

**ECUADOR**  
**LA DEMOCRACIA ESQUIVA**

**Amparo Menéndez-Carrión**

**Alberto Acosta**

**Galo Chiriboga**

**León Roldós**

**José Sánchez-Parga**

**Gaitán Villavicencio**

2020  
Egrec

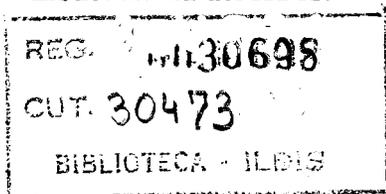
© ILDIS

Primera Edición: Mayo de 1991

ISBN-9978-94-034-0 Ecuador, La Democracia Esquiva

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de su autor y no comprometen el criterio institucional del ILDIS.



Edición:

Alejandra Adoum

Diseño Gráfico:

Gisela Calderón

Tel: 233-757

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Telex 22539

ILDIS—ED. Fax 504337. Teléfono 562103, Quito—  
Ecuador.

## INDICE

<b>PRESENTACION</b> .....	7
<b>INTRODUCCION</b>	
Amparo Menéndez-Carrión .....	9
<b>Democracia vs. políticas de ajuste. EL DILEMA DE LOS OCHENTA.</b>	
Alberto Acosta .....	31
<b>DEMOCRACIA Y LEGALIDAD</b>	
Galo Chiriboga .....	93 /
<b>EL DECENIO PERDIDO</b>	
León Roldós .....	111
<b>LA SOCIEDAD CONTRA SI MISMA o por qué nuestras sociedades son democráticamente ingobernables</b>	
José Sánchez-Parga .....	143 /
<b>CRISIS ECONOMICA Y DESMOVILIZACION SOCIAL</b>	
<b>La década de los 80: actores y desmovilización social</b>	
Gaitán Villavicencio .....	169
<b>Indice</b> .....	205

**Democracia vs. políticas de  
ajuste  
EL DILEMA DE LOS OCHENTA**

**Alberto Acosta**

## **De la bonanza petrolera a la crisis de la deuda**

Como pocas veces en su historia económica, en la década de los setenta el Ecuador entró de lleno a la lógica globalizante del capital financiero internacional, en la cual hasta entonces había tenido un papel más bien marginal.

Con el redescubrimiento de importantes reservas petroleras en la Amazonía, el país adquirió un atractivo inusual para las inversiones extranjeras directas. Por otro lado, a partir de 1976, las exportaciones del hidrocarburo lo convirtieron en un interesante sujeto de crédito ante la banca internacional.

A poco de iniciada la década, el reajuste de los precios del crudo y el gran flujo de recursos financieros facilitaron un crecimiento económico inusitado, con una serie de características propias que no llegaron a afectar sustancialmente otras interrelaciones socioeconómicas existentes. Por el contrario, generaron un ambiente permisivo para el endeudamiento externo y, por lo tanto, para el escenario en el que posteriormente se aplicarían las políticas de estabilización y

de ajuste de inspiración fondomonetarista<sup>1</sup>. En estas circunstancias, el marco político institucional internalizó paulatinamente el manejo económico según la lógica transnacionalizadora de readecuación de la división internacional del trabajo.

El manejo de la riqueza petrolera estuvo inicialmente a cargo de gobiernos militares que habían accedido al poder en 1972 en medio de una nueva crisis hegemónica y cuando ya se avizoraban las exportaciones de los hidrocarburos. Estas, aunque todavía no se inscribían en el proceso de los significativos incrementos del precio del crudo que se registraron a partir de fines de 1973 a nivel internacional, presentaban un potencial económico sumamente interesante y habían despertado la voracidad de algunas fracciones del capital nacional, en su mayoría también representantes e intermediarias de los intereses transnacionales.

Esta situación de abundancia relativa de recursos financieros —que permitió un manejo político de cierta tolerancia— se mantuvo hasta 1982 gracias a un considerable flujo de dólares provenientes del exterior que facilitó la postergación y aún la superación de algunos conflictos. En ese año, un poco más tarde que en la mayoría de países latinoamericanos, el deterioro económico originado en la caída de los precios del petróleo y la reversión del flujo de los préstamos a los países del Tercer Mundo, produjo la ruptura de un proceso de crecimiento económico enmarcado en una burbuja financiera y especulativa que impidió, en definitiva, la formulación de políticas de ajuste —no necesariamente fondomonetaristas— que habrían sido indispensables para un aprovechamiento estructural de la enorme disponibilidad de divisas que existía en esos años.

Producida la ruptura de la crisis, la economía ecuatoriana se mantuvo firmemente aferrada al movimiento de re-

---

<sup>1</sup> El PIB creció, de 1972 a 1981, a una tasa promedio anual del 8%, con índices espectaculares en algunos años, en particular para la industria, que se incrementó en un 10% anual. El producto per cápita aumentó de 260 dólares en 1970 a 1.668 dólares en 1981. Fueron años de un marcado crecimiento de la demanda interna y de la formación bruta de capital fijo. Los principales indicadores de la economía ecuatoriana se encuentran en los cuadros anexos al final del artículo..

ordenamiento global del capital financiero internacional. Este movimiento se sustenta en una mayor transnacionalización de las economías subdesarrolladas y dependientes, toda vez que apunta a la reformulación de las anteriores relaciones comerciales entre los países periféricos y los centrales, a partir de la internacionalización de las políticas económicas que se aplican y que, con gran vigor, son difundidas como la panacea de los problemas producidos por la deuda y como respuesta al propio subdesarrollo.

En términos económicos, esta ideología encontró también su expresión en diversas manifestaciones de la política exterior norteamericana y, en particular, de los grupos de derecha de los Estados Unidos. Cabe recordar a este respecto que el Documento de Santa Fe I (1980), señalaba que "los Estados Unidos deberían promover una política favorable al capitalismo privado, el libre comercio y la inversión directa interna y extranjera en empresas productivas en América Latina".<sup>2</sup>

Esta estrategia económica, que aparece bajo diversas denominaciones, apunta, en definitiva, al fortalecimiento del sistema capitalista a nivel mundial, rebasa las fronteras de lo económico y se proyecta con la fuerza de una ideología totalizante apta para garantizar "la proyección del poder global de Estados Unidos (que) descansa sobre un Caribe cooperativo y una América del Sur que brinda su apoyo".

Un poder que, a principios de los años ochenta, se veía amenazado, según los círculos más conservadores de los Estados Unidos, por fuerzas externas —en primera línea el comunismo internacional— que se aprovechaban del "desor-

---

<sup>2</sup> Al respecto se puede consultar el documento preparado por el Comité de Santa Fe "Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos", publicado en **La guerra Total — Política exterior del gobierno de Ronald Reagan**, Editorial El Conejo, Quito, 1982, pp. 16—68. La cita aparece en la página 49. Este documento recoge en forma sintética y clara el pensamiento de los grupos más conservadores norteamericanos y fue un elemento referencial de la acción gubernamental durante los dos periodos del presidente Reagan.

den" de la política norteamericana <sup>3</sup>

Si bien la crisis tuvo como detonantes coyunturales la caída de los precios del petróleo y la drástica reducción de los flujos financieros, no se puede ocultar su origen estructural y los elementos internos que la agudizaron. Durante la bonanza petrolera, cuando regía un sistema de corte autoritario en la toma de decisiones, no se pudo diseñar e instrumentar una estrategia que atacara directamente a las raíces del problema socioeconómico y apuntara a disminuir los efectos nocivos de la forma de inserción del Ecuador en la economía mundial. Las políticas económicas adoptadas en el marco de esquemas desarrollistas y con una mayor injerencia estatal se aplicaron en forma desordenada y caótica, y no lograron dar respuesta a la situación de dependencia del país ni sentaron las bases para un proceso de crecimiento armónico y autosostenido. Es más, las mismas posibilidades de financiamiento externo de esa época fueron restando bríos a los impulsos reformistas del primer gobierno militar que, poco a poco, encontró en la abundancia el mecanismo para posponer las soluciones ofrecidas y también para mantener el equilibrio social entre las fuerzas hegemónicas que, superada la hora de crisis política, se empeñaron en obtener beneficios directos o indirectos de las atractivas rentas petroleras. Los ingresos petroleros y los créditos externos facilitaron la aplicación de una política económica expansiva que buscaba, desordenadamente, impulsar un proceso de sustitución de importaciones. Mientras tanto, el Estado, que condujo con relativo acierto algunos aspectos de la industria petrolera, respondía en forma paternalista a los requerimientos de la sociedad y se limitaba a canalizar recursos hacia los sectores privados de la economía, al tiempo que se convertía en un importante generador de puestos de trabajo no necesariamente produc-

<sup>3</sup> Es importante enmarcar las transformaciones económicas de esos años dentro de los lineamientos de la política exterior de los Estados Unidos que, en 1981, inauguró una nueva administración empeñada en recuperar la presencia norteamericana en el mundo, particularmente en América Latina. En el Documento de Santa Fe se puntualizó una serie de políticas sectoriales a más de las económicas y sociales, en las cuales se condenó, entre otras, la política de derechos humanos, la subversión interna, la "Doctrina Roldós" y la firma de los convenios sobre el Canal de Panamá con Torrijos.

tivos.

Un resultado de todas estas contradicciones es la deuda externa, su servicio y las políticas que se han impuesto para poder honrarla. Desde 1982, la deuda obligó a concentrar la atención gubernamental y la política económica en su manejo y en las recomendaciones y condicionalidades de los organismos multilaterales de financiamiento, lo que, obviamente, repercutió en los esquemas políticos y sociales. <sup>4</sup>

Esta concepción económica aperturista y liberalizante, que se aplica de diversa manera en los países latinoamericanos y también en el Ecuador, otorga concesiones y beneficios a los sectores dominantes y al capital externo, con miras a garantizar las posibilidades de reproducción del capital, y traslada el peso de la crisis hacia los sectores mayoritarios de la población. El fortalecimiento de este sistema de producción reformula la actividad estatal en la economía: obliga al Estado a ceder espacios en determinados campos y bajo determinadas condiciones y a priorizar soluciones que beneficien a los grupos privados, cuya acción se regularía en el mercado sin la injerencia distorsionadora del Estado o de grupos sociales organizados como los sindicatos. <sup>5</sup> Sin embargo, la mayor o menor participación del Estado en la economía no es el único criterio para definir esta corriente ideológica. Lo que cuenta, en definitiva, es su aproximación a los objetivos finales, que se resumen en la forma de reinserción de las economías dependientes al mercado mundial. Esta corriente ideológica se sustenta, por otro lado, en el fortalecimiento del carácter represivo y autoritario de los aparatos

---

<sup>4</sup> Sobre el tema del endeudamiento externo y las políticas económicas que de éste se derivan se han sacado algunas reflexiones del libro del autor de este artículo: **La deuda eterna — Una historia de la deuda ecuatoriana**, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo, Editorial El Duende, tercera edición, Quito, diciembre de 1990.

<sup>5</sup> Es interesante anotar, como señala José Sánchez Parga, que el Ecuador se encuentra en una etapa de transición entre un Estado y sociedad prekeynesianos a otros post-keynesianos, donde la dislocación política entre los partidos, la sociedad y el Estado se agrava por el hecho de que estos tres lugares de lo político entran en un proceso de desintegración antes que encontrarse formalmente constituidos.



estatales, limitando, además, cualquier planteamiento de gestión comunitaria, en la medida en que los procesos de toma de decisiones pierden aún más sus ya precarios signos de participación democrática.<sup>6</sup>

De esta manera, las políticas de corto plazo fueron desplazando a las anteriores concepciones desarrollistas que, a pesar de sus limitaciones, pretendían partir de una visión global para enfrentar el subdesarrollo. Con la crisis, que no hizo sino develar y diagnosticar en profundidad la realidad de la sociedad ecuatoriana, la coyuntura y sus macroindicadores comenzaron a hacerse presentes en la discusión política, mientras el énfasis puesto en la persecución y logro de los equilibrios económicos aparecía como la respuesta racional al problema, como si la crisis fuera el producto de un desajuste pasajero y, por lo tanto, superable. Un paradigma que se complementa con la creencia de que todos los sujetos económicos son homogéneos y racionales en términos del mercado, sin reconocer sus diferencias sociales y culturales. Adicionalmente, con la aplicación de políticas sustentadas en esta concepción se espera una solución armónica dentro del sistema.<sup>7</sup>

Este paradigma del equilibrio se extendió en forma generalizada y repetitiva en toda América Latina y también en el Ecuador, como se verá en el caso de los gobiernos de la década de los ochenta, y parte de una serie de premisas de validez aparentemente universal que se presentan como insustituibles, que están estructuradas en el marco de una política económica de inspiración aperturista y liberalizadora y a las que, además, se instrumenta y defiende como la única

---

<sup>6</sup> El conflicto se reduce aparentemente a una confrontación entre el Estado y el mercado, desconociendo otras formas sociales de propiedad que se encuentran plasmadas inclusive en la Constitución Política del Ecuador, en su artículo 46.

<sup>7</sup> Aunque pueda parecer paradójico, la armonía y el equilibrio son "los dos elementos centrales y más característicos del paradigma burgués de la economía capitalista", antes que la concurrencia que es reemplazada por la armonía. Sobre este tema se puede consultar en Zweig, Michael: "Los paradigmas burgués y radical de la economía", en **Paradigmas radicales en economía**, Editorial Anagrama, Barcelona, 1977, pp. 61—80.

alternativa viable. La fuerza de esta concepción, asumida como si obedeciera a un consenso generalizado, presenta al proceso de transnacionalización como irreversible y propugna que, por lo tanto, la salida es forzar esa forma de reinserción en la economía mundial.

Tan arraigada se encuentra esta concepción que se llega incluso a considerarla ajena a condicionamientos ideológicos, por lo que se le otorga casi el carácter de una herramienta científica válida para doblegar la crisis y otorgar las respuestas a las necesidades de los países del Tercer Mundo.

### **La difícil tarea de instaurar un manejo democrático**

En los años de abundancia financiera, las fuerzas políticas nacionales experimentaron una serie de transformaciones y reajustes, en medio de una notoria pugna de los diversos sectores hegemónicos interesados en captar un fracción cada vez mayor de la renta petrolera y, de ser posible, directamente su manejo y distribución.

En este proceso surgieron igualmente fisuras al interior de las Fuerzas Armadas —como producto de la misma sociedad y por lo tanto no su antítesis—, que debilitaron su presencia en el poder y que, como se manifestó, conjuntamente con el efecto hipnótico de esa enorme masa de recursos financieros disponibles, terminaron con los deseos iniciales de instaurar un cambio "revolucionario y nacionalista" en las estructuras socioeconómicas ecuatorianas.

En estas condiciones, el camino de retorno constitucional —impulsado desde las propias Fuerzas Armadas— resultó conflictivo y lleno de limitaciones impuestas por los propios militares, las que se constituyeron en un fardo para la profundización de la democracia.

El proceso, largo y complejo, se inició con el recambio de la cúpula militar a principios de 1976, continuó con la aprobación plebiscitaria de una nueva Constitución en 1978, y concluyó con la entrega del mando presidencial en agosto

de 1979. <sup>8</sup> Si bien este trayecto no estuvo exento de contradicciones políticas, en términos económicos y dadas las disponibilidades financieras de esos años, no se avizoraban con claridad las limitaciones del modelo expansivo que se había instrumentado.

Sin embargo, es preciso destacar, a partir de 1976, el incremento notorio de la represión, desatada para frenar las expresiones del movimiento social que, a través de las centrales sindicales que conformaron el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) en 1975, la Unión Nacional de Educadores (UNE) y las agrupaciones estudiantiles (FESE y FEUE), para recordar a las fuerzas más vigorosas, había logrado articular algunas posiciones críticas y contestatarias frente al modelo vigente, particularmente en la medida en que perdieron fuerza los planteamientos iniciales del movimiento militar de 1972. El punto más alto del autoritarismo dictatorial se evidenció con la masacre de los obreros de Aztra en 1977 y, un año después, con las manipulaciones y atropellos que ciertos grupos de las Fuerzas Armadas, en alianza con la oligarquía criolla, protagonizaron en un intento por impedir el proceso electoral. <sup>9</sup>

A partir de la instauración del nuevo régimen político y del inicio de una nueva etapa constitucional, si bien se suscitaban algunos cambios en el manejo político y en la propia dinámica de la conducción gubernamental, el modelo económico no experimentó una variación significativa. Las demandas sociales represadas en los años de la dictadura y las posibilidades de organización y movilización que se dieron desde agosto de 1979 estrecharon los márgenes de maniobra a nivel político, pero no se agudizaron mientras subsistieron

---

<sup>8</sup> Hay que recordar que el 1 de septiembre de 1975 se produjo un alzamiento castrense contra el dictador Rodríguez Lara, quien, a pesar de que se impuso militarmente, tuvo que ceder poco después a las presiones de sus compañeros de armas y, en la realidad, dar paso a gran parte de los planteamientos esgrimidos por los alzados en contra de su propio gobierno.

<sup>9</sup> Se podría también recordar el asesinato de Abdón Calderón Muñoz y la serie de atropellos ordenados por el entonces ministro de Gobierno, general Bolívar Jarrín Cahueñas.

las fuentes de financiamiento para sostener la expansión económica.

Las contradicciones heredadas se agravaron con una serie de elementos propios de una administración civil plagada de diferencias en su conformación social y, naturalmente, en su concepción política: por un lado, el tronco vigoroso de un populismo —presente desde varias décadas antes en la escena política nacional<sup>10</sup>— en busca de reivindicaciones y de una mayor participación popular en la riqueza petrolera; y, por otro, la renovada fuerza de grupos relativamente pequeños pero influyentes, interesados en establecer concepciones modernas y más racionales para el manejo del sistema y asediados por los tradicionales grupos hegemónicos de la sociedad, que buscaban recuperar el control político del Estado y una mayor participación económica en las actividades que éste había asumido. Las diferencias políticas se dieron en diversos niveles, especialmente en el marco de lo que se conoció como la pugna de poderes: la disputa por el manejo político y económico entre el poder legislativo y el ejecutivo, presididos ambos por miembros del partido que triunfó en 1979 —la Concentración de Fuerzas Populares (CFP)—, pero que se habían distanciado por diferencias programáticas y de práctica política.

Entre tanto, la economía continuaba financiando su funcionamiento con los recursos provenientes de las crecientes exportaciones petroleras y de los créditos foráneos, con los cuales se cerraba la brecha ahorro—inversión. Ya para entonces, una porción cada vez mayor de los nuevos créditos se destinaba a cubrir el servicio de las anteriores. En definitiva, los recursos financieros seguían disponibles ya sea por la vía de los créditos o por el alza de los precios del petróleo: el crudo llegó a superar los 40 dólares por barril en el mercado ocasional, en tanto que las primeras reducciones, experimentadas en 1982, aparecían todavía como coyunturales.

Estos elevados precios ocultaban, de alguna manera, los

---

<sup>10</sup> El tema del populismo ha dado lugar a intensos debates. Al respecto se puede consultar un trabajo que reúne varios textos básicos: Ver Burbano de Lara, Felipe y de la Torre Espinosa, Carlos, **El populismo en el Ecuador — Antología de textos**, ILDIS, Quito, 1989.

desequilibrios externos y fiscales de una crisis que habría podido estallar con anterioridad, cuando el peso de la deuda alcanzó niveles imposibles de sostener de no ser por los crecientes ingresos provenientes de las exportaciones petroleras y la perversa estrategia de contratación de nuevos préstamos para mantener el servicio de la deuda.

En estos primeros años de la década de los ochenta comenzó a presentarse con enorme claridad el reto que enfrentaba la sociedad ecuatoriana, abocada, una vez más, a un proceso de reordenamiento constitucional en medio de problemas de tipo económico que empezaron a desbordar las expectativas de la población. Tampoco hay que olvidar que la nueva democracia nació con una serie de limitaciones propias de la manera como se llevó a cabo el propio proceso de retorno constitucional, diseñado e impulsado desde las cúpulas de la sociedad, sin la necesaria participación popular.

En estas condiciones, poco a poco aparecieron los límites de la democracia y de la administración civil, que no sólo cargaba con los problemas económicos y políticos heredados de los militares, sino que, sobre todo, era considerada como la opción para dar las respuestas que requería la sociedad y sus diversos grupos, algunos de estos aparecidos y fortalecidos en los años de la bonanza petrolera.<sup>11</sup>

No sólo que la economía enfrentó una serie de limitaciones, originadas en su rigidez y en sus desequilibrios estructurales, sino que, paralelamente, se agudizó el proceso de pugna de las diversas fuerzas políticas y sociales por asegurarse una mayor tajada en la distribución de la renta.

El movimiento sindical, que empezó a fortalecerse con una tendencia unitaria en la época dictatorial, alcanzó, a partir de 1979, un elevado nivel de organización y un respetable poder de movilización que se harían presentes en los primeros años de ajuste económico. Esta fortaleza y la concepción de cambio que inspiraba al nuevo gobierno en parte hicieron

---

<sup>11</sup> Algunas reflexiones sobre esta problemática de la democracia en el caso ecuatoriano se encuentran en el trabajo de Menéndez-Carrión, Amparo, **La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas**, documento de trabajo N° 3, FLACSO, Quito, agosto de 1988.

posible que los grupos asalariados recuperaran terreno. En 1980, cuando se produjo un notable incremento salarial que permitió elevar el poder adquisitivo de los ingresos, la participación del trabajo en la renta nacional alcanzó uno de los niveles más altos de las últimas décadas: 35%. El incremento fue posible pues no representaba una reducción real de la participación de los sectores dominantes en la renta nacional. Lo que es más, en términos absolutos esos sectores obtenían una tajada aún mayor en la medida en que seguía creciendo aceleradamente el producto nacional.

La industria, por ejemplo, financiada en los años precedentes a través de diversos mecanismos y fuentes que en la realidad no hacían parte de una política de fomento sectorial consecuente y de largo aliento, alcanzó un peligroso grado de dependencia externa y fiscal, toda vez que se había distorsionado la real limitación del factor capital en la economía y se habían construido estructuras de sobreprotección del aparato industrial. Esto redundó en una falta de innovaciones, dada la limitada incorporación de avances tecnológicos y métodos modernos de administración empresarial y, sobre todo, garantizaba la acumulación de capital sobre la base de una serie de rentas propias de una concepción especulativa y oligárquica: se trataba de rentas provenientes de los diversos esquemas arancelarios y financieros de subsidio y fomento; de rentas generadas por la política cambiara que subsidiaba las importaciones e inclusive permitía la fuga de capitales; o, rentas de la evasión sistemática de impuestos y las propias de la corrupción, a más de las provenientes de la estructura monopolística y oligopólica que caracteriza a gran parte de la economía.<sup>12</sup> El intento por modernizar el país a través de la industria encontró pronto sus límites, en tanto estas condiciones profundizaron el contenido rentístico del aparato productivo nacional —afectado por su ineficiencia y su inflexibilidad—, lo que motivaba el permanente aumento de las necesidades de importación de bienes de capital e insumos indispensables para su funcionamiento.

---

<sup>12</sup> Como una muestra de esta situación se tiene la conformación de un estructura arancelaria caótica, resultado de las diversas relaciones de fuerza y de los compadrazgos que se sucedieron con frecuencia, sin que aquella se inscribiera en un esquema de desarrollo industrial programado.

A esta creciente necesidad de importaciones para la producción, que empezaban a encontrar un primer cuello de botella en el incremento de los costos del crédito en los mercados financieros internacionales, se sumó el conflicto fronterizo de inicios de 1981 en la cordillera del Cóndor, que obligó a redoblar los esfuerzos para la adquisición de costosos equipos bélicos que hicieron desaparecer rápidamente gran parte de la reserva monetaria internacional.

En estas condiciones y cuando, una vez más, la agricultura se había convertido en un instrumento para subvencionar parte del desarrollo industrial y del acelerado crecimiento urbano, decreció el ritmo económico. Paralelamente, aparecieron nuevas dificultades financieras y fiscales, obligando a la aplicación de algunos ajustes iniciales en la estrategia económica, que coincidieron con la conmoción fronteriza dando lugar a una suerte de alarma política de la crisis que se avecinaba. Se pretendió, entonces disminuir, tímidamente, algunos desequilibrios macroeconómicos fundamentales, en particular los que habían comenzado a aparecer en el sector externo y en la economía fiscal.

Sin embargo, no se puede olvidar que hasta 1981 los flujos netos de recursos financieros eran todavía positivos, aunque la trampa ya cerraba sus tenazas sobre la economía: el petróleo, que había mejorado la imagen financiera del país y que, en definitiva, fue el atractivo para la concesión de los créditos, ya no alcanzaba para pagar ni los intereses de la deuda, a pesar de que había logrado los precios más elevados en el mercado.

Por su parte, las tasas de interés en los mercados internacionales llegaron a niveles sumamente elevados, convirtiéndose en tasas virtualmente usurarias. En los años subsiguientes esta realidad hizo que la deuda externa siguiera creciendo vertiginosamente, a pesar de los esfuerzos realizados para mantener puntualmente su servicio. Parecía haber adquirido vida propia: crecía automáticamente sin que el país pudiera afectar su curso.

## **Crecientes problemas para mantener el espacio democrático**

Como parte de ese contexto internacional en el que el país se reinsertaba con mayor profundidad que en épocas anteriores, se recibió también, aunque con cierto retraso, el embate de la crisis económica originada en los países capitalistas desarrollados.

El primer periodo de debilitamiento de los precios del petróleo y una simultánea suspensión de los flujos financieros internacionales —elementos inseparables de una misma crisis y una misma estrategia para el reordenamiento del poder mundial— constituyeron los detonantes de crecientes dificultades económicas. El proceso de acumulación sustentado en "fáciles y abundantes" recursos financieros, sin las reformas estructurales que habrían sido indispensables, se interrumpió abruptamente y los gobiernos constitucionales tuvieron que emprender la búsqueda de los equilibrios perdidos, tratando de mantener con vida el espacio constitucional que se había reconquistado al finalizar la década anterior y que respondía también a las necesidades de la estrategia internacional de los Estados Unidos.

Es preciso señalar que los déficits de la economía norteamericana presionaron sobre las relaciones comerciales y económicas mundiales, obligando a una reorientación masiva de las corrientes financieras internacionales, lo que, entre otros efectos, motivó la interrupción o por lo menos la disminución de los créditos hacia los países subdesarrollados. Como resultado de la política monetaria recesiva aplicada por la administración Reagan, se registró una acelerada alza de las tasas de interés internacionales, lo cual obligó a destinar una mayor cantidad de recursos a la mantención del nivel del servicio de la deuda.

El reflujo de recursos financieros orientado a cubrir estos desequilibrios de los países centrales, en particular de los Estados Unidos, obligó a América Latina en general, a realizar costosos esfuerzos para satisfacer los nuevos requerimientos: durante los años ochenta, el flujo fue negativo para

la región, que realizó una transferencia neta de 214 mil millones de dólares hacia los países centrales, sólo por concepto del servicio de la deuda —amortización e intereses—, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida de su población y la pérdida de perspectivas de mantener los ritmos de crecimiento económico, sin que se haya logrado reducir el volumen de la deuda que siguió aumentando en todo este período.

El Ecuador, que entró un poco más tarde en la vorágine de la crisis, no fue una excepción en este proceso, y se estima que la transferencia negativa neta de recursos financieros, sólo por concepto de la deuda, bordea los 2 mil millones de dólares en el mismo período. Y esto, a pesar de que se habían suspendido los pagos a la banca privada internacional en enero de 1987 y sólo a mediados del año 1989 se reinició un servicio simbólico de la deuda <sup>13</sup>

Por otro lado, y como parte de dicha estrategia de reordenamiento del poder mundial, los precios del petróleo y de otras materias primas empezaron a debilitarse en los mercados internacionales. Las acciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE), creada en 1974 con el concurso de las transnacionales petroleras como una respuesta política a la OPEP, se integraron en un gran esfuerzo por disminuir la dependencia energética, particularmente la petrolera, de los países capitalistas industrializados. Se procuraba reducir el costo de las importaciones provenientes del Tercer Mundo para contribuir a paliar los déficits de los cen-

---

<sup>13</sup> En el caso del Ecuador, al igual que en el de casi todos los países latinoamericanos, existen, además, otros mecanismos de exacción de recursos: el deterioro de los términos de intercambio, las transferencias de las utilidades de las inversiones extranjeras —permanentemente negativas durante todos los años 80, como se ve en el cuadro anexo al final del artículo— y la fuga de capitales, que habría alcanzado la suma de 9 mil millones de dólares sólo en depósitos en bancos norteamericanos y en el mercado financiero de dicho país, sin considerar las inversiones efectuadas en bienes inmuebles ni las realizadas en otros países industrializados. Para tener un punto de referencia, la deuda externa al finalizar 1990, alcanza un valor que supera los mil millones de dólares. La información sobre la fuga de capitales apareció en la revista inglesa "The Economist", ver **Diario HOY**, Quito, 28 de abril de 1990.

tros. Para el Ecuador, esto se reflejaría en un acelerado deterioro de los términos de intercambio, sobre todo del petróleo, que se había recuperado en los años setenta, llegando, como se vio, a valores superiores a los 40 dólares por barril en el mercado ocasional durante 1981, para luego experimentar una reducción apreciable hasta 1984: 27,5 dólares por barril, y más tarde, en julio de 1986, precipitarse vertiginosamente a menos de 9 dólares por barril.<sup>14</sup>

En el país, a estos problemas de origen externo se sumaron los graves efectos del invierno de 1982 a 1983, que afectó a la producción agrícola y a la economía en general. Y, desde entonces, el Ecuador, que hasta 1981 había sorteado con aparente facilidad el impacto de la crisis económica internacional, comenzó a sentir de lleno sus síntomas.

A poco de la suspensión de pagos de México, el gobierno nacional ingresó también en la ronda de las continuas negociaciones con los acreedores internacionales, incorporando cada vez con mayor profundidad las recomendaciones y condicionalidades del capital financiero internacional, formuladas y presionadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Entonces se destaparon también los problemas estructurales<sup>15</sup> que la etapa petrolera había mantenido relativamente ocultos, con lo cual la situación se volvió crítica para el gobierno demócrata cristiano, que había heredado el poder político luego del trágico fallecimiento del presidente Jaime Roldós Aguilera.

---

<sup>14</sup> La evolución de los precios del petróleo se observa en el anexo estadístico al final.

<sup>15</sup> Se destaca en particular el reducido mercado interno y las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza, la creciente pobreza de las masas, la presencia de sistemas de producción atrasados, la carencia de integración regional y sectorial, a más del mal manejo administrativo del Estado y también del sector privado, así como la corrupción generalizada en todos los sectores. Problemas que, sumados a los ocasionados por las diversas formas de exacción de recursos por parte del capital financiero internacional, impiden el logro de una adecuada tasa de ahorro interno autónomo, indispensable para impulsar la reproducción nacional del crecimiento económico.

La administración presidida por quien había sido elegido como vicepresidente de Roldós, Osvaldo Hurtado Larrea, dio inicio a los ajustes ortodoxos. No hubo la intención de diseñar una estrategia alternativa, que habría tenido, por un lado, que partir de la búsqueda de un ajuste diferente al que se instrumentó desde dicha fecha y, por otro, exigir a los grupos beneficiarios de la deuda la principal cuota de sacrificio en el creciente servicio de la misma.

Por el contrario, desde 1982, aun antes de recurrir a negociaciones con la banca internacional tendientes a por lo menos reescalonar parte de los vencimientos del capital adeudado y disminuir el servicio de los intereses, se aceptó libremente la aplicación de severas políticas de inspiración fondomonetarista, con miras a estabilizar los indicadores macroeconómicos.<sup>16</sup>

Así, junto a los procesos de refinanciamiento de la deuda externa, los programas de estabilización y las políticas de ajuste —estructurados a través de la suscripción de "cartas de intención" con el FMI o, posteriormente, de "cartas de desarrollo" con el Banco Mundial— se han constituido en la matriz básica del manejo de la economía nacional. A partir de esos años se buscó resolver la crisis provocando planificadamente un recesión económica, que apuntaba a reducir los índices de consumo e inversión, pero garantizando los procesos de acumulación del capital.

Una situación que fue viable sólo en la medida en que se mantenían deprimidos los salarios, es decir la participación del factor trabajo en la distribución de la renta nacional.

Con estas condicionalidades se buscaba, asimismo, mantener el servicio puntual de la deuda externa, por lo cual

---

<sup>16</sup> Es notable la profundidad y los espacios alcanzados por la ideología transnacional, liberalizadora y aperturista, cuya aplicación, en mayo de 1982, se hizo inclusive sin los condicionantes de los organismos financieros multilaterales, particularmente en el gobierno de la Reconstrucción Nacional. Así lo reconocieron posteriormente allegados a dicho régimen. Ver CIFRA— *Revista Económica*, N° 59, Diario HOY, Quito, del 12 de noviembre de 1987, en donde se acepta que el Programa de Estabilización Económica y Social, de mayo de 1982, fue expedido "en forma totalmente autónoma, sin intervención del FMI".

se privilegió aún más las actividades de exportación de productos primarios, así como de ciertas líneas agroindustriales y manufactureras, especialmente de algunos bienes de consumo inmediato.

Paralelamente, se impulsó la reducción del déficit fiscal, vía disminución del gasto público —particularmente del destinado a actividades sociales y al subsidio de determinados bienes y servicios de amplio consumo— y vía incremento de los ingresos, a través de nuevos impuestos o de la elevación de los precios de los bienes y servicios del sector público, como los combustibles derivados del petróleo.

Un balance de la gestión gubernamental desde 1982 muestra que en el país se fueron ahondando las dificultades, en medio de una crisis que fue perdiendo su carácter coyuntural y que comenzó a convertirse en un estado permanente. Desde ese año, todo o casi todo se explica por la misma causa. Los problemas económicos y sociales, el incumplimiento de los ofrecimientos electorales, la desocupación, la inflación, la miseria, la desnutrición... son atribuibles a la crisis. Y las políticas aplicadas desde entonces, con diversa intensidad pero con igual orientación, apuntan a superarla.

Muy cierto es que este cambio notable de principios de los años ochenta destapó la realidad socioeconómica de un país encerrado en una burbuja especulativa y sacó a la luz las limitaciones estructurales de un capitalismo dependiente y periférico que no puede ser confundido con el capitalismo de los centros, en su versión imperialista, más vigoroso y renovado que nunca al inicio de los años noventa.

No obstante, luego de sobrevivir tanto tiempo en medio la crisis —con sus perjudicados y sus beneficiarios— y de vivir de ella, convendría señalar que su utilización como pretexto para justificar lo que se hace, lo que no se hace y, por supuesto, lo que no se quiere hacer para enfrentarla, entrañaría necesariamente una posibilidad de que la crisis pueda ser superada. Situación que no se busca y que, al cabo de años y luego de un análisis más detenido de su alcance y significa-

ción, se presenta poco menos que imposible.<sup>17</sup>

Este replanteamiento político de la ideología de la crisis conduciría, necesariamente, a acabar con su carácter limitante y conformista, así como, naturalmente, con sus políticas, que han mantenido latente una expectativa de solución y frenado los reclamos y protestas de los grupos afectados. Esta situación ha impedido la comprensión de esta "crisis estable y duradera", ha ocultado sus orígenes y el papel de sus verdaderos actores, y ha ahogado la búsqueda de alternativas reales para superarla.

De esta manera, ha servido para justificar los ajustes antipopulares y para mantener, en parámetros aceptables, las protestas sociales que habrían debilitado el frágil proceso constitucional, virtualmente convertido en el estado democrático deseable. Desde entonces, y durante todos los años ochenta, "crisis y democracia son (...) dos ideas que resumen a cabalidad los retos de la sociedad y las prioridades del que-

---

<sup>17</sup> La crisis entendida como una ruptura coyuntural profunda o como un momento en un proceso que quedó trunco, más o menos transitorio y que podría ser recuperado en algún momento no existe, puesto que, además, la recesión es una forma de enfrentar la crisis. Esto, sin embargo, no significa que no permanezcan y se profundicen los problemas económicos y sociales heredados de la ruptura inicial y, sobre todo, de las propias políticas aplicadas para superarla. La constelación de factores que permitieron el financiamiento de un explosivo y desordenado crecimiento económico en los años setenta —petróleo con precios elevados y facilismo en el endeudamiento externo— no se repetirá, lo cual ratifica, igualmente, que no se recuperará la dinámica del proceso en algún punto cercano a su estallido. Entonces, vale la pena "repensar la crisis, no como un estado (un accidente de la historia), situación más o menos pasajera o duradera, sino como una relación; una nueva forma de relación entre sociedades y entre clases y grupos al interior de cada sociedad", como manifiesta José Sánchez Parga en "De qué crisis me habla usted", mimeo, 1990. Esta reflexión no pretende desconocer el carácter y el origen de la crisis, propia del sistema capitalista periférico y dependiente, sino, sobre todo, cuestionar su manipulación para seguir ajustando la economía ecuatoriana en función de los intereses y de la estrategia del capital financiero internacional.

En ese contexto, todo este ambiente de recesión programada limita, por su manejo antidemocrático y promonopólico, las expresiones democráticas de las masas y afecta sus condiciones de vida.<sup>19</sup> Por otro lado, las formas democráticas participativas que se pretendía construir se vieron entrampadas en las limitaciones que imponía la crisis. Ante las exigencias y expectativas de las grandes mayorías, se sobrevaloraron las formas de una democracia formal y electoral.

Cabe señalar, sin embargo, que si bien esta política económica agudiza las contradicciones sociales y limita planificadamente la posibilidad de superar los problemas a través de respuestas más amplias y participativas, su instrumentación —y, en cierta medida, incluso su aceptación— fue viable, toda vez que se presentaba como un "objetivo nacional" el mantenimiento de las estructuras constitucionales, entendidas éstas, sobre todo, como la permanencia de las elecciones y la alternabilidad en el manejo del aparato estatal, en el cual no necesariamente se cristaliza la toma de decisiones. Las limitaciones del sistema político se hicieron visibles a medida que se fortalecía una "democracia restringida"<sup>20</sup>, que buscaba tornar controlable la gestión de la crisis, "limitando las expectativas y esperanzas de las masas".

Así, el proceso democrático que se inició como una esperanza, se ha ido convirtiendo en uno de los retos más complejos para los sucesivos gobiernos constitucionales.

El frágil gobierno de Hurtado Larrea se encontró pronto envuelto en una situación difícil. Por un lado, no contaba

---

<sup>19</sup> El ex vicepresidente de León Febres Cordero, el doctor Blasco Peñaherrera Padilla, señala que "se ha formado ya en el Ecuador, un enorme poder económico que está en todas las áreas de la economía, la producción, el sistema financiero, la comunicación, que utilizó y que pretenden utilizar el poder político como el pivote de su acción". Ver **Diario HOY**, Quito, 13 de mayo de 1990. Esta realidad puede haberse agudizado con el ingreso de los narcodólares a la economía nacional, que muchas veces se realiza en contubernio con los grupos dominantes tradicionales.

<sup>20</sup> Este término ha sido asumido en el sentido en que lo utiliza Cueva, Agustín: **Las democracias restringidas de América Latina — Elementos para una reflexión crítica**, Planeta Letraviva, Quito, 1988.

con un sólido respaldo político y legislativo y, por otro, los grupos dominantes de la derecha obligaron a que la gestión política se sustentara en sucesivos pactos y alianzas —la troncha— con miras al reparto del poder, en medio de una redoblada pugna de poderes, que se resolvía hábilmente con múltiples componendas.

Y en todo este ambiente de enorme inestabilidad política, estaban presentes las reivindicaciones represadas y los reclamos ante el costo del ajuste por parte de los grupos populares y sindicales, que protagonizaron algunas huelgas nacionales de enorme significación en 1982 y 1983, cuyos resultados, sin embargo, no fueron asimilados por el gobierno para variar el rumbo de la política seguida ni tuvieron el peso suficiente para que se vea obligado a hacerlo. Es más, la acción de las masas, que ya no se repetiría con igual profundidad y violencia en los años posteriores, fue aprovechada, en cierta medida, por las fuerzas más retardatarias en su lucha contra el gobierno, lucha en la cual parecían no estar dispuestas ni a respetar el orden constituido.

Entonces cambiaron algunos patrones de acción política de ciertos grupos sociales, que no encontraban en los partidos la posibilidad de una mayor participación en la toma de decisiones. En estos años tuvieron un papel preponderante las cámaras de la producción, convertidas en punta de lanza de la ofensiva de los grupos empresariales y reaccionarios, que pretendían asumir el control directo del Estado.

A la postre, esta acción de las cámaras y de algunos grupos de poder económico contribuiría a la conformación de la alianza de un amplio espectro de la derecha: el Frente de Reconstrucción Nacional. No deja de resultar irónico que estos sectores dominantes, particularmente de la Costa, hayan asumido esta posición contraria al gobierno, cuyo manejo de la crisis les permitió obtener mayores utilidades.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Esta época de la vida nacional fue analizada detenidamente, eso sí con una posición demasiado positiva frente al gobierno de la democracia cristiana, por Mills, Nick D.; **Crisis, conflicto y consenso — Ecuador: 1979—1984**, Corporación Editora Nacional y CORDES, Quito, 1984.

No se puede olvidar, por otro lado, que el proceso constitucional tuvo un nacimiento negociado y, por lo tanto, mediatizado por las propias Fuerzas Armadas. En un proceso así concebido, las elecciones se presentan como el criterio democrático por excelencia, constituyéndose prácticamente en el eje del debate político y, por qué no decirlo, del accionar de las diversas tiendas partidistas. Esta realidad se agudizó a partir de 1982 para condicionar a la sociedad a los sucesivos ajustes económicos.

Así, el gobierno de Hurtado Larrea se destacó por la búsqueda del mantenimiento del orden constituido o sea de la alterabilidad electoral, con un discurso político "progresista" con el que pretendía difundir sus explicaciones sobre los esquemas de ajuste socialmente tan costosos, relegando los conceptos de desarrollo y de cambio que habían estado presentes en el proceso de modernización de los años setenta.

La crisis, que empezaba a permear toda la sociedad, transformó paulatinamente el manejo gubernamental en la aplicación de una serie de medidas cortoplacistas de ajuste y de equilibrio, con las que se procuraba resolver los retos de la coyuntura. Se perdieron de vista los problemas del subdesarrollo, que tienen un horizonte de mediano y largo plazo y están anclados en la evolución histórica nacional y en la forma de su inserción en la economía mundial. Particularmente, quedó relegada la búsqueda de una mayor capacidad de generación de riqueza autónoma y participativa. La aplicación de las políticas de ajuste y de los programas de estabilización debilitó aun más el frágil proceso constitucional que se había iniciado un par de años antes.

Paralelamente, el Estado, como resultado de su composición y origen, se convirtió en el elemento clave para la aplicación de esta estrategia económica y para moderar las crecientes aspiraciones que se habían hecho presentes al término de la dictadura. En su calidad de "empresa de reparaciones del sistema", se empeñaba en una salida que no afectara las modalidades de acumulación existentes.

El Estado, como factor decisivo para el desarrollo del capitalismo dependiente en el país y como vínculo de las re-

laciones externas profundizó —sobre todo en la etapa de endeudamiento agresivo y a través de las exportaciones petroleras— su carácter moderador e intervencionista y tuvo una destacada participación al alterar algunos de los parámetros de su gestión y también al concentrar directamente parte sustantiva de la riqueza nacional: el petróleo.

Luego, en los años de crisis, optó por una presencia represiva cuando la sociedad, y concretamente la mayoría de la población, tuvo que asumir la parte medular del costo generado por los ajustes. Para sólo poner un ejemplo, se enfrentó la deuda externa del sector privado con la "sucretización", que es una forma de socializar el pago de la deuda y los riesgos libremente adquiridos —no siempre con fines productivos— por un grupo reducido de personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Como parte de las condicionalidades del FMI, el gobierno demócrata cristiano, presionado por la situación económica y por los grupos afectados, decidió, en 1983, la "sucretización": el Banco Central asumió la deuda en dólares de los empresarios privados, para que éstos la cancelaran en sucres al instituto emisor. Esa ayuda se concedió a unos cuatro mil agentes económicos. La medida se aplicó sin ningún criterio de selectividad. No se analizó la situación de los deudores, sus posibles disponibilidades de depósitos en el exterior, la existencia de garantías o el destino de los préstamos. Tampoco se previeron mecanismos para saber si las deudas declaradas estaban realmente pagadas. Poco después, en 1984, los socialcristianos mejoraron las condiciones: mayores plazos de pago —medida que no se tomó antes por un problema legal y no por falta de voluntad— de 3 a 7 años; mayor período de gracia: de 1 año y medio a 4 años y medio; congelación de la tasa de interés en 16%, cuando las tasas comerciales superaban el 28% y en la actualidad sobrepasan el 50%; y, anulación de la comisión de riesgo cambiario, congelando el tipo de cambio en 100 sucres por dólar. Así, la "sucretización", si sólo se considera el efecto del diferencial cambiario de casi 1.300 millones de dólares, significó un subsidio puntual cercano a unos mil millones de dólares.

En este sentido, la política para hacer frente a la crisis comenzó a exigir la constitución de una "conducción política que redujera los excesos de democracia y que permitiera el equilibrio de la competencia".<sup>23</sup>

Estaba claro lo que se deseaba: instrumentar la libertad de elección y participación en términos del mercado capitalista, cuyos actores, en forma aislada y armónica, debían y podían participar en la estructuración de un equilibrio, vía demanda y oferta.<sup>24</sup>

La exposición de las dificultades que comenzaban a estrangular a la economía ecuatoriana llevaba implícita una incitación a la sociedad a que se preparara para una época difícil, que se definió entonces como una "economía de guerra".

La represión no tardó en hacerse sentir cuando las protestas populares llegaron a niveles preocupantes para el régimen y para el mantenimiento del sistema democrático electoral que, como se señaló, se convirtió en uno de los principales objetivos de la administración de Hurtado Larrea.

Esta situación, que apuntaba a garantizar la existencia y el funcionamiento del sistema de acumulación capitalista más que a una profundización de la democracia, fue aprovechada políticamente por las fuerzas de la derecha para impulsar abiertamente un proceso de reconstitución oligárquica a partir de 1984 y para una aplicación más profunda del modelo neoliberal y monetarista, con el que se intenta reforzar la participación del país en el proceso de transnacionali-

---

<sup>23</sup> Ver Mancero Samán, Alfredo; op. cit., p. 18.

<sup>24</sup> Casi se puede afirmar, como sugiere Francisco Rhon, esquematizando la diferenciación, que al neoliberalismo en la economía, le corresponde la democracia—formal—electoral en la política. En el mercado existe la libertad de "producir y consumir"; en las elecciones, la libertad de "escoger y elegir". En el primero, los actores económicos "libres" y en la segunda, "ciudadanos iguales". En el mercado circulan libremente las mercancías y en la democracia así planteada, las ofertas electorales.

zación de la economía mundial. <sup>25</sup>

Resulta significativa, para entender el mantenimiento del proceso constitucional a partir de 1984, la estabilización y recuperación relativa de la economía que, gracias al refinanciamiento de la deuda externa y a la superación de los problemas surgidos a raíz de las inundaciones, volvió a crecer en dicho año. También la mayor producción agrícola permitió controlar la inflación, que había sobrepasado un margen hasta entonces desconocido: 60 por ciento en 1983. Pero esta recuperación no representó un alivio real para la deteriorada situación económica y social de la mayoría de la población, que tuvo que ajustarse a un sistemático empeoramiento de sus condiciones de vida. <sup>26</sup>

Desde entonces, a más de procurar mantener el ritmo de acumulación interna del capital, acelerando la explotación y la monopolización, se aplicaron políticas estructurales tendientes a liberalizar el sistema económico, para eliminar, con tímido gradualismo en esos años democristianos, los elementos considerados como distorsionadores que afectaban la

<sup>25</sup> Un análisis sobre la situación económica en estos años presentó el autor en un artículo intitulado "Crisis económica y proceso electoral", en el libro **1984: El Ecuador en las urnas — Lucha social-lucha política**, Editorial El Conejo, Quito, 1984, pp. 93—121. En ese trabajo se analizó la política del gobierno demócrata cristiano a la luz de la coyuntura electoral de dicho año y se presentaron los rasgos sobresalientes de lo que iba a ser una estrategia económica "neoliberal, transnacional y oligárquica" que, en gran medida, fue la que instrumentó el gobierno socialcristiano. Entonces no se tenía la suficiente conciencia del significado real de la estrategia seguida por la democracia cristiana, que fue presentada como "neoliberal coyuntural", cuando, en realidad, fue la introducción consciente al manejo liberacionista y aperturista de la economía ecuatoriana, con características de mayor seriedad y profundidad que las que se manifestarían, poco después, en la primera mitad del gobierno socialcristiano, y que se repitieron, con más profesionalismo aún, durante el gobierno de la socialdemocracia.

<sup>26</sup> Desde 1981, cuando el PIB per cápita alcanzó con 1.668 dólares su nivel más alto, éste ha decrecido sistemáticamente hasta menos de 950 dólares al finalizar los años ochenta. Y esto, sin considerar el proceso regresivo de distribución de la renta experimentado en este período.

"racional" asignación de los recursos y el funcionamiento de los mercados. La economía se orientó a la generación de excedentes para afrontar los crecientes déficits de balanza de pagos y se establecieron medidas de austeridad para reducir los desbalances fiscales. Pero, por supuesto, sin alterar los patrones de consumo de los grupos dominantes, que siguieron manteniendo sus esquemas y su estilo de vida, trasladando el peso de la crisis a los sectores mayoritarios, con el fin de mantener las tasas de rentabilidad.

Como complemento a lo anterior, se empezó a revisar el esquema jurídico que normaba a las inversiones extranjeras directas, para lo cual se reformó la Ley de Hidrocarburos, con miras a permitir el reingreso masivo de las empresas petroleras transnacionales. En este empeño, el gobierno demócrata cristiano instrumentó un "debate nacional" para conseguir la participación y el respaldo de amplios sectores a su proyecto, al que se presentaba como indispensable para impedir que el Ecuador se convirtiera, en cinco años, en importador de hidrocarburos... La década terminó y el país siguió exportando petróleo, sin que se incorporara a la producción un solo barril procedente de las actividades de las compañías extranjeras. Este "debate nacional", que se sustentó en informaciones incompletas y poco confiables, fue un saludo a la bandera con el se intentó probar cierto funcionamiento democrático mientras se satisfacían las presiones del capital transnacional y de sus intermediarios criollos que, desde los años setenta, pugnaban por reingresar masivamente a usufructuar de la riqueza hidrocarburífera ecuatoriana.

El gobierno democristiano respetó la vigencia de los mecanismos democráticos formales sustentados en el continuismo electoral, los cuales decía defender como objetivos finales, en la medida en que con la crisis quedaron relegadas las ofertas electorales con las que fue elegido el binomio de la "Fuerza del Cambio" en 1979. Es más, como se manifestó anteriormente, el régimen enmarcó su gestión económica en la corriente ideológica dominante, al asumir, sin mayor contradicción con los organismos financieros multilaterales, la tarea de "adelantado" del neoliberalismo en el Ecuador, con un manejo bastante respetuoso de los preceptos constitucionales, lo que contrasta con las experiencias liberalizadoras y

aperturistas en otras regiones de América Latina, que implantaron regímenes autoritarios y represivos destinados a posibilitar los ajustes que tales experiencias requieren.

### **Mayores restricciones al proceso constitucional**

El gobierno de la derecha oligárquica, que llegó al poder en 1984 criticando públicamente la obra del régimen democristiano en el campo económico, ahondó, como era de esperarse, la tendencia neoliberal y monetarista dentro del proceso constitucional. Este, por otro lado, sufrió una gama de restricciones y más de un atropello, lo que limitó, en algunos periodos de la gestión socialcristiana, la existencia misma de la democracia formal e incluso pareció poner en peligro la continuidad electoral.

La política económica no cambió de rumbo: con las devaluaciones se quería incrementar los ingresos de los exportadores; con reformas adicionales a las decretadas por la democracia cristiana, se aumentaron los beneficios para las empresas extranjeras; con la aplicación paulatina de una política de precios reales se procuró una mayor decisión económica a través de las fuerzas del mercado y se garantizó mayores utilidades a los empresarios. Todo esto, mientras se planteaba una menor participación del Estado en la economía, aún en las áreas consideradas estratégicas, como el caso del petróleo. Esto no significaba que el Estado se hubiera retirado de la escena, sino que readecuaba su accionar y fortalecía su acción represiva para seguir trasladando el peso de la crisis hacia los sectores menos acomodados de la sociedad.

Si bien esta política económica fue el producto de una coincidencia mayor y casi sin contradicciones con los planteamientos fondomonetaristas, y de que el gobierno contaba con una serie de elementos internos y externos favorables a su proyecto histórico, en los primeros dos años su aplicación no requirió de un esquema de ajuste de mucha mayor profundidad. Su política económica se enmarcó en los condicionamientos que llevaba implícito el manejo de la deuda, cuya solución adquirió el carácter de objetivo nacional, mientras

quedaban al descubierto las limitaciones de la formalidad electoral, que hicieron posible la constitución del frente amplio de la derecha que llegaría al poder ofreciendo "pan, techo y empleo", verdaderas necesidades de la mayoría de ecuatorianos.

A pesar de los escasos resultados reales en el casi permanente proceso de renegociación de la deuda, el gobierno socialcristiano, que se presentaba abiertamente como un defensor de la ideología dominante, tuvo acceso a nuevos créditos en el mercado internacional y la deuda externa volvió a crecer significativamente.

Así, no sorprende que, aunque no tuvo ninguna aplicación práctica, la propuesta norteamericana para enfrentar el problema de la deuda —formulada a fines de 1985 y conocida como el Plan Baker— le permitió al gobierno socialcristiano autopostularse como un potencial beneficiario de la misma y conseguir un espaldarazo político internacional a su gestión.

La conducción económica del gobierno de León Febres Cordero estaba muy en línea con los postulados básicos del Plan Baker, toda vez que algunos ajustes estructurales requeridos para mejorar la economía ya se habían instrumentado o estaban en camino. Es el caso de la política cambiaria y crediticia, la eliminación de trabas a las inversiones extranjeras directas, el mantenimiento sostenido de renegociaciones de la deuda caso a caso, entre otros.

Además, el gobierno socialcristiano se esmeraba en aplicar una política internacional complaciente con la administración del presidente Reagan: llegó a criticar abiertamente a la OPEP en plena crisis del mercado petrolero e incluso rompió relaciones con el gobierno sandinista de Nicaragua por algún incidente de poca monta, para sólo recordar dos acciones.

En estas condiciones, no se hicieron esperar las voces de aliento del gobierno norteamericano y de algunos voceros de organismos financieros multilaterales a la gestión económica del régimen, aunque el capital internacional prácticamente no apoyó esta posición pro imperial del gobierno socialcristiano que, en el campo del endeudamiento externo, aspiraba a cambiar los acreedores extranjeros por inversio-

nistas. 27

El gobierno del ingeniero Febres Cordero no sólo que liberalizó aún más el tratamiento a la inversión extranjera, sino que se constituyó en "el abanderado del cambio a nivel subregional" 28 e hizo todos los esfuerzos posibles para atraerla, siguiendo el camino del gobierno chileno de Pinochet que, entre otras razones, había encontrado en la regulación al capital extranjero uno de los motivos para su salida del Pacto Andino.

A pesar de los esfuerzos desplegados, del apoyo político otorgado al capital externo y de la crítica abierta a toda posición tercermundista e integradora, las inversiones extranjeras no llegaron al Ecuador en estos años. Los montos se mantuvieron en los niveles anteriores con escasas variaciones e inclusive experimentaron descensos notables en términos de recursos frescos.

Las dificultades económicas y el tamaño limitado del mercado pesaron mucho más que las buenas intenciones del gobierno de turno, confirmando una tendencia que coincide con la que se inició en América Latina desde comienzos de

---

27 Con la expedición del Decreto Ejecutivo N° 3049, en julio de 1987, se adoptó la Decisión 220 y se la reguló con el Decreto Ejecutivo N° 3095, del mismo mes y año, con los cuales se enterró definitivamente a la Decisión 24 de la Junta del Acuerdo de Cartagena. En la práctica, estas decisiones fueron permanentemente vulneradas por las autoridades nacionales. Además, ya en noviembre de 1984 se había firmado el acuerdo de protección a las inversiones norteamericanas con la OPIC (Overseas Private Investment Company) y el presidente de la República emprendió una "excursión" hacia los Estados Unidos con el fin de conseguir la venida de los capitales norteamericanos, para lo cual se impulsaron, además, sucesivas visitas de potenciales inversionistas extranjeros, como fue el caso de la misión de la ONUDI.

28 Ver Spurrier, Walter; **Análisis Semanal**, Año XVII — N° 19, Guayaquil, 22 de mayo de 1987.

los ochenta. <sup>29</sup>

En ese contexto, desde hace algún tiempo se presenta como una propuesta "novedosa" la conversión de las deudas pendientes en inversiones en los países deudores que, en criterio de quienes la impulsan, constituiría uno de los mecanismos más adecuados para enfrentar el problema y para forzar un mayor flujo de recursos externos hacia la economía nacional. <sup>30</sup> La política aperturista para atraer al capital foráneo no funcionó, como tampoco lo hizo el esquema de capitalización de la deuda con el que se pretendía conseguir el concurso de capitales externos y, sobre todo, de recursos ecuatorianos invertidos fuera del país. Este esquema se convirtió más bien en un mecanismo para subsidiar al sistema financiero y a un grupo escogido de empresas nacionales y extranjeras. <sup>31</sup> Tampoco se obtuvieron los resultados que se esperaban de la aplicación de una política que favorecía abiertamente las exportaciones. Lo único que efectivamente se logró

<sup>29</sup> Las inversiones extranjeras directas, que jamás superaron el 1% del PIB en los años ochenta, no lograron superar el monto de lo 80 millones de dólares anuales, debiéndose anotar que parte considerable de las mismas eran el producto de reinversiones, de compensaciones de crédito de las casas matrices o de la revalorización de activos. Así, por ejemplo, en 1989 el dinero fresco constituyó apenas un 36% de la inversión extranjera directa, que había llegado a 80 millones de dólares. Ver sobre el tema la ponencia del autor de este artículo, "La lógica del capital financiero internacional: Deuda externa e inversión extranjera", presentada en el seminario internacional **Crecimiento con equidad**, organizado por CEPLAES en abril de 1990.

<sup>30</sup> Se han desarrollado una serie de mecanismos de conversión: deuda vieja por deuda nueva, conversión de deuda en valores, cambio de deuda por recursos naturales, conversión de deuda para proyectos sociales, cambio de la deuda por exportaciones, entre otros mecanismos, diseñados para disminuir el nivel de exposición de la banca frente a sus carteras con los países del Tercer Mundo.

<sup>31</sup> La conversión de deuda —conocida como "la compra de cuentas especiales en divisas"— se aplicó en el año 1988, por un monto cercano a los 470 millones de dólares, en forma por demás beneficiosa para reducidos grupos económicos. Pero, luego, entre otras razones por las presiones inflacionarias, fue suspendida. La conversión de deuda para inversiones sociales y ecológicas se utilizó en los gobiernos de Febres Cordero y de Borja Cevallos.

es diseñar una política cambiaria que forzó el proceso de enriquecimiento y concentración de los grupos tradicionales de exportadores.

En 1986 la economía se vio profundamente afectada por la caída de los precios del petróleo, que habían descendido a menos de 10 dólares por barril. En junio de ese año, el gobierno fue clamorosamente derrotado en un plebiscito con el que se pretendió institucionalizar la permanencia de las fuerzas oligárquicas. El 11 de agosto de ese año se adoptaron medidas que profundizaron radicalmente la política económica: desincautación y flotación de las divisas, flotación de las tasas de interés, dejando libres las divisas provenientes de las exportaciones de petróleo para pagar la deuda externa.

Esta respuesta gubernamental al contexto que se vivía para entonces podría ser considerada como una fuga hacia adelante en momentos en que la oposición, que había sido vapuleada por los abusos del poder, logró controlar la iniciativa política. El fracaso de la política económica; los sucesivos atropellos desatados desde la cúpula del régimen; el sistemático desprecio por los derechos humanos, civiles y políticos; y, el estrangulamiento externo hicieron posible la derrota del gobierno.<sup>32</sup>

En enero de 1987, la estrategia económica adoptada en agosto concluyó en un notorio fracaso y el régimen tuvo que suspender el servicio de la deuda a los bancos privados internacionales, manteniendo solamente los pagos a los organismos financieros internacionales. Con el terremoto, la situación se agravó aún más y la moratoria frente a los bancos privados se extendió durante todo el mandato de Febres Cordero. En el caso ecuatoriano, ante la incapacidad real de servir la deuda a pesar de los esfuerzos desplegados, esta

---

<sup>32</sup> La decisión de realizar las elecciones de junio de 1986, que coincidieron con un plebiscito que pretendió ser manipulado por el régimen, fue dada a conocer públicamente por el embajador norteamericano. No quedó en claro si se trataba de una presión abierta al gobierno de Febres Cordero o de una simple declaración del representante de los Estados Unidos. En todo caso, la declaración reveló la abierta injerencia de este diplomático y de la embajada en asuntos internos del país. Ver Menéndez—Carrión, Amparo; op. cit., pp. 13—17.

moratoria tuvo más un carácter negociador y no de confrontación, como en el caso de otros países latinoamericanos que suspendieron el servicio de su deuda externa. El detonante fueron las circunstancias y no la voluntad política, pues no es que se llegara a repudiar total e indefinidamente las obligaciones foráneas.

Simultáneamente, la economía entró en un estado caótico. El gobierno socialcristiano, que desde principios de 1987 había abandonado el libreto fondomonetarista al incrementar el gasto público y el déficit fiscal a niveles inadmisibles, en marzo de 1988 tuvo que dar marcha atrás en la desincautación y liberalización abierta del mercado de divisas, estableciendo un mecanismo de control con la participación de la propia banca privada. Este manejo económico desordenado, poco ortodoxo y agudizado con los excesos liberalizadores y aperturistas deterioró aún más el nivel de vida de la población, generando un creciente aumento del desempleo y de las tasas de inflación.<sup>33</sup>

En términos generales, se puede concluir que, a pesar de todo, la política económica continuó inspirada en los lineamientos liberalizadores y aperturistas básicos, por un lado, y que el mantenimiento del proceso constitucional fue posible por la pérdida de credibilidad en el proyecto político del gobierno socialcristiano, que fue forzado a continuar en el camino democrático electoral. Quizás la gestión del gobierno anterior, que permitió estabilizar y consolidar algunos parámetros de la economía de los macroindicadores, sentó las bases para que Febres Cordero no tuviera que radicalizar desde un inicio el manejo neoliberal, cuya aplicación fue posible sin recurrir a sistemas represivos y abiertamente dictatoriales que habían sido necesarios en otros países.

No hay duda de que las dificultades económicas de los años ochenta son de las más graves que ha enfrentado el

---

<sup>33</sup> La desocupación, por ejemplo, había pasado de 6% en 1982 a 9% en 1984 y a 14% en 1988, en tanto que la inflación empezaba nuevamente una incontenible marcha ascendente. Una reflexión sobre este período se encuentra en un artículo del autor: "¿Otros cuatro años perdidos? De la crisis económica al caos nacional", en **Análisis Económico del Colegio de Economistas de Quito**, N° 12, de noviembre de 1988.

país, toda vez que han adquirido una profundidad y una magnitud sin precedentes —si se considera, además, el nivel de la bonanza anterior—, tanto por los sucesos naturales de graves consecuencias —invierno 1982-83 y terremoto de 1987—, pero, sobre todo, como resultado de las sucesivas políticas económicas, que tenían como uno de sus principales objetivos la recesión programada de la economía.

Desde 1982, las políticas económicas que inicialmente se justificaron en aras del servicio de la deuda, se convirtieron a las claras en un reto para la convivencia política nacional que, particularmente en los años de gobierno socialcristiano, atravesó por una fase de enorme inestabilidad y de riesgos para la sucesión electoral.<sup>34</sup> Además, se experimentó una instrumentación harto mañosa y por supuesto impositiva de los mecanismos constitucionales con el fin de lograr un manejo aparentemente más consensual de la crisis, situación que posiblemente no se habría logrado en el marco de una dictadura real.

La toma de decisiones llegó a niveles de marcado autoritarismo. Por un lado, se continuó ahondando en el manejo monetarista de la economía, que, por su concepción e institucionalización, es eminentemente autoritario y excluyente: la Junta Monetaria tiene representantes del gobierno, de las cámaras de la producción y de la banca, mientras que los trabajadores u otras fuerzas organizadas no tienen participación alguna en dicho organismo. Sólo así se explica la adopción de una serie de medidas expresamente destinadas a beneficiar a los grupos dominantes, como la "sucretización", la "compra de cuentas especiales en divisas", la "facilidad petrolera"<sup>35</sup> o tantos otros negocios tan poco conocidos por la opinión pú-

<sup>34</sup> Se pueden recordar los problemas surgidos a raíz del levantamiento armado del general Vargas Pazzos y el secuestro del presidente Febres Cordero en Taura.

<sup>35</sup> A la empresa petrolera estatal CEPE, que era criticada abiertamente por los mismos funcionarios del régimen por su supuesta ineficiencia y por sus elevados costos, se le obligó a aceptar un crédito revolvente por más de 200 millones de dólares, pagaderos con exportaciones de petróleo y de acuerdo a condiciones impuestas por la banca internacional, que se destinaron para otros usos, como fue el tratar de mantener estable el tipo de cambio y para sostener la RMI.

blica y que se encuentran al margen de la toma de estas decisiones fundamentales e incluso de las informaciones sobre las mismas: por ejemplo, un secreto muy bien guardado es el nombre de los que "sucretizaron" su deuda externa y el destino de los recursos contratados fuera del país.

Esta política económica más coyuntural, concretamente la monetaria, desplazó a los planes de desarrollo. Curiosamente, en años anteriores tampoco pudo despegar la planificación por el excesivo monto de recursos que la desvirtuaban rápidamente. Y, en la etapa del ajuste, el proceso de planificación del CONADE, en cuyo seno existe una representación —aunque sólo fuera formal— más amplia y democrática de las diversas fuerzas sociales, perdió su vigencia, pues el corto plazo se impuso sobre las visiones de más largo aliento.

Por otro lado, ya desde el final del gobierno de Hurtado Larrea se impidió que el Congreso Nacional pudiera conocer los lineamientos básicos de las negociaciones de la deuda externa, práctica hasta entonces tradicional estipulada en las constituciones del Ecuador. Además, en la época de Febres Cordero se hizo notorio el abuso del poder en materia económica, por la vía de decretos—leyes económicos urgentes, que serían también utilizados por el gobierno socialdemócrata, aunque con una profundidad y agresividad mucho menores que las de su antecesor.<sup>36</sup>

En estos años, el proceso de redefinición de los espacios del Estado, el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, la pérdida de vigencia de los partidos políticos y el propio reordenamiento económico afectaron al Congreso Nacional en su funcionamiento y en su trascendencia. En efecto, el legislativo ha perdido su alcance político en la toma de decisiones, como consecuencia de los atropellos y violaciones impuestos

---

<sup>36</sup> Sobre los atropellos de Febres Cordero se puede consultar Roldós Aguilera, León; "El abuso del poder — Los decretos leyes-económicos urgentes aprobados por el gobierno del ingeniero León Febres Cordero", Editorial El Conejo, Quito, 1986. En el caso de Borja Cevallos también se aprobaron algunas leyes y reformas importantes por esta vía, limitando las posibilidades de un verdadero diálogo, en los campos tributario y petrolero, la ley de zonas francas y reformas a la contratación pública, por ejemplo.

durante el febreoscorderato, la incapacidad para introducir reformas indispensables en la sociedad, la entrega al Ejecutivo de facultades expresas en el campo económico —como la cesión del derecho de fijación de los salarios en 1989— y la misma inoperancia y mediocridad de los legisladores.<sup>37</sup>

### **El respeto constitucional no garantiza por sí solo la democracia**

En medio de un marcado desconcierto económico, una situación de moratoria con la banca privada internacional, un notable índice de corrupción a todos los niveles y una sensación de inseguridad en amplios sectores de la sociedad, se inició la gestión de Rodrigo Borja Cevallos, en agosto de 1988.<sup>38</sup>

Las expectativas generadas por el nuevo gobierno eran grandes, no sólo porque los problemas económicos y sociales habían llegado a un nivel que parecía insostenible, sino porque había una clara aspiración por superar los excesos del autoritarismo socialcristiano y porque se esperaba, a pesar de todas las limitaciones que ya se hacían presentes y las inherentes a la socialdemocracia ecuatoriana, la aplicación de una política económica y social de tinte por lo menos reformista.

Primaba el criterio bastante generalizado de que "el

<sup>37</sup> Es preciso recordar la adopción de un curioso mecanismo de asignaciones presupuestarias a ser entregadas a los diputados, quienes, prácticamente en forma individual y casi sin control, pueden canalizar estos recursos (220 millones de sucres por diputado en 1991) para obras en sus provincias. Con esto, lo que se ha instituido es un virtual mecanismo "formal" de corrupción que además facilita una permanente presión del gobierno sobre los legisladores.

<sup>38</sup> Su gobierno empezó con una pesada carga: la Reserva Monetaria Internacional era negativa en 330 millones de dólares, la inflación superaba el 50% y se proyectaba incontrolable, la moratoria de la deuda alcanzaba a más de mil millones de dólares y la situación de miseria se expandía por los sectores mayoritarios de la sociedad.

nuevo gobierno se encuadra en un proyecto eminentemente reformista, con los límites y alcances que esto pueda implicar" <sup>39</sup> Sin embargo, esta expectativa que debió contribuir al triunfo electoral de la Izquierda Democrática sobre el "populismo" —en una elección en que resultó aventajado lo que para un grupo importante de electores era "el mal menor"—, empezó prontamente a desvanecerse.

El partido socialdemócrata, que había logrado una importante victoria a nivel nacional y una mayoritaria presencia en un número apreciable de los gobiernos seccionales, que controlaba el aparato jurisdiccional y legislativo, así como muchos estamentos de la sociedad, buscó innecesariamente y desde la primera hora ampliar aun más su base política legislativa a través de una alianza con la democracia cristiana. Este acuerdo en ningún momento estudió las posibilidades reales de diseñar y aplicar una política alternativa sustentada por los partidos de "tendencia de centrozquierda" —no se piensa en un esquema reformista profundo, menos aún revolucionario—, que partiera del análisis de lo que era posible y viable transformar en esa coyuntura nacional e internacional, teniendo presente la necesidad de una estrategia que redistribuyera el peso de la crisis y ampliara los espacios democráticos formales. Y esto, a pesar de que durante la prolongada campaña electoral, la Izquierda Democrática preparó documentos con estrategias precisas para enfrentar, con cierta novedad y audacia, los principales problemas nacionales. <sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Las perspectivas de la democracia en ese momento las presenta Menéndez-Carrión, Amparo; op. cit., pp. 17—27.

<sup>40</sup> Los sectores dominantes de América Latina —muchas veces aliados y representantes de los capitales foráneos— han aceptado, con diversos matices, que la vía transnacionalizadora de participación en el mercado mundial es la única posible, rechazando de antemano la eventual aplicación de otras estrategias que consideren una forma programada y más soberana de reinserción en la economía internacional. Por ejemplo, una que, sustentada en una serie de enganches y desenganches planificados para los diversos sectores de la producción, parta de las capacidades y necesidades nacionales, potenciando las posibilidades que ofrece una verdadera integración regional, en particular la andina, para el caso del Ecuador.

Pero, desde un principio, el equipo financiero y monetario del gobierno, dominado por personas vinculadas a los círculos del capital financiero y que ya tuvieron una destacada actuación durante el gobierno del partido demócrata cristiano —Democracia Popular—, volvió a transitar por los senderos impuestos por las políticas de ajuste de corte neoliberal, en torno a las cuales se comenzó a estructurar todo el manejo político y social del nuevo gobierno. Este manejo ratificó la concepción aperturista y liberalizadora que, por su esencia concentradora y excluyente, mantiene ausentes a los sectores mayoritarios de la sociedad de las grandes decisiones nacionales.

Ante la gravedad de los problemas económicos, muchos de ellos heredados del gobierno anterior, la respuesta estatal se orientó, inicialmente y con una estrategia de corto plazo, hacia la solución de los principales desequilibrios económicos, con la aplicación de un Plan de Emergencia Económica Nacional, expedido a los pocos días de iniciada la gestión socialdemócrata. Esta estrategia, parte de una política sujeta a las condiciones de los organismos financieros multilaterales, apuntaba, en primer término, a recuperar la confianza y credibilidad de los sectores empresariales, dejando de lado las principales propuestas ideológicas y electorales de la socialdemocracia.

En estas circunstancias, con miras a conseguir un respaldo activo de las politizadas cámaras de la producción y el apoyo pasivo de los grupos populares y laborales organizados, el gobierno de Borja Cevallos impulsó la "concertación social", que debía ser, según la interpretación gubernamental, el mecanismo para enfrentar en forma amplia los embates de la crisis económica. Esta propuesta fracasó en sus orígenes, no tanto por las contradicciones entre los grupos sociales que habían sido invitados a dicha "concertación" o por la falta de comprensión de la que se quejó el gobierno, sino porque la convocatoria excluía, de entrada, la posibilidad de discutir los objetivos y los lineamientos de la política económica, que se imponía desde arriba. El gobierno simplemente lanzó su estrategia de ajuste y buscó el apoyo a la misma, con lo cual, a la postre, desvirtuó la posibilidad real de impulsar una verdadera concertación. Apenas si se logró una relativa instru-

mentación ideológica de la "concertación" y una manipulación propagandística de la misma para fortalecer, en cierta medida, a la debilitada democracia electoral.

El logro de los equilibrios macroeconómicos básicos se convirtió, nuevamente, en el principal propósito de la gestión económica del gobierno socialdemócrata. Prácticamente un sustituto del desarrollo económico y social, al que, según los argumentos gubernamentales, habría de llegarse posteriormente y en forma armónica y casi espontánea, como producto de la estabilización y ajuste, sin considerar los elevados costos sociales que ha generado esta concepción política.

La tendencia dominante ha sido el establecimiento de una estrategia liberalizadora y aperturista, en la cual se destaca el manejo monetarista, orientado a frenar la inflación.<sup>41</sup>

No hubo de pasar mucho tiempo desde que se inició el gobierno de Borja, antes de que aparecieran las contradicciones de la realidad con el contenido básico de los postulados de campaña de la socialdemocracia, que apenas lograron plasmarse, durante 1989, en el "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989—1992". En el mencionado Plan se esperaba concretar los aspectos fundamentales de lo que habría sido una política económica de ajuste "con rostro humano" y con orientación reformista, pero, en la práctica, no llegó a tener trascendencia, convirtiéndose en un documento que recoge gran parte de lo que ya no hará de ninguna manera el gobierno de Borja Cevallos.

En este marco político, económico y social, también se ha manifestado un notoria pérdida de legitimidad de las instituciones estatales. Estas se han visto afectadas por los impactos de la situación socioeconómica que, en muchos casos,

---

<sup>41</sup> Desde principios de los ochenta, como se dijo, las sucesivas políticas de ajuste han pretendido equilibrar la economía nacional, con diferencias, más o menos significativas, según los distintos gobiernos. En este contexto, la política monetaria, por su flexibilidad y rapidez de resultados, ha sido y es la herramienta más importante sobre la que recae gran parte del peso de la tarea destinada a equilibrar la economía. Además, con su aplicación se desea dejar libre el funcionamiento de las fuerzas del mercado, eliminando cualquier elemento de distorsión externa.

han agudizado sus escasos niveles de eficiencia; por una generalizada campaña de rechazo al estatismo; y, por la difusión de esquemas ideológicos que propugnan la privatización de la mayor cantidad posible de espacios dentro de la economía.

En este ambiente, el gobierno socialdemócrata ha emprendido, paralelamente, una dura crítica en contra de los grupos sindicales organizados dentro del Estado que, no obstante, todavía no ha sido cristalizada con medidas concretas que limiten su accionar, como lo esperan los grupos empresariales en concordancia con la gran corriente de opinión que se ha gestado en este sentido.

En ese contexto, no sorprende que **pasados los dos y medio** años de gobierno, a pesar de que se tiene un mayor control de algunas variables macro, las dificultades económicas de las masas se hayan agudizado y la inflación no haya podido ser regulada.

Los niveles de miseria, indigencia, desnutrición y desocupación exhiben cifras alarmantes.<sup>42</sup> Las condiciones de reproducción de las mayorías se han deteriorado aceleradamente: la subsistencia de las masas se ha convertido en un tema permanente de estudio y análisis por su incidencia política y en vista de que el ritmo de informalidad de la economía popular ha crecido rápidamente.

La inflación, que perdió su ritmo de crecimiento, sigue todavía reacia a los masajes monetaristas de tipo gradual, con alzas y bajas impredecibles que agudizan la aplicación de las

---

<sup>42</sup> En 1990, la desocupación abierta se acercaría al 16%, o sea más de 500 mil personas en capacidad de trabajar; la subocupación afectaría a más del 50% de la población económicamente activa. En total estarían afectadas más de dos millones de personas. El nivel del desempleo ha subido en 1% anual en estos dos años de gobierno y se prevé que en 1992 el desempleo sería de un 17% de la PEA. La desnutrición infantil, por ejemplo, ataca a un 50% de los niños menores de 2 años. El déficit de vivienda supera el millón de unidades habitacionales, con un crecimiento anual de 25 mil unidades. Sobre este tema se puede consultar en Desarrollo y Autogestión y Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo; **Los hijos de la deuda—un análisis de la situación de la infancia en el Ecuador**, Quito, 1990.

políticas de estabilización, cuyo carácter restrictivo ha ahondado aún más la recesión económica <sup>43</sup>. Consecuentemente, los salarios han perdido su poder adquisitivo, llegando a los niveles más bajos de la década: los 32.000 sucres de salario mínimo vital, vigente en 1990, **equivalían** a unos 1.400 sucres de 1980, año en que el salario era de 4.000 sucres; **y, el regateado y mísero incremento de enero de 1991 no alcanzó para cubrir la pérdida del poder adquisitivo del salario el año pasado. Es más, al finalizar dicho mes, el gobierno, acelerando el ritmo gradualista, volvió a reajustar la economía con un paquete de medidas que incluían una nueva devaluación, alzas de los precios de los combustibles e incremento de las tarifas del transporte público; situación que desató una nueva estampida de los precios.** Así, la participación del trabajo en la renta nacional también ha disminuido a valores inferiores al 20%.

Sin embargo, este gobierno ha exhibido una mayor conciencia sobre el problema social, aunque más a nivel del discurso que de una política estructural que realmente pretenda cambiar la repartición del peso de la crisis. Los esfuerzos en este campo, desplegados en el marco del "pago de la deuda social" y en algunas políticas aisladas y poco integradas, como la de generación de empleo emergente, las ferias libres o la conversión de deuda para fines sociales, no han logrado modificar la situación: la política económica aplicada desde agosto de 1988 garantiza programadamente el incremento de las tasas de utilidad del capital, sustentado en mayores índices de explotación de la mano de obra.

Así, poco podía sorprender que a pesar de que el 10 de

---

<sup>43</sup> A pesar de las declaraciones oficiales y de todos los esfuerzos realizados por los ecuatorianos para controlar la inflación, ésta se mantiene reacia. Eso sí, hay que destacar que fue notable el descenso conseguido: en marzo de 1989 la tasa inflacionaria se acercó al 100%, con más de 125% para los alimentos, habiendo llegado a 54,2% en diciembre pasado. El ritmo decreciente se mantuvo hasta marzo de 1990, cuando la inflación anual fue del 43,6%, pero desde abril el ritmo inflacionario ha demostrado una tendencia errática, ratificando las debilidades existentes en la política de estabilización aplicada para tratar de controlar la inflación. Al finalizar el año 1990, la inflación **se acerca** al 50%, cifra que deja muy por debajo los niveles ofrecidos por el gobierno al inicio del año: 25% y 30%.

agosto de 1988 el presidente Borja Cevallos señaló públicamente que no había condiciones para servir la deuda externa y que primero se pagaría la deuda social, en marzo de 1989 las autoridades monetarias y financieras anunciaron el reinicio de los pagos de la deuda externa. Para los efectos, el país dio paso a conversaciones previas con los acreedores, tratando de buscar soluciones de consenso entre las partes y asegurándose, así, parte del financiamiento que se requiere del Banco Mundial y del BID.

Para lograr estos recursos, el gobierno aceptó la aplicación de todo un esquema de ajuste monetarista según las recomendaciones de dichos organismos. Este esquema prevé, a más del logro de las metas macroeconómicas indicadas, el reinicio de las negociaciones bilaterales de la deuda externa, con el propósito de poner fin a la moratoria con la banca privada internacional.

No está por demás recordar que esta decisión gubernamental se contradice no sólo con el planteamiento presidencial de inicios del gobierno, sino con las propuestas que Borja Cevallos hiciera durante la campaña electoral, en la que ofreció buscar posiciones multilaterales para enfrentar el problema de la deuda.

Frente al anuncio de un nuevo esquema para el manejo de la deuda externa, formulado por el gobierno norteamericano y conocido como el Plan Brady, el gobierno socialdemócrata impulsó una acción concertada con miras a ser tomado en cuenta para una posible reducción de la deuda.

Cabe señalar, sin embargo, que gracias a la acción del mercado secundario, la deuda ya había comenzado a negociarse con apreciables descuentos y que, por lo tanto, tal reducción ya hacía parte de la dinámica de las negociaciones ortodoxas.

En este sentido, los esfuerzos para lograr el restablecimiento de un servicio —aunque sólo fuera "modesto"— de la deuda y la consecución de nuevos préstamos que, en caso de venir, de ningún modo serán sustanciales, entrañan la aceptación de renovadas condicionalidades de política económica, que limitarán aún más la posibilidad de diseñar y aplicar una estrategia alternativa.

Por otro lado, no ha habido la suficiente autonomía y dignidad para enfrentar los abusos de la banca acreedora que, en mayo de 1989, por acción del Citibank incautó 80 millones de dólares que habían sido ahorrados para reiniciar los pagos simbólicos. Las autoridades monetarias, empeñadas en reducir el descontento nacional, llegaron incluso a hablar de un arreglo satisfactorio del asunto, lo que a la postre no pasó de ser una falsa información sobre un caso que poco se conoce en realidad. Así, el gobierno, que ansía el beneplácito del FMI y del Banco Mundial para su política económica, aspira casi a cualquier precio a ser considerado en el Plan Brady, como beneficiario de la disminución del monto de la deuda con los bancos privados internacionales, del monto de los intereses o de una combinación de estas propuestas <sup>44</sup>. Para ello, la política económica ecuatoriana se mantiene en el marco de los esquemas aperturistas y liberalizadores y está plasmada, desde principios de 1990, en una nueva "carta de intención" al FMI y en una "carta de desarrollo" al Banco Mundial o conocida también como el Plan de Acción Económica.

### **El ritmo se acelera al iniciar la década de los noventa**

Con enorme despliegue publicitario y presentándolos como un logro político e incluso un respaldo a su estrategia económica, el gobierno socialdemócrata difundió los detalles

<sup>44</sup> Luego de que a principios de 1990 se presentó con enorme publicidad la propuesta de reducción de la deuda en 70% de los intereses a 2,25%, así como la aceptación de un monto de 30% para la capacidad de pago, los bancos exigieron que el país cancelara 139 millones de dólares por concepto de intereses atrasados hasta julio, para luego realizar pagos de 20 millones mensuales de agosto de 1990 a mayo de 1991. Se exigía, además, que se cancelara trimestralmente valores por el 50% de todo excedente de los ingresos petroleros que provengan de precios superiores a los 16,30 dólares por barril. Igualmente solicitaron que se emprendiera una política de conversión de deuda externa por montos comprendidos entre 50 y 100 millones de dólares anuales. Garantizaban, a cambio, una reducción de la tasa de interés de 1% aproximadamente y autorizaban la recompra de una fracción de la deuda (hasta 700 millones de dólares) en el mercado secundario.

de los documentos suscritos con el Banco Mundial y el FMI <sup>45</sup>, al igual que lo hiciera, en septiembre de 1986, el gobierno de Febres Cordero, que hizo públicas hasta las entonces secretas cartas de intención del gobierno de Hurtado Larrea al FMI.

La significación de estos documentos trasciende los límites de las negociaciones con los organismos financieros multilaterales y, por supuesto, el propio marco referencial de la renegociación de la deuda externa. Estos documentos permiten entender y analizar el camino que se ha trazado para la economía nacional de los próximos años y se han convertido en un verdadero Plan de Desarrollo en el que ha quedado cristalizado un profundo proceso de reajustes que, con cierta timidez, se inició en 1982. Es más, revelan no sólo la orientación, sino la profundidad de la política económica del actual régimen.

En ese contexto, no importa tanto la validez de ciertas cifras o la posibilidad de cumplimiento de las metas propuestas ni tampoco la relativa injerencia estatal en el control de algunas herramientas de política económica: la incautación de las divisas por parte del Banco Central desde agosto de 1988, por ejemplo, que no representa una recuperación del control real de su destino ni una priorización de los recursos externos disponibles en función de las necesidades nacionales.

Menos significativa aún es la forma en que se aplican las políticas económicas. Estas, de una u otra manera, apuntan al mismo sitio, ya sea que se camine pausadamente con medidas gradualistas o se avance radicalmente con políticas de choque o de *shock* que, sin duda, son las que prefieren los organismos multilaterales.

No han estado ausentes, sin embargo, ciertas posiciones ultristas, además de las de tipo electoral, desde las que se acusa al gobierno de desarrollar una política económica

---

<sup>45</sup> Es preciso señalar que hay una serie de coincidencias no sólo en el contenido, sino también en la forma con un controvertido "documento de discusión" que, a fines de 1989, dejara una misión del Banco Mundial al gobierno nacional y cuya existencia fuera negada inicialmente por las autoridades del gobierno.

"socializante y estatizante".<sup>46</sup>

En todo caso, está claro que el gradualismo socialdemócrata —enmarcado en un esquema de mayor experiencia, seriedad y amplitud que el que emprendiera la democracia cristiana— permite anticipar que no se avecinan grandes sobresaltos económicos, de no mediar circunstancias radicalmente adversas.

Pero lo que hay que tener en cuenta es que la política económica sigue empeñada en el logro de los objetivos que se ha buscado infatigablemente, aunque con diversos matices y ciertas contradicciones, desde principios de los años ochenta y permanece enmarcada, como las sucesivas renegociaciones de la deuda, en los paradigmas vigentes de la corriente dominante. Es decir, a la cola de las posiciones bilaterales de los países más grandes y, en definitiva, a la zaga, en términos conceptuales, de las políticas que aplicaron demócratas y socialdemócratas...

Se mantiene la dirección fundamental: ampliar la liberalización de los mercados y el aperturismo de la economía a un nivel único en esta nueva época fondomonetarista: ni el adelantado del neoliberalismo, Hurtado Larrea, ni el fanático de la tendencia, Febres Cordero, profundizaron tanto y tan estructuralmente ese manejo económico. Lo que se perfilaba como una hipótesis, a la cual quizás no se quiso dar paso por esa lejana esperanza de que "ahora le toca al pueblo" como manifestaron los socialdemócratas en la campaña electoral, se confirmó con los mencionados documentos.

Es curioso que durante el gobierno socialdemócrata se hayan dado, como en el de la democracia cristiana, ciertas posiciones vergonzantes, amparadas en un discurso que pretende negar el carácter aperturista y liberalizador del manejo económico, resaltando el relativo control del Estado en el

---

<sup>46</sup> No han faltado analistas económicos de la oligarquía, a más de los fanáticos miembros de la ultraderechista Tradición, Familia y Propiedad, que ven en el "gradualismo" una manifestación de estatismo.

manejo de la economía.<sup>47</sup> Esta situación contrasta profundamente con la realidad del febreoscorderato, en que el discurso abiertamente neoliberal fue, por lo menos en la primera mitad del gobierno, la característica dominante, aunque luego la gestión económica culminara en un caos caracterizado por la improvisación y la demagogia.

En la administración de Borja Cevallos, la política económica mantiene un esquema de ajustes gradualistas, que no afecta la tendencia básica, por lo que las diferencias surgidas entre las diversas fracciones de los sectores dominantes se limitan a aspectos más formales que de fondo. Se cuestiona, en particular, el gradualismo que, en criterio de esos sectores, es una vía demasiado lenta para impulsar las transformaciones esperadas. Sin embargo, el enfoque excesivamente monetarista con que se intenta controlar la inflación, considerada fundamentalmente como una inflación de demanda, ha exacerbado el ánimo de trabajadores y empleadores, que se han puesto de acuerdo para exigir un cambio de actitud que fomente la producción y la generación de empleo.<sup>48</sup>

Esta estrategia económica no sólo que no ha resuelto las dificultades existentes, ahondadas por las políticas de

---

<sup>47</sup> Para comprender la significación de esta política neoliberal es preciso insistir en su tendencia básica y sus objetivos finales. No hay que confundirse con ciertas manifestaciones aisladas, como la incautación de las divisas o la reversión, por demás legal, de los campos petroleros controlados por la TEXACO. Es más, lo que interesa es ver si los rasgos dominantes de la estrategia económica, social y política apuntan a organizar la economía y la sociedad en función de un esquema aperturista transnacional y sustentado en una mayor liberalidad económica, puesto que no ha existido, ni el Ecuador ni en ningún otro país latinoamericano, un modelo neoliberal puro. Las realidades nacionales y, por supuesto, las situaciones inéditas y los retos que se derivan de la crisis, conjuntamente con las limitaciones estructurales vigentes, han impedido su aplicación total en situaciones inestables y en procesos de deterioro.

<sup>48</sup> El llamado a la concertación del gobierno no ha tenido un resultado tan interesante como el del primer encuentro celebrado, sin intermediación estatal y con el fin de exigir cambios en el manejo de la política económica, entre la dirigencia sindical y los directivos de las cámaras de la producción a principios de julio de 1990.

ajuste, sino que ha impedido el diseño y la aplicación de una política alternativa, coherente y coordinada entre varios deudores para enfrentar la deuda externa, que obligue a la banca internacional a una posición negociadora diferente. Poco ha importado que en los últimos años, muchos países deudores como el Ecuador, que trataron de mantenerse dentro del juego de los acreedores sin dejar de ajustar sus economías, no hayan conseguido los resultados anhelados. Las sucesivas devaluaciones, por ejemplo, no se han reflejado en un incremento de las exportaciones. Y, hecho más preocupante aún, las limitaciones en las importaciones —más que la recuperación de las exportaciones, que se vieron afectadas por las caídas de los precios del petróleo— hicieron posible la generación de excedentes en la balanza comercial durante la década de los ochenta, lo que no se tradujo en una bonanza económica, como había sucedido en otras ocasiones en la historia nacional: "las velas del navío" <sup>49</sup> se hincharon con el viento de la demanda internacional, pero sólo sirvieron para trasladar sistemáticamente recursos del país hacia el exterior.

El hecho es que el manejo de la deuda y las políticas que de éste se derivan han constituido el marco referencial del desenvolvimiento económico nacional y han cercenado, paralelamente, las posibilidades de profundización del proceso democrático.

Es preciso señalar que, en medio de las crecientes limitaciones económicas y como resultado que persiguen las políticas de ajuste, se han mantenido y aún fortalecido ciertos sectores de la sociedad que lucraron en los tiempos de bonanza y en el periodo de las dificultades económicas. Mientras tanto, el peso de los ajustes ha recaído en las mayorías, que han realizado un enorme sacrificio, tanto por la magnitud de la exacción económica, como por lo corto del periodo. Por cierto, esta situación fue, en definitiva, el detonante final del gran levantamiento indígena de junio de 1990, que sacudió las estructuras sociales y políticas y se convirtió, junto con las grandes manifestaciones populares de 1982 y 1983 lideradas por el FUT, en una de las mayores explosiones masivas contra el proceso inflacionario y las polí-

---

<sup>49</sup> Parábola que fuera utilizada hace algunos años por Germánico Salgado.

ticas aplicadas para combatirlo. La gestión económica del régimen explicaría igualmente el resultado de las elecciones parlamentarias y secciones del 17 de junio de 1990, en las que el gobierno socialdemócrata y sus aliados ocasionales perdieron ampliamente.

En estas condiciones, "La iniciativa para las Américas", presentada por el presidente norteamericano George Bush a finales de junio de 1990, desató entusiasmo y optimismo en el gobierno nacional y en amplios sectores de la sociedad ecuatoriana.

El presidente Borja fue el primer mandatario latinoamericano en visitar Washington para respaldar la propuesta norteamericana. Allí se enfocó el manejo bilateral de la deuda con los Estados Unidos y se analizaron algunos aspectos de este Plan Bush, buscando, fundamentalmente, un nuevo respaldo a la política económica del régimen.<sup>50</sup>

Hasta fines de 1990 no se había concretado la ansiada renegociación de la deuda externa que, para los funcionarios gubernamentales, debía ser "un arreglo global y definitivo". El ingreso del país al círculo de los "beneficiarios" del Plan Brady depende de que el Ecuador se muestre dispuesto a ceder ante las pretensiones de los banqueros internacionales, que quieren obtener parte significativa de los excedentes generados por los incrementos en los precios del petróleo, a raíz de la crisis del Golfo Pérsico o Árabe. Desde que comenzaron a subir los precios se han sucedido presiones de diversa índole que, desde dentro y fuera del país, se ejercen para que el Ecuador alcance un arreglo con la banca acreedora.

Estos excedentes se han convertido en una nueva "lotería petrolera" que ha despertado el interés, lógico por lo demás, de múltiples sectores. Hay preocupación por que se

---

<sup>50</sup> El gobierno norteamericano, a través de la AID, se sumó al Banco Mundial, al FMI y al BID en el respaldo a la política de ajuste ecuatoriana. Apoyo que, al igual que lo que sucedió en el gobierno anterior, sirvió como un espaldarazo para la estrategia propuesta y así también fue utilizado por el régimen de Borja Cevallos, cuyo ministro de Finanzas, además, fue designado presidente de la Asamblea Anual del FMI, en septiembre de 1990.

los aproveche, recordando las lecciones que dejó el irresponsable despilfarro de los años setenta. Lamentablemente, no ha habido una posición homogénea y clara por parte del gobierno nacional, principal responsable del uso que se den a estos inesperados petrodólares. Es más, han existido notorias contradicciones en las distintas declaraciones oficiales. Por un lado, se ofreció reactivar la economía con equidad social y, por otro, se ha hablado de formar reservas con las que se respondería a fines como el de renegociar la deuda...

Estas posturas contradictorias evidencian, además, la falta notoria de un proyecto nacional para la economía ecuatoriana, entrampada en las urgencias del corto plazo y las condicionalidades y las sugerencias internacionales —impuestas por el "poder de la deuda externa"—, que ya no son consideradas como presiones foráneas por los gobiernos de turno de la década, toda vez que coinciden claramente con la ideología que impera en gran parte de las autoridades locales.

En lo que respecta al servicio de la deuda, en medio de un proceso de renegociación que ha resultado mucho más largo de lo esperado, el gobierno socialdemócrata ha cancelado, a partir de la mitad del año 1989, por lo menos el 30% anual de los intereses adeudados a la banca privada internacional, aunque sin su aceptación expresa.

Paralelamente, ha mantenido el servicio con los organismos internacionales y con los países acreedores, en el marco de las regulaciones del Club de París <sup>51</sup>, si bien el saldo neto de los nuevos desembolsos y el servicio de estas deudas con los organismos multilaterales ha sido negativo para el país en estos últimos años.

La presencia de la crisis, que perdió hace mucho tiempo su carácter coyuntural y se ha convertido en un nuevo estado de depresión generalizada, sigue siendo manipulada

---

<sup>51</sup> Para demostrar su disposición a encontrar un arreglo con la banca privada internacional, el gobierno ha realizado pagos simbólicos de 12,5 millones de dólares mensuales, cifra a la cual hay que añadir el servicio a los organismos multilaterales, que llegó a casi 1.050 millones de dólares en 1990.

para profundizar el manejo económico gradualista <sup>52</sup>, al que se justifica aduciendo su supuesta bondad social y política, "atributos" que lo diferencian del ajuste radical o de *shock*, que podría debilitar aún más la convivencia constitucional y electoral. No hay que menospreciar el hecho de que muchos de los sacrificios que se ha exigido al pueblo ecuatoriano se han conseguido resaltando los riesgos que entrañaría una ruptura del proceso constitucional.

En esa perspectiva, no es aventurado afirmar que no es una real consolidación del proceso constitucional lo que se ha logrado durante los años ochenta. Se ha mantenido, sí, su vigencia, sobre todo en términos electorales, pero no se puede hablar de una profundización de la democracia que, por el contrario, se ha visto seriamente limitada en términos económicos y sociales. <sup>53</sup> Casi se podría afirmar que la democracia ha sido, en gran medida, "un remedo, más bien ostentoso que sutil". <sup>54</sup>

Esta situación aparece como necesaria cuando se opta por las políticas de ajuste fondomonetaristas, que llevan implícitas el recargo de la crisis sobre la mayoría de la población y el establecimiento de nuevos patrones de reproducción del capital. Esta estrategia, sin embargo, no siempre se

---

<sup>52</sup> Resulta curioso que, al igual que sucediera en agosto de 1986, luego de perder las elecciones y a pesar de las severas críticas y presiones de amplios sectores de la sociedad, el gobierno continúe empeñado en profundizar el manejo gradualista de su política monetarista resolviendo una nueva devaluación, un nuevo incremento de las tasas de interés y el mantenimiento de la austeridad casi total en la concesión de créditos para el sector productivo, a más de otras medidas complementarias, que agudizan la recesión y, por lo tanto, los problemas de empleo y miseria.

<sup>53</sup> Esta situación fue reconocida por el propio presidente Borja Cevallos en una entrevista concedida a Diego Cornejo y publicada en el *Diario HOY*, el 1 de enero de 1990.

<sup>54</sup> Esta afirmación, que se refiere a algunos dictadores de América Latina, bien podría aplicarse a determinadas circunstancias de la vida constitucional ecuatoriana, como la vivida de 1984 a 1988. Ver Mulián, Tomás; *La democracia difícil: dificultades y dilemas actuales*, documentos de trabajo N° 3, FLACSO, Quito, julio 1988, p. 3.

aplicó en términos amplios y generales para permitir la recuperación del sistema capitalista, sino que respondió a determinadas relaciones de poder durante los diferentes gobiernos.

## **Democracia y políticas económicas: el reto de los noventa**

No se puede concluir este trabajo sin hacer una reflexión sobre las limitaciones que se han ido evidenciando y profundizando a nivel internacional en los últimos diez años y sobre las consiguientes repercusiones que han tenido en el país.

Durante el gobierno democristiano se clausuró el proyecto desarrollista y se dejó libre el paso a un mayor dominio de la burguesía financiera, impulsando un patrón de acumulación concentrador, con el que se impulsó la liberalización y el aperturismo. Desde entonces, se imprimió un nuevo rumbo al manejo económico y el país se enmarcó en la lógica de los ajustes, ya comunes en casi toda la región.

Un elemento que cabe destacar es que a inicios de la década de los ochenta, a pesar de las diferencias existentes entre las distintas estructuras de los países latinoamericanos, la crisis capitalista y la llamada "crisis de la deuda externa", expresión regional de la primera, determinaron que la acción del capital extranjero adquiriera un mayor nivel de uniformidad. En esa perspectiva, se crearon las condiciones objetivas para el impulso de una política económica "única", que sin tomar en cuenta las particularidades de cada país, se quiere introducir en forma generalizada. Esto ha llevado incluso a hablar de una internacionalización de dicha política que, por lo demás, ha comenzado a dar sus frutos: ha permitido una mayor apertura de las economías andinas, empeñadas en un proceso de acelerada integración fondomonetarista..

En la dinámica de su reproducción, el capital monopolista internacional ha desarrollado estrategias que le permiten salvar las barreras que imponen las formaciones económicas nacionales, tanto las limitantes objetivas de la base

económica, que están determinadas por el desarrollo del capitalismo subdesarrollado y dependiente —propio de estos países—, como otras de tipo subjetivo: legales, políticas e ideológicas.

La transnacionalización del capital y la internacionalización de las políticas económicas no son, por lo tanto, un fenómeno lineal que simplemente se profundiza y reproduce en el tiempo, en una serie de procesos similares en todas las regiones. Por el contrario, entrañan una multiplicidad de formas, reformas, tácticas y estrategias, tan dinámicas como dinámico es el capitalismo, siempre ajustadas a las condiciones propias de cada país. Y así como se van modificando las formas que asume la integración del capital y de las políticas económicas, también varían las estrategias de las empresas transnacionales y de los diversos organismos que coadyuvan a su implantación y, naturalmente, de los Estados que las instrumentan.

Durante la época del "nacionalismo" y en los años de la bonanza petrolera se desarrolló, a través de la inversión crediticia, la nueva estrategia de reincorporación del Ecuador y de los otros países de América Latina a la lógica de la reproducción del capital internacional. En esta etapa, las políticas aperturistas y liberalizantes —léase los programas de estabilización y políticas de ajuste— se convirtieron en el requisito para la transnacionalización y concentración financiera y fueron aplicadas sobre todo en los países importadores de petróleo.

El neoliberalismo se sustentó en una crítica a la industrialización sustitutiva y al papel activo del Estado en la economía. La apertura externa debía desempeñar un papel reestructurador del sistema, superando los obstáculos del proteccionismo en los países subdesarrollados y dependientes.

Con el estallido de la "crisis de la deuda externa" casi todos los países de América Latina tuvieron que aceptar las políticas del FMI, orientadas inicialmente a garantizar el pago de las obligaciones internacionales. Así, los programas de estabilización y las políticas de ajuste se convirtieron en paquetes internacionales de casi idéntico contenido para el conjunto de países del área.

Entonces, el Ecuador, país importador de petróleo, se vio abocado a la adopción de estos paradigmas de ajuste y estabilización, ausentes en los años del auge petrolero.

Estas políticas, sujetas a un permanente monitoreo por parte de los organismos financieros internacionales, no consideran la adopción de mecanismos comerciales y financieros que contrarresten las desigualdades entre los países industrializados y subdesarrollados. Menos aún, la aplicación de políticas redistributivas de la tierra y el ingreso, o de regulaciones de precios o políticas proteccionistas programadas como medios para promover cambios en la producción y la demanda.

En definitiva, son políticas que no se ocupan de la profundización de los procesos constitucionales ni de la vigencia de los esquemas democráticos. Por el contrario, durante estos años se ha cristalizado la existencia de "democracias restringidas", que apenas han sobrevivido a la constante amenaza de una reimplantación de gobiernos autoritarios y represivos, civiles o militares que, por ahora, no hacen parte de la lógica de la política exterior norteamericana.

La deuda externa fue el instrumento para forzar estos reajustes, que procuran simplemente que la asignación y movilización de recursos se acoplen al mercado internacional, racionalizando la participación estatal en este proceso y profundizando el sistema capitalista, campo propicio para el accionar de las empresas transnacionales. En tal sentido, las medidas propuestas por el FMI y el Banco Mundial buscan reducir el espacio que ocupa el Estado como empresario y las funciones que cumple como tal, imponiendo condiciones sobre el destino de los gastos y la producción y relegando a un segundo plano o simplemente postergando los objetivos básicos de orden social. Esto, no obstante, no contradice la participación del Estado y de mecanismos electorales que legalicen su presencia, mientras no se afecte la tendencia dominante.

La deuda encaja perfectamente en la estrategia del capital financiero internacional que, luego de tratar de cobrar parte de las acreencias, se ha convertido en una palanca para obligar a los países del Tercer Mundo a cumplir la voluntad

de los países centrales.

Lo que realmente importa ahora no es cobrar la totalidad de los créditos, sino hacer que los países subdesarrollados y dependientes se reintegren a la economía mundial, aceptando las condiciones del nuevo orden económico internacional capitalista. <sup>55</sup>

Es importante comprender el papel que se le ha asignado a la deuda y a la concepción económica que la acompaña, no sólo para analizar lo sucedido, sino para poder entender y avizorar las perspectivas regionales. Una vez más, conviene rescatar expresiones de la actual política exterior norteamericana, que encontró una guía en el documento "Santa Fe II", en donde se señala que "la política económica de los Estados Unidos debe vincularse con nuestro apoyo al sistema democrático. Este régimen requiere un floreciente sistema económico independiente de excesivos controles e interferencias gubernamentales. El desarrollo autónomo y privado de capitales nacionales es indispensable para que la sociedad conserve su independencia". El manejo de la deuda ha sido insuficiente, se señala en este documento, toda vez que "se perdió la oportunidad de impulsar a las sociedades latinoamericanas hacia el capitalismo democrático; es decir, hacia sistemas de libre empresa y mercados nacionales de capital que sostienen a las sociedades independientes. Pero aún no es tarde para hacerlo..." Y las recomendaciones de Santa Fe para la nueva administración norteamericana avanzan: hay que estimular agresivamente la capitalización de la deuda, se debe alentar a la empresa privada y acelerar la privatización de las empresas estatales, entre otras sugerencias. <sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Con claridad señala el analista Internacional Alejandro Briceño, refiriéndose al Plan Brady y sus limitaciones, que Washington tiene perder "su oportunidad de asegurarse que los países necesitados reformen sus economías de acuerdo a SU VISION particular del mundo. En ese enfoque, ocho años de sufrimiento en los países deudores quedan relegados a segundo plano". Ver **Diario HOY**, Quito, 29 de mayo de 1990.

<sup>56</sup> Ver documento "Santa Fe II: una estrategia para Latinoamérica en la década de los noventa", en el diario **Página 12**, Buenos Aires, 13 de noviembre de 1988.

La democracia también fue motivo de preocupación para los representantes de la derecha norteamericana, que cuestionaron el hecho de que ésta resida "solamente en los procedimientos y procesos de elección de los gobernantes. El concentrarse sobre los procesos electoralistas oscurece los demás requerimientos esenciales vinculados con la responsabilidad democrática". Responsabilidad que, según lo expuesto en el documento de Santa Fe II, "comprende tanto el gobierno temporario como el permanente. En una democracia, el gobierno temporal reside en un funcionario elegido. El gobierno permanente lo constituyen las estructuras institucionales y las burocracias que no cambian como resultado de las elecciones, por ejemplo el ejército, el Poder Judicial y la burocracia civil".<sup>57</sup>

Esta claro el mensaje: hay que reforzar la democracia y el sistema capitalista, que se sustenta en las libertades del mercado y en la alianza de los capitales transnacionales y locales, o sea en el "bloque de clases estructuralmente dominantes".<sup>58</sup> Con todo lo cual la democracia "a la americana" se convierte en el régimen político de dominación, eliminando la tradicional contradicción entre dictaduras militares y regímenes constitucionales.

La lectura de estos planteamientos revela con claridad el objetivo impulsado por los Estados Unidos y que podría radicalizarse en el futuro, en medio de un mundo convulsionado por la pérdida de influencia geopolítica de "la amenaza del comunismo internacional", que había sido el motor de la reacción norteamericana y de las doctrinas de seguridad nacional. De igual manera influye la serie de cambios en las relaciones económicas a nivel mundial, que hacen que los Estados Unidos no tengan ya su primacía financiera y que se esté estructurando todo un universo de grandes bloques económicos entre los países industrializados, sin que, por el otro lado, se avizore una política propia más integradora entre las naciones latinoamericanas. Por lo pronto se destaca

---

<sup>57</sup> Idem.

<sup>58</sup> Una reflexión interesante sobre los alcances del documento de Santa Fe II se encuentra en Cueva, Agustín; **América Latina en la frontera de los años 90**, Planeta Letraviva, Quito, 1989, pp. 61--81.

con relativa fuerza un aceleramiento de los esfuerzos integracionistas derivados de la adopción de políticas aperturistas y liberalizantes bastante comunes en el mundo andino, a lo cual habrá que añadir el deseo norteamericano de constituir un mercado común hemisférico en el marco de "La iniciativa para las Américas".

Cabe señalar, a este respecto, que la adopción de la propuesta para acelerar la desgravación arancelaria entre los países andinos —resuelta en La Paz en noviembre de 1990 y ante la cual el gobierno ecuatoriano solicitó un medio año para consultas internas— evidencia un espíritu de regionalismo distinto, que obedece al pragmatismo aperturista en el cual están sintonizados los gobiernos de la subregión. Atrás quedaron las estrategias iniciales y la idea de la armonización de las políticas productivas con que nació el Acuerdo de Cartagena, ahora convertido en un gran trampolín para que los países andinos se reinserten en una remozada división económica internacional. Un proceso en el cual las condicionalidades del fondomonetarismo y de la transnacionalización aparecen como un motor más decisivo en esta nueva modalidad integracionista, que no se sustenta en el logro de posibles ventajas comerciales dinámicas o en la búsqueda de una mayor armonización de las políticas económicas y la programación productiva, sino que lleva implícito el deseo de una "reprimarización" de las economías andinas como parte del reordenamiento de la economía mundial impuesto desde los países industrializados.

**No obstante, todavía habrá que evaluar las consecuencias regionales y mundiales definitivas de la Guerra del Golfo para poder apreciar con claridad la situación en que quedarán los Estados Unidos en su calidad de potencia militar y política de alcance universal. Esto podría constituir un nuevo punto de partida en el proceso de reordenamiento del poder político y económico en el mundo.**

El Ecuador, en este escenario, debe reconocer que ha hipotecado peligrosamente su futuro, a un costo sumamente elevado para la mayoría de sus habitantes. La apertura indiscriminada de la economía y la vigencia de una estructura de liberalización de los mercados conducirá a una destrucción y mediatización del aparato productivo nacional y a la imposi-

bilidad de encontrar respuestas para un desarrollo más equilibrado y armónico, e impedirá igualmente la búsqueda de algunas ventajas comparativas dinámicas. Con esto se limitará, adicionalmente, la generación autónoma y participativa de riqueza y la construcción de una sociedad con sistemas democráticos para la toma de decisiones, cuando lo lógico sería dar una respuesta política a las agresiones sufridas debido a la aplicación de programas de ajuste e impulsar el diseño y aplicación de un modelo alternativo que parta de las necesidades y riquezas nacionales, teniendo al sector externo de la economía como un complemento y no como su razón de ser.

Sin embargo, si bien el país sigue buscando una posición sumisa dentro del sistema imperial y alejándose del cambio y del desarrollo, es preciso reconocer que tanto dentro de la actual coyuntura nacional como internacional, no aparecen claras las posibilidades de impulsar esta estrategia diferente, autocentrada en las capacidades y necesidades existentes internamente y que, como señalábamos, haga del sector externo un complemento del esfuerzo interno y no su objetivo final.<sup>59</sup>

Lo que se está haciendo es tratando de garantizar la gobernabilidad de la situación, entendida, en el mejor de los casos, como un proyecto de democratización, aunque en la práctica sólo se lo conciba para procesar conflictos y generar cierta estabilidad.<sup>60</sup>

Por lo tanto, en los próximos años, y quizás durante toda la década, se mantendrá vigente el reto impuesto por

---

<sup>59</sup> Faltan estrategias concretas, que enfrenten los retos coyunturales sin perder de vista, simultáneamente, los requerimientos de largo plazo y los desequilibrios estructurales. Estas estrategias tendrían necesariamente que pasar por ajustes que redistribuyan el peso de la crisis y que integren la equidad y la transformación social como elementos democratizadores y no desestabilizadores, en lo político, y como factores de reactivación, en lo económico.

<sup>60</sup> Este tema de la gobernabilidad cobró enorme auge al finalizar los años ochenta. Se podría consultar, entre otros materiales, las ponencias presentadas por Amparo Menéndez Carrión, Oswaldo Puccio y Simón Pachano, en el seminario **Crecimiento con equidad**, organizado por CEPLAES, en abril de 1990.



las políticas de ajuste, que limitan las tendencias democráticas, cuya vigencia seguirá siendo esgrimida para ahondar aún más el ajuste... El problema radica en cuánto tiempo más podrá seguir prolongándose esta situación contradictoria. La realidad muestra un pueblo sacrificado en extremo y que aparentemente ha perdido sus esperanzas reivindicadoras y también su fe en el sistema constitucional <sup>61</sup>; una burguesía transnacionalizada que no da paso a salidas redistributivas y nacionales; una democracia que, por lo anotado, no avanza ni siquiera formalmente y cuya manifestación electoral no será suficiente para satisfacer las demandas sociales. Se trata de una democracia electoral en la cual los partidos políticos, pese al sinnúmero de arreglos legales que han logrado, no dejan de ser, en su gran mayoría, simples empresas electorales, alejadas de una verdadera y sostenida práctica democrática.

Las perspectivas son como nunca inciertas en términos de los cambios necesarios y del ansiado desarrollo. A pesar de que la "democracia capitalista" —que aparece como la única posible en estas condiciones— brinda más limitaciones que soluciones en el campo económico, social y político, su instrumentación seguirá siendo promocionada: la tendencia de la hora es fortalecer al neoliberalismo económico y al neoconservadorismo político, aunque hayan demostrado hasta la saciedad su incapacidad para enfrentar satisfactoriamente los crecientes conflictos internos y externos. Lo que prima es la lógica de la acumulación en el marco de una concepción globalizante del capital financiero internacional, que es el que dirige esta ofensiva mundial. La pregunta es hasta cuándo el mundo industrializado, concretamente los Estados Unidos, apoyarán en América Latina estos procesos constitucionales restringidos y represivos —particularmente en términos de contrainsurgencia— o, para ponerlo mejor, hasta cuándo estos procesos servirán para los fines de reordenamiento del poder mundial y de la acumulación del capital financiero internacional. La agudización de los conflictos, su explosión

---

<sup>61</sup> Habrá que ver cuál es el impacto político del levantamiento indígena de junio de 1990, tanto en términos de revitalización del movimiento popular, como de reforzamiento de las posiciones más ultras y represivas de las fuerzas conservadoras y reaccionarias.

Inorgánica y su radicalización en medio de sangrientos fundamentalismos, pueden hacer peligrar estas democracias restringidas y funcionales. Podría darse la necesidad de una mayor represividad por parte de los gobiernos civiles y hasta la reaparición tolerada —aunque sólo fuese limitada en el tiempo y para el caso de determinados países— de regímenes inconstitucionales.

Para concluir, es preciso señalar que la "democratización de América Latina" sigue siendo una estrategia imperial, siempre que garantice la implantación más profunda del sistema capitalista como razón final de la ideología dominante. Pese a ello, sin embargo, su consolidación podría convertirse en un mecanismo para poder avanzar en la búsqueda de posibles soluciones alternativas.

**5 de diciembre de 1990**

**NOTA:** El autor agradece a Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Diego Borja y Carlos de la Torre Espinosa por sus valiosos comentarios al primer borrador de este trabajo, especialmente en lo que tuvo que ver con el trabajo de integrar el análisis económico y el político.

**CUADRO N° 1**  
**INDICADORES BASICOS DEL ECUADOR**

Agosto 1970-1989

Años	Balanza de Pagos [a]				Reserva monetaria internacional [b]	Saldo de la deuda externa [c]	Cotizaciones del dólar de Estados Unidos en el mercado nacional [c]				Precio del Petróleo crudo [e]	P.I.B. [f]	P.I.B. per cápita [f.1]
	Expor-taciones	Impor-taciones	Balanza Comercial	Saldo en Cuenta Corriente			Mercado oficial		Mercado libre				
							Compra	Venta	Compra	Venta			
1970	235	250	-15	-113	55	241.5	20.42 [g]	20.83 [g]	22,89	23,17	0,0	1629	269
1971	238	307	-69	-156	25	260.8	24.75	25.25	25,02	25,48	0,0	1602	257
1972	323	284	39	-78	128	343.9	24.75	25,25	26,07	26,17	2,4	1874	291
1973	583	398	185	7	226	380.4	24.79 [h]	24,98 [h]	24,79	24,89	4,0	2489	375
1974	1225	875	350	37	339	410.0	24.80	24.95	24,91	24,98	13,4	3711	543
1975	1013	1006	7	-220	246	512.7	24.80	24.95	25,24	25,33	11,8	4310	613
1976	1307	1048	259	-7	434	693.1	24.80	24.95	27,29	27,45	12,0	5317	734
1977	1401	1361	40	-342	570	1263.7	24.80	24.95	27,09	27,47	12,9	6655	893
1978	1529	1704	-175	-701	601	2314.2	24.80	24.95	26,26	26,63	12,5	7654	999
1979	2151	2097	54	-625	631	3554.1	24.80	24.95	27,49	27,61	23,0	9359	1186
1980	2520	2242	278	-642	857	4601.3	24.80	24.95	27,68	27,78	35,2	11733	1444
1981	2527	2353	174	-993	563	5868.1	24.80	24.95	30,59	30,76	34,4	13946	1668
1982	2327	2187	140	-1201	210	6632.9	30.00 [i]	30,25 [i]	49,78	49,31	32,5	13354	1552
1983	2348	1421	927	-134	151	7380.7	44.20 [j]	45,01 [j]	83,01	83,47	27,6	11114	1255
1984	2622	1567	1055	-264	171	7596.0	62.30 [k]	63,55 [k]	95,43	96,09	27,4	11510	1263
1985	2905	1611	1294	114	196	8110.7	70.38 [l]	71,75 [l]	115,52	116,29	25,8	11890	1268
1986	2186	1643	543	-553	-75	9079.5	95.00 [m]	96,50 [n]	148,08	148,51	12,8	10515	1090
1987	2021	2054	-33	-1131	-151	10299.4	95.00	—	193,23	193,80	16,3	9450	952
1988 [p]	2202	1583	619	-505	-176	10562.5	194.13 [o]	—	435,03	436,19	12,7	9362	918
1989 [p]	2354	1693	661	-472	203	11180.2	390.00	—	567,24	568,18	16,3	10250	977

[a] Millones de dólares

[b] Saldos en millones de dólares a la paridad oficial vigente al 31 de Diciembre

[c] Millones de dólares. (Desde 1982 incluye préstamos para financiamiento de balanza de pagos)

[d] Promedios anuales en sucres.

[e] Precio exportaciones fob Ecuador (US\$ por barril)

[f] Millones de dólares

[g] Desde el 16 de Agosto de 1970 por disposición del Decreto N° 239 rige el tipo de cambio oficial de S/.25,00 por dólar.

[h] Mediante Decreto N° 186 de Febrero de 1973 se fijó la tasa central de cambio de S/. 25,00 por dólar y Junta Monetaria estableció los tipos oficiales de compra y venta en S/.24,80 y S/. 25,95 por dólar respectivamente, mediante Regulación N° 656 de Febrero 24 de 1973.

[i] El 13 de Mayo de 1982 se estableció en S/. 33,00 y S/. 33,30 por dólar, los tipos oficiales de compra y venta. Regulación N°1

[j] El 19 de Marzo de 1983 se fijó la tasa oficial en S/. 42,00 por dólar y se implementó el sistema de minidevaluaciones.

[k] El 4 de Septiembre de 1984 mediante Decreto N° 86 se fijó en S/. 66,50 el tipo de cambio oficial. La Regulación JM-187-84 fijó en S/. 66,50 y S/. 67,85 por dólar los tipos de compra y venta.

[l] El 12 de Noviembre de 1985, mediante Decreto N°1304 se estableció en S/. 95,00 por dólar el tipo de cambio oficial. (Justificación cambiaria).

[m] Tipo de cambio que rige para efectos contables en el balance de Banco Central, a partir del 29 de Enero de 1986. Regulación N°318-86.

[n] Corresponde al promedio del periodo 1-28 de Enero de 1986

[o] Mediante Decreto N°50 de Agosto 30 de 1988 se fijó la tasa oficial de cambio en S/. 390,00 por dólar que rige únicamente para efectos contables en el Balance del Banco Central

FUENTE: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

**CUADRO 2**

**ECUADOR: DEUDA EXTERNA E INVERSION EXTRANJERA DIRECTA**

**Millones de Dólares**

Años: 1950-1989

Años	Deuda Externa				Inversión Extranjera Directa			
	Saldo final más atrasos intereses	Desembolsos	Servicio de la deuda externa	Desembolsos-Servicio de la deuda externa	Inversión extranjera directa [1]	Remesa de utilidades [2]	Aporte neto de divisas de la I.E.D. [1] - [2]	Inversión extranjera acumulada
1970	241.5	48.2	28.3	19.9	88.6	19.0	69.6	276.0
1971	260.8	49.1	40.1	9.0	162.1	25.0	137.1	438.1
1972	343.9	113.1	42.2	70.9	80.8	55.0	25.8	519.0
1973	380.4	61.1	51.0	10.1	52.3	125.0	-72.7	571.3
1974	410.0	124.9	117.3	7.6	76.8	203.0	-126.2	648.1
1975	512.7	149.2	65.8	83.4	95.3	58.0	37.3	743.4
1976	693.1	265.2	112.0	153.2	-19.9	91.0	-110.9	723.4
1977	1263.7	662.4	156.5	505.9	34.0	119.0	-85.0	757.8
1978	2314.2	1017.0	544.3	472.7	49.0	116.0	-67.0	580.2 [1]
1979	3554.1	1850.7	1598.9	251.8	63.0	94.0	-31.0	641.9
1980	4601.3	1949.7	1409.1	540.6	70.0	111.0	-41.0	703.1
1981	5868.1	2767.8	2138.7	629.1	60.0	100.0	-40.0	769.0
1982	6632.9	2692.1	2655.6	36.5	40.0	80.0	-40.0	808.6
1983	7380.7	2562.6	2519.8	42.8	50.0	60.0	-10.0	857.3
1984	7596.0	1863.2	2492.7	-629.5	50.0	70.0	-20.0	905.3
1985	8110.7	1931.1	2335.2	-404.1	62.0	126.0	-64.0	964.2
1986	9079.5	3112.6	3042.2	70.4	70.0	126.0	-56.0	964.2
1987[p]	10299.4	1781.0	1601.7	179.3	75.0	130.0	-55.0	1103.9
1988[p]	10562.5	1903.7	2369.1	-465.4	80.0	130.0	-50.0	1181.2
1989[p]	11180.2	1628.4	1805.2	-176.8	80.0	130.0	-50.0	1259.8

[1] Corresponde a Inversión Extranjera Acumulada de acuerdo a la metodología de IV manual de Balanzas de Pagos, vigente desde 1979 en adelante (primera información, nueva serie). Se eliminan como componentes de la Inversión Extranjera Directa los préstamos externos de terceros que tienen estas empresas. Con la nueva metodología la Inversión Neta en 1978 fue de 63 millones que consta en la Balanza de Pagos.

Fuente: Banco Central del Ecuador y Subgerencia de Balanza de Pagos y Política Cambiaria.

Elaboración: Vjekoslav Darlic y Alberto Acosta.