

# estado del país

**informe cero**

Ecuador  
**1950-2010**



# estado del país

## Informe cero. Ecuador 1950-2010

**Adrián Bonilla Soria**, FLACSO, presidente

**Milton Luna Tamayo**, Contrato Social por la Educación, secretario ejecutivo

© 2011. Estado del país

### Comité editorial

**Alfredo Astorga**, Contrato Social por la Educación

**Betty Espinosa**, FLACSO Sede Ecuador

**Fernando Carvajal**, Universidad de Cuenca

**Gustavo Solórzano**, ESPOL

**Milton Luna Tamayo**, Contrato Social por la Educación

**Margarita Velasco**, ODNA

**Miriam Aguirre Montero**, PUCE

**Nelson Reascos**, PUCE

**Edición:** Otto Zambrano Mendoza

**Corrección:** Eugenia Wazhima

### Diseño

**y diagramación:** Santiago Calero

**Fotografías:** Portada: Santiago Calero

Pág. 20, 92, 200: Archivo Histórico del Ministerio de Cultura

Pág. 282: Unicef-ECU-1994-0024-CLAVIJO

**Apoyo:** Gabriela Barba

**Impresión:** Activa

Primera edición. Mayo de 2011

Impreso en Quito, Ecuador

ISBN: 978-9942-03-589-9

1.000 ejemplares

Esta publicación ha contado con el apoyo de Unicef Ecuador, durante la representación de Cristian Munduate

Los integrantes del Estado del país y Unicef no se hacen responsables de la veracidad o exactitud de las informaciones u opiniones vertidas en esta publicación, ni comparten necesariamente todos los contenidos aportados en la misma.

Se permite la reproducción parcial o total de cualquier parte de esta publicación, siempre y cuando pueda ser utilizado para propósitos educativos o sin fines de lucro, y se indique la fuente de dicha información.

# Índice

Siglas	6
Presentación	9
Prefacio	10
Introducción general	13
<b>Cultura</b>	
• La cultura, las culturas y la identidad <i>Nelson Reascos Vallejo</i>	23
• Las políticas culturales del Estado (1944-2010) <i>Fernando Tinajero</i>	29
• Diversidad cultural <i>Luis Montaluisa Chasiquiza</i>	43
• La cultura en el sentido ilustrado <i>Rodrigo Villacís Molina</i>	63
• Las instituciones culturales <i>Carlos Landázuri Camacho y María Patricia Ordóñez</i>	77
<b>Economía</b>	
• Ecuador: la evolución de su economía 1950-2008 <i>Fernando Carvajal</i>	95
• Crisis actual de la economía mundo capitalista <i>Pedro Jarrín Ochoa</i>	105
• La economía ecuatoriana: 1950-2008 <i>Adrián Carrasco Vintimilla, Pablo Beltrán Romero y Jorge Luis Palacios Riquetti</i>	119
• Poder político, economía y derecho en los últimos 60 años <i>Ximena Endara Osejo</i>	153
• Marco jurídico, institucional y políticas ambientales públicas <i>Iván Narváez</i>	169
• Ciencia y tecnología en Ecuador: una mirada general <i>Máximo Ponce</i>	189
<b>Política</b>	
• Evolución política, participación y nuevo diseño institucional <i>Ramiro Viteri G.</i>	203
• Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos <i>Jorge G. León Trujillo</i>	207
• Participación, desconfianza política y transformación estatal <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	231
• Transición hacia el centralismo burocrático <i>Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes</i>	247
• Instituciones políticas y consolidación democrática en Ecuador <i>Marco Córdova Montúfar</i>	263
<b>Social</b>	
• Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX <i>Betty Espinosa</i>	285
• Educación 1950-2010 <i>Milton Luna Tamayo y Alfredo Astorga</i>	291
• Tendencias en las oportunidades y acceso de los estudiantes a la educación superior <i>David Post</i>	307
• La salud de la población: medio siglo de cambios <i>Margarita Velasco A.</i>	323
• El tránsito a los derechos <i>Soledad Álvarez Velasco</i>	343

# LA ECONOMÍA ECUATORIANA: 1950-2008

**Adrián Carrasco Vintimilla**  
**Pablo Beltrán Romero**  
**Jorge Luis Palacios Riquetti**

*Profesores investigadores de la Universidad de Cuenca*

**Resumen:** Este informe analiza la historia económica ecuatoriana en cerca de sesenta años (1950-2008) a través de indicadores de crecimiento y desarrollo en cuatro etapas sucesivas. La primera, 1950-1971, o auge bananero, caracterizada por la escasez de divisas, el deterioro de los términos de intercambio y la modificación sustancial en el manejo de la política económica. La segunda, 1972-1982, de primer auge petrolero e industrialización, ciclo caracterizado por la abundancia de divisas y crecimiento intenso impulsado tanto por la demanda interna como por la externa. La tercera etapa, 1983-1999, largo ciclo de estancamiento, marcado por la adopción de las políticas de ajuste y liberalización, por fuertes restricciones a la demanda interna y por el deterioro de condiciones de vida de la población. Y la última etapa, correspondiente al segundo auge petrolero y nuevo ciclo de abundancia de divisas, con la consiguiente recuperación de los ingresos de sectores populares, al impulso de las remesas de la población emigrante al exterior. Solo desde 2007 se modifica la política de apertura y de servicio de la deuda externa, a la vez que se recupera el poder de planificación, regulación y control estatal.

**Palabras clave:** producto interno bruto, producto nacional bruto, ingreso nacional disponible bruto, ingreso per cápita, política económica, auge y recesión económica.

## Introducción

Una tarjeta de identificación muy difundida en la comunidad internacional presenta al Ecuador como “un país pequeño, pobre, endeudado, petrolero y dolarizado”. Esta presentación, que se asemeja a una construcción metafórica, da lugar a la menos elaborada metáfora del ajuste de cinturones, tan cara a las instituciones financieras internacionales: “[a] una economía pequeña que ha incurrido en un abultado endeudamiento externo para solventar su permanente déficit comercial causado por un exceso de gasto interno, no le queda otra salida que someterse a un severo programa de ajuste financiero”.

Otra carta de presentación del país, realizada con apego al pensamiento latinoamericano, construye la metáfora de la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana derivada de su estrecha vinculación y dependencia al funcionamiento del mercado mundial. Esta vulnerabilidad provendría de su pequeña participación en el mercado mundial y de la especialización de sus exportaciones en productos primarios, cuyos precios se fijan en los mercados internacionales: una economía especializada y excesivamente abierta al mercado mundial, sujeta a oscilaciones extremas en la provisión de divisas que han marcado variaciones constantes en los precios de intercambio con el exterior.

En esta sección del informe cero del *Estado del país*, se realiza una sucinta revisión de la reciente historia económica del Ecuador, con el propósito de elaborar una interpretación distinta de los tradicionales indicadores de la contabilidad macroeconómica.

Al mirar los proyectos de desarrollo en sesenta años de historia, a uno se le despierta un optimismo desbordante. Cada Gobierno ofreció una economía para el mañana, siempre afirmando la inexistencia de un mañana en los Gobiernos que le precedieron. Y lo peor, no dejan de tener razón. Si miramos desde ahora hacia los años cincuenta, en indicadores económicos, hemos caminado muy poco. En términos reales, esto es, depurando el efecto roedor de la inflación sobre el poder adquisitivo de los ecuatorianos, hemos dado saltos cortitos: en 1955 el ingreso nacional disponible bruto por persona llegaba a 744 dólares americanos, y en 2005, ayudado por las remesas de los emigrantes, subió a 1.600 dólares por cabeza, medidos en valores de 2000; en cincuenta años apenas se multiplicó por 2,2.

Al inicio del largo ciclo, el producto interno bruto (PIB), el producto nacional bruto (PNB) y el ingreso nacional disponible bruto (INDB) se distanciaban tan poco, que no había razón alguna para distinguirlos uno de otro. Dicho de una manera más detallada, lo que producíamos en el país alcanzaba para la satisfacción de las necesidades internas, y lo que necesitábamos, pero no lo producíamos, debíamos obtenerlo mediante importaciones. Para ello, debíamos exportar y así obtener las divisas necesarias para financiar las compras externas. Aquí surge uno de los grandes equilibrios macroeconómicos, o más bien desequilibrios que es lo más común. El desequilibrio externo surge cuando el país importa más de lo que exporta y, en este caso, debe endeudarse con el exterior. Cuando esto sucede por un par de años o solo algo más, da lugar a lo que los economistas denominan un desequilibrio coyuntural entre ahorro e inversión: se está invirtiendo más de la capacidad de ahorro del país y todo volverá a la normalidad cuando las inversiones hayan madurado lo suficiente para permitir al país pagar las deudas contraídas.

Un desequilibrio que preocupó mucho a los economistas se dio cuando los países en desarrollo emprendieron procesos de cambio a largo plazo y, para crecer económicamente, carecían de bienes

indispensables para lograrlo: no producían aceites, cemento, acero, tractores. Entonces estaban obligados a importarlos, para lo cual debían generar las exportaciones necesarias para realizar estas compras en el exterior, o debían obtener el crédito suficiente para poder seguir importándolos. Esto fue lo que se denominó un déficit estructural en la balanza por cuenta corriente.

Y la situación fue grave porque afectó a la capacidad de crecimiento a largo plazo de las economías en desarrollo, como sucedió en Ecuador de los años cincuenta y sesenta del siglo XX. ¿Había alguna solución a este desequilibrio productivo del país o teníamos que morir en el intento por crecer? Los economistas de la Cepal encontraron una salida muy razonable para esa época. Si el problema era la exagerada necesidad de importar, entonces había que producir internamente buena parte de los bienes que estábamos comprando en el exterior, y a esto le pusieron el nombre de “industrialización sustitutiva de importaciones”, que nuestros gobernantes también empezaron a buscar ya en la década de los sesenta. Sin éxito, por supuesto.

Pero como la providencia se acuerda siempre de los que vivimos en la mitad del mundo, a comienzos de los setenta encontramos abundante petróleo en nuestro subsuelo, y justo cuando el crudo se puso carísimo por la guerra en el golfo Pérsico. De ahí en adelante solo necesitábamos exportar petróleo para obtener las divisas necesarias para impulsar nuestra incipiente industria. Y así comenzamos a caminar con paso firme los primeros años de los setenta, sin acudir a los financistas extranjeros. Pero en eso volvimos a endeudarnos, en condiciones que prestaban a cualquiera en los mercados financieros internacionales porque dinero sí que sobraba por el excelente negocio de las empresas petroleras.

Y, desde 1976, Ecuador se endeudó abusivamente en el exterior para gastar en más inversión industrial, pero también para derrochar abundantemente. Se creó así el “endeudamiento estructural”, que tanto daño causaría a la economía ecuatoriana en las décadas siguientes, y que también daría lugar a tantos juegos ilegítimos alrededor de la renegociación de la deuda externa. Para medir esta situación de nuestra economía, se vuelve necesaria la distinción entre PIB y PNB. Para la macroeconomía convencional, es importante esta distinción en tanto nos indica la

parte del producto nacional generada con la ayuda del capital extranjero (Dornbusch, 1988). Para este informe, el PNB resulta ser el indicador más idóneo para establecer la proporción de la renta que es apropiada internamente y la que es apropiada por agentes económicos externos. Veamos esto desde la medición del producto por habitante. Por ejemplo, en 1989 el PIB per cápita real ascendió a 1.304 dólares, mientras el PNB por persona llegó solo a 1.131 dólares. Se podría opinar que es solo un 13% menos por persona, ¿en qué puede afectar al país? Pero si multiplicamos por los 8 millones de habitantes que tenía el país en ese año, ya no es pelo de cochino. ¿O sí? Entonces, la aludida distinción ayuda a entender uno de los grandes baches de nuestra historia económica, cuando los mayores esfuerzos se dedicaron, no a crecer internamente, sino a ser cumplidos con los acreedores externos. Y, a veces, realizar negocio con los bonos de la deuda.

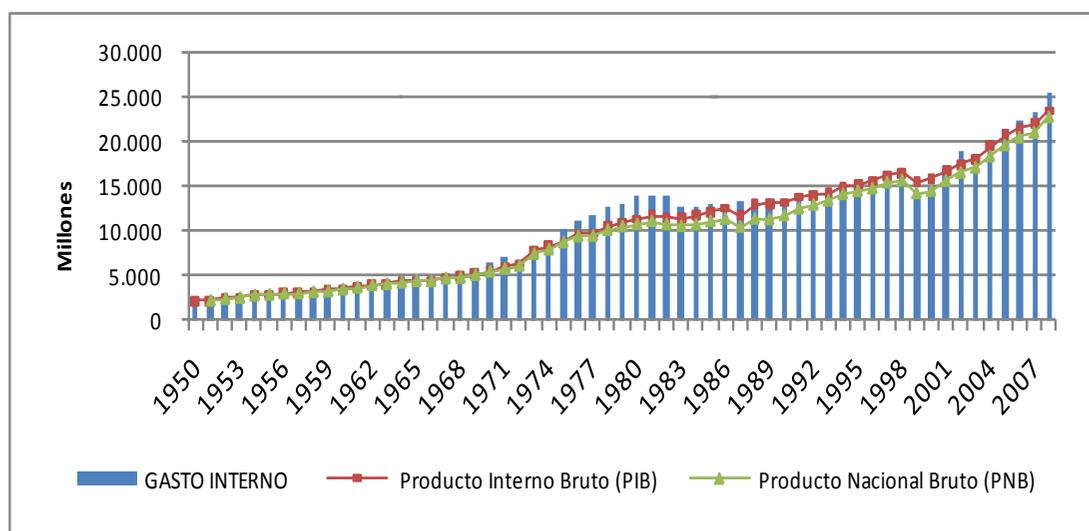
Pero siempre hallamos formas de paliar los problemas, aun cuando no encontremos más petróleo o precios más altos en los mercados internacionales. Cuando estábamos en soletas, comenzamos a exportar trabajadores al exterior y a recibir sus remesas

amortiguando así la situación de miles de parientes que quedaron dentro. Para medir este fenómeno, un mejor indicador de la renta percibida por la población y de su capacidad adquisitiva ya no es el PNB por persona, sino el INDB per cápita, en el que se incluyen las inyecciones de dinero provenientes de las remesas. Así, por ejemplo, en 2007 el PNB per cápita real llegó a 1.550 dólares y el INDB a 1.665.

## 1. Una visión global de la economía ecuatoriana

La metáfora del exceso de gasto interno, como diagnóstico previo para la aplicación de las políticas de ajuste, encuentra una justificación en la lectura de los indicadores macroeconómicos. El problema del recurrente déficit comercial que padecen las economías en desarrollo es explicado por esta corriente mediante la expresión que vincula el desequilibrio externo al nivel de gasto interno. En términos sencillos, la metáfora se traduce en que cuando un país gasta más de lo que produce, tiene que vivir de los préstamos obtenidos en el exterior. En consecuencia, el desequilibrio comercial se origina porque

**Gráfico Nº 1: Ecuador 1950-2008: Indicadores de producción y de gasto interno (en millones de dólares de 2000)**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador: 1. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971). 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006). 3. Tabla oferta y utilización de bienes y servicios de la información estadística mensual (serie 2007-2008).

**Elaboración:** Universidad de Cuenca, Departamento de Investigaciones Económicas.

el país gasta demasiado. En esta situación, la regla de política económica que permite restablecer el equilibrio externo consiste en la reducción del gasto interno (A), es decir, en gastar solo de acuerdo a las posibilidades de producción de la economía pequeña.

En la gráfica N° 1 se ilustra la metáfora: durante un abrumador número de años, el país gastó más de lo que produjo.<sup>1</sup> Solo en reducidos años, la mitad de ellos en las décadas de los ochenta y noventa, el país se ajustó a políticas de austeridad, como corresponde a una economía con crónica escasez de ahorros. Por consiguiente, si nos atenemos a esta lectura de los indicadores macroeconómicos, la aplicación de políticas de austeridad en el gasto estaría por demás justificada.

Con los mismos indicadores podemos realizar otra lectura. En el cuadro N° 1 se observa el crecimiento del producto en estrecha vinculación a las variaciones del gasto interno y de las exportaciones. Se puede apreciar también que cuando la producción interna ha sido insuficiente para abastecer las necesidades del desarrollo social y del crecimiento económico, las importaciones de bienes y servicios han aumentado desmesuradamente, provocando los consabidos desequilibrios comerciales y financieros.

Observamos en Ecuador contemporáneo cuatro fases determinadas por los ritmos de expansión de la demanda interna y por el crecimiento de las exportaciones (X):

**Primera etapa: 1950-1971**, correspondiente al *auge bananero*, caracterizado por la escasez de divisas, deterioro de los términos de intercambio, marcadas variaciones en los niveles de demanda y, en lo político, por la conformación de un sistema estatal de apropiación de excedentes en perjuicio de las masas rurales y de los nacientes cinturones de población marginal urbana. De 1950 a 1961 la economía ecuatoriana experimenta un impulso consistente, por el lado de la demanda externa, pero sobre todo por la modificación sustancial en el manejo de la política económica: el Estado fomentó la producción exportable e integró el mercado interno a través de la construcción de obras de infraestructura para facilitar la producción y circulación de mercancías. De 1962 a 1971 se intensifica el crecimiento impulsado por la demanda interna como resultado de aplicación de las primeras políticas de industrialización, pero se restringen los impulsos provenientes de la demanda externa debido a las dificultades de los productos agrícolas en los mercados internacionales y el deterioro de los precios de productos primarios.

**Segunda etapa: 1972-1982**, la del *primer auge petrolero y de estabilidad cambiaria* para impulsar el proyecto de industrialización. Fue un ciclo caracterizado por la abundancia de divisas y la recuperación de los términos de intercambio, por un crecimiento intenso impulsado tanto por la demanda interna como por la externa. Las restricciones para el crecimiento

**Cuadro N° 1: Ecuador: los ciclos económicos 1950-2008**  
(Tasas de variación en dólares de 2000)

Períodos	PIB	Gasto interno (A)	Consumo hogares (C)	Consumo gobierno (G)	Inversión (I)	Exportación de bienes y servicios (X)	Importación de bienes y servicios (M)	Promedio Trms. Int.
1951-71	4,9	5,7	5,3	4,4	7,3	3,8	7,5	32%
1972-82	6,5	6,6	6,0	11,8	6,5	13,9	9,7	73%
1983-99	1,8	0,1	1,3	-1,1	-1,8	7,2	0,8	75%
2000-08	4,8	7,2	5,6	4,3	14,0	5,1	11,7	101%

**Fuente:** Banco Central del Ecuador: 1. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971). 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006). 3. Tabla oferta y utilización de bienes y servicios de la información estadística mensual (serie 2007-2008).

**Elaboración:** Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

<sup>1</sup> El gasto interno (A) se obtiene de la suma de consumo de los hogares, inversión pública y privada y el gasto público corriente. En este trabajo, para la obtención del PIB incluimos tanto los bienes como los servicios. Se excluye solo el pago neto a los servicios de los factores externos.

se presentaron por las limitaciones para obtener una mayor producción. En la política, se consolidó un sistema estatal de distribución no equitativo a favor de sectores formales urbanos en perjuicio de sectores rurales e informales urbanos. Desde 1968 a 1975, la política buscó compensar los déficits en cuenta corriente a través de la inversión extranjera directa en la actividad petrolera. De 1976 a 1981, la política de apertura de la cuenta de capitales permitió un endeudamiento agresivo tanto público como privado, provocando un ciclo de apreciación cambiaria y sus efectos negativos sobre el funcionamiento económico. El flujo de capitales hacia las economías en desarrollo permitió este creciente endeudamiento. Al final del período 1976-1982, la deuda externa del país ascendió a 4.816 millones de dólares. El resultado fue un notable deterioro del sector externo de la economía debido a los “síntomas de la enfermedad holandesa” que se evidencian fundamentalmente por los altos montos deficitarios de la cuenta corriente entre 1979 y 1982.

**Tercera etapa: 1983-1999:** un largo ciclo de *estancamiento económico* provocado por la adopción de las políticas de ajuste y liberalización. Marcado por la imposición de fuertes restricciones a la demanda interna, por la escasez de divisas, y por una tendencia oscilatoria en los términos de intercambio. El ajuste y la liberalización se fundamentan en impulsos de oferta y un fuerte deterioro de la inversión, del consumo de la población y del gasto público. La modalidad de desarrollo profundizó la informalidad urbana y la transferencia de excedentes al exterior mediante el incremento en el pago de la remuneración a los factores por el servicio de la deuda. El deterioro de condiciones de vida de la población fue una consecuencia de la política de contención salarial y de la alta inflación que acompañó a la política cambiaria orientada a obtener saldos comerciales positivos; el ajuste del gasto público y privado buscó generar excedentes de exportación para el servicio de la deuda externa. Los índices hablan de “una pobreza casi estructural” y reacia a bajar en estos años. La inversión se desmoronó por los límites impuestos mediante tasas de interés extremadamente volátiles. La política económica se definió en torno a dos ejes: ajuste del gasto interno y depreciación cambiaria (1983-1992); apertura comercial y reforma financiera (1990-1999). Como resultado, se tiene un período caracterizado por un crecimiento esquivo y una marcada volatilidad financiera.

**Cuarta etapa: 2000-2008, *segundo auge petrolero*** y nuevo ciclo de abundancia de divisas con la consiguiente recuperación de los términos de intercambio. El crecimiento de la demanda externa, impulsa una recuperación del gasto interno asentado en un auge de las importaciones. Se observan restricciones por el lado de la oferta, mientras continúa la transferencia de excedentes por medio del “pago de remuneraciones a factores”, y se observa una recuperación de los ingresos de sectores populares al impulso de las remesas de la población expulsada por la apertura liberal. Gran parte de la recuperación económica se explica por la dinámica de la demanda interna, particularmente por el crecimiento de la inversión. La disminución de la pobreza, a más de la inyección de ingresos provenientes de las remesas, se explica también por la recuperación de los salarios reales y la estabilidad de precios. Solo desde 2007 se modifica la política de apertura y de servicio de la deuda externa, a la vez que se recupera el poder de planificación, regulación y control del Estado, y se define una política orientada a la construcción de un sistema económico social más justo y solidario.

## 2. El auge bananero 1951-1971

Es una opinión comúnmente aceptada que con la exportación de banano, iniciada en 1947, se abre el ciclo de mayores logros del modelo primario exportador basado en la producción de alimentos. Al revisar los indicadores del funcionamiento de la economía ecuatoriana en este período, reparamos en que, no obstante, la dinámica del crecimiento no provino en sí del mercado externo, sino de la ampliación del mercado interno. Si bien fue el crecimiento sostenido de las exportaciones de banano, aunado a una recuperación de las exportaciones de café y cacao, lo que abrió un largo ciclo de crecimiento de la economía ecuatoriana, fue la notable ampliación de la demanda interna la que sostuvo el proceso de expansión en medio de esfuerzos por crear un nuevo modelo de crecimiento basado en la industrialización. Podemos arribar a esta conclusión si comparamos los indicadores proporcionados en el cuadro N° 1: entre 1951 y 1971 el PIB creció a una tasa menor al ritmo de ampliación del gasto interno. Esta expansión de la demanda interna pudo darse merced a una tasa muy alta de crecimiento de las importaciones, financiadas a través del endeudamiento externo. Por consiguiente, visto en conjunto el ciclo, la baja dinámica de las exportaciones —solo

al 3,8% anual— reflejaría más bien una cierta restricción para el crecimiento económico proveniente de la demanda externa.

*El crecimiento restringido  
por la disponibilidad de divisas*

El peso de la dinámica interna en el crecimiento se explica por el hecho de que la economía ecuatoriana aún no se había abierto tanto al mercado internacional como lo haría en años posteriores. En el período 1951-1971, el grado de apertura fue de 38,8%, muy por debajo del que alcanzaría, por ejemplo, en los años 2000 a 2006 con un 78,2%.<sup>2</sup> En consecuencia, un porcentaje importante de la producción obtenida en el país se destinaba al consumo interno, y la gran ampliación de las importaciones que se observa en estos años de crecimiento económico se explica, en buena parte, por los requerimientos para ampliar la inversión mediante bienes que no se producían internamente.

Ahora bien, resulta irrefutable la transformación productiva y social impulsada por la implantación de una nueva modalidad para seguir exportando alimentos. El auge bananero amplió la frontera agrícola de la Costa, extendió la red vial para lograr una mayor integración regional, y produjo una acelerada urbanización con el consiguiente desarrollo de actividades complementarias (Acosta, 2001).

El hecho más importante de este período de crecimiento se encuentra en el rol que jugó el Estado en la integración del mercado interno y en la organización de la exportación bananera. La expansión y diversificación productivas se dio gracias a la modificación sustancial del papel del Estado en el proceso de acumulación. Los gobiernos de Plaza, Velasco y Ponce se convirtieron en un instrumento de la expansión de la frontera económica y de la exportación bananera. El Estado orientó un modelo productivo de exportación menos concentrador que el cacaotero, pues estuvo organizado sobre la pequeña y mediana unidad productiva en la Costa, lo que permitió el crecimiento de ciudades intermedias (Miño, 2008).

Por supuesto, las grandes empresas internacionales monopolizaban la comercialización, por lo que aparece ya una cuota de transferencia al exterior de excedentes obtenidos en la producción interna bajo la

forma de utilidades (remuneraciones a los factores) de empresas extranjeras. Sin embargo, la mayor transferencia de excedentes a los países desarrollados se dio por el mecanismo del deterioro de los términos de intercambio. Este indicador macroeconómico establece la relación entre los precios de los bienes exportados por el país y los precios de los bienes que importamos. Tomando como base el año 2000, se observa una pérdida sensible del poder de compra de nuestras exportaciones entre 1951 y 1970, disminuyendo a un promedio del 32%. Esto quiere decir, que para comprar una misma unidad de un bien de producción en el exterior, el país debía triplicar el volumen físico de las exportaciones realizadas.

Visto desde esta perspectiva de análisis, el obstáculo mayor para el crecimiento de la economía ecuatoriana sí resulta ser la alta vulnerabilidad del país frente a las oscilaciones del mercado internacional. Si bien el gasto público, y particularmente la inversión pública, cumplieron un rol estratégico en la integración de la geografía nacional y en la ampliación del mercado interno, en el sector exportador de alimentos tropicales se asentaba casi la total responsabilidad para poder seguir creciendo, a través de la dotación de divisas para importar los medios indispensables para la inversión productiva.

En efecto, para obtener los bienes necesarios para ampliar la inversión, se requerían recursos obtenidos mediante las exportaciones, que se encontraban limitadas por una demanda externa rígida, que no permitió un crecimiento más allá del 3,8%. Entonces, la posibilidad para ampliar nuestras exportaciones no era una variable sujeta a control interno, sino que dependía de las condiciones impuestas en el mercado mundial. Esta fue la tesis del *estrangulamiento externo*, expuesta por la Cepal. Ampliemos un poco más este obstáculo crucial para el crecimiento, en condiciones de un modelo limitado por la exportación de alimentos al mercado internacional y por la importación de los bienes indispensables para la inversión.

En Ecuador de esos años asistimos a una modalidad de crecimiento fuertemente dependiente de la expansión de la inversión pública, en condiciones en las que el ahorro interno no puede financiar la adquisición de los bienes que resultan indispensables para realizar la inversión. Es decir, todo el exceso de inversión sobre el ahorro interno, es igual a un exceso

<sup>2</sup> La apertura se calcula encontrando el porcentaje que sobre el PIB representa la suma de las exportaciones e importaciones:  $X+M/PIB$ .

de importaciones sobre las exportaciones realizadas. Esto es, si se tenía una demanda agregada excesiva debido a la notable expansión del gasto público y de la inversión,<sup>3</sup> la manera de satisfacerla era a través de compras externas mayores de las que se estaban exportando. Consecuentemente, era necesario endeudarse para financiar el exceso de inversión.

Esta modalidad de endeudamiento externo —para cubrir el déficit comercial originado por las importaciones de bienes indispensables para realizar la inversión requerida para sustentar el crecimiento económico— se diferencia de las formas de endeudamiento externo en las que incurrirá el país a partir de la década de los setenta. En todo caso, al estar aún la economía bastante cerrada al flujo de capitales, el mecanismo de remisión de excedentes por el pago de servicios a factores residentes en el exterior tiene poco peso en las cuentas de la balanza de pagos y en la generación del desequilibrio externo, como sucedió en etapas posteriores.

#### *Los determinantes del desarrollo*

En el cuadro N° 2 se presentan los principales indicadores para apreciar las características del crecimiento en el período de auge bananero.

En el año 1950, el PIB per cápita era de 642,1 dólares del año 2000, y en 1971 había ascendido a 957,4 dólares del año 2000, esto es un crecimiento cercano al 50% en los 21 años del período, lo que indica una ligera mejoría en el bienestar económico general de la población.

La relación entre gasto interno y producción obtenida en el país (A/PIB) indica que un 10% del total de gasto realizado en esos años fue financiado con ahorro externo. Si se tiene en cuenta que la inversión creció a una tasa promedio del 7,3 y el ahorro interno a 5,6, se puede concluir que el déficit en cuenta corriente o endeudamiento externo fue provocado fundamentalmente para financiar la inversión en una economía que había emprendido un proceso de crecimiento. En lo que concierne al consumo de los hogares, el impacto del crecimiento bananero dinamizó al mercado interno debido a la constitución de una clase de medianos empresarios, a la creciente conformación de la clase media como resultado de la expansión urbana, y al crecimiento del “sector informal”, producto de la migración interna desde el sector agrario serrano hacia la Costa.

Para presentar una aproximación al desarrollo o bienestar económico, el indicador más idóneo es el ingreso nacional disponible bruto per cápita (INDB), en cuanto nos indica la capacidad de gasto real de la población, pues excluye las salidas de renta al exterior por concepto de pago a los factores, mientras adiciona los ingresos por concepto de transferencias. De acuerdo al cuadro N° 3, el INDB per cápita real fue de 762 dólares, ligeramente inferior al PIB per cápita que fue de 802. Por otro lado, se transfiere al exterior por concepto de pagos a factores solo un 2% de la producción obtenida en el país.

Los indicadores de ocupación, salarios, participación de los salarios en el PIB y excedente bruto de explotación corresponden únicamente a los dos

**Cuadro N° 2: Algunas características del crecimiento económico 1950-1971**  
(Porcentajes promedios de participación, millones de dólares de 2000)

PIB per cápita	% A/PIB	% C/A	% G/A	% I/A	% CC/PIB	% Sb/PIB
802,5	110,1	62,8	9,6	27,6	-11,8	18,8

Fuente: Banco Central del Ecuador: 1. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971).

Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

<sup>3</sup> Recuérdesse que el gasto público corriente creció a un 5,2% promedio anual, y la inversión total a un 6,6%, superiores al crecimiento promedio del PIB.

últimos años del período, por lo que cualquier interpretación adolece de esta deficiencia. En todo caso, en el aún minoritario sector formal urbano, se observa una baja desocupación de la población económicamente activa y un índice de subocupación bastante reducido en comparación con idéntico indicador a partir de los ochenta y hasta la fecha. Habría que insistir que los problemas de desocupación y subempleo que afectaban a la población rural —mayoritaria en la modalidad económica de la época—, quedan fuera de estos indicadores.

las fluctuaciones cíclicas y para impulsar un crecimiento importante de la producción, tanto para el gasto interno como para la demanda externa. La base teórica del manejo cíclico corresponde a la corriente monetarista del keynesianismo, difundida por las sucesivas misiones enviadas por el FMI con el propósito de reordenar la legislación monetaria ecuatoriana para adecuarla a las exigencias del nuevo orden económico mundial surgido al finalizar la Segunda Guerra Mundial. A través de la primera misión, en 1946, con el economista Felipe Pazos,

**Cuadro Nº 3: Ecuador: Algunos indicadores de desarrollo 1950-1971**  
(Promedios anuales, a dólares de 2000)

INDB per cápita	% PNB/PIB	Desocup. % PEA	Subocup. % PEA	Inflación promedio	Salario real (en dólares)	% remun. Trab./PIB	% exced. Expl./PIB
762,0	98	5,7*	22,6*	8,0%	121,0*	31,2*	57,7*

\* El promedio fue obtenido solo para los años 1970 y 1971 con datos de Lucas Pacheco Prado. *Ecuador: Indicadores básicos de la economía*. PUCE, 2004.

Fuente: INDB per cápita y PNB/PIB.

Elaboración: Base de datos del Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

También la aproximación a los indicadores de distribución adolece de errores de medición al corresponder a solo dos años y estar concentrados en el sector formal urbano. La baja tasa de inflación no afectaba sensiblemente a la determinación del salario real. La participación de las remuneraciones de los trabajadores, si bien es baja, no obstante, alcanzó el porcentaje mayor que en ningún período posterior, quizás como resultado de la incidencia de la sociedad en la economía a través de los partidos, gremios, sindicatos y otros movimientos urbanos, como se anota en otro de los estudios del *Estado del país*.

#### *La política desarrollista*

Una revisión más detallada de las características del crecimiento económico en los años cincuenta y sesenta, se consigue, si examinamos la política económica en las décadas consideradas.

Los años cincuenta son de recuperación de la economía exportadora y de reorganización productiva dirigida desde el Estado, conservando las características básicas del modelo de exportación de alimentos. En términos del pensamiento económico dominante en esos años, corresponde a una política de manejo estatal de la economía para regular

llegó también el incipiente pensamiento económico latinoamericano surgido de la práctica de Raúl Prebisch como gerente del Banco Central de la República Argentina, y en la década de los cincuenta con el asesoramiento de la Cepal para la creación de la Junta Nacional de Planificación.

En este espíritu del pensamiento desarrollista latinoamericano de la época, la Ley sobre Cambios Internacionales —junio de 1947— creó, junto al mercado libre de cambios, un mercado oficial, con el objetivo de regular las fluctuaciones económicas de origen externo consideradas como las más influyentes en economías dirigidas a la exportación. El sistema de control de cambios de importaciones y exportaciones del mercado oficial estableció para la venta de divisas un mecanismo de clasificación de mercancías que podían ser importadas de acuerdo a su grado de “esencialidad”: en la lista I, los artículos indispensables; en la II, los artículos útiles, y en la III, los suntuarios. Este instrumento de política cambiaria no tenía solo un objetivo de control del ciclo económico, sino que también buscaba el crecimiento a largo plazo, como lo había sugerido Prebisch en sus funciones de la banca argentina (Carrasco, 2002).

En los cincuenta, la política monetaria tuvo un matiz fundamentalmente de estabilización, puesto que su objetivo central fue que el crecimiento de la economía nacional se efectúe con el mínimo de inflación. Sin embargo, la Ley de Régimen Monetario (1948) incorpora los instrumentos keynesianos de política monetaria y fiscal: búsqueda de un ordenamiento financiero internacional, fomento de la producción y el empleo, así como el desarrollo del aparato productivo, a fin de crear condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables al crecimiento ordenado de la economía (Larrea Stacey, 1990: 90-92). El Estado fomentó la producción exportable a través del crédito del Banco Nacional de Fomento y de la Comisión de Orientación y Crédito para el Banano.

La política fiscal estuvo deliberadamente orientada a promover la expansión y diversificación productivas. La inversión pública desempeñó un rol estratégico en la integración entre la Costa y la Sierra y, consiguientemente, en la ampliación del mercado interno. El Estado se convirtió en el motor de la inversión y promotor del crecimiento de la demanda de bienes y servicios, en tanto disminuyó el papel de la inversión privada que descendió del 74% en 1950 al 57% en 1960, mientras la inversión pública ascendió del 26% en 1950 al 43% en 1960.<sup>4</sup> Las fuentes para esta expansión fiscal fueron el crecimiento de las exportaciones y el crédito internacional, sobre todo en el segundo quinquenio de los cincuenta (Miño, 2008). El financiamiento externo provino fundamentalmente de las instituciones financieras internacionales que, para esos años, cumplían el papel de promotoras del desarrollo en los países menos avanzados, conforme a los objetivos para los que fueron creadas.

El rol determinante del Estado cubrió otros campos. Fue un instrumento de negociación y conciliación entre la burguesía agroexportadora y financiera con el latifundismo serrano. Sirvió también como nexo para el proceso de internacionalización de la economía. La misión del FMI, que visitó el país durante el Gobierno de Galo Plaza en 1949, diseñó una política librecambista basada en la libre circulación de capitales y mercancías, garantías para la inversión extranjera y recomendación de contratar préstamos extranjeros para financiar el crecimiento.

<sup>4</sup> Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1963). "Desarrollo y perspectivas de la economía ecuatoriana". En *Plan general de desarrollo económico y social*. Quito. Citado por Miño, p. 120.

A inicios de los sesenta, se vuelve más visible la crónica vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a las fluctuaciones del comercio internacional. Las exportaciones crecieron solo al 3,3% anual, lo que redundó en una tasa de crecimiento de la producción interna del 4,6%, inferior a la de la década anterior. El ingreso de divisas proveniente de las exportaciones disminuye, por lo que la economía experimenta cierta restricción en la expansión del gasto interno, particularmente una contracción de un punto en el gasto corriente del sector público, y una baja menor en el consumo de la población. A manera de compensación, la inversión se expande a tasas mayores que a inicios del ciclo, como resultado de la aplicación de las primeras políticas de industrialización.

La década de los sesenta se caracteriza por la intensa conflictividad política y social. El éxito de la Revolución cubana se convirtió en un símbolo a seguir por gran parte de América Latina, dentro de un escenario de agudización de la guerra fría. En lo interno, los intensos movimientos migratorios entre Sierra y Costa que trajo el auge bananero, a la vez que liberaron al campesinado de relaciones de producción serviles, incrementaron desproporcionadamente la ocupación urbana en el sector servicios, en condiciones de extrema precariedad, desatando un amplio movimiento por la liberación social. En medio de este conflictivo contexto urbano, en el sector rural serrano creció el movimiento por la transformación radical de la forma de propiedad de la tierra heredada de la Colonia.

En este escenario de aguda confrontación social se dieron los primeros pasos para impulsar el proceso de industrialización desde el Estado, particularmente en el período de la Junta Militar (1963-1966). Los sectores campesinos impulsaron intensas movilizaciones, la clase media tomó protagonismo con los movimientos de maestros y estudiantes. Esta intensa movilización social, trató de ser contrarrestada a través de iniciativas reformistas conservadoras promovidas por Estados Unidos, como la Alianza para el Progreso, empatando con el modelo de crecimiento promovido por la Cepal desde finales de los años cuarenta. Así, la Junta Militar trató de impulsar los intereses emergentes de la clase media y de sectores industriales mediante un proceso de modernización. Con este objetivo, la política económica estableció condiciones preferenciales para la instalación de una base industrial, tales como la

Ley de Protección Industrial, y una política fiscal y arancelaria buscando favorecer la sustitución de importaciones. A través del aparato bancario se trató de facilitar la transferencia de excedentes hacia el sector industrial, y medidas como la reforma agraria perseguían crear un mercado para los productos industriales mediante una creciente monetización de la economía.

La industrialización no pudo despegar debido, entre otras causas, a lo que los economistas latinoamericanos denominaron la “brecha de divisas”:<sup>5</sup> por el lento crecimiento de las exportaciones en un período en el que las importaciones requeridas para la inversión industrial superaban de largo a las exportaciones posibles. En los años cincuenta, el crecimiento del ahorro interno (a un 7,1% anual) pudo financiar la inversión realizada, no así en los sesenta cuando la inversión se expande a una tasa del 8,8% y el ahorro solo a un 4,0% anual. Ante esta insuficiencia de ahorro, la inversión interna solo podría costearse acudiendo al endeudamiento externo financiado por el FMI.<sup>6</sup>

Pero no solo es un problema de falta de ahorro interno: para invertir se requería de capital importado, porque en el país no se producían los bienes indispensables para ampliar la capacidad productiva interna. En este caso, el ahorro extranjero permitió realizar algo que no se podía hacer con ahorro en moneda nacional. Esto es, el problema para ampliar la inversión industrial fue más que una falta de ahorro interno, fue una falta de divisas para importar los medios de producción indispensables para instalar las nuevas fábricas. En otros términos, no se avanzaba nada con extraer más ahorro interno, porque todo lo que un nacional puede ahorrar es en moneda nacional. Y si no se contaba con divisas provenientes de exportaciones, no era posible pensar en aumentar la tasa de inversión, porque para aumentarla era preciso comprar material en moneda extranjera (dólares). El déficit en la balanza comercial, y el consiguiente incremento del endeudamiento con las instituciones financieras internacionales, fue un resultado inevitable de la alta expansión de

la inversión. La inversión creció hasta donde pudo contar con financiamiento externo, luego fue constreñida por la escasez de divisas.

Otro limitante de peso para el desarrollo industrial fue de orden social: la estrechez del mercado interno. Con el propósito de ampliar el mercado interno, la dictadura militar expidió la Ley de Reforma Agraria, con resultados por demás contradictorios. El reparto de tierras dio lugar a la proliferación de un sector de pequeños propietarios, carentes de recursos financieros y de asistencia técnica para mejorar la productividad. Los incrementos de productividad se dieron en las empresas encadenadas a los procesos agroindustriales, sector que registró índices elevados de crecimiento (Miño: 164). La extensión del minifundio aceleró la migración interna a las grandes ciudades, y el crecimiento demográfico se intensificó como en ninguna otra etapa de la historia nacional. La ampliación de la demanda interna, en un contexto de disminución de la producción agropecuaria, y sin ninguna política que persiguiera la seguridad alimentaria para la población, trajo como resultado la malsana práctica de importación de alimentos, generando una mayor escasez de divisas. El sector agrícola perdió peso en la producción, y esta caída afectó a la provisión de alimentos, por lo que el Gobierno nacional se vio compelido a la importación subsidiada de grandes cantidades de estos.

Finalmente, el esfuerzo del Estado por impulsar la industrialización trajo conflictos económicos durante esta década. La manufactura se ubicó predominantemente en la Sierra y la agroexportación en la Costa. Las limitadas disponibilidades de divisas, que el país requería para financiar las importaciones, se tornan en objetivo de disputas entre los diversos sectores económicos, tanto a través del comercio importador y exportador de la Costa como de los nuevos industriales serranos.

Con el propósito de mejorar la competitividad de la economía, el Estado realizó dos devaluaciones: en 1961 de 15 a 18 sucres, y en 1969 hasta 25 sucres el dólar. La política cambiaria se convirtió en el eje del conflicto entre sectores empresariales: los industriales presionaron para mantener la estabilidad cambiaria, en tanto que los exportadores buscaban la devaluación (Miño: 170). También surgió una pugna fiscal-monetaria durante el Gobierno de Velasco Ibarra por las exigencias de una expansión monetaria

<sup>5</sup> Ver Bacha, E. (1982).

<sup>6</sup> “En 1958, el país se vio obligado a acercarse al FMI. Desde entonces, en la medida en que se agudizaba la crisis económica, con la consiguiente inestabilidad política, Ecuador recurrió una y otra vez al apoyo financiero del FMI, contratando nuevos créditos contingentes o *stand by*, en junio de 1961, junio de 1962, julio de 1963, julio de 1964, julio de 1965, julio de 1966, abril de 1969, septiembre de 1970 y julio de 1972” (Acosta, 2006: 109).

para financiar el gasto público, culminando con la renuncia del gerente del Banco Central a fines de 1960. Pese a los intentos del Banco Central por restablecer la estabilidad financiera durante el Gobierno de la Junta Militar (1963-1966), cuando el auge bananero llegaba a su fin, la economía sufrió una fuerte crisis financiera alimentada por la especulación, el déficit fiscal y la pérdida de reservas internacionales.

En conclusión, el modelo desarrollista enfrentó el dilema de un crecimiento bloqueado por la escasez de divisas: para el despegue económico no se podía dejar de importar para disponer de bienes de producción que no se obtenían en el país; en estas condiciones, el endeudamiento externo fue una necesidad, un complemento para el ahorro nacional. El endeudamiento externo cumplía un papel positivo para ampliar la inversión. Por otra parte, el deterioro de los términos de intercambio obliga a un mayor esfuerzo exportador para seguir realizando el mismo nivel de importaciones indispensables para el crecimiento económico. En estas condiciones, la alternativa más viable no pudo ser otra que la adopción de un modelo de desarrollo vía sustitución de importaciones.

### 3. Abundancia de divisas e industrialización: 1972-1982

En medio de un contexto internacional caracterizado por el cuestionamiento frontal a la regulación estatal de la economía, y por el colapso del sistema monetario internacional establecido en Bretton Woods, en los años setenta se observa el mayor crecimiento de la historia ecuatoriana a la vez que su ingreso pleno al mercado internacional. En efecto, como resultado del desarrollo capitalista, la tasa de apertura de la economía ecuatoriana da un salto del 39% del ciclo anterior, a un 54% en estos años.

Con el paso del modelo agroexportador al minero exportador y la consolidación del crecimiento industrial, asistimos a las mayores transformaciones en la acumulación del siglo XX. En un corto período, bajo el vigoroso papel del Estado, se consigue la consolidación del proceso de urbanización, el desarrollo de la clase media y la hegemonía de la burocracia.

Esta transformación se posibilitó por un entorno favorable creado por la inusitada alza de los precios del petróleo motivado por el conflicto en Medio

Oriente (1974), un notable flujo financiero por los petrodólares en los mercados internacionales, y el auge de movimientos nacionalistas en los países en desarrollo.

#### *Bonanza petrolera y endeudamiento agresivo*

Impulsado por las divisas petroleras y el crédito externo, el PIB creció entre 1972 y 1982 a una tasa anual del 6,5%, y el producto por habitante trepó de 996 dólares en 1972 a 1.373 dólares en 1982.<sup>7</sup> El mayor impulso para el notable crecimiento económico provino de la demanda externa: las exportaciones crecieron a una tasa anual muy cercana al 14%. Al impulso de la abundancia de divisas se recuperaron los términos de intercambio y se sostuvo el crecimiento del gasto interno algo por encima del nivel de producción.

El gasto interno tuvo un auge inusitado, imprimiendo una dinámica a la demanda como en ningún período anterior, solo superado en el segundo auge de exportaciones del crudo en el siglo XXI. A la afluencia de divisas petroleras, desde 1975 comenzó a sumarse el financiamiento externo para sostener el crecimiento de la demanda. La expansión del consumo privado se dio a la mayor tasa de todos los sesenta años de la reciente historia económica del país. La inversión creció a una tasa similar a la de la producción interna. El gasto público corriente se expandió a una tasa que casi duplica la expansión de la producción y de los restantes componentes del gasto. Con este nivel de gasto, el Estado incurrió en constantes déficits presupuestarios, financiados en buena medida por un progresivo endeudamiento externo.

El acelerado crecimiento del mercado de capitales en el ámbito internacional trajo también un aumento persistente de la afluencia de capitales al país: el saldo de la deuda externa creció de unos \$ 513 millones en 1975 a 6.633 millones en 1982 (Pacheco, 2001). Durante los primeros años de la exportación de petróleo, cuando el PIB dio los saltos más importantes, la deuda externa creció relativamente poco, y con respecto al producto, incluso redujo su peso. A partir de 1975, y hasta 1980, la deuda externa se incrementó a pasos agigantados, mucho más que el ritmo de crecimiento del PIB.

<sup>7</sup> El PIB per cápita está calculado en dólares de 2000.

El “agresivo endeudamiento” de estos años no obedece a necesidades derivadas del financiamiento de la inversión, pues para ello se disponía de suficientes divisas provenientes de las exportaciones. Fue consecuencia de la desmedida ampliación del gasto público, alimentada por la fácil disponibilidad de divisas en los mercados internacionales, que se dejaron también al endeudamiento privado por lo menos desde 1978.

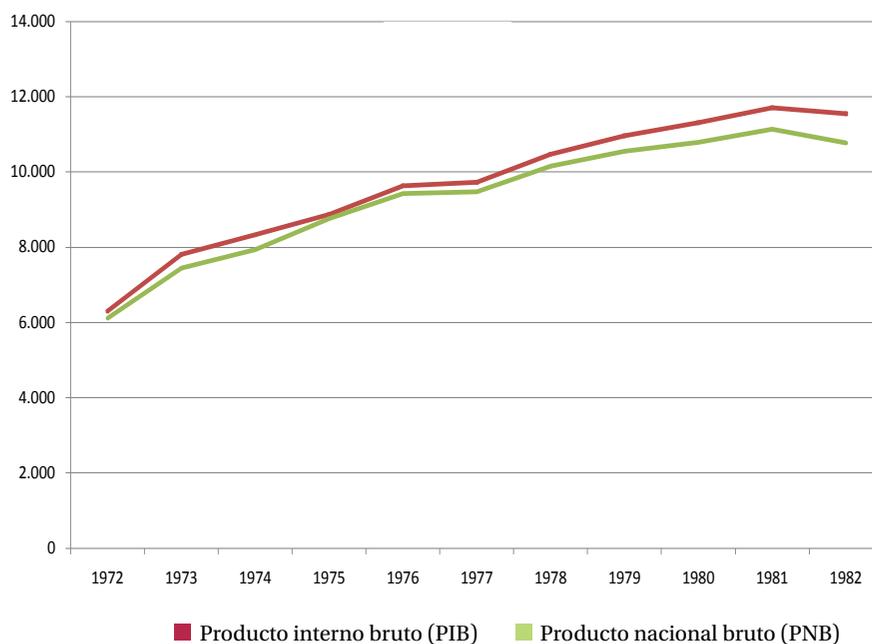
En la otra cara de este crecimiento exitoso, la bonanza de divisas trajo como contrapeso un movimiento de transferencia de recursos del país a las empresas petroleras y a los acreedores externos mediante un flujo de salida de divisas por concepto de pago de servicios a los factores de propiedad extranjera. El paulatino incremento de transferencias muy pronto creó serios problemas de ajuste. En el gráfico N° 2 se observa cómo el producto apropiado por los residentes en el país (PNB) comienza a ser cada vez menor que la producción obtenida dentro del territorio nacional (PIB): la brecha entre uno y otro indicador señala el monto de recursos que es apropiado por el capital extranjero.

En general, es un período de expansión para todas las actividades productivas. El crecimiento del sector petrolero, eje de esta expansión, tuvo un despegue pronunciado en 1973 y 1974, y durante los años siguientes su ritmo de crecimiento fue menor. Otros sectores, cuyo crecimiento se mantuvo por encima del promedio de la economía, fueron el de servicios públicos, la manufactura, la infraestructura y servicios en general. En el otro extremo se ubica el comportamiento del sector agrícola: durante casi todos los años de la década, el sector creció a tasas más bajas que el resto de la economía (Araujo, 1998).

#### *La política de industrialización*

El esfuerzo del crecimiento económico en la década se apuntaló por la política de industrialización. La política industrial se orientó a posibilitar el traslado de excedentes a favor del capital industrial a través de la dotación de infraestructura, la venta de insumos subsidiados, las preferencias cambiarias y comerciales, la política salarial y crediticia. Los grandes trazos del proceso de industrialización se fijan en la década de los sesenta, sin embargo, con logros muy

**Gráfico N° 2: Ecuador 1972-1982: Evolución del PIB y del PNB (en millones de dólares de 2000)**



Fuente: Banco Central del Ecuador: 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006).  
Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

escasos.<sup>8</sup> En la década de los setenta se logró el despegue industrial (a una tasa promedio del 11,9%). Los recursos petroleros sirvieron para generar un acelerado proceso de constitución de nuevos sectores capitalistas. La expansión de la clase media creó un mercado interno, pero no lo suficientemente amplio, pues en el período de Rodríguez Lara los llamados decretos antiobreros apuntaron a mantener los salarios en niveles aceptables para los empresarios. Luego, en la dictadura de los triunviros, las limitaciones se convirtieron en congelamiento salarial y aguda represión contra los sectores laborales.

La política de industrialización giró en torno a la protección arancelaria, a las exenciones tributarias y al abundante crédito subsidiado. La sobrevaluación del tipo de cambio predominante en los setenta, las bajas tasas de interés y las exoneraciones arancelarias para la importación de bienes de capital ocasionaron una sobrecapitalización de las empresas, favoreciendo las actividades intensivas en capital y poco intensivas en trabajo. En igual sentido actuaron los incentivos tributarios concedidos para la reinversión en activos fijos. El resultado fue una industria muy intensiva en capital que operaba con tamaños de planta excesivos para el medio, con alto grado de capacidad ociosa y de poca capacidad de generación de empleo.<sup>9</sup>

La política cambiaria constituye el eje de mayores cuestionamientos al proceso ecuatoriano de industrialización sustitutiva (Pachano, 1987; Araujo, 1998; Correa, 2009). Luego de la devaluación de 1969, en el mercado oficial se mantuvo congelado el tipo de cambio nominal, provocando una sobrevaluación del sucre, con el propósito de favorecer así la demanda de importaciones de materias primas e insumos

requeridos para el crecimiento industrial. Como la inflación creció al 13% promedio entre 1970-1980, el mantenimiento de un tipo de cambio fijo trajo como consecuencia una creciente apreciación real que alcanzó el 43% en 1981 (Pachano, 1987). El atraso cambiario estimuló una asignación de recursos favorable a las actividades no transables, entre las cuales podría considerarse a la actividad manufacturera, dados los altos niveles de protección que dificultaban la libre movilidad de productos industriales.

Este comportamiento cambiario fue uno de los síntomas de la “enfermedad holandesa” que caracteriza a un período de bonanza de divisas. Para algunos críticos, la mayor distorsión creada por la sobrevaluación del sucre consiste en que generó un déficit comercial de carácter estructural, que hasta hoy es uno de los principales problemas de la economía ecuatoriana, puesto que cualquier reactivación por medio del sector industrial, produce graves problemas en el sector externo y hace que dicha reactivación no sea sostenible (Correa, 2009: 21).

La política monetaria, aun cuando fue en general expansiva, mostró una evolución irregular con etapas de gran impulso y lapsos de contracción violenta. La tasa de interés nominal se mantuvo sin modificaciones desde 1960 hasta 1982 (pasó del 10 al 12% en 1961 en operaciones de crédito), volviéndose negativa desde 1974, cuando la inflación llegó al 22,7% anual. Y una política financiera que a largo plazo mantuvo inalterados los niveles nominales de las principales herramientas monetario-financieras: todo esto expandió el endeudamiento privado, no siempre a la inversión industrial (Pachano, 1987). El sistema financiero mostró una creciente dependencia respecto al Banco Central.

La bonanza petrolera y el flujo de capitales posibilitaron una política fiscal expansiva. A partir de 1973 fue evidente el salto experimentado por los ingresos del sector público como efecto de la actividad petrolera. Los gastos del Gobierno central, tanto de capital como corrientes, crecieron tan rápido como los ingresos. Mientras los gastos de capital experimentaron un primer impulso a partir de 1973 y hasta 1978, hacia finales de la década decayeron hasta niveles cercanos a los de 1972. Durante los años de 1973 y 1974 —inicio de la explotación petrolera—, el Gobierno logró controlar el déficit que había mantenido en los períodos anteriores.

<sup>8</sup> A finales de esos años, el sector manufacturero presentaba aún la estructura típica del rezago industrial con predominio de la producción de bienes de consumo no duradero: las ramas de “productos alimenticios, bebidas y tabaco”, “textiles, prendas de vestir e industrias del cuero”, y “fabricación de papel, productos de papel, imprenta y editoriales” aportaban con el 65% del valor agregado del sector. Si a esto se agrega la rama “fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón” (35), que aportaba con el 18% del valor agregado, se tenía que cuatro ramas llegaban al 83% del valor agregado sectorial (Fernández, 1983).

<sup>9</sup> Hacia fines de los setenta (1978), se apreció que la estructura industrial no se había modificado radicalmente. Las ramas “productos alimenticios, bebidas y tabaco”, “textiles, prendas de vestir e industrias del cuero” (32), “fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, y metalmecánica”, gestaban el 82% del valor agregado del extracto fabril. Esto es, una industria todavía fragmentada y concentrada en unas pocas ramas, la mayoría de bienes de consumo no duradero. La sustitución de importaciones aún no culminó la “etapa fácil”: bienes de consumo no duradero y duradero.

El crecimiento más fuerte del gasto corriente se produjo a partir de 1975. El resultado fue la acumulación de un creciente desequilibrio fiscal, de un 4% del PIB en promedio entre 1977 y 1980 (Araujo, 1998: 6).

#### *Un crecimiento distorsionado y un desarrollo esquivo*

En el cuadro N° 4 se observa el notable crecimiento de la producción per cápita (más de 60% con relación al período bananero), que llegó a un pico de 1.431 dólares en 1981, en medio de la bonanza exportadora y de una notable expansión de la demanda interna. El gasto interno excedió con creces a la producción interna (cerca del 16% promedio), siendo financiado por un desmesurado crecimiento de la deuda externa, fenómeno que se puede observar por el alto déficit en cuenta corriente en relación al PIB (-17,2).

El esfuerzo para impulsar un crecimiento capitalista se refleja en la modificación de los porcentajes de participación de los componentes del gasto. Mientras disminuye la participación del consumo privado en 7 puntos porcentuales con relación al período anterior, la participación del gasto público y de la inversión aumentaron en la composición del gasto interno. Junto al consumo público, la inversión privada fue uno de los agregados que más se destacó por su crecimiento, lo que redundó en un crecimiento sostenido de las importaciones.

El desigual ritmo de crecimiento entre los sectores productivos urbanos y rurales que se dio a partir de los setenta favoreció a los primeros —en particular a las actividades industriales y productoras de servicios—, y perjudicó al sector agrícola. Esto supuso un incremento del diferencial entre el ingreso urbano y rural, a tal punto que para 1980, el ingreso per cápita medio del sector rural era de apenas el 34% del ingreso del sector urbano (Araujo, 1998: 3).

Como se anotó anteriormente, la crisis del sector agrícola estuvo estrechamente vinculada con la política cambiaria utilizada en el período que, al mantener fijo el dólar, apreció al sucre y restó competitividad a las exportaciones compuestas sobre todo de productos agrícolas. Las exportaciones, después del gran salto experimentado en 1972 y 1973 por el inicio de la explotación petrolera, atravesaron por condiciones menos estables, observándose los efectos de la apreciación cambiaria sobre las exportaciones agrícolas. La producción para consumo interno también se vio perjudicada por la política de precios: con el ánimo de fortalecer y ampliar el mercado interno se controlaron los precios de los productos de primera necesidad, así como las tarifas públicas. Al iniciarse la década

de los ochenta, se presentaron los límites del modelo de desarrollo asentado sobre la industria. La crisis internacional y las medidas proteccionistas en los países desarrollados, con su efecto sobre las exportaciones tradicionales ecuatorianas, el desfinanciamiento estatal, el vencimiento de partes importantes de la deuda externa, la drástica disminución de los precios del petróleo a finales de 1981, demostraron los límites del modelo sustitutivo que evidenció todas sus características negativas. Las distorsiones más notorias se dieron en los precios internos, con un alza relativa de los precios de los productos industriales, en detrimento de los productos agropecuarios y de las exportaciones no petroleras. También en el mercado financiero se observa un funcionamiento con tasas de interés negativas, una apreciación del tipo de cambio real en el mercado de divisas y una cierta inflexibilidad de las finanzas públicas, convirtiéndose en un duro obstáculo para el ímpetu de ajuste prevaleciente en los años ochenta. El desarrollo industrial se concentró en Quito y Guayaquil, provocando una ampliación acelerada del número de trabajadores informales en las dos urbes.

**Cuadro N° 4: Algunas características del crecimiento económico 1972-1982**  
(Porcentajes promedio de participación, millones de dólares de 2000)

PIB per cápita	% A/PIB	% C/A	% G/A	% I/A	% CC/PIB	% Sb/PIB
1313	115,7	55,8	12,0	32,2	-17,2	18,2

Fuente: Banco Central del Ecuador. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971).  
Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

**Cuadro Nº 5: Ecuador: Algunos indicadores de desarrollo 1972-1982**  
(Promedios anuales: dólares de 2000)

INDB per cápita	% PNB/PIB	Desocup. % PEA	Subocup. % PEA	Inflación promedio	Salario real (en dólares)	% Remun. Trab./PIB	% Exced. Expl./PIB
1.269	96	4,4	28,2	14%	161	29	61,5

Fuente: INB per cápita y participación del PNB en el PIB. Elaboración: DIE.  
Restantes indicadores, Lucas Pacheco Prado. *Ecuador: Indicadores básicos de la economía*. PUCE, 2004.  
Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

En el cuadro Nº 5 se presenta una aproximación a la medición del desarrollo. En términos del INDB real se puede concluir que en los setenta mejoró significativamente el bienestar de la población ecuatoriana, pues se dio un salto cercano al 70% con relación al período anterior: de 762 dólares promedio a 1.269. La remisión de rentas al exterior por utilidades y servicio de la deuda restó al ingreso disponible un 4% del PIB obtenido en el país.

La desocupación total fue la más baja de estos sesenta años de historia económica, aumentando el porcentaje de subocupación como resultado del crecimiento de la marginalidad urbana. También se aprecia el nivel de salario real promedio mayor de todos los sesenta años revisados en este informe, pese a lo cual empeoró la participación de las remuneraciones de los trabajadores en el PIB, con el consiguiente aumento del excedente bruto de explotación, explicado por la política laboral proempresarial. En términos de desarrollo, los indicadores revelarían que los beneficiados, con el crecimiento económico más importante de la historia ecuatoriana, fueron los sectores industriales y la clase media ligada al aparato burocrático estatal.

Al otro lado del espejo, con la inadecuada administración de la abundancia de divisas, germinaron distorsiones que aumentaron la vulnerabilidad externa y el nivel de inflación. El mecanismo de transmisión de los desequilibrios fue la apreciación del tipo de cambio alimentado por las divisas petroleras y por el excesivo endeudamiento externo. En el inicio de uno de los tantos retornos a la democracia que ha experimentado Ecuador, el joven presidente Jaime Roldós trató de revertir el rumbo del proyecto de industrialización. Sobre todo, que los trabajadores también accedieran a los beneficios del auge petrolero, elevando los salarios en un 100%. En un dudoso accidente, o trágico que es lo mismo, Roldós murió.

También murió la industrialización sustitutiva, o su primer proyecto que no es lo mismo.

#### 4. Ajuste y liberalización: 1983-1999

A principios de los ochenta, se interrumpió el crecimiento sostenido de los países latinoamericanos logrado en las tres décadas anteriores. En estos años se abre el ciclo de las pérdidas constantes ocasionadas por varias causas, entre ellas, la reducción de la demanda mundial de productos de exportación, en particular de bienes agrícolas y de minerales; una modificación adversa de los términos de intercambio, y un aumento en las obligaciones de pago de amortizaciones e intereses de la deuda acumulada, cuya carga se agudizó por la flotación de las tasas de interés a niveles extraordinariamente altos desde 1980. Para la región se abrió así un período caracterizado por la transferencia neta de recursos hacia el exterior, una forma de sustracción del ahorro interno con perversas consecuencias para la inversión y el crecimiento económico: para posibilitar el servicio de la deuda había que controlar el déficit en cuenta corriente mediante la contracción de importaciones y la reducción del gasto interno, con el propósito de ampliar los excedentes exportables. Este fue el largo período de predominio, casi absoluto, de las políticas de estabilización del FMI y del denominado “monetarismo para economías abiertas”.

Para el pensamiento económico alternativo, la crisis que padecieron los países latinoamericanos fue agravada por la presión externa para la adopción de políticas explícitas de contracción económicas para el control del déficit externo. Al provocarse deliberadamente una reducción del gasto público, buscando la obtención de un superávit fiscal para generar excedentes para el cumplimiento de las obligaciones de los Gobiernos con los acreedores extranjeros, y

al contraerse la demanda interna a través de las políticas de reducción de los salarios reales para obtener saldos para mejorar las exportaciones, la depresión económica fue el resultado inevitable de la contracción inducida desde las instituciones financieras internacionales.

*El crecimiento restringido  
por el servicio de la deuda externa*

En este entorno, por demás desfavorable, en los ochenta, se acentuó la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a los impactos externos. A raíz del deterioro de los precios del petróleo en 1982 y de la interrupción de los flujos de capitales por la moratoria de pagos iniciada en México a fines de ese año, llegó a su fin el modelo de industrialización y de ampliación de la demanda interna. La economía comenzó un largo ciclo caracterizado por un crecimiento esquivo acompañado de volatilidad financiera.

En 17 años, la economía creció a una tasa por demás baja en comparación con la de los otros períodos considerados en los sesenta años del informe. La política de ajuste, orientada a disminuir el gasto interno, apegada a su vez al tradicional dogma de que el persistente desequilibrio externo se debe exclusivamente a un exceso de gasto interno, consiguió uno de sus mayores logros al reducirlo a una irrisoria tasa de expansión de 0,1% anual y a un virtual equilibrio entre gasto interno y PIB (A/PIB). Para ello se afectó particularmente el consumo público y la inversión nacional que mostraron tasas promedio negativas en todos estos largos años; particularmente la inversión bajó 5,3 puntos porcentuales en su participación en el gasto interno, si se la relaciona con igual indicador del período anterior (I/A).

La comprensión de la inversión se consiguió con la flotación de las tasas de interés y la depreciación cambiaria, que encareció las importaciones indispensables para la ampliación del aparato productivo. El consumo privado creció a una tasa por debajo de la débil expansión del nivel de actividad, pero no tan drástica si se la compara con la brutal compresión de la inversión y del ajuste fiscal, lo que se aprecia por la elevación en 5,6 puntos porcentuales en su participación en el gasto interno (C/A) con relación al período anterior. El bajo ritmo de crecimiento del consumo de los hogares ecuatorianos se consiguió mediante el control del alza de salarios reales instrumentado a través de la política de depreciación cambiaria para impulsar al comercio exportador. El PIB per cápita permaneció prácticamente estacionado, como se observa en el cuadro N° 6.

El crecimiento se orientó hacia el objetivo de satisfacer la demanda externa mediante la promoción de exportaciones, para así obtener recursos adicionales que permitan hacer frente al servicio de la deuda acumulada en años anteriores. El logro fue un crecimiento de las exportaciones a la tasa de 7,2%, solo superada por la que se dio en el ciclo de bonanza petrolera. El gran esfuerzo de ahorro (18,7% del PIB) se destinó a cumplir con los atrasos en los pagos del servicio de la deuda.

*Cuando el PIB oculta lo que revela el PNB*

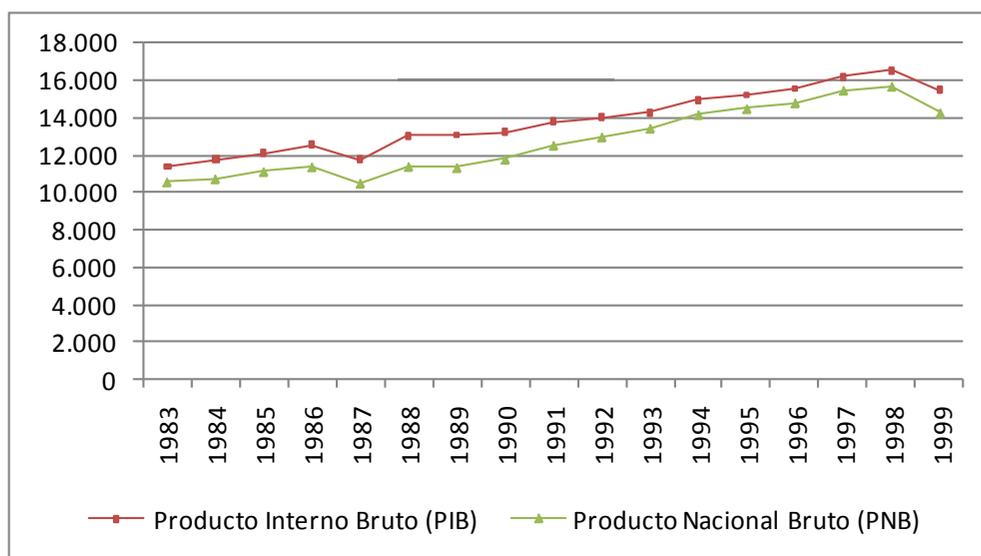
En el gráfico N° 3 se observa la transformación fundamental operada en el modelo de crecimiento económico de estos años: el logro de un esfuerzo persistente para encauzar los recursos del país hacia las exigencias de los acreedores externos. En la medida que crece el pago neto a factores, el PNB se distancia hacia abajo del PIB.

**Cuadro N° 6: Algunas características del crecimiento económico 1983-1999  
(Porcentajes promedios de participación y dólares de 2000)**

PIB per cápita	% A/PIB	% C/A	% G/A	% I/A	% CC/PIB	% Sb/PIB
1.320	102,8	61,4	11,7	26,9	-7,8	18,7

Fuente: Banco Central del Ecuador: 1. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971). 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006). 3. Tabla oferta y utilización de bienes y servicios de la información estadística mensual (serie 2007-2008).  
Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

Gráfico N° 3: Ecuador 1983-1999: Evolución del PIB y del PNB (en millones de dólares de 2000)



Fuente: Banco Central del Ecuador 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006).  
Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

La característica central del modelo económico predominante puede sintetizarse de la siguiente manera: en la medida en que el país se integró más a los circuitos comerciales y financieros internacionales —cuantificada por la tasa de apertura económica que llega a un 59% en estos años— la salida al exterior de excedentes por la carga financiera se convirtió en un obstáculo para alcanzar un desarrollo económico por lo menos razonable. Como se anotó en la introducción, para la macroeconomía convencional, el producto nacional bruto nos indica la parte del producto nacional generada con la ayuda del capital extranjero. Para los ecuatorianos resultó ser el indicador más apropiado para esclarecer la fuente principal de los desequilibrios de la economía nacional.

En el análisis tradicional de los desequilibrios macroeconómicos se omite con frecuencia que una fuente decisiva del persistente déficit en cuenta corriente de las economías en desarrollo provino del aumento en los pagos a los factores. En efecto, en países que tienen una importante carga del servicio de la deuda externa o de remisión de utilidades al exterior por concepto de la inversión extranjera, el PIB resulta insuficiente para analizar la complejidad del proceso de producción y, sobre todo, de apropiación de la renta generada al interior, por lo que necesariamente debe complementarse con el análisis de otro

indicador, el PNB, que sí proporciona una medida del impacto producido en la economía de los países en desarrollo por la salida de excedentes bajo esta forma de “pago a los servicios de factores de propiedad extranjera”.

Si se retorna al gráfico N° 3, en Ecuador puede apreciarse que la transferencia de recursos al exterior, casi exclusivamente como pago de los intereses de la deuda, dio como resultado que el PNB tendió a disminuir, alejándose del PIB, y, consecuentemente, la renta disponible para los residentes en el territorio nacional se volvió cada vez menor, al mismo tiempo que el déficit en cuenta corriente se agrandaba y se volvía insostenible. Como resultado, el país dispuso de menores ingresos para solventar sus gastos necesarios, pues tuvo que estrechar al máximo los cinturones para generar el ahorro necesario para el “pago a los factores”, esto es, los intereses a los acreedores.

#### *La política económica*

En todo este ciclo de estancamiento, la política económica se definió en torno a dos ejes: el ajuste de los años ochenta y la apertura comercial y financiera de los noventa.

- La *política de ajuste* consistió en el manejo instrumental de la depreciación del tipo de cambio

real, y en una carga de paquetes de política monetaria y fiscal para controlar la inflación que, paradójicamente, provocaban las sucesivas devaluaciones. La austeridad fiscal consistió en el control del gasto público.

- La *apertura comercial* se sustentó en un enfoque por el lado de la oferta, con el propósito de incrementar la producción de bienes transables, a costa de disminuir la producción de no transables y de sustitutos de importación ineficientes. El instrumental consistió en la reducción de la protección arancelaria y la flexibilización del mercado de trabajo.
- La *reforma financiera* tuvo como objetivo disminuir el sistema calificado como de “represión financiera” para crear un mercado libre de capitales. El instrumento fue la desregulación bancaria y la promoción de la libre movilidad de capitales.

Por la importancia que tiene la política de ajuste en el retroceso de las condiciones de vida de la población ecuatoriana y la apertura económica en la generación de la crisis económica de fines de siglo, su análisis se realizará por separado en las dos siguientes secciones.

#### *El ajuste de los ochenta*

Como respuesta a las crisis de la deuda y a la baja de los precios del petróleo, la política de ajuste se concentró en la estabilización económica de corto plazo. El Gobierno de Osvaldo Hurtado, en mayo de 1982, dio inicio a los programas de estabilización mediante el ajuste, con una monótona continuidad durante los Gobiernos que se sucedieron hasta fines de siglo. Solo varió el manejo instrumental, puesto que los objetivos de la política económica buscaron siempre corregir la persistente expansión de la demanda interna como causa del desequilibrio de la balanza de pagos, conforme al diagnóstico de la ortodoxia económica. Desde esta visión, existen tres mecanismos básicos que permiten restaurar estos dos desequilibrios: la reducción del gasto interno, la alineación de precios internos y externos y la política de estímulo al crecimiento y la producción (Araujo, 1998: 29-30).

En la ortodoxia monetarista, el déficit en cuenta corriente tiene como contrapartida un mayor

endeudamiento internacional o una reducción de las reservas internacionales. La única solución a mano para corregir este desequilibrio es el ajuste del gasto interno a un nivel compatible con la producción realmente obtenida en el país. A través de una estricta política fiscal y monetaria se busca restringir la expansión de la demanda por encima del crecimiento de la oferta nacional. Este ajuste del gasto a la producción tiene algunas consecuencias. En primer lugar, el recorte de gasto se traduce en una reducción de las importaciones, con lo que contribuye a reducir el déficit en cuenta corriente. Luego, la reducción del gasto interno se traduce en una baja de la demanda de la producción nacional de bienes que pueden ser transferidos para incrementar las exportaciones, controlando también de esta manera el abultado déficit comercial del país.

Por supuesto que la política de contracción indiscriminada del gasto, presente en la práctica monetarista, provoca un “efecto no deseado” sobre la producción de bienes y servicios para la demanda interna, con lo cual se afecta el nivel de producción y empleo de la economía. Para contrarrestar este efecto negativo, la política aconsejada por las instituciones financieras internacionales fue la de corregir el retraso cambiario que estimulaba las importaciones del país, mientras perdían competitividad sus exportaciones. Al encarecer los precios de los bienes importados, estos podrían ser producidos en el país mejorando el nivel de actividad interno, al mismo tiempo que al volverse menos caros los bienes para la exportación, también serían producidos en mayores cantidades para la oferta al mercado internacional. Con esto se buscaba que la mano de obra desocupada por insuficiencia de demanda para la producción exclusiva para el gasto interno, se traslade a la producción de bienes que podían ser vendidos tanto en el mercado nacional como en el internacional. En consecuencia, el instrumento más utilizado para alinear los precios internos a los externos fue la devaluación, con el propósito de mantener un tipo de cambio real, corrigiendo así la cuestionada apreciación del sucre.

En definitiva, el viraje fundamental se dio en la orientación de la política para el crecimiento de la producción y el empleo. Un modelo de producción impulsado por la demanda interna fue sustituido por un crecimiento impulsado por la oferta de

exportaciones, mientras se adoptaron severas restricciones a los impulsos provenientes del gasto debido a la política de ajuste. En otros términos, se buscó amortiguar el alto costo del ajuste mediante una política dirigida al impulso de la producción de camarón para ser exportado, a la expansión de la cantidad exportada de petróleo, y a la importante recuperación en las exportaciones de banano.

Este programa ideal de reconversión de la política económica dejaba de lado, sin embargo, algunas consideraciones fundamentales del funcionamiento de la economía ecuatoriana. La primera, que la presión para el déficit en cuenta corriente no solo provenía del crecimiento desmesurado de las importaciones, sino también de la cada vez más creciente salida de divisas por concepto del servicio de la abultada deuda externa, por lo que la estabilización no podía darse solo a través de medidas de ajuste de la balanza comercial, sino también debía considerar la disminución del pago a factores externos por concepto de servicios de la deuda. Luego, que el manejo de la política cambiaria tenía límites muy definidos por las características de la estructura productiva del país, pues el efecto de una depreciación sobre el saldo comercial dependerá de las características de los bienes que se exportan e importan. Una depreciación del tipo de cambio no tiene efecto alguno sobre la demanda internacional de petróleo —principal producto de exportación ecuatoriano— y, en consecuencia, la obtención de mayores excedentes comerciales por este lado depende de alternativas distintas a las cambiarias. Por otra parte, como medida de control de las importaciones, la depreciación solo podía restringir nuestras compras externas de bienes no esenciales, pues la salida de divisas por este concepto, mayoritariamente se debía a las adquisiciones de insumos, materias primas y bienes de capital para el aparato productivo interno y, a menos que se paralice la actividad, estos bienes no iban a dejar de importarse, pero ahora a precios más altos. Por consiguiente, el resultado de las sucesivas devaluaciones del tipo de cambio fue el desate de un proceso inflacionario con graves costos sociales.

Con el propósito de corregir el retraso cambiario, el Gobierno de Hurtado realizó una importante devaluación en 1982, para el siguiente año introducir un sistema diario de devaluaciones que, a más de mantener un tipo de cambio real para controlar el déficit

en cuenta corriente, perseguía evitar las presiones inflacionarias generadas por la especulación con la divisa. En 1984, con el Gobierno de León Febres Cordero, se realiza una maxidevaluación con el propósito de introducir otra forma de manejo cambiario a través de tres tasas de cambio: la *oficial*, para ciertas transacciones preferenciales; la de *intervención*, o sistema de tipo de cambio flotante manejado por el Banco Central, con la que se negociaban el 80% de las transacciones con el exterior, y la tasa *libre* en el mercado privado, determinada por las variaciones de oferta y demanda de divisas. En agosto de 1988, durante el Gobierno de Rodrigo Borja, el Banco Central recuperó la facultad de fijar el tipo de cambio, y se estableció el mercado de intervención y el mercado libre de cambios. Este Gobierno comenzó también con una maxidevaluación para restablecer el sistema de minidevaluaciones, ahora cada semana.

En menos de diez años, Ecuador experimentó con diversos sistemas de manejo cambiario, con resultados poco satisfactorios. Si bien hubo un notable repunte de las exportaciones, que entre 1983 y 1990 crecieron a una tasa anual del 7,5%, la fuerte restricción de importaciones en los ochenta se debió más a las modestas tasas de crecimiento de la economía ecuatoriana durante esos años, y el impacto mayor de la política cambiaria se apreció en la inflación, pues desde 1983 los niveles de precios variaron a un 44% promedio.

El hecho más controvertido de la política de los ochenta fue la denominada “scretización de la deuda externa”. La cuenta pendiente de la deuda fue origen de problemas y de sucesivas reestructuraciones, con la consiguiente carga de dudas acerca de la legitimidad en los procedimientos utilizados para la renegociación. El Banco Central, durante el Gobierno de Hurtado, estatizó la deuda externa privada, junto con la deuda de la banca privada considerada en situación crítica. El Gobierno de Febres Cordero estableció tasas de interés y tipos de cambio fijos para el pago de la deuda scretizada. El resultado fue una creciente pérdida en la actividad del Banco Central a lo largo de los años 1987 a 1998, que se contabilizaban con el eufemístico nombre de déficit cuasi fiscal. Con los cambios en los términos de la negociación de la scretización introducidos durante el Gobierno de Febres Cordero, se incrementó el déficit del Banco Central,

profundizando el problema del financiamiento público. En este Gobierno, el gasto público se expandió y el déficit público alcanzó niveles insostenibles a raíz del terremoto de 1987, que destruyó el oleoducto para el transporte de petróleo, suspendiendo por seis meses las exportaciones de crudo. Borja controló el gasto corriente durante casi todo el período de su Gobierno, pero el ajuste fiscal se manifestó principalmente a través de la reforma al Régimen Tributario que creó el impuesto al valor agregado (IVA), en sustitución del impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios. Esta reforma redujo la importancia relativa del impuesto a la renta, fortaleciendo las recaudaciones indirectas, tornándose en una medida regresiva en el campo tributario.

La sucretización de la deuda trajo una expansión del crédito a la banca privada, por lo que las autoridades monetarias del Gobierno de Hurtado mantuvieron un crecimiento acelerado de la cantidad nominal de dinero, aun cuando en términos reales el dinero creció a un ritmo más o menos constante, acomodándose así a la contracción fiscal. Con las dificultades experimentadas al final del período del Gobierno de Febres Cordero, para cubrir el alto déficit fiscal, el Gobierno presionó al Banco Central por la ampliación del crédito al sector público, y este se convirtió en “fabricante de dinero” (Araujo, 1998: 50), a la vez que las reservas internacionales llegaron a un inexplicable saldo negativo. Esta última expansión monetaria fue controlada durante los primeros años del Gobierno de Borja, acomodándose así a las exigencias del control de la demanda interna de los tradicionales programas de ajuste. Sin embargo, la persistencia del alto déficit cuasifiscal por la sucretización impelía al Banco Central a aumentar la liquidez de la banca privada, disminuyendo así el efecto monetario contractivo.

La política salarial marchó al vaivén de la rigidez del ajuste. Ya en el Gobierno de Hurtado, la inflación provocada por la política cambiaria, desvaneció la recuperación del salario real experimentada con el alza nominal de 1980 durante el Gobierno de Jaime Roldós. La eliminación del control de precios durante el Gobierno de Febres Cordero, la persistencia de la devaluación, el descenso de los subsidios y la liberalización de la tasa de interés presionaron fuertemente para el crecimiento de la inflación y el mayor deterioro de los salarios reales. La reforma

regresiva del sistema tributario en el Gobierno socialdemócrata de Borja, el ajuste del precio de los combustibles, la electricidad y de varios productos de primera necesidad, se sumaron a las expectativas inflacionarias derivadas de la inadecuada política de minidevaluaciones, para provocar el mayor deterioro del salario real durante esta primera fase de la política de estabilización y ajuste.

En resumen, con el ajuste de los ochenta, el nivel de actividad se deprimió sensiblemente en el período: la producción alcanzó una tasa de crecimiento del 1,8% anual, como respuesta a la compresión forzada del gasto interno, que tuvo un decrecimiento anual negativo. La reducción de importaciones de bienes de capital e insumos forzó a este crecimiento mediocre mediante un retroceso pernicioso en las inversiones. La inflación afectó a salarios y ganancias, deprimiendo el consumo privado a niveles de los más bajos de estos sesenta años. Y el ajuste del gasto público fue por demás severo. Como se anotó, el peso exclusivo de la dinámica económica se asentó en la expansión de las exportaciones, expansión superada solo por el auge petrolero de la década anterior. El cambio a un modelo impulsado por la demanda externa cobró un costo por demás alto a los residentes en el país.

El aspecto más negativo del ajuste fue un cambio en la distribución del ingreso de los ecuatorianos. La acelerada inflación —que llegó a un 75% en 1989— golpeó con fuerza a los salarios,<sup>10</sup> aunque cobró también una importante cuota a las utilidades de los empresarios. La distribución del ingreso perjudicó particularmente a los asalariados urbanos, en tanto que se registró un fuerte incremento de la participación del trabajo por cuenta propia en el sector informal. Este cambio distributivo se explica por el continuo estrechamiento de los salarios en el sector moderno, las pérdidas de empleo de los trabajadores formales urbanos y el consecuente desplazamiento ocupacional al sector informal. Las ganancias de las empresas del sector moderno también fueron afectadas por la crisis económica, y apenas pudieron mantener su participación en el valor agregado (Vos, 2000).

<sup>10</sup> El salario real cayó abruptamente de 235 a 114 dólares de 1982 a 1983, experimentando continuas oscilaciones en los años siguientes, llegando a 67 dólares en 1992, cuando comienza una cierta recuperación, hasta los primeros impactos de la crisis financiera de fines de siglo (Pacheco, 2001).

La explicación del fenómeno reseñado tiene que ver con el cambio del modelo económico en los ochenta. Al adoptar un modelo de crecimiento basado en la producción orientada a incrementar las exportaciones, el aparato productivo nacional sufrió profundas transformaciones afectando negativamente a la población, que en la década anterior se ocupaba en la producción de bienes para la demanda interna. En efecto, esta nueva modalidad de producción buscaba, sobre todo, obtener constantes superávits en la balanza comercial. Ahora bien, el paso del déficit comercial al superávit requiere necesariamente una caída en la participación relativa del gasto interno dentro del PIB: esto es, parte de los bienes que antes se destinaban a la demanda interna, ahora son orientados a incrementar las exportaciones. Pero no solo este cambio de destino en la producción, sino que el recorte experimentado en el gasto interno, también afectó a la producción de bienes que se producían solo para ser comercializados dentro del país, puesto que vieron disminuida significativamente su demanda por los recortes realizados en el gasto. Los trabajadores que se ocupaban en este tipo de producción —la construcción es uno de los ejemplos—, comenzaron a perder sus empleos en la medida en que se recortaba el gasto interno; y no pudieron ocuparse en las actividades exportadoras por una sencilla razón: estas son, generalmente, intensivas en capital y ocupan menos mano de obra; además, requieren mano de obra especializada en tareas en las que no estaban capacitados los trabajadores que se ocupaban en la producción para la demanda interna.

#### *La apertura comercial y financiera de los noventa*

Los años noventa están marcados por la política de liberalización comercial y desregulación del mercado financiero, dentro de los cánones del denominado Consenso de Washington. La liberalización comercial se realiza en el Gobierno de Borja con la expedición de la Ley de Reforma Arancelaria en 1990, para reducir drásticamente los aranceles, y cuando se promulgan las leyes de maquila, de contrato a tiempo parcial y zonas francas, todas ellas orientadas a impulsar el comercio con el exterior. El Gobierno de Sixto Durán completa la apertura con la Ley de Instituciones Financieras (1994), que liberó totalmente el mercado financiero y abrió el flujo de capitales con el exterior.

El período de Durán Ballén marca el viraje hacia un programa económico abiertamente neoliberal, con la adopción del conjunto de reformas estructurales encaminadas a fortalecer los mercados y los cambios en la política de ajuste para garantizar el flujo de capitales desde el exterior.

La política de estabilización y ajuste se basó en la austeridad fiscal, y la utilización de tipo de cambio como ancla. El manejo programado del tipo de cambio se inició en septiembre de 1992 mediante el establecimiento del ancla cambiaria nominal, buscando controlar las expectativas inflacionarias creadas durante la vigencia del programa de mini-devaluaciones en los años 1988 a 1992. A su vez, la estabilidad cambiaria, al reducir las expectativas de devaluación, buscaba garantizar la inversión extranjera de corto plazo en el sistema financiero nacional. La estrategia escogida fue la liberalización de los mercados cambiario y monetario.

La reforma del sistema cambiario consistió en una desincautación de las divisas de las exportaciones que pasaron a ser negociadas en el mercado libre, mientras las operaciones del sector público siguieron realizándose en el mercado de intervención. Con el propósito de regular el mercado cambiario, se crearon las mesas de cambio que permitían la intervención del Banco Central en las operaciones del mercado libre. La política monetaria también buscó imponer los mecanismos de mercado mediante la liberalización completa de las tasas de interés y el establecimiento de mecanismos de control indirecto de la cantidad de dinero en circulación, a través de subastas semanales de bonos de estabilización y el uso de las mesas de dinero y de divisas.

El manejo del ancla cambiaria nominal produjo una apreciación real del sucre, con lo que perdieron competitividad las exportaciones, y se estimuló la entrada de productos importados. Para corregir este resultado, el Gobierno adoptó el sistema de bandas cambiarias buscando conseguir un tipo de cambio real. El costo de este nuevo manejo fue una marcada elevación de las tasas de interés, pues mientras el tipo de cambio se mantenía anclado en la tierra, las tasas de interés volaron a las nubes. El despegue se dio de la siguiente manera: cuando existía una fuerte demanda de dólares que podía provocar una depreciación del sucre, para defender la estabilidad cambiaria, las autoridades se veían obligadas

a vender divisas para mantener el tipo de cambio dentro de los niveles fijados en la banda. Con esta venta, el Banco Central retiraba sucres del mercado, reduciendo la liquidez y presionando así para la subida incontrolada de la tasa de interés. En síntesis, la relativa estabilidad cambiaria se consiguió a costa de continuas variaciones de la tasa de interés.

En muy corto tiempo el programa monetario financiero se desbarajustó. Como resultado del conflicto bélico con Perú, en 1995 se adoptó una restricción drástica de la liquidez para controlar la presión sobre el tipo de cambio provocada por los flujos de salida de capitales asustados por la guerra: la dependencia del programa respecto a los flujos se quebró por el pánico. Para la ortodoxia, la salida más cómoda fue la elevación de la tasa de interés: la tasa interbancaria pasó de aproximadamente un 40% antes del conflicto hasta un 270%. La coyuntura bélica de inicios de 1995 destapó así el lado más débil del programa de estabilización. El déficit fiscal se encaminó hacia un 4% del PIB, mostrando la precariedad del equilibrio fiscal por falta de una reforma real del sistema tributario. El incontrolado crecimiento del crédito entre 1993 y 1994, en los años siguientes sacó a flote las inconsistencias del sistema financiero con el debilitamiento de la calidad de la cartera de la banca comercial.

Al revisar cautelosamente la liberalización económica de los noventa, ocupa un capítulo aparte la *reforma estructural* de esos años, por la profundidad con que alteraron a una serie de instituciones estatales e imprimieron un nuevo orden al funcionamiento económico desde inicios de los noventa hasta 2005. El orden comenzó a cambiar en el Gobierno de Borja con la reforma al sistema tributario, la reducción de los aranceles para la importación, la ley del régimen de maquila, la contratación a tiempo parcial y las reformas laborales. Ya a plena luz, Sixto Durán continuó y profundizó los actos para impulsar la libertad de mercado.

La reforma del sector público con la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios (1993): la privatización de las empresas públicas denostadas como ineficientes. El Consejo Nacional de Modernización (Conam) tenía el encargo de llevar adelante la reforma del sector público: en los hechos, se concentró en la tarea de la privatización de algunas empresas del sector. En noviembre de 1993 se reformó la Ley de Hidrocarburos, con el fin de

incentivar la inversión extranjera y la intervención del sector privado en la actividad petrolera.

Con la Ley de Instituciones del Sistema Financiero, en 1994 se procedió a la reforma financiera, con el propósito de crear un mercado libre de capitales y promocionar la libre movilidad de capitales con el exterior. La corta historia de la reforma financiera nunca tuvo un aspecto siquiera decoroso. Impulsó un sistema financiero de libre mercado, apuntalado por la política monetaria que se dirigió hacia una expansión de las disponibilidades en el sector privado, mediante un conjunto de medidas como la reducción del encaje bancario, la eliminación de las inversiones forzosas del sistema financiero y la flotación de las tasas de interés.

Sin medir riesgo alguno, se caminó apresuradamente hacia un sistema donde lo único que maduró fueron los síntomas de una crisis financiera. Para aprovechar el ingreso de capitales golondrinas que venían buscando lucrar con estas altas tasas, la banca privada legalizó los depósitos y préstamos en dólares, con lo que empujó una “espiral de dolarización”, comenzando así el debilitamiento de algunas de las funciones de la moneda nacional, y la creciente ineficacia de la política monetaria, mientras se asistía al crecimiento desproporcionado de la banca *off shore*, que fue legalizada bajo el argumento de la necesidad de una mayor integración financiera a los mercados internacionales, y para evitar la fuga de capitales (Páez, 2004).<sup>11</sup> Como no podía suceder de otra manera, la concentración de créditos y las operaciones vinculadas dentro de los grupos financieros nacionales, pasaron a formar parte del nuevo esquema desregulado.

Aquí comienza un círculo virtuoso para el funcionamiento del sistema financiero. Aparentemente, pues al rastrear las complejas interacciones políticas entre la reforma comercial, la reforma financiera y la estabilización con ancla cambiaria, se aprecia solo la creación de un peligroso ambiente para una “liquidación casera”, en la que se gestó la crisis financiera que culminó con la dolarización. Pero lo virtuoso continúa: el ingreso de capitales externos incentivados por las altas tasas, la repatriación de capitales que habían fugado en períodos anteriores, y la

<sup>11</sup> Al no realizarse una adecuada supervisión de las instituciones *off shore*, se creó un ambiente ideal para la elusión y la evasión de impuestos. La banca *off shore* adquirió grandes proporciones (2/3 de los activos on shore) y una actividad febril antes de que la crisis explotara. (Ibidem).

posibilidad del sistema para captar nuevos ahorros que le dotó la reforma financiera, dieron lugar a un *boom* del crédito entre 1993 y 1994. A su vez, la apertura comercial produjo un auge del consumo importado, que fue reforzado por la política de ancla cambiaria que trajo una apreciación del tipo de cambio real; esto es, se abarataron las importaciones (Páez, 2004).

Para desenvolver la parte oscura del ovillo que condujo al desate de la crisis financiera, es necesario indagar hacia dónde se dirigió el abundante crédito. A contrapelo con el optimismo de los reformadores, o la mala fe que es lo mismo, no fue por supuesto al fomento de la inversión productiva. Se dirigió al incentivo del consumo importado, a la especulación con bienes raíces, o a la inversión *off shore*, creando así un alto nivel de riesgo para la recuperación de la cartera bancaria. Y la cosa sigue: la combinación de desregulación bancaria y liberalización de la cuenta de capitales permitió que los contratos de deuda y otras transacciones monetarias se realicen en dólares, lo que introdujo un riesgo adicional para la recuperación de cartera.

La fragilidad del sistema financiero se hizo patente frente a la turbulencia política desatada en 1995, primero por el conflicto armado con Perú, y luego con las tensiones internas que culminaron con el cambio del vicepresidente. Bajo estas condiciones inciertas, aparecieron los primeros síntomas de inestabilidad en el sistema financiero,<sup>12</sup> demostrando que la liberalización había desencadenado una serie de contradicciones y prácticas peligrosas, y que el marco regulatorio era insuficiente.

Sin embargo, a veces la borrasca toma un respiro. En medio de tanta incertidumbre ocurrió una nueva expansión del crédito, impulsada por el creciente consumo y la especulación en bienes raíces. El crédito se orientó al financiamiento, en dólares, de actividades estrictamente para la demanda interna como el comercio, los servicios privados y los servicios públicos. Aun cuando parte de los capitales continuaron saliendo de casa: los problemas de fragilidad financiera ahora aparecieron como un ataque especulativo sobre el tipo de cambio, pues los ahorristas querían desprenderse de sus sucres para cambiarlos con dólares y poder tenerlos muy lejos. La receta

política se repitió monótonamente: en defensa de la estabilidad cambiaria se subía la tasa de interés suponiendo que así se detenía la salida de dinero.

Para 1998 el sector externo se derrumbó. Si bien la crisis financiera fue el efecto más notorio de la apertura, al entrar en condiciones macroeconómicas desfavorables, el sector real de la economía también colapsó: el PIB, que entre 1992 a 1997 había crecido a un promedio anual del 2,9%, descendió a un 0,4% en 1998 y se desmoronó al -7,3% en 1999. En diciembre de 1998, por medio de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) con el propósito de proteger los depósitos de los usuarios del sistema financiero

Se perdió el manejo de la política cambiaria y monetaria, se dio una drástica disminución de la demanda interna, y se generó un ataque especulativo sobre el tipo de cambio facilitado por la adopción de un régimen de flotación en enero de 1999.<sup>13</sup> La especulación cambiaria se alimentaba de la descontrolada emisión monetaria realizada con el objetivo de detener la crisis del sistema bancario. Las tasas de interés llegaron a niveles insostenibles. En marzo de 1999 el Gobierno de Mahuad declaró el feriado bancario, con el propósito de proteger a la banca de los retiros masivos de depósitos por parte de los clientes. El 9 de enero de 2000 el presidente decretó la dolarización. El sucre murió. También Mahuad. O casi, pocos días después fue destituido y ahora enseña, en Harvard, cómo proceder para que el barco no se hunda.

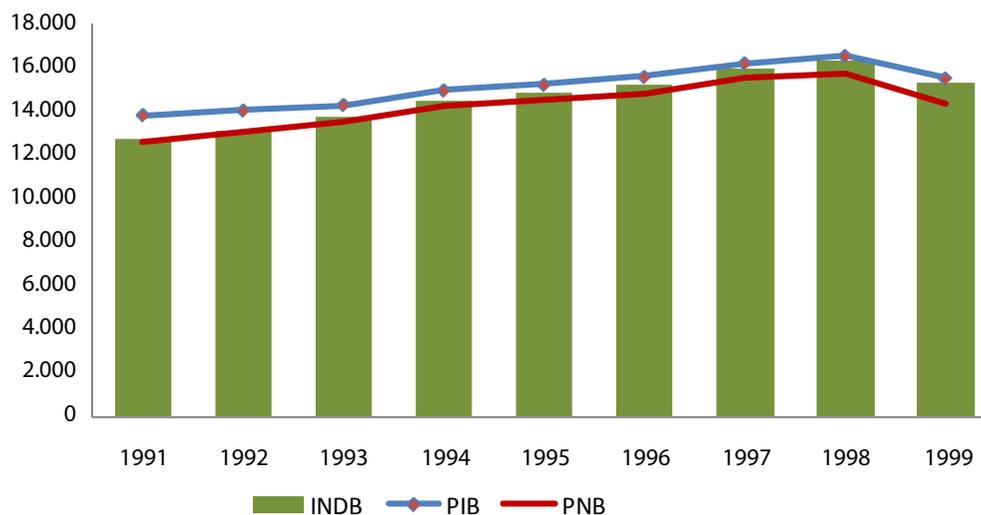
#### *La medición de la magnitud del desastre neoliberal*

La principal virtud del modelo de ajuste, apertura y liberalización, fue que en crecimiento ocurrió muy poco. En el gráfico N° 4 se aprecia el lento ritmo de expansión del PIB en la década de los noventa. La nueva orientación del modelo económico sí consiguió el objetivo de drenar las divisas como concepto de pago a los factores; por consiguiente, el PNB se distancia del PIB. Desde 1993, las remesas de la población expulsada al exterior por la incapacidad para generar nuevo empleo suavizan en algo la disminución de la capacidad de gasto de la población. Con esta inyección externa, mejora el ingreso disponible, acercándose cada vez más a la producción generada internamente.

<sup>12</sup> Alrededor de 20 instituciones demandaron ayuda por liquidez al Banco Central en este período. La crisis del Banco Continental, el cuarto más grande del país, dio una señal de alarma respecto de qué tan lejos había ido la desregulación. En este período cayó otro banco importante, el de los Andes (Páez, 2004).

<sup>13</sup> El tipo de cambio nominal comenzó su ascenso incontenible desde 1998, al alcanzar un nivel de depreciación del 54%, para romper todo referente del pasado con un 197% en 1999, y solo en los nueve primeros días de enero de 2000 se depreció en un 23%.

Gráfico Nº 4: Ecuador 1991-1999:  
Evolución del PIB, del PNB y del INDB (en millones de dólares de 2000)



Fuente: Banco Central del Ecuador: 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006).

Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

Los indicadores económicos apenas revelan la magnitud de la catástrofe social provocada en dos décadas. La continuidad en el ajuste del gasto interno, mediante la contención salarial y la alta inflación, producto de la política cambiaria, deterioraron en extremo las condiciones de vida de la población. Los índices hablan de una pobreza estructural y reacia a bajar como resultado del ajuste y apertura: el ingreso disponible promedio —medido en dólares de 2000— fue menor al de la década anterior, la desocupación de la población activa ascendió a más del doble y la subocupación se disparó.

La inflación alcanzó el nivel promedio mayor de toda la historia del país, contribuyendo a que el salario real descienda a un 62% del promedio alcanzado en el auge petrolero. La participación de las remuneraciones en el PIB baja en cerca de 9 puntos porcentuales, mientras se incrementa el excedente bruto de explotación.

Desde el lado de la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso y la reestructuración de las condiciones del mercado laboral, Rob Vos (2003) realizó el diagnóstico de lo sucedido en la reforma de los noventa. La distribución del ingreso se

modificó por las drásticas disminuciones del salario real<sup>14</sup> y por un traslado del peso del empleo a las ocupaciones informales. El resultado más notorio fue que el peso de las fuentes de generación del ingreso provenientes del trabajo se trasladó desde los salarios hacia los ingresos por cuenta propia: una regresión social incuestionable. El fenómeno se debió a los cambios en el modelo de producción, con una mayor orientación hacia las exportaciones. La organización de la producción en estas actividades, intensivas en capital y poco generadoras de empleo, dio como resultado una disminución de la demanda de mano de obra en el sector productor de bienes que son objeto de intercambio con el exterior: la demanda de mano de obra se volvió más intensiva en calificación, lo que aumentó la desigualdad salarial.

Como se anotó, este esquema de distribución estuvo ya presente desde los ochenta, cuando el ajuste recesivo perjudicó a los salarios reales disminuyendo la participación de los salarios hasta niveles por demás bajos. En los noventa, la mayor participación de la ocupación se trasladó hacia el sector.

<sup>14</sup> Lejos de los niveles alcanzados en la década de los setenta (Ver indicadores recopilados en Pacheco, 2001).

**Cuadro Nº 7: Ecuador: Algunos indicadores de desarrollo 1983-1999**  
(Promedios anuales y dólares de 2000)

INDB per cápita	% PNB/PIB	Desocup. % PEA	Subocup. % PEA	Inflación promedio	Salario real (en dólares de 2000)	% Remun. Trab./PIB	% Exced. Expl./PIB
1.238	92	9,2	44,9	41%	99,8	20,6	72,3

Fuente: INB per cápita y participación del PNB en el PIB. Elaboración DIE.

Restantes indicadores, Lucas Pacheco Prado. *Ecuador: Indicadores básicos de la economía*. PUCE, 2004.

Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

informal. La conclusión final es que la liberalización condujo a una mayor desigualdad en la distribución de ingresos, especialmente aumentando la brecha entre las remuneraciones de los trabajadores calificados y no calificados. Esta tendencia a una mayor desigualdad eliminó cualquier efecto positivo que pudo haberse presentado desde el indicador de los ingresos promedios, volviendo virtualmente nulo el impacto global sobre la reducción de la pobreza. La creciente concentración del país en la dinámica exportadora impulsada por los recursos abundantes (petróleo, banano, camarón, flores), cuya producción condujo a una mayor desigualdad en la distribución funcional del ingreso, en lugar de una mejor distribución de los resultados del crecimiento (Vos, 2001: 23-24). Un crecimiento que, por lo demás, fue muy esquivo.

### 5. Nuevo auge petrolero: 2000-2008

El inicio del nuevo siglo vino acompañado de la recuperación de la economía ecuatoriana que creció a una tasa promedio del 4,8% entre 2000 y 2008; sin embargo, esta no benefició a la mayoría de la población, pues no dejaron de presentarse problemas en el campo de la producción y el empleo provocados por una insuficiente oferta.<sup>15</sup> La estabilidad macroeconómica alcanzada con la dolarización no tuvo una respuesta correspondiente por el lado de la producción interna, por lo que algunos de los efectos positivos de la reactivación se trasladaron al exterior mediante una expansión de las importaciones.

<sup>15</sup> Los economistas establecen una distinción de los desfases que se observan entre la demanda y la oferta. En ocasiones se aprecia una insuficiencia de demanda que no puede absorber toda la producción obtenida. En otras, la oferta de bienes y servicios no puede abastecer una demanda en creciente expansión. Este último desequilibrio es el que ha caracterizado el desenvolvimiento de la economía ecuatoriana en la primera década del siglo XXI.

### *Un entorno internacional modificado*

En el origen del impulso de demanda para la reactivación de la economía ecuatoriana se encuentran condiciones por demás favorables en la economía internacional, surgidas de un cambio en el comercio mundial. El mundo está cambiando de estructura económica y, por supuesto, de equilibrio de los poderes mundiales. Los cuatro países emergentes que conforman el BRIC (Brasil, Rusia, India y China) representan una demanda potencial de casi el 50% de la población mundial (tres mil millones de personas), de las cuales, quinientas mil ya se han incorporado a la economía formal y han salido de la pobreza. Por el contrario, el sector real de las economías desarrolladas, particularmente de la primera economía mundial, presentaba síntomas de desaceleración en su crecimiento desde inicios de siglo. Hasta finales de 2008, al impulso del auge en algunas de las economías en desarrollo, las cantidades demandadas y los precios de los productos primarios mantenían un alza constante en los mercados internacionales. Este fenómeno, inusual en el funcionamiento del mercado mundial, provocó un mejoramiento de los términos de intercambio en beneficio de nuestras economías, y una reactivación del nivel de actividad.

En este entorno internacional, los buenos precios que tuvo el crudo dispararon los ingresos por exportaciones petroleras. Las condiciones externas que favorecieron la recuperación y crecimiento de la economía ecuatoriana se vieron reforzadas por una situación de estabilidad interna que paulatinamente se fue alcanzando bajo el esquema dolarizado. En efecto, el impulso determinante para la recuperación del crecimiento económico provino del gasto interno que creció a una tasa anual de 7,2%. En los nueve años que reseñamos, si tenemos en cuenta el

peso de los distintos componentes del gasto interno, el consumo fue el motor de la economía, sustentado en las remesas de la fuerza de trabajo emigrante, en la recuperación del nivel de ingreso de la población por la baja de la tasa de inflación<sup>16</sup> y en factores más coyunturales como la devolución de los depósitos congelados en la AGD, que prefirieron dirigirse al consumo de bienes duraderos y no retornar a inversiones financieras.

Para la puesta en marcha de la reactivación de la economía ecuatoriana, fue decisivo el crecimiento de la inversión petrolera, con la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados y las actividades de exploración y explotación de nuevos campos, provocando los mayores efectos multiplicadores también sobre el componente importado de la oferta de bienes y servicios. Desde el lado de la inversión, la inmobiliaria mostró también indicadores muy positivos, potenciando un crecimiento de la construcción de viviendas, edificios para departamentos y centros comerciales.

El gasto público contribuyó de manera moderada al crecimiento de la demanda interna, particularmente hasta 2006, como resultado de la prolongación de la estrategia de crecimiento liberal, en la que el rol del Estado en la sociedad es menor respecto al papel asignado al sector privado. Fueron los gobiernos locales, municipios y consejos provinciales los encargados de establecer un contrapeso a esta disminución del gasto fiscal del Gobierno central en la actividad pública. El avance del proceso de descentralización reforzó el papel de estos gobiernos, en medio de un conflicto latente con la estructura administrativa marcadamente centralista.

Bajo estas condiciones favorables de demanda interna y externa, el crecimiento del producto interno fue bastante satisfactorio. No lo fueron las restricciones por el lado de la oferta interna: un análisis de las cifras muestra que en estos años la economía nacional padeció de choques de oferta. El caso más patético fue el de la petrolera: en condiciones por demás favorables para el desarrollo de esta actividad, el volumen real de producción nacional se estancó y hasta disminuyó a lo largo de este período. Aún más, la creciente demanda interna de

combustibles se convirtió en un factor adicional para el crecimiento de las importaciones, con lo que el aumento de ingresos por los altos precios del crudo en el mercado internacional tuvo que pagar su cuota compensatoria por la salida de divisas para satisfacer las importaciones de derivados de petróleo. En general, el notable impulso de demanda dio lugar a la expansión de sectores económicos como el comercio, la telefonía móvil y el financiero que, desde el punto de vista social, contribuyen poco para la creación de valor agregado y empleo.

Hasta 2006 la estrategia aperturista implantada desde los noventa continuó favoreciendo a una modalidad de acumulación basada en las exportaciones y en el libre flujo de capitales. Desde 2007 el motor del crecimiento comienza a asentarse prioritariamente en la recuperación del rol del Estado y se intenta redefinir la estrategia de acumulación.

#### *Crecimiento y desarrollo*

El análisis de los determinantes del crecimiento que realizamos a lo largo de este informe se reproduce en el cuadro N° 8 para la primera década del siglo XXI.

Medido en dólares de 2000, el PIB per cápita real promedio ni siquiera duplica a similar indicador para el período 1950-1971 (cuadro N° 2), expresión de los magros resultados obtenidos en bienestar económico para la población media del país. En los primeros años del nuevo siglo, el gasto interno se ajustó relativamente al producto obtenido dentro del territorio nacional, pues solo en un 3% fue financiado desde el exterior, lo que podemos leer también en la baja relación del déficit en cuenta corriente con relación al PIB. Estos dos indicadores, junto con el alto porcentaje de la relación ahorro/PIB para financiar el crecimiento de la inversión, muestran la prolongación de una modalidad de crecimiento ajustada a los cánones tradicionales, por lo menos en los seis primeros años de la década.

La dinámica del consumo de hogares, medida ahora por su participación en el total del gasto interno, alcanzó su mayor porcentaje promedio en todos los períodos examinados (64%), superando en unos 3 puntos porcentuales a igual indicador del período anterior. Como se observó, la restricción impuesta al gasto público por la extensión de la práctica del ajuste, baja al menor promedio de participación en

<sup>16</sup> El impacto inicial de la dolarización llevó la inflación al 91% en el año 2000, tasa nunca antes observada en la economía ecuatoriana; para el año 2001 esta descendió al 22,4% y luego comenzó un descenso mayor: 9,4% en 2002, 6,1% en 2003, 2% en 2004, 4,3% en 2005 y 2,9% en 2006. Universidad de Cuenca-ACUDIR (septiembre 2007), *Boletín Estadístico Anual del Azuay 2006*. Cuenca.

**Cuadro Nº 8: Algunas características del crecimiento económico 2000-2008  
(dólares de 2000 y porcentajes de participación)**

PIB per cápita	% A/PIB	% C/A	% G/A	% I/A	% CC/PIB	% Sb/PIB
1.493	103,3	64,3	8,7	27,0	-1,8	26,1

Fuente: Banco Central del Ecuador: 1. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971). 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006). 3. Tabla oferta y utilización de bienes y servicios de la información estadística mensual (serie 2007-2008).

Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

los períodos establecidos. Lo curioso de este ajuste se observa en que el gasto público disminuye su participación en la absorción total en cerca de 3 puntos porcentuales en comparación con el ajuste realizado entre 1983 y 1999. Si bien la inversión crece a una tasa muy elevada, su porcentaje de participación en el gasto interno se mantuvo en un índice similar al del período anterior.

Ante un impulso importante de la demanda, la oferta total tuvo que complementarse mediante un crecimiento significativo del componente importado. El sorprendente ritmo de inversiones no pudo sostenerse mediante el ahorro interno: al financiamiento de la brecha de ahorros, contribuyeron en algo las remesas de los trabajadores en el exterior y, en los primeros años del nuevo ciclo, la inversión extranjera para impulsar la explotación de los recursos petroleros.

En los primeros años de la dolarización, particularmente hasta 2003, se presentó un desestímulo por el lado de la oferta, lo que se podría denominar como un problema de “desustitución” de importaciones, porque la producción interna no pudo competir con la importada, entre otras causas, por la apreciación cambiaria en los cuatro primeros años, y por el alza de los costos de producción debida a la alineación de precios de la producción exclusiva para el gasto interno, impulsada por el nuevo régimen cambiario. En estos años se presentaron también problemas de competitividad por la apreciación cambiaria, pero se vieron compensadas por el impulso proveniente de las exportaciones petroleras a precios por demás altos.

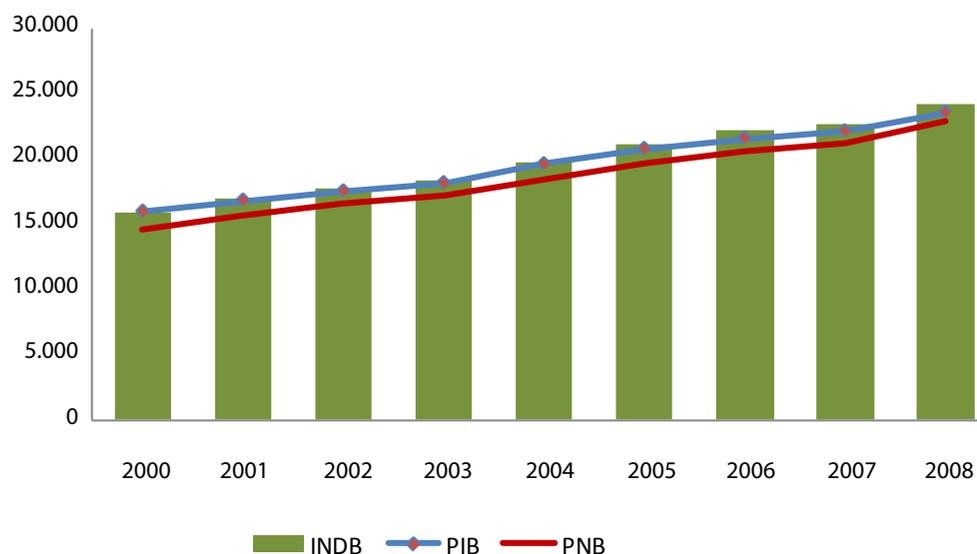
El problema mencionado merece alguna reflexión. A las deficiencias estructurales del aparato productivo para responder a un crecimiento por demás significativo de la demanda, se añadió el problema de la

apreciación del tipo de cambio real que trajo la dolarización, afectando la competitividad de la economía. En este sentido, es indiscutible que el proceso de dolarización ha reducido el margen de maniobra de las autoridades económicas ecuatorianas y los resultados para el equilibrio de la cuenta corriente fueron negativos en los primeros tres años, puesto que la apreciación cambiaria provocó un impulso importador excesivo que afectó a la competitividad del país. Sin embargo, la falta de competitividad de la economía ecuatoriana viene de muchos años atrás, y en la década de los noventa fue disimulada por la mano de obra barata y por las devaluaciones que proveyeron de una competitividad no basada en incrementos de productividad. La dolarización dejó al descubierto las fallas de esta falsa competitividad. El esfuerzo futuro para mejorarla no puede volver a transitar por el camino fácil de las devaluaciones, pues resulta sumamente perjudicial para el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población, conforme a la experiencia de los ochenta.

Otra observación interesante es la siguiente: en casi todo el período de vigencia del esquema dolarizado, se volvió a sentir la presión ocasionada por el pago de servicios de la deuda acumulada. Este hecho podemos apreciarlo en el gráfico Nº 5: el PNB sigue bastante por debajo de PIB. En el mismo gráfico se observa la contribución de las remesas de los trabajadores ecuatorianos en el exterior para mejorar el ingreso nacional disponible (INDB) en todos estos años.

Desde 2005 se observa una reversión de esta tendencia “estructural” en el comportamiento del PNB, al revisar la asignación del Fondo de Estabilización (Feirep) que se destinaba en un 70% a cancelar las obligaciones de la deuda y, luego, con la revisión de los contratos de las empresas petroleras. La política

**Gráfico Nº 5: Ecuador 2000-2008: Evolución del PIB, del PNB y del INDB**  
(en millones de dólares de 2000)



**Fuente:** Banco Central del Ecuador: 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006).  
3. Tabla oferta y utilización de bienes y servicios de la información estadística mensual (serie 2007-2008).  
**Elaboración:** Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

del presidente Correa ha sido determinante en este sentido, con el desconocimiento de la deuda ilegítima y el establecimiento de condiciones favorables a los intereses de la sociedad nacional para la remisión de las utilidades de las empresas que explotan recursos naturales en el país. Los indicadores aún no revelan toda la magnitud de estas decisiones, y el impacto que provocarán en la disposición de un mayor ingreso disponible para la población ecuatoriana. Pese al corto tiempo, apreciamos en el gráfico esta tenencia del PNB a acercarse al PIB.

Algunos tópicos son ciertos, aun en la economía, como la afirmación de que con el crecimiento económico mejora el bienestar general de la población. Mirando los pocos indicadores de desarrollo con los que trabajamos, por lo menos, el ingreso a disposición de los residentes en el país dio un salto cercano a los 300 dólares por persona, comparando los promedios del período actual con similares de las dos “décadas perdidas”. También el salario real promedio —medido en dólares de 2000— se recuperó en cerca del 30%, por lo menos con relación al período inmediatamente anterior, pues aún sigue bastante rezagado respecto al promedio del primer

auge petrolero. Esta recuperación se explica fundamentalmente por el control de la inflación luego del fuerte remezón de precios que se dio en el primer año de la dolarización.<sup>17</sup>

Los mismos tópicos no son tan ciertos si los miramos desde los otros indicadores. La tasa de desempleo es similar a la del período anterior, pese al efecto que pudo tener la fuerte emigración de trabajadores desocupados. Y pese aun al hecho de que el fuerte impulso de demanda durante el nuevo siglo, debió incidir en un alza de la ocupación. No fue así por la razón ya anotada: la mayor demanda se trasladó a las importaciones, por consiguiente, tuvo escaso efecto multiplicador sobre la producción y el empleo internos. Tampoco nada cambió si se mira la participación de las remuneraciones de los trabajadores en el PIB. Más bien la situación empeoró:

<sup>17</sup> En 2000, el alza en el nivel de precios llegó a cerca del 100%, luego fue disminuyendo en los años siguientes. El promedio de 17% del cuadro Nº 9, se eleva por los altos niveles de 2000 y 2001. A partir de 2002 el crecimiento en el nivel de precios es inferior a un dígito.

**Cuadro Nº 9: Algunos indicadores de desarrollo 2000-2008**  
(Promedios anuales, a dólares de 2000)

INDB per cápita	% PNB/PIB	Desocup. % PEA	Subocup. % PEA	Inflación promedio	Salario real (en dólares de 2000)	% Remun. Trab./PIB	% Exced. Expl./PIB
1.517	95	9,15	44,7	17%	126	18,5	81,5

Fuente: Para INDB per cápita y PNB/PIB, Departamento de Investigaciones Económicas Universidad de Cuenca.

Restantes variables, Lucas Pacheco Prado. *Ecuador: Indicadores básicos de la economía*. PUCE, 2004.

Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

el excedente bruto de explotación subió en unos 9 puntos porcentuales con relación al período anterior y en unos 20 puntos si se compara con la época de la industrialización sustitutiva. Parecía, entonces, que lo que ha cambiado son solo las palabras. El modo de organizar el proceso productivo continuó con el traslado del empleo hacia las actividades informales de baja calificación.

#### *Auge de divisas y política económica*

La adopción de la dolarización fue “un salto al vacío”, alterando de raíz el universo de los economistas. No obstante, con el paso del tiempo, buena parte del país fue aceptando que el esquema de dolarización debía admitirse como algo dado en el mediano plazo, ya que los costos de revertirlo serían demasiado altos. Para la mayoría de economistas, la medida aumentó la vulnerabilidad de la economía ante choques externos, debido a que se perdió el manejo de la política monetaria y cambiaria; por lo tanto, una reducción en el flujo de capital externo debe ser enfrentada solo con una reducción de la demanda de importaciones y la demanda interna, con un impacto negativo sobre el crecimiento y el empleo. Por supuesto, esta es una perspectiva solo desde el lado de la demanda, por lo que sectores productivos y algunos economistas sostuvieron que los problemas macroeconómicos tenían que verse tanto desde el ángulo de la oferta como de la demanda. Se retornó así a un problema presente ya en los inicios del estructuralismo latinoamericano. Esto es, si el sector exportador ya no contaba con el beneficio cambiario para ser más competitivo, había que dejar de contar con el recurso fácil de la depreciación para pasar a una agresiva política de promoción de exportaciones, combinada con una selectiva política de importaciones y de esta manera resolver los problemas de los sectores afectados por la pérdida de competitividad.

Quizás la mayor virtud de la dolarización fue la recuperación de una dimensión de la política económica que había quedado arrinconada durante el predominio de la visión neoliberal. A comienzos del nuevo siglo, se recordó con fuerza que el objetivo de la política económica no es el simple crecimiento de la producción, sino, en forma más amplia, la promoción del bienestar económico del país, y particularmente la promoción de un crecimiento equitativo, sustentable y democrático.

En las esferas gubernamentales nada cambió. Se continuó con la práctica de una política enfocada exclusivamente a un horizonte de corto plazo, ceñido estrictamente a los esquemas estabilizadores de las instituciones financieras internacionales. Siguió predominando el afán por ordenar el presupuesto fiscal para disponer de recursos excedentes. Sin embargo, la mayor ceguera se presentó por el lado de la oferta: los Gobiernos de Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez continuaron con las presiones para la privatización de la empresa petrolera estatal, con la reducción deliberada de su capacidad productiva, de manera tal que frente a los altos precios del crudo en el mercado internacional y a una mayor capacidad de transporte por el nuevo oleoducto, se redujeron los volúmenes de exportación. La política de los primeros cinco años del nuevo siglo se destacó por ignorar las restricciones de oferta que adolece la economía nacional, en medio de una fuerte expansión de la demanda.

La corta visión en el diseño de la política pareció detenerse en el problema de cómo manejar la abundancia de divisas proveniente del alto precio del crudo en el mercado internacional. Dicho a la manera de los economistas, la principal preocupación de los responsables de la política fue cómo prevenir la aparición de los síntomas de “la enfermedad holandesa”, que tanto daño causó en el primer auge petrolero. Parece que

los fantasmas que acecharon a las autoridades económicas fueron los del déficit externo y de la inflación. En efecto, la abundancia de divisas se estaba traduciendo en un *boom* de consumo que era satisfecho mediante la expansión incontrolada de las importaciones. O también, el exceso de demanda podía provocar una persistente inflación.

Buscando evitar que el sector público se transformara en un medio de mayor presión sobre la demanda interna, se controló la expansión del gasto público en una situación en la que habían mejorado sensiblemente los ingresos petroleros para la caja fiscal. Esto explica la débil expansión del consumo del Gobierno como se vio anteriormente. La decisión fundamental para evitar una mayor expansión del gasto interno consistió en crear el Feirep, con los fondos de la participación estatal en la producción privada de petróleo que era transportado por el oleoducto de crudos pesados, así como del 45% del exceso de ingresos petroleros sobre los presupuestados.

Esta última medida de política económica es una práctica extendida en América Latina para moderar los efectos nocivos que pueden derivarse de los ciclos de abundancia de divisas a los que están expuestas nuestras economías. Se aconseja a los Gobiernos estimular los episodios expansivos como pasajeros, por lo que deberían acumular reservas en el auge exportador, puesto que si la bonanza se produce por un alza de precios, en algún momento se va a revertir la fase expansiva. Al no disponer del manejo monetario y cambiario, el instrumento disponible para contrarrestar los efectos nocivos de alzas bruscas o de caídas no esperadas en los precios es la implementación de fondos de estabilización. Además, al retirar fondos que ingresan al país como parte de la renta petrolera, se está disminuyendo la cantidad de dinero en circulación en una economía dolarizada.

Esta medida, sólida y consistente para el manejo del ciclo de abundancia de divisas, se vino abajo por el destino que se le asignó por parte de las autoridades externas e internas. El 70% de todos estos recursos se asignaba, por ley, a la recompra de deuda pública; el 20% se destinaba a un fondo de estabilización petrolera y el restante 10% para desarrollo humano: “Todo esto revalorizó artificialmente los bonos de la deuda ecuatoriana y constituyó una transferencia enorme de recursos a los acreedores del país” (Correa, 2009).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> El Feirep se creó con la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, durante el Gobierno de Noboa, y comenzó a funcionar en enero de 2003, con Gutiérrez.

Con la dolarización, la política fiscal pasó a constituir el instrumento clave de la política macroeconómica. Sin embargo, en este campo también quedó poco margen de maniobra para la práctica del tradicional ajuste. La estrategia de ajuste fiscal, basada en el incremento de ingresos regresivos, como el IVA y los originados en la venta de combustibles, junto con la reducción de gastos de inversión pública, parecía llegar a un límite, dada la existencia de inflexibilidades en la estructura de ingresos y gastos que dificultaban cambios más profundos y duraderos. La mayor inflexibilidad del gasto público se encontraba en los pagos de la deuda externa y de los sueldos al sector público que, en conjunto, en los noventa, representaron un promedio del 65% del gasto público total. Por un lado, la nueva corriente de ingresos del sector público, por el alza de los precios del petróleo, se destinó a revalorizar los bonos de la deuda. Por otro, la proporción del gasto público destinado a las remuneraciones de los empleados del Estado era uno de los más bajos de América Latina, por el deterioro que habían experimentado sus remuneraciones desde 1983. Con la dolarización, no queda posibilidad alguna para seguir recortando este rubro. Por el lado de los ingresos, la mayor rigidez se encontraba en la existencia de ingresos preasignados, agravada en extremo por la reasignación instituida mediante el Feirep.

## 6. El Gobierno de la revolución ciudadana

En el período de ajuste y liberalización, bajo la figura de gobiernos democráticos, hubo un maridaje entre el poder económico y el poder político; en toda esa etapa gobernaron grupos económicos. Este vínculo fue negativo para la ampliación de la democracia, puesto que la presencia directa del poder económico en el Gobierno ha significado la exclusión: un manejo de la política para los intereses económicos. Esta percepción no dejó de estar presente a lo largo de toda la recuperación del crecimiento económico en los primeros años del segundo auge petrolero. Bajo esta atmósfera fue posible el derrumbe del Gobierno de Lucio Gutiérrez.

### *El proyecto revolucionario*

Prometiendo cambiar radicalmente esta forma de hacer Gobierno, se elaboró la plataforma electoral para el triunfo de Rafael Correa. El motor para el cambio se asentó en la elaboración de una nueva Constitución, la vigésima en la historia del país.

Al inaugurarse la Asamblea Constituyente, el presidente Correa manifestó que la nueva Constitución deberá otorgar a los ecuatorianos una verdadera democracia, un nuevo reordenamiento territorial, el rescate del Estado y sus capacidades, y la construcción de un sistema económico-social más justo y solidario.<sup>19</sup> Para lograrlo una verdadera democracia se requieren nuevas formas de representación y vías más directas de democracia, manifestó el presidente a los asambleístas. Para conseguir el rescate del Estado y sus capacidades, pidió que se le devolviera al Estado el poder de planificación, regulación y control. La verdadera estabilidad solo se consigue con la construcción *de un sistema económico social* más justo y solidario, esto es, con democracia económica y social y con reglas simples, puntualizó Correa.

Conforme a la versión del presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, la visión presidencial y de los asambleístas, era transformar al Ecuador de una manera radical, a través de una Constitución que plantee un modelo de “economía solidaria” y deje de lado la “economía social de mercado” de la actual carta política. Es decir que la economía debe tener como objetivo fundamental el ser humano, respetando y conviviendo con la naturaleza (revista *Gestión* N° 161). Para Acosta, el primer mandatario y sus asambleístas tenían como punto de partida lo que denominaban “heterogeneidad estructural del aparato productivo”. Esto es, el aparato productivo ecuatoriano se caracteriza por tener un sector moderno y otro tradicional. Lo fundamental era encontrar el mecanismo para desarrollar el sector tradicional e integrarlo al nuevo modelo económico.

#### *Los tres años del Gobierno del presidente Correa*

Podría pensarse que, cuando la preocupación del análisis está centrada en el recorrido de los indicadores macroeconómicos, no hay nada más preocupante que una trayectoria del PIB por demás volátil. Todo depende desde donde lo miremos. La oposición quizás termine situándose en el reino de la satisfacción, en el de “se lo advertimos”. Para el Gobierno, en verdad debe ser preocupante: el producto creció al 2,04% en 2007, al 7,24% en 2008 y al 0,36% en 2009 (Banco Central del Ecuador, 2010).

El pensamiento económico siempre da vueltas tratando de explicarse por qué pasó lo que pasó.

<sup>19</sup> Diario *Hoy*, 1 de diciembre de 2007.

El primer año del Gobierno del presidente Correa fue afectado por los factores políticos y económicos inherentes a todo proceso de transformación. El crecimiento fue modesto pese a los impulsos provenientes del gasto del Gobierno y la inversión pública. El sustancial repunte del año 2008 muestra que los sectores de actividad relacionados con el sector público experimentaron un fuerte crecimiento, beneficiados por la alta inversión estatal: la construcción y obra pública, los servicios gubernamentales, el suministro de energía eléctrica. Este impulso de la demanda interna también tuvo efectos multiplicadores para la expansión de la industria manufacturera, de la agricultura y de la intermediación financiera. Finalmente, no queda duda alguna de que la crisis mundial impactó en la economía ecuatoriana en 2009: decrecieron fundamentalmente las exportaciones, la inversión se frenó y el consumo privado también se vio afectado.

En la perspectiva del bienestar, lo más positivo fue que el Gobierno consiguió posicionar el tema social en la agenda pública, con la nueva orientación de la inversión en educación y salud, financiada con los fondos petroleros canalizados hacia esos sectores. Lo preocupante fue la trayectoria de la inflación que comenzó a ascender a finales de 2007, para subir a un 8,4% anual en 2008 y disminuir a 4,1% en 2009. Este componente inflacionario no dejó de tener efectos negativos sobre el salario real.<sup>20</sup> En fin, la verdadera debilidad del Gobierno en el campo social se manifiesta en que no ha podido solucionar el problema del empleo: “el conjunto de cambios de enfoque, conceptos y políticas, consagrado en la Constitución de la República elaborada en Montecristi... no se cristaliza aún en estrategias o en intervenciones concretas” (Flasco, 2009). Este sinfín de preocupaciones puede condensarse en una: el Gobierno parece que no acierta a concretar una estrategia para impulsar la promesa de revolución ciudadana. O las estrategias para el crecimiento, que son una parte sustancial de la misma.

Para empezar, el Gobierno ha declarado la primacía del ahorro interno para impulsar la inversión necesaria para el crecimiento, lo que significa que el ahorro externo solo deberá complementar al ahorro

<sup>20</sup> “Del año 2002 al año 2009, el índice del salario real se ha ido incrementando paulatinamente. Sin embargo, durante 2008 podemos observar que este índice se redujo de 126,1 en enero, a 117,1 al final del período.... Debido al incremento salarial realizado por el Gobierno, el índice se recuperó en enero del año 2009, ascendiendo a 126,8. Sin embargo, el índice ha ido disminuyendo en el transcurso del año, llegando a 122,5 en diciembre de 2009” (Flasco, 2009).

interno.<sup>21</sup> En contraposición abierta al pensamiento tradicional, en la estrategia oficial no se trata de “su- plir” la falta de crédito interno, sino que delibera- damente el ahorro interno debe convertirse en la principal fuente de financiamiento del crecimiento. Esto está claro, pero aquí comenzamos a caminar por las incertidumbres.

Esta decisión que busca irrumpir en una nueva época parecería solo haber incrementado una sensación ya vivida hace 60 años. El dilema ahorro-inversión pre- sente en los años 1950-1971 vuelve a aparecer en el manejo de la política económica, ahora en una situa- ción de abundante flujo de divisas por el alto precio del petróleo en el mercado internacional. Asistimos otra vez a una modalidad de crecimiento fuertemente dependiente de la expansión de la inversión pública, quizá con una marcada diferencia con relación a me- diados del siglo pasado, pues la afluencia de divisas proveyó de abundantes recursos al sector público a través de los fondos acumulados en el ex Feirep, los ahorros del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y otros depósitos de las instituciones públicas en el Banco Central, que eran parte de la reserva mo- netaria internacional. Pero esta reserva no es sufi- ciente para las necesidades de crecimiento a largo plazo, por lo que necesariamente se debe contar con el ahorro privado y el ahorro externo.

Pero aquí parece que estuviéramos huérfanos de es- trategia. Por lo menos para el sector privado. El Go- bierno aún no consigue definir el papel del ahorro privado en el crecimiento económico:

Aquí aflora con fuerza la incapacidad del Go- bierno para concertar esfuerzos con el apa- rato productivo nacional, particularmente con los micros, medianos y pequeños productores del campo y la ciudad.... Lamentablemente, dada la creciente inestabilidad política y la in- capacidad del régimen para lograr el sugerido acuerdo nacional, es previsible que la inversión de las grandes empresas privadas, e incluso de otros segmentos de la economía... no despegue en la medida que sería necesario (Flasco, 2009).

<sup>21</sup> “... América Latina tiene capacidad de ahorro y, en consecuencia, de inver- sión nacional, pero por fallas institucionales, imperfecciones de mercado y au- sencia de acción colectiva, dicho ahorro interno... no es movilizado a la inver- sión productiva y es sacado absurdamente por diferentes mecanismos fuera de la región... En este sentido, entonces, la estrategia de atraer adecuada inversión extranjera —debidamente regulada y controlada, a diferencia del período neo- liberal, donde frecuentemente tenía privilegios sobre la inversión nacional—, debe ser complementaria y no sustituta de la inversión nacional, para lo cual se necesitan políticas de incentivos al ahorro nacional, así como reformas para una mayor eficiencia en la movilización de dicho ahorro a la inversión produc- tiva” (Correa, 2009: 177).

Respecto al ahorro externo retomamos la vieja pre- gunta: ¿qué tasa de crecimiento podemos alcanzar sin recurrir al financiamiento externo? Como si el país se hubiese atascado en dos problemas no resueltos: cuáles son las fuentes internacionales más accesi- bles para el financiamiento, y qué rol cumple la sus- titución de importaciones en la modificación de la estructura productiva nacional. Siguen los dos pro- blemas intactos, como esculturas talladas en madera.

En lo que concierne al primero, el Gobierno trató de modificar la pesadilla que heredó del neolibera- lismo. Este viraje, entre otras medidas, tenía como precondition modificar las tradicionales fuentes de financiamiento de la inversión extranjera. Hasta ahora no logra acertar en cómo hacerlo, y de ahí los continuos traspies en las negociaciones con Brasil, Venezuela, China e Irán.

Para referirnos al segundo, si bien la economía ecua- toriana ha modificado su aparato productivo con relación al de los cincuenta y sesenta, el país aún re- vela una elevada dependencia externa en su estruc- tura productiva. Lo que quiere decir que, en alguna proporción, los recursos externos todavía cumplen la función de financiar la importación de ciertos bienes de capital necesarios para la inversión pro- ductiva. Por consiguiente, en el escenario del cre- cimiento, continúa presente el desafío de reducir la propensión a importar. Dicho en otros términos, la estrategia de sustitución de importaciones es aún parte de la agenda económica nacional.

Y con esto no afirmamos que la economía no cambia. Claro que las cosas cambian, pero al re- pasar cautelosamente sesenta años de historia eco- nómica, se vislumbra la persistencia, alterada por cierto, de estrategias que la ortodoxia se apresuró en dar por muertas. Hay que creer en algo, en un orden económico por lo menos. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) apostó por reformular la estrategia de sustitución de impor- taciones mediante la incorporación del desarrollo científico-tecnológico actual y ligarla a estrategias que involucran a otros segmentos de la economía y de la sociedad.

El programa expuesto está dividido en cuatro modelos de desarrollo y tendrá una aplicación hasta 2025.

*Primer modelo: Exportación primaria (2010-2013).* Se denomina “primario exportador con sustitución

selectiva de importaciones”. Siguen siendo el petróleo y la agroindustria las principales fuentes de ingreso. Propone un proceso de sustitución selectiva de importaciones. Busca auspiciar procesos de transferencia de tecnología. Iniciará con la redistribución de los medios de producción para garantizar la soberanía alimentaria. Según la Senplades, con este modelo se busca el desarrollo de siete industrias estratégicas que representan el 12% del PIB y el 42% del total de importaciones. Estas industrias se relacionan con la bioquímica, petroquímica, hierro, medicamentos genéricos, bioenergía, *hardware* y *software*, y servicios ambientales. En estos siete sectores el país tiene ventajas comparativas frente a sus similares, en tanto permiten una paulatina sustitución de importaciones y están ligados a la satisfacción de las necesidades de la población.

*Segundo modelo: Matriz energética (2014-2017).* Se basará en un proceso de investigación científica y de desarrollo tecnológico. Se buscará un superávit energético.

*Tercer modelo: Sustitución de importaciones tradicionales (2018-2021).* Apunta a la consolidación de la innovación tecnológica, con lo cual se robustece la sustitución de importaciones. Se da un proceso de distribución ya en el propio proceso de generación de riqueza.

*Cuarto modelo: Reconversión (2022-2025).* Busca un país terciario exportador, a través de un desarrollo de la biotecnología y alternativas turísticas. La biodiversidad es una ventaja comparativa del país que hasta el momento no se ha aprovechado.

Hay una ansiedad, solapada y general, respecto al rumbo estratégico anunciado por la Senplades. Para unos, es el miedo patológico a segundas versiones, por actualizadas que estén. Para los sectores ortodoxos, la incertidumbre deriva del abandono de la apertura y liberalización del mercado. Para los responsables de la planificación, lejos de un mero retorno a la industrialización sustitutiva de importaciones, la nueva estrategia introduce un viraje sustancial a la política económica predominante en las tres últimas décadas.

Para el Gobierno, la verdadera característica del cambio en la política económica es que el Estado decidió un mayor control de áreas estratégicas de la economía: petróleo, telecomunicaciones, electricidad, pero también en nuevos sectores como la

banca pública, el comercio de banano, la minería, las medicinas, los medios de comunicación. Sin duda, existen muchos motivos para dudar del rumbo que pueda tomar esta orientación para la construcción democrática que aspiramos como resultado principal de la revolución ciudadana.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. 2<sup>da</sup> edición. Quito: Corporación Editora Nacional,
- Araujo, María Caridad (1998). *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste*. Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Cordes -Gobernabilidad.
- Bacha, Edmar (1982). *Introdução a Macroeconomia: uma Perspectiva Brasileira*. Río de Janeiro: Editora Campus Ltda.
- \_\_\_\_\_. (2002). *El Consenso de Washington ao Disenso de Cambridge*. nupecdg@nupecdg.com
- Banco Central del Ecuador (2002). *Setenta y cinco años de información estadística*. Quito: Dirección General de Estudios, Estadística Económica.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Información estadística y 80 años de información estadística*. www.bce.fin.ec
- \_\_\_\_\_. (2010). *Evolución de la economía ecuatoriana*. www.bce.fin.ec.
- Carbo, Luis Alberto (1974). *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador desde la época colonial*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Carrasco, Adrián (2002). “El Ecuador de los cuarenta a los sesenta: el crecimiento determinado por la disponibilidad de divisas”. En *Ensayos de historia económica por los setenta y cinco años del Banco Central del Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Cepal (2010). *Información Estadística*. www.cepal.org
- Consejo Nacional de Planificación (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- Correa, Rafael (2009). *Ecuador: de banana republic a la no republica*. Bogotá: Random House Mondadori, S.A.
- Dornbusch, Rudiger (1993). *La macroeconomía de una economía abierta*. Barcelona: Antoni Bosch, editor.
- Fernández, Jorge (1983). “La industria ecuatoriana en veinte años de promoción”. En Cristian Sepúlveda (compilador). *El proceso de industrialización ecuatoriano*. Quito: IIE-PUCE.
- Flacso Ecuador (2009). *Análisis de coyuntura: una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales durante el año 2009*.
- Ffrench-Davis (2005), Ricardo (Editor). *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*. Colombia: Cepal-Mayol Ediciones S.A.
- Jácome, Luis (1994). *La experiencia de estabilización en el Ecuador*. Apunte técnico N° 28. Cordes.
- Larrea Stacey, Eduardo (1990). *Evolución de la política del Banco Central del Ecuador 1927-1987*. Quito: Banco Central del Ecuador.

- Miño, Wilson (2008). *Breve historia bancaria del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Pachano Abelardo (1987). *Neoliberalismo y políticas económicas alternativas*. Quito: Cordes.
- Páez, Pedro. "Liberalización financiera, crisis y destrucción de la moneda nacional en el Ecuador". En *Cuestiones económicas*, vol. 20, N° 1, Primer Cuatrimestre. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Pacheco, Lucas (2004). *Ecuador: Indicadores básicos de la economía*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Stiglitz, J. (2001). "Crisis y reestructuración financiera: el papel de la banca central. En *Cuestiones económicas*, vol. 17, N° 2. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Taylor, L. y Vos, R. (2000). *Liberalización de la balanza de pagos en América Latina: Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza*. PNUD.
- Vos, R. y León, M. (2003). *Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: ¿Cómo compatibilizarlas en el caso del Ecuador?* Quito: Estudios e informes del SIISE-STES.
- \_\_\_\_\_. (2000). "Liberalización económica, ajuste, distribución y pobreza en Ecuador, 1989-99". En Lance Taylor y Rob Vos, *Liberalización de la balanza de pagos en América Latina: Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza*. Borrador final, PNUD.