

**Francisco Thoumi
Merilee Grindle**

**LA POLITICA DE LA ECONOMIA
DEL AJUSTE:
La Actual Experiencia Ecuatoriana**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
Sede Ecuador
1992**

COLECCION SERIE CIENCIAS POLITICAS / ECONOMIA

LA POLITICA DE LA ECONOMIA DEL AJUSTE: La Actual Experiencia Ecuatoriana

Edición: © FLACSO
Av. América 4000 y Abelardo Moncayo
Casilla 17-11-06362
Quito - Ecuador

UNIDAD DE PUBLICACIONES

Heraclio Bonilla (Jefe de Publicaciones)
Roberto Haro F. (Diseño Gráfico y Autoedición)
Maritza Aráuz (Editora Asistente)

Impreso en el Ecuador
1ra. Edición, Junio de 1992
1.000 ejemplares
ISBN: 9978-67-018-1
ISBN de la Colección: 9978-67-012-2

Diseño y Diagramación: Roberto Haro F.
Diseño de Portada: Antonio Mena
Impresión: Editorial Fraga

Las opiniones vertidas en el libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el criterio institucional de FLACSO

INDICE

Presentación

Dra. Amparo Menéndez-Carrión I

Introducción 5

CAPITULO I

EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS:

El legado histórico e institucional 11

El contexto socioeconómico 14

El contexto político 17

El contexto de las políticas 22

El contexto para el cambio:

El comportamiento económico 1970-1982 24

CAPITULO II

La Primera Iniciativa: Estabilización,
Octubre 1982 - Marzo 1983 33

CAPITULO III

La segunda iniciativa: el experimento neoliberal,
1984 - 1986 51

CAPITULO IV

La tercera iniciativa; austeridad y ajuste, 1988 - 1990 69

CONCLUSIONES 79

Toma de decisiones y determinación de la agenda 81

Ejecución y Mantenimiento de los

Cambios de Política 84
El Tortuoso Camino 86

NOTAS 88

APENDICE I
Cronología de Eventos y Cambios de Política Importantes 103

BIBLIOGRAFIA 111

Cuadro Estadístico 119

PRESENTACION

La Sede Ecuador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ha decidido publicar el trabajo de Francisco Thoumi -distinguido economista colombiano- y Merilee Grindle -connotada cientista política norteamericana-, *La Política de la Economía del Ajuste: La Actual Experiencia Ecuatoriana*, por considerarlo un aporte al conocimiento de la naturaleza de las políticas económicas diseñadas y aplicadas en el Ecuador durante la década de los 80, bajo tres gobiernos de distinta orientación política.

En América Latina la década de los 80 fue escenario de políticas orientadas al establecimiento de un riguroso ajuste de sus economías, tal y como lo ilustran, por ejemplo, las medidas adoptadas por Paz Estenssoro, Pinochet, y Belaúnde, en Bolivia, Chile, y Perú, respectivamente. En el caso del Ecuador, las políticas económicas ejecutadas por los sucesivos gobiernos de Osvaldo Hurtado, León Febres Cordero y Rodrigo Borja entre 1982 y 1990, a la vez que no habrían tenido, según los autores de esta obra, la contundencia de aquellas que se tomaron en otras partes del continente, tampoco habrían logrado los objetivos trazados. El desenlace de ese "tortuoso camino", para utilizar el calificativo de los autores, se habría debido a la limitada capacidad de administración para sostener los cambios introducidos, la que a su vez resultaría de la tensión que nace de mantener el equilibrio entre exigencias económicas y políticas, y de la promoción simultánea de diversas políticas en varios frentes. En otras palabras, una de las conclusiones sugerentes que emerge de la historia económica del Ecuador de los 80, es el papel central de la esfera de lo político en el resultado de las

decisiones económicas y, por consiguiente, la necesidad de examinar el entrecruzamiento de ambas esferas en el contexto ecuatoriano, y de sus efectos en el manejo de la administración económica -que lejos de ser el resultado del predominio de una lógica estrictamente tecnocrática, estaría atravesada por la compleja relación entre economía y política, relación analizada en esta obra con énfasis en sus implicaciones para el manejo y resultados de la gestión económica de la década pasada.

FLACSO abriga la esperanza de que la difusión y lectura de este importante libro alentará la discusión e incentivará el desarrollo de investigaciones que sigan profundizando el conocimiento acerca de la naturaleza, dinámica y efectos de las políticas económicas ejecutadas en el Ecuador de los 80, década que ha pautado de manera nítida los límites y alcances de los procesos de cambio y la trayectoria económica, social y política del país hacia fines del milenio.

Amparo Menéndez-Carrión
FLACSO, Sede Ecuador
Directora

Junio de 1992

INTRODUCCION (*)

Durante la década de los ochenta muchos países en vías de desarrollo tuvieron que ajustar sus economías para resolver desequilibrios fiscales y de balanza de pagos. El Ecuador no se cuenta entre los que tuvieron más éxito en este proceso.¹ El país no adoptó ni mantuvo fuertes medidas ortodoxas de choque como las que caracterizaron los ajustes en Chile, Bolivia, Ghana y Gambia. Los resultados de las políticas que tomó el Ecuador no fueron sobresalientes como las de Bolivia y Korea del Sur. Tampoco negoció con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la banca privada internacional acuerdos que sirvieran de modelo para relaciones con otros países. Ecuador no fue notable por su habilidad de imponer fuertes medidas de austeridad durante largos períodos como lo hicieron México, Bolivia y Turquía. En contraste con Tailandia, Korea del Sur y Taiwán, no se conoce al país por haber sido particularmente apto en implantar cambios de política en respuesta anticipada a necesidades previstas. A pesar de estas fallas, tampoco se destacó como Sierra Leona, Nigeria y Zambia, por su incapacidad de formular y ejecutar políticas de ajuste .

El Ecuador ni sobresalió ni fracasó sino, más bien, avanzó de manera tortuosa hacia el ajuste, dando dos pasos hacia adelante y a veces uno hacia atrás. El país intentó llevar a cabo una serie diversa de reformas, muchas de las cuales fueron instrumentadas exitosamente, mientras un buen número de ellas eran modificadas o eliminadas subsecuentemente, en respuesta a una fuerte reacción de grupos específicos

o de amplios sectores ciudadanos. Algunas reformas perduraron durante la década, pero otras fueron modificadas drásticamente, o abandonadas para ser reintroducidas más adelante. Algunas políticas produjeron resultados promisorios, muchas tuvieron poco impacto sobre el comportamiento de la economía, al menos en el corto plazo, y algunas causaron efectos que fueron contrarrestados por los de otras políticas, por nuevos choques en el sector externo o por catástrofes naturales. En resumen, es difícil calificar el récord de las reformas de políticas económicas del Ecuador como "bueno" o "malo" en términos de la magnitud de los cambios hechos, o de su impacto sobre la economía.²

La política económica durante la década de los ochenta siguió un patrón de "pare y siga",³ sin continuidad de estrategias, lo que como es de esperar, contribuyó a un comportamiento económico insatisfactorio. A pesar de todo, hubieron cambios significativos en la formulación de política. Algunos problemas económicos graves fueron por lo menos controlados, y otros fueron evitados. Además, durante los años ochenta se empezaron a derrumbar algunos mitos sobre política económica que prevalecieron durante la de bonanza petrolera. Por ejemplo, ahora se acepta que las tasas de cambio nominal y de interés, y las tarifas de servicios públicos no pueden permanecer fijas en presencia de niveles de inflación altos. La necesidad de varias reformas importantes también ha sido aceptada: la reforma tributaria, aumentos en el cobro de impuestos y la reforma al código del trabajo.⁴ Otras medidas facilitaron la formulación e instrumentación de políticas, y otras simplemente han sido, al menos en apariencia, exitosas. En 1989 el Congreso aprobó una ley que transfiere al ejecutivo el derecho de fijar salarios mínimos, atribución que hasta entonces era del poder legislativo. A principios de los ochenta un proceso de "sucretización" de la deuda externa privada tuvo aparente éxito al evitar el posible cierre de grandes firmas privadas,⁵ aunque a un costo social muy alto. La hiperinflación que ha plagado otros países latinoamericanos ha sido evitada.

Política e institucionalmente hubieron cambios que facilitan futuros esfuerzos de ajuste. Las incipientes instituciones democráticas sobrevivieron en medio de repetidas severas crisis políticas y económicas, a pesar de que en algunas ocasiones estuvieron en peligro real. La política económica se convirtió, a lo largo de la década, en un foco central del debate político, y la presidencia, aunque continuó siendo débil, adquirió un sistema más centralizado de manejo de política económica. La población se acostumbró a la necesidad del ajuste económico, se familiarizó con la naturaleza de los cambios, y los partidos políticos y grupos de presión empezaron a desarrollar una infraestructura técnica, aún hoy muy débil, que les permitiera participar más efectivamente en discusiones de política macroeconómica.⁶ Las élites económicas emprendieron el desafío de una economía con mercados más competitivos, y la tecnocracia económica se reforzó y aumentó su control sobre las políticas macroeconómicas. Finalmente, los líderes políticos y sus asesores aprendieron de una década de estudio, debate y experimentación.

Estos no fueron logros espectaculares, pero, considerados en su conjunto, sugieren que el caso del Ecuador puede proporcionar lecciones sobre el ajuste "lento y de largo plazo".⁷ El ajuste en muchos países es un proceso de largo plazo caracterizado por una serie de esfuerzos para introducir cambios de política, algunas veces exitosos, otras fracasados. Los enfoques de política cambiantes a través del tiempo proporcionan lecciones sobre las ramificaciones económicas de los cambios de estrategia y sobre la tolerancia política para aceptarlos. La experiencia ecuatoriana da luces sobre cómo las políticas de ajuste son formuladas y ejecutadas, y sobre cómo la oposición tiene éxito o fracasa en sus intentos de parar o modificar el curso del ajuste. En particular, este caso indica que hay diferencias importantes entre los recursos necesarios para introducir una reforma y los requeridos para sostenerla. Estas lecciones pueden ser útiles para un gran número de países en los que la lentitud de las reformas desilusionan y exasperan a los economistas que creen que

todo cambio es posible, pero sorprenden a los analistas políticos que creen que ningún cambio es fácil. Estos países avanzan tortuosamente hacia el ajuste, intentando balancear las necesidades de ajuste económico, la estabilidad política de corto plazo y la legitimidad institucional.⁸ La política económica en el Ecuador se formuló e instrumentó dentro de un contexto en que las bondades y la sobrevivencia de las instituciones, cuya función era solucionar conflictos de política económica, estaban siempre en tela de juicio.

En este ensayo se utiliza el caso ecuatoriano para explorar la economía política de un camino tortuoso al ajuste, definido aquí como un patrón de reforma de políticas en que los cambios frecuentemente se efectúan de manera exitosa, pero que en el tiempo sufren considerable erosión al ser alterados o eliminados en respuesta a una variedad de presiones políticas y económicas. Se cubren tres episodios de cambio de políticas diferentes, correspondientes a tres administraciones distintas, considerando sus bases económicas, políticas e ideológicas. El estudio sigue un enfoque cronológico, empezando con la administración elegida para suceder a la dictadura militar reformista que gobernó entre 1972 y 1978. El interés especial de la investigación es el análisis de las políticas formuladas y ejecutadas en 1982-1983, 1984-1985, y 1988-1990. En cada uno de estos episodios se hacen una serie de preguntas relacionadas entre sí: ¿cómo llegaron a la agenda de acción gubernamental los diversos tópicos de política económica?; ¿qué factores determinaron la naturaleza de las medidas de política económica, y cómo se decidió el momento de tomarlas y la secuencia de su ejecución?; ¿qué explica la capacidad, o incapacidad, de instrumentar y mantener cambios de política importantes?; ¿cuáles fueron las ramificaciones políticas y económicas de la introducción de las nuevas medidas de política?. Los puntos generales que se desea resaltar de esta experiencia de una década tienen que ver con el proceso de reforma de políticas económicas y con la relevancia de este análisis para la economía política del ajuste.

A pesar de la existencia de una serie de características que deberían desembocar en un congelamiento de políticas y una incapacidad de cambio, se arguye que algunos cambios importantes en las políticas del país fueron introducidos y sostenidos durante la década. Por consiguiente, en el caso ecuatoriano, es necesario explicar cuáles fueron las condiciones, circunstancias, eventos y acciones que promovieron las iniciativas de reforma que se llevaron a cabo periódicamente durante los ochenta. Al mismo tiempo, este análisis de caso debe explicar un patrón de instrumentación de las reformas de política que muestra un importante grado de reversibilidad después de que éstas fueron anunciadas. La dinámica de la política de ajuste se repitió con regularidad, a pesar de cambios en el liderazgo y en las políticas. Las élites políticas iniciaron cambios, y los grupos de presión, partidos políticos, y las protestas del público buscaron deshacerlos. La explicación del cambio de políticas económicas en el Ecuador debe, por consiguiente, explicar por qué las élites políticas asumieron el liderazgo colocando las iniciativas de reforma en la agenda de acción gubernamental, y cómo diseñaron el contenido, momento de toma políticas y secuencia de las nuevas medidas. Una vez que estas decisiones fueron tomadas, la reacción de fuerzas societales es clave para explicar la instrumentación y sostenimiento de los cambios de política. En el contexto de instituciones puestas en tela de juicio, las decisiones de respaldar políticas económicas tuvieron que ser frecuentemente balanceadas frente a los objetivos de mantener la estabilidad e integridad de un régimen democrático, que estaban en conflicto con la instrumentación de las políticas económicas.

De manera más general, este caso sugiere un modelo de cambio de políticas que empieza focalizado en las élites, sus percepciones, conflictos dentro del gobierno, y entre éste y las agencias bi y multilaterales y otros acreedores internacionales. En general, lo que se explora es la dinámica de las reformas promovidas por el Estado. El modelo se focaliza después en la respuesta de los grupos de presión, partidos políticos y coaliciones, a los cambios de política económica dentro de un contexto

institucional particular. No hay duda de que un número amplio de investigaciones de caso muestran que los líderes políticos se proponen modificar significativamente las políticas, y que seleccionan estrategias que reflejan la forma como ellos entienden y perciben las crisis, el contexto institucional del Estado, y sus bases de poder.⁹ De forma semejante, en otros casos, el éxito en sostener cambios de política es afectado significativamente por la capacidad que tengan los grupos sociales para ejercer presiones que amenacen la estabilidad del gobierno y que pongan en tela de juicio su liderazgo y legitimidad (Nelson 1990). El tortuoso camino hacia el ajuste surge del juego entre el liderazgo estatal y la respuesta política a las medidas tomadas dentro de un contexto institucional particular.

CAPITULO I

EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS: EL LEGADO HISTORICO E INSTITUCIONAL

Dado el entorno político en el que se tomaron las medidas de política económica, no es sorprendente que el camino hacia el ajuste en el Ecuador durante los años ochenta haya sido tortuoso. De hecho, desde la perspectiva de la literatura sobre la economía política del ajuste, Ecuador es un caso clásico en el que no se esperaba que se introdujeran y mantuvieran cambios significativos de política, particularmente aquellos que impusieran sacrificios a corto plazo a sectores amplios de la población y a grupos poderosos de la élite. Durante todos los años ochenta el país exhibió una gama de características que han sido ampliamente interpretadas como obstáculos al cambio:

- una sociedad profundamente dividida en su religión, riqueza, etnicidad e intereses económicos;
- intereses muy fragmentados y altamente movilizadoss;
- instituciones democráticas débiles;
- frecuentes litigios respecto a las provisiones constitucionales para la resolución de conflictos;

- un sistema de partidos políticos altamente fragmentado, contencioso e inestable;
- elecciones frecuentes sin que haya surgido un partido mayoritario;
- profundos conflictos entre el ejecutivo y el legislativo sobre la jurisdicción en la formulación e instrumentación de políticas; y
- un pueblo acostumbrado a que el gobierno proporcione muchos beneficios e imponga pocas cargas, especialmente sobre la élite económica.

Estas condiciones prevalecieron claramente en Ecuador. En los años setenta la gran expansión de los ingresos petroleros y el vasto crecimiento del endeudamiento externo permitió mantener un alto nivel de gasto público, y un gran número de grupos se convirtieron en beneficiarios de un complejo conjunto de subsidios implícitos y directos, incluyendo bienes y servicios proporcionados por el Estado. Estos subsidios llegaron a ser considerados como "derechos adquiridos" por los beneficiarios. Es de notar que tradicionalmente las políticas estatales habían beneficiado de manera desproporcionada a las élites económicas, lo que reflejaba el control que ellas ejercían sobre el Estado. Se puede afirmar que durante la década de los setenta los beneficios estatales hasta cierto punto se democratizaron en el sentido de que nuevos grupos, especialmente de la clase media urbana, se favorecieron de las actividades redistributivas del Estado.

Los líderes políticos del Ecuador no tenían capital político que contrarrestara la oposición potencial de las coaliciones distributivas. A todo lo largo de los años ochenta las instituciones políticas del Ecuador fueron frágiles y estuvieron sujetas casi continuamente a ataques de diversos orígenes. Como toda democracia en transición (ver Haggard

1985), la ecuatoriana no disfrutó siquiera de un consenso amplio respecto a la legitimidad de sus instituciones. De hecho, solamente en uno de los tres episodios de cambio de política económica estudiados, el gobierno contó con una coalición mayoritaria y, sin embargo, la iniciativa tomada en ese caso no perduró más que las tomadas en las otras dos ocasiones.

Los análisis de los ajustes económicos de diversos países durante la década de los ochenta resaltan la importancia de la existencia en la sociedad de un acuerdo amplio respecto a la necesidad de cambios de política para responder a una crisis económica inmediata. Similarmente, estos estudios resaltan la importancia de formar coaliciones que respalden conjuntos de reformas específicas (ver Nelson, 1990; Lindenberg, 1989, y Waterbury 1989). En uno de los episodios estudiados en el Ecuador, la sociedad no percibía de manera amplia la existencia de una crisis inminente, y en los otros dos episodios en que se reconocía ampliamente la gravedad de la crisis, el potencial de formar coaliciones era muy limitado. De manera semejante, otros autores han argüido que ha sido muy importante efectuar consultas y diálogos amplios encaminados a formar un consenso antes de efectuar los cambios de política (Lindenberg 1989). En el Ecuador los líderes políticos iniciaron las reformas con muy poca consulta anterior, optando por gastar su capital político en el manejo de la reacción de la oposición después de que los cambios fueran anunciados. Esta estrategia tuvo éxito en algunos casos, pero fracasó en otros. Sin embargo, los encargados de la formulación de políticas siempre actuaron dando la impresión de que la consulta política anterior al establecimiento de los cambios debilitaría los esfuerzos de formular un paquete de políticas coherente, expondría sus equipos económicos a fuertes presiones políticas, y demoraría el proceso de reforma.¹⁰

Para sostener a largo plazo cambios de política se requieren condiciones que tampoco existían en Ecuador. A pesar de que las medidas tomadas representaban continuos esfuerzos por promover un ambiente más conducente al crecimiento económico, éstas tuvieron frecuentemente

un impacto positivo muy limitado en el corto plazo, o sus efectos fueron contrarrestados por choques en el sector externo, catástrofes naturales, o por el efecto de otras políticas. Además, en los casos en que las políticas parecen haber sido relativamente exitosas, la falta de un consenso amplio respecto de la naturaleza del proceso de ajuste las hizo parecer como fracasos. En cierta forma, la gente esperó demasiado del proceso, y hacia mediados de los años ochenta, un "cansancio con el ajuste" era claramente evidente.

El patrón del ajuste ecuatoriano durante la década de los ochenta debe explicarse dentro del contexto socio-económico, político, y del legado de las políticas del pasado, el que implicó que los ajustes económicos intentados fueran hechos en un ambiente con grupos de intereses económicos ampliamente divergentes que respondían a las diferencias regionales de desarrollo, a instituciones estatales débilmente legitimadas, y a una sociedad muy acostumbrada a que del Estado emanaran subsidios y privilegios especiales. Era entonces de esperarse que surgiera un conflicto considerable respecto a la distribución de los costos del ajuste, a las "reglas del juego" para resolver conflictos en cuanto a políticas, y a la aceptación de medidas que requerían austeridad y privación en el corto plazo en aras del desarrollo nacional a largo plazo.

EL CONTEXTO SOCIOECONOMICO

El contexto social del ajuste estuvo caracterizado por un fuerte regionalismo y por intereses económicos ampliamente bifurcados (ver especialmente Kasza, 1981). El Ecuador es un país pequeño de unos diez millones de habitantes divididos en partes aproximadamente iguales entre las áreas rural y urbana, distinción que no es tan importante como la diferencia entre la Costa y la Sierra. De hecho, Ecuador se divide en tres regiones hasta hace poco relativamente aisladas entre sí y diferenciadas por sus recursos naturales.¹¹ La Costa y la Sierra tienen sectores agrícolas

desarrollados, pero el de la Costa está dirigido principalmente hacia mercados de exportación, mientras que el de la Sierra produce casi por completo para el mercado interno. La industrialización ha seguido un patrón semejante, con un sector manufacturero procesador de recursos naturales para la exportación en la Costa, y orientado hacia la sustitución de importaciones en la Sierra.

Además de las diferencias regionales, Ecuador tiene muy fuertes distinciones étnicas y clasistas. Grupos indígenas para quienes el español es su segunda lengua, conforman aproximadamente cuarenta por ciento de la población. La población indígena que ha sido mantenida empobrecida y explotada por el gobierno y las élites políticas y económicas desde la conquista y colonia española de los siglos XVI y XVII, es primordialmente rural y solamente en los últimos años ha logrado tener acceso limitado al poder político y económico.

La distribución del ingreso es muy desigual, aun teniendo en cuenta patrones latinoamericanos. Pero, como es frecuente en países subdesarrollados, la información al respecto es muy deficiente. La información disponible indica que mientras los coeficientes de Gini para las estimaciones de la distribución del ingreso en el Ecuador mostraban que a finales de los años sesenta ésta era solamente un poco más desigual que la de otros países de la región, el porcentaje de la población por debajo de las líneas de pobreza era sustantivamente mayor (Luzuriaga y Zuvekas, 1981). Durante los años setenta los coeficientes de Gini mostraron una disminución continua en el grado de desigualdad como resultado del fortalecimiento de la clase media durante la bonanza promovida por la riqueza petrolera. Sin embargo, durante este período, la distribución del ingreso rural se hizo más desigual debido al estancamiento del sector agrícola y al aumento de precios agrícolas inferior al aumento de precios del producto urbano. La distribución de la riqueza está mucho más concentrada que la del ingreso, reflejando la extrema concentración de la propiedad rural y de las empresas grandes del sector

moderno en manos de pocos grupos comerciales y financieros.¹² Hay mucho menos información disponible para años más recientes. Sin embargo, las cuentas nacionales (Banco Central del Ecuador, 1990) muestran que entre 1980 y 1989 los sueldos y salarios cayeron de 33% a 15% del PIB, mientras que la remuneración al capital se mantuvo bastante estable alrededor de 14% del PIB. Durante este período el ingreso generado por el sector hogares aumentó notablemente de 42% a 61,6% del PIB, reflejando principalmente un gran crecimiento de la economía informal y el debilitamiento de la clase media del sector formal. Las cifras sobre distribución del ingreso y la riqueza muestran las grandes diferencias entre la Costa y la Sierra, mestizos e indios, ricos y pobres, factores que contribuyen al bajo grado de cohesión e identidad nacionales y a un alto potencial de conflicto social.

La historia económica del país también hace esperar que los esfuerzos de introducir nuevas políticas estén plagados de conflictos, disenso y fracasos. Debido a que el Ecuador no tuvo recursos minerales importantes que interesaran a los españoles, el país permaneció muy poco integrado a la economía mundial hasta bien entrado el siglo XIX, cuando se convirtió en exportador de productos agrícolas. Desde entonces, hasta 1972 cuando el petróleo se hizo prominente, cacao, café y banano fueron las principales exportaciones ecuatorianas. Desde mediados del siglo XIX la economía interna reflejó los ciclos de bonanza y crisis de un país exportador de productos básicos. Estos ciclos acentuaron los conflictos regionales. Durante las bonanzas se expandía la economía costeña y la abundancia de divisas promovía las importaciones de bienes manufacturados. Las crisis castigaban a la Costa, pero propiciaban una modesta sustitución de importaciones en la Sierra. A estas diferencias económicas se sumaba el control ejercido por las élites serranas tradicionales sobre el estatus social y el empleo gubernamental y militar. Los ingresos del gobierno provenían principalmente de los impuestos al comercio internacional, generado casi en su totalidad por empresas costeñas, lo cual azuzaba el resentimiento costeño del poder político ejercido por largo

tiempo por las élites serranas (ver especialmente Rodríguez, 1985; y Kasza, 1981).

La rivalidad política y económica entre las dos regiones se institucionalizó en las identidades y reputaciones de sus zonas urbanas dominantes, Quito y Guayaquil (ver Kasza, 1981). Quito, una economía dominada por servicios gubernamentales, manufactura sustitutiva de importaciones, finanzas y comunicaciones, creció en el centro de un sector agrario en que las relaciones sociales entre hacendados y campesinos tenían características cuasifeudales. Esta estructura social se mantuvo casi perfectamente intacta hasta 1964 y 1972 cuando la reforma agraria introdujo legislación que sentó las bases para desarrollar relaciones productivas más modernas (ver Redclift, 1978). Guayaquil emergió como una ciudad más moderna y dinámica con sectores exportadores y financieros grandes en los que las relaciones laborales se aproximaban más al patrón capitalista. Ambas ciudades crecieron rápidamente a partir de mediados de los años sesenta a consecuencia del aumento en la tasa de crecimiento de la población y de una fuerte migración rural-urbana. Sin embargo, Guayaquil creció mucho más rápidamente que Quito. La migración interregional también se aceleró resultado de la búsqueda de empleo por campesinos serranos en la más dinámica economía costeña.

EL CONTEXTO POLITICO

Como es de esperar, dado el contexto socioeconómico, el conflicto político en el Ecuador también tiene una base regional. Al aumentar el poder económico de la Costa, aumentaron sus demandas de poder político, particularmente durante los años setenta y ochenta, cuando el Estado, tradicionalmente débil e inefectivo, creció rápidamente bajo el doble impacto de una dictadura militar centralizante y del gran aumento de recursos provenientes de aumentos en las exportaciones tradicionales

y en el precio internacional del petróleo. La riqueza petrolera independizó por vez primera al gobierno de su dependencia de las élites económicas tradicionales y de los impuestos derivados de las exportaciones agrícolas; permitió a los militares expandir sustancialmente las inversiones gubernamentales en infraestructura, servicios y el sector público, y establecer una amplia gama de subsidios a la producción y el consumo. La lucha por el control del Estado, agrandado e intervencionista, para determinar la naturaleza de sus políticas se convirtió en el tópico central de la política durante los años setenta y ochenta.

En 1978 el gobierno militar reformista pactó un acuerdo con las élites políticas tradicionales para restablecer el gobierno civil y las instituciones democráticas. Se aprobó una nueva constitución que estableció un régimen presidencial con una legislatura unicameral. Las leyes electorales y de partidos promovieron la fragmentación partidaria y una falta de compromiso programático de los partidos. Estas instituciones formaron el marco dentro del cual se debatirían y decidirían las políticas económicas.¹³ La nueva Constitución dio por primera vez el derecho de voto a los analfabetos, constituyó al Congreso como intérprete único de la Constitución; le dio al presidente el poder de apelar a poderes de emergencia; e impuso muy pocas restricciones al poder de los partidos pequeños para jugar un papel decisivo.¹⁴ Se prohibió la reelección presidencial, no sólo para la sucesión en el cargo, sino de por vida, y la de congresistas a períodos sucesivos. Conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso fueron promovidos por la asignación de poderes presidenciales para convocar plebiscitos nacionales y gobernar por decreto, y al Congreso para interpelar y censurar ministros y otros altos funcionarios, y para nombrar y remover miembros de la Corte Suprema. El crecimiento del sector estatal durante los años setenta, la amplia gama de nuevos servicios públicos y subsidios (muchos de los cuales crecieron de manera imprevista debido al aumento en la inflación), y un gran aumento en el poder regulatorio del Estado, implicaban un gran botín para quien ganara las elecciones. No es de sorprender entonces, que la competencia política

resurgió ferozmente al terminar el régimen militar que tuvo el poder desde 1972.

Muchos partidos políticos ecuatorianos sirvieron tradicionalmente como vehículo de las aspiraciones políticas de individuos, familias y grupos económicos, que frecuentemente tenían una base regional. Las campañas políticas movilizaban el apoyo popular basándose en relaciones clientelistas con líderes caudillistas, quienes siguiendo un estilo político populista hacían promesas extravagantes de los beneficios y privilegios que darían sus gobiernos. A partir de 1978 los partidos políticos proliferaron, una tendencia auspiciada por las cláusulas constitucionales sobre la personería de los partidos y la competencia electoral (ver Conaghan, 1989a). Por consiguiente, en la elección parlamentaria de 1978 participaron 11 partidos, 16 en la de 1984, 15 en la de 1986, y 16 en la de 1988. Los partidos también compitieron activamente en las elecciones presidenciales. En 1978 hubieron seis candidatos presidenciales en la primera ronda, nueve en 1984, y diez en 1988.¹⁵ La fuerza electoral de los partidos fluctúa sustancialmente en estas batallas electorales, siendo muy frecuente que unos partidos surjan, otros se agrupen, y otros desaparezcan, reflejando frecuentemente las fortunas políticas de caudillos o líderes individuales.¹⁶ Es también notable y frecuente el cambio de afiliación partidista de los legisladores y otros líderes políticos. Pocos partidos parecen tener la estructura organizacional, base multclasista, y durabilidad de los partidos políticos modernos. La mayoría de los partidos han sido oportunistas y no programáticos; más aún, su base clientelista ha sido instrumental y se ha desintegrado rápidamente cuando los líderes no han podido distribuir fácilmente suficientes prebendas, como la construcción de obras públicas: vías de comunicación, energía eléctrica, agua potable, centros de salud y de recreo, y otros (Conaghan, 1989a: 7).

Los grupos de presión fortalecieron sus organizaciones y adquirieron poder durante las dictaduras de los años setenta, cuando los

partidos políticos estuvieron proscritos, y mantuvieron su prominencia en los debates políticos de la década de los ochenta representando intereses económicos sectoriales y regionales, en parte debido al carácter efímero de los partidos (Ver Conaghan, 1988). La élite económica que participó en estos grupos, frecuentemente ocupó posiciones públicas para luego regresar a sus actividades particulares. Durante toda la década existieron cámaras nacionales de industria, comercio y agricultura, pero las cámaras semejantes regionales de Quito, Cuenca y Guayaquil fueron generalmente más poderosas, reflejando las diferencias de los patrones regionales de desarrollo económico. Entre éstas hubieron frecuentes conflictos sobre política económica pues representaban intereses opuestos. Por ejemplo, la Cámara de Industrias de Quito representaba principalmente industrias protegidas sustitutivas de exportaciones, mientras que la de Guayaquil intervenía en favor de los industriales exportadores. Intereses sectoriales particulares, estuvieron representados por cámaras y asociaciones de productores como las de algodóneros, y de productores de pollos, de productos de papel, de madera, y otras. Los pequeños empresarios y los trabajadores independientes como camioneros, artesanos, vendedores ambulantes, etc. se asociaron en organizaciones semejantes a guildas en cuyo seno frecuentemente se enmascaraban diferencias considerables de intereses.¹⁷

El movimiento laboral estuvo igualmente dividido, un factor que debilitó su capacidad de participar con fuerza durante los debates de los años ochenta. Además, los sindicatos se debilitaron por su afiliación tradicional a partidos políticos, especialmente aquellos con fuertes compromisos ideológicos y con largas historias de conflicto doctrinario entre ellos. Al agregar a este escenario político fragmentado las diferencias normales entre los intereses rurales y urbanos, las dificultades en formular y llevar a cabo cambios en políticas y reformas económicas se hacen más obvias. En el Ecuador, como en muchos otros países, los intereses urbanos abogaban por precios bajos para los bienes de consumo popular, particularmente los alimentos, mientras que los grupos rurales

buscaban lo opuesto para sus productos. Las diferentes condiciones socioeconómicas determinaban, claro está, la capacidad de participación en las discusiones de política de los diversos grupos rurales y urbanos.¹⁸ Sin embargo, como se verá adelante, los grupos pobres, tanto urbanos como rurales, no tuvieron una presencia sostenida en los procesos nacionales de toma de decisiones y con frecuencia fueron políticamente irrelevantes en las discusiones de los más importantes tópicos de política; aunque los sectores urbanos pobres tuvieron bastante participación en las reacciones a nuevas medidas de política. Durante los años ochenta las fuerzas militares tendieron a apoyar a la presidencia y a oponerse al Congreso, aunque también tuvieron divisiones políticas internas importantes.

A pesar de que durante los años setenta el Estado fortaleció su papel conductor del desarrollo económico, y de que en la década de los ochenta la toma de decisiones se concentró un poco más en la presidencia, las condiciones políticas crearon un ambiente difícil para quienes intentaban efectuar cambios de políticas. El sistema partidista fragmentado y altamente competitivo, aumentó la vulnerabilidad del liderazgo político a presiones partidarias y electorales. Al mismo tiempo, las instituciones democráticas y las elecciones frecuentes aumentaron la presencia y visibilidad políticas de los muy fragmentados grupos de presión económicos. Bajo estas condiciones la formación de coaliciones políticas fue muy difícil, aunque los presidentes se enfrentaron frecuentemente a este desafío distribuyendo posiciones ministeriales y otras de alto nivel dentro del gobierno a miembros de partidos y grupos de presión, especialmente de la élite económica, que simpatizaban con el gobierno. Las instituciones del nuevo sistema democrático estaban débilmente legitimadas y fueron objeto frecuente del debate político. Bajo estas condiciones el liderazgo político fue un factor esencial para efectuar reformas de políticas, pero tomar iniciativas de este tipo implicaba aceptar niveles muy altos de incertidumbre y riesgo respecto a las consecuencias políticas de cada acción.

EL CONTEXTO DE LAS POLITICAS

Durante los años ochenta los gobiernos tuvieron que enfrentar también el legado de las políticas gubernamentales del pasado. Las distorsiones de precios a nivel sectorial eran muy fuertes: altos aranceles que protegían al sector industrial; una legislación laboral y de salarios mínimos que aumentaba costos y hacía inflexible el mercado laboral; tasas de interés subsidiadas para varios sectores e intentos de canalizar crédito bancario a los mismos, como parte de la política de desarrollo nacional; controles de precios de muchos productos, complementados por subsidios a la producción y al consumo de otros. Desde principios de la década de los setenta los precios de la gasolina y la energía se mantuvieron entre los más bajos del mundo.¹⁹ Usando estos mecanismos el gobierno se convirtió en proveedor de beneficios y subsidios al público en general y a grupos de presión con intereses particulares, un papel que asumió con abandono durante los años setenta, cuando la bonanza petrolera hizo posible una gran expansión de la inversión y el gasto público.²⁰ En el corto plazo la población en general se benefició de los precios bajos de la energía, transporte y alimentos altamente subsidiados, mientras que grupos de presión específicos lo hicieron a través del crédito subsidiado, las políticas proteccionistas y la legislación laboral. Sin embargo, el subsidio dado al consumo de energía, que fue y continúa siendo, el más importante, ha sido altamente regresivo pues las clases medias y altas consumen mucha más energía que las bajas (Gelb y Marshall-Silva, 1988). Las distorsiones sectoriales de precios eran sin duda muy fuertes, y fueron agravadas por el aumento creciente en la sobrevaluación del sucre puesto que la tasa de cambio nominal se mantuvo fija a partir de 1970 hasta 1982.²¹

La capacidad de maniobra dentro del marco de las políticas existentes era muy limitada, en parte porque los subsidios y beneficios existentes llegaron a considerarse como derechos adquiridos por los

grupos beneficiarios. El sistema presupuestal se caracterizaba por la asignación generalizada de recursos a fondos con destino específico, una parte importante de los cuales iban a los militares. La asignación de los ingresos de muchas empresas estatales a estos fondos disminuía los incentivos para su eficiente manejo, pues los recursos y utilidades generados por ellas eran transferidos a otras empresas o fondos, e impedían esfuerzos de modificar el presupuesto público (ver Thoumi, 1990).

El legado de las políticas sectoriales y macroeconómicas, así como los contextos políticos y socioeconómicos, no eran para nada conducentes a un ajuste fácil. Las políticas del Estado y sus proyectos de inversión reflejaban los ingresos gubernamentales altamente expandidos por la bonanza petrolera que el país vivió a partir de 1972. La amplia gama de subsidios y las políticas de inversión con crédito barato llevaron a que el público en general y las élites económicas en particular esperaran y exigieran tratamiento especial favorable del gobierno. La política macroeconómica también propició expectativas de una tasa de cambio nominal fija. Cambiar políticas bajo estas condiciones presentaba sin duda un desafío para quienes tendrían a su cargo la toma de decisiones a principios de los años ochenta. Sin embargo, la necesidad de cambios sustanciales se hizo evidente en los primeros años de la década.

Otro efecto de la gran fragmentación política y económica del país, de la tradición paternalista y clientelista del Estado y de sus políticas ampliamente redistributivas de los años setenta fue hacer que la sociedad en general, y los partidos y grupos de presión en particular se acostumbraran a evaluar todas las políticas económicas solamente en términos redistributivos, sin tener en cuenta sus efectos macroeconómicos. Así cualquier cambio en políticas llevó a la oposición a preguntarse simplemente ¿quiénes se benefician y quiénes pierden con este cambio? sin valorar los efectos estabilizadores o desestabilizadores que la política pudo tener sobre la situación macroeconómica del país. El énfasis en el

análisis de los efectos redistributivos de las políticas gubernamentales contribuyó a que los análisis de la macroeconomía del país fueran muy pobres y a que los grupos de presión, los partidos políticos no percibieran la gravedad de la coyuntura macroeconómica cuando los gobiernos tomaron sus iniciativas de reforma, y no estuvieran en capacidad de comprender las razones por las cuales se tomaron las nuevas medidas de política económica, o de evaluar sus efectos. Debido a esto, el debate y discurso económicos en el Ecuador han tendido a tener un nivel técnico muy bajo.

EL CONTEXTO PARA EL CAMBIO: EL COMPORTAMIENTO ECONOMICO: 1970-1982

A finales de los años sesenta Ecuador tenía una de las economías más atrasadas de la América Latina. El sector rural se caracterizaba por instituciones precapitalistas que habían mantenido a muchos campesinos en una relación de fuerte dependencia de los hacendados; el gobierno proporcionaba pocos servicios sociales (educación, salud, nutrición), y los indicadores de bienestar social eran bastante bajos. La economía del país tenía una base agrícola, el sector manufacturero era incipiente, y la mayoría de la población, rural. El desarrollo económico que había tenido lugar había sido generado por las bonanzas de productos básicos de exportación, seguidas por períodos de crisis. La débil integración del mercado interno, y la estructura social tradicional habían llevado a que el sector manufacturero fuera más pequeño que en el resto de la región. Sin lugar a dudas, el sector industrial en el Ecuador se ha desarrollado muy tardíamente.

En contraste, los años setenta fueron de gran cambio social y económico. En la selva oriental se descubrieron grandes campos petroleros en 1967, producto que el país empezó a exportar un poco antes del aumento de 300% en sus precios internacionales a finales de 1973. Desde

entonces, el descubrimiento del petróleo ha condicionado la evolución de la economía ecuatoriana. El petróleo produjo cambios sustanciales en el Ecuador: el ingreso generado por la nueva bonanza fue casi todo público; las ganancias inesperadas fueron mucho mayores que las de las bonanzas bananera, cacaofera y cafeteras del pasado; y por primera vez, las ganancias de una bonanza exportadora no se concentraron en la Costa. Los pozos petroleros estaban en el Oriente, y el sector público, principal beneficiario de la bonanza, se concentraba en Quito.

La bonanza petrolera creó una situación sin precedentes al hacer que el sector público fuera por primera vez el actor principal en el proceso de desarrollo, y generó un amplio optimismo respecto al futuro económico del país. Desafortunadamente, el Ecuador no tenía las instituciones políticas y económicas que le permitieran manejar la bonanza eficientemente, y que permitieron un despilfarro y exceso de gasto cuyos efectos aún se están padeciendo.

Estimaciones del Banco Mundial (1984) muestran que la producción de petróleo pasó de 1,4 millones de barriles en 1970, a 1,8 millones en 1971, 28,6 millones en 1972 y 76,2 millones en 1973. Sin embargo, en los dos años siguientes la producción cayó llegando a solamente 58,8 millones en 1975, para recuperarse luego hasta llegar a 78,2 millones en 1978, manteniéndose relativamente estable a un nivel un poco más bajo en los tres años siguientes. El valor de las exportaciones pasó de \$ 259 millones en 1970 a \$1.308 millones en 1974. Durante los cuatro años siguientes éste varió entre \$ 1.100 y \$ 1.700 millones, para ascender luego a entre \$ 2.400 y \$ 2.700 millones en el período 1979-1982 (ver apéndice estadístico). Es obvio que las exportaciones crecieron a una tasa muy alta, sin embargo, este crecimiento no fue continuo, sino que se efectuó en saltos de un nivel a otro. El consumo interno de petróleo creció muy rápidamente, de 9,6 millones en 1972 a 30,4 millones en 1982 (Gelb y Marshall-Silva, 1988). No hay duda de que el patrón de desarrollo seguido en este período fue extremadamente intensivo en energía, es

decir, que la cantidad de energía consumida para generar \$ 1 extra de PIB fue notablemente alta (Thoumi, 1990).²²

La mayoría de los analistas mencionan que la década de los setenta fue un período de crecimiento sin precedentes, y citan tasas de crecimiento promedio del PIB entre 9% y 11,5%. De hecho, el PIB de 1981 a precios constantes de 1975 excedió al de 1970 en 147%. Sin embargo, este dramático aumento en el ingreso ocultaba una realidad menos optimista. No hay duda de que el ingreso creció muy rápidamente. Sin embargo, este aumento no fue sostenible ni estable y enmascaraba una gran debilidad inherente en el proceso de crecimiento. De acuerdo a las cuentas nacionales el PIB en sures constantes de 1975 creció a un 4,7% anual desde 1966 hasta 1971, el período pre-bonanza petrolera, y, en los dos años siguientes el PIB creció 43,4%. Después de este aumento extraordinario, la tasa de crecimiento pareció mantenerse a un nivel mayor que el del período de la pre-bonanza, puesto que el promedio para el período 1974-1981 fue 6,05%. Sin embargo, esta tasa tendió a declinar, y fue lograda solamente con un aumento sin precedentes e insostenible en la deuda externa. En otras palabras, la bonanza petrolera causó un aumento discreto en el PIB, pero en el largo plazo no llevó a tasas de crecimiento más altas.

El crecimiento de la deuda externa durante este período fue extraordinario, y mucho mayor que el de las exportaciones.²³ En 1970 la deuda externa total del país era de \$ 241,5 millones. El desarrollo de la industria petrolera financiado externamente y otros préstamos aumentaron esta cifra a \$ 512,7 millones en 1975. Durante el segundo lustro de la década de los setenta la deuda externa creció dramáticamente, llegando a \$ 6.185,5 millones en 1981. El servicio de la deuda creció de alrededor de 10% del valor de las exportaciones durante el período 1973-1977 a 71,3% en 1981 y 97% en 1982; similarmente, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que promedió \$ 60,4 millones entre 1970 y 1974, creció extraordinariamente a partir de 1975 llegando a \$ 703

millones en 1978, \$ 993 millones en 1981 y a \$ 1.201 millones en 1982.²⁴

Las políticas de los años setenta tuvieron un sesgo anti-exportador creciente. El país había operado bajo un sistema de tasas de cambio fijas, aunque habían habido devaluaciones aproximadamente cada diez años: 11,1% en 1950, 20% en 1960, y 38,9% en 1970 (Sandoval, 1987: 82). Durante los años setenta cerca del 70% de las transacciones de divisas se efectuaron a la tasa oficial, coexistiendo un mercado libre paralelo usado principalmente para transacciones de invisibles y de capital, pero durante toda la década la tasa de cambio de este mercado se mantuvo muy cercana a la oficial, llegando a exceder a ésta en más de 10% solamente en 1981. El Banco Mundial (1989b: 217) estima que en 1977-1979 la tasa de cambio ponderada por el comercio internacional se había sobrevaluado en un 25% con relación a la de 1970.²⁵

Como se mencionó anteriormente, el proceso de industrialización empezó en el Ecuador bastante más tarde que en el resto de la América Latina, a pesar de que el fomento industrial ha sido una de las principales metas de la política gubernamental desde mediados de los años cincuenta. En 1957, siguiendo las recomendaciones frecuentes de la CEPAL en esa época, se aprobó una ley de promoción industrial que requería que el sector público comprara bienes producidos internamente cuando fuera posible, prohibía algunas importaciones, establecía exoneraciones arancelarias a las importaciones de bienes intermedios y de capital, y exenciones de algunos impuestos como los cobrados al constituirse nuevas firmas y al recibirse préstamos de instituciones financieras. Similarmente, establecía subsidios a las exportaciones, y líneas de crédito subsidiado para el sector industrial (Abril y Urriola, 1990). La ley de fomento industrial se modificó en varias ocasiones durante los años setenta, ampliando y generalizando incentivos. La protección arancelaria a la producción de bienes de consumo se mantuvo bastante alta.²⁶ Hay estimaciones de protección efectiva solamente para 1981,²⁷ las que muestran una gran dispersión en los niveles, desde negativos para la

cerveza y productos de cuero hasta mayores de 1000% para zapatos, vidrio, plástico y productos de vidrio.

A pesar del crédito subsidiado y del Certificado de Abono Tributario (CAT),²⁸ durante los años setenta las exportaciones de manufacturas se limitaron a productos basados en la abundancia de recursos naturales en los que el país tiene una gran ventaja comparativa, y a algunos productos exportados a Colombia y Venezuela bajo preferencias arancelarias otorgadas por el Grupo Andino.²⁹ En 1977 el 22,3% de las exportaciones se clasificaron como manufacturas, sin embargo, el 90,4% de ellas fueron alimentos, tabaco y madera.³⁰

El valor agregado manufacturero creció muy rápidamente en la década de los setenta. Excluyendo el petróleo, el sector creció a una tasa promedio anual de 6,7% durante 1966-71, el período anterior a la bonanza, y a un 10,9% entre 1972 y 1980.³¹ Sin embargo, este crecimiento dependió en una proporción muy alta de insumos importados, especialmente en las ramas nuevas que se estaban desarrollando bajo alta protección aduanera.³²

El empleo manufacturero creció a tasas bastante bajas. Usando cifras censales el Banco Mundial estima que el empleo total del sector aumentó a solamente 2,2% por año en el período intercensal 1974-1982, y que las "tasas de crecimiento más bajas ocurrieron en agricultura, minería e industria" (Banco Mundial, 1988b: 95). El principal generador de empleo durante los setenta fue el sector público que en 1982 empleó el equivalente al 39,5% del empleo en el sector privado, excluyendo los autoempleados.³³

Durante la bonanza petrolera el gasto público aumentó más rápidamente que los ingresos, a pesar del inmenso aumento en ingresos petroleros. Los ingresos inesperados del petróleo convirtieron al gobierno en el distribuidor de un botín, del que cada grupo social

organizado trató de compartir, directa e indirectamente. Los ingresos públicos por conceptos diferentes al petróleo declinaron más que el aumento en ingresos petroleros, y el esfuerzo de cobro de impuestos se debilitó (Gelb y Marshall-Silva, 1988); los precios de la gasolina y de la electricidad se mantuvieron fijos en términos nominales, generando un subsidio extraordinariamente alto al consumo de energía, cuya magnitud frecuentemente excedió los grandes déficits presupuestales (ver apéndice estadístico); además, la tendencia generalizada de manejo fiscal en el Ecuador de crear fondos con destino específico se acentuó. En esta forma, diversos grupos adquirieron derechos sobre los ingresos petroleros.³⁴ Estas políticas introdujeron un alto grado de inflexibilidad en el gasto público y transformaron el superávit fiscal en déficits que aumentaron hasta 1979, cuando los precios internacionales del petróleo se duplicaron (ver apéndice estadístico), y que fueron financiados con endeudamiento externo. El crecimiento del gasto público se extendió a todos los rubros del presupuesto, y contribuyó a mejoras significativas en la infraestructura, y en los índices de salud, nutrición, y educación. Sin embargo, una proporción importante del aumento en el gasto se utilizó para financiar la creciente burocracia y a las Fuerzas Armadas, y una parte importante del financiamiento externo proporcionado por la banca privada internacional se utilizó para financiar el gasto corriente del gobierno, puesto que ésta confiaba en la capacidad de repago del Ecuador.³⁵

Los mercados de capital ecuatorianos eran, y aún están, muy poco desarrollados, y durante los años setenta no se avanzó en la profundización financiera. El sistema financiero creció, pero no aumentó la captación de ahorro privado. Las tasas de interés pasivas se mantuvieron fijas en 6% anual para cuentas de ahorro y 9% para depósitos a plazo. La inflación durante los años cincuenta y sesenta fue bastante baja. La inflación se aceleró durante los años setenta, especialmente después de comenzada la bonanza petrolera, promediando 13,5% durante el período 1973-80.³⁶ Por consiguiente, las tasas reales pasivas de interés se mantuvieron a niveles significativamente negativos. Sin embargo, como

el ahorro como porcentaje del PIB se mantuvo estable, las tasas de interés reales negativas no fueron consideradas como un obstáculo al crecimiento de la economía (Pachano, 1987: 213), aunque, "Mientras el sistema financiero encontraba que su capacidad de captar recursos financieros de los ecuatorianos era cada vez más limitada, expandía rápidamente el crédito. La fuente de la expansión de crédito fue el Banco Central...que en 1983 financiaba más de una tercera parte del crédito financiero del país" (Banco Mundial, 1984: 52).³⁷

No es sorprendente que el patrón de crecimiento de los años setenta fuera insostenible. Este patrón se basó en la bonanza petrolera, pero, después del aumento inicial, la producción de petróleo dejó de crecer, mientras que el consumo interno continuó creciendo. Por consiguiente, los ingresos fiscales y de divisas generados por las exportaciones de petróleo no podían crecer a menos de que los precios internacionales continuaran subiendo. La bonanza generó grandes aumentos en los ingresos del gobierno, pero éste no limitó su gasto al nivel de sus ingresos corrientes, y se endeudó sustancialmente hipotecando sus ingresos futuros. El ahorro interno fue desalentado, la deuda externa aumentó muy rápidamente, y el servicio de la misma, que a principios de la década era bastante bajo, se convirtió en un creciente lastre de la balanza de pagos. La política de tasa de cambio nominal fija y otros incentivos al comercio exterior desalentaron las exportaciones, y así, el país exportó solamente bienes cuya producción estaba basada en su abundancia de recursos naturales, a excepción de algunos de bajo valor total exportados bajo trato preferencial al Grupo Andino. Este patrón de crecimiento estaba llevando al país irremediablemente a una crisis, independientemente de las condiciones del sector externo. En términos macroeconómicos simples, la bonanza petrolera aumentó el ingreso, pero la absorción total en la economía (consumo e inversión privados más gasto público) aumentaron aún más, de manera que la absorción total excedió al valor de la producción del país, requiriendo un creciente flujo positivo de recursos externos que llevó a un endeudamiento externo muy rápido. Dado que la

capacidad de endeudamiento externo está limitada por la capacidad de servirla que tenga el país (la cual depende de su ahorro interno y de la disponibilidad de divisas), de cualquier forma, sin necesidad de que el entorno económico externo se hubiera deteriorado, hubiera llegado un momento en que el Ecuador no hubiera podido endeudarse más, y se habría visto forzado a reducir la absorción; es decir, hubiera tenido una crisis.

Los presagios de futuros problemas macroeconómicos abundaban, particularmente de desequilibrios en la balanza de pagos y el presupuesto. En 1979 la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un déficit récord de \$ 625 millones. El deterioro de las variables macroeconómicas continuó, y en 1981 el déficit de cuenta corriente llegó a \$ 993 millones, mientras el subsidio implícito al consumo doméstico de petróleo subió a 7,3% del PIB.

Desafortunadamente, la fuerte caída en precios internacionales del petróleo, y los extraordinarios aumentos en las tasas de interés en los mercados mundiales, que llegaron a niveles sin precedente, y el cierre de los mercados de capital internacionales, actuaron como catalizadores de la crisis, y enmascararon la necesidad de cambios en las políticas internas. Si las condiciones externas no se hubieran deteriorado, la crisis hubiera llegado a más tardar unos pocos años después, y los ajustes necesarios en las políticas internas hubieran sido mucho más fáciles de llevar a cabo.³⁸

CAPITULO II

LA PRIMERA INICIATIVA: ESTABILIZACION, OCTUBRE 1982 - MARZO 1983

El primer episodio en que se efectuaron cambios significativos en las políticas económicas del Ecuador durante los años ochenta fue importante, no porque aquellos fueron los más radicales o completos de la década, sino porque rompieron tabúes importantes respecto a reformas de política. La sociedad y sus diferentes grupos se habían acostumbrado a que el gobierno proporcionara beneficios, sin exigir o imponer disciplina económica. Además, y como se mostró anteriormente, el público no estaba acostumbrado a cambios en políticas y variables macroeconómicas que habían permanecido estables durante largo tiempo. De diversas maneras, las iniciativas de reforma de 1982 y 1983 fueron las más difíciles de efectuar y mantener, y fueron tomadas en un momento en que no había una preocupación difundida respecto a los problemas de la economía, y en el cual el equipo técnico del gobierno tenía poca experiencia con el manejo de cambios de política económica y poca capacidad para anticipar el resultado, y la reacción a cambios fuertes en la política macroeconómica. Además, los cambios provocaron reacciones públicas extremadamente fuertes, que amenazaron la viabilidad de la administración y de las instituciones democráticas que habían sido establecidas sólo recientemente. Otro factor que dificultó la toma y ejecución de nuevas políticas fue que éstas no figuraban en la agenda gubernamental original.

Bajo los auspicios del pacto negociado entre el gobierno militar y las élites económicas y políticas, se celebraron las elecciones para el Congreso, y la primera ronda de las presidenciales en julio de 1978, seguidas de la segunda ronda de las presidenciales en abril de 1979. El candidato presidencial victorioso, con un porcentaje notable de 68,5% de los votos, fue Jaime Roldós repaldado por el CFP (Concentración de Fuerzas Populares), un movimiento populista sin un programa definido. Su vicepresidente fue Osvaldo Hurtado del pequeño partido demócrata cristiano, Democracia Popular (DP). Roldós asumió el poder el 10 de agosto de 1979 con el apoyo de una coalición legislativa no muy fuerte formada por 30 miembros del CFP (4 de los cuales eran miembros de la DP), y 15 miembros de la Izquierda Democrática (ID), un partido social-demócrata, con lo cual la coalición tenía el 63,4% de las 71 curules del Congreso.

A pesar del evidente apoyo público y de tener una coalición mayoritaria en el Congreso, Roldós no asumió la presidencia con un mandato de reformar políticas económicas. Durante las campañas presidenciales de 1978 y 1979 no se debatieron reformas importantes a las políticas económicas. Los principales tópicos debatidos giraron alrededor de la cada vez más fuerte lucha por el poder entre Roldós y su padrino político, Assad Bucaram,³⁹ de la legitimidad de las nuevas instituciones gubernamentales, del papel futuro de los militares, sobre acusaciones de fraude, y falta de lealtad y patriotismo de los candidatos. Roldós, un reformista moderado, en su campaña discutió la necesidad de un gobierno austero y moral, y prometió mejoras en el nivel de vida de los pobres, pero muy pocas de estas promesas electoreras estaban respaldadas por ideas y programas específicos. Para obtener votos todos los partidos confiaron mucho más en redes clientelistas y en slogans populistas, que en la toma de posiciones claras sobre temas importantes de política económica (ver especialmente Mills, 1984).

De hecho, en el Ecuador de 1978 y 1979 pocos eran los que estaban

seriamente preocupados por la creciente evidencia de problemas económicos, y aunque durante la campaña electoral hubieron algunas menciones a los problemas causados por los déficits presupuestales y la deuda externa, muy pocos consideraron que era urgente tomar medidas drásticas al respecto. Para la mayoría, el país estaba aún disfrutando el lujo de una bonanza petrolera, y quienes se preocupaban por los asuntos económicos del país, confiaban en que los mayores ingresos petroleros potenciales del país resolverían sus problemas, particularmente después de la duplicación de los precios internacionales del petróleo en 1979. De acuerdo a la plataforma del CFP durante la campaña presidencial, se esperaba aumentar los ingresos petroleros promoviendo la exploración, atrayendo capital extranjero, y aumentando el papel de la empresa estatal en el sector. La coalición de gobierno estaba firmemente comprometida a continuar la estrategia de desarrollo liderada por el sector público, que había moldeado la inversión y regulación públicas desde los años sesenta.⁴⁰

A falta de una percepción amplia de crisis económica y de una estrategia económica definida, Roldós empezó su presidencia pagando atrasos salariales a los empleados públicos, estableciendo comisiones para estudiar aumentos en los salarios mínimos y en los sueldos y salarios del sector público, removiendo algunas restricciones políticas impuestas durante el gobierno militar, decretando medidas (fundamentalmente simbólicas) para promover la austeridad y la moralidad en la administración pública, iniciando nuevas obras públicas, y prometiendo ser "el presidente de los pobres" (Martz, 1987; LAPR, 29/6/79). En octubre de 1979 el Congreso duplicó los salarios de los maestros públicos, en parte siguiendo los lineamientos dados por Roldós mismo, y en noviembre del mismo año, duplicó también los salarios mínimos, aumentó otros en diversas proporciones, y congeló las tarifas de teléfonos, agua, alcantarillado, energía eléctrica, y correos, y los precios de algunos productos vitales de primera necesidad como alimentos básicos, medicinas y transporte (ver Hidalgo y Gordillo, 1989). Estos aumentos en sueldos y

salarios no fueron acompañados de medidas financieras complementarias, y el gobierno no pudo pagar a tiempo los aumentos legislados, produciéndose varias huelgas y conflictos laborales. Se formuló un plan quinquenal de desarrollo que prometía mayores esfuerzos para lograr justicia social y aumentar la inversión en los sectores sociales, energético y agrícola. Sin embargo, luchas internas dentro del Congreso, y conflictos entre el legislativo y el ejecutivo, bloquearon los esfuerzos para ejecutar el plan.

En general al empezar la administración, el tono del gobierno respecto a la economía fue bastante optimista. "Cuando Roldós asumió el poder los tiempos eran buenos; el petróleo estaba entre \$ 32 y \$ 40 el barril", nos recuerda el ministro de Hacienda de la época.⁴¹ Otro actor político de ese momento también añora: "Cuando Roldós ganó hubo un período de triunfalismo político y económico...El petróleo aún estaba a \$ 40 el barril".⁴² En el curso normal de las actividades políticas del momento, Roldós viajaba al exterior y dentro del país, repartiendo prebendas y promoviendo o inaugurando obras públicas. Los altos funcionarios del Estado dedicaban su tiempo principalmente a dirimir los problemas políticos dentro del CFP, entre Roldós y Bucaram, y entre el presidente y el Congreso (ver Conaghan, 1989a; Martz, 1987; Mills, 1984). Por consiguiente, el primer año y medio de gobierno fue de politiquería normal, en que no se le dio mucha atención a temas macroeconómicos; prevaleciendo la micro-política de los conflictos personales, intra e inter-partidarios de los choques entre el ejecutivo y el legislativo, y de la política burocrática. Los comentarios y debates diarios estaban enfocados hacia crisis políticas, no económicas.

Una excepción importante a este patrón tuvo lugar en enero de 1981 cuando Perú y Ecuador se involucraron en una pequeña "guerra" fronteriza, que Ecuador financió con préstamos externos. El Ecuador obtuvo préstamos por \$ 1.000 millones en fondos frescos, 60% de los cuales provinieron de la banca privada, y pudieron ser usados en el

esfuerzo bélico (Hidalgo y Gordillo, 1989).⁴³ El gobierno aprovechó el conflicto con el Perú y el fervor patriótico generado para efectuar algunos cambios de política económica necesarios. Los precios de la gasolina fueron aumentados un 223%, pero habían estado tan bajos, que aún así, no llegaron sino hasta \$ 0,60 el galón, haciendo la conversión a la tasa de cambio oficial, y a un nivel más bajo si se considera la tasa de cambio del mercado paralelo; las tarifas del transporte público se aumentaron; las tasas pasivas de interés se elevaron de 6 a 8% y las activas de 12 a 15%; aumentos en las tarifas eléctricas siguieron a los aumentos en los precios internos del petróleo, y los aranceles también se aumentaron (ver Martz, 1984).⁴⁴ Estas medidas se formularon para resolver los déficits presupuestales y de cuenta corriente, y no como parte de un cambio estructural necesario para la economía.⁴⁵ El anuncio de estas medidas generó fuerte oposición, culminando en una huelga general en mayo de ese año. El gobierno apeló al apoyo público de que gozaba para sostener las medidas, pero de ahí en adelante, el recuerdo de las protestas lo hizo titubear cada vez que consideró la ejecución de nuevos cambios. Los encuentros fronterizos con el Perú resultaron ser costosos para el gobierno, y como se mostró anteriormente, el déficit fiscal aumentó a 4,5 del PIB en 1980, y a 7,9% en 1982.⁴⁶

En mayo de 1981 la atención que el gobierno le prestaba a los problemas económicos aumentó sustantivamente, no a raíz de cambios drásticos en la situación económica, sino como resultado de un accidente que alteró el liderazgo y las condiciones de formulación y ejecución de políticas en el país: Jaime Roldós murió en un accidente de aviación el 24 de mayo de 1981, y Osvaldo Hurtado asumió la presidencia. En principio, el cambio presidencial no era muy prometedor. Hurtado como sucesor de Roldós, representaba una administración crecientemente antipopular, que había perdido su ímpetu inicial debido a la constante pugna entre los partidos políticos y a divisiones dentro de CFP. Más aún, los demócratas cristianos tenían solamente 5 curules en el Congreso, y su éxito dependía de su capacidad de formar frágiles coaliciones con los

otros 13 partidos, ninguno de los cuales tenía una mayoría en la legislatura. Hurtado, a quien sus colegas políticos describían como sobrio, seco, estudioso, lejano y frío, no encajaba en la imagen populista de los líderes ecuatorianos. A pesar de haber demostrado ser un líder capaz de su partido, él mismo hubiera titubeado antes de adquirir mayor prominencia política.⁴⁷ Hurtado también era conocido por su gran desconfianza de las élites económicas del país. A su vez, quienes esgrimían el poder económico habían atacado continuamente a Hurtado tildándolo de izquierdista, enemigo del sector privado y promotor de una mayor intervención estatal.⁴⁸ En estas condiciones, él debía esperar que su paso por el poder fuera conflictivo, aunque no hubiera intentado atacar los desequilibrios económicos cada vez mayores que enfrentaba el país.

Hurtado trajo a la presidencia una serie de preocupaciones que lo habían inquietado cuando como vicepresidente había dirigido el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). El estaba muy consciente de la necesidad de imponer medidas de austeridad para contrarrestar los crecientes déficits presupuestales causados por la caída en los precios internacionales del petróleo. En junio de 1981, en su primer discurso importante, anunció al país que "la época de la prosperidad petrolera había terminado, las exportaciones se habían estancado y por lo tanto era necesario entrar en una etapa de austeridad" (Hurtado, 1990: 126). Propuso reducciones en el gasto público, alertó al país respecto a la necesidad de restringir los aumentos salariales, y puso énfasis en la crisis de la economía mundial.⁴⁹ Hurtado propuso entonces formar un pacto social entre industriales y comerciantes, trabajadores y los partidos políticos, e intentó formar una coalición viable con los partidos en el Congreso. Hurtado armó un equipo económico que lo ayudara, y gradualmente barajó posiciones en el gabinete, llevando a él individuos de su confianza, y utilizando nombramientos oficiales para comprar el apoyo legislativo de partidos populistas y de centro-izquierda.

En agosto de 1981 el presidente anunció al Congreso que era

necesario recortar el presupuesto y aumentar impuestos. Por primera vez en muchos años se les decía a los ecuatorianos que los problemas económicos no iban a ser resueltos por mayores exportaciones de petróleo, y que difíciles problemas económicos yacían en el futuro. A principios de 1982, cuando los precios del petróleo cayeron y las exportaciones de otros productos básicos fueron desalentadoras, el gobierno restringió algunas importaciones, puso límites a las tasas de interés, y prohibió nuevo endeudamiento externo (Martz, 1987: 313; Salgado, 1987: 135). Estas medidas fueron demasiado tímidas para lograr resultados significativos, y en mayo 13 Hurtado decretó una devaluación de 32%, la primera desde 1970. Esta medida fue acompañada de otras paliativas que controlaban precios y tarifas de algunos bienes y servicios y que incentivaban las exportaciones y la inversión extranjera. Para entonces, la erosión de las políticas económicas del pasado ya era claro. Las promesas de la presidencia de Roldós y las metas del plan quinquenal fueron reemplazadas por frecuentes menciones a los precios declinantes del petróleo, y el creciente servicio de la deuda externa, y los déficits fiscales.

Las medidas tomadas por el gobierno no estaban diseñadas para fortalecer la popularidad del presidente, quien fue vilipendiado por las élites económicas. El contraatacó acusando a las élites de faltar a la lealtad debida al país y de ejercer el comercio utilizando prácticas fraudulentas. Hurtado fue pintado por la derecha como un dictador estatizante que gobernaba por medio de decretos, y las élites a su vez eran tildadas de egoístas, avaras y faltas de patriotismo. La animosidad y recriminación mutua llevó a ambos bandos a retractar privada y públicamente la proclama al pacto social que había efectuado el presidente anteriormente. Esta tensa relación política reflejaba el creciente descontento popular con el impacto inflacionario de las medidas. En agosto de 1982 el presidente proclamó la necesidad de más medidas de austeridad. Una huelga general en septiembre, aunque no completamente exitosa, sentó las bases de futuros enfrentamientos con los trabajadores y le dio a entender al

gobierno que los sindicatos no iban a aceptar fácilmente nuevas medidas de austeridad (ver LAWR 24/9/82). Los gremios empresariales empezaron a apoyar abiertamente la oposición laboral al gobierno, el que perdió aún más apoyo cuando usó la policía anti-motines para poner fin a las protestas (LAWR 1/10/82).

En octubre de 1982 nuevos cambios de mayor magnitud en las políticas del gobierno generaron un fuerte desafío a la administración y a las instituciones democráticas. Hurtado, trabajando estrechamente unido a su equipo económico, compuesto por el gerente del Banco Central, el ministro de Hacienda, y el presidente de la Junta Monetaria, elaboró un paquete de reformas para reducir el déficit fiscal. El precio de la gasolina se duplicó, y las tarifas del transporte público aumentaron, medidas especialmente temerarias puesto que el Congreso, a raíz de los aumentos del año anterior en el precio de la gasolina, acababa de censurar y despedir al anterior ministro de Energía.⁵⁰ Además, se eliminaron algunos subsidios (particularmente el del trigo), y algunas transferencias presupuestales, se limitaron los aumentos salariales, y se recortó el gasto público en varios sectores (ver LAWR 22/10/82; Salgado, 1987: 135-136). También se iniciaron negociaciones con el FMI, aunque hasta 1984 esta institución no tuvo un papel influyente en las reformas económicas.

El estilo de toma de decisiones era sintomático de las crecientes tensiones políticas del país. De acuerdo con Hurtado,

"Nosotros cuatro tomamos todas del decisiones. No discutimos los problemas con nadie más, ni consultamos a nadie... No consultamos ni a los ministros, ni a los partidos, ni a los diputados. Para mantener confidencialidad, les informábamos las medidas que íbamos a tomar horas antes de anunciarlas. ¿Por qué hicimos esto? Porque mis esfuerzos iniciales de formar un consenso fueron un completo fracaso. Yo decidí no perder tiempo tratando de lograr un

consenso que nadie quería, y que tenía el riesgo de que la información compartida fuera abusada.... Los partidos no querían formar un consenso; ellos veían en mis políticas el fin de sus carreras políticas. No querían tener nada que ver con ellas... Y yo no podía formar el consenso con los gremios privados porque... ellos esperaban que yo fracasara. Todos los que me hablaron, me aconsejaron, me dijeron que el gobierno iba a caer. Era como nadar completamente contra la corriente".⁵¹

Cuando las medidas fueron anunciadas al gabinete, el ministro de Bienestar Social protestó, dijo que llevarían a un desastre político, y predijo al grupo reunido: "Todas nuestras cabezas terminarán en los postes de la Plaza de la Independencia" (citado por Hurtado 1990: 139).

El casi estuvo en lo cierto. El decreto de las nuevas medidas fue recibido con protestas espontáneas generalizadas, paros, y huelgas. Durante días los ministros sentían que era peligroso dejar el Palacio de Gobierno por temor a la violencia. En el Congreso, los partidos de la oposición acusaban al gobierno de autoritario y de manejar mal la economía. En reacción a las protestas tan generalizadas y focalizadas, Hurtado disminuyó un poco el alza en el precio de la gasolina, y declaró un estado de emergencia y un toque de queda. Las protestas y la violencia continuaron. Hurtado entonces aumentó los salarios mínimos y levantó el estado de emergencia a finales de octubre. Sin embargo, los ajustes incrementales en diversas variables económicas continuaron, aunque los resultados benéficos de las medidas no se materializaron con la rapidez esperada. El crecimiento del PIB cayó de 3,9% en 1981 a 1,2% en 1982, y la inflación, que había sido alta en 1981 (16,6%), se aceleró a 24,4% en 1982, un nivel no visto desde los años cuarenta. El déficit en cuenta corriente subió a 8,9% del PIB. En 1982 el flujo neto de capitales, menos el servicio de la deuda, fue de \$ 414 millones, comparado con \$ 629 millones de el año anterior, y las reservas internacionales cayeron de

\$ 562,9 a \$ 210 millones.

Grandes inundaciones a finales de 1982 y durante el primer semestre de 1983 agravaron los problemas económicos del gobierno. Hidalgo y Gordillo (1989) estiman que las inundaciones causaron una pérdida en exportaciones de \$ 200 millones, y Swett (1989) estima la pérdida total de ingreso en \$ 350 millones, o 2,5% del PIB. El efecto de este fenómeno sobre el país fue muy grave, especialmente porque la producción agrícola cayó precipitadamente. De acuerdo con las cuentas nacionales, en 1983, cuando el efecto de las inundaciones fue mayor, la producción de café, cacao y banano cayó en promedio un 35,4%, y la del resto del sector agrícola un 23,3%.

En febrero y marzo de 1983 se anunció un nuevo paquete de medidas. La tasa de cambio oficial se devaluó un 27,3% y se estableció para ella un sistema de minidevaluaciones. Además, se estableció una tercera tasa de cambio para el curiosamente llamado "mercado libre de intervención". Esta tasa seguía de cerca a la del mercado paralelo, y se aplicaba a una serie de importaciones y exportaciones, formalizando de hecho un sistema oficial de tasas de cambio múltiple que se mantuvo durante casi 18 meses hasta el 4 de septiembre de 1984. Se establecieron tasas de interés más altas y se pasó una nueva ley limitando el gasto público y aumentando la influencia del Banco Central sobre el presupuesto, mientras disminuía la del Congreso. Se suspendieron los aumentos salariales en el sector público, se aumentaron los precios de la leche y algunos combustibles, y se impusieron nuevas restricciones a las importaciones (Salgado 1987: 136; LAWR 25/10/83). El gobierno solicitó formalmente un crédito de "stand-by" al FMI por \$ 170 millones (LAWR 31/10/83).⁵²

Las protestas y recriminaciones públicas resurgieron y la reacción en el Congreso de los partidos de izquierda, derecha y populistas fue abiertamente hostil. Hurtado redobló sus esfuerzos para enfatizar públi-

camente la necesidad de las medidas de austeridad y la importancia de aceptar el hecho de que una reactivación rápida de la economía no era probable, a pesar de lo cual su administración claramente quedó entredicho. En retrospectiva, el período entre octubre del 82 y marzo del 83 fue considerado, por quienes estaban en posiciones de toma de decisiones, como de gran peligro para la sobrevivencia de las instituciones democráticas.

Uno de los efectos de las devaluaciones fue aumentar el valor nominal en sucres de la deuda externa del sector privado, cuyas organizaciones se alarmaron alegando que este aumento iba a causar quiebras y cierres masivos de plantas manufactureras y otros negocios, debido a que los deudores no estaban en capacidad de pagar su mayor deuda externa nominal. Más aún, el sector privado alegó que las devaluaciones fueron causadas por las malas políticas del gobierno y, por consiguiente, éste era responsable de los aumentos en sucres de la deuda externa. El gobierno aceptó estos argumentos, y en 1983 estableció un programa de "sucretización" de la deuda externa del sector privado.⁵³ Este fue un sistema bastante complicado, que tuvo dos resultados importantes. Primero, convirtió la deuda externa privada a sucres, y aunque el Banco Central cobró comisiones para cubrir el riesgo de tasa de cambio, una proporción grande de éste se transfirió al Estado. Segundo, extendió la garantía del Estado a la deuda externa privada. A finales de 1983 la deuda externa total del Ecuador era de \$ 6.700 millones, de los cuales \$ 1.600 millones era deuda "sucretizada".⁵⁴

A pesar del considerable esfuerzo realizado, los resultados de las medidas estabilizadoras no fueron completamente satisfactorios, porque la crisis era demasiado profunda para ser solucionada por las medidas políticamente viables. Como se anotó arriba, en 1983 la producción agrícola cayó más del 25%, el PIB en 2,8%, el índice de precios al consumidor aumentó un 48%, un nivel inflacionario sin precedentes en el Ecuador, y las reservas internacionales (excluyendo los atrasos

comerciales y en el servicio de la deuda) cayeron en 28%, a \$ 151,5 millones, menos de un mes de importaciones. El ahorro privado que representó 14,8% del PIB en 1980, cayó drásticamente a 7,9% en 1983. Mirando el lado positivo, el déficit fiscal declinó a 1,4% y el déficit en cuenta corriente virtualmente desapareció (ver apéndice estadístico).

Aunque las políticas impuestas por Hurtado en 1982-83 fueron relativamente exitosas en controlar los déficits fiscal y de cuenta corriente, a finales de 1983 la economía estaba en medio de una recesión, la inflación era muy alta y las reservas internacionales muy bajas.

1984 fue un año de recuperación económica principalmente porque la producción agrícola se repuso del desastre del año anterior. Sin embargo, esta recuperación no fue completa, puesto que la producción de banano, café y cacao, los principales productos agrícolas de exportación, no llegó sino a 73% del nivel de 1982, mientras que el resto del sector agrícola produjo 96% del nivel logrado en ese año. Las producciones de los sectores manufacturero, construcción y servicios financieros declinaron, pero el PIB creció 4,2%, una cifra relativamente satisfactoria, en base a la recuperación agrícola y al crecimiento de los servicios públicos. La inflación declinó sustancialmente al 25,1% para el año calendario, y a 22,6% para el año terminado en agosto de 1984, cuando el nuevo gobierno subió al poder. Sin embargo, la recesión se estaba haciendo sentir, reflejándose en un mayor desempleo,⁵⁵ y el ahorro privado cayó aún más al 4,8% del PIB, el nivel más bajo registrado, y aunque, como se mencionó anteriormente, los déficits presupuestales y en la cuenta corriente bajaron a niveles manejables, la posición de reservas internacionales continuó siendo muy débil.⁵⁶

Resumiendo, en cuanto a lo económico se refiere, al terminar la administración de Hurtado la economía ecuatoriana había sorteado la crisis y evitado una posible profunda depresión, aunque no estaba encaminada a una recuperación autosostenida. La mayor parte de los cambios en las

políticas económicas se habían efectuado suponiendo implícitamente que las únicas causas importantes de la crisis eran externas, y el gobierno no parecía tener una percepción clara de la necesidad de cambios estructurales en las políticas internas.

En parte, y como solamente reconocerían más tarde, Hurtado y sus colaboradores se percataron de la magnitud de los problemas enfrentados por el país solamente de manera gradual. Cada esfuerzo requirió ser apoyado por otros más. De acuerdo con quien era el presidente del Banco Central:

"la política económica se formuló "de ladrillo en ladrillo". Empezamos atacando los síntomas, no las causas, porque no entendíamos mucho el proceso de ajuste. El precio de los combustibles fue elevado para cubrir gastos, no como parte de un proceso de ajuste estructural completo".⁵⁷

De manera semejante, muchas de las medidas tomadas fueron modificadas en respuesta a las protestas de los partidos, sindicatos y gremios privados. Aún cuando las políticas se mantuvieron, sus efectos fueron minados por choques externos causados por caídas en los precios petroleros, o por cambios climáticos que destruyeron fuentes importantes de divisas. A pesar de todo, este período es importante porque los problemas y políticas económicas se convirtieron en los temas más importantes de la política nacional y porque las expectativas sobre la función del Estado y sus políticas, incrustadas en la mente de los ecuatorianos durante la bonanza de los años setenta, tuvieron que ser menguadas.

El liderazgo político del presidente y su equipo económico parece haber sido crucial y determinante en el contenido y secuencialidad de los cambios de políticas efectuados en 1983 y 1984. Las presiones para "hacer algo" en tres frentes económicos que requerían estabilización-devaluación de la tasa de cambio, aumentos de precios de combustibles,

y control del gasto público, fueron generadas principalmente por el análisis del equipo y su percepción de una crisis inminente, y no por demandas de grupos societales. Sus convicciones no fueron ampliamente compartidas, aún después del anuncio del gobierno mexicano, en el verano de 1982, de su incapacidad de servir la deuda externa. El Ecuador no estaba siendo presionado por el FMI, el Banco Mundial u otros acreedores externos para tomar medidas inmediatas bajo pena de perder créditos o requisitos de condicionalidad. Algunos grupos societales, particularmente los sindicatos, estaban pidiendo aumentos salariales, y los transportadores, aumentos de tarifas. En general, el gobierno tenía pocos incentivos políticos para tomar acciones que impusieran sacrificios a sectores amplios de la sociedad. Sin embargo, de acuerdo con el gerente del Banco Central de la época, se hizo un claro esfuerzo para balancear objetivos económicos y políticos:

"Teníamos alternativas. Pudimos no haber hecho nada. Rechazamos ese camino porque pensamos que la economía estaba en condiciones muy malas. No hubiéramos ganado nada políticamente si no hubiéramos hecho nada. Hubiéramos podido hacer solamente lo indispensable. Pero, ¿por qué enfrentar los problemas políticos causados por hacer algo cuando uno sabía que no iba a tener ningún impacto sobre la economía? Optamos por empezar un proceso de ajuste aunque sabíamos que iba a haber una reacción feroz. Optamos por un enfoque gradual para que la gente se acostumbrara a la idea de que no habían tabúes de política. Y, claramente, nadie estaba listo para los cambios... Los trabajadores y empresarios trabajaron unidos por primera vez para oponérsenos".

Dada la falta de apoyo a las medidas, y la incapacidad de liderar un acuerdo legislativo para ejecutarlas, cabe preguntarse ¿cómo pudo el presidente proseguir con ellas? En primer lugar, él asumió poderes de

emergencia, y las medidas fueron decretadas, no legisladas. También trabajó para aislar su equipo económico de las presiones políticas. Así, Hurtado reportó que: "Nosotros cuatro...exclusivamente hicimos la política económica...¡Ud. puede imaginarse lo que hubiera ocurrido si hubiese sujetado la política económica a debates dentro del partido!...Hice mis nombramientos del equipo económico basado en el hecho de que ellos no eran Demócrata Cristianos. Yo no quería poner la política económica en manos de quienes la politizarían" (citado en Conaghan 1989a: 32-33).⁵⁸

Además, Hurtado, casi podría decirse un anti-político, intentó apelar al público por apoyo en una forma que lo hiciera parecer por encima de la política. A través de una serie de programas de televisión a intervalos periódicos, explicó, intentó persuadir, y apeló al pueblo para que apoyara la medidas frente a lo que él llamó un severo desafío a la nación (ver Hurtado 1990: 122). También basó su llamado en la necesidad de mantener el apoyo a las nuevas instituciones democráticas, apelaciones que eventualmente fueron importantes dados los feroces ataques de la derecha.

Menos públicamente, Hurtado permitió, y aún promovió la búsqueda de acomodos o acuerdos con sus más hostiles oponentes. Los contactos y el proceso de discusión con la oposición se efectuó de tres maneras. Primero, los ministros se mantuvieron en frecuente contacto con los grupos opuestos a las medidas; en particular, los ministros de Gobierno, Industria y Trabajo tuvieron una política de puerta abierta, y mantuvieron contactos con los grupos laborales y empresariales. Así, quien fuera el ministro de Gobierno recuerda que:

Entre octubre de 1982 y marzo de 1983 pensamos que el gobierno caería...Pero yo tenía buenas relaciones con el sector privado. Yo los busqué y ellos me buscaron. De manera que aún cuando la situación estaba más candente

(de parte de la élite económica), se mantuvo operando en otro nivel, uno de diálogo. Mi puerta siempre estuvo abierta, y ellos se mantuvieron hablándome.⁵⁹

Segundo, hubo un grado considerable de acomodación de las políticas después de formuladas. Poco a poco, un número de cambios fueron revertidos por ajustes y transacciones con grupos específicos, o erosionados por la inflación. Hasta cierto punto, el derecho del gobierno para alterar políticas económicas se mantuvo sacrificando su vigorosa ejecución. Tercero, el gobierno tomó algunas medidas diseñadas para beneficiar a los opositores del paquete. La principal entre éstas fue la "sucretización" de la deuda externa, la cual de ninguna manera le ganó al gobierno el apoyo del sector privado, pero pudo ser un elemento crítico para permitir que el gobierno terminara el período constitucional en el poder.

Las medidas de estabilización del gobierno de Hurtado en 1982 y 1983 fueron introducidas con muy poca o ninguna negociación o acuerdo con grupos opositores antes de su anuncio al público. En su lugar, hubo intentos de acomodarlas después de los cambios, en respuesta a la reacción contra las medidas, e intentos de manejar políticamente la hostilidad que causaron. El gobierno actuó sin tener en cuenta sus consecuencias políticas; hay evidencia sustancial que indica que lo hizo a pesar de que esperaba una oposición fuerte. De cualquier forma, el gobierno fue mucho más capaz tomando decisiones y formulando políticas que manteniéndolas.

El gobierno de Hurtado puso el tema del manejo de la economía en el centro de la agenda del debate político en Ecuador. Los asuntos debatidos durante la campaña electoral de 1984 fueron básicamente económicos, con candidatos que ofrecían alternativas sustancialmente diferentes. Contrastando con la tradicional condición de conflicto y fragmentación dentro de la élite económica, la reacción contra la

presidencia de Hurtado dio gran ímpetu a la unificación de los intereses empresariales bajo el estandarte de la derecha política, llevado cada vez más en alto por León Febres Cordero, un congresista y prominente empresario de Guayaquil. La unificación de las inquietudes de los diversos grupos de presión empresariales respecto a las políticas económicas empezó a fraguarse durante el régimen militar de los años setenta, cuando la expansión del Estado reformista amenazó dislocar el control que las élites económicas tradicionales habían mantenido sobre las políticas económicas. De manera que cuando la campaña política de 1983 entró en su apogeo, Febres Cordero ya había logrado formar dentro de la élite económica un grado de unidad poco común alrededor de un compromiso político para promover un liberalismo económico.

La campaña de Febres Cordero se basó en una plataforma anti-estatista, y de desregulación y liberación de mercados, escudando esta ideología liberal con la retórica populista de "pan, techo y empleo", y el atractivo de un líder y ejecutor de política estatal que "sí podía hacer" (ver Conaghan 1989b). Su contrincante más fuerte fue Rodrigo Borja, del Partido Social Demócrata de centro izquierda, quien estaba claramente comprometido a fortalecer el papel del Estado en el desarrollo económico nacional, a aumentar las inversiones estatales y a resolver problemas de desigualdad y equidad en zonas tanto rurales como urbanas (ver LAM, 4/84). La campaña fue frecuentemente viciosa, y aún violenta. La coalición política formada en 1984 por Febres Cordero persiguió sus metas electorales atacando fuertemente todas las políticas económicas de la administración Hurtado, incluyendo aquellas que dada la ideología expresada por Febres Cordero, debería haber apoyado; formulando acusaciones de que el gobierno estaba influenciado por comunistas; pidiendo que el Congreso censurara y destituyera al presidente, y promoviendo huelgas en colaboración con sindicatos izquierdistas. En contraste, el centro y la izquierda no fueron capaces de unificarse alrededor de candidatos fuertes, debido a lo cual cada partido presentó sus propios candidatos a la presidencia y vicepresidencia.

La reacción a las políticas de Hurtado quedó claramente registrada en los resultados de la primera ronda presidencial, en la que el candidato de la DP obtuvo solamente 2,8% del voto total. Sin embargo, la segunda ronda no mostró una tendencia clara dentro del electorado respecto a la dirección del cambio preferido, puesto que los resultados entre las alternativas de derecha e izquierda fueron muy apretados. En la segunda ronda Febres Cordero obtuvo 52% de la votación, y Rodrigo Borja 48%. Por consiguiente, aunque Febres Cordero asumió la presidencia con un programa de acción clara, y con una base de apoyo más fuerte y definida que la común en Ecuador, tenía que contar con que iba a enfrentar una oposición considerable del centro y de la izquierda. Sin embargo, la agenda de su coalición fue impulsada por la aparentemente creciente crisis económica y por la colaboración del FMI, que para entonces estaba seriamente involucrado en discusiones con el gobierno sobre las reformas económicas.

CAPITULO III

LA SEGUNDA INICIATIVA: EL EXPERIMENTO NEOLIBERAL, 1984-1986

El gobierno de Febres Cordero tenía una agenda de acción claramente definida cuando llegó al poder en agosto de 1984: reducir la intervención estatal en la economía; estimular la empresa privada; y dejar que las fuerzas del mercado determinaran el desarrollo del país. Pocos días después de la toma de posesión el gobierno lanzó un experimento neoliberal con apoyo total del FMI y de la administración Reagan en Washington. Para formar su equipo económico Febres Cordero seleccionó individuos comprometidos con las ideas liberales y con extensa experiencia empresarial y en las agencias financieras multilaterales. El gobierno tenía apoyo ideológico, expresado fuertemente, dentro de un amplio espectro de la comunidad empresarial; finalmente, las diferencias y divisiones históricas entre los diversos grupos de la élite económica fueron puestos de lado, en aras de un rechazo colectivo a las políticas del gobierno anterior, y de un llamado a la búsqueda de algo nuevo en el manejo de las políticas económicas nacionales. Con Febres Cordero la derecha había surgido como la fuerza política dominante.

El contraste entre los períodos iniciales de las presidencias de Hurtado y de Febres Cordero fue notable por diversas razones. El estilo de la nueva administración fue dado por Febres Cordero, un empresario exitoso, y ex-presidente de la Cámara de Industrias de Guayaquil. Ampliamente conocido por su exuberante personalidad, era notable por

su comportamiento cálido y emotivo, y su estilo desafiante para resolver problemas. Era claro que Febres Cordero presentaba marcados cambios con el estilo frío y parsimonioso de Hurtado. De hecho, desde principios de su administración muchos se preocupaban de su potencial de violencia y autoritarismo, temores engendrados por los métodos agresivos usados durante la campaña para atraer votos.⁶⁰ En contraste con el estilo no ideológico de la administración de Hurtado, la nueva administración tenía una visión clara de una nueva estrategia de desarrollo para el país, y el compromiso de ejecutarla se reforzó con el nombramiento al gabinete de un número de empresarios prominentes de Guayaquil.

Poner la nueva visión en ejecución no iba a ser tarea fácil. El estrecho margen de victoria en las elecciones y la polarización creada durante la campaña, presagiaban dificultades para formar una coalición en el Congreso más allá del FRN (Frente de Reconstrucción Nacional, coalición gobiernista), que había obtenido 29 de las 71 curules de la legislatura. Los partidos que se habían opuesto a Febres Cordero en la campaña electoral formaron inmediatamente una coalición sorprendentemente amplia para oponerse a sus políticas. La reciente unificación de la derecha parecía haber dado nacimiento a una desacostumbrada colaboración entre los partidos del centro e izquierda. A semejanza con los años del gobierno de Hurtado, Febres Cordero continuó los esfuerzos para centralizar la toma de decisiones económicas en un pequeño grupo de técnicos dentro del ejecutivo en el Ministerio de Finanzas, la Junta Monetaria, y el Banco Central. Este equipo buscó introducir no solamente nuevas políticas, sino también, un conjunto de leyes e incentivos diseñados con el fin de promover en el Ecuador una economía de mercado más viable (ver Conaghan 1989b). El equipo, comprometido como estaba con los cambios, veía sin embargo, la necesidad de introducirlos gradualmente, en la misma forma en que había procedido el equipo de Hurtado. Por ejemplo, el equipo tenía conciencia de la magnitud del impacto que cambios sustanciales en la política monetaria tendrían sobre la economía, y tenía tanto la reacción económica como

política que suscitarían. Además, era claro que Febres Cordero y su equipo tenían muy presente que cualquier esfuerzo para cambiar políticas económicas iba a enfrentar una resistencia feroz en la legislatura. Por consiguiente, los cambios sugeridos por su análisis de la situación económica se atemperaban por la cautela y tolerancia política requerida para llevarlos a cabo.

El diagnóstico del equipo económico ponía énfasis sustancial en reformar las políticas financieras, fiscales y de comercio exterior. Francisco Swett, uno de los tres economistas que formaron la "materia gris" del gobierno, después de reconocer el éxito de las políticas seguidas por Hurtado en disminuir los déficits fiscal y de cuenta corriente, explica:

"El modelo de manejo económico permaneció, sin embargo, bastante intacto con todas las rigideces conocidas y nuevas distorsiones producidas por la depreciación acelerada de la moneda. Las tasas de interés (reales) se volvieron altamente negativas. Con una tasa de devaluación preanunciada de 40% y niveles de interés de 20%, se volvió rentable endeudarse en sucres y comprar dólares, promoviendo por consiguiente la fuga de capitales. La continuación de las políticas de control de precios y la afinidad política con temas de reforma agraria, se sumaron a los efectos de las inundaciones de 1982 para mantener restringida la producción agrícola. La estructura de protección y las distorsiones arancelarias continuaron intactas, promoviendo buenos negocios de contrabando, importaciones ilícitas, sobrefacturación de importaciones y subfacturación de exportaciones. Subsidios al consumo de combustibles mantuvieron un subsidio regresivo, que constituía un continuo flujo de recursos de una magnitud de 5% del PIB. El sistema financiero estaba hecho un desastre. La capacidad del gobierno de administrar el fisco continuó siendo altamente

ineficiente, con un esfuerzo fiscal modesto" (Swett 1986: 11).

A pesar de tener un diagnóstico claro de los males económicos del país, Febres Cordero y su equipo no disfrutaron de una "luna de miel" al subir al poder; de hecho, los primeros seis meses de la nueva administración estuvieron marcados por violencia y enfrentamiento con el Congreso, incluyendo el uso de policía anti-motines y gases lagrimógenos dentro de la Cámara Legislativa, frecuentes huelgas generales patrocinadas por los sindicatos, protestas estudiantiles callejeras y acciones del ejecutivo para recortar esas actividades. Una resurgente actividad guerrillera emergió a finales de 1984, que alentó al gobierno a tomar una actitud represiva contra cualquier muestra de violencia política. La violencia y enfrentamiento llegaron a tal proporción que empezaron a circular rumores acusando al presidente de fomentar un golpe militar, en un intento de darse un auto-golpe de Estado para asumir el control total del gobierno. La crítica política rápidamente se refirió al gobierno como una "rambocracia" (ver Conaghan 1989b).

Las acciones iniciales del gobierno demostraron su interés en reestructurar el marco del proceso de desarrollo económico, y mostraron, por primera vez, una perspectiva económica completamente coherente con una escuela de pensamiento, la neoliberal, de dónde se derivaba el grupo de reformas necesarias para promover el desarrollo económico. Estas políticas reflejan un enfoque agresivo y creativo para resolver la crisis, en lugar de uno reactivo. Por consiguiente, al empezar el período, Febres Cordero y su equipo estaban menos preocupados con problemas económicos coyunturales que con el establecimiento de instituciones que pudieran crear un marco de operación para una economía modernizada. En agosto y septiembre de 1984 la administración intentó modificar el contexto institucional y aumentar el control del ejecutivo sobre las políticas, desafiando el poder del Congreso de nombrar los miembros de la Corte Suprema. El conflicto que surgió con el Congreso paralizó la

actividad legislativa (ver Conaghan, 1989b, LAM 9/84). Usando la excusa proporcionada por el congelamiento de las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, Febres Cordero procedió a desarmar aún más al Congreso, utilizando su veto y controlando el calendario legislativo.⁶¹ Con la legislatura así debilitada, Febres Cordero rutinariamente formuló políticas por medio de decretos ejecutivos.

Las primeras medidas económicas fueron reemplazar el sistema de minidevaluaciones establecido por Hurtado por uno de tasas de cambio fijas, limitar los aumentos salariales exigidos por los sindicatos y la oposición en el Congreso, y negarse a pagar aumentos salariales a los empleados públicos. Sin embargo, las tasas de cambio múltiples no se eliminaron. El nuevo sistema fijó la tasa oficial en 67 sucres por dólar, aproximadamente el nivel que tenía en ese momento, y la tasa del mercado "libre de intervención" en 96 sucres. Sin embargo, todos los ingresos por exportaciones no petroleras, la mayoría de las importaciones de bienes y servicios y los movimientos de capital, se transfirieron del mercado oficial al libre de intervención, efectuando una devaluación de facto. Los controles de precios que se aplicaban a 45 productos o grupos de productos se eliminaron, excepto para la sal, azúcar, leche, medicamentos y cemento. Se empezó también un programa de liberalización del mercado de capitales encaminado a aumentar el ahorro interno; se permitió al sistema financiero emitir certificados de depósito con tasas de interés de mercado, y la Junta Monetaria pasó reglamentos que permitieran hacer préstamos a largo plazo a tasas de interés ajustables; la estructura de tasas de interés se simplificó, quedando solamente 4 tasas; y todas las tasas se subieron a niveles superiores a la inflación proyectada.

A principios de 1985, el gobierno aumentó los precios de diversos combustibles en 60% y 90%. La determinación de los salarios mínimos era prerrogativa del Congreso, que quería aumentarlos en 100%. Después de difíciles maniobras políticas, el ejecutivo pasó un decreto, ratificado luego por el Congreso, aumentando los salarios mínimos en un

26%, un nivel comparable al de la inflación. En noviembre de 1985, las tasas de cambio oficial y "libre de intervención" se unificaron, y en enero de 1986 el gobierno continuó instrumentando su programa reformista al devaluar de 96 a 110 sucres la tasa de cambio del mercado "intervenido", y transfiriendo todas las transacciones comerciales y de deuda externa a este mercado. Estas medidas se tomaron con el fin de diversificar exportaciones y restringir importaciones. La tasa de cambio oficial se mantuvo solamente como un instrumento contable dentro del Banco Central. Estos cambios dejaron solamente dos mercados de divisas -con el libre, limitado al turismo, contrabando y algunos movimientos de capitales. El sistema de recolección de impuestos se fortaleció, y produjo buenos resultados en 1985. También se empezó un proceso para reducir aranceles que culminó en un nuevo arancel en febrero de 1986 que, aunque tenía un nivel máximo relativamente alto (98%), había disminuido sustancialmente el nivel promedio del arancel y la dispersión, y con ello, los niveles de protección efectiva. Para atraer al capital extranjero se liberalizó su tratamiento y el gobierno firmó un acuerdo con la "Overseas Private Investment Corporation" del gobierno de los Estados Unidos, para asegurar las inversiones contra el riesgo de nacionalización o expropiación. Este acuerdo fue el primero firmado por dicha entidad desde 1971. La difícil situación de balanza de pagos y de deuda externa hacían necesaria una renegociación de la deuda. Se procedió a renegociar toda la deuda en un proceso apoyado fuertemente por el FMI que culminó en un "acuerdo de renegociación multianual" con la banca comercial y el Club de París:

"El acuerdo refinanció el 95% de la deuda del país con la banca comercial; renegóció las tasas de interés de 2,25% por encima del LIBOR⁶² a 1,75%, ahorrándole al Ecuador \$ 200 millones en servicio de la deuda durante la duración del acuerdo; y abrió el camino a nuevos acuerdos voluntarios como el que permitió el establecimiento de la facilidad petrolera" (Swett, 1986).

La "luna de miel" del gobierno de Febres Cordero tuvo lugar realmente nueve meses después de su toma de posesión, cuando defecciones dentro de la oposición le dieron al gobierno una mayoría en el Congreso que le permitió efectuar sustanciales cambios de política. De acuerdo con el ministro de hacienda de la época,

El ejecutivo, utilizando todos los medios disponibles dentro de la ley, no sólo controló las variables importantes de la economía (tasas de cambio y de interés, aranceles, y gasto público), sino que promovió reformas legales. En total, 17 leyes fueron reformadas, incluyendo la ley de hidrocarburos, lo que resultó en 7 contratos de exploración nuevos, cuando no se había firmado ninguno desde 1973. Reformas a la legislación bancaria y monetaria dieron a las autoridades monetarias mayor libertad para establecer políticas financieras y crediticias; se dismanteló la discriminación contra la inversión extranjera... El presidente vetó toda decisión del Congreso que fuera contraria a la meta de reordenar la economía (citado en Conaghan 1989b: 9).

Estas acciones hicieron que Febres Cordero fuera cálidamente recibido en Washington en enero de 1986 por Ronald Reagan, quien lo exaltó como el modelo de líder necesario para introducir nuevas estrategias de desarrollo orientadas hacia el libre mercado en países en vías de desarrollo. Las políticas externas de Febres Cordero, especialmente el rompimiento con el grupo andino debido a su política restrictiva a la inversión extranjera, y el corte de relaciones diplomáticas con el gobierno Sandinista de Nicaragua, también le ganaron alabanzas del presidente estadounidense.

El viaje a Washington marcó el apogeo de la administración de Febres Cordero. La economía parecía estar respondiendo bien a las

medidas tomadas. De hecho, el PIB había reanudado su crecimiento mostrando un aumento de 4,3% en 1985, una cifra semejante a la del año anterior. El problema fiscal se había resuelto, teniéndose superávits de 1,4% y 4,6% del PIB en 1984 y 1985. La deuda externa había sido refinanciada y la cuenta corriente había tenido un superávit modesto de \$ 113 millones. La inflación continuaba alta en términos históricos, aunque durante 1985 el aumento en el índice de precios al consumidor había sido semejante al proyectado 24,4%, y la liberalización del mercado de capitales parecía haber empezado a producir resultados pues el ahorro financiero había aumentado de entre 5 y 6% del PIB durante 1980-1984 a 10,4% en 1985, y el ahorro privado estaba recuperándose.

El principio de 1986 también fue políticamente favorable. El equipo económico mantuvo su línea definida respecto a la dirección de la política económica, mientras que la oposición política continuaba desorganizada después de las medidas estratégicas y represivas tomadas por el gobierno; las instituciones financieras multilaterales seguían apoyando las metas del gobierno, y éste disfrutaba del espacio político que le permitía culpar los problemas económicos del país a las políticas del gobierno anterior. Febres Cordero también capitalizó los precedentes legales establecidos durante la administración de Hurtado para utilizar poderes y procedimientos que le dieron al ejecutivo un control sustancial sobre el diseño de la política económica.

A pesar de este conjunto de condiciones favorables, la "luna de miel" no duró. De manera similar a la administración de Hurtado, la capacidad de introducir reformas dependió mucho de la capacidad de liderazgo del ejecutivo y del espacio político para tomar decisiones, el cual era amplio. Sin embargo, una vez que se tomaron las decisiones de reformar las políticas económicas, la reacción política condicionó la capacidad de hacerlas perdurar. En este aspecto, a Febres Cordero y a su equipo económico no les fue mejor que al gobierno de Hurtado, particularmente a partir de mediados de 1986. Es claro que desde el principio

de la administración, cada cambio de políticas había estado enmarcado por protestas estudiantiles y populares, pero la falta de acceso al gobierno y el comportamiento confrontativo de éste debilitaron el impacto de los grupos protestantes.

El creciente descontento entre los grupos de derecha que apoyaban al gobierno fue un problema mayor para éste. La coalición que llevó al poder a Febres Cordero empezó a perder su cohesión bajo el impacto causado por los cambios de políticas. Una gran parte de la poca común cohesión de la coalición que había apoyado al gobierno, había sido el resultado de la antipatía común que los diversos grupos de derecha sentían hacia el gobierno de Hurtado, y a un compromiso ideológico bastante vago en contra de la intervención estatal en la economía. En la campaña de 1978-79, Febres Cordero y la derecha ya habían atacado a Hurtado acusándolo de promover la actividad estatal y de simpatizar con tendencias "peligrosamente izquierdistas", y proclamaron la necesidad de dar un alto a la intervención y regulación estatal. Sin embargo, muy pocos miembros de la coalición estaban en capacidad de comprender cuáles eran todas las consecuencias prácticas de un programa económico liberalizante. Como hemos visto, grupos económicos con intereses muy diversos se habían acostumbrado, con el correr del tiempo, a recibir privilegios y protección del Estado a través de crédito subsidiado, una estructura arancelaria diseñada para beneficiar industrias específicas y firmas individuales, bajos impuestos directos y una diversidad de otras medidas. El experimento neoliberal significaba la reducción y eventual desaparición de esos privilegios, y un aumento en la vulnerabilidad del sector privado a cambios en el entorno económico internacional. La coalición formada alrededor de una ideología vaga se disolvió rápidamente, cuando fue obvio que las medidas tomadas generaban costos altos para algunos grupos, y beneficiaban otros. En particular, muchas de las medidas tomadas por el gobierno beneficiaban sustancialmente a los exportadores que formaban el corazón de la élite económica guayaquileña; y perjudicaban las industrias sustitutivas de importaciones localizadas

principalmente en Quito. Las diferencias regionales en la estructura de la producción y las subsecuentes diferencias en intereses de política económica llevaron a que surgieran rápidamente conflictos dentro de los grupos de derecha sobre la naturaleza y beneficiarios de las políticas.

Además, en 1986, un conjunto de otros factores se conjugaron para primero diluir la agenda reformista de Febres Cordero y de su equipo, y luego destruirla. Un factor clave fue la caída en los precios internacionales del petróleo. En 1985 Ecuador exportó petróleo a un precio promedio de \$ 26 por barril; a mediados de 1986 lo hacía a \$ 9 por barril. Los ingresos por exportaciones petroleras de 1986 fueron \$ 912 millones, exactamente la mitad de los \$ 1824 millones del año anterior, causando una caída de 25,8% en las exportaciones totales. Como los ingresos petroleros del Estado representaban aproximadamente 50% de los ingresos fiscales, la caída en precios del petróleo deterioró marcadamente la situación fiscal, convirtiendo el superávit de 1,9% del PIB obtenido en 1985 en un déficit de 7,6% del PIB en 1986. En vista del descenso tan fuerte en los precios del petróleo, las instituciones financieras multilaterales colaboraron con el gobierno: el 15 de agosto el FMI aprobó un préstamo de "stand-by" por DEG 75,4 millones (\$ 95 millones), y las otras instituciones (BID, Banco Mundial, etc.) extendieron créditos de manera que la deuda externa del país aumentó ese año en \$ 900 millones, o alrededor de 12%. A pesar de los problemas con las exportaciones, el PIB creció 3,1% en 1986, debido principalmente al crecimiento de la industria camaronera, a la agricultura para consumo interno y a los servicios públicos. Sin embargo, 1986 fue el sexto año consecutivo de recesión en el sector manufacturero.

Las elecciones de mediados de 1986 y el deterioro de las relaciones con los militares fueron causas de que el gobierno no tomara medidas correctivas que disminuyeran el gasto público (ver Conaghan 1989b; LAM 4/87).⁶³ Enfrentado a dificultades continuas para ejecutar la estrategia de reforma económica, el presidente convocó un plebiscito con

la esperanza de generar apoyo popular para sus políticas y fortalecerse en la "guerra" con la oposición. Sin embargo, Febres Cordero subestimó la fuerza de los sentimientos populares contra su gobierno, y el plebiscito sirvió para unir a la oposición contra la administración, que perdió por un margen de dos a uno (ver LAM 7/6/86). Los votos negativos se debieron a rechazos igualmente fuertes al estilo de gobierno y a sus políticas.

Febres Cordero perdió no solamente el plebiscito, sino la mayoría en el Congreso, que pasó a la oposición, ahora más unida. Enfrentado además a una economía en deterioro, el gobierno perdió rápidamente su efectividad, a pesar de lo cual el equipo económico no mostró cautela continuando sus esfuerzos de reformar las políticas económicas. Así, el 11 de agosto de 1986 se introdujeron nuevos cambios drásticos, tales que Swett un mes más tarde se referió a ellos en la siguiente forma:

El régimen en el poder, de un solo tajo, ha destruido 56 años de práctica legal financiera y monetaria en el Ecuador. En esencia, bajo el nuevo sistema la tasa de cambio será determinada por el mercado (es decir que se ha establecido la flotación total del sucre). Los controles administrativos a las tasas de interés para los ahorradores se han eliminado, aunque las autoridades han negociado con la banca un "entendimiento" para fijar las tasas en un nivel pre-establecido. Se ha permitido que otras tasas de interés floten, incluyendo la tasa de descuento en el Banco Central. Finalmente, se está preparando una nueva estructura de protección arancelaria, que disminuya el nivel y la dispersión de los aranceles (Swett, 1986: 25-26).

En un ensayo más reciente Swett (1989: 29) añade que estas medidas tuvieron dos objetivos principales: darle a los exportadores señales claras de que el gobierno quería promover y diversificar las

exportaciones y aumentar el ahorro interno. Las medidas también fueron tomadas para controlar una corrida en contra del sucre y crecientes sobrefacturación de importaciones y subfacturación de exportaciones. El Congreso inmediatamente procedió a censurar al ministro de hacienda y a exigir su renuncia. La renuncia del ministro, añadida a cambios ministeriales sustanciales después de las elecciones de junio anterior, significó la desintegración del equipo económico. El nuevo equipo no tenía el profundo acuerdo y convicción respecto a las bondades de las políticas prescritas que habían caracterizado al grupo de técnicos que formaron el equipo de los dos primeros años, y el Congreso empezó a pasar una serie de medidas para contrarrestar las políticas de austeridad del gobierno (ver LAM 11/86). El Tribunal de Garantías Constitucionales declaró inconstitucionales la flotación de las tasas de cambio y de interés, decisión que fue ignorada por la administración. Esta acción aumentó el nivel de conflicto entre el presidente y el Congreso, que empezó procesos de interpelación y censura al presidente y algunos de sus ministros.

La situación política del gobierno continuó deteriorándose, llegando a tomar visos de opereta. En enero de 1987, Febres Cordero fue secuestrado durante 11 horas por un grupo de paracaidistas de la Fuerza Aérea. La capitulación de Febres Cordero a sus demandas fue pública y humillante; perdió así el poco apoyo popular que había logrado mantener y quedó sin recursos políticos para promover más cambios económicos. Hacia abril de 1987 hasta los exportadores -quienes habían sido los principales beneficiarios de las políticas del gobierno- afirmaban: "Dadas las elecciones generales en enero entrante, éste es un gobierno inefectivo. Ha perdido el control de la situación, sus mejores gentes se han ido, y ya nadie le cree" (citado en LAER 30/4/87). La mayor parte de la oposición alegaba que básicamente los problemas económicos del país eran resultado de las malas políticas económicas que beneficiaban solamente a un pequeño grupo de ecuatorianos ricos, incluyendo al presidente y sus allegados, descontando los efectos de la caída de precios

petroleros de 1986.⁶⁴ El sector empresarial pronosticaba un colapso de la economía y atacaba al gobierno por seguir políticas incoherentes. Hasta el vicepresidente empezó a criticar al presidente y sus políticas económicas.

Febres Cordero contraatacó con su estilo típicamente agresivo, quejándose del comportamiento de los empresarios, y especialmente de los banqueros, que en lugar de invertir para fortalecer el futuro de la economía, especulaban buscando altas utilidades en el corto plazo (LAWR 10/3/88). La balanza de pagos se deterioró sustancialmente puesto que el conflicto político promovió otra corrida contra el sucre, y la tasa de cambio del mercado libre subió a 150 sucres por dólar en febrero, cuando Ecuador suspendió pagos de la deuda externa (Armijos y Flores, 1991; Hidalgo y Gordillo, 1989, Schodt, 1989). En ese momento ya crítico, el 5 de marzo de 1987, un fuerte terremoto destruyó una porción importante del oleoducto principal del país, lo que suspendió las exportaciones de petróleo y acabó con los recursos del gobierno. La caída en las exportaciones fue enorme. En 1987, el volumen de la producción de petróleo fue solamente 58,2% de la del año anterior, y las exportaciones, a pesar de una recuperación en los precios internacionales, llegaron solamente a \$ 645,7 millones, equivalente al 70,8% de las del año anterior, y a solamente el 35,4% del nivel obtenido en 1985. La comunidad internacional reaccionó ayudando de diversas formas al Ecuador; siendo notable que Nigeria y Venezuela prestaron al país 13 millones de barriles de petróleo, 7 de los cuales se usaron en el consumo interno.

Bajo el impacto de una oposición fortalecida, los choques externos graves, la pérdida de prestigio y visión gubernamental, y el liderazgo quijotesco de Febres Cordero, las reformas de 1984-86 experimentaron un erosionamiento similar al de las del gobierno de Hurtado. Entonces, a partir del segundo trimestre de 1987 el gobierno cambió abruptamente el manejo que le venía dando a la economía. Brevemente, Febres Cordero

aumentó extraordinariamente el gasto público cuando el gobierno había perdido su fuente más importante de ingresos, y el país su mayor fuente de divisas, desatendiendo las acusaciones de la oposición de que sus acciones eran inconstitucionales. En esta época, Febres Cordero promovió personalmente un gran número de obras públicas, principalmente en Guayaquil y su zona de influencia, como la avenida circunvalar de Guayaquil y el proyecto de riego en la isla de Santa Elena. Otros cambios en políticas también comprometieron la estabilidad económica del país. En presencia de un creciente déficit fiscal, Febres Cordero aumentó salarios gubernamentales y congeló los ajustes mensuales en las tarifas de los servicios públicos. El incremento en el gasto, financiado con crédito del Banco Central, aumentó dramáticamente la inflación y el déficit fiscal, e hizo insostenibles las reformas hechas a principios del período presidencial. Por consiguiente, en marzo de 1988, hasta el sistema de tasa de cambio libre, considerado como la piedra cardinal de las reformas neoliberales, tuvo que ser eliminado, siendo reemplazado por un sistema de tasa de cambio múltiple con tres tasas, llamado de "flotación controlada" (ver LAER 31/3/88). Eventualmente, en completa retirada, el gobierno había retornado a un sistema de tasa de cambio fija y empezó a imponer restricciones a las importaciones.

Los analistas de este período tienden a estar de acuerdo con que el cambio de políticas económicas en 1987 y 1988 fue resultado de la personalidad y estilo de liderazgo de Febres Cordero.⁶⁵ De un ardiente abogado del neoliberalismo pasó a ser un populista tradicional, dispensando favores a sus amigos e iniciando e inaugurando obras en diversas aldeas, pueblos y regiones. Aparentemente, debido a la prohibición constitucional de ser reelegido, buscó asegurar su puesto en la historia como una figura popular que produjo evidencia tangible de progreso (Swett, 1989: 37). También se ha alegado que el presidente estaba cada vez más preocupado de no poder terminar su período a menos de que su popularidad aumentara (ver LAWR 5/2/87; Conaghan 1989b). De hecho, como se anotó anteriormente, el Congreso empezó procesos de

censura contra el presidente y algunos de sus ministros. Acusaciones de fraude y corrupción contra funcionarios importantes del gobierno y sus aliados ocuparon los titulares de prensa por semanas. También se ha sugerido que Febres Cordero aumentó el gasto público para así vengarse de su sucesor dejándole una situación económica crítica. Cualquiera haya sido la razón para el abrupto cambio de políticas en 1987 y 1988, éste no solamente destruyó las reformas de los dos años anteriores, sino que fueron reemplazadas por políticas que exacerbaban drásticamente los problemas de la economía.

Como resultado de los choques externos, conflictos políticos y mal manejo de la política económica, el comportamiento de la economía durante los dos últimos años del período de Febres Cordero fue muy malo. El PIB creció 3,1% en 1986, un nivel bastante más bajo que el de los dos años anteriores, y en 1987 cayó 6%. La inflación estuvo relativamente controlada en 1986 (23%), pero en 1987 empezó un proceso de aceleración promovido por el aumento en el gasto público, que en 1988 amenazaba con desbocarse en una hiperinflación. Cuando la nueva administración llegó al poder en agosto de 1988, la inflación estaba en una tasa anualizada de aproximadamente 85%.⁶⁶ Las cifras del presupuesto y de la balanza de pagos de 1986-88 deben ser interpretadas con cautela,⁶⁷ sin embargo, es claro que el superávit fiscal de 1985 (1,9% del PIB) se esfumó en años posteriores, cuando hubieron déficits grandes y crecientes, 5,1% del PIB en 1986, y 9,6% en 1987, y que a mediados de 1988, cuando ocurrió el cambio de gobierno, llegaba a un 10 u 11% del PIB. La balanza de pagos se deterioró dramáticamente en 1987 debido a la destrucción del oleoducto. En 1988, aunque las exportaciones de petróleo se recuperaron, el resto de las exportaciones declinaron, obteniéndose un nivel de exportaciones totales ligeramente inferior al de 1987. En agosto de 1988 la posición de balanza de pagos era muy débil, y el gobierno saliente había dejado un nivel negativo alto de reservas externas.⁶⁸ En esas circunstancias, el sucre se devaluó rápidamente; cifras del FMI muestran tasas de devaluación anual de 53%, 51% y 95,3% en

1986, 1987 y 1988 respectivamente. En presencia de tasas de inflación altas y de devaluación de la moneda, el control de precios, particularmente el de gasolina y electricidad, llevó a que en agosto de 1988 los precios internos de algunos productos y servicios claves estaban extremadamente distorsionados: el precio del galón de gasolina se hallaba aproximadamente en \$ 0,15 y los de la energía eléctrica, teléfono y otros servicios estaban en niveles semejantes.

Una característica notable del debate económico y político en el Ecuador sobre este período es la falta de claridad respecto a la causa fundamental del fracaso de un aumento en el gasto público en las circunstancias en que se encontraba la economía. El debate en el Ecuador ha girado alrededor del enfrentamiento entre el ejecutivo y el legislativo, los conflictos generados por la personalidad de Febres Cordero y la inconstitucionalidad de las medidas tomadas por el gobierno. Sin embargo, el simple hecho de que un aumento en la demanda interna no puede reactivar una economía restringida por una limitación extrema de divisas no se menciona.⁶⁹ La campaña presidencial para las elecciones de 1988 empezó a principios de 1987 en medio de una percepción generalizada de colapso económico y político. Muy pocos le dieron posibilidad alguna de éxito a los partidos de derecha, y la atención del público se fijó en los partidos de centro e izquierda. Los social demócratas, bajo el estandarte de la ID, candidatizaron a Rodrigo Borja, quien había perdido dos elecciones anteriores, la más reciente de ellas contra Febres Cordero. Su opositor en la segunda ronda fue Abdalá Bucaram del populista Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Borja prometió dar más atención a problemas sociales, ajustar salarios para compensar la inflación, dar incentivos para que el sector empresarial creara empleo, atender a los problemas de ineficiencia del sector público, aumentar la intervención del Estado en el manejo de la economía, y controlar tasas de interés. Sin embargo, sus promesas durante la campaña fueron bastante generales, sin dar detalles específicos.

La elección volvió a poner en la palestra los temas del poder de los intereses económicos de carácter regional. Borja estaba claramente identificado con intereses serranos, y siendo social demócrata, se sabía que era simpatizante a la causa laboral, especialmente en épocas de dificultades económicas. La derecha tildaba a Borja de estatizante, y las agencias internacionales que en negociaciones concurrentes sobre deuda externa presionaban a Ecuador para que adoptara reformas económicas sustanciales, tenían sus tendencias populistas. Bucaram, reconocido como el candidato de Guayaquil, también presentó al electorado una plataforma vaga.

De manera semejante a la campaña de 1984, la retórica electorera se concentró en el rechazo del legado del gobierno saliente, y el debate fue dominado por temas tanto políticos como económicos, aunque a diferencia de la campaña de 1984, la ideología jugó un papel menor, y los dos candidatos principales fueron mucho menos específicos respecto a sus programas de gobierno. Cuando Borja ganó las elecciones de mayo con un 47% del voto, los sectores empresarial y laboral y las instituciones internacionales esperaron ansiosamente signos que permitieran pronosticar lo que iba a hacer, pues las elecciones habían demostrado claramente sólo un punto: que Febres Cordero y el experimento neoliberal de 1984-86 había sido firmemente rechazado. Aunque el programa de gobierno de Borja no era claro, era evidente que cuando asumió el poder en agosto de 1988, tenía mucho menos opciones y campo de maniobra que las que tuvieron Hurtado y Febres Cordero cuando llegaron a la presidencia. El estado desastroso de la economía, y la necesidad de ayuda del FMI fijaron una agenda clara con los problemas que debían ser atacados. Al mismo tiempo, cualesquiera fueran las políticas del nuevo gobierno, ellas no podrían replicar las que entre 1984 y 1986 habían recibido cálidos elogios de los proponentes del libre mercado.

CAPITULO IV

LA TERCERA INICIATIVA: AUSTERIDAD Y AJUSTE, 1988-1990

Los problemas económicos y políticos reclamaban la atención inmediata de la administración. Borja enfrentaba un déficit fiscal récord, altas tasas de desempleo, una deuda externa masiva, una tasa de inflación creciente que se acercaba a niveles de hiperinflación, y un país que, después de los años de tensión del gobierno de Febres Cordero, desconfiaba más que en el pasado del liderazgo político. Los últimos meses de la administración anterior habían presenciado olas de descontento y protesta popular que clamaban por ajustes salariales y disminución de la inflación; en esta época, huelgas generales y declaraciones de estado de emergencia fueron comunes. Después de la elección, cuando Borja hizo un llamado para negociar un nuevo pacto social entre el gobierno, el empresariado y los obreros, los dos últimos respondieron sin ningún entusiasmo (ver LAER 31/7/88). El empresariado quería una tasa de cambio libre, la eliminación de restricciones a las importaciones, y congelación de salarios. Por otro lado, el sector laboral estaba firmemente en contra de alzas en el precio de la gasolina y de cualquier forma de devaluación.

Aunque enfrentado a déficits fiscales y externos más grandes que

los enfrentados por sus predecesores, y por consiguiente, con mayores intereses laborales y empresariales competitivos, el gobierno de Borja tenía una ventaja inicial sobre los dos anteriores: la ID había ganado 29 escaños en el Congreso, y había formado coaliciones relativamente firmes con la DP (el partido de Hurtado), y un pequeño partido izquierdista (FADI), cimentadas con nombramientos de miembros de esos partidos al gabinete y a otras posiciones oficiales. Por consiguiente, Borja tenía una mayoría absoluta en el Congreso. Sus esfuerzos, durante los primeros días de su gobierno, de bajar el tono del discurso político también ayudaron a bajar la temperatura del debate y del enfrentamiento en el Congreso. De entrada entonces, Borja enfrentó menos oposición y un ambiente político menos conflictivo dentro del Congreso.

Al conocer las inclinaciones políticas de Borja, era de esperar que las agencias multilaterales presionaran con firmeza al nuevo gobierno; sin embargo, la administración de Borja enfrentó menos presiones que sus predecesores porque el fracaso de las políticas de Febres Cordero había minado la credibilidad de las políticas neoliberales recomendadas por las agencias multilaterales, y además porque éstas reconocían claramente la situación de crisis económica que enfrentaba el gobierno y estuvieron más dispuestas que en otras circunstancias a aceptar un paquete de políticas heterodoxas.

El estilo político de Borja era además, más abierto, accesible, y conducente a la negociación que el de sus predecesores. Borja apareció en público con frecuencia, y mientras enfatizaba la dificultad de la situación económica, invitaba continuamente a sus críticos a sentarse con él a discutir las diferencias de opinión. Al mismo tiempo, y de manera semejante a sus antecesores, buscó aislar a su equipo económico de las presiones políticas y mantener estricto control sobre el manejo de la política económica. A su vez, mientras él concentraba su atención en problemas políticos, confiaba el diseño de políticas económicas a su equipo. Borja utilizó su gabinete de manera más amplia que Hurtado y

Febres Cordero, buscando forjar un mayor consenso respecto a las reformas introducidas.

Borja se movió rápidamente para controlar la inflación y el déficit fiscal, los puntos focales de sus esfuerzos en materia de política económica, capitalizando el apoyo que tenía en el Congreso. De hecho, no hay duda de que la administración tenía conciencia de la importancia de estos problemas. De acuerdo con el vicepresidente:

"Cuando llegamos al poder enfrentamos problemas enormes con los déficits fiscales y de balanza de pagos. Tuvimos que restringir las importaciones, aumentar precios, y depósitos previos. El control de la inflación ha sido el problema y trabajo más importantes de este gobierno. Aquí la gente no está acostumbrada a la inflación como lo están en la Argentina y Brasil. La gente no sabe cómo actuar".⁷⁰

El 30 de agosto, inmediatamente después de asumir el poder, el gobierno anunció una devaluación, el Banco Central resumió el control sobre la asignación de divisas, los salarios mínimos se aumentaron sustancialmente, los precios de la gasolina se doblaron, y las tarifas de energía eléctrica se elevaron en un tercio. Se impusieron restricciones selectivas a las importaciones y se anunciaron nuevos impuestos. A fin de año, se aumentaron sustancialmente los precios de aceite comestible, leche, pan y algunas bebidas, y las tarifas de la energía eléctrica se reajustaron otra vez.

La política monetaria fue contractiva. Empezando en agosto de 1988 el Banco Central hizo cumplir los requisitos de encaje, limitó el crédito a los sectores público y privado, y estableció depósitos previos a las importaciones en sures, equivalentes a 100% del valor de las importaciones, pagaderos al solicitar las divisas necesarias. Esta medida que aumentó el costo de las importaciones y congeló recursos financieros

fue tomada principalmente para controlar la oferta monetaria. Poco después de implantada esta medida, los depósitos llegaban a \$ 150 millones; sin embargo, esta política se modificó a finales de 1989 con la disminución del porcentaje de depósitos requeridos, de manera que al terminar ese año, dichos depósitos sumaban solamente \$ 12 millones. Para controlar la oferta monetaria, la nueva administración intentó usar operaciones de mercado abierto en lugar de cambios en el encaje. El programa monetario requería que el gobierno central aumentara sustancialmente sus depósitos en el Banco Central, para que este proveyera crédito al sector privado. Sin embargo, el gobierno no cumplió con los depósitos programados, y los bonos vendidos fueron muy pocos, haciendo que la Junta Monetaria tuviera que aumentar el encaje y tomara otras medidas menores para controlar la liquidez en el segundo semestre de 1989.

A pesar de que los cambios de política introducidos por Borja fueron más drásticos en su conjunto, que los de las dos administraciones anteriores, todos fueron adoptados. La oposición en el Congreso permaneció muda, en parte porque existía un consenso relativamente amplio respecto a que "había que hacer algo" para mejorar la situación de la economía, y en especial, para bajar la inflación. Sin embargo, a finales de 1988 la oposición laboral empezó a crecer, produciéndose un aumento en el número de huelgas y paros. Sin embargo, el estilo negociador de Borja, calmado y de bajo perfil, ayudó a contrarrestar las tácticas confrontativas de los sindicatos. Más aún, el uso repetido de la huelga como arma política durante los últimos seis años, había hecho que ésta perdiera una proporción grande de su eficacia. Las huelgas se habían convertido en acciones políticas normales, e igual que las frecuentes luchas dentro del Congreso y los ataques del sector privado al gobierno, habían perdido la capacidad de alarmar al público.

Aunque las negociaciones con el FMI empezaron inmediatamente, Borja trató arduamente de convencer al país de que las reformas no eran

una capitulación a las demandas de los acreedores, y que el FMI y el Banco Mundial no habían sido actores centrales en el diseño de las nuevas medidas económicas. En particular, el compromiso del gobierno con un proceso de ajuste gradual, semejante al seguido por los dos gobiernos anteriores, se mantuvo firme frente a demandas insistentes de los acreedores para tomar medidas más drásticas para bajar la inflación y el déficit fiscal. El presidente de la Junta Monetaria, quien había participado en el equipo de Hurtado en calidad de gerente del Banco Central, fue el principal exponente del enfoque gradualista que eventualmente se caracterizó por minidevaluaciones semanales, aumentos graduales de las tarifas de los servicios públicos, aumentos periódicos en el precio de la gasolina y otros combustibles, y un aumento significativo en la base tributaria (ver Vistazo 26/4/90). Como parte de los esfuerzos para controlar el déficit fiscal, el nuevo equipo trató de cambiar el sistema ampliamente difundido de subsidios implícitos por uno en que fueran más explícitos, y que permitiera aumentar la presión política para desmontarlos. Además, se fortaleció la recolección de impuestos, aumentando la cobertura de los ingresos sujetos a retención en la fuente, y mejorando sustancialmente los sistemas contables dentro del Ministerio de Hacienda. El equipo de Borja estaba convencido de que política y económicamente el país no tenía alternativa diferente a seguir un proceso gradual.

Medidas estabilizadoras dominaron los esfuerzos de política económica de la administración. El control de la inflación requirió especial atención, y ésta demostró ser difícil de bajar a los niveles anteriores a 1987, registrando un guarismo de 58,2% para el año 1988, el que dobló el del año anterior. Sin embargo, Borja también introdujo medidas más encaminadas a lograr un ajuste de largo plazo: el control de cambios se liberalizó gradualmente, y a finales de 1989 y principios de 1990 se hizo lo mismo con los mercados de algunos productos vitales de primera necesidad y otros agrícolas; una reforma impositiva se aprobó a finales de 1989, y se legislaron medidas para modernizar el mercado

de capitales. En una carta de intención con el FMI firmada en marzo de 1990 el país se comprometió a seguir una estrategia de desarrollo que promoviera las exportaciones (LAER 31/3/90), y un poco más tarde en el mismo año, se hicieron reformas al código laboral para permitir el desarrollo de plantas ensambladoras dedicadas a la exportación, que hasta entonces habían encontrado fuerte oposición dentro de sectores políticos grandes por ser consideradas como explotadoras de mano de obra. No se esperaba que ninguna de estas medidas tuviera un impacto inmediato sobre el comportamiento de la economía, pero en conjunto, indican la preocupación del gobierno con los problemas de desarrollo de largo plazo. Las políticas de Borja, a semejanza de las de Hurtado, y contrastando con las de Febres Cordero, comprendían esfuerzos muy limitados de privatización de actividades estatales, y de desregulación de las privadas. Se esperaba entonces, que el Estado continuara jugando un papel central en el proceso de desarrollo del país.

El estilo de la administración de Borja, y la severidad de la crisis económica resolvieron parcialmente los problemas que presentaba la introducción de políticas muy austeras. De hecho, Borja utilizó la crisis de manera efectiva para solicitarle a los diversos grupos de presión que tuvieran paciencia, que estuvieran dispuestos a negociar y a compartir la carga del ajuste económico requerido por los graves problemas nacionales. En el país se percibía ampliamente que era necesario que el gobierno tomara medidas fuertes, una consecuencia no solamente de la magnitud de los problemas económicos mismos, sino también de una mayor conciencia de la existencia de los problemas y de una mejor comprensión de los mismos. Los seis años de experiencia que el Ecuador había adquirido con cambios de políticas económicas le permitieron al gobierno introducir medidas más fuertes que las que hubieran podido tomar las dos administraciones anteriores. Los esfuerzos de Borja por parecer independiente del FMI en las negociaciones de deuda externa y políticas de ajuste, y en sus relaciones con las compañías petroleras también contribuyeron a que la administración mantuviera el apoyo

popular, el cual fue reforzado por una iniciativa para negociar un acuerdo de pacificación con las guerrillas del país, cuyas actividades se habían acrecentado sustancialmente durante el gobierno de Febres Cordero.⁷¹

Sin embargo, las iniciativas de Borja también padecieron el proceso de erosionamiento que había caracterizado las de Hurtado y Febres Cordero. El equipo económico se caracterizaba por una mayor rivalidad y un mayor desacuerdo interno que los equipos de los dos presidentes anteriores.⁷² Eventualmente surgió una división del trabajo dentro del equipo respecto a políticas fiscales y control de la política monetaria que apaciguó la tendencia hacia la discordia. A semejanza mayor con las políticas de Hurtado que con las de Febres Cordero, las iniciativas de Borja perdieron dinamismo cuando su naturaleza e impacto fueron evidentes. A principios de 1989 el empresariado guayaquileño hizo un ataque concertado al manejo económico del país, pidiendo menores impuestos, eliminación de barreras comerciales, y más incentivos a la producción (LAWR 23/2/89). En junio de 1989 una huelga de los trabajadores del transporte paralizó al país y llevó a que Borja invocara una ley de seguridad nacional que le permitió asignar al ejército para que se enfrentara al problema. La coalición que apoyaba al gobierno en el Congreso, replicada en el gabinete, se disolvió formalmente a finales de julio de 1989, cuando la DP se retiró del gabinete, aunque este partido prometió apoyar informalmente al gobierno siempre y cuando estuviera de acuerdo con la dirección de las políticas del gobierno. Por consiguiente, a mediados de 1989 el gobierno enfrentaba una creciente oposición política a sus políticas económicas, y encontraba cada vez más difícil mantenerlas. El presidente de la Junta Monetaria resumió claramente estos problemas en la siguiente forma: "Recuerde, uno siempre está enfrentándose a reacciones contra políticas, nunca a presiones en favor de algo. Para ser economista hoy en América Latina, es necesario ser político".⁷³ Finalmente, en junio de 1990 el gobierno perdió por amplio margen las elecciones al Congreso, y perdió del todo la capacidad de formar una coalición efectiva en la legislatura.

Considerando la magnitud de la crisis enfrentada en agosto de 1988, se puede afirmar que el resultado del esfuerzo del gobierno fue mezclado, algunas medidas económicas fueron bastante exitosas, mientras que otras no lo fueron. Los aumentos en los precios de la gasolina, en las tarifas de los servicios públicos, y la política fiscal conservadora seguida por el gobierno, disminuyó sustancialmente el déficit fiscal, que como se anotó antes, cuando el gobierno tomó posesión en agosto de 1988 estaba entre 10 y 11% del PIB en el segundo semestre de 1988, bajó durante el segundo semestre de manera que para el año calendario fue solamente 5,1% del PIB, y continuó declinando de manera que en 1989 fue 2,2%, un nivel bastante manejable. El déficit en cuenta corriente, ayudado por la recuperación en los precios del petróleo y la disminución de las importaciones del alto nivel que habían tenido en el período post-terremoto, bajó de 11,9 a 7% del PIB.⁷⁴ A pesar de estos logros, el déficit en cuenta corriente tuvo que ser financiado casi totalmente con aumentos en los atrasos en el servicio de la deuda debido a que los desembolsos de los préstamos de las instituciones multilaterales disminuyeron, y la amortización de la deuda externa aumentó. Sin embargo, a finales de 1989 el país no tenía atrasos comerciales, y las reservas internacionales habían aumentado a \$ 203 millones. De acuerdo con las cuentas nacionales, la recuperación del PIB en 1988 fue notable (11,2%),⁷⁵ debido a la recuperación en la producción de petróleo. Las políticas del gobierno tuvieron éxito principalmente estabilizando el sector externo y bajando el déficit fiscal, pero la inflación se mantuvo muy alta, doblándose en 1988 a 58,2%, como se anotó anteriormente, y continuando su ascenso en 1989 cuando el índice de precios al consumidor aumentó 75,6%. La recuperación del PIB se truncó en 1989 cuando la producción petrolera bajó, y el país sintió los efectos de las políticas fiscales y monetarias contraccionarias, así el PIB creció ese año solamente 0,2%. La administración Borja restringió el crédito al sector privado, lo que contribuyó a que 1989 fuera un mal año para el sector financiero, que experimentó una recesión, y para el manufacturero que tuvo el octavo año consecutivo de declinación o estancamiento. El

desempleo abierto aumentó en 1988 a 13%, mientras que los salarios mínimos cayeron dramáticamente: 5,5% en 1987, y 12,7% y 21,1% en los dos años siguientes. Sin embargo, el balance general de la gestión del gobierno fue percibido, especialmente por la oposición, como un fracaso, lo que fue un factor tan importante como la oposición abierta para contrarrestar los esfuerzos del gobierno.

Por consiguiente, la administración Borja, cuyas políticas fueron parecidas a las de Hurtado, también tuvo suficientes recursos políticos para efectuar cambios de políticas, pero no para mantenerlas frente a la reacción de grupos sociales. Además, los crecientes problemas económicos del país limitaron las opciones de política económica disponibles al gobierno, tanto en términos de los instrumentos a usar como del momento de efectuar los cambios. Sin embargo, el esfuerzo de equilibrar metas económicas y políticas tuvo sesgos gradualistas respecto al diseño e introducción de las medidas, y negociador y de flexibilidad después de tomadas. Las críticas al gobierno de que el manejo de política económica estuvo dominado por el manejo de la crisis, y que tuvo una falta de visión amplia, fueron consecuencia lógica de la naturaleza del proceso de toma de decisiones dentro del contexto de incertidumbre económica y política. La administración Borja también recorrió un tortuoso camino hacia el ajuste, ayudada por la crisis económica, pero restringida por la parcial aceptación de las medidas necesarias para responder a ella.

CONCLUSIONES

¿Qué se puede aprender de la experiencia ecuatoriana de una década de ajuste? Durante este período tres administraciones presidenciales se enfrentaron a problemas económicos fundamentales del país, respondiendo a ellos con cambios de política económica que fueron llevados a la práctica, pero que generaron fuertes reacciones públicas que hicieron que fuera muy difícil sostenerlos. Los problemas económicos fueron causados frecuentemente por cambiantes situaciones externas y catástrofes naturales, pero también fueron resultado de las políticas económicas seguidas durante la bonanza petrolera de los años setenta. De hecho, el patrón de crecimiento seguido durante los setenta era claramente insostenible puesto que se basó en un creciente endeudamiento externo, utilizado en parte sustancial para financiar un creciente gasto público, y en políticas que desalentaron el crecimiento y diversificación de las exportaciones. Si no hubiera habido un deterioro en la situación externa, y si el Ecuador hubiera seguido su patrón de crecimiento, en pocos años, tal vez 1984 o 1985, no hubiera podido evitar una crisis grave del sector y deuda externa que hubiera requerido un ajuste igualmente traumático. El aumento en la tasa de interés en los mercados internacionales y la caída de los precios del petróleo actuaron de catalizadores de la crisis, permitiendo a los ecuatorianos culpar a las causas externas de la crisis, ocultando las internas y la necesidad de reformas estructurales en las políticas económicas, y aumentando la dificultad de formar un amplio consenso respecto a la necesidad de tales reformas. La coyuntura externa, las catástrofes naturales y los efectos de las políticas de los setenta, requerían un fuerte ajuste macroeconómico; mientras que los

problemas económicos y sociales de vieja data del país requerían políticas no solamente diferentes sino que entraban en conflicto con las impuestas en reacción a la realidad macroeconómica.

Todos los presidentes enfrentaron una oposición fuerte, y en algunas instancias, abrumadora. Dos de ellos enfrentaron desafíos directos a su derecho de mantenerse en el poder. Una administración que al empezar el período tenía una base de apoyo relativamente segura, la perdió bajo la presión de la crisis económica y la falta de resultados de los cambios de política. En ocasiones, el estilo presidencial y administrativo del gobierno acentuó o atemperó la fuerza de la oposición; sin embargo, la introducción y modificación de políticas y sus efectos reales o anticipados siempre generaron fuertes protestas. Una parte importante de la oposición fue resultado del contexto electoral que promueve el desacuerdo, y desincentiva la durabilidad de las coaliciones políticas.

Dentro de un contexto de instituciones políticas de reciente data y legitimación incompleta, tres presidentes ecuatorianos demostraron una capacidad considerable para introducir cambios de política, pero su éxito fue mucho menor en sus esfuerzos de mantenerlos. El estilo cerrado y tecnocrático del proceso de toma de decisiones de cada administración, generó intensas reacciones políticas a las iniciativas de reforma, y frecuentemente llevó a enfrentamientos directos sobre los términos de las medidas estabilizadoras y de ajuste y de la legitimidad de la administración en el poder. En este caso, los líderes políticos generalmente pudieron reunir los recursos políticos necesarios para llevar los temas de reforma de políticas a la agenda gubernamental, para diseñar políticas que respondían a su análisis de la situación, y para ejecutar las políticas con respaldo de la maquinaria de gobierno. Asegurar la perduración de los cambios en las políticas requería una diversa gama de recursos políticos, cuyo acceso, durante toda la década, frecuentemente eludió a los encargados de la toma de decisiones. La falta de sistemas que hicieran perdurar las políticas y permitieran mantener cierto grado de continui-

dad, hizo que la mayoría de las políticas pareciera que fracasaran, aunque frecuentemente habían producido resultados exitosos en el corto plazo.

TOMA DE DECISIONES Y DETERMINACION DE LA AGENDA

Las tres administraciones estudiadas tomaron iniciativas de política aún cuando no tuvieran el apoyo de una coalición fuerte que las sustentara, simplemente porque la realidad económica, no percibida por la mayoría de los ecuatorianos, las hizo inevitables. El espacio para llevar a cabo innovaciones de política fue amplio, y una gran parte del contenido, secuencia, y momento en que se tomaron las medidas se explican cuando éstas se ven desde la perspectiva de liderazgo de las élites de la política. Hurtado y Febres Cordero llegaron al poder con preocupaciones específicas respecto al desarrollo económico del país. A principios de los ochenta, Hurtado fue claramente responsable de colocar los problemas de manejo económico en el centro de la agenda del gobierno, y su meta principal fue lograr una sociedad más equitativa con ayuda de una activa intervención gubernamental. En el caso de Febres Cordero, el compromiso con el liberalismo económico significó una nueva visión, de naturaleza ideológica, sobre el futuro desarrollo del país. La meta de su equipo económico fue también lograr una sociedad más equitativa, pero para llegar a ésta, era necesario una menor intervención gubernamental. Como se vio, la presión sobre Borja para efectuar cambios en la política económica fue mucho más fuerte que la experimentada por los otros dos presidentes; pero aún así, él moldeó las políticas específicas para que fueran más congruentes con sus propias preocupaciones respecto a la equidad social y al papel del Estado.

Los presidentes fueron figuras centrales en la determinación de las medidas que se tomaron, y en la decisión del momento en que se introdujeron. Cada cual tenía nociones claras sobre lo que debía alterarse para mejorar la situación económica del país. Para Hurtado, las princi-

pales medidas tenían que ver con el déficit fiscal y los desequilibrios del sector externo; Febres Cordero creía claramente, que era necesario modificar las instituciones y permitir mayor libertad al sector privado y a las fuerzas del mercado; la inflación y el manejo de la deuda externa fueron los problemas principales diagnosticados por el gobierno de Borja. Además, el apego de las administraciones Hurtado y Borja a medidas heterodoxas que reservaban un amplio espacio a la intervención estatal y al control de precios, y el enfoque ortodoxo de Febres Cordero, estaban relacionados a las perspectivas de cada presidente respecto a la mejor forma de manejar la crisis y el proceso de desarrollo del país. De manera semejante, la preocupación de los tres presidentes con la factibilidad política y económica de las medidas determinó que los cambios fueran introducidos gradualmente.

Los presidentes generalmente tuvieron recursos políticos para determinar el contenido y momento de ejecución de las políticas; primero, tuvieron control sobre los nombramientos de su equipo económico, y utilizaron este poder para seleccionar individuos que ellos consideraban competentes y con perspectivas similares a las suyas. Hurtado y Febres Cordero también usaron la capacidad de hacer nombramientos para asegurar que sus equipos tuvieran cohesión, y pudieran trabajar armoniosamente; Borja manejó la mayor diversidad de ideas dentro de su equipo dividiendo cuidadosamente el trabajo del mismo. Segundo, los tres presidentes hicieron esfuerzos para centralizar la toma de decisiones económicas en el ejecutivo; en lo que fueron ayudados sustancialmente por la naturaleza fraccionada y conflictiva de la legislatura y el pequeño y débil apoyo técnico disponible a ésta rama del gobierno. El ejecutivo usó de manera regular la capacidad para gobernar por decreto reconocida por la constitución. El sistema fragmentado de partidos, y los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo presentaron muchos obstáculos a los tres presidentes, pero aunque no paralizaron por completo el poder de toma de decisiones del ejecutivo, hicieron difícil lograr que las políticas fueran consistentes, y frecuente-

mente suscitaron oposición a las políticas basada en la personalidad del proponente, aunque quienes se oponían a las medidas estuvieran ideológicamente de acuerdo con ellas.

Un tercer recurso, que expandió el margen de acción disponible a los líderes ecuatorianos para efectuar innovaciones de política económica, fue dado por su capacidad para atraer la atención de los medios de comunicación. Cada presidente utilizó su acceso al público y su legitimidad (aunque a veces puesta en tela de juicio) como jefe de Estado, para persuadir, explicar, y solicitar apoyo. Las apelaciones al público requiriendo su apoyo fueron frecuentemente, y en especial durante el gobierno de Hurtado, enmarcadas en términos de la necesidad de apoyar las instituciones democráticas y evitar la intervención militar. Febres Cordero, a lo menos por algún tiempo, atrajo la atención y apoyo del pueblo con su personalidad gregaria y expansiva y el uso hábil de los medios de comunicación. Borja raramente perdió oportunidades de aparecer en público e invitar a sus opositores a discutir con él las quejas contra su gobierno.

Finalmente, dos de las tres administraciones usaron las negociaciones con el FMI, el Banco Mundial, y otros acreedores para aumentar su autonomía de las fuerzas políticas internas en el diseño de medidas de política económica. El apoyo y aprobación del FMI y de la administración Reagan le dio a Febres Cordero la oportunidad de negociar acuerdos atractivos con la Banca Internacional, y de fortalecer la coalición interna que lo apoyaba. A su vez, Borja utilizó la presencia de las agencias multilaterales para insistir en la necesidad de tomar medidas muy impopulares, logrando aparecer como protector de los intereses nacionales frente al FMI y el Banco Mundial. El ejecutivo tenía mayor capacidad de análisis económico, diseño de políticas, mayor acceso al público, y capacidad de negociación con las instituciones financieras internacionales que el Congreso, lo que le dio a aquél grandes ventajas sobre el poder legislativo en el manejo de los problemas económicos. El

uso de los recursos políticos requirió habilidad y liderazgo; sin embargo, estos recursos estuvieron disponibles a los presidentes, quienes los usaron para aumentar su capacidad de formular la agenda e influir sobre la naturaleza de los cambios de política económica y sobre el momento en que estos se efectuaron.

EJECUCION Y MANTENIMIENTO DE LOS CAMBIOS DE POLITICA

Como se ha visto, las tres administraciones no tuvieron disponibles de manera continua los recursos políticos necesarios para ejecutar y mantener los cambios de política, y ninguna de ellas pudo contar con el apoyo de una coalición fuerte, duradera y estable. Por ejemplo, Hurtado llegó a la presidencia de manera accidental, contando en el Congreso con el apoyo incondicional de solamente un pequeño partido minoritario; y en su calidad de presidente no elegido, y cada vez más impopular, no estaba en condiciones de formar una coalición amplia ni en el Congreso, ni con los diversos y fragmentados grupos de presión. Aunque utilizó los nombramientos al gabinete para tratar de ganar el apoyo de algunos sectores y de otros partidos, no tuvo mucho éxito en ese campo. La coalición que apoyó a Febres Cordero al inicio de su presidencia fue bastante fuerte, sin embargo, ésta se deshizo en reacción al estilo confrontacional del presidente y el impacto de sus políticas. Borja disfrutó de una coalición más fuerte al empezar su período, pero no la pudo mantener una vez tomó las medidas requeridas para resolver el desequilibrio macroeconómico. En Ecuador los presidentes no pueden contar con el apoyo fuerte y sostenido de coaliciones políticas, no importa qué esfuerzos hagan en ese sentido, pues el sistema electoral y la relación entre el ejecutivo y el legislativo, determinada constitucionalmente, proporcionan muy pocos incentivos a la cooperación.⁷⁶

Los tres presidentes tuvieron inicialmente el apoyo de las Fuerzas

Armadas, y utilizaron a la policía para controlar los enfrentamientos y protestas que surgieron en respuesta a los anuncios de nuevas medidas. Sin embargo, la capacidad de poder contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas siempre fue incierta. En 1982 y 1983, Hurtado no tenía certeza de que las Fuerzas Armadas lo apoyarían y protegerían contra la feroz reacción popular; más aún, durante su período, su administración temió un golpe militar que creía estaba siendo fomentado activamente por el sector empresarial. Febres Cordero enfrentó conatos de golpe militar en varias instancias, antes de ser secuestrado y humillado públicamente por una facción militar. Borja tuvo el apoyo más claro de las Fuerzas Armadas, pero aún así, tuvo que negociar continuamente dicho apoyo. En el contexto de una democracia en transición, los presidentes no pueden necesariamente suponer que pueden contar con el apoyo de las fuerzas militares y de la policía para mantener el orden público cuando anuncian medidas impopulares de política económica.

Es también claro que en el caso ecuatoriano, quienes están en posiciones de toma de decisiones no pueden contar con resultados positivos de sus políticas para sostenerlas en el largo plazo.⁷⁷ Durante la década hubo solamente períodos muy cortos durante los cuales el país no experimentó alta inflación, desequilibrios en el sector externo y estancamiento económico. Las medidas tomadas han podido ser inadecuadas o muy modestas dada la magnitud de los problemas, o fueron erosionándose a través del tiempo en respuesta a intentos del gobierno de apaciguar las protestas que habían suscitado, o fueron contrarrestadas severamente por choques externos o catástrofes naturales, o simplemente requerían más tiempo para dar resultados. El hecho es que quienes tomaron las medidas tuvieron muy pocas ocasiones en que pudieron mostrar los efectos positivos de sus políticas, para así aumentar la tolerancia popular a medidas impopulares por naturaleza.

EL TORTUOSO CAMINO

El patrón característico de los cambios de políticas en el Ecuador -considerable capacidad de los gobiernos para introducir cambios, pero capacidad muy limitada para mantenerlos- contribuyó a una década de movimientos tortuosos hacia el ajuste. Este patrón ayuda a comprender cómo las medidas fueron tomadas, su contenido determinado, escogido el momento de llevarlas a cabo, y cómo la mayoría de ellas fueron erosionándose a medida que los gobiernos respondían a la reacción política y pública contra ellas, modificándolas o eliminándolas. Este patrón de cambio de políticas afecta a los intentos de quienes estaban en el poder de balancear objetivos económicos y políticos dentro de un contexto de instituciones democráticas débiles. No hay duda de que todas las administraciones trataron de enfrentar seriamente los problemas económicos del país, y que todas trataron de introducir políticas que consideraban adecuadas para solucionar los problemas. Al mismo tiempo, metas políticas tales como sostener las instituciones democráticas, evitar violencia, terminar los períodos presidenciales y transferir el poder democráticamente, influyeron sobre los esfuerzos de manejar las crisis económicas. Por consiguiente, hubieron repetidas ocasiones en que la capacidad de lograr metas políticas importantes se mantuvo a costa de sacrificar el avance de las reformas económicas. El papel de las élites de política en el Ecuador, y las decisiones que ellas tomaron, guiadas por su preocupación de mantener las instituciones y estabilidad política indican claramente que dichas metas tuvieron que ser tomadas en serio y que de acuerdo con las élites mismas, eran tan importantes como las metas de ajuste económico. Las estrategias que contribuyen a respuestas tortuosas a problemas económicos pueden basarse parcialmente en la ignorancia de las interacciones económicas o en la falta de percepción de la gravedad y dificultad de la coyuntura enfrentada, pero también se deben a que quienes están en el poder tienen conciencia de la necesidad de balancear objetivos políticos y económicos, y a su preocupación con

la escasez de recursos políticos necesarios para sostener medidas que imponen sacrificios a sectores amplios de la población.

A pesar de todo, el caso ecuatoriano también enseña que algunas causas de la tortuosidad de la ruta hacia el ajuste pueden cambiarse con medidas adecuadas. En ocasiones el fracaso de lograr un ajuste efectivo surge de la promoción simultánea de diversas políticas; de una falta en la capacidad administrativa, o para hacer cumplir las medidas; o a nuevos choques del sector externo o catástrofes naturales que requieren nuevas políticas más fuertes. Los dos primeros casos se pueden tratar con análisis políticos mejores y más sensitivos; estos son problemas que pueden ser neutralizados, al menos parcialmente, durante el proceso de diseño de las políticas y el debate sobre ellas antes y después de implantadas. Es claro que en los esfuerzos iniciales de diseño de respuestas de política a los profundos problemas económicos de la sociedad ecuatoriana, se puede dar más atención a los problemas de instrumentación y sostenibilidad de las políticas. Los presidentes ecuatorianos con frecuencia han elegido ignorar esos problemas hasta después de que las nuevas iniciativas han sido tomadas. Más aún, frecuentemente iniciaron reformas con casi ninguna consulta previa, invirtiendo sus recursos políticos en el manejo político de la oposición generada por el anuncio de las políticas; sospechando que si hubieran actuado de otra forma no hubieran podido llevar a cabo las reformas que ellos querían, desatendiendo aparentemente los problemas de sostenimiento de las políticas. Al elegir no intentar forjar un consenso más amplio antes de tomar las decisiones de política, es posible que hayan puesto en peligro algunas de las iniciativas y hayan contribuido a aumentar la tortuosidad del proceso de ajuste.⁷⁸

NOTAS

- * Agradecemos los comentarios de Robert Bates, Anne O. Krueger, Clarence Zuvekas, Augusto de la Torre, David Orsmond y Ronald Archer a un borrador de éste estudio, y el apoyo financiero de la Fundación Ford y de la Agencia para el Desarrollo Internacional.
1. Al final del texto se presentan dos apéndices: uno cronológico de eventos y medidas de política económica importantes, y otro estadístico.
 2. Intentar calificar el comportamiento de los procesos de reforma es bastante difícil porque las clasificaciones factibles se limitan a un período dado y enfrentan problemas difíciles de definición y de medición del grado de instrumentación de las reformas. Las clasificaciones obtenidas varían dependiendo de si se evalúan las iniciativas o los resultados, y en general, suponen que el comportamiento observado de la economía depende de las políticas ejecutadas, y no de factores externos o de la estructura de la economía. Esfuerzos recientes de calificar el comportamiento económico de diversos países se encuentran en Banco Mundial (1988a) y (1989).
 3. Esto significa que hubo falta de continuidad en las políticas, y cambios frecuentes en ellas, muchos de los cuales resultaron inconsistentes con las políticas instrumentadas anteriormente.
 4. Por ejemplo, la legislación laboral ecuatoriana, basada en el código revolucionario de México de los años treinta, impone costos de despido extraordinariamente altos en el caso de empleados permanentes; otorga el pago de salarios durante huelgas legales, y en algunos casos, le permite a los

sindicatos incautar el patrimonio de los dueños para pagar estos sueldos aún después de que la firma haya quebrado. Los debates sobre reforma del código laboral se han centrado en las condiciones que faciliten el empleo temporal.

5. Como se verá adelante, hay dudas respecto a la necesidad de la "sucretización" para salvar muchas firmas, sin embargo, en Ecuador existe un consenso respecto al éxito de esta medida.
6. Aunque las medidas de ajuste tomadas por el gobierno fueron siempre fuertemente criticadas y la oposición atacó al gobierno por haber intentado ajustar, como si el ajuste fuera evitable y simplemente el resultado de una elección del gobierno.
7. La idea de este tipo de ajuste (en el "long haul" en inglés), viene de Nelson y Colaboradores (1989). Catherine Conaghan (1989a: 14) describe como "tortuoso" el estilo de resolución de problemas políticos de las instituciones democráticas ecuatorianas.
8. Desafortunadamente, como el ajuste es inevitable en el sentido de que responde a cambios en situaciones económicas que hacen que el "statu quo" se haga cada vez más difícil de mantener, es posible que la estabilidad política a corto plazo se logre solamente a costa de la inestabilidad política a largo plazo.
9. Un número de estos casos está analizado en el ensayo de conclusiones de Joan Nelson en Nelson y Colaboradores (1990).
10. Estas creencias también caracterizaron las perspectivas de las instituciones financieras internacionales y de las élites políticas de un número de países en la década de los ochenta (Ver Nelson y Colaboradores 1990).
11. La mitad oriental del país es una selva tropical poco poblada que concentra la producción de petróleo. La Sierra cubre aproximadamente la cuarta parte del país, aunque está subdividida en miniregiones formadas por valles que tradicionalmente se mantuvieron muy aislados. La Costa que incluye la cuarta parte restante del país, es muy apta para la agricultura tropical. Las

diferencias regionales y sus bases históricas han sido estudiadas a fondo por Rodríguez (1985).

12. Estimaciones del Centro de Estudios y Difusión Social (1986) indican que a mediados de la década de los ochenta, las 200 firmas más grandes del país, la mayoría de las cuales pertenecían a conglomerados o grupos económicos, controlaban aproximadamente el 50% de los activos del sector moderno. Luzuriaga y Zuvekas (1981) estiman que en 1981 el coeficiente Gini para la distribución de la propiedad de la tierra rural fue 0,82, un nivel extraordinariamente alto.
13. Conaghan (1989a) presenta un análisis muy completo del entorno constitucional y partidista del Ecuador.
14. Es interesante notar que para evitar la proliferación de pequeños partidos, la constitución estableció que cualquier partido que no obtuviera a lo menos 5% del voto total en dos elecciones nacionales consecutivas perdería su personería jurídica. Sin embargo, los partidos pequeños lograron que el Congreso interpretara la Constitución de manera que ésta cláusula no se aplicara.
15. La segunda ronda electoral se efectúa entre los dos candidatos que obtienen el mayor número de votos en la primera ronda.
16. Entre 1978 y 1988 veinte partidos participaron en una u otra elección (León Velasco, 1989). Conaghan (1989a: 7) se refiere al sistema partidista ecuatoriano como "predatorio".
17. Por ejemplo, Placencia (1989) muestra como existen intereses encontrados aún entre organizaciones que representan a un mismo gremio. Los micro-empresarios deben obtener una licencia para operar legalmente, sin embargo, hay dos leyes vigentes contrapuestas que otorgan el papel de regular y promover estas actividades a dos entidades públicas, las que compiten entre sí por la lealtad y afiliación artesanal.
18. Los grupos urbanos pobres se movilizaban periódicamente durante las campañas electorales. La importancia política de los grupos pobres rurales se

acentuó después de 1978, cuando se extendió el voto a los analfabetos, y cuando surgieron organizaciones a nivel comunitario, regional y étnico que formularon demandas al gobierno.

19. Hacia mediados de los setenta el precio del galón de gasolina era de unos \$ 0,18, lo que implicaba un precio de aproximadamente \$ 1 por barril de petróleo (Thoumi, 1990: 45).
20. Muchos autores han notado las dificultades de iniciar reformas cuando políticas anteriores han establecido fuertes intereses creados que fortalecen el "statu quo" (para ejemplos ver: Bates 1981, y Haggard 1985). Mancur Olson ha estudiado la imposibilidad de solucionar problemas políticos cuando un número grande de grupos de interés presiona al gobierno, cada cual buscando su propio beneficio, y cuando las coaliciones distributivas capturan el control de la política económica (Olson, 1965 y 1982).
21. La sobrevaluación se dio en términos de la competencia externa de los productos ecuatorianos, aunque el endeudamiento externo permitió mantener el equilibrio en el sector externo hasta principios de los años ochenta.
22. El crecimiento del consumo de energía durante este período está sobreestimado debido a que los precios internos tan bajos de la gasolina y derivados del petróleo promovieron el contrabando hacia Colombia y Perú. Sin embargo, el aumento en el consumo fue tan grande, que aún así se puede afirmar sin temor a error que el crecimiento del Ecuador fue muy intensivo en energía.
23. Valencia (1989) presenta un excelente resumen de la evolución del endeudamiento externo durante los años setenta y ochenta.
24. Estas cifras son tomadas del FMI (1990), y están reproducidas en el apéndice estadístico. Las cifras oficiales del Banco Central del Ecuador siguen un patrón semejante, difiriendo muy poco de las del FMI (por ejemplo, ver las cifras de Valencia, 1989: 165)
25. Aunque se podría alegar que la tasa de cambio de 1970, el año en que se

devaluó, estaba subvaluada, por lo que la estimación del Banco Mundial podría no ser una buena medida del grado de sobrevaluación, aunque sí del aumento real del valor del sucre durante el período 1970-1978.

26. Curiosamente, los estudios disponibles (Banco Mundial, 1984; Abril y Urriola, 1990; Vos, 1987; Villalobos, 1987; Hidrobo, 1990; Sepúlveda, 1983) no proporcionan estimaciones de los niveles promedio del arancel, ni de su dispersión, aún cuando el objeto del estudio hayan sido los incentivos a la industria (Abril y Arriola, 1990), lo cual sugiere que en el contexto ecuatoriano la protección arancelaria se toma como dada, y que solamente se consideran como incentivos aquellos que exceden a la protección arancelaria.
27. Los que fueron elaborados como parte de un amplio estudio sobre el proceso de industrialización efectuado por un equipo del Center of Latin American Studies de la Universidad de Boston (1985), que solamente circuló en borrador.
28. Otorgado a aquellas exportaciones con más de 35% del valor agregado nacional, varió entre 7 y 15% dependiendo del porcentaje del valor agregado nacional (Hidrobo, 1990: 46).
29. Las más conocidas de estas exportaciones fueron las de grandes electrodomésticos de la "línea blanca" ensamblados en el Ecuador (principalmente refrigeradores y lavadoras de ropa).
30. Es notable que las confecciones y los textiles, las principales exportaciones manufactureras en países con un nivel de desarrollo semejante al del Ecuador, representaron solamente el 3,3% de las exportaciones de manufacturas, una proporción igual a la de productos metálicos, maquinaria y equipo (Abril y Urriola, 1990, cuadro 10: 50).
31. Estas estimaciones se basan en las cifras de las cuentas nacionales a precios constantes de 1975 (Ver Banco Central del Ecuador, 1990: 31-32).
32. Vos (1987: 43) muestra que en 1980 aproximadamente dos terceras partes de los productos intermedios usados en las ramas de papel e imprentas, y

productos químicos y plásticos eran importados. Esta proporción también era muy alta en otras ramas: 54% en las plantas textiles grandes, 47% en productos minerales, y 42% en maquinaria y equipo.

33. Las cifras sobre empleo basadas en encuestas son muy débiles y las series disponibles son revisadas con frecuencia (Luzuriaga y Zuvekas, 1981), por lo que el Banco Mundial (1988b) usa cifras censales. Dávila (1986) comparando datos para 1975 y 1985 encuentra que el empleo del sector público aumentó en 116% durante ese período. La mayor parte de este aumento tuvo lugar antes de la crisis de 1982. El aumento en el empleo público tuvo lugar en todas las ramas del sector puesto que el empleo del gobierno central creció 120%, y el crecimiento mayor, en la rama de salud, fue solamente 6% mayor que el del gobierno central.
34. La inflexibilidad en el gasto público generada por los fondos de destino específico no tiene efectos simétricos durante las bonanzas y las contracciones. Cuando los ingresos se expanden, la composición del gasto de puede alterar en el margen, y el gasto en todos los rubros del presupuesto se puede aumentar. Sin embargo, cuando hay una contracción hay que disminuir el gasto total, y la pre-asignación de una proporción importante de los ingresos dificulta enormemente la asignación de los cortes.
35. Por ejemplo, aún en el último trimestre de 1979, Lloyds de Londres le prestó al gobierno ecuatoriano \$ 200 millones para financiar el gasto corriente.
36. Luzuriaga y Zuvekas (1981: 287) presentan la serie del índice de precios al consumidor para el promedio de las tres ciudades más grandes (Cuenca, Guayaquil y Quito) para el período 1950-1980. Durante los años cincuenta y sesenta la inflación rara vez excedió 4%, y de hecho, durante el período 1955-60 hubo un pequeño descenso en el índice de precios.
37. Traducción de los autores.
38. Es notable que investigadores extranjeros y las instituciones financieras multilaterales tampoco percibieron la insostenibilidad del proceso de crecimiento ecuatoriano, y compartieron el optimismo de la banca privada sobre el futuro

económico del Ecuador. Por ejemplo, el Banco Mundial (1984: xiii), inmediatamente antes de que Febres Cordero se posesionara, después de mostrar los aumentos en el estándar de vida de los ecuatorianos durante los años setenta afirma "La mayor parte del dinero generado por el petróleo fue bien gastado" (ver también, de Janvry, Sadoulet and Fargeix 1990).

39. La relación entre Roldós y Bucaram trascendía el ámbito político: Roldós era esposo de una sobrina de Bucaram, y llegó a la candidatura presidencial seleccionado por Bucaram, quien había sido el hombre fuerte del partido, después de que la candidatura de éste fue bloqueada por una cláusula de la Constitución que establecía que ambos padres del candidato debían haber nacido en el Ecuador, y que había sido puesta en la Constitución explícitamente para apaciguar el temor que la candidatura de Bucaram inspiraba en la extrema derecha política de país. De ahí el eslogan de la campaña política de el CFP: "Roldós a la presidencia, Bucaram al poder".
40. Es claro que los ecuatorianos no percibían la insostenibilidad de este proceso, lo que se ejemplifica claramente por el proyecto de ley presentado al Congreso por Assad Bucaram inmediatamente después de la toma de posesión del presidente Roldós, en el que propuso reevaluar el sucre en 20% con el fin de combatir la inflación (LAPR, Agosto 24, 1979).
41. Entrevista con el ex-ministro de Hacienda, Quito, 4 de Mayo de 1990.
42. Entrevista con quien fue primero viceministro y luego ministro de Energía y Minas en esa época (Guayaquil, 3 de Mayo de 1990). Otros ex-funcionarios confirmaron que la primera preocupación del gobierno de Roldós fue la sobrevivencia de las instituciones democráticas: "Durante los últimos días del gobierno militar y primeros del de Roldós nuestra principal preocupación era si los militares iban a ceder el poder; realmente no estábamos preocupados por problemas económicos aunque en los documentos oficiales hacíamos referencia a ellos" (Entrevista con el ex-secretario de gobierno, Guayaquil, 3 de Mayo de 1990). Quien fuera ministro de Educación y Cultura y luego ministro de Gobierno anotaba: "En septiembre de 1980 surgieron las primeras preocupaciones respecto a problemas económicos en el futuro cercano, pero entonces estalló la guerra entre Irán e Iraq y aumentaron las

expectativas de alzas en los precios del petróleo" (Entrevista en Guayaquil, 3 de Mayo de 1990).

43. Sin embargo, el sector privado ecuatoriano había empezado a perder la confianza en el desempeño de la economía antes del conflicto con el Perú, pues la tasa de cambio del mercado paralelo había comenzado a subir en el primer trimestre de 1981, reflejando una fuga de capitales.
44. Un intento anterior de aumentar las tarifas del transporte público en enero de 1980 había suscitado una ola de protestas, a veces violentas, que pusieron fin a las iniciativas de subir los precios de los servicios públicos y de los productos vitales de primera necesidad a niveles más en línea con los costos de producción o de oportunidad de los mismos (LAWR 25/1/80). La "guerra" proporcionó un ambiente más conducente a tolerar aumentos en dichos precios.
45. Sin embargo, algunos economistas "técnicos" que ocupaban posiciones intermedias en el escalafón del Banco Central, percibieron la magnitud de la crisis, pero sus jefes consideraron que las medidas necesarias para solucionar los desequilibrios internos y externos eran demasiado fuertes, y no apoyaron cambios más drásticos. Es posible además, que éstos no hayan creído los análisis de los técnicos.
46. El costo real de la operación militar no se puede estimar puesto que el presupuesto militar no es público en el Ecuador, aunque técnicos del Banco Central sugieren que un estimativo del costo de la "guerra" puede estar alrededor de \$ 600 millones. Sin embargo, no es claro lo que se incluye en esta cifra puesto que es de presumir que una proporción alta del equipo usado ya había sido pagado, y no se sabe qué proporción del equipo gastado o perdido fue reemplazada. Sin embargo, debe notarse que las Fuerzas Armadas fueron uno de los principales beneficiarios de la bonanza petrolera, puesto que una parte de los ingresos petroleros fueron asignados a los militares. Gelb y Marshall-Silva (1988: 181) indican que de acuerdo a estimaciones del Banco Central, 22,8% de los ingresos petroleros entre 1974 y 1978 fueron asignados al servicio de la deuda pública y a las Fuerzas Armadas, aunque no es posible obtener una estimación más concreta.

47. "Yo nunca quise ser presidente, ¡nunca!" Afirmó en una entrevista en Quito el 25 de abril de 1990.
48. De hecho, había quienes sostenían que Hurtado era parte de una conspiración mundial demócrata cristiana que buscaba gradualmente nacionalizar la propiedad privada.
49. No es claro si Hurtado comprendía la complejidad y profundidad de la crisis y la importancia causal de los factores estructurales internos, o si realmente creía que su causa principal era externa. Entrevistas con técnicos del Banco Central sugieren que Hurtado sí estaba al tanto de la complejidad de la crisis, pero que no creía tener suficiente apoyo político para efectuar los cambios de política en la magnitud requerida.
50. Es notable que el movimiento del Congreso en contra del ministro de Energía, Eduardo Ortega, fue liderado por León Febres Cordero, a pesar de que un aumento en el precio de la gasolina era una medida que estaba claramente de acuerdo con la filosofía de libre mercado de la cual Febres Cordero era supuestamente su exponente máximo.
51. Entrevista, Quito, 25 de mayo de 1990.
52. Realmente fue por DEG 157,5 millones (Derechos Especiales de Giro).
53. Es notable que no haya buenos estudios de este episodio, y que nadie haya enjuiciado, en términos económicos, los argumentos del sector privado. No es claro por qué el gobierno aceptó los argumentos del sector privado. El sector privado se había endeudado en el exterior porque las tasas de cambio fijas combinadas con una inflación interna de alrededor de 15% durante los años setenta hicieron que este endeudamiento fuera extremadamente rentable. Además, la causa principal de las dificultades del sector privado era la recesión interna, no las devaluaciones, puesto que la inflación interna había sido a lo menos tan alta como las devaluaciones. Por consiguiente, las únicas firmas que podrían atribuir sus problemas a la devaluación eran aquellas para las que los precios de sus productos no hubieran aumentado a la par con la

inflación de costos, o aquellas cuya demanda hubiera disminuido. Ciertamente, han debido haber muchas firmas cuyos productos hubieran aumentado a lo menos a la tasa de inflación.

54. Autores ecuatorianos como Hidalgo y Gordillo (1989) argumentan que la "sucretización fue exigida por la banca privada internacional como una condición para renegociar la deuda total" Sin embargo, como la "sucretización" benefició también a los deudores privados nacionales, por lo que es muy probable que ellos hayan presionado fuertemente al gobierno para aprobar el programa y hayan incitado a la banca internacional a requerir la "sucretización".
55. Como se anotó anteriormente, las cifras sobre desempleo son muy débiles, y probablemente inconsistentes a través del tiempo. Sin embargo, las estimaciones disponibles para este período indican un aumento sustancial en el desempleo abierto a partir de 1982. Bilbao (1986) estima un desempleo de 6,15% en 1981, y aumentos consecutivos a 7,23%, 10,47%, 10,91%, 11,53%, y 12,56% en los cinco años siguientes.
56. Las estimaciones de las reservas internacionales merecen ser comentadas. La metodología usada por el Banco Central para estimar las reservas internacionales no incluye los atrasos en el pago de importaciones de bienes y servicios, ni en el servicio de la deuda externa. De acuerdo a Swett (1989), al terminar la administración de Hurtado los atrasos comerciales llegaban a \$ 400 millones. Las cifras oficiales del Banco Central indican que a julio 31, diez días antes del cambio de gobierno, había \$ 118 millones de reservas internacionales, una cifra aún muy baja, equivalente a menos de un mes de importaciones.
57. Entrevista, Quito, 27 de abril de 1990.
58. A su vez, el presidente asumió la responsabilidad de las consecuencias políticas de sus acciones. De acuerdo al ministro de Hacienda, "Analizamos varias alternativas: lo que hubiera ocurrido si no hubiéramos hecho nada, si hubiéramos seguido un tratamiento de choque, o si hubiéramos avanzado gradualmente. Siempre optamos por las medidas que causarían menores

problemas sociales. Hurtado hizo eso. Siempre pensamos en términos económicos. El aplicaba la lógica social". Entrevista, Quito, 2 de mayo de 1990.

59. Entrevista, Quito, 3 de mayo de 1990.

60. A Febres Cordero lo describe un contemporáneo en forma colorida. "Febres Cordero era encantador, muy cálido y simpático, muy activo socialmente, y muy hablador. Pero también era *extremadamente* violento. También tenía interés en su región, y atrajo la atención del público a los problemas políticos regionales; el hizo que fueran un tópico muy importante. Siempre tenía que ser el que daba las órdenes y el que tomaba las decisiones. No era un jugador de equipo. Era agresivo...Febres Cordero no podía negociar. Era muy violento y confrontativo. Ese era su estilo." Entrevista, Quito, 24 de abril de 1990.

61. Una orden ejecutiva invalidó los actos del Congreso hasta que éstos fueran publicados en el Registro Oficial, cuyo contenido podía ser determinado por el presidente, quien también tenía poder para determinar el calendario legislativo. En esa forma el presidente pudo limitar la acción del Congreso usando tácticas dilatorias de carácter procedimental o incluyendo en la agenda del legislativo materias de poca importancia para la nación (ver Conaghan, 1989b).

62 "London Inter Bank Lending Rate", la tasa a la cual la banca privada internacional presta a sus mejores clientes en el mercado de eurodólares.

63. Dos pequeños alzamientos militares en marzo de 1986 mostraron el considerable descontento dentro de las Fuerzas Armadas con la conducta del gobierno de Febres Cordero. Los líderes militares acusaron al gobierno de corrupto y autoritario, suscitando un considerable apoyo popular.

64. La promoción de exportaciones fue vista por muchos ecuatorianos como una política tomada para favorecer a sectores industriales cuyos productos se caracterizaban por utilizar abundantes recursos naturales. El mejor ejemplo de estas industrias es la camaronera de la Costa, la cual es muy intensiva en

- el uso de recursos naturales, genera muy poco empleo directo (de acuerdo a las cuentas nacionales, los sueldos y salarios representaban menos de 3% de su valor agregado), y en la cual Febres Cordero y algunos miembros de su gabinete tenían extensas inversiones.
65. Otro episodio interesante que refleja la actitud de Febres Cordero en 1987 tiene que ver con el proceso de renegociación de la deuda externa con la banca privada. Después de enviar señales confusas a su equipo económico, Febres Cordero optó por cancelar negociaciones después de que su ministro de Hacienda había, virtualmente, concluido un acuerdo.
66. La tasa de inflación de agosto de 1987 a agosto de 1988 fue de 63%; el aumento en el índice de precios en agosto de 1988 fue de 7%, o aproximadamente 85% por año. La tasa máxima de inflación durante un período de 12 meses fue de 99% entre marzo de 1988 y marzo de 1989.
67. Parece que a partir de 1986 el Banco Central manipuló las cifras para proyectar una imagen más sólida frente a los acreedores extranjeros y al FMI, y para esconder información que la creciente oposición al régimen podría usar en la campaña. Más adelante, en 1987 y 1988, muchas cuentas del Banco Central fueron manipuladas para esconder la magnitud del déficit fiscal. En septiembre de 1988, cuando uno de los coautores de este ensayo trabajó en Ecuador, cinco profesionales del FMI gastaron al menos 3 semanas trabajando con profesionales del Banco Central para aclarar las cuentas y obtener estimaciones confiables de los déficits de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el presupuesto nacional. Cuando Borja subió al poder, su administración estimó en primera instancia un déficit fiscal anualizado de 17% del PIB; la misión del FMI produjo una estimación más baja, entre 10 y 11% del PIB. La manipulación de las cifras del Banco Central fue confirmada por profesionales de larga trayectoria en el Banco, entrevistados en septiembre de 1990.
68. La serie de reservas internacionales también debe ser interpretada con cautela debido a que como se anotó anteriormente en la nota 67, las cifras fueron manipuladas, y porque como se discutió en la nota 56, las reservas internacionales excluyen atrasos comerciales y en el servicio de la deuda externa. Las cifras más recientes del Banco Central muestran niveles negativos de

reservas internacionales a partir de mediados de 1986, los cuales aumentaron hasta llegar a \$ 330 millones en agosto de 1988. Si se suma a esta cifra los atrasos comerciales existentes en ese momento, se obtiene una cifra negativa de aproximadamente \$ 600 millones. Vale la pena anotar que como indican Armijos y Flores (1991), un factor que contribuyó sustancialmente al deterioro de la balanza de pagos en 1988 fue el pago del petróleo que Nigeria y Venezuela habían prestado el año anterior después del terremoto, el cual ascendió a unos \$ 220 millones.

69. La ruptura del oleoducto que eliminó las exportaciones de petróleo tiene el mismo efecto sobre el valor de las exportaciones que tendría una caída del precio del petróleo a cero; por consiguiente la caída en el ingreso se debió a que cayeron las exportaciones, las divisas disponibles para hacer importaciones y los ingresos del Estado. El aumento en el gasto público aumentó la demanda interna, pero no podía aumentar la producción y el ingreso real, logrando solamente generar grandes presiones inflacionarias.
70. Entrevista, Quito, 24 de abril de 1990.
71. Aunque esta iniciativa no contó con el apoyo de los militares ni de una alta proporción del empresariado.
72. Los dos partidos principales de la coalición de gobierno tenían percepciones sustancialmente diferentes respecto a lo que se debía hacer. Sabiamente, Borja nombró a representantes de la izquierda de la coalición a los ministerios del sector social: Salud, Trabajo, Educación, etc.; y los de la derecha al Banco Central y Junta Monetaria, y a los ministerios "económicos": Finanzas, Industrias, Agricultura. Sin embargo, esta distribución de poder no eliminó el conflicto entre los que querían aumentar el gasto público para mejorar las condiciones sociales, y los que se enfrentaban a la crisis macroeconómica.
73. Entrevista, Quito, 27 de abril de 1990.
74. Cifras del FMI, el Banco Central estima un déficit menor de sólo 4,4% del PIB.

75. Este aumento es, sin embargo, demasiado alto para ser consistente con aumentos en la tasa de desempleo abierto registrados en ese año. El PIB había caído 6% el año anterior, y había crecido entre 3 y 4% durante los tres años precedentes. Por consiguiente, es de esperar que en el futuro el Banco Central revise esta cifra, tal vez cuando haya otra administración en el poder.
76. Análisis de las experiencias de un número de países durante los años ochenta indican que un amplio apoyo político al jefe de Estado es un ingrediente crítico en cualquier enfrentamiento exitoso a grupos con intereses creados. Una mayoría partidaria en la legislatura o un partido político fuerte y disciplinado son evidencias de la clase de apoyo necesario (Ver por ejemplo a Nelson, 1990). Discusiones de ejemplos más positivos de cambios de política durante los años ochenta también resaltan la importancia de la existencia de fuertes instituciones gubernamentales y de la capacidad de establecer y mantener coaliciones perdurables que apoyen las medidas, aun frente a protestas populares (ver por ejemplo: Callaghy 1990; Haggard 1985; Kaufman 1990, Waterbury, 1989).
77. Por ejemplo, entre las lecciones de las experiencias del ajuste durante los años ochenta sobresale la importancia de que el impacto económico de los cambios sea positivo, para que sea tolerado por la sociedad (Díaz-Alejandro 1981, Lindenberg 1989).
78. Es interesante notar que al comentar la experiencia del ajuste ecuatoriano, Alberto Dahik (1991), uno de los principales actores durante la administración de Febres Cordero, arguye que una de las principales razones para el fracaso del proceso de ajuste ha sido la falta de metas nacionales y de consenso respecto a una visión del futuro del país, lo que hace que no pueda haber políticas sostenibles a largo plazo.

APENDICE 1

CRONOLOGIA DE EVENTOS Y CAMBIOS DE POLITICA IMPORTANTES

1978

Enero Referéndum aprueba nueva constitución.

Julio Elecciones de primera ronda. Los resultados se demoran y muchos votos se anulan.

Diciembre Los resultados de la elección se confirman.

1979

29 Abril Roldós elegido en la elección de segunda ronda.

10 Agosto Roldós toma posesión.

1981

Enero Primeros cambios de política importantes. La "guerra" con Perú se usa como pretexto para cambiar algunas variables de política. Los precios de la gasolina aumentan 223% a \$ 0.60 por galón; tasas pasivas de interés aumentan de 6 a 8% y las activas de 12 a 15%; las tarifas de energía eléctrica y el transporte aumentan; algunos aranceles suben. La tasa de cambio en el mercado paralelo se eleva.

24 Mayo Roldós muere en accidente de aviación, Hurtado sube a la presidencia.

1982

1 Tmre. Hurtado empieza reformas. Se restringen algunas importaciones; se imponen límites máximos a las tasas de interés; se prohíbe contratar aumentos en deuda externa.

13 Mayo La tasa de cambio oficial se devalúa de 25 a 33 sucres por dólar. Se fijan precios de algunos bienes y servicios.

Sept. El Congreso censura al ministro de Energía, quien es forzado a renunciar, debido a los aumentos de precios de enero de 1981.

Octubre Paquete importante de reformas: se doblan el precio de la gasolina y las tarifas de transporte urbano; se aumenta el precio del trigo en 45%; se limitan los ajustes salariales; se recorta el gasto público; se inician negociaciones con el FMI para renegociar la deuda externa. A final de mes se aumentan los salarios mínimos.

Finales de 1982 Primer semestre de 1983

Graves inundaciones causadas por la corriente de "El Niño" destruyen una parte importante de la producción agrícola.

1983

Enero Se renegocian \$ 1.200 millones de pagos de la deuda externa que vencían entre noviembre de 1982 y diciembre de 1983, equivalentes a aproximadamente 25%

de la deuda pública externa, los cuales serán pagados durante un período de siete años. La tasa de cambio del mercado paralelo baja de 67 a 60 sucres por dólar.

Feb-Mar. La tasa de cambio oficial se devalúa de 33 a 42 sucres por dólar; se establece un sistema de minidevaluaciones; la tasa de cambio del mercado paralelo sube a 90 sucres. Se aumentan el precio de algunos combustibles y de la leche. Se establecen sobrecargos arancelarios y nuevas restricciones a las importaciones. El FMI aprueba el acuerdo de renegociación de la deuda, y se solicita un préstamo de contingencia (stand-by).

1984

Abril Febres Cordero gana elecciones estrechamente, con 52.2% de la votación.

Julio Se suspende el pago del servicio de la deuda externa hasta que el nuevo gobierno suba al poder.

10 Agosto

Sept. Febres Cordero se posesiona. Empiezan las reformas neoliberales. La tasa de cambio se devalúa, un sistema de tasas de cambio fijas reemplaza las minidevaluaciones. Se comienza un proceso de liberación de importaciones para disminuir el nivel y dispersión de las tarifas arancelarias. Se empieza a descontrolar las tasas de interés. Se establece un programa para fortalecer la administración fiscal y aumentar la recolección de impuestos. Se eliminan la mayoría de los controles de precios.

28 Dic.

Se aumentan los precios de la gasolina y el transporte. Protestas del sector obrero organizadas por los sindica-

tos.

1985

1 Marzo

Se aumentan los sueldos de empleados públicos y el salario mínimo en una proporción ligeramente mayor a la inflación proyectada.

12 Marzo

El FMI aprueba préstamo "stand-by".

17 Mayo

Se liberaliza el tratamiento a la inversión extranjera. Conflictos con el código de inversión extranjera del Grupo Andino.

28 Agosto

Se simplifica el sistema de tasas de cambio múltiples al unificarse las dos tasas oficiales. El mercado paralelo se reduce a pocos tipos de transacciones.

20 Dic.

Acuerdo de refinanciamiento "multi-año" de la deuda externa con la banca comercial y el club de París. Acuerdo refinanció \$ 4.500 millones de vencimientos entre el primero de enero de 1985 y el 31 de diciembre de 1989, e incluyó \$ 200 millones de fondos frescos y \$ 700 millones de financiamiento para comercio exterior.

1986

28 Enero

La tasa de cambio oficial se devaluó 15.2%. Se aprobó el nuevo arancel, se eliminaron las restricciones para-arancelarias a las importaciones y se fijó un arancel máximo de 125%.

Febrero

Febres Cordero visita a Washington siendo recibido cálidamente por la administración Reagan.

- 1 Smtre.* Precios internacionales del petróleo caen drásticamente.
- Julio* La oposición captura 43 de 71 curules en el Congreso. La coalición de Febres Cordero obtiene solamente 35.5% del voto popular. Francisco X. Swett deja el gabinete, Alberto Dahik lo reemplaza como ministro de Hacienda.
- 11 Agosto* Importantes medidas se toman para completar el paquete Neoliberal: la tasa de cambio se libera totalmente, las tasas de interés para los ahorristas se liberan, y se deja que floten otras tasas de interés; se prepara un nuevo arancel con niveles más bajos que el aprobado en enero.
- 6 Agosto* El FMI aprueba un nuevo préstamo de "stand-by" por DEG75.4 millones.
- 20 Sept.* Salario mínimo aumenta 20%.
- Nov.* Dahik interpelado. Febres Cordero pacta con la oposición.
- 1987
- 16 Enero* Febres Cordero es secuestrado durante 11 horas y accede a las demandas de sus captores.
- Febrero* Se suspende el pago del servicio de la deuda externa.
- 5-8 Marzo* Un terremoto y varios temblores fuertes destruyen el oleoducto. Las exportaciones de petróleo se paralizan.
- Marzo* El precio de los combustibles aumenta 52%, y las tarifas de transporte 25%; los precios de la leche, arroz, y azúcar se congelan, y el gobierno comienza una campaña

- contra los especuladores. El gasto público no se ajusta a la disminución de ingresos.
- Mayo* Se reinician las exportaciones de petróleo en pequeñas cantidades.
- Julio* Los salarios mínimos se aumentan en 21%, bastante menos que el nivel de la inflación.
- Agosto* Se liberaliza aún más la legislación sobre inversión extranjera.
- 2 Smtre.* La inflación se acelera y la moneda se devalúa.
- Nov.* El gobierno no altera el plan de gasto para el último año de la administración. Febres Cordero quiere terminar los proyectos que empezó.
- 1988
- 1 Tmtr.* Presión sobre el sucre, y el 3 de marzo se elimina el sistema de tasas de cambios libre. Se establece un sistema con tres tasas fijas.
- Mayo* Borja es elegido Presidente.
- Junio* Las tarifas de energía eléctrica se congelan, eliminando los ajustes mensuales de 3% que se habían aplicado durante los últimos 6 años.
- Julio* Borja busca concertar con el empresariado y el sindicalismo. No encuentra reacción entusiasta.
- 10 Agosto* Borja toma posesión.

30 Agos. Tercer episodio de ajuste comienza. El Banco Central retoma el control de la tasa de cambio; la moneda se devalúa; se establece un sistema de mini-devaluaciones; se doblan los precios de la gasolina; las tarifas de energía eléctrica aumentan 1/3; los salarios mínimos aumentan sustancialmente; se restringen selectivamente las importaciones; y se empieza un programa para aumentar impuestos y mejorar su recolección. El crédito se restringe y se establecen depósitos previos a la importación de bienes. Se recorta el gasto público.

Sept. Empiezan negociaciones con el FMI.

Nov. Se aumentan los precios del aceite comestible, la leche, el pan y algunas bebidas. Las tarifas de energía eléctrica vuelven a aumentar.

Nov. Se aprueban una Reforma Tributaria y Legislación para promover el mercado de valores.

Fines de 1988 principios de 1989

Las restricciones a las transacciones de divisas se eliminan gradualmente y los precios de algunos productos vitales de primera necesidad y otros productos agrícolas se liberalizan.

1989

Marzo Se negocia una carta de intención con el FMI.

BIBLIOGRAFIA

ABRIL, Galo y Rafael URRIOLA

- 1990 *Incentivos de Fomento Industrial en el Ecuador: 1972-1986.*
(Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales).

ARMIJOS, Ana L. y Marco A. FLORES

- 1991 "Las Políticas Económicas Aplicadas en la Década de los Ochenta: Respuesta a la Crisis", en R. Throp y otros, *Las Crisis en el Ecuador: los Treinta y Ochenta*, (Quito: Corporación Editora Nacional)

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR

- 1990 *Cuentas Nacionales del Ecuador 1950-1989*, No. 13.
(Quito).

BANCO MUNDIAL

- 1984 *Ecuador: an Agenda for Recovery and Sustained Growth.*
(Washington, D.C.: Banco Mundial).
- 1988a *Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience.* (Washington, D.C.: Banco Mundial).
- 1988b *Ecuador: Country Economic Memorandum.* (Washington D.C.: Banco Mundial).
- 1989 *Africa's Adjustment and Growth in the 1980s.* (Washing-

BATES, Robert

1981 *Markets and States in Tropical Africa*. (Berkeley: University of California Press).

BILBAO, Luis F.

1986 "El Problema de la Crisis y el Empleo en el Ecuador", en Federación Nacional de Economistas del Ecuador (comp.), *El Ecuador en la Encrucijada: Crisis, Empleo y Desarrollo*. (Quito: Corporación Editora Nacional).

CALLAGHY, Thomas

1990 "Lost Between State and Market: The Politics of Economic Adjustment in Ghana, Zambia, and Nigeria," en Joan M. Nelson, (comp.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. (Princeton, NJ: Princeton University Press).

CENTER OF LATIN AMERICAN STUDIES

1985 "Estructura de Incentivos Industriales del Ecuador en 1981". (Boston University, documento no publicado).

CENTRO DE ESTUDIOS Y DIFUSION SOCIAL (CEDIS)

1986 *Los Grupos Monopólicos*. (Quito: CEDIS).

CONAGHAN, Catherine

1988 *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*. (University of Pittsburgh Press).

1989a "Loose Parties, Floating Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988." Ensayo presentado en el Simposio de Investigación sobre "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?" (Washington Georgetown University), D.C., Mayo 14-16.

- 1989b "Dreams of Orthodoxy, Tales of Heterodoxy: Leon Febres Cordero and Economic Policymaking in Ecuador, 1984-1988." Ensayo presentado en el XV Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, (Miami), diciembre 4-6.

DAHIK, Alberto

- 1991 "Los Programas de Ajuste en la Última Década", en R. Throp y otros, *Las Crisis en el Ecuador: Los Treinta y Ochenta*, (Quito: Corporación Editora Nacional)

DAVILA, Oswaldo

- 1986 "El Sector Público y la Generación de Empleo", en Federación Nacional de Economistas del Ecuador (comp.), *El Ecuador en la Encrucijada*. (Quito: Corporación Editora Nacional).

DE JANVRY, Alain, Elisabeth SADOULET, y Andre FARGEIX

- 1990 "Adjustment with Political Stability and Equity: The Ecuadorian Experience and Some Alternative Options" (University of California at Berkeley), julio, ensayo no publicado.

DIAZ Alejandro, Carlos

- 1981 "Southern Cone Stabilization Plans," en William R. Cline y Sidney Weintraub, (comps.), *Economic Stabilization in Developing Countries*. (Washington, D.C.: Brookings Institution).

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

- 1989 *Balance of Payments Statistics*, Vol. 40, Yearbook, Part 1. (Washington, D.C).
- 1990 *International Financial Statistics Yearbook*. (Washington D.C).

GELB, Alan H. y Jorge MARSHALL-SILVA

1988 "Ecuador: Windfalls of a New Exporter," en A. Gelb y Asociados, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?*. (Oxford: Oxford University Press).

HAGGARD, Stephan

1985 "The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility," *International Organization*, Vol. 39, No. 3, Verano, pp. 505-534.

HIDALGO, Francisco y Eduardo GORDILLO

1989 "Innovaciones de Políticas Económicas y Comportamiento de los Actores Sociales en el Contexto de la Crisis, 1980-1987: el Caso Ecuatoriano", *Economía y Desarrollo*, No. 13 (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador), diciembre.

HIDROBO, Jorge A.

1990 *Industriales, Estado, Industrialización en el Ecuador*. (Quito: Universidad de San Francisco de Quito).

HURTADO, Osvaldo

1990 *Política Democrática: Los Últimos Veinticinco Años*. (Quito: Corporación Editora Nacional).

KASZA, Gregory J.

1981 "Regional Conflict in Ecuador: Quito and Guayaquil," *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 35, No. 2, Otoño, pp. 3-41.

KAUFMAN, Robert R.

1990 "Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico," en Joan M. Nelson, (comp.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

LAER (*Latin America Economic Report*)

1978-1990

LAM (*Latin American Monitor*)

1986-1990

LAPR (*Latin America Political Report*)

1978-1990

LAWR (*Latin America Weekly Report*)

1978-1990

LEON VELASCO, Juan Bernardo

1989 "Ecuador 1978-1988: Diez Años de Elecciones. Cambios y Constantes Electorales" (Quito), ensayo no publicado.

LINDENBERG, Marc

1989 "Making Economic Adjustment Work: The Politics of Policy Implementation," *Policy Sciences*, Vol. 22, pp. 359-394.

LUZURIAGA, Carlos y Clarence Zuvekas, Jr.

1981 *Distribución del Ingreso y Pobreza en las Areas Rurales del Ecuador 1950-1980* (Quito: Banco Central del Ecuador)

MARTZ, John

1987 *Politics and Petroleum in Ecuador* (New Brunswick, NJ: Transaction Books).

MILLS, Nick D.

1984 *Crisis, conflicto y consenso: Ecuador, 1979-1984* (Quito: Corporación Editora Nacional).

NELSON, Joan M., Comp.

1990 *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

NELSON, Joan M., y Colaboradores

1989 *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. (New Brunswick, NJ: Transaction Books).

OLSON, Mancur

1965 *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. (New York: Schocken Books).

1982 *The Rise and Decline of Nations*. (New Haven: Yale University Press).

PACHANO, Abelardo

1987 "Políticas Económicas Comparadas: Ecuador 1981-1987", en Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), *Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas*. (Quito: Imprenta Cotopaxi).

PLACENCIA, María Mercedes

1989 "Costos de Legalización de las Empresas Informales en el Ecuador", PREALC. (Santiago), ensayo no publicado.

REDCLIFT, Michael

1978 *Agrarian Reform and Peasant Organization on the Ecuadorian Coast*. (London: Athlone Press).

RODRIGUEZ, Linda Alexander

1985 *The Search for Public Policy: Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940*. (Berkeley: University of California Press).

SALGADO, Germánico

1987 "Ecuador: Crisis y Políticas de Ajuste. Su efecto en la Agricultura", *Revista de la CEPAL*, No. 33: 135-151, diciembre.

SANDOVAL, Carlos

1987 *Política Cambiaria en el Ecuador*. (Quito: ILDIS).

SCHODT, David M.

1989 "Austerity Policies in Ecuador: Christian Democratic and Social Christian Versions of the Gospel", en H. Handelman y W. Baer (comps.), *Paying the Costs of Austerity in Latin America*. (Westview Press), pp. 171-194.

SEPULVEDA, Cristián

1983 *El Proceso de Industrialización Ecuatoriano*. Instituto de Investigaciones Económicas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

SWETT, Francisco X.

1986 "Turnaround: the Political Economy of Development and Liberalization in Ecuador 1984-1986", ensayo presentado en The Americas Society Dinner Seminar Series, septiembre 22.

1989 "Vuelta a Medias: los Vaivenes del Liberalismo Económico en el Ecuador: 1984-1988". (Guayaquil: documento no publicado).

THOUMI, Francisco E.

1990 "The Hidden Logic of 'Irrational' Economic Policies in Ecuador". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol 32, No. 2, Verano, pp. 43-68.

VALENCIA, Mauricio

1989 "La Dinámica de la Deuda Externa Ecuatoriana", *Economía y*

Desarrollo, No. 13. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, diciembre.

VILLALOBOS, Fabio

1987 *La Industrialización Ecuatoriana y la Utilización de los Recursos Productivos 1976-1983*. (Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

VISTAZO

1990 "Gradualismo de abajo hacia arriba". (Quito), Abril 26, pp. 4-8.

VOS, Rob

1987 *Industrialización, Empleo y Necesidades Básicas en el Ecuador*. (Quito: Corporación Editora Nacional).

WATERBURY, John

1989 "The Political Management of Economic Adjustment and Reform", en Joan M. Nelson y Colaboradores, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. (New Brunswick, NJ: Transaction Books).

APENDICE ESTADISTICO

AÑO	AUMENTO P PIB (1)	AUMENTO PER CAPITA (1)	CRECIMIENTO MANUFA (1)	CRECIMIENTO BANANO CAFE CACAO (1)	CRECIMIENTO CAZA PESCA (1)	CRECIMIENTO OTRAS RA AGRICOLA (1)	DEFECTO PIB BASE 1975 (1)	AUMENTO IND PRECIO CONSUMID 3 CRUDADE (2)	AUMENTO NUEVO IND PRECIOS CONSUMID (3)	EXPORT. TOTA BIENES Y SER NO-FACTORIA MILLONES \$ (4)	EXPORTAC. PETROLEO CRUDO (1)	IMPORTA. TOTA BIENES Y SERV. NO-FACTORIAL MILLONES \$ (4)	BALANCE CUENTA CORRIENT MILLONES (4)	RESERVA INTERNACI MILLONES (5)	DEUDA EXTERNA TOTAL MILLONES (5)	RAZON SERV DEUDA EXPORTACI (5)	BALANCE PRESUPU COMO PORCENT PIB (6)	SUBSIDIO COMBUSTI COMO PORCENT. PIB (7)
1966	2.4	-0.8	5.9	1.2	-2.6	0.0	6.4	3.7			1			-24				
1967	6.9	3.5	8.2	8.9	7.7	8.4	4.6	4.8			1			-54				
1968	4.0	0.8	2.9	14.4	15.2	-2.0	4.4	3			1			-91				
1969	2.3	-0.9	5.3	-28.5	7.3	15.2	7.4	5.2			1			-96				
1970	6.5	3.2	12.7	9.6	10.6	6.1	9.2	5.6	259	1		359	-113	55.2	241.5	10.9		
1971	6.3	3.0	5.0	10.1	36.8	0.0	7.5	9.5	265	1		401	-156	24.9	260.8	15.1		
1972	14.4	11.0	9.2	4.7	8.1	-1.2	2.3	7.7	365	60		392	-77	127.9	343.9	11.5		
1973	25.3	21.6	9.2	-4.7	11.1	1.5	5.9	12	627	250		509	7	226.0	380.4	8.1	3.1	1.1
1974	6.4	3.3	10.4	13.0	4.3	10.5	40.1	22.7	1306	613		1100	37	339.4	410.0	8.8	0.8	3.4
1975	5.6	2.5	15.2	-10.6	10.7	6.9	10.0	14.4	1110	516		1295	-220	245.5	512.7	5.8	2.2	3.0
1976	9.2	6.1	13.2	-4.5	6.7	4.0	12.9	10.1	1419	565		1321	-7	434.4	693.1	7.8	3.3	2.8
1977	6.5	3.5	11.9	22.9	9.4	-12.1	17.5	12.9	1602	478		1774	-343	570.3	1263.7	9.6	5.5	2.8
1978	6.6	3.6	8.2	-1.6	5.0	-14.8	7.9	13.1	1703	323		2161	-703	601.0	2974.6	31.3	5.0	3.0
1979	5.3	2.3	9.7	1.0	6.4	1.8	16.1	10.1	2410	1032		2653	-630	630.9	3554.1	64.5	-0.5	5.6
1980	4.9	1.9	3.6	-8.3	41.2	9.5	19.5	12.7	2865	1382		2925	-670	356.5	4651.8	47.4	-4.5	7.3
1981	3.9	1.0	6.8	-0.1	10.1	12.9	14.3	14.7	2911	1560		3149	-1012	562.9	6185.8	71.3	-5.8	4.5
1982	1.2	-1.7	1.5	4.6	12.7	-7.4	17.8	16.4	2676	1184	16.3	2912	-1226	210.0	6707.1	97.0	-7.9	4.2
1983	-2.0	-5.6	-1.4	-35.4	-2.5	-23.3	38.7		48.4	2643	1484	1822	-4	151.5	6932.1	33.8	-1.4	
1984	4.2	1.3	-1.9	13.0	13.6	23.4	39.2		31.2	2895	1622	2040	-148	170.7	7438.8	35.7	-0.6	
1985	4.3	1.4	0.2	28.6	24.8	4.1	30.9		28	3294	1825	2175	149	195.9	8328.5	30.0	1.9	
1986	3.1	0.2	-1.5	1.1	15.5	22.6	20.9		23	2569	912	2237	-613	144.1	9160.9	40.9	-5.1	
1987	-6.0	-8.8	2.8	-20.4	36.5	3.3	38.0		29.5	2449	646	2664	-1131				-9.6	
1988	11.2	8.2	0.5	12.8	9.0	11.5	55.5		58.2	2632	875	2195	-597				-5.1	
1989	0.2	-2.6	-10.2	9.0	-7.6	4.4	75.8		75.6	2832	1033	2357	-44.1					

Fuente: (1) Banco Central del Ecuador (1990)

(2) Luzuriaga y Zuvekas (1981) en base a datos del Banco Central. El índice tiene base de 1970 y es para Cuenca, Guayaquil y Quito.

(3) Cifras del Banco Central. El índice tiene base de 1978-79.

(4) Fondo Monetario Internacional (1990) y cintas de computador del FMI.

(5) Cifras del Banco Central publicadas en Valencia (1989).

(6) 1973-83: Banco Mundial (1984). 1984-88: FMI cifras no publicadas

(7) Gelb y Marshall Silva (1988).

