba "atrasado" con respecto al promedio latinoamericano en el campo de la flexibilización financiera doméstica, con las reformas introducidas en el gobierno de Durán Ballén, no sólo que igualó el promedio sino que lo sobrepasó, ubicándose al mismo nivel que Chile, considerado como "modelo" del ajuste neoliberal: Ecuador 0,980; Chile 0,983; promedio latinoamericano 0,927. Empero, la "ventaja" que podría haber obtenido el país con su liberalización financiera "tardía", en tanto podía haber aprendido de las experiencias de los países vecinos, no fue aprovechada para establecer mecanismos de control y regulación adecuados. Por el contrario, las deficiencias propias de estas reformas expresadas dramáticamente en las crisis de los países asiáticos se complicaron aún más por la mediocridad y el dogmatismo de sus promotores, a lo cual se suma el corrupto manejo del tema bancario²¹.

21 Consultar en Acosta Alberto; "Sobre bancos y banqueros, con sus relevantes servicios al país", en la Revista Economía y Política No. 6 de la Facultad de Economía de la Universidad de Cuenca, 2000.

Gráfico No. 3 Índice de liberalización financiera doméstica 1970 - 1995



Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", Serie Reformas Económicas, CEPAL, Santiago, enero de 1999.

El punto de partida de la liberalización financiera radica en la aprobación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero en 1994, con la cual se introdujo el libertinaje en el sector, exacerbado por la reducción de la capacidad (¿voluntad?) de control de la Superintendencia de Bancos. Así, desde 1993 y 1994 se dio paso a una serie de reformas jurídicas y a la

expedición de nuevas normas legales, tales la Ley de Mercado de Valores, la Ley de Modernización del Estado, y, en particular, la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Estas reformas cambiaron el sistema de banca restringida (y relativamente controlada) por un sistema de banca universal liberalizada, con lo cual, en la práctica, aumentaron los riesgos en sus opera-

ciones. Igualmente se permitió el ingreso de nuevos productos bancarios a tono con el ambiente especulativo internacional. Esta banca liberalizada y sin controles adecuados canalizó masivos recursos externos hacia la economía nacional sin adoptar criterios de selectividad y tomar las precauciones del caso; recursos que luego fueron sacados del país cuando aparecieron los primeros síntomas de la crisis...

En este ambiente permisivo se consolidaron las condiciones para la expansión de los créditos vinculados, los cuales, sumados a los problemas macroeconómicos mencionados y a las dificultades exógenas, permitieron que afloraran los desequilibrios financieros, reflejados en las deficiencias de cartera, la excesiva concentración de crédito, los enormes montos de créditos vinculados, la ausencia de adecuadas herramientas de control, la ineficiencia, el despilfarro de recursos y la corrupción²², a más por supuesto de un canibalismo bancario explicable por la disputa de un mercado en contracción, encubierto también detrás de enfrentamientos regionales. La política económica aplicada desde 1992 a 1999 alentó la especulación financiera; un nuevo y acelerado endeudamiento externo; así como la dolarización espontánea de la eco-

nomía. Esta situación se complicó más aún por la apertura en la cuenta de capitales, todo lo cual impidió operar adecuadamente a la política monetaria.

El gráfico No. 4 nos permite ver el "avance" ecuatoriano en el campo de la liberalización de la cuenta de capitales. Desde 1980 el Ecuador supera ampliamente el promedio regional y aún el chileno, que curiosamente es inferior al latinoamericano...

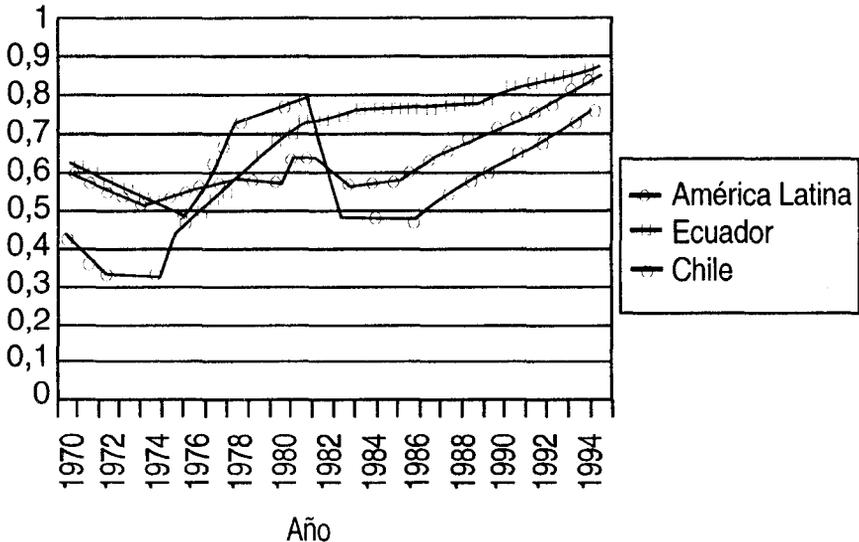
En este contexto, el sistema financiero, como consecuencia directa de la liberalización de la cuenta de capitales y afectado también por la crisis, luego de lucrar de un ambiente favorable para la especulación más que para la producción, terminó por transformarse en un lastre para el desarrollo.

Así las cosas, a contrapelo del discurso del libre mercado, no faltaron nuevas intervenciones del Estado a favor de bancos en situación crítica, a partir del salvataje del Banco Continental durante el gobierno de Durán Ballén. Las entidades intervenidas por el Estado desde 1996 suman una quincena y la situación del sistema en general, a pesar de todos los recursos inyectados y de los respaldos estatales, es cada vez más comprometida. El

22 El caso del Banco del Progreso es seguramente el más notable de todos por la gran cantidad de créditos entregados a empresas fantasmas, que recibieron millonarios recursos sin garantías.

Gráfico No. 4

Índice de liberalización de la cuenta de capitales 1970 - 1995



Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", Serie Reformas Económicas, CEPAL, Santiago, enero de 1999.

problema se agudizó cuando el gobierno de Mahuad²³, a fines de 1998, se estableció, por recomendación del Banco Mundial, la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) para que asuma la garantía de todos los depósitos casi sin

límites, mientras que los banqueros en la práctica no estaban obligados a entregar garantías adecuadas por los préstamos obtenidos. Este descabellado "invento", coherente con las prácticas rentísticas, fue también un

23 Es interesante anotar que gran parte de las reformas de esta época, como la propia creación de la AGD, fue obra de los partidos socialcristiano (PSC), democracristiana (DP) y conservador, a los cuales adhirieron el FRA y en determinadas situaciones el PRE. Partidos que formaron gobierno en el período del ajuste.

"aporte", a los intereses particulares, del Congreso Nacional²⁴.

En este escenario, se esgrimió el "fantasma de la hiperinflación"²⁵ y la presión cambiaria se volvió insostenible, el gobierno de Mahuad, luego de decretar un feriado bancario de una semana para proteger a una entidad financiera (Banco del Progreso, cuyo dueño financió la campaña presidencial), resolvió incautar gran parte de los depósitos bancarios en sucres y en dólares de los agentes económicos privados: su objetivo real fue salvar dicho banco y de paso al sistema financiero privado traspasando el capital de trabajo y los ahorros de los particulares a la banca, en vista que el Estado no tenía más recursos para sostenerla. Lejos de ser una salida heroica para frenar la crisis, esta decisión aceleró el deterioro económico y exacerbó la inestabilidad política.

En el campo de la apertura de la cuenta de capitales, entre 1993 y 1994, tal como sucedía en otros países latinoamericanos, la economía ecuatoriana se benefició, aunque en menor medida, del reflujo neto de recursos externos. El capital "golondrino" arribó en busca de rendimientos más atractivos que en sus mercados de origen, atraído especialmente por un

esquema de estabilización sostenido en el anclaje cambiario que requería de tasas de interés elevadas, así como por otras reformas introducidas en estos años que alentaban su ingreso. Pero, lo que cuenta en realidad, este reflujo de capitales se explica por la caída de los rendimientos financieros en los principales mercados internacionales.

La voluntad de recibir inversión foránea se reflejó en una serie de concesiones a dicho capital, que obtuvo similar tratamiento que el nacional. Es más, la predisposición manifiesta de los gobiernos para beneficiar a los inversionistas extranjeros llegó incluso a ofrecerles ventajas al margen de cualquier racionalidad económica y aún contrarias a las propias disposiciones legales; basta mencionar diversas formas de subsidio a las transnacionales petroleras o a empresas eléctricas privadas, a las cuales el Estado de hecho les garantiza utilidades mínimas... Empero aún así, hay grupos que reclaman mayores ventajas para el capital transnacional y que esperan cristalizarlas con nuevas reformas legales en el campo de las privatizaciones impulsadas con la dolarización, la gran palanca para acelerar la venta de activos y servicios del sector público: véase, por ejemplo, el contenido de las Leyes "Trole": Ley para

24 En este punto el salvataje del Filanbanco resulta paradigmático.

25 La hiperinflación fue apenas un fantasma hábilmente manipulado por el "terrorismo" económico. Ver Acosta, Alberto y Schuldt Jürgen; "¿Dolarización vacuna contra la hiperinflación?. CAAP, Revista Ecuador Debate No. 49, abril del 2000

la Transformación Económica y Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadana.

Estas prebendas, sin embargo, no desataron el tan esperado ingreso masivo de capitales para actividades productivas, quizás debido a la propia inestabilidad que provocó este ajuste tortuoso. 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 hayan salido por la crisis, la inestabilidad política, la inseguridad ciudadana, la corrupción o el impredecible sistema legal.

Privatizaciones y "modernización" del Estado

Este es un tema controvertido por los escasos avances registrados y que alimenta los argumentos de quienes afirman que en el Ecuador no se habría registrado ajustes.

Para viabilizar una mayor presencia de las fuerzas del mercado sobre la gestión estatal como reza la ideología dominante, al aparato estatal ecuatoriano se lo ha minimizado en forma sistemática. Basta ver la decreciente presencia relativa del Estado en la

economía, sea en el consumo de las administraciones públicas dentro del consumo total (Gráfico No. 5) o en la participación de la inversión del sector público dentro la formación bruta de capital fijo.

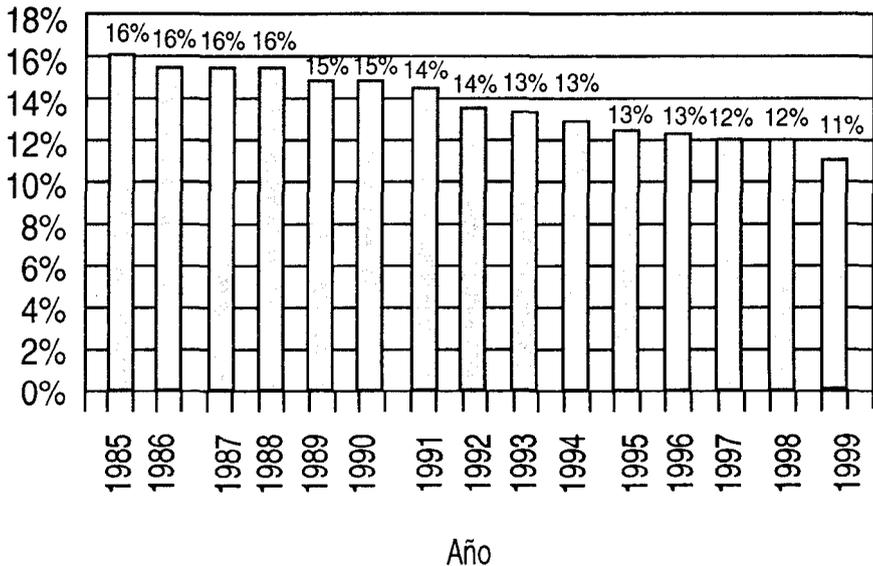
La disminución del número de funcionarios públicos ha sido paulatina, a pesar de la campaña desatada desde el gobierno de Durán-Ballén. Una limitación real para esta reducción está dada por el número de burócratas susceptibles de ser despedidos, que no es tan elevado como lo pinta la propaganda neoliberal; a pesar de eso, de acuerdo a lo convenido en la Carta de Intención al FMI en abril del 2000, en los próximos dos años se espera despedir otros 26 mil funcionarios del sector público.

En su afán por reducir el tamaño del Estado²⁶, el gobierno de Mahuad, tal como lo venían haciendo 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 es un buen ejemplo para esta aseveración. Paradójicamente, las empresas del sector público, en su conjunto, de conformidad con informaciones del Ministerio de Finanzas, no han significado un peso

26 Es interesante anotar, de conformidad con cifras del Banco Mundial "Informe sobre el desarrollo mundial", Washington, 1997 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%, Bolivia 18,7%, Panamá 25,45, Costa Rica 26%, Uruguay 29,2%.

Gráfico No. 5

Consumo público como porcentaje del consumo total 1985-1999 (Millones de sucres de 1975)



Fuente: Banco Central del Ecuador; Boletín Anual 1994 - 1999.

para el fisco, 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 suigéneris de alcanzar una menor presencia del Estado como "factor" de de-

sarrollo: objetivo del ajuste neoliberal y de los intereses transnacionales.

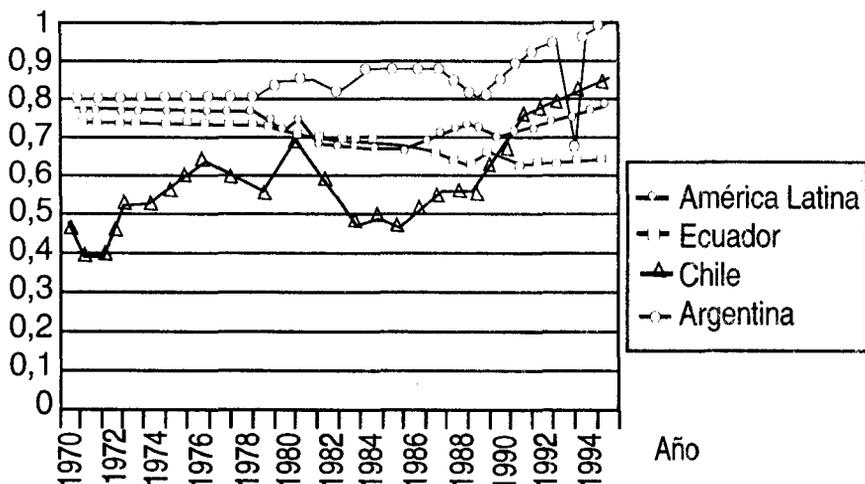
En el campo de las privatizaciones el "atraso" parece indudable. Desde 1984 el índice de privatizaciones en el Ecuador ha estado por debajo del promedio regional. En 1995, el Ecuador tenía un índice de 0,663 y el promedio de los 17 países latinoamericanos era de 0,782; en ese entonces el Ecuador

superaba solamente a Bolivia, Jamaica y Venezuela.

Aquí caben algunas puntualizaciones. Dentro de la metodología empleada, el índice refleja una relación de las empresas públicas con el PIB no agrícola, que experimentó en estos años un decrecimiento, con lo cual habría aumentado relativamente la participación del sector público y no como una parte

Gráfico No. 6

Índice de Privatizaciones 1970 - 1995



Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", Serie Reformas Económicas, CEPAL, Santiago, enero de 1999.

de un proceso de reestatización... Igualmente incide el peso de la empresa estatal de petróleo, como sucedió con Pemex (petróleo) en México o con Codelco (cobre) en Chile. A diferencia de los otros países de la región, en el Ecuador nunca existieron muchas empresas públicas:²⁷ incluyendo las que pertenecen a las Fuerzas Armadas y a los municipios, la presencia empresarial del Estado fue siempre reducida, lo cual también se refleja en el índice del gráfico No. 6 desde 1970. A mediados de los años 90 se estimaba que en total existían unas 170 empresas públicas, de las cuales más de la mitad eran mixtas, muchas con mayoría de capital privado. Esto se explica porque varias empresas del sector privado fueron beneficiarias del aporte público, sea porque obtuvieron ayudas de capital por parte del Estado 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 práctica quiebra en manos privadas: éste es el caso del Banco La Previsora o de la ahora reprivatizada Ecuatoriana de Aviación, por lo demás un buen ejemplo de cómo no se debería privatizar.

Cabe anotar que la venta de las telefónicas ha fallado en dos oportunidades, debido a la concepción dogmática de la privatización planteada, así como por la voracidad de ciertos grupos económicos, los cuales, al verse marginados del proceso, lo torpedearon. Hay que mencionar, por igual, otros problemas surgidos por efecto del fanatismo privatizador, por ejemplo, impidió que el Estado asuma la construcción de las plantas de generación planificadas para enfrentar los continuos y costosos racionamientos de energía eléctrica, experimentados anualmente desde 1992 hasta 1997; obras que tampoco fueron ejecutadas por el capital privado, el cual, a contrapelo del discurso liberalizador, se beneficia de subsidios estatales para sostener varias plantas emergentes de generación térmica, algo inaudito en un país con un enorme potencial hidroenergético.

Por otro lado, en el sector hidrocarbúrico, en donde se centran actualmente los afanes privatizadores de la dolarización oficial de la economía, desde tiempo atrás, en casi todas sus fases, ha estado presente el capital privado, con frecuencia beneficiario de contratos

27 En Chile, por ejemplo, existían en los años 70 más de 500 empresas públicas, en México cerca de 1.200 en los 80, en Argentina más de 600 a inicios de los 90, mientras que en Bolivia habían unas 660 compañías en manos del Estado y en Perú unas 400, cuando se inició el proceso de privatizaciones.

preferenciales, tal como sucede con la generación de electricidad²⁸. A más de este tipo de subsidios empresariales institucionalizados podríamos recordar otros apoyos estatales masivos para "facilitar" el ajuste a determinados sectores poderosos: la "sucretización" de la deuda externa privada, "la compra de cuentas especiales en divisas" o el salvataje bancario, para recordar apenas tres acciones que han exacerbado los problemas económicos. Estos beneficios se han manifestado en diversos campos como parte del neoliberalismo realmente existente, en el cual la teoría como es obvio no sobredetermina los intereses de los grupos dominantes de fuera y dentro del país; las ideas abstractas poco tienen que ver con los horrores y abusos concretos...

En este contexto, en los últimos dos años, y en particular desde la imposición de la dolarización oficial de la economía, se intenta constituir un marco jurídico con poderes omnímodos la Ley Marco con Mahuad o las Leyes Trole I y II con Noboa para acelerar el proceso de

privatizaciones con nuevos y mayores beneficios al capital externo. En las privatizaciones se afianza la esperanza de obtener recursos para servir la deuda externa como sucedió en los otros países de la región, con lo cual el Ecuador recuperaría su calidad de sujeto de crédito internacional, afectada por la moratoria de los bonos Brady y de los Eurobonos; condición indispensable para garantizar el financiamiento de la dolarización en épocas críticas.

Reforma tributaria

Esta empezó con un esfuerzo casi permanente para superar los desequilibrios fiscales, provocados por la presión que representó y representa el elevado servicio de la deuda externa; realidad que, sin embargo, no es reconocida como causa primordial del desajuste fiscal. Por el contrario, la sostenida búsqueda de equilibrios de las cuentas públicas se ha centrado casi exclusivamente en la eliminación de subsidios y en el incremento de tributos, particularmente el IVA.

28 La mezcla de crudos pesados de las transnacionales 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; diesel que es consumido por las plantas térmicas privadas subsidiadas por el Estado. A modo de ejemplo mencionamos la situación de Emelec, empresa que goza desde 1965 de un subsidio para garantizarle utilidades mínimas pagaderas en dólares sobre sus activos fijos del 9,5%. Similar reflexión es válida para Electropower o Electroquil, a las cuales, con otros mecanismos, también se les asegura su rentabilidad. Y en el caso de las empresas telefónicas no hay visos de que se trate de impulsar un esquema competitivo: véase el alza de las tarifas de la telefonía celular como reacción a la prohibición del "redondeo", o la misma propuesta de privatización en base de dos monopolios: Andinatel y Pacifictel.

El punto de partida fue la eliminación de los controles de precios durante el gobierno de Hurtado, que dio los primeros pasos hacia la desregulación de varios productos de consumo popular y eliminó algunos subsidios. En ese período arrancó el proceso de elevación de los precios y de las tarifas de los bienes y servicios públicos, caracterizado por épocas de gradualismo, otras de shock, así como por congelamientos forzados ante la resistencia popular que ocasionaron retrocesos en términos de su valoración real.

Por las mencionadas presiones fiscales, 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, llegó a costar mucho más que en los Estados Unidos, a partir de la introducción de un esquema automático de ajustes mensuales en función de la devaluación, justificado exclusivamente con criterios fiscalistas. Esto explica una evolución caótica, producto de un manejo irracional en términos económicos, sociales y aun energéticos. Uno de los pocos rubros de amplia demanda popular subsidiados todavía es el transporte público, pues prácticamente se ha suspendido el subsidio a la electricidad para los hogares de clase media; el caso del gas doméstico (GLP) muestra también una compleja evolución caracterizada por alzas y congela-

mientos, pues se trata de un producto con un elevado contenido político: aquí aflora el dogmatismo de los gobernantes empeñados en eliminar totalmente el subsidio sin capacidad para encontrar salidas creativas que racionalicen el desperdicio parcial del subsidio existente, que beneficia equivocadamente a sectores acomodados de la sociedad y del aparato productivo.

Esta eliminación de los subsidios "sociales" contrasta con el mantenimiento de una serie de prebendas, subsidios al fin, a muchas actividades empresariales, aun para aquellas compañías que cuentan con inversión extranjera; situación existente especialmente en el sector energético, en donde, tal como lo mencionamos anteriormente, empresas petroleras transnacionales y empresas eléctricas privadas tienen aseguradas de diversas formas rentabilidades mínimas. En términos de reforma tributaria hay que relieves el aporte del gobierno de Borja, que procesó una significativa transformación con miras a modernizar el sistema impositivo. Esta reforma, sin embargo, fue desvirtuada por una serie de exenciones impuestas por los mismos grupos de poder, una verdadera contrareforma tributaria. A más de la multiplicidad de parches introducidos en el período, un error crucial fue la eliminación del impuesto a la renta resuelta en enero de 1999, a cambio de un impuesto del 1% a la circulación de capitales: producto de un ofrecimiento

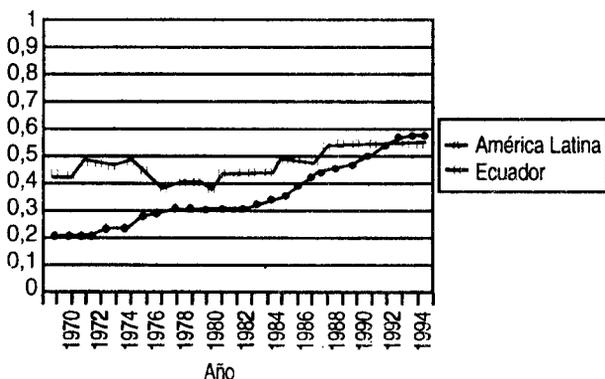
de la campaña electoral del Partido Socialcristiano, genuino representante de los principales grupos de poder económico. Esta situación, que exacerbó la crisis y el malestar de amplios sectores de la sociedad, así como del FMI, fue revertida como resultado de las protestas sociales de marzo del mismo año, cuando el Congreso reintrodujo el impuesto a la renta y mantuvo en 0,8% el ICC.

Es interesante destacar que con la dolarización oficial de la economía se han remozado los proyectos tendientes a "racionalizar" la estructura tributaria: menos impuestos, mayores tasas impositivas indirectas (IVA) y menores tasas directas (impuesto a la renta). La desaparición del impuesto a la

circulación de capitales (ICC), incorporada en la Ley "Trole" II, apunta más bien a restar la capacidad de control del Sistema de Rentas Interno, el cual obtenía datos sobre el IVA y el impuesto a la renta a través de la información que proporcionaba el propio ICC.

El gráfico No. 7, construido también con los datos de Morley, Machado y Pettinato, muestra que a pesar de las limitaciones y contradicciones en la reforma tributaria, el Ecuador se ha mantenido durante el período sobre la media en América Latina. Si "perdió" algún terreno en la etapa de aberraciones ocasionadas por la eliminación del impuesto a la renta y la introducción del impuesto a la circulación de capitales, en la actualidad debe haber recuperado el nivel de ajuste.

Gráfico No. 7
Índice de reforma tributaria
1970 1995



Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", Serie Reformas Económicas, CEPAL, Santiago, enero de 1999.

Reformas de la política cambiaria y monetaria

En el campo de 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 a principios de los ochenta, se dio paso a sucesivos ajustes cambiarios. Después se intentó liberalizar el mercado en agosto de 1986 y en febrero de 1999, para llegar a la claudicación monetaria y cambiaria de enero del 2000, con la dolarización oficial de la economía. Este complejo proceso incluyó devaluaciones, minidevaluaciones programadas, ancla cambiaria, banda cambiaria con subasta de divisas, esquema de flotación controlada y en dos ocasiones libre, hasta llegar a la eliminación de la moneda nacional: el sucre (lo único que faltó fue experimentar el abortado programa monetario de convertibilidad de Bucaram, que en sus consecuencias habría sido similar al de la dolarización).

Por los efectos que tuvo, vale la pena revisar el significado del manejo cambiario desde 1992 a 1999. El anclaje cambiario, como eje de la estabilización de precios, se sostuvo con tasas de interés elevadas y volátiles. Con lo cual la estructura de precios relativos resultante favoreció los negocios finan-

cieros, en desmedro de las actividades propiamente productivas. Esas altas tasas de interés en el mercado interno y el tipo de cambio relativamente estabilizado (y controlado) invitaron a una nueva oleada de agresivo endeudamiento externo de los agentes económicos privados²⁹. Una tendencia facilitada por la apertura de la cuenta de capitales y alentada por el reflujo de capitales internacionales hacia América Latina. Estos créditos externos fueron utilizados por la banca privada para expandir sus colocaciones internas, favoreciendo una creciente dolarización espontánea de la economía apoyada por una serie de reformas legales que permitieron el libre uso de la divisa estadounidense y que, consecuentemente, la hicieron más vulnerable ante cualquier "corrida" de capitales. Todo esto restringió la gestión de la política macroeconómica.

Si la apertura de la cuenta de capitales y la dolarización espontánea de la economía limitaron el campo de acción de la política monetaria, el elevado peso del servicio de la deuda externa, por otro lado, volvió muy inflexible a la política fiscal. El gasto público dejó de ser una herramienta dinámica situación agravada, además, por las preasignaciones presupuestarias, transformándose en una variable

29 La deuda externa privada, que se redujo de 1.628 millones de dólares en 1982 a 85 millones en 1986 por efecto de la "sucretización", se incrementó de 285 millones en 1992 a 3.159 millones en 1998.

endógena. Este gasto dependió en forma inversa de la deuda y directamente de la actividad económica, mientras que el servicio de la deuda estuvo atado a las variaciones del tipo de cambio real y, naturalmente, a las fluctuaciones de las tasas de interés en el mercado financiero internacional. Con lo cual, cualquier alteración externa afectó al sector público, que perdió su potencial contra cíclico.

Así, el manejo fiscal, durante los últimos años caracterizados por una economía recesiva, fue pro cíclico. Esto condujo a una disminución real de los gastos del Estado en términos de inversiones sociales y de obra pública, pues el creciente egreso fiscal fue motivado, especialmente, por el aumento sostenido del servicio de la deuda pública externa e interna. En este escenario, los últimos gobiernos incapaces de procesar una profunda reforma fiscal, al ritmo que aumentaba la evasión tributaria recurrieron con creciente intensidad a la contratación de deuda interna, que es otro de los graves problemas por resolver en la actual coyuntura. Con la dolarización oficial de la economía debería ser cada vez más urgente recuperar la capacidad de la gestión fiscal ingresos y gastos, pues será ese uno de los pocos instrumentos disponibles para incidir en la economía; sin embargo, con los ajustes que se impulsan a raíz de la adopción unilateral de la dolarización, lo más probable es

que en el país se debilite aún más el escenario de la gestión fiscal.

Todos estos elementos, en el marco de la denominada flexibilización laboral, estremecieron el de por sí limitado mercado interno, que sufrió también por la consiguiente reducción del poder adquisitivo de los sueldos y salarios, por el desempleo creciente y por el debilitamiento sistemático de la organización sindical. Desde que se introdujeron limitaciones al sindicalismo, así como reformas en el campo de la contratación compartida, maquila y zonas francas, durante el gobierno de Borja, no han faltado las presiones para ahondar cada vez más la flexibilización laboral. Otra de las metas de las leyes "Trole", posibles gracias a la dolarización.

La aplicación de esta política pro cíclica, considerada por Paul Krugman como una "política macroeconómica perversa", se sustentó, como lo dijimos ya, en altas tasas de interés para contener las presiones inflacionarias provocadas por las expectativas devaluatorias y en programas de austeridad fiscal que exacerbaron las presiones recesivas sin lograr detener el continuo incremento de precios, agravado por el aumento de las tarifas de los bienes y servicios públicos, así como por la sostenida caída del poder adquisitivo de los salarios. A la eliminación del impuesto a la renta y la

introducción del impuesto del 1% a la circulación de capitales se sumó el feriado bancario y la incautación de depósitos, creando un ambiente caótico que alentó una crisis larvada por efectos del ajuste, en general, y como consecuencia de la política cambiaria aplicada desde 1992, en particular. Todo lo cual frenó el crecimiento, aupó la especulación y, por consiguiente, ahondó profundamente las diferencias entre los grupos privilegiados y las grandes mayorías marginadas.

Servicio de la deuda externa

A lo largo de este período el Ecuador ha realizado denotados esfuerzos para sostener una relación armónica con el sistema financiero internacional. Los programas de estabilización y de ajuste, recordémoslo, han estado orientados a garantizar el servicio de la deuda. Junto a este objetivo explícito de dichos programas aparece el pretendido reordenamiento de la economía, en el marco del WC.

El país, salvó un par de retrasos temporales, mantuvo al día sus compromisos con los organismos multilaterales de crédito. Con el Club de París la situación fue más compleja: Ecuador renegoció en seis oportunidades y en la actualidad, desde 1995, se encuentra en moratoria parcial, por lo

que se apresta a iniciar una séptima ronda de negociaciones, urgido ahora más que nunca por la dolarización. Con la banca comercial se repitieron en otras tantas ocasiones las negociaciones y se vivió un largo período de moratoria desde enero de 1987, hasta conseguir en 1994 un arreglo tipo Brady; empero desde agosto de 1999, ante la manifiesta incapacidad de pago, volvieron a surgir problemas y el país se vio forzado a declarar la moratoria de los Bonos Brady y de los Eurobonos.

Algunas cifras nos permiten comprender de mejor manera la magnitud de la sangría experimentada por efecto del servicio de la deuda externa. El país recibió, entre 1983 y 1989, desembolsos por 21.112 millones de dólares y pagó por concepto de capital (7.370 millones) e intereses (17.068 millones) 24.438 millones de dólares. Y a pesar de que se produjo una transferencia neta negativa de 3.318 millones de dólares la deuda externa pasó de los 7.381 millones de dólares en 1983, a 11.532,6 millones en 1989. Luego entre 1994 y 1999 se registró una ligera mejoría en término del saldo entre desembolsos y pagos realizados, en términos netos se recibió 344 millones de dólares. Con lo cual, entre 1983 y 1999, el saldo fue negativo en 2.974 millones de dólares... y la deuda siguió subiendo³⁰.

30 A este flujo de recursos habría que añadir las remesas de las inversiones extranjeras, el pago de regalías, la fuga de capitales, el deterioro de los términos de intercambio.

El manejo de la deuda tampoco estuvo exento de favoritismo estatal. Aquí cabe recordar la "sucretización" de la deuda externa privada: 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; este enorme aporte estatal al sector privado se inició con Hurtado y se amplió generosamente con Febres Cordero. Igualmente se autorizó la utilización del mercado secundario para la conversión de deuda en recursos destinados a fortalecer al sistema financiero y a algunos grupos económicos vinculados al gobierno de Febres Cordero (1986 - 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.

La influencia de los organismos internacionales en el proceso de renegociación de la deuda y de estructuración del ajuste ha sido determinante para mantener la dirección del ajuste, a pesar de la inestabilidad del mismo. Por eso en el 2000, una vez más, la apuesta oficial ha sido suscribir un acuerdo con el FMI como punto referencial para sostener el esquema de apertura y liberalización, así como para retomar las conversaciones con los acreedores internacionales. En suma, la deuda es uno de los puntos fundamentales del ajuste

experimentado. Del pesado servicio de la deuda se deriva una serie de problemas, que afectaron al mismo ajuste, pero sus sucesivas renegociaciones fueron una recurrente palanca para forzar más y más ajustes, pues, tal como lo hemos mencionado, no solo estaba en juego el pago de la deuda cuanto el reordenamiento de la economía.

A modo de saldo preliminar del ajuste estructural en el Ecuador

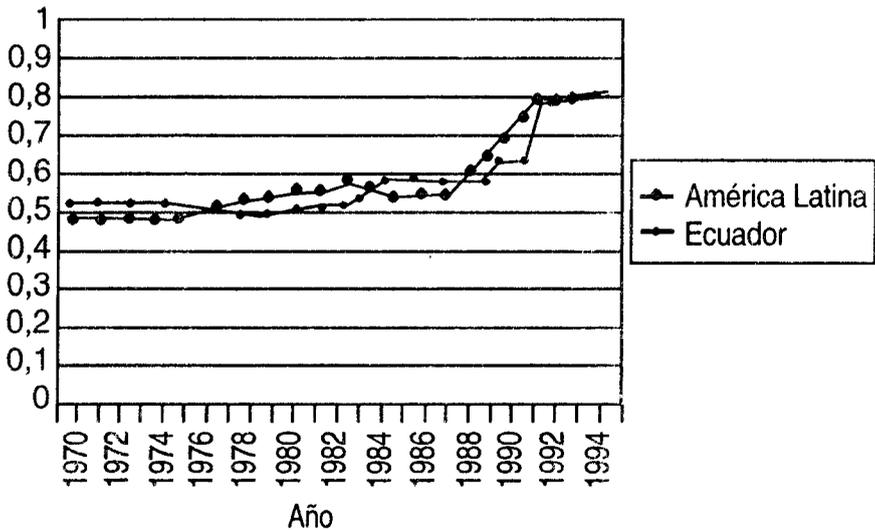
De lo expuesto anteriormente se puede concluir que el Ecuador ha experimentado un ajuste tortuoso, pero ajuste al fin. El ajuste existió. Y por lo tanto puede ser evaluado al margen de posiciones ideológicas y políticas que niegan su vigencia real al amparo del argumento de que no existió, por no estar completo. Como que fuera posible conseguir la aplicación total de algún modelo económico. Lo que cuenta es la tendencia y ésta, en el caso del ajuste ecuatoriano, es inocultable: el país ha caminado y camina aún por la senda del ajuste neoliberal. Sus resultados están a la vista.

Si nos regimos por los indicadores utilizados anteriormente, presentados como un índice general de reforma estructural en el gráfico No. 8, podemos ver que el Ecuador se encuentra dentro de la tendencia promedio de América Latina. A pesar de que tendría un "retraso" en las privatizaciones, el

Ecuador se ubica a la par del promedio regional. Esta realidad desvirtúa también la argumentación del atraso global dentro de un proceso de ajustes

que no ha sido uniforme a través del tiempo, ni a nivel de ningún país o área de reforma³¹.

Gráfico No. 8 Índice general de la reforma estructural 1970 - 1995



Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", Serie Reformas Económicas, CEPAL, Santiago, enero de 1999.

31 Así, por ejemplo, una primera ola de reformas liberalizadoras se experimentó en los años 70 con las dictaduras implantadas en los países del Cono Sur, tendencia que se amplió hacia el resto de la región a raíz de la crisis de la deuda externa 1982 - 85. Las reformas comerciales y financieras aparecen entre los primeros componentes del ajuste, habiendo alcanzado sus niveles más altos a principios de los 90. Luego vendrían las reformas en el campo de la apertura de la cuenta de capitales. Mientras que las privatizaciones han variado en cada caso. Véase Morley et al, ob. cit.

Así las cosas, podemos presentar algunos resultados y conclusiones de lo que ha sido el ajuste en el Ecuador., sin ahondar, por razones de espacio, presentamos los siguientes hechos y datos:

Primero. El ajuste, en sus tendencias de largo plazo, impulsó la sustitución del Estado por el mercado; impuso la lógica internacional sobre la nacional; y, transformó a la política social en un esfuerzo complementario del manejo económico. Al tiempo que enraizó en amplios sectores de la población la ideología neoliberal, sea como algo conveniente o inconveniente.

Segundo. Alentó a la producción primaria con ventajas naturales y dirigida sin añadirle mayor valor agregado al exterior: la reprimarización como objetivo básico o consecuencia automática del ajuste, que vino seguida con un deterioro relativo de la industria manufacturera y de los sectores dirigidos al mercado interno, sobre todo para satisfacer la demanda interna, para generar empleos adecuados, para pagar remuneraciones decentes y para reducir consistentemente la pobreza. Por otro lado, esta reprimarización ha ocasionado el deterioro del medio ambiente, en tanto prioriza los rendimientos cortoplacistas sobre cualquier otra consideración de largo aliento.

Tercero. La estrategia orientada a la exportación primaria, frente a lo que fue un intento tardío e incompleto de industrialización vía sustitución de importaciones, perseguido en el Ecuador desde fines de los años sesenta y en particular en los setenta, agudizó las tendencias excluyentes y concentradoras³². A pesar del incremento de las exportaciones hasta 1997 no se dio 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 hoy al revés: antes servía para propiciar relativamente mejores niveles de distribución del ingreso a favor de las capas de ingresos más bajos, en especial las capas medias, ahora lo hace a favor de los más acomodados, en desmedro de los otros grupos; una situación registrada en varias partes del planeta, en donde se visualizan situaciones de crecimiento económico huérfanas de contenido social: la economía crece y el desempleo aumenta.

Cuarto. Es más, en estos años de ajuste, cuando aumentaron las exportaciones, no sólo que no se registró una recuperación de la economía en general, sino que aumentaron las brechas sociales y

32 Esta constatación mal puede ser entendida como justificación para el fracaso de dicha modalidad de acumulación; hacerlo sería una suerte de fundamentalismo de inspiración cepalina..

económicas³³. Creció la pobreza, tanto como las tendencias excluyentes en la sociedad. La pobreza, que no ha dejado de aumentar 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 la mitad del de 1982; los trabajadores, al igual que la mayoría de servidores públicos, han sufrido los efectos más duros de la represión salarial. La pobreza y la indigencia lejos de disminuir durante este período han aumentado, sobre todo en los últimos dos años³⁴. Recordemos que el debilitamiento de

las actividades manufactureras produce una reducción del empleo, que seguramente no será recuperable en la misma magnitud en una producción de bienes primarios cada vez más mecanizada. Así, el desempleo abierto urbano ha pasado del 6,5% en 1988, al 8,5% en 1991, al 10,4% en 1996 y al 17% en febrero del 2000. Con lo cual el desempleo abierto y también encubierto seguirá siendo uno de los problemas socioeconómicos cruciales de los próximos años³⁵. Pero más allá de la pobreza creciente, la exclusión social, expresada a través de múltiples formas³⁶, asoma como uno de los problemas cada vez más críticos.

Quinto. En todo este período se registra una marcada reconcentración del ingreso y la riqueza, como opción

33 El coeficiente de Gini creció de 0,423 en 1994 - 95 a 0,468 en 1998, valor que habrá continuado aumentando en los dos años subsiguientes: 1999 - 2000.

34 Cifras preliminares nos indican que el número de pobres creció en 48% entre 1998 (5,6 millones) y 1999 (8,6 millones) mientras que la indigencia se incrementó en un 100% en el mismo período, al pasar de 2,1 millones a 4,2 millones.

35 Durante la bonanza petrolera tampoco se resolvió el problema del desempleo, aunque sí hubo expansión de las clases medias urbanas, lo cual redujo las tradicionales diferencias en la estructura social. Véase sobre este período el trabajo de Larrea, Carlos; "The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Contemporary Ecuador 1972 - 1990", Ph. D. Dissertation, York University, Toronto, 1993.

36 Una válvula de escape social cada vez más importante es la migración, la cual, a su vez, constituye, al menos en el corto plazo, una fuente significativa de divisas: para el año 1999 las estimaciones hablan de 1.084 millones de dólares por concepto de remesas de los migrantes; un cifra mucho más alta que la generada en el mismo año por las exportaciones de banano que fueron 954 millones de dólares, decamarón con 607 millones, de flores con 180 millones, más aún que los productos industrializados que alcanzaron 1.062 millones; más también que las inversiones extranjeras: 636 millones de dólares en el mismo año. Estas remesas, según estimaciones preliminares del Banco Central, representan una continuada alza registrada desde 1990: 73 millones de dólares, 1991: 109; 1992: 149; 1993: 201; 1994: 273; 1995: 382; 1996: 505; 1997: 644; 1998: 794; 1999: 1.084. Esta cifra casi representa la mitad de los capitales fugados en 1999, cuando se calcula salieron capitales por casi 2 mil millones de dólares.

buscada por la lógica del ajuste³⁷, para poder financiar nuevas inversiones, en especial al concluir la bonanza petrolera y revertirse el flujo masivo de créditos externos, desde 1982. En estos años de crisis, las ganancias de los principales grupos económicos no han decrecido, han aumentado. Como reverso de una pobreza creciente, la concentración de la riqueza nunca antes ha sido tan notoria: el 10% más rico de la población acumula casi el 45% del ingreso, mientras que el 10% más pobre apenas percibe un 0,6% del ingreso. Y como si eso fuera insuficiente, los grupos económicos, que controlan el poder político, están empeñados en asegurarse, a cómo de lugar, mayores riquezas a través de la privatización de las empresas y servicios del Estado.

Sexto. Un punto especial merece el deterioro cualitativo, de las actividades sociales, con la educación a la cabeza, a causa también de las menores inversiones fiscales. Situación explicable por los crecientes requerimientos para servir la deuda, por otro lado, condujeron a una sistemática reducción de los gastos sociales, los cuales, dentro del Presupuesto del Estado, cayeron de casi el 50% en 1980 a un 20% en el 2000; mientras que el servicio de la deuda, en el mismo período, se incrementó del 18% a cerca del 50%. En

este punto cabe la acción de las políticas sociales focalizadas orientadas a afrontar el tema de la pobreza extrema, uno de cuyos ejemplos más notorios en el Ecuador son los bonos solidarios o de pobreza.; esta focalización de la acción social, unida al debilitamiento sistemático y casi planificado de la gestión estatal, afectó las condiciones y la calidad de los propios servicios públicos en una situación en la cual cuatro de cada cinco habitantes estaría en situaciones de pobreza.

Séptimo. La estabilización³⁸, complemento del ajuste y eje de las políticas económicas, es uno de los temas no resueltos en Ecuador, a pesar de que ha sido uno de los objetivos más buscados en los últimos años. El país tiene la más alta inflación de América Latina, exacerbada por la propia adopción de la dolarización: en junio del 2000 alcanzó el mayor índice mensual anualizado, 103%; ahora quizás dirán que es necesario estabilizar primero la economía para que rinda sus frutos la dolarización... Esta dificultad casi crónica para combatir la inflación no puede, sin embargo, entenderse simplemente por el elevado gasto público atribuible al excesivo tamaño del Estado o a las demandas de los sindicatos públicos, como reza el discurso oficial. Los crecientes montos

37 Tengamos presente la "teoría del pastelero" que inspira el modelo neoliberal: primero hay que hacer crecer la riqueza, para luego poder distribuirla...

38 Entendida como el intento por corregir los desequilibrios fiscales y externos.

requeridos por el servicio de la deuda concentran el grueso de los egresos fiscales. De manera que, contrariamente a las interpretaciones ortodoxas, la crisis fiscal en el Ecuador provino de la crisis de la deuda; a lo cual habría que añadir el peso inflacionario de los masivos salvatajes del sector privado, especialmente de la banca³⁹.

Octavo. En todo este periodo el crecimiento de la economía ha sido inestable y débil; salvo en un par de años aislados, la economía creció a un ritmo inferior o apenas similar al de la expansión de la población (2,3%), para caer aparatosamente en 1999⁴⁰. 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. 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 cuando la crisis fue muy

marcada, como en 1995 y 1998 - 99. El fracaso del ajuste para lograr una mejora en las condiciones de vida se evidencia al analizar la evolución de la producción por habitante, indicador que, a pesar de no ser cualitativo, nos da una idea de que el objetivo del crecimiento no ha sido alcanzado. En términos del ingreso por habitante se aprecia que el nivel de 1998 es comparable al de 1982 y si se lo equipara con el ingreso del año 1999⁴¹ éste se encuentra en un nivel mucho más bajo que a inicios del proceso de ajuste estructural en 1982, equivalente al del año 1977 (ilustrado en el gráfico No. 9).

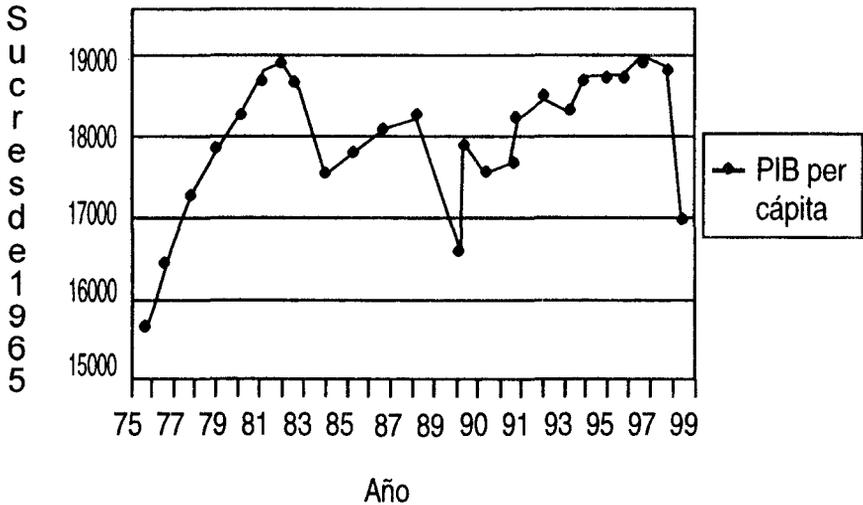
Noveno. Lo tortuoso del ajuste hay que entenderlo también como resultado y parte de una institucionalidad sustentada en el paternalismo, el rentismo y la corrupción/ impunidad. Paternalismo expresado en el sistemático apoyo estatal para hacer más fácil el ajuste a los grupos de poder económico y político, controladores y usufructuadores del propio Estado.

39 El FMI estima en 2.700 millones de dólares el costo preliminar del salvataje bancario, 24% del PIB; con un egreso estimado anual de 260 millones de dólares por concepto de intereses para los próximos 15 años. Valor que se incrementará con los nuevos egresos que realiza el Estado para sanear al sistema en el 2000: emisión de bonos por 1.111 millones de dólares (300 para capitalizar bancos y 811 para devolver depósitos de los bancos cerrados), con una transferencia presupuestaria a la AGD de 155 millones. A lo cual habría que sumar los 1.300 millones entregados a la banca entre marzo del 99 y enero del 2000 como créditos del Banco Central a la AGD, así como 900 millones de crédito neto del Banco Central entre agosto del 98 y agosto del 99. A lo cual se añaden los 3.800 millones de dólares que representó el congelamiento de los depósitos ordenado por el presidente Mahuad en marzo de 1999...

40 En América Latina el crecimiento económico en este periodo neoliberal ha sido muy inferior al logrado en las décadas cepalinas...

41 La caída del PIB per cápita en este año superó el 9%, luego de haber declinado en 1% en 1998.

Gráfico No. 9 PIB per cápita en millones de sucres de 1975



Fuente: Banco Central del Ecuador; Boletín Estadístico Mensual (varios números)

Rentismo depredador de la mano de obra, de la naturaleza y de la misma moneda nacional, el sucre. Corrupción/impunidad reflejadas en varios pasajes del manejo económico y graficadas con la sindicación de todos los gobernantes desde 1992...

Décimo. El ajuste tortuoso y su continuidad dolarizada tienen otra

característica en común: el autoritarismo. El discurso de los consensos se ha demostrado como un argumento propagandístico comunicacional y no como la construcción de un orden democrático. Los objetivos últimos del ajuste no se discuten. Sus resultados son el producto de gestiones cupulares entre funcionarios de los organismos internacionales de crédito (que tiene casi

siempre la palabra dirimente), miembros del equipo económico del gobierno nacional y los voceros de los principales grupos económicos (grandes cámaras de la producción); gestiones que, además, se dan muchas veces sin ninguna transparencia. Así, en no pocas ocasiones, los instrumentos prácticos y los procedimientos aplicados han violentado las leyes, empezando por la propia Constitución Política del Ecuador⁴².

A modo de prólogo previo a la continuidad dolarizada del ajuste

Lejos de abrir espacios para la reflexión y posibles cambios de rumbo, a la luz de los magros resultados del ajuste, los grupos dominantes se aprestan a profundizar la hegemonía neoliberal, tratando de presentar el intento dolarizado como la construcción de un "nuevo modelo económico". Para promocionarlo, en un nuevo acto de propaganda, presenta como algo novedoso la dolarización oficial de la economía. Aseguran que con la dolarización se daría paso a un modelo diferente al perseguido desde 1982, en tanto la dolarización representaría un cambio profundo de la economía. Nada más alejado de la verdad.

La dolarización herramienta de política económica en el campo

cambiariotiene como su principal cometido radicalizar el modelo neoliberal. Esto es apurar y completar el ajuste. Con ella se llegaría a una fase superior del modelo inspirado en el WC. Ella no cambia el rumbo, a lo sumo, anuncia el capítulo final de la larga y tortuosa marcha neoliberal. A estas alturas del ajuste, la dolarización es su última alternativa.

A la dolarización, entonces, hay que ubicarla no solo y únicamente en el restringido campo económico y financiero, hay que verla como una herramienta de uso múltiple en varios ámbitos. En primera instancia la dolarización funciona como un mecanismo ideológico: el dólar, al generar una hipnosis colectiva, produce un ambiente que favorece la instrumentación de los elementos que faltarían en el ajuste estructural; aquí emerge la dolarización como una palanca para desentrabar los procesos de privatización, así como para apurar la flexibilización laboral. Igualmente pretende ser una camisa de fuerza para conseguir el equilibrio fiscal al eliminar la emisión de moneda nacional, al tiempo que con dicha eliminación se busca la ansiada estabilidad de precios, tras de la cual inútilmente han bregado los gobiernos de las dos décadas pasadas. Y, por último, con la dolarización y los cambios que ella alienta se establecería

42 Como muestra obra la propia dolarización (artículos 261 y 264) y muchas de las leyes que de ella se han derivado.

el ancla indispensable para enraizar el modelo neoliberal, cuya vigencia estaría garantizada independientemente de quién gobierne el país. Así se haría realidad el gran sueño neoliberal: el establecimiento de una economía sin política.

Sin negar la fuerza que podría cobrar el ajuste dolarizado, sus expectativas no tienen por qué diferir de las experiencias acumuladas en el resto de países de la región y las vividas en el mismo Ecuador. Hay como esperar una mayor concentración de la riqueza, con una creciente exclusión de la mayoría de ecuatorianos, sin que, aún el caso de que el ajuste sea exitoso desde la lógica neoliberal, tenga que reducirse sustantivamente la pobreza, que todavía podría crecer más... Igualmente es previsible un mayor deterioro y debilitamiento del aparato productivo, sobre todo aquel compuesto por empresas medianas y pequeñas, en especial aquellas orientadas al mercado interno, cuyo funcionamiento real se verá seriamente afectado por la profundización de las tendencias monopolizantes, así como por el debilitamiento de las capacidades de control y regulación del Estado. Tampoco podemos esperar un incremento de la competitividad sistémica del país, que se verá afectada, entre otros factores, por los efectos que provocará la rigidez cambiaria derivada de la dolarización a más de las dificultades existentes en el mercado

mundial. En suma, la funcionalidad del ajuste, con o sin dolarización, como señalamos anteriormente, estará seriamente limitada por la existencia de una institucionalidad paternalista, rentista y corrupta que caracteriza a los grupos de poder en el Ecuador, a más, por supuesto, de la capacidad de resistencia y propuesta alternativa de los sectores afectados por el propio ajuste.

Bibliografía

- Acosta, Alberto y Schuldt, Jürgen;
"La hora de la reactivación El mito de la falta de alternativa", Escuela Politécnica del Litoral, Guayaquil, 1999.
- Acosta, Alberto;
"El tortuoso e interminable ajuste ecuatoriano", en Nueva Sociedad, No. 161, Caracas, 1999.
- Acosta, Alberto;
"El Estado como solución Reflexiones desde la economía", ILDIS, Quito, 1998.
- Acosta, Alberto; "Breve historia económica del Ecuador", Corporación Editora Nacional, Quito, 1995.
- Araujo, María Caridad; "Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste", Documento de Trabajo N° 6, CORDES, Quito, 1998.
- Carrasco V., Carlos Marx; "Ecuador y el Consenso de Washington", Universidad de Cuenca, Cuenca, 1998.

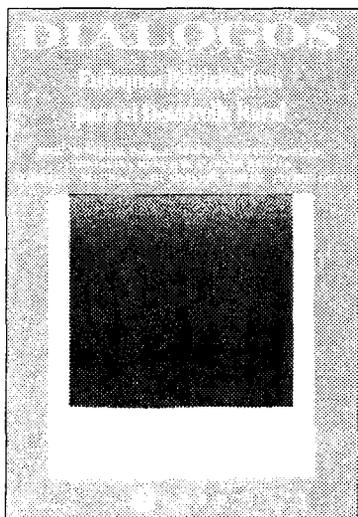
- De Janvry, Alain; Graham, Alison; Sadoulet, Elizabeth; Espinel, Ramón; y, Spurrier, Walter;
 "La faisabilité politique de léajustement en Equateur et au Venezuela", Etudes du Centre de Développement, Série la faisabilité politique de liajustement, OCDE, 1993.
- Jácome, Luis;
 "El tortuoso camino de la estabilización en el Ecuador", FESO Fundación Konrad Adenauer, Quito, 1997.
- Larrea, Carlos;
 "Ajuste estructural, distribución del ingreso y empleo en el Ecuador", Revista Economía y Humanismo N° 2, Universidad Católica del Ecuador, Quito, 1997.
- Larrea, Carlos;
 "The Mirage of Development: Oil, Employment and Poverty in Contemporary Ecuador 1972-1990", Ph. D. Dissertation, York University, Toronto, 1993.
- Morán Morales, Luis Ignacio;
 "¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado", ITESO, México, 1999.
- Morillo, Jaime;
 "Economía monetaria del Ecuador", imprenta Mariscal, Quito, 1996.
- Morley, Samuel A.; Machado, Roberto y Pettinato, Stefano,
 "Indexes of structural reform in Latin America", Serie Reformas Económicas, CEPAL, Santiago, enero de 1999 (Véase en la página WEB de la CEPAL).
- Salgado, Germánico,
 et. al.; "La ruta de la gobernabilidad", CORDES y Cooperación Española, Quito, 1999.
- Schuldt, Jürgen;
 "Elecciones y política económica en el Ecuador 1983-1994", ILDIS, Quito, 1994.
- Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto;
 "Inflación Enfoques y políticas alternativas para América Latina y el Ecuador", Libresa, Quito, 1995.
- Serrano, Alberto;
 "Economía ecuatoriana en cifras", ILDIS, Quito, 1999.
- Thoumi, Francisco y Grindle, Merilee;
 "La política de la economía del ajuste: la actual experiencia ecuatoriana", FLACSO, Quito, 1992.

Nota: esta lista recoge algunos textos que el autor considera básicos para estudiar desde diversas perspectivas el ajuste en el Ecuador.

PUBLICACION CAAP

Diálogos

ENFOQUES PARTICIPATIVOS PARA EL DESARROLLO RURAL



Quienes están familiarizados con programas de desarrollo, en el que se emplean “métodos participativos”, conocen la existencia de varios enfoques, modelos y técnicas. Sin embargo su uso no siempre está acompañado de una reflexión, hacia entender y manejar estos enfoques, en la perspectiva de construcción de alternativas a los tradicionales proyectos hacia el sector rural.

En este contexto la publicación resultante de un encuentro a nivel Andino, presenta y discute los avances, logros y limitaciones metodológicas y técnico-operacionales de los presupuestos y experiencias del Desarrollo Rural Participativo.