

**ECUADOR**

# **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

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

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

## **ECUADOR DEBATE**

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

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

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## **ECUADOR DEBATE**

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

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

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

## **PORTADA**

Magenta

## **DIAGRAMACION**

Martha Vinuesa

## **IMPRESION**

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

# ECUADOR DEBATE

# 58

Quito-Ecuador, abril del 2003

## PRESENTACION / 3-4

### COYUNTURA

Presupuesto General del Estado y Carta de Intención,  
rinden tributo a los acreedores de la deuda pública / 5-16

*Equipo Coyuntura CAAP*

De la desconsolidación al autoritarismo democráticos. O cómo dejar  
de gobernar para mantenerse en el gobierno / 17-30

*J. Sánchez – Parga*

Conflicto bélico y debilitamiento de la economía mundial / 31-42

*Marco Romero Cevallos*

Conflictividad socio – política: Noviembre 2002 – Febrero 2003 / 43-48

### TEMA CENTRAL

Geopolítica del petróleo en América Latina / 49-76

*Guillaume Fontaine*

Ecuador: entre la ilusión y la maldición del petróleo / 77-100

*Alberto Acosta*

Transnacionalización y concentración de poder  
en la escena petrolera actual / 101-110

*Aurelia Mañé Estrada*

Petróleo, Estado y Proyecto Militar / 111-134

*Bertha García Gallegos*

### ENTREVISTA

Capitalismo global y modernidad compleja / 135-142

Entrevista a Bernat Riutort Serra

### DEBATE AGRARIO-RURAL

Desarticulación social y tensiones latentes en las áreas florícolas  
de la sierra ecuatoriana: un estudio de caso / 143-158

*Tanya Korovkin*

La calidad sanitaria de los cultivos de importancia económica:  
Impactos del Programa Nacional de Control Biológico del Perú / 159-180  
*George Sánchez Quispe*

#### **ANALISIS**

El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy  
Una mirada desde América Latina / 181-222  
*Amparo Menéndez-Carrión*

Reflexiones antropológicas acerca de las problemáticas  
actuales de la cultura en Ecuador / 223-236  
*Mauro Cerbino*

#### **CRITICA BIBLIOGRAFICA**

"Entre el hastío y la participación ciudadana  
Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002) / 237-242  
*Comentarios: Pablo Andrade*

# Ecuador: entre la ilusión y la maldición del petróleo

Alberto Acosta<sup>1</sup>

*El ingreso del Ecuador, como productor petrolero de importancia, ocurrida en la década de los setenta del siglo XX, se constituyó en una fuente de financiamiento a tras de la cual se intentaron reformas y modernizaciones del Estado, en particular la fallida política de sustitución de importaciones. Con el decaimiento de los precios, el agresivo endeudamiento y los ajustes forzados para su pago, el petróleo dejó de ser un motor de la economía para convertirse en el "sujeto de pago" de la deuda. Su actual explotación acarrea, además, serios riesgos para la frágil ecología amazónica.*

*"El mito de Prometeo que arrebató el fuego de los dioses testimonia el carácter liberador atribuido al descubrimiento de fuentes energéticas alternativas".*

G. B. Zorzoli, 1975

**C**on la exportación de petróleo proveniente de la región amazónica, durante la década de los setenta en el siglo XX, el Ecuador entró de lleno en el mercado mundial y experimentó un acelerado proceso de consolidación de su Estado-Nación.<sup>2</sup> No porque se hubiera producido un cambio cualitativo en su condición de país exportador de materias primas, sino más bien por el creciente monto de los in-

gresos producidos por las exportaciones petroleras que ayudaron a dinamizar y ampliar la economía, así como, también, porque su control recayó en el Estado, especialmente gracias a la constitución de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), hoy Petroecuador.

La explotación de crudo se constituyó en una fuente autónoma de financiamiento. Recordemos que las exporta-

---

1 Economista graduado en la Universidad de Colonia, Alemania. Profesor universitario. Consultor internacional y del ILDIS-FES (Ecuador). Asesor de organizaciones sociales. Miembro del Foro Ecuador Alternativo. Autor de varias publicaciones. Dirección electrónica: [alacosta48@yahoo.com](mailto:alacosta48@yahoo.com)

2 Las exportaciones de crudo de la Península de Santa Elena, desde la década de los veinte, no tuvo nunca la trascendencia que tendría la venta de crudo Oriente en el mercado internacional.

ciones crecieron de 199 millones de dólares en 1971 a 2.568 millones de dólares en 1981, el PIB aumentó de 1.602 millones de dólares a 13.946 millones de dólares en el mismo período, la RMI de 55 millones de dólares a 563 millones de dólares. Con esto se vigorizó la participación del Ecuador dentro de la lógica globalizante del capital internacional. El país se volvió atractivo para las inversiones y para los bancos extranjeros, precisamente por esa riqueza petrolera, que le otorgó la imagen de nuevo rico.

Antes, la economía más bien había tenido una importancia marginal para los capitales foráneos. Su participación en el mercado mundial no tuvo mayor trascendencia en términos internacionales hasta que, en la década de los sesenta, se redescubrieron significativas reservas de petróleo en la Amazonía. Reservas que fueron despreciadas por las compañías internacionales al inicio de los años cincuenta, puesto que en esa época les era más fácil, más seguro y por cierto más rentable explotar petróleo en otras regiones del mundo: Arabia Saudita y Venezuela, por ejemplo. Es muy importante recordar que la explotación del hidrocarburo no ha respondido a las demandas energéticas o financieras de estos países, sino que ésta se explica por la lógica de aprovechamiento de los recursos petroleros mundiales por parte de las empresas transnacionales o sea por las necesidades de acumulación del capital y, en última instancia, por el nivel de desarrollo tecnológico alcanzado por los países centrales.

En el corto plazo, ubicación de los recursos y costos de extracción, en un momento determinado, explican la de-

cisión de iniciar las tareas de extracción del petróleo por parte de las empresas transnacionales. Por otro lado, la sola existencia de petróleo, utilizado por las antiguas poblaciones indígenas para calafatear sus embarcaciones o para sus curaciones, no fue nunca una condición suficiente para su aprovechamiento masivo: éste, en definitiva, depende del desarrollo tecnológico de la sociedad, sin que la inventiva humana sea por sí sola suficiente para modificar las actitudes y las condiciones materiales sobre las que descansa la sociedad misma. Y cada fuente de energía, por lo demás, implica una determinada forma de organización social. Si se recuerda que las sociedades esclavistas, aprovechadoras de la energía muscular del ser humano, requerían suprimir la libertad de amplios sectores de la población en beneficio de otra fracción de la sociedad y por lo tanto exigían gobiernos tremendamente represivos, hay que tener presente que la utilización de una fuente energética como el petróleo, que demanda una gran concentración de recursos financieros, hace de las sociedades petroleras, más aún si son influenciadas por demandas externas, espacios autoritarios y por ende rentistas al ser lo prioritario la exportación del recurso energético para asegurarse los ingresos financieros.

### **La bonanza petrolera de los setenta**

Cuando el Ecuador tenía un poco más de un año de exportar petróleo, que empezó a fluir hacia el mercado mundial en agosto de 1972, a raíz de la cuarta guerra árabe-israelí (octubre de 1974), se produjo un primer y significativo reajuste de los precios del crudo en

el mercado internacional. El crudo Oriente, que en agosto de 1972 se cotizó en 2,5 dólares por barril, subió a 4,2 dólares en 1973 y a 13,7 dólares en 1974. Este aumento de la valoración del petróleo amplió notablemente el flujo de recursos financieros, facilitando un crecimiento acelerado de la economía ecuatoriana, sin que sea necesario forzar un aumento de la producción petrolera. Aquí cabe mencionar la oportuna intervención del Estado que frenó la pretensión de la compañía Texaco, que quería incrementar y hasta duplicar la capacidad de transporte existente en ese entonces; de haberse cristalizado esta pretensión el ritmo de explotación de los campos amazónicos habría sido mucho mayor, con las consiguientes consecuencias ecológicas y aún económicas: mayor destrucción ambiental y quizás un ritmo de endeudamiento externo más acelerado.

Gracias al auge exportador que produjo el petróleo, el PIB creció de 1972 a 1981 con una tasa promedio anual del 8%, con índices espectaculares para algunos años (en 1973 de más del 25,3%), en particular para la industria, que se incrementó en un 10% promedio anual; mientras que el producto por habitante aumentó de 260 dólares en 1970 a 1.668 dólares en 1981.

A pesar de estos logros el país no encontró la senda del desarrollo. ¿Por qué?, es la pregunta que surge espontáneamente. Para responderla recurramos a Amartya Sen, quien afirma "que las limitaciones reales de la economía tradicional del desarrollo no provinieron de los medios escogidos para alcanzar el crecimiento económico, sino de un re-

conocimiento insuficiente de que ese proceso no es más que un medio para lograr otros fines. Esto no equivale a decir que el crecimiento carece de importancia. Al contrario, la puede tener, y muy grande, pero si la tiene se debe a que en el proceso de crecimiento se obtienen otros beneficios asociados a él. (...) No sólo ocurre que el crecimiento económico es más un medio que un fin; también sucede que para ciertos fines importantes no es un medio muy eficiente". Está claro, entonces, que no hay, o si lo hay es por pura casualidad, una relación directa y lineal entre desarrollo y crecimiento económico.

En estos años, tal como sucede en la vida diaria, en donde a un rico le es más fácil que a un pobre conseguir un préstamo, el Ecuador-petrolero consiguió los créditos que no había recibido el Ecuador-bananero y mucho menos antes el Ecuador-cacaotero. Pero la riqueza petrolera no fue la única explicación para la carrera de endeudamiento externo del país; hay que tener presente la existencia de importantes volúmenes de recursos financieros en el mercado mundial, que no encontraban en esos años una colocación interesante en las economías de los países industrializados; esta constatación es fundamental para entender el crecimiento de los créditos hacia todo el mundo subdesarrollado durante esos años, pues éstos no se concentraron exclusivamente en los países exportadores de petróleo.

En ese período, el monto de la deuda externa ecuatoriana creció en casi 22 veces: de 260,8 millones de dólares al finalizar 1971 a 5.869,8 millones cuando concluyó el año 1981. Esta deuda

pasó del 16% del PIB en 1971, al 42% del PIB en 1981. Es preciso anotar que, en este mismo período, el servicio de la deuda externa experimentó un alza también espectacular: en 1971 comprometía 15 de cada 100 dólares exportados, mientras que diez años más tarde a 71 de cada 100 dólares.

Los organismos internacionales - Banco Mundial, FMI y BID- fortalecieron este proceso de financiamiento externo desmedido de las economías subdesarrolladas, Ecuador inclusive. Su apoyo era parte integrante de una estrategia que no encontraba otra salida frente a la crisis recesiva de los países centrales y que facilitaba el "reciclaje" de los eurodólares y de los petrodólares; esto es el aprovechamiento de los dólares que se acumularon sobre todo en los mercados europeos, desde fines de los años sesenta por efecto de los desbalances de la economía norteamericana provocados por la guerra de Vietnam, y que se concentraron también en los países árabes exportadores de petróleo, luego del alza de los precios de esta materia prima básica.

El auge petrolero y el masivo endeudamiento externo dieron lugar a una serie de transformaciones, las que, sin embargo, no se tradujeron en la superación de muchos de los problemas arrastrados de años atrás; por ejemplo, la pobreza no dejó de ser una constante en la sociedad ecuatoriana en todos estos años. Es más, con el petróleo aparecieron nuevas dificultades, como fue una nueva "crisis de deuda externa", que estaría a partir de 1982.

Una situación lamentable si se considera que la gran disponibilidad de di-

visas en la década de los setenta durante el siglo XX habría hecho posible, con políticas económicas adecuadas y una real redistribución de la riqueza de por medio, el establecimiento de bases sólidas para un desarrollo más autodependiente y sustentable, que le habría permitido al país intervenir en forma dinámica en el mercado mundial y sobre todo habría podido dar paso a la adecuada satisfacción de las necesidades básicas de todos los habitantes. Esta apreciación, sin embargo, no puede llevar a conclusiones simples, como que la solución de los problemas podría darse exclusivamente a través de un diferente manejo de lo económico. Una diferente aproximación al tema material debe venir acompañada con profundos cambios a nivel cultural e ideológico, que potencien el desarrollo tecnológico, teniendo en cuenta todas las capacidades existentes en una sociedad.

En estas condiciones, en el Ecuador, con tantos y tan diversos recursos, en suma con un potencial económico capaz de satisfacer las necesidades vitales de sus habitantes, se constata que el problema no es simplemente económico, sino que por el contrario continúa siendo un reto político. Es más, siguen planteadas las preguntas básicas para enfrentar el desarrollo sustentable a partir de la producción de los recursos primarios disponibles: cómo manejar las importantes disponibilidades de recursos naturales, cómo encadenar el sector exportador con otros sectores de la economía, cómo vigorizar el mercado doméstico y cómo asegurar una adecuada difusión de los ingresos generados por las exportaciones de dichos recursos.

La situación de abundancia relativa de recursos financieros, que permitió un manejo político de cierta tolerancia en medio de un ambiente dictatorial, se mantuvo mientras existió un considerable flujo de dólares provenientes del exterior, que facilitaba la postergación y aún la superación (al menos aparente) de algunos conflictos. De alguna manera el petróleo viabilizó la dictadura militar, pero a la vez eliminó la necesidad de asumir reformas estructurales profundas, tal como se había planteado en un inicio, en 1972. De acuerdo a lo que se formuló en la Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador, la sociedad se caracterizaba por ser "económicamente subdesarrollada, socialmente injusta y políticamente dependiente, producto del irresponsable manejo de los asuntos del Estado." Y esto se quería superar con la instauración del gobierno militar.

En otras palabras, mientras había suficientes ingresos externos no hubo necesidad de recurrir a los cambios propuestos, los que, a su vez, no fueron más prioritarios debido a la existencia de esos recursos financieros. Por ejemplo, no era necesario revisar las estructuras de precios internos de la gasolina para frenar el contrabando y el desperdicio energético, impidiendo, además, el surgimiento de una creciente brecha fiscal. En esos años simplemente no se consideraba necesario un incremento de la presión tributaria; recuérdese que el propio dictador, el general Guillermo Rodríguez Lara, décadas después toda-

vía se vanagloriaba que en su gobierno no se cobraba impuestos. Cualquier urgencia fiscal, cuando los ingresos del petróleo resultaban insuficientes o declinaban por razones coyunturales, se cubría con créditos externos.

En estas condiciones, cuando los recursos externos fluían con facilidad, el Estado, cuya presencia aumentó en la economía, diseñó una serie de mecanismos destinados a subsidiar al sector privado. En este escenario se profundizó la política de industrialización vía sustitución de importaciones. Esta política, sin duda, significó enormes ganancias para los segmentos más acomodados del país, de relativo enriquecimiento para amplios grupos medios de la población y de ciertas ventajas para algunos sectores mayoritarios. Aunque estos últimos apenas recibían migajas del banquete petrolero, en el Ecuador había la sensación bastante generalizada de que el desarrollo se encontraba a la vuelta de la esquina y algunos hasta soñaban con El Dorado petrolero, que sigue aún motivando la creciente extracción de crudo a inicios del siglo XXI.

La bonanza que motivó el petróleo la mayor cantidad de divisas que había recibido hasta entonces el país, que apareció en forma masiva y relativamente inesperada, se acumuló sobre las mismas estructuras anteriores y reprodujo, a una escala mayor, gran parte de las antiguas diferencias y de las mismas prácticas rentistas. El salto cuantitativo llevó al Ecuador a otro nivel de crecimiento económico, pero, al no corresponderle una transformación cualitativa



similar, en poco tiempo se cristalizó en "el mito del desarrollo".<sup>3</sup>

Este tipo de procesos desequilibrados y desequilibradores, provocados por un auge primario-exportador, es conocido en la literatura económica como la "enfermedad holandesa". Esta "enfermedad", que se presenta en cualquier situación de ingreso masivo de recursos externos (exportaciones, capitales foráneos o aún "ayuda al desarrollo", sobre este tema se puede consultar el aporte de Jürgen Schuldt 1994), provoca distorsiones diversas y profundas. El ingreso relativamente inesperado de recursos desde el exterior ocasiona dos efectos: 1) sobre el gasto por el aumento del in-

greso nacional, que se refleja en una modificación de los precios relativos, y 2) sobre la asignación de los recursos.

El primer efecto se materializa en un deterioro acelerado de la producción de aquellos bienes transables que no se benefician del *boom* exportador, reflejado en la revaluación real del tipo de cambio en moneda nacional. Debido a la rigidez en el corto plazo de la oferta, los precios de los bienes no transables crecen con el incremento de la demanda efectiva, mientras que los bienes transables se ajustan vía cantidades, sea a través de crecientes importaciones o de exportaciones, dependiendo de los precios internacionales.

---

3 Entre los múltiples temas que habría que investigar dentro del campo petrolero, como parte de un análisis múltiple, se debería estudiar ciertos proyectos hidrocarburíferos como la explotación del gas en el Golfo de Guayaquil o la perforación horizontal de pozos petroleros en la Amazonía. Casos en los que, al parecer, estuvo involucrado el afán de negocios de alguna empresa privada antes que el interés nacional. En el primero, por ejemplo, luego de haberse anulado la concesión fraudulenta al consorcio ADA a inicios del gobierno militar y la fantástica perforación que realizó la UXMAL durante el gobierno de Oswaldo Hurtado Larrea, se llegó recién, ya en el tornasiglo, a una contratación que permite aprovechar el gas del Golfo para generar electricidad; esta operación también ha estado matizada por reclamos regionalistas, pues no han faltado voces que piden recuperar el gas para la ciudad de Guayaquil, en donde deberían realizarse las respectivas negociaciones. Y con la perforación horizontal se puede demostrar, una vez más, que el afán de lucro privado ha dominado muchas de las decisiones del ente estatal: El costo promedio de dichos pozos fue de 6.440.477 dólares, con un sobreprecio de 44,9%. El tiempo de perforación llegó a 76 días en promedio, superior en más del 100% a lo programado. Y la mayor producción apenas alcanzó un 20% de lo previsto, con una inversión que habría superado los 156 millones de dólares. Monto más que suficiente para iniciar un proceso de recuperación de decenas de pozos cerrados de la empresa estatal, en los cuales, con un reacondicionamiento de 300 mil dólares en promedio por cada uno, se habría obtenido un incremento de al menos 27 mil barriles diarios de crudo liviano sin ampliar la frontera petrolera. Este fallido proyecto se explica, según técnicos de la empresa, por la ausencia de capacitación, entrenamiento y planificación en el uso de una tecnología avanzada. Triste asunto, pues bien se pudo evitar este desperdicio, ya que, como fue anticipado por varios técnicos, dicha tecnología, que es aplicada con éxito en los campos de crudo semipesado, no rinde idénticos resultados en campos de crudo liviano con una larga historia de extracción.

Por el lado de la asignación de recursos, los ingresos adicionales incrementan los salarios, con una creciente oferta de trabajo hacia aquellos sectores que se benefician de las rentas extraordinarias sacrificando otras ramas de la economía, que son normalmente aquellas donde se producen los bienes transables, cuya demanda puede ser satisfecha vía importaciones. Simultáneamente esos crecientes ingresos ocasionan beneficios en los sectores de producción de bienes no transables, que pueden incrementar su producción y la generación de empleo. En este ámbito influyen los ingresos petroleros en manos del Estado que alientan la producción de no transables, por ejemplo por el lado de la construcción, con el consiguiente incremento de los empleos y salarios. De hecho en el Ecuador esta "enfermedad holandesa" provocó tendencias hacia la desindustrialización, pero que fueron morigeradas por los programas de fomento a la industria y por la existencia de un esquema de protección arancelaria para la producción nacional, por ejemplo.

Posteriormente, superado el auge con todas sus secuelas, debido a la existencia de una serie de rigideces que impiden revisar los precios y los salarios, los procesos de ajuste resultan muy complejos y dolorosos; otra manifestación de dicha "enfermedad", la que, de acuerdo a algunos estudiosos, recién aparecería en esta fase.

En síntesis, fueron años de inusitado crecimiento económico, que transformaron especialmente en términos cuantitativos la economía nacional y que provocaron algunas distorsiones. Aún

cuando no había una masiva presión para forzar más la producción petrolera, la destrucción ambiental, social y cultural en la zona norte de la Amazonía fue devastadora.

La sociedad ecuatoriana no logró sentar las bases para su desarrollo durante la bonanza petrolera. El sistema rentístico se profundizó de una manera compleja y hasta contradictoria, al tiempo que aumentó la capacidad de consumo internacional y nacional, pero no en la misma proporción la capacidad productiva nacional. No siquiera se logró consolidar un sector estatal y menos aún privado nacional con capacidad de asumir las tareas en el ámbito petrolero; esta es una constatación que merecería un análisis detenido, considerando que no sólo es un fenómeno ecuatoriano, sino que también se ha repetido en casi todos los países exportadores de petróleo. Curiosamente hay que constatar que tampoco ha habido una mayor preocupación por la incidencia del petróleo en la sociedad, en la política y aún en la economía por parte de los científicos sociales ecuatorianos, que han dedicado mucho más atención al estudio del impacto que han tenido y tienen otros productos básicos en la vida nacional, como el cacao o el banano.

Adicionalmente, téngase presente que en esta época el país tenía un tipo de cambio rígido, que se sostuvo mientras se mantenía un flujo abundante de recursos financieros externos: endeudamiento externo a más de los ingresos petroleros. Esto condujo a una mayor dependencia de recursos foráneos; de esta manera, cuando estos ingresos de

origen externo comenzaron a debilitarse, la economía nacional hizo agua por los cuatro costados. Casi se podría afirmar, que la crisis se había programado con el manejo económico anterior, entre otras cosas por la misma rigidez cambiaria, y que el apareamiento de la crisis solo dependía de la duración de los flujos externos de recursos.

Aquí cabe recordar las señales que emitían los organismos internacionales de crédito, influenciados y controlados por los gobiernos de los países del Norte, que alentaban la contratación de créditos externos. Esa era su función. Y en medio de la vorágine crediticia, exacerbada por ellos mismos, no avizoraron ni siquiera en los años ochenta cuando la crisis de la deuda era un hecho: cambios sustanciales para el mercado petrolero, para mencionar un aspecto sobresaliente de la época. Los efectos de este clima permisivo, fomentado por las entidades multilaterales tanto para los países importadores como para los exportadores de petróleo, apuraban el proceso de endeudamiento. Para los primeros, ante las expectativas de un sostenido incremento de los precios del crudo, la salida obligada era endeudarse para diversificar la oferta energética y reducir la dependencia petrolera. Para los segundos, lo lógico, en términos financieros, era seguir contratando créditos, que al momento no estaban tan caros, para posteriormente pagarlos con los esperados incrementos de los precios del hidrocarburo.

El BID, por ejemplo, afirmaba en 1981, que "dada la elasticidad de ingreso de la demanda de energía, tanto a

corto como a largo plazo, y los probables cambios en la estructura de la economía, la aceleración de la tasa de crecimiento de la actividad económica conducirá a un mayor consumo de energía en general y a una mayor demanda de petróleo en particular, por lo menos durante los próximos diez años". Aún cuando los precios del crudo ya había descendido desde la segunda mitad del año 1982 y daban señales de un debilitamiento de tipo estructural que les llevó a su valor más bajo en 1986, el Banco Mundial en 1985 todavía aseguraba "que es probable que vuelvan a aumentar en términos reales durante el presente decenio". Se difundieron escenarios con precios crecientes del crudo, que fluctuaban entre los 30 y los 48 dólares por barril para mediados de los ochenta y entre los 30 y 78 dólares a mediados de la década de los noventa, en valores constantes de 1980. Expectativas de precios crecientes del petróleo, tasas de interés relativamente bajas o aún negativas en el mercado financiero internacional, así como gobiernos embebidos por prácticas rentísticas y aliados de sectores empresariales oligárquicos constituyeron el camino más directo al endeudamiento externo, luego a la crisis y por cierto al ajuste fondomonetarista con el que se ha intentado conjurarla.

### **El petróleo como herramienta de un tortuoso e interminable ajuste**

A partir de 1982, a raíz del deterioro que se produjo por la caída de los precios del petróleo y la reversión del

flujo de los préstamos a los países del mal llamado "Tercer Mundo", se interrumpió la orgía petrolera. Ya el año anterior se habían presentado los primeros dolores de cabeza en la economía, a raíz del extrangulamiento fiscal que se agudizó con el conflicto fronterizo con el Perú.

El precio del crudo Oriente que se había incrementado a más de 30 dólares por barril a principios de los años ochenta: 35,2 dólares por barril en 1980 y a 34,4 en 1981, para caer a 32,5 en 1982, experimentó un deterioro sostenido a partir de dicho año y en particular desde 1983. Ese fue un momento crítico para el Ecuador. Justo cuando se acabó la fase fácil de contratación de créditos externos se derrumbaron los precios del petróleo, así como de la mayor parte de las exportaciones originadas en los países subdesarrollados.

Como parte de la misma estrategia de reordenamiento del poder mundial (en la cual jugó también un papel importante la Guerra de la Malvinas, que alineó a los EEUU con los intereses británicos), los precios del petróleo y de otras materias primas empezaron a debilitarse en los mercados internacionales, mientras subían las tasas de interés. Las acciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) -creada en 1974 como una respuesta política a la OPEP- conjuntamente con el concurso de las transnacionales petroleras, se integraron en un gran esfuerzo para disminuir la dependencia energética, particularmente la petrolera, que tenían los países capitalistas industrializados. Concretamente se procuraba reducir el costo de

las importaciones hidrocarburíferas provenientes de los países de la OPEP para contribuir a paliar el déficit de los países centrales.

Entonces impactó con fuerza el efecto de la nueva política económica de los EEUU, que provocó un encarecimiento y una notable disminución de los préstamos para los países latinoamericanos. A principios de los años ochenta las dificultades económicas internacionales empezaron a agudizarse, toda vez que el déficit múltiple de la economía norteamericana presionó sobre las relaciones comerciales y financieras mundiales. Así nuevamente el detonante de la crisis latinoamericana estuvo en los Estados Unidos, con la instauración de la política económica conocida como "*reaganomics*", a partir de 1981, que tornó completamente inmanejable la deuda del mundo subdesarrollado.

Entonces, todavía en forma tibia, se intento disminuir en el Ecuador algunos desequilibrios macroeconómicos fundamentales, en particular los que habían comenzado a aparecer en el sector externo y en la economía fiscal. Una de las herramientas más utilizadas fue el aumento reiterado de los precios de los combustibles derivados del petróleo, la cual permitió incrementar los ingresos fiscales provenientes de dichos derivados casa adentro, mientras caían los precios del hidrocarburo en el mercado internacional. Aumento que, digámoslo al paso, sólo se inspiró en reflexiones fiscalistas, dejando marginadas consideraciones productivas, sociales, ambientales o aún energéticas; esta es otra au-

sencia notable sobre la cual poco o nada se ha reflexionado.<sup>4</sup>

No debe sorprender que los primeros esfuerzos por ajustar la economía hayan sido complejos y confusos en extremo. Tal como se manifestó antes, las rigideces ahondadas por la "enfermedad holandesa" provocaron nuevas y crecientes dificultades para introducir cambios en los precios relativos de la economía. La sociedad, además, no tenía conciencia del problema que se avecinaba, mientras mantenía expectativas de la época de bonanza petrolera. Además, como se desprendía de los mensajes que enviaban los organismos financieros internacionales, repetidos casi como un eco por nuestros gobernantes, la crisis que se avizoraba aparecía como producida por una pasajera iliquidez financiera. En consecuencia, se presentaba como coyuntural y de fácil resolución, mientras se esperaba una

pronta recuperación de la economía norteamericana. Todavía se confiaba en una recuperación de los precios de petróleo en el mercado mundial. Sin embargo, nada de eso sucedió.

Posteriormente, ya en plena crisis, los organismos multilaterales de crédito, corresponsables directos del proceso de sobre endeudamiento, asumieron el papel de cobradores y ajustadores de las economías que ellos contribuyeron a endeudar. Ellos fueron causantes directos de la pérdida de disciplina del mercado financiero internacional al propiciar muchas veces medidas que significaron asumir los riesgos de los acreedores y de los deudores privados. Luego, estos organismos han intentado esconder el desastre que provocaron mediante la entrega de cada vez mayores créditos, sin analizar la raíz del mal, y desde luego sin comprenderla. Basta recordar los costosos programas de estabiliza-

---

4 Se tiene que conocer que muchas veces los cálculos para la fijación de los precios de los derivados del petróleo fueron efectuados ex post a las decisiones asumidas por las autoridades monetarias interesadas únicamente en asegurar recursos para el fisco, esto es para servir la deuda externa. Que quede claro, los aumentos de los precios de dichos derivados no significaron ingresos mayores para la empresa estatal, a la que sistemáticamente le fueron recortando ingresos: como que se quería hacer realidad el cuento de "la gallina de los huevos de oro", a la que en lugar de alimentar se trató de despanzurrar para sacarle los huevos anticipadamente... en beneficio de las empresas petroleras transnacionales, por cierto. Uno de aquellos actos en esta dirección, digno de mención, fue la contratación de una facilidad petrolera en octubre de 1986 por parte de CEPE, para obtener recursos destinados a apuntalar las RMI y no para actividades de la empresa, a la que se le obligó a asumir la deuda. Y este tema de las facilidades petroleras también merece algún estudio, pues en más de una ocasión, como sucedió en el año 2000 durante el gobierno de Gustavo Noboa Bejarano, se recurrió a este mecanismo financiero cuando no era indispensable, con costos demasiados elevados y en condiciones abiertamente inconvenientes y hasta ilegales. La posibilidad de usar una titularización de las reservas petroleras también ha sido discutida para poder atender el servicio de la deuda externa; una posibilidad que tendría cabida dentro de una propuesta de salida ordenada de la trampa cambiaria de la dolarización.

ción y ajuste estructural, que en más de una ocasión concluyeron en enormes fracasos o en procesos de corrupción masiva, como lo han sido los costosos salvatajes de la banca privada en México y Ecuador, para citar apenas dos casos. Sin embargo, con estos nuevos créditos, orientados también a sostener el servicio de antiguas deudas, en especial, el FMI y el Banco Mundial han impuesto la lógica neoliberal de mercado, el punto medular de las condicionalidades fondomonetaristas y bancomundialistas.

Interrumpido el proceso de acumulación sustentado en "fáciles y abundantes" recursos financieros externos, sin las reformas estructurales que hubieran sido indispensables para disminuir la excesiva dependencia de los vaivenes derivados del mercado petrolero mundial, los gobiernos constitucionales tuvieron que enfrentar la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, tratando de mantener con vida el espacio constitucional que se había reconquistado en el Ecuador en 1979 y que respondía también a las necesidades de la estrategia internacional de los EEUU.

Para el Ecuador la crisis se reflejaría en un acelerado deterioro de los términos de intercambio, en particular del petróleo cuyo precio se había recuperado en los años setenta, llegando a valores superiores a los 40 dólares por barril en el mercado ocasional (mercado spot) durante 1981, para experimentar una reducción apreciable hasta 1984: 27,4 dólares por barril; para luego precipitarse vertiginosamente hasta menos de 9 dólares por barril en julio de 1986.

A poco de la suspensión de pagos de México en agosto de 1982, el gobierno

ecuatoriano ingresó también en la ronda de las continuas negociaciones de la deuda externa con los acreedores internacionales. Entonces aparecieron con enorme crudeza los problemas que la etapa petrolera había mantenido relativamente ocultos y que todavía son una característica de la sociedad y economía ecuatorianas.

En este punto cabe anotar el manejo de la cuestión petrolera en medio de la crisis. Los esfuerzos han apuntado, casi en forma permanente, al incremento del saldo exportable, complementados con mayores beneficios para atraer nuevas inversiones extranjeras hacia las tareas de exploración y extracción de crudo. Así, desde principios de los años ochenta, se realizaron algunas reformas a la Ley de Hidrocarburos para invitar a los capitales extranjeros. El argumento central sostiene que al no haber recursos suficientes en el país para asumir los elevados costos para la exploración petrolera, había que revisar el marco jurídico con el fin de hacer más atractiva la inversión privada. Alrededor de este discurso ha girado gran parte de la discusión petrolera y por cierto de las decisiones adoptadas.

En este punto interesa recordar el manejo que se ha hecho de las cifras de las reservas petroleras. Su manipulación ha sido evidente: en ciertas ocasiones se han reducido las estimaciones de las reservas petroleras para justificar el llamado a las empresas petroleras, por ejemplo en 1981 para forzar las reformas legales, y, en otras, se las ha aumentado para incrementar el monto de la producción de crudo, sea para financiar el servicio de la deuda externa, como para justificar la ampliación del Sistema del

Oleoducto Transcuatoriano (SOTE) y, por cierto, para construir el OCP. Esta manipulación ha sido orquestada por los grandes medios de comunicación, con lo cual ha enraizado el mensaje de que el país no cuenta con los recursos suficientes para financiar las informaciones necesarias. Está más que demostrado que las valoraciones presentadas para diversos proyectos, supuestamente técnicas, no han respondido a condiciones reales; recuérdese, por ejemplo, que cuando se propuso la ampliación del SOTE el gobierno de Sixto Durán Ballén llegó incluso a sustentar un estudio de factibilidad en el cual se incluían hasta dos carreteras que no tenían nada que ver con el oleoducto y se presentaban cifras de transporte de crudo superiores al monto que se pretendía producir...

En síntesis, las más de las veces, las cifras de reservas han recogido las pretensiones del capital financiero internacional, sea para hacer más atractivo el ingreso de las compañías transnacionales y para disponer de un mayor saldo exportable a fin de satisfacer de mejor manera el servicio de la deuda externa.

La respuesta a la crisis fue incrementar la producción petrolera. Respuesta repetida en casi todos los países petroleros, con lo cual, al aumentar la oferta, el precio se debilita aún más. Si no habría sido por la acción concertada de la OPEP (de la cual el Ecuador se separó en 1994, para congraciarse con los EEUU), a pesar de todas sus debilidades, la cotización del crudo habría sido mucho menor.

La estrategia orientada a la exportación primaria, con el petróleo a la cabeza, agudizó las tendencias excluyentes y concentradoras. A pesar del incremen-

to de las exportaciones hasta 1997 no se dio un empuje para el crecimiento económico, como sucedía en otras épocas de la historia económica del Ecuador. El sector privado, aislado y sin el concurso del sector estatal, no tuvo el mismo dinamismo que en décadas anteriores. El Estado, que en estos años de ajuste perdió su papel promotor en la economía, funciona hoy al revés: antes servía para propiciar relativamente mejores niveles de distribución del ingreso a favor de las capas de ingresos más bajos, en especial las capas medias, ahora lo hace a favor de los más acomodados, en desmedro de los otros grupos (una de las manifestaciones más claras ha sido el salvataje bancario). Una situación registrada en varias partes del planeta, en donde se visualizan situaciones de crecimiento económico huérfanas de contenido social: la economía y las exportaciones crecen y el desempleo aumenta, como que se ha fracturado aquel navío que progresaba por efecto del auge exportador, tal como lo veía en los años setenta el economista Germánico Salgado. Ahora, una parte de la sociedad, en donde parecen estar afincadas las velas, estaría en capacidad de avanzar, mientras el resto experimenta una exclusión casi estructural.

Lo que ha sucedido en Ecuador se registra en otros países. El caso de México es paradigmático. Este país aglutina el grueso del avance tecnológico a nivel del comercio exterior latinoamericano, debido casi en su totalidad a su inserción al mercado norteamericano. Sin embargo, como afirmaba la CEPAL en el año 2000, "el éxito exportador de México no ha logrado arrastrar, hasta ahora, al conjunto de la actividad económica,

ya que en el último decenio sólo se han registrado tasas de crecimiento modestas, además de haberse ahondado la heterogeneidad interna en la economía". Por un lado, se mantiene una enorme dicotomía entre el ritmo de crecimiento de las exportaciones y la evolución del producto, por otro lado, parece haberse ahondado aún más la heterogeneidad del aparato productivo mexicano. Si se considera que la calidad de las exportaciones debería estar determinada por las interrelaciones dinámicas y sostenidas con el resto de la economía, México ha fracasado por lo pronto.

El ajuste, para volver al Ecuador, alentó aún más la producción primaria con ventajas naturales, dirigida al exterior. Esta reprimarización vino acompañada con un deterioro de la industria manufacturera -desindustrialización- y de aquellos sectores dirigidos a satisfacer la demanda interna, con capacidad de generar empleos adecuados, pagar remuneraciones decentes y reducir consistentemente la pobreza. Por otro lado, esta reprimarización ha ocasionado el deterioro del medioambiente, en tanto prioriza los rendimientos cortoplacistas sobre cualquier otra consideración de largo aliento. Como ejemplo de este deterioro ecológico se puede mencionar no sólo la situación de la Amazonía por efecto de la actividad petrolera, sino la situación de la actividad camaronera, afectada por la sistemática destrucción de los manglares y por el uso indiscriminado de productos químicos en las bananeras, que provocaron una serie de efectos como «el síndrome de Taura» y luego «la mancha blanca».

El ajuste, en sus tendencias de largo plazo, impulsa la consolidación del

mercado en el manejo de la economía, con la menor cantidad posible de interferencias de parte del Estado y esto se reflejó también en una pérdida de control estatal sobre el manejo del sector petrolero; uno de los últimos capítulos de este proceso de debilitamiento sistemático del ente estatal es su descapitalización y la pretendida privatización de la Refinería de Esmeraldas, pues de conformidad con un estudio forjado en el Banco Central, con apoyo del Banco Mundial, estaría generando pérdidas.

En la práctica, con el ajuste se puso la lógica internacional sobre la nacional y se transformó a la política social en un esfuerzo complementario del manejo económico. Lo cual no significa que en el Ecuador haya existido anteriormente un manejo económico estatizante, una política económica de espaldas al mercado mundial o un manejo social acorde con las demandas de la sociedad, nada de eso.

Lo tortuoso del ajuste hay que entenderlo también como resultado y parte de una institucionalidad sustentada en el paternalismo, el rentismo y la corrupción/impunidad. Paternalismo expresado en el sistemático apoyo estatal para hacer más fácil el ajuste a los grupos de poder económico y político, controladores y usufructuadores del propio Estado. Rentismo depredador de la mano de obra, de la naturaleza y de la misma moneda nacional, el sucre. Corrupción/impunidad reflejadas en varios pasajes del manejo económico, permanentemente presentes en la actividad petrolera y graficadas con la sindicación de casi todos los gobernantes desde 1992...



El ajuste tortuoso y su continuidad dolarizada tienen otra característica en común: el autoritarismo. El discurso de los consensos se ha demostrado como un argumento propagandístico-comunicacional y no como la opción para construir un orden democrático. Los objetivos últimos del ajuste no se discuten. Sus resultados son el producto de gestiones cupulares entre funcionarios de instituciones financieras internacionales (que tienen casi siempre la palabra dirimente), miembros del equipo económico del gobierno nacional y los voceros de los principales grupos económicos (grandes cámaras de la producción); gestiones que, además, se dan muchas veces sin ninguna transparencia. Así, en no pocas ocasiones, los instrumentos prácticos y los procedimientos aplicados han violentado las leyes, empezando por la propia Constitución Política del Ecuador, como sucedió con la dolarización oficial. Otra de las características de este manejo inconstitucional y autoritario ha sido el escaso tiempo para la discusión de cuerpos legales extensos y complejos, presentados como de urgencia económica. Esta práctica ha estado presente casi siempre en el campo petrolero; a modo de botón que confirma la muestra, la construcción del OCP se impuso en contra de cualquier consideración contraria: el OCP va porque va, repetía cansinamente el presidente Gustavo Noboa.

### **De la mayor crisis del siglo XX a la dolarización**

Ecuador concluyó el siglo XX con una crisis sin precedentes. Al año 1999 se le recordará por registrar la mayor

caída del PIB real del siglo XX. Este declinó en 6,3% medido en suces constantes y en dólares en 30,1%, de 19.710 millones a 13.769 millones de dólares. El PIB por habitante se redujo en casi 32%, al desplomarse de 1.619 a 1.109 dólares.

El país, en consecuencia, experimentó el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina: entre el año 1995 y el año 2000, el número de pobres creció de 3,9 a 9,1 millones, en términos porcentuales de 34% al 71%; la pobreza extrema dobló su número de 2,1 a 4,5 millones, el salto fue de 12% a un 31%. Lo anterior vino acompañado de una mayor concentración de la riqueza: así, mientras en 1990 el 20% más pobre recibía el 4,6% de los ingresos, en el 2000 captaba menos de 2,5%; entre tanto el 20% más rico incrementó su participación del 52% a más del 61%. Y en el cambio de siglo miles de ecuatorianos, entre 500 y 700 mil personas (más de un 10% de la PEA), habrían emigrado.

Las cifras expuestas demuestran la gravedad de una crisis explicable por una serie de factores mutuamente interrelacionados, de orden natural -el fenómeno de El Niño-, de orden económico -el servicio de la deuda externa, la caída de los precios del petróleo, la desestabilización financiera internacional, el salvataje bancario- y de orden político -cinco gobiernos en cinco años-. Crisis desatada, en gran medida, por la política económica aplicada desde 1992 que alentó el consumismo en ciertas capas de la sociedad por efecto del tipo de cambio relativamente estable y que aumentó las tendencias especulativas en la economía por efecto de las altas y

fluctuantes tasas de interés con las que se apuntaló el tipo de cambio, así como por efecto del interminable ajuste recesivo y aperturista de inspiración fondo-monetarista impuesto en este país desde la primera mitad de la década de los ochenta. Sobre todo estas dos últimas acciones son causas profundas del problema ecuatoriano.

En esta coyuntura Ecuador sorprendió al mundo. Con la dolarización plena de su economía, sin ninguna preparación, el 9 de enero del 2000, fue el primer país de América Latina que sacrificó oficialmente su moneda nacional e impuso una moneda extranjera como de curso legal completo. Y así se incorporó a la lista de 26 colonias o territorios que ese entonces ya utilizaban una moneda extranjera en todo el mundo, 11 de ellos el dólar norteamericano.

Una lectura preliminar -superficial, por cierto- de la situación económica del Ecuador dolarizado podría llevar a la conclusión de que su economía se encuentra mejorando; para ello nada mejor que presentar el ritmo de crecimiento, la reducción de la inflación y aún algunos datos del mercado financiero, como son el incremento de los depósitos y de los créditos otorgados. Esta visión se podría complementar argumentado como un éxito la caída del desempleo.

Sin embargo, no hay como aferrarse a las apariencias o a interpretaciones ligeras que descuidan el meollo del asunto. Si bien es cierto que la economía ecuatoriana no atraviesa un estado crítico como en el año 1999, no se puede afirmar que ésta ya encontró la senda para una franca y sostenida recuperación. La inflación, luego de subir del

61% en diciembre de 1999 al 91% en diciembre del 2000 (también por causa de la dolarización), empezó una lenta y tortuosa marcha descendente, hasta 9,4% en diciembre del 2002, y eso con tarifas de servicios y bienes públicos congeladas; un nivel elevado si se considera que en los EEUU la inflación bordea el 1,4% y que con otra medida no tan irresponsable -como fue sacrificar la política monetaria y cambiaria en un mundo dominado por tasas de cambio flexibles- se hubiera podido conseguir un resultado satisfactorio.

En este contexto, las medidas adoptadas por el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez, lejos de resolver los problemas del aparato productivo y de mejorar la capacidad de compra de la población, aceleraron la inflación en dólares. De hecho, la inflación mensual, luego de haber terminado en diciembre del 2002 con una tasa de 0,35%, alcanzó en enero del 2003 la cifra de 2,5%, la más alta desde inicios del 2001; y la inflación anualizada subió de 9,36% en diciembre del 2002 a 10,1% en enero de este año, para caer ligeramente en los meses subsiguientes, en febrero al 9,76% y en marzo al 9,15%. Estos ajustes agravan la caída del tipo de cambio real efectivo, con el consiguiente impacto en la competitividad: un asunto de mucho cuidado en cualquier economía abierta, más aún en dolarización; régimen cambiario que ahora ofrece apuntalar al coronel Lucio Gutiérrez y aún difundirlo en la región, luego de haber sido públicamente su detractor.

Para mencionar otro punto crítico, las tasas de interés activas reales de más de 20% para la mayoría de empresarios, y el diferencial entre tasas activas y pa-

sivas de 10 puntos porcentuales, reflejan niveles desmesurados para una economía dolarizada, cuya recuperación se explica por la lotería de los altos precios del petróleo, por el creciente endeudamiento externo privado (cuyo monto aumentó en más del 100% desde inicios del 2000 a fines del 2002, al pasar de 2.229 millones de dólares a 4.899 millones, respectivamente), así como por las remesas de los emigrantes (1.400 millones de dólares en el 2001 y en el 2002, superiores a las exportaciones sumadas de banano, cacao, café, camarón y atún, los rubros más importantes de exportación después del petróleo). En estas condiciones, la economía intenta salir del pozo, pero sin que tenga algo que ver en esto la dolarización y, por supuesto, a pesar de las políticas económicas aplicadas (Téngase presente que el PIB per cápita del 2002 apenas bordea el de 1980).

En este escenario, las señales de estrangulamiento externo, que tendría repercusiones fiscales, comienzan a ser inocultables. Por efecto de la rigidez cambiaría en una economía atrapada por una ingenua (por decir lo menos) apertura comercial y financiera, con una baja productividad y con una pesada deuda externa, las cuentas externas muestran cifras preocupantes. Las exportaciones apenas se han recuperado (gracias al petróleo y éste, a su vez, debido a sus altos precios), mientras que las importaciones crecen aceleradamente. Saldo: el déficit comercial, que en el 2001 fue de -302 millones de dólares, en el 2002 cerró en 1.006 millones; mientras el déficit de cuenta corriente en el 2002 alcanzó -1.703 millo-

nes, cuando el 2001 fue de -550 millones. Y el futuro se pinta peor, inclusive en estimaciones optimistas para el 2003, como las establecidas por el propio Banco Central, en las que se espera un déficit comercial de -1.519 millones y un déficit en cuenta corriente de 1.700 millones.

El país seguirá exportando dólares por el pago de la deuda externa. En la pro forma presupuestaria para el 2003, se dice textualmente que "el país se volvió exportador neto de divisas, financiando de esta manera al resto del mundo". En el 2002 se recibieron préstamos por 138 millones de dólares y se amortizaron 710 millones, un saldo negativo de 572 millones. En el 2001 el saldo negativo se acercó a los 400 millones, se obtuvo préstamos por 330 millones y se pagó 733 millones. Exportación de dólares que se suma a una cifra negativa acumulada en la década anterior de casi 10 mil millones de dólares. Exportación que se repetirá en el 2003; en este año, por desembolsos, que incluyen los recientemente aplaudidos créditos que obtendría el gobierno tanto del FMI como de otros organismos multilaterales (si el Ecuador cumple con todas las condicionalidades impuestas, se entiende), se recibirían unos 720 millones, mientras que por pago de la deuda externa pública saldrán unos 950 millones. En la práctica se exportará mucho más de 130 millones de dólares, pues la diferencia del precio establecido en la pro forma -18 dólares por barril- con el del mercado, está destinada en gran medida a alimentar el pago de dicha deuda: con esta cláusula de contingencia perversa se consolida el favoritismo con los

acreedores, como reza la Carta de Intención, si cae el precio del petróleo en la mira está "la adopción de medidas que podrían ser necesarias para alcanzar los objetivos del programa", esto es más austeridad y reducción del gasto social. A esta sangría, con la que se compra la "confianza" de los agentes económicos externos, se suma otra carga producida por el servicio de la deuda pública interna, en su mayoría por el salvataje bancario, que en el 2003 significará una transferencia neta negativa de 397 millones.

### **Más petróleo para salvar la dolarización**

Así las cosas, el Ecuador, al empezar el nuevo milenio, para avanzar vuelve su mirada al petróleo.

Poner los ojos en el pasado auge petrolero y creer que será posible repetirlo, constituye una grave equivocación. Por un lado el país ha sido ajustado y reajustado sostenidamente, con lo que su economía está casi totalmente abierta. Adicionalmente, los esperados ingresos petroleros serán inferiores a los de los años setenta para la sociedad en su conjunto, en tanto los contratos hidrocarbúricos existentes no dejan una participación significativa para el país.

Si se mira más allá del espejismo consumista que podría generar la mayor cantidad de crudo exportado luego de que entre en funcionamiento el OCP, Ecuador seguirá dependiendo de las fluctuaciones internacionales; algo de mucho cuidado para la propia dolarización, según Juan Luis Moreno-Villalaz, panameño, uno de los promotores de dicha medida cambiaría. Hay que tener

presente que en una economía dolarizada la entrada significativa de capitales tenderá a aumentar el crédito y la demanda internos, alentando la actividad productiva de bienes no transables, especialmente, e incrementando los pasivos externos; en cambio ante un déficit de cuenta corriente o una salida de capitales, la defensa de la dolarización conllevará la subida de las tasas de interés y la consecuente disminución de la actividad económica. Y estas fluctuaciones, en una economía que depende tanto del petróleo, serán extremadamente bruscas.

La respuesta será por el lado de las cantidades: caída de salarios, mayor desempleo, disminución de la producción, quiebra de empresas, tal como sucedió en Argentina con la convertibilidad, hermana gemela de la dolarización. En estas circunstancias, las exportaciones se verían obligadas a mejorar su competitividad despidiendo personal o reduciendo los salarios, así como forzando a cualquier costo la renta de la naturaleza, esto es con crecientes destrozados ambientales. Y estos destrozados se producirán inevitablemente con la ampliación de la frontera petrolera en el sur de la Amazonía ecuatoriana.

El esquema dolarizador ecuatoriano, incluso para cuando la inflación descienda a un solo dígito, no podrá garantizar un crecimiento económico sostenido y una expansión sustantiva del empleo. Y sólo podrá sobrevivir mientras se garantice el ingreso abundante de recursos externos provenientes de exportaciones primarias, particularmente petroleras, crecientes remisiones de ecuatorianos que viven el extranjero o si se logra mendigar continuamente el fi-

nanciamiento externo necesario para mantenerlo en vida, a través de una mayor deuda externa, a más de los coyunturales ingresos provocados por las privatizaciones y la inversión extranjera directa (que en el caso ecuatoriano no tendrán una trascendencia mayor). Con esto se profundizará el modelo primario-exportador de acumulación y se profundizará la eterna genuflexión frente a los mercados foráneos.

Por eso, aún si se considera el potencial estabilizador de la dolarización para lograr una reducción de la inflación y ampliar la previsibilidad en las decisiones de inversión y consumo, no se puede obviar los múltiples costos sociales y ambientales que conlleva y los graves riesgos que implica su rigidez para el aparato productivo. La caída de la competitividad está programada, al menos mientras se mantenga un entorno de tipos de cambio flexibles; un fenómeno que ya se experimenta en amplios segmentos del aparato productivo. El déficit comercial preocupa en una economía caracterizada por un déficit crónico de la balanza de servicios, provocado particularmente por la sangría de la deuda externa. Todo esto dejará al país con un déficit crónico en su cuenta corriente.

Tampoco se podrá garantizar un equilibrio fiscal, pues el Presupuesto del Estado consolida su posición como el campo de confrontación por excelencia, con lo cual las presiones políticas se reflejan en nuevas inestabilidades fiscales. Y, como ya se manifestó antes, no es una sorpresa si el país, en poco tiempo, acelera el proceso de endeudamiento externo. Argentina es buen ejemplo,

pues allí la convertibilidad "se basó en el endeudamiento financiero sin límites como proyecto político y en la manse-dumbre social como requisito político", al decir de Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno.

En estas circunstancias el Ecuador será lo que siempre ha sido. Un país productor primario. Y el petróleo asoma como la fuente de divisas que permitirá paliar las tensiones que provocará un déficit comercial crónico en la cuenta de exportaciones e importaciones no petroleras. La apuesta es producir y transportar la mayor cantidad de crudo posible. La desesperación por aumentar la oferta de dólares, conduce al Ecuador hacia una petrodolarización en la que los impactos ambientales aumentarán peligrosamente, al igual que las tensiones políticas, pues, en medio de la actual ola privatizadora, quien logre controlar directamente la riqueza petrolera se apoderará de hecho del poder del Estado, el cual aún manteniendo formalmente la apariencia democrática se volverá en la práctica más autoritario.

Ya en este momento, aún antes de que se inicie el bombeo de crudo por el OCP aparecen situaciones preocupantes. El engaño alrededor de esta obra ha sido casi una constante. La ofrecida inversión de 1.100 millones de dólares o más, defendida como un logro por tratarse de capitales privados, esconde una falacia. El tubo con sus equipos de bombeo costará exagerando unos 700 millones y el resto será sobreprecio (que debe incluir las coimas) a ser recuperado por los constructores a través de las tarifas de transporte de su propio crudo y del crudo pesado de Petroecuador; so-

bre las tarifas ni siquiera se pagará IVA a cuenta de ser "transporte terrestre". Los millones de dólares que inflan la balanza de pagos son un sueño pasajero; un 80% de las inversiones son importaciones de bombas, tuberías, láminas, conexiones, tanques: compras exoneradas del pago de aranceles. La oferta de 52 mil puestos de trabajo ofrecidos no se cumplió; en realidad los empleos indirectos bordean los 3 mil y apenas quedarán unos 300 trabajadores y técnicos de planta y esto con preferencia para la mano de obra calificada, sobre todo del exterior.

Por otro lado, hay que tener presente que el sector petrolero registra pérdidas importantes por su mal manejo. La producción de Petroproducción cae. Y la diferencia se cubre con crudo privado. Si alguien piensa que la eficiencia privada suple la incapacidad estatal, se equivoca. Por cada barril de crudo privado la participación fiscal llega como máximo a un 18% del precio, y no siempre el Estado recibe algo, mientras que por cada barril de petróleo estatal el fisco obtiene al menos un 80%. La menor eficiencia estatal es un acto deliberado de las autoridades gubernamentales en complicidad con ciertos diputados, que recortan las inversiones de Petroproducción, cumpliendo las condiciones del FMI.

No hay que olvidarse que, siendo el crudo de las compañías privadas más pesado y de inferior calidad ha ocasionado pérdidas en el transporte por el SOTE -menor capacidad de bombeo-, en la refinación -menor producción de derivados livianos, que habido que importar- y en la comercialización -menor

precio del crudo en el mercado internacional, con pérdidas, solo por esta causa, de 3 dólares por barril-. El crudo estatal liviano ha servido como diluyente del crudo privado pesado, sin que las transnacionales paguen por el "servicio". A esto se suma un elevado diferencial por calidad, que incluso de enero a noviembre del 2001 tuvo un promedio de 7,27 dólares por barril, cuando el año 2000 apenas fue de 4,67 dólares; este diferencial ha disminuido algo desde entonces, pero aún se mantiene en niveles altos. Como para cerrar esta lista de problemas, varias petroleras no han pagado el impuesto a la renta porque declaran pérdidas, según el propio Sistema de Rentas Internas del Ministerio de Economía -Vintage Oil, YPF, City Oriente, City Investing, entre otras-; no han cancelado las glosas al Estado -YPF-; y, hasta consiguen tarifas preferenciales para sus importaciones -como muestra la OCP- o exigen la devolución del IVA, utilizando hasta abiertas formas de chantaje en las cuales interviene la Embajada de los EEUU.

Al ansiado aumento de las exportaciones habrá que enfocarlo a la luz de los resultados posibles con los contratos existentes; los cuales han sido un fiasco: en los "contratos de prestación de servicios" se pierde porque a la postre al Estado le toca asumir los costos de operación de las empresas privadas, en los "contratos de participación" no es mayor la utilidad para el país, más en ambos casos desaparecen las reservas. Esta ha sido una constante en la actividad petrolera ecuatoriana. Como afirma un conocedor de la materia, el doctor Ramiro Gordillo, "salvo el contrato firma-

do con Texaco en 1973 y reajustado varias veces durante los tres primeros años de la dictadura militar, a pesar de la resistencia de la compañía, la contratación petrolera por parte del Estado no ha sido favorable a sus intereses sino en forma marginal; y en cierto período, entre 1996 y 1999, no sólo dejó de generar ingresos para el país sino que le produjo una acumulación de deudas, dando para colmo de resultados la entrega de las reservas petroleras más dinero encima”.

Por un lado se esgrime la inexistencia de recursos en manos del Estado para que éste invierta en el sector, por el otro se entrega ventajas desmedidas a las empresas privadas que no dejan casi beneficios al país, a las cuales se les permite todo (o casi todo) a cuenta de garantizarles la tan promocionada seguridad jurídica. Y, en determinados casos, se ha preferido que el país pierda económicamente, antes de que se vaya una empresa extranjera.<sup>5</sup>

Y como si lo anterior no fuera suficiente razón para pensar en profundas rectificaciones, hay que considerar que el grueso de los recursos que obtenga el

Estado por concepto de las exportaciones de crudo pesado se destinarán al Fondo de Estabilización, Inversión y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP). Así, por efecto de la denominada ley de transparencia fiscal, el 70% de los recursos que se obtengan servirán para recomprar la deuda externa (lo que equivale a su pago anticipado), el 30% se guardará para cuando caiga el precio del crudo (lo que equivale, mientras se mantenga como la principal prioridad el servicio de la deuda, que también estos recursos irán al bolsillo de los acreedores), y que sólo un 10% servirá para promover el desarrollo humano. En términos concretos las proyecciones oficiales de ingresos hablan por sí solas: si en el año 2004 se obtendrían 344 millones de dólares por exportación de crudo pesado, el desarrollo humano apenas recibiría unos 34 millones, en el 2007 (año pico) de los estimados 517 millones de dólares apenas 52 millones atenderían las demandas sociales y en el 2010 quedarían unos 41 millones para el desarrollo social de los 411 millones que se obtendrían por la venta de crudo pesado.

Además, luego de 5 años de funcio-

---

5 Otro de los temas que deberá ser analizado es el relativo a la constitución de una serie de actores alrededor del petróleo, cuya configuración y acción permitirían explicar gran parte de los acontecimientos rápidamente descritos en este ensayo. Así, por ejemplo, habría que comprender el papel de las empresas transnacionales y sus intermediarios criollos, de los gobernantes, de los sindicatos, de los partícipes de la renta petrolera, de los colegios de profesionales y sus foros de opinión, entre otros. Un análisis específico merece el papel desempeñado por comunidades de moradores directamente afectadas por la actividad petrolera, incluyendo, por cierto, a las diversas organizaciones ambientalistas que “pactaron” con el petróleo y aquellas organizaciones ecologistas que no han claudicado en su afán de defender la vida. En este punto asoma el tema del clientelismo, que ha influido en la vida política de muchos gobiernos seccionales y aún en comunidades indígenas, como una cuestión digna de estudio.

namiento del Fondo de Estabilización Petrolera (FEP), establecido en el año 1998, se puede afirmar que su fracaso es inocultable. Después de que el país en este lapso recibió ingresos estimados en 8,5 mil millones de dólares, no hay recursos ahorrados. Es cierto que en 1998 el precio del crudo cayó en 7 dólares por barril debajo de los 14 dólares lo estimado para el Presupuesto, sin embargo, a pesar de que en los años subsiguientes se alcanzaron valores superiores a los presupuestados, tampoco se ahorró nada. Igual cosa sucedió en 1991, a raíz de la Guerra del Golfo, cuando el Ecuador obtuvo ingentes recursos adicionales a los presupuestados. Esto demuestra otro problema crítico: la sociedad no ha tenido la capacidad para propiciar un uso racional de su riqueza petrolera, no ha habido un manejo planificado de los recursos obtenidos y tampoco se ha previsto ahorros previsivos para épocas críticas. Esto se explicaría no sólo por la falta de previsión, sino por la ausencia de prioridades del Estado, salvo aquellas que sostienen como principal objetivo el pago de la deuda externa. Así, el petróleo, que sirvió para que el país entre con fuerza en el mercado financiero internacional en los años setenta, ha sido luego el pilar para sostener el servicio de la deuda (aunque en muchos años las exportaciones petroleras fueron suficientes para satisfacer la totalidad de dicho servicio) y es, en la actualidad, la garantía de pago de las acreencias internacionales.

Un punto de discusión llevado con cierta amplitud es el relativo a los pre-

cios fijados en las respectivas proformas presupuestarias. Alrededor de esta cuestión se ha desatado, casi año tras año, un intenso debate, sobre todo luego de que concluyó aquella época en la que los precios reales superaban largamente a los presupuestados, esto es durante la década de los años setenta. Un análisis de los precios presupuestados y los precios efectivos del petróleo en los últimos 20 años, nos permite ver que el Ecuador ha logrado predecir de forma bastante satisfactoria -aunque con algunas desviaciones- los precios del crudo para la mayoría de años considerados, tal como se presenta en el anexo del Informe de Coyuntura 2002 del ILDIS. "En efecto, tan sólo en 8 ocasiones los precios efectivos han sido inferiores a los presupuestados. Y de esas 8 ocasiones, 4 presentaban una diferencia mínima (inferior al 5% de lo presupuestado), que no representaba mayor problema para las arcas fiscales. Mientras que para los años 1986, 1988, 1993 y 1998, los precios estimados se mostraron demasiado optimistas, resultando en desviaciones de -46%, -16,7%, -15,2% y 41,6% respectivamente. En cada uno de esos años, los efectos recesivos del desbalance de los ingresos petroleros afectaron a toda la economía. Baste mencionar que en 1998, la enorme brecha entre el precio presupuestado (16 dólares) y el precio efectivo del crudo (9,34 dólares) fue uno de los detonantes de la crisis que estalló al año siguiente. No obstante, debe destacarse que, durante estas 2 últimas décadas, el Ecuador ha "acertado" adecuadamente el 80% de las veces, cuando no se han presentado



**Cuadro**  
**Ecuador: Precios presupuestados y precios efectivos del barril de crudo**  
**1983 - 2003**

Años	Precio presupuestado	Precio efectivo	Diferencia entre precio presupuestado y efectivo	
			US\$/barril	%
			US\$	%
1983	23.5	28.08	4.58	19.5%
1984	23.5	27.46	3.96	16.9%
1985	23.5	25.9	2.4	10.2%
1986	<b>23.5</b>	<b>12.7</b>	<b>-10.8</b>	<b>-46.0%</b>
1987	16.5	16.35	-0.15	-0.9%
1988	<b>15</b>	<b>12.5</b>	<b>-2.5</b>	<b>-16.7%</b>
1989	15.25	16.22	0.97	6.4%
1990	15	20.32	5.32	35.5%
1991	17	16.16	-0.84	-4.9%
1992	17	16.89	-0.11	-0.6%
1993	<b>17</b>	<b>14.42</b>	<b>-2.58</b>	<b>-15.2%</b>
1994	13	13.68	0.68	5.2%
1995	14	14.83	0.83	5.9%
1996	14.5	18.04	3.54	24.4%
1997	16	15.51	-0.49	-3.1%
1998	<b>16</b>	<b>9.34</b>	<b>-6.66</b>	<b>-41.6%</b>
1999	9	15.12	6.12	68.0%
2000	14.7	24.92	10.22	69.5%
2001	16.3	19.2	2.9	17.8%
2002	18	22	4	22.2
2003	18			

(\*) Banco Central del Ecuador

Fuente: División de ingresos de la Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas.

imprevistos graves.”

Tras estos problemas vinculados directamente a lo económico de la actividad de la OCP se ocultan otros temas que atañen a la sustentabilidad de la naturaleza y por ende de la sociedad. Y que tampoco fueron considerados du-

rante el proceso de licitación y adjudicación del OCP. No hubo estudio de impacto ambiental, como ordena la ley. Tampoco se consultó previamente a las poblaciones afectadas. No importó si el paso del crudo pesado, recalentado para que fluya, pone en peligro el suministro

tro de agua de Quito. Tampoco se consideraron los altos riesgos sísmicos y volcánicos en toda la ruta, ni los suelos arcillosos propensos a deslizamientos. Y no hubo preocupación oficial alguna por el riesgo que reviste el nuevo oleoducto para las áreas naturales protegidas, entre las cuales se destaca Mindo. Por cierto no se considera la mayor destrucción ambiental en la Amazonía, con el consiguiente impacto en las comunidades que provoca ya el OCP y la ampliación de la frontera petrolera.<sup>6</sup>

### A modo de conclusión

La economía ecuatoriana, cuando se han superado las tres décadas de exportaciones de crudo Oriente, mantiene una elevada dependencia de los ingresos petroleros, cuyo incremento es visto como indispensable para atender el enorme servicio de la deuda externa y en lo inmediato para financiar la dolarización.

En este lapso, el Ecuador ha percibido los mayores ingresos por concepto de exportaciones de un sólo producto en su historia republicana: unos 40 mil

millones de dólares generados por las exportaciones de crudo Oriente a lo cual habría que añadir los ingresos fiscales por más de 20 mil millones de dólares por la venta de derivados en el mercado interno<sup>7</sup> (entre los dos rubros se llega a unos 60 mil millones), sin que estos recursos hayan sido una palanca para avanzar en el camino de un desarrollo equilibrado, dinámico y autosostenido; por el contrario, ha aumentado el endeudamiento externo, el empobrecimiento, la inequidad, así como la destrucción ambiental y cultural. Es urgente, entonces, repensar íntegramente la actividad hidrocarbúrfica en el Ecuador, dentro de una visión más amplia. La salida no puede ser simplemente producir más petróleo, intentando ahogar los reclamos sociales con más dólares, al tiempo que se consolida una estructura social autoritaria e inequitativa, causando mayores destrozos al medio ambiente y a la sociedad misma, en particular a la Amazonía.

La responsabilidad de lo que suceda en el Ecuador, por tanto, no recae exclusivamente en la supuesta decisión soberana del Estado ecuatoriano, el cual, por

- 
- 6 Entre los muchos aspectos que merecerían la atención para el análisis y la investigación asoma la necesidad de empezar a pensar en un Ecuador post petrolero, como resultado de un proceso conciente de reducción de la dependencia existente y no como consecuencia de la terminación de las reservas existentes, con la consiguiente destrucción de la Amazonía. Es hora, incluso, de plantear la moratoria de la actividad petrolera en el sur de la Amazonía, tratando de vincular esta propuesta con una estrategia global que permita enfrentar el tema de la deuda externa.
  - 7 El mercado interno merece un análisis multidisciplinario en la medida que las variaciones de precios han desatado diversas reacciones sociales y política. El caso del gas licuado de petróleo, el gas doméstico, constituye un ejemplo paradigmático. Igualmente habría que analizar los procesos de concentración de poder y recursos derivados del mal llamado proceso de modernización de la distribución de los combustibles que fomentó las estructuras y prácticas oligopólicas.

lo demás, está presionado por los organismos multilaterales de crédito -FMI y Banco Mundial-, que condicionan su apoyo a la construcción del OCP y que atan el petróleo al pago de la deuda externa. Las personas naturales y jurídicas que intervengan, directa o indirectamente, en esta apuesta por producir más petróleo deben conocer que se podrían estar sentando las bases para reeditar una extracción de crudo que no será conveniente para la sociedad ecuatoriana en su conjunto y que al contribuir a la destrucción de la Amazonía afectarán a la humanidad entera. La historia juzgará las acciones y las omisiones. Y será un juicio aún más duro si conociendo los riesgos inminentes no se hace nada para evitarlos.

### Bibliografía

- ACOSTA, Alberto
- 1992 **El reto de la energía en las próximas dos décadas**, Quito, Ecuador Siglo XXI, CONADE y GTZ.
- 2000 "El petróleo en el Ecuador: una evaluación crítica del pasado cuarto de siglo", en varios autores; **El Ecuador post petrolero**, Quito, Acción Ecológica, Oilwatch e ILDIS.
- 2002 **Breve historia económica del Ecuador**, Quito, Corporación Editora Nacional.
- ACOSTA, Alberto, y Raúl Jaramillo del Castillo
- 1995 "Algunas reflexiones sobre la ampliación del Sistema del Oleoducto Transecuatoriano", en la revista **Petróleo y Sociedad N° 3**, Quito, ASPEC.
- 2000 "El petróleo en el Ecuador: una evaluación crítica del pasado cuarto de siglo", en varios autores; **El Ecuador post petrolero**, Quito, Acción Ecológica, Oilwatch e ILDIS.
- GORDILLO G., Ramiro,
- 2003 **¿El oro del diablo? Ecuador: historia del petróleo**, Quito, Corporación Editora Nacional.
- ILDIS
- 2003 **Informe de coyuntura**, Quito.
- SCHULDT, Jürgen,
- 1994 **La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana**, Lima, Universidad del Pacífico.
- ZORZOLI, G. B.,
- 1978 **El dilema energético ¿Medioevo tecnocrático o humanismo socialista?**, Madrid, Ediciones H. Blume.