

Dos décadas perdidas: los ochenta y los noventa

MARCO NARANJO CHIRIBOGA *

1. Antecedentes

La crisis de dos décadas que afectó a la economía ecuatoriana tuvo –en nuestra opinión- como fundamento a factores exógenos, factores endógenos y a la propia política económica implementada.

El modelo de crecimiento aplicado en el país entre 1950 y 1980 mostró sus límites, alcanzando su agotamiento a inicios de los años ochenta, cuando se produjo el estrangulamiento externo debido a la disminución del precio internacional de petróleo y, sobre todo, a la paralización de las corrientes de financiamiento que dio origen a la crisis de la deuda latinoamericana.

Hasta entonces, el modelo se había basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, con base en una demanda creciente de divisas para la importación de maquinarias, equipos, insumos, materias primas, tecnologías, etc., las cuales fueron provistas por el auge petrolero y el endeudamiento externo,

Por otro lado, la economía ecuatoriana, a partir de la década de los setenta, se transformó de manera importante. Efectivamente, hasta 1970 la principal actividad productiva se basaba en el sector agrícola y las exportaciones dependían de unos cuantos productos de ese sector. Sin embargo, a partir de 1972 el Ecuador empezó a exportar petróleo en cantidades importantes, de manera que el hidrocarburo se convirtió en la principal fuente de divisas, cuyo monto ha fluctuado de manera notable, especialmente por la volatilidad del precio internacional del barril de petróleo.

La “nueva” riqueza, sin duda, había generado importantes cambios cuantitativos y cualitativos, aunque también se produjeron retrasos en la realización de los ajustes indispensables, lo que, en su momento, provocó que la economía tuviera claros síntomas de la llamada “Enfermedad Holandesa”.

* Doctor en Economía. Funcionario de carrera del Banco Central del Ecuador. Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador, y de la Universidad Católica de Quito.

En alguna medida, las políticas aplicadas en torno a la actividad petrolera han sido responsables de los desajustes y desequilibrios de los años ochenta y noventa, a consecuencia de la enorme dependencia del país de los ingresos provenientes de un bien no renovable y de cotización volátil como es el petróleo.

Por otra parte, la desaparición de las limitaciones en la gestión macroeconómica que imponían los sistemas monetarios como el de Bretton Woods o el Patrón Oro, hicieron posibles políticas económicas sin anclas, cambiantes de acuerdo al interés político de los grupos en el poder.

La evidencia empírica de la evolución de la economía del Ecuador nos demuestra que cuando el país no estuvo regido por un sistema económico como el Patrón Oro, Bretton Woods o la dolarización, la discrecionalidad de la política económica originó períodos de inestabilidad y crisis, como los que analizaremos en el presente estudio.

Al respecto, en primer lugar, nos referiremos a los factores exógenos y endógenos que explican la crisis; y, en segundo, analizaremos las políticas económicas que se aplicaron en este período.

2. La crisis de los años ochenta y noventa

Factores Exógenos de la crisis

Entre los factores exógenos que provocaron la crisis de la economía ecuatoriana en las décadas de los ochenta y noventa podemos destacar los siguientes:

- La Deuda Externa.
- La volatilidad del precio internacional del barril de petróleo.
- Los desastres climáticos y naturales (como el “fenómeno de El Niño” y los terremotos).
- La crisis financiera internacional.

Empecemos por el factor más antiguo y permanente, *la Deuda Externa*. Para autores como Alberto Acosta, la deuda externa de Ecuador ha sido un fenómeno que ha afectado al desenvolvimiento económico del país desde su propia fundación como Estado soberano en 1830.¹

¹ A. Acosta. *La deuda eterna: una historia de la deuda externa ecuatoriana*, Libresa, Quito, 1995, p. 5.

En efecto, al separarse el Ecuador de la Gran Colombia (nación fundada por Simón Bolívar que incluía, además del Ecuador, a Venezuela, Colombia y Panamá), el país heredó una parte de la deuda contraída por esta nación con la Gran Bretaña para financiar las guerras de la Independencia contra España. Dicha deuda, que sólo pudo ser cancelada en 1974, poco más de 100 años después, fue denominada, por su duración, como deuda eterna.²

Adicionalmente, el auge de los años setenta no solo se sustentó en la exportación y en los buenos precios del petróleo, sino también en un endeudamiento externo agresivo y desmesurado. En efecto, entre 1971 y 1983 la deuda externa del Ecuador se multiplicó por 30 veces.³

El endeudamiento externo, que se convertiría en un problema grave no solo para el Ecuador sino para toda la América Latina a inicios de la década de los años 80, encontró su origen en condicionantes externos e internos.

Entre las condiciones externas está el exceso de liquidez de los países desarrollados, especialmente de los Estados Unidos, que a inicios de los años setenta, debido a un ciclo recesivo caracterizado por una falta de demanda de fondos en su propio mercado para inversión, los exportó hacia Latinoamérica.

A esta amplia liquidez hay que sumar los recursos financieros depositados en el mercado de divisas por los países exportadores de petróleo a raíz del aumento de los precios decretado la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, que encareció notablemente el hidrocarburo. Dichos dólares encontraron rápida canalización en los países en vías de desarrollo, especialmente en los latinoamericanos, marginados tradicionalmente de los mercados financieros internacionales.

De alguna manera, resulta extraño observar que la mencionada canalización de recursos hacia Latinoamérica no tomase en cuenta la futura capacidad de pago de los deudores, los cuales, al percatarse de que la tasa de interés de los créditos ofrecidos era reducida y en algunos años menor a la tasa de inflación internacional, acudieron rápidamente a la “invitación” de endeudarse.

² M. Naranjo. *Las inversiones extranjeras y el desarrollo económico del Ecuador*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 1987, p. 200.

Banco Central del Ecuador. *Memoria Anual 1983*, BCE, Quito, 1984, p. 121.

La elevada liquidez del sistema financiero internacional y su natural búsqueda de colocación, fue acompañada de la actuación de empresas internacionales que obtenían créditos para los países que importaban su producción de bienes y servicios, muchos de los cuales resultaban prontamente obsoletos para el mundo desarrollado, aunque no para América Latina. Existen varios ejemplos al respecto:

*Hay casos paradigmáticos de empresas que con tal de vender sus productos propiciaban cualquier locura: la construcción de una planta termonuclear por un valor de 2.500 millones de dólares en Filipinas sobre terreno sísmico y que no funciona; la fábrica de papel de Santiago de Cao en Perú, que no pudo operar por no tener suficiente agua, o el inconcluso tren eléctrico de Lima; la refinería de estaño en Karachi pampa en Bolivia, la cual por estar ubicada a 4.000 metros de altura, no tiene suficiente oxígeno para trabajar; la procesadora de basura para Guayaquil, que se compró y pagó, pero que nunca se instaló y cuyos restos se incendiaron; etc.*⁴

Adicionalmente, el proceso de endeudamiento fue también propiciado y estimulado por los organismos multilaterales de crédito, los cuales no avizoraron ni previeron la posterior crisis. Con respecto al Ecuador mantenían la hipótesis de la permanencia en el tiempo de los altos precios del petróleo. Un documento del Banco Interamericano de Desarrollo de 1981, señalaba al respecto:

*“... dada la elasticidad ingreso de la demanda de energía, tanto a corto como a largo plazo, y los probables cambios en la estructura de la economía, la aceleración de la tasa de crecimiento de la actividad económica conducirá a un mayor consumo de energía en general y a una mayor demanda de petróleo en particular, por lo menos durante los próximos diez años”.*⁵

Aunque no es función específica de los organismos económicos internacionales impedir el endeudamiento de los países, un elemento importante en la historia de la deuda es que aquellos organismos no establecieron ni siquiera parámetros mínimos de vigilancia relativos al uso de los recursos que fácilmente llegaban a Latinoamérica en la década de los setenta. Se contrataba deuda para compra de armamentos, para la financiación de la represión de dictaduras corruptas, inclusive para el pago de la burocracia o para pagar el propio servicio de la deuda. La liquidez existente satisfacía el histórico déficit de financiamiento de la Región.

⁴ A. Acosta. *Breve Historia Económica del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2001, p. 148.

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. *Necesidades de inversiones y financiamiento para energía y minerales en América Latina*, BID, Washington, 1981, p. 64.

El Ecuador es vívido ejemplo de aquello. En lugar de ajustar su economía, una vez concluido el auge petrolero de los primeros años de la década de los setenta, artificialmente mantuvo dicho auge gracias al fácil endeudamiento que había llegado masivamente en el segundo lustro de la mencionada década, debido al atractivo que tenía para bancos prestamistas, al ser una economía petrolera con alto crecimiento.

El petróleo y la deuda, en lugar de generar los cambios estructurales que habrían de sentar las bases para el desarrollo sostenido del Ecuador, lo volvió más vulnerable y dependiente de los recursos internacionales. Esta vulnerabilidad apareció con una fuerza insospechada en los años ochenta y noventa. El siguiente cuadro nos muestra la evolución de la deuda externa del Ecuador en el período de crisis.

Cuadro No. 1

DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR
(en millones de dólares)

Año	Saldo Final	Servicio	Deuda/ PIB %	Servicio/ Exporta. %
1980	4.601.3	1.409.1	39	56.8
1981	5.868.1	2.138.7	42	95.6
1982	6.632.8	1.988.9	50	88.9
1983	7.380.7	919.2	66	41.3
1984	7.595.0	1.163.5	66	44.4
1985	8.110.7	1.163.2	68	40.0
1986	9.062.7	1.203.8	86	55.8
1987	9.858.3	960.3	109	49.8
1988	9.750.0	1.437.1	117	65.5
1989	10.076.7	1.174.6	119	49.9
1990	10.298.1	1.292.7	116	47.5
1991	10.367.3	1.290.1	111	45.3
1992	10.078.7	1.376.2	103	44.4
1993	10.433.0	1.028.7	94	33.6
1994	11.262.8	1.929.5	86	50.2
1995	13.906.2	3.189.4	77	78.8
1996	14.586.1	4.282.6	76	87.9
1997	15.095.2	5.488.9	76	104.3

1998	16.221.4	6.993.1	83	166.4
1999	15.902.3	5.418.3	118	121.7

FUENTE: Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual No. 1793*.

Por otro lado, los diseñadores de la política económica del país nunca consideraron que el período de prosperidad gestado por el petróleo era atípico y que debían hacerse los ajustes necesarios para mantener los equilibrios básicos. Ante la evidencia de la sobre valoración del sucre y de una cuenta corriente constantemente deficitaria, a pesar del saldo muy positivo de la balanza comercial, no se adoptó ninguna medida. Sólo cuando las fuentes de financiamiento internacional escasearon y el Ecuador no pudo cumplir con sus compromisos internacionales, las autoridades empezaron a tomar las medidas correctivas, claramente, a destiempo.

En resumen, dos elementos de origen externo explican el proceso de agresivo endeudamiento de la América Latina de los años setenta e inicios de los ochenta, primero, el exceso de liquidez gestado por el ciclo económico en los Estados Unidos y el mundo desarrollado y, segundo, los llamados “*petrodólares*” que terminaron colocándose en esta parte del mundo.

Pero aquella abundancia prontamente se convirtió en escasez casi absoluta cuando a principios de los años ochenta, la Reserva Federal de los Estados Unidos se vio obligada a propiciar un incremento notable de las tasas de interés internacionales con la consiguiente disminución de los créditos hacia Latinoamérica.

Las políticas expansivas del presidente Ronald Reagan, que buscaba reducir los impuestos para estimular la producción en los Estados Unidos, hicieron que el déficit fiscal se incremente considerablemente y, para evitar la inflación, como señalamos en el párrafo anterior, la Reserva Federal elevó considerablemente la tasa de interés, la cual pasó del 4 y 6 por ciento a alrededor del 20 por ciento. Con esta medida, los Estados Unidos se convirtieron en una nación casi ilimitadamente atraedora de capitales, que esta vez fluyeron del Sur al Norte gracias a un aumento notable de la tasa de interés. Latinoamérica, y dentro de ésta el Ecuador, se convirtió en exportadora neta de capitales.

La deuda externa no solo significó una pesada carga difícil de ser sobrellevada, sino que además condicionó toda la gestión macroeconómica de los países latinoamericanos, los cuales debieron ajustar sus economías como consecuencia de los acuerdos para la renegociación de dicha deuda. Se instauraron entonces lo que se llamarían las “*políticas de ajuste*”, las cuales, como veremos más adelante, tenían

como objetivo principal conseguir excedentes de divisas en las economías latinoamericanas para poder hacer frente al servicio de la deuda.

Conviene señalar que, aunque la estrategia de desarrollo fue distinta en los diferentes países de la región en la década de los setenta (unos mantenían el esquema de industrialización sustitutiva de importaciones y otros ensayaban ya la llamada “estrategia neoliberal”), los resultados del endeudamiento fueron bastante similares en el momento en que se inicia la crisis, con la declaratoria de moratoria o suspensión de pagos por parte de México a los acreedores internacionales, en agosto de 1982.

La deuda externa se ha convertido en un elemento crítico perdurable, al menos para el caso del Ecuador. Veinte años después, esta nación continuaba con constantes renegociaciones y aplazamientos.

Otro elemento exógeno que ha incidido en la crisis de los años ochenta y noventa ha sido *la volatilidad en el precio internacional del barril de petróleo*.

A partir de 1972, el petróleo pasó a ser un elemento fundamental de la economía nacional. Su participación en el PIB llegó en ocasiones a superar el 18 por ciento y ha significado más del 50 por ciento del valor total de las exportaciones en varios años. Asimismo, ha constituido la base de financiamiento del Presupuesto General del Estado en un porcentaje superior al 40%. El siguiente cuadro nos confirma lo señalado.

Cuadro No. 2

Participación del Petróleo en las Exportaciones y en el Presupuesto General del Estado (porcentajes %)

Año	Petróleo/ Exportaciones Totales %	Petróleo/ Presupuesto del Estado	Precio del Barril de Petróleo US \$
1980	63.31	35.40	35.20
1981	67.90	33.93	34.40
1982	68.25	40.43	32.50
1983	74.25	44.21	27.60
1984	70.01	42.10	27.40
1985	66.33	50.88	25.90
1986	44.95	32.87	12.80
1987	37.61	29.28	14.20
1988	44.53	32.85	12.70
1989	48.75	41.02	16.20
1990	52.07	45.02	20.20

1991	40.40	46.52	16.22
1992	43.38	49.13	16.81
1993	40.99	47.97	14.42
1994	33.96	41.52	13.68
1995	34.92	37.99	14.83
1996	35.89	47.10	18.02
1997	29.58	34.57	15.45
1998	21.96	27.60	9.20
1999	33.24	36.24	15.50

FUENTE: Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual No. 1793*.

La producción del hidrocarburo ha sido más o menos constante a lo largo del período, entre 250 mil y 350 mil barriles diarios. Sin embargo, los ingresos por exportación de petróleo han dependido de sus precios internacionales. Una disminución de dichos precios ha provocado graves problemas en el financiamiento del Estado, en el equilibrio del sector externo y en la producción en general.

Es más, los años en los cuales el precio del barril de petróleo ha bajado de manera considerable han sido críticos para la economía del país. Esto ha ocurrido en diversas ocasiones en las dos últimas décadas. En efecto, después de que el Ecuador llegara a facturar más de 40 dólares el barril a inicios de los años 80, han existido períodos en los cuales el precio del petróleo ha estado por debajo de los 10 dólares. Esta caída generó serias dificultades en la programación macroeconómica en diversos años (1982-83, 1986, 1997-98).

La dependencia de los ingresos en un producto con semejante volatilidad en sus precios, debería haber originado que el país creara fondos de contingencia que previesen dicha volatilidad y que, por lo tanto, financiaran al Presupuesto del Estado y al sector externo en momentos de disminución acentuada en el precio del barril de petróleo; sin embargo, aquello nunca ocurrió y la respuesta a la baja del precio del petróleo fue un incremento en el precio de los combustibles de consumo interno, que es un negocio estatal, y devaluaciones recurrentes, que artificialmente elevaban los ingresos en moneda nacional del fisco derivados de la exportación de petróleo.

Entre 1972 y 1999, el Ecuador ha obtenido aproximadamente 35 mil millones de dólares por exportaciones de petróleo. Esta importante suma de ingresos ha dinamizado, sin duda, las actividades económicas nacionales, aunque también ha generado especial dependencia de prácticamente un solo producto altamente volátil en todo sentido.

Tanto cuando los precios del barril han sido altos, como cuando han caído de manera importante, la economía nacional ha sufrido distorsiones. Efectivamente, los altos precios del petróleo han relajado la política económica y la han vuelto

permissiva. Un ejemplo de ello es que las exigencias tributarias han disminuido cuando los precios del petróleo han sido altos. Cosa parecida ha ocurrido con los niveles de gasto público, los cuales se han incrementado como si los precios altos del barril fuesen a permanecer en el tiempo. Alternativamente, cuando los precios del petróleo han disminuido, el ajuste se ha limitado a la obtención de recursos mediante la “magia” de la devaluación o el alza en el precio de los combustibles de consumo interno, además de reducciones en el gasto de inversión.

En tercer lugar, entre los factores exógenos que han causado la crisis de las últimas dos décadas están *los desastres climáticos y naturales*, que con especial virulencia han afectado a la economía y a la población del Ecuador.

El primer gran desastre natural de este período fue el llamado fenómeno de “El Niño”, el cual entre 1982 y 1983 inundó gran parte del litoral ecuatoriano, destruyendo la producción agrícola no sólo para el consumo interno sino, sobre todo, para la exportación. Las plantaciones de banano, café y cacao desaparecieron, limitando la oferta exportable del país, con la consiguiente reducción en el ingreso de divisas. Se estima que el costo de este desastre natural ascendió a cerca de los 3.000 millones de dólares.⁶

La escasa preparación y la poca o ninguna previsión hicieron que el invierno de aquellos años tuviera características de catástrofe. La frágil infraestructura desapareció bajo las aguas con las primeras inundaciones, paralizando la economía del país, en momentos en que, adicionalmente, hacía presencia la crisis de la deuda.

En 1982, el PIB per cápita decreció en -6,8% y en 1983 lo hizo en -19,0%, cifras que demuestran fehacientemente el efecto que tuvieron sobre la economía del país los dos eventos de dichos años: el desastre natural y la problemática del endeudamiento.

Pero lo realmente grave es que poco o nada se aprendió de esta experiencia. En 1998 un nuevo fenómeno de El Niño, aunque de menor fuerza, atacó a las costas del Ecuador con consecuencias parecidas a las de los años 1982-83. Las inundaciones nuevamente afectaron al Litoral destruyendo la producción agrícola, aislando pueblos y ciudades y afectando la frágil infraestructura.

Ciertamente, El Niño de 1998 no tuvo la enorme fuerza del fenómeno ocurrido en 1982-83; sin embargo, su efecto devastador fue parecido al registrado a principios de la década de los ochenta debido a que ocurrió después de 16 años de crisis, en los

⁶ Corporación de Estudios para el Desarrollo. *La ruta de la gobernabilidad*, CORDES, Quito, 1999, p. 380.

cuales la infraestructura básica del país se había deteriorado considerablemente. Las inundaciones de 1982-83 afectaron a un país con una infraestructura recién instalada, producto del auge petrolero, la cual de varias maneras resistió el embate climático; en 1998, lluvias de un grado de magnitud bastante menor, causaron consecuencias parecidas a las de 1982-83 en la economía nacional.

Además de las inundaciones, la otra catástrofe natural que afecta al país con relativa frecuencia, son los terremotos. El Ecuador está en el denominado “*Cinturón de fuego del Pacífico*”, y los sufre con periodicidad de entre 10 y 15 años, aproximadamente.

Aunque el Ecuador ha sufrido terremotos y erupciones volcánicas desde épocas inmemoriales; no obstante, el ocurrido en el mes de marzo de 1987 fue especialmente catastrófico en términos económicos, pues destruyó una parte del oleoducto transecuatoriano, lo que obligó a la suspensión de la exportación de petróleo por el lapso de seis meses. Como hemos señalado, el petróleo es un elemento esencial en la economía del Ecuador, en sus finanzas públicas, en su sector externo. De acuerdo con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina, CEPAL, las pérdidas ocasionadas por este fenómeno telúrico superaron el 10% del PIB de ese año y los ingresos petroleros del sector público decrecieron en un 30%.⁷

La situación económica del Ecuador en aquel año, conocido como el de “El Terremoto”, fue muy negativa, el PIB decreció a una tasa del -6,5%, el déficit fiscal fue de 9,7 puntos del producto, el déficit de la cuenta corriente superó los 1.100 millones de dólares, las reservas internacionales fueron negativas, y la inflación cerró en 32,5% con una tendencia al alza.⁸

La siguiente cita, tomada de la Memoria del Banco Central del Ecuador es clarificadora al respecto:

Los resultados económicos del país en 1987, muestran un marcado deterioro frente al año anterior. En efecto, el PIB registró una caída del -6,5%, revirtiéndose así la tendencia observada en 1986 (+3,2%). Cabe precisar que esta evolución del PIB se explica fundamentalmente por los problemas derivados del movimiento sísmico del mes de marzo que destruyó gran parte de la infraestructura petrolera del país, obligando a suspender durante casi seis meses la producción y exportación de

⁷ CEPAL. *El Desastre Natural de Marzo de 1987 en el Ecuador y sus Repercusiones sobre el Desarrollo Económico y Social*, CEPAL, Santiago de Chile, 1987.

⁸ Banco Central del Ecuador. *Memoria Anual 1987*, BCE, Quito, 1987, p. 28.

petróleo.

*Esta situación, a nivel sectorial, se reflejó en la rama de actividad ‘Petróleo y Minas’, que acusó una contracción de -51,5%; la subrama ‘Petróleo’, por su parte, cayó en -54,2% con relación al año anterior. Este comportamiento condicionó de manera directa las expectativas de corto plazo, al influenciar sobre dos variables claves: el saldo externo y la situación fiscal que se deterioraron significativamente en 1987.*⁹

Durante las décadas de los ochenta y noventa se produjeron otros terremotos, que causaron víctimas humanas y que destruyeron ciudades; no obstante, este sismo tuvo especial incidencia en el crecimiento económico del país a causa de la dependencia del petróleo que tiene el Ecuador.

Lo señalado demuestra la fragilidad de la economía ecuatoriana y su dependencia de factores naturales de orden exógeno. Terremotos e inundaciones afectan poderosamente la frágil infraestructura y condicionan no solo al aparato productivo, sino al sector fiscal y al balance externo.

Un cuarto factor exógeno estuvo constituido por las *crisis internacionales*. Durante los años ochenta y noventa, varias crisis internacionales han afectado al conjunto de la América Latina, empezando por la “gran” crisis de la deuda externa (que en grandes líneas significó diez años perdidos para la región), siguiendo con la crisis Mexicana (Efecto Tequila) de 1995, la crisis de los países asiáticos de 1997-98 y la crisis rusa de 1998.

Anteriormente observamos con cierto detenimiento los efectos sobre el Ecuador de la crisis de la deuda externa de inicios de la década de los ochenta. Las crisis posteriores han tenido un efecto relativamente menor en comparación con la del endeudamiento; no obstante, en general, han afectado a la competitividad del país, especialmente las devaluaciones de los tigres del Sudeste Asiático y de México, y han restringido las corrientes de financiamiento internacional para el Ecuador y en general para los mercados emergentes.

Ahora bien, dada la magnitud de los conflictos internos, que pasaremos a ver seguidamente, las crisis internacionales últimas, si bien han tenido un efecto negativo en el desenvolvimiento económico del país, no pueden ser consideradas como las determinantes de su pobre desempeño de las últimas dos décadas. Definitivamente, los factores endógenos han tenido también especial relevancia en la crisis ecuatoriana de los años ochenta y noventa.

⁹ Ibid. p. 19.

Factores endógenos de la crisis

De variado talante son los factores endógenos que han propiciado la crisis de la economía ecuatoriana en las décadas de los ochenta y noventa. Algunos de ellos presentan raíces históricas. No obstante, para el específico caso de los años que aborda este estudio, tres aspectos son especialmente relevantes: la inestabilidad política, los conflictos bélicos con el Perú y la estructura productiva misma del país.¹⁰

El primero de los factores endógenos, presente en la crisis económica ha sido *la inestabilidad política*.

Después de que el Ecuador retornara a la democracia, tras la más larga dictadura militar de su historia (1972-79), presidieron el país 13 mandatarios, algunos de los cuales durarían horas. Además se han promulgado dos constituciones en menos de dos décadas.

Las continuas pugnas entre los distintos poderes del Estado, sobre todo entre el ejecutivo y el legislativo y entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, han sido una constante de estos años. Ello no sólo ha restado posibilidades a la gestión de la política económica, sino que ha incidido en la propia gobernabilidad del país. A este respecto, es ilustrativa la siguiente cita:

*“Un primer elemento que, desde el propio sistema político, introdujo fragilidad a la práctica de la política económica (y la gobernabilidad) en el Ecuador fue la inestabilidad de las autoridades económicas en sus cargos. Entre 1979 y 1997 (menos de veinte años), pasaron por el Banco Central doce gerentes, por la Junta Monetaria diecisiete presidentes y por la cartera de Finanzas veinte ministros. En promedio, la duración de los ministros de Finanzas no superó los 336 días. Una frecuencia de cambio igual se observó en el Ministerio de Energía y Minas”.*¹¹

Evidentemente, poca o ninguna continuidad ha existido en la conducción de la política económica, además de que cada gobierno en el poder ha interpretado la crisis y la situación de la economía nacional de manera distinta. No obstante, la política económica general, caracterizada por el ajuste, ha sido similar.

¹⁰ A. Hoffman. *Ecuador: desarrollo económico en el siglo 20 (un análisis cuantitativo)*, en Cuestiones Económicas No. 21, Banco Central del Ecuador, Quito, 1994, p. 55.

¹¹ Op. Cit. CORDES, p. 410.

Varias son las razones que explican la falta de continuidad de los gobernantes y de sus autoridades económicas. Entre ellas están la impopularidad originada por las medidas de ajuste, la falta de seriedad y consistencia en la aplicación de los programas macroeconómicos, el autoritarismo y la poca comunicación con los amplios sectores poblacionales, la indolencia total frente a la pobreza y los desastres naturales, la corrupción y la entrega de fondos públicos a sectores vinculados con las estafas bancarias, etc.

De igual manera, la vigencia de un régimen presidencialista, en el cual el Ejecutivo asume todas la responsabilidad de las políticas económicas, sin compartirlas con el Parlamento, hace que el desgaste del liderazgo sea bastante rápido.

Al desorden político se ha sumado la elevada inseguridad jurídica, que se ha constituido en una traba para las inversiones y para el arribo de capitales extranjeros. En un ambiente en que los contratos pueden ser incumplidos sin que medien sanciones y sin responder a una normativa legal, la actividad empresarial busca apoyos políticos en lugar de recursos económicos para su puesta en marcha, con consecuencias lamentables para la estabilidad y el crecimiento.

Un segundo elemento endógeno que ha incidido en la crisis económica soportada por el Ecuador durante los años ochenta y noventa ha sido el *Conflicto Bélico con el Perú*.

Desde la Independencia de los dos países, en las décadas iniciales del siglo XIX, han existido discrepancias territoriales. Los enfrentamientos a lo largo de la frontera han sido permanentes desde 1827; es más, las fuerzas peruanas invadieron varias provincias del sur del Ecuador en 1941 y, una vez derrotada la resistencia ecuatoriana, se firmó, el 29 de enero de 1942, el denominado Protocolo de Río de Janeiro, en el que supuestamente se fijaban los límites definitivos.

Sin embargo, el Ecuador mantuvo la tesis de inejecutabilidad de dicho protocolo por problemas geográficos. Dicha tesis fue alentada por la clase política bajo el principio de la “herida abierta”, lo que provocó que se dieran nuevos enfrentamientos.

En 1981 se produjo la guerra denominada de “Paquisha”, en la frontera surenoriental, y en 1995 la llamada guerra del “Cenepa”, en una zona colindante con la anterior. El costo de este último enfrentamiento se estima en más de 500 millones de dólares. No obstante, aproximadamente un 20% de los ingresos estatales anuales se han venido destinando al rubro de la defensa. Un desvío de recursos notable y perjudicial para un país carente de educación, salud, infraestructura, justicia, etc.

Un cálculo no oficial estima que el Ecuador ha destinado por sobre los 10 mil millones de dólares en equipamiento y movilización para la guerra y la defensa. Dichos recursos significan cerca del 75% de la deuda externa actual del país.

Pero, como un coste adicional, el conflicto ha paralizado las corrientes comerciales fronterizas con las consiguientes pérdidas en la economía y en el empleo. En 1998 se firmó el acuerdo de Itamaratí (Brasil), en el que se cerró definitivamente la frontera y se puso fin a casi dos siglos de enfrentamientos, que habían recrudecido en los años ochenta y noventa.

Otro de los factores endógenos, especialmente importante, que ha influido en la crisis de los años ochenta y noventa, es el que tiene que ver con *la Estructura Productiva* del Ecuador.

Las características de la estructura productiva del país fueron, a la vez, causa y efecto de la crisis. Los problemas estructurales más sobresalientes de la economía ecuatoriana han sido los siguientes:

- Debilidad y fragilidad del mercado interno debido al bajo ingreso per cápita y a la elevada polarización en la distribución del ingreso, pues, el quintil más rico capta por encima del 60% de los ingresos totales.
- Aparato productivo altamente heterogéneo, con predominio de sistemas de producción atrasados, con escaso acceso a la tecnología y a la inversión de capital.
- Elevados niveles de subempleo, desempleo y empleo informal.
- Desintegración regional, con excesiva concentración de las actividades económicas en los polos de desarrollo de Guayaquil y Quito, y poco crecimiento y dinamismo de las ciudades intermedias y pequeñas.
- Escasa vinculación entre los sectores de la economía. El desarrollo industrial no propició el crecimiento de la agricultura ni la ampliación de los servicios.
- Separación completa entre el sector externo e interno de la economía, mucha de la producción para la exportación se sustenta en economías de enclave.
- Elevada dependencia de importaciones (tanto de maquinarias y equipos, como materias primas, insumos) para el funcionamiento del aparato productivo.
- Desmantelamiento de la capacidad administrativa del Estado, lo que ha provocado limitaciones a su gestión.
- Continua aversión al riesgo por parte del sector empresarial, que ha buscado permanentemente la protección del Estado.
- Corrupción en los sectores gubernamentales y privados, especialmente en el sector vinculado a la banca y las finanzas.

- Bajos niveles de tributación y altos niveles de evasión en el pago de impuestos.¹²

Una característica particular de la estructura productiva del Ecuador es la persistencia el tiempo de relaciones de producción feudales. Existe un fuerte dualismo, con una sociedad moderna, relativamente minoritaria, y una masa enorme de población que se desenvuelve en condiciones precarias y en las que la economía de mercado es muy débil.

Por otro lado, la identidad nacional, a pesar de 170 años de vida republicana, es especialmente frágil, lo que ha provocado que determinados sectores hayan planteado la separación de sus provincias o regiones del país. Así tenemos, por ejemplo, que algunas provincias de la Costa cuestionan el poder político que se ubica en Quito. Igualmente, los grupos indígenas en diversas ocasiones han planteado la creación de una nación separada del Estado Nacional unitario consagrado en la Constitución del país. Distanciamientos regionales y étnicos se hicieron especialmente evidentes al finalizar las décadas de crisis. En los últimos meses de 1999, la Provincia de El Oro, al sudoeste del país, planteaba un federalismo abierto en clara confrontación con el Estado Unitario, característico de un país pequeño.

Sin lugar a dudas, los factores exógenos y endógenos aquí planteados son sólo algunos de los causantes más evidentes de la crisis soportada por el Ecuador durante los años ochenta y noventa. No obstante, la política económica implementada en esos años, y que pasamos a analizar con detalle, es parte y también causa de la crisis.

3. La política económica en la crisis

A los factores exógenos y endógenos señalados, que provocaron la crisis económica del Ecuador durante dos décadas, se suma la política económica, la cual, en general, podemos calificarla como pro cíclica.

Esta política, que en el Ecuador se denominó de “ajuste”, contraria a su planteamiento generalmente conocido, en vez de lograr la estabilidad, provocó, como veremos enseguida, elevada inflación, inestabilidad cambiaria, paralización y retroceso en el crecimiento del PIB, aumento de la pobreza, masiva emigración de ecuatorianos al exterior, quiebra del sistema financiero, destrucción del ahorro real y desestímulo a la inversión.

Es importante recordar que la política económica del período del auge petrolero,

¹²

A. Acosta. *Breve historia económica del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2001, p. 198.

basada en la industrialización sustitutiva de importaciones de bienes de consumo, generaba una masiva dependencia de recursos externos para la importación de toda clase de productos. De manera que al fallar dichos recursos externos, fuese por disminuciones del precio internacional del petróleo o por limitaciones en los flujos del financiamiento exterior, la economía ecuatoriana necesariamente entraba en crisis.¹³

Concluido el período de fácil acceso a recursos internacionales, que había caracterizado a la década de los setenta, en la que se dejó que se enfermase la economía, el Ecuador debió realizar el “ajuste” a través de distintas políticas adoptadas a lo largo los años ochenta y noventa.

La política económica de “Ajuste”

A partir de 1982, el Ecuador entró en un período de permanente ajuste con la finalidad de contar con la suficiente cantidad de recursos externos para hacer frente a sus compromisos internacionales, básicamente el servicio de su abultada deuda externa.

El enfoque general de la política económica denominada de ajuste fue la reducción de la absorción (gasto), para lo cual se instrumentaron una serie de medidas de carácter monetario, cambiario y fiscal.

Con el fin de dotar a la política de ajuste de consistencia y respaldo, el Ecuador, a partir de 1983, suscribió diez “Cartas de Intención” con el Fondo Monetario Internacional, con las que consiguió ocho créditos, de los cuales únicamente en tres ocasiones recibió todos los desembolsos previstos, o sea que solo en esas oportunidades cumplió con todos los condicionantes de las cartas de intención.¹⁴

Pero el acuerdo con el Fondo no sólo servía para respaldar los créditos, sino que era una condición necesaria para que el país pudiera renegociar su deuda externa con los acreedores internacionales privados, así como con los estados extranjeros, estos últimos agrupados en el Club de París. También servía para hacer posible las negociaciones con otros organismos financieros como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento.

¹³ R. Báez. *Dialéctica de la Economía Ecuatoriana*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1980, p. 32.

¹⁴ Banco Central del Ecuador. *Cartas de Intención suscritas por el Gobierno del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional*, BCE, Quito, 1990.

Pero, en forma contraria al discurso oficial de los distintos gobiernos e incluso del propio Fondo Monetario Internacional, la política de ajuste fue, al menos en el caso ecuatoriano, recesiva, desequilibrante y contraria a todo proceso de estabilización.

En efecto, en una nación con una elevada propensión marginal a importar, como es el Ecuador, las devaluaciones terminaban siendo altamente inflacionarias. A su vez, la subida de los precios provocaba nuevas necesidades de devaluación con el fin de mantener los espacios de competitividad ganados por la primera devaluación. Aparecía entonces una carrera interminable entre inflación y devaluación.

Cuadro No. 3

Inflación y Tipo de cambio (sucres por dólar) promedio anual

Año	Inflación Promedio Anual %	Tipo de Cambio Promedio Anual	% de Devaluación
1980	12,6	27,73	10,92
1981	14,7	30,68	10,64
1982	16,3	49,94	62,78
1983	48,4	83,91	68,02
1984	31,2	97,02	15,62
1985	28,0	115,91	19,47
1986	23,0	148,30	27,95
1987	29,5	193,52	30,49
1988	58,2	435,61	125,10
1989	75,6	654,84	50,33
1990	48,5	886,89	35,44
1991	48,7	1.283,16	44,68
1992	54,6	2.000,00	55,87
1993	45,0	2.029,00	1,45
1994	27,3	2.297,00	13,21
1995	22,9	2.922,00	27,21
1996	24,4	3.627,00	24,13
1997	30,7	4.438,00	22,36
1998	36,1	6.521,00	46,94
1999	60,7	18.287,00	180,43

Ciertamente, la política cambiaria fue ampliamente usada durante las dos décadas recogidas en este análisis, en las cuales se utilizaron todo género de regímenes cambiarios: tipos de cambio fijo, libre, mini devaluaciones anunciadas, bandas cambiarias, flotación controlada y flotación limpia, etc. En un momento determinado, inclusive, hubo la propuesta de establecer una caja de conversión. Al final, todos ellos concluyeron en devaluaciones y en permanente inestabilidad del valor del sucre.

Al principio de la década de los ochenta, la razón fundamental de la devaluación fue conseguir un superávit de la balanza comercial, con el fin de contar con las divisas necesarias para atender el servicio de la deuda externa. También se buscaba corregir el desequilibrio causado por más de 10 años de tipo de cambio fijo, que había originado una apreciación real del tipo de cambio durante el auge petrolero.

A partir de 1988 se corrigió la apreciación real y se produjo una depreciación importante y un tipo de cambio del sucre infravaluado. Así tenemos que si el índice de tipo de cambio real era de 46,0 en 1981, en 1988 ya alcanzaba los 102,3 puntos y en 1999 llegaba a 147,3.

Aunque a principios de los años ochenta, la inflación acumulada durante la década anterior hizo necesaria la devaluación de un tipo de cambio que se había mantenido fijo artificialmente, mediante el endeudamiento y como consecuencia de los buenos precios del petróleo, posteriormente, la tasa de devaluación superó ampliamente a la de la inflación y sirvió para alimentarla. Durante todos los años de análisis la inflación estuvo por encima de los dos dígitos, llegando a ser en promedio superior al 30 por ciento.

Varios sectores se beneficiaron con las recurrentes devaluaciones: en primer lugar resultó muy conveniente para los exportadores tener un tipo de cambio infravaluado, pues permanentemente recibían más sucres por los dólares que obtenían en el mercado mundial. Sin embargo, aquello no significó un incremento importante de las exportaciones, las cuales ni siquiera se duplicaron en veinte años. Tampoco se diversificaron dichas exportaciones; en 1999, por ejemplo, año en el que se registró la mayor tasa de devaluación de la historia económica del Ecuador, cuatro productos (petróleo, banano, café y camarones) significaban un 70% del total de las exportaciones.

El segundo sector beneficiado por las devaluaciones fue el Fisco. Con la finalidad de cubrir los presupuestos, los distintos gobiernos promovieron las

devaluaciones para resarcirse de las pérdidas que les causaban las disminuciones en el precio internacional del petróleo. Al ser de propiedad estatal y constituir un porcentaje elevado de los ingresos fiscales, los dólares que llegaban al país por las exportaciones del petróleo se convertían en más sucres. En el período estudiado no hubo un solo gobierno, inclusive los de corta duración, que renunciara a la devaluación como mecanismo para obtener mayores ingresos en moneda nacional por las exportaciones de petróleo.

Un tercer sector que obtuvo beneficios de las devaluaciones, aunque en menor cuantía, fue el manufacturero. Las modificaciones cambiarias significaron un mecanismo de protección para la producción nacional, al encarecer las importaciones de productos similares, aunque también encarecían las importaciones de maquinarias, equipos y materias primas necesarias para la producción manufacturera.

Para que una devaluación tenga efectividad, se deben controlar los precios internos, lo cual demanda políticas monetarias y fiscales restrictivas. La política monetaria que se aplicó durante este período buscó, sin éxito, el control de la inflación. A través de instrumentos como el encaje legal, las operaciones de mercado abierto y las tasas de interés, la autoridad monetaria buscó permanentemente la reducción de la liquidez. Cada año, el Banco Central elaboraba la denominada programación monetaria, utilizando la cantidad de dinero como objetivo intermedio. Sin embargo, las pocas oportunidades en que se logró disminuir la inflación, ocurrieron cuando se utilizó como ancla el tipo de cambio y no la oferta monetaria, ya que ésta se vio afectada por *shocks* de origen exógeno o endógeno y por la propia actuación de los gobiernos.

De forma abierta o mediante procedimientos indirectos, como los avances de beneficios del Banco Central, el fisco se financió con cargo al Instituto Emisor. Además, recurriendo al señoreaje y al impuesto inflacionario, el Estado obtuvo recursos para financiar sus continuos déficits.

Por otra parte, el Banco Central debió asimilar al menos dos perturbaciones graves: 1°. La “sucretización” de la deuda externa privada, a inicios de los años ochenta y, 2°. El “salvataje bancario” debido a la quiebra del sistema financiero privado, a finales de los años noventa. Dada la importancia que estos dos eventos tuvieron en la crisis de los ochenta y noventa, los analizaremos posteriormente con detenimiento.

La política monetaria del período no sólo no pudo contener la inflación, sino que además provocó que las tasas de interés fueran altas y volátiles durante el período, variando entre un 12% y un 70%, con graves consecuencias en la inversión real, que prácticamente no creció. Por el contrario, cuando las tasas de interés reales

alcanzaron niveles superiores al 20%, el rentismo y la especulación tuvieron su auge.

Por otro lado, las políticas de encaje y de operaciones de mercado abierto, diseñadas teóricamente para controlar la liquidez y, de esa manera, cumplir con el objetivo de controlar la inflación, en el caso ecuatoriano, fueron utilizadas como mecanismo de apoyo del sistema financiero. Las elevaciones o disminuciones del encaje servían para dotar de liquidez a este sistema o para remunerar recursos que no podía utilizar. Del mismo modo, especialmente en los últimos años de la década de los noventa, las operaciones de mercado abierto realizadas por el Banco Central sirvieron para proveer de liquidez a una banca en quiebra que, además, utilizaba los recursos para especular con el tipo de cambio.

El objetivo de frenar la inflación mediante la política monetaria estuvo subordinado a otros objetivos financieros y cambiarios. En particular, las devaluaciones imposibilitaban la disminución de la inflación, pues después de cada una de ellas los precios se elevaban.

En resumen, la política monetaria no cumplió su objetivo tradicional de disminuir la inflación, sino que, más bien, sirvió como instrumento de financiamiento del sector público y del sector financiero. Por lo tanto, fue esencialmente desestabilizadora y finalmente cuestionada frontalmente, pues, variables como la oferta o la demanda de dinero no pudieron ser ni estimadas, peor aún controladas.

La otra política, que también estuvo condicionada por las perturbaciones exógenas y endógenas a las que nos hemos referido, es la política fiscal, la cual, debido a la inflexibilidad del gasto y a la volatilidad de los ingresos petroleros (aunque también los tributarios descendieron como consecuencia de la propia crisis), tuvo un pobre desempeño. Transcribimos a continuación, como resume un autor la situación:

El aspecto en el cual se manifiesta con mayor claridad el fracaso de los programas de estabilización es la política fiscal. Entre 1983 y 1996, el gasto corriente y de capital del sector público aumentó en cinco puntos del producto, del 22,4 al 27,4 por ciento del PIB; los ingresos tributarios crecieron 1,3 puntos del PIB, del 5,9 al 7,2 por ciento, y los ingresos petroleros se redujeron del 8,7 al 8,3 por ciento del PIB. Estas cifras demuestran que la insostenibilidad de la política fiscal ha sido una constante a lo largo de este período. Desde el propio Estado, no existieron ni la voluntad ni la capacidad política para iniciar un cambio estructural en sus finanzas.

La persistencia del desequilibrio fiscal ha afectado el entorno macroeconómico del país. El gasto público es un componente esencial del producto. En 1979, la producción

de servicios públicos representaba 7,4% del PIB. En 1995, la participación de los servicios públicos en el producto fue de 6,2%. En términos de eficiencia, los resultados no son alentadores. En 1995, el Estado gastó tanto o más que antes, pero produjo menos.¹⁵

En lo que se refiere a la inflexibilidad del gasto, por encima del 80 por ciento de éste se destinó al gasto corriente que básicamente comprende el servicio de la deuda externa y los salarios y remuneraciones de profesores, médicos, policía y fuerzas armadas.

Sin duda, el peso de la deuda externa en los años ochenta y noventa fue un elemento condicionante en las finanzas públicas y su servicio significó el deterioro de otros sectores como la educación, la seguridad, el desarrollo social, etc. El siguiente cuadro es suficientemente ilustrativo.

Cuadro No. 4

Egresos del Gobierno Central, Servicio de la Deuda y Otros Sectores (en porcentajes del PIB)

Año	Educación y Cultura	Salud y Desarrollo Comunal	Desarrollo Agropecuario	Servicio de la Deuda
1986	4,0	1,1	0,5	4,1
1987	3,9	1,4	0,5	7,1
1988	3,3	1,3	0,5	4,5
1989	3,0	1,2	0,5	5,7
1990	2,7	1,2	0,6	6,3
1991	2,9	0,9	0,6	5,2
1992	3,1	1,0	0,5	5,2
1993	2,6	0,7	0,5	3,7
1994	2,9	0,9	0,6	4,6
1995	3,3	1,1	1,4	10,0
1996	3,2	1,2	1,3	8,5
1997	3,5	1,0	1,5	12,1
1998	3,2	1,0	1,0	8,8

¹⁵

L. Jácome. *El Tortuoso Camino de la Estabilización en el Ecuador*, FESO, Fundación Konrad Adenauer, Quito, 1997, p. 62.

1999

3,8

1,2

1,2

13,8

FUENTE: Banco Central del Ecuador.

ELABORACION: A. Acosta, *Op. Cit. Breve Historia Económica del Ecuador.*

A la inflexibilidad en los gastos, que dificultaba cualquier actuación de la política fiscal, hubo que sumar los imprevistos exógenos y endógenos, como los conflictos bélicos con el Perú, las inundaciones provocadas por el fenómeno de El Niño y las recurrentes crisis políticas.

Estas rigideces y las eventualidades hicieron extremadamente difícil la gestión fiscal, ya que los ingresos dependían del precio internacional del petróleo, que tuvo una clara tendencia a la baja en los años ochenta y noventa.

Además, la política realizada por las autoridades, normalmente, careció de imaginación, ante la tendencia claramente deficitaria del presupuesto público. Como ya se ha indicado, se recurrió a dos mecanismos inflacionarios: la elevación en el precio interno de los combustibles y los préstamos del Banco Central. Además, se devaluó la moneda de manera que el Estado tuviera más ingresos en sucesos por sus exportaciones de petróleo, como también se ha señalado.

Durante este período no se realizó ninguna reforma tributaria seria, ya fuere por causas políticas o por la conveniencia de grupos influyentes, la carga tributaria del Ecuador fue bastante limitada, probablemente la más baja de América Latina.

En este sentido, hubo serios errores en la política tributaria. Cabe citar como muestra la supresión del impuesto sobre la renta y su reemplazo por el impuesto sobre la circulación de capitales, un error económico que pocos países se atrevieron a realizar. El impuesto sobre la circulación de capitales, que significaba la retención del 1% del valor de todas las transacciones financieras, generó una alarmante reducción de los depósitos bancarios. La intermediación financiera se redujo gravemente, lo que provocó la inmediata quiebra del 72 por ciento de la banca, que ya arrastraba problemas estructurales. Posteriormente se eliminó este impuesto, volviendo a instaurar el impuesto sobre la renta.

Otro tributo manejado de manera política ha sido el impuesto al valor agregado, IVA, el cual ha sido aumentado y disminuido sin mediar reflexiones técnicas que hicieran referencia a curvas de Laffer o a elasticidades precio e ingreso de la

demanda.

A esta negativa situación hay que añadir la falta de eficiencia y efectividad en el cobro de tributos en el Ecuador. Los niveles de evasión de impuestos han sido de los más altos de Latinoamérica.

La política fiscal ha tenido poca o ninguna efectividad para ajustar las variables macroeconómicas y, por lo tanto, tampoco ha llevado al Ecuador por el sendero de la estabilidad y el crecimiento.

Ante esta situación era necesario la implantación de un nuevo sistema en el que las políticas cambiaria, monetaria y fiscal tuvieran normas claras y, sobre todo, sean libres de la intervención política de los gobiernos y de los intereses de determinados grupos. Ese nuevo sistema, a nuestro juicio, es la dolarización oficial de la economía.

Por otro lado, como señalamos, durante los años ochenta y noventa, la política económica, al menos en dos oportunidades, buscó de manera develada favorecer a determinados grupos mediante la “sucretización” y el “salvataje bancario”.

A raíz del impago de la deuda mejicana y la generalización de la crisis de la Deuda en Latinoamérica, los sectores privados ecuatorianos lograron que sus deudas extranjeras se convirtieran en deudas en sucres frente al Banco Central, mientras que éste asumía el pago en dólares ante los acreedores internacionales. De esta manera, a partir de 1983, la casi totalidad de la deuda del sector privado se convirtió en deuda del sector público.

En este orden, como señalaría posteriormente un ex presidente de la Junta Monetaria y ex gerente general del Banco Central al referirse a la “sucretización”:

*“...fue un mecanismo para salvar a los amantes del riesgo, agresivos en la captación de una mayor porción del mercado, proclives a intermediar con moneda extranjera y poco cuidadosos en la selección del portafolio”.*¹⁶

Ciertamente, la “sucretización” constituyó una subvención directa al sector privado endeudado en divisas, pues, no sólo se estatizó la deuda, sino que, además, se la transformó a sucres en condiciones especiales, ya que se estableció una tasa fija de interés a tipos muy inferiores a los del mercado y se extendió el plazo de

¹⁶ A. Pachano. *Endeudamiento global y requisitos de la intervención estatal: experiencias y perspectivas*, Apunte Técnico No. 8, CORDES, Quito, 1996, p. 23.

vencimiento. Todo esto provocó un incremento importante de déficit cuasifiscal¹⁷ que agudizó los problemas ya existentes. La siguiente cita permite apreciar la extensión de las concesiones que se hicieron:

*“...las condiciones de la deuda sucretizada fueron muy convenientes. Se extendieron los plazos de pago de 3 a 7 años; inicialmente las amortizaciones debían empezar en 1985 y terminar en 1987, pero luego se postergó su inicio a 1988. Igualmente, se congeló la tasa de interés en 16%, cuando las tasas comerciales superaban el 28%. Finalmente se anuló la comisión por riesgo cambiario, congelando el tipo de cambio en 100 sucres y se aumentó el período de gracia de un año y medio a 4 años y medio. La sucretización de casi 1.500 millones de dólares de deuda externa representó un subsidio al sector privado superior a 1.300 millones de dólares... La sucretización es una de las mayores subvenciones puntuales de la historia republicana”.*¹⁸

Una segunda política utilizada al servicio de intereses particulares fue el denominado “salvataje” del sistema financiero privado.

Desde 1996, el sistema financiero privado del país empezó a tener problemas de solvencia, a causa de las elevadas tasas de interés pasivas promovidas por la autoridad monetaria, como mecanismo para que el público prefiriera mantener sus ahorros en sucres.

Al captar los ahorros a altas tasas de interés, los bancos también debían prestar el dinero obtenido a tasas superiores. Los prestatarios dispuestos a pagar semejantes costos normalmente eran personas y empresas que implicaban altos riesgos. Ello significaba serios problemas para la solvencia bancaria.

En febrero de 1996, el Banco Continental, una de las instituciones financieras más grandes del país, tuvo problemas de solvencia, después de haber experimentado dificultades de liquidez en los años anteriores. El Banco Central del Ecuador le dio un crédito y poco después tuvo que hacerse cargo de dicho banco. Todo aquello en contra de la teoría financiera que recomienda que un Banco Central actúe como prestamista de última instancia de las instituciones financieras, sólo cuando estas tengan problemas de liquidez y no de solvencia.

¹⁷ El déficit cuasifiscal hace referencia a los costes asumidos por el Banco Central del Ecuador debidos a la sucretización de la deuda externa privada. Dichos costes fueron, posteriormente, trasladados al Estado.

¹⁸ Op. Cit. A. Acosta, *Breve Historia Económica del Ecuador*, p. 173.

Esto podría haber sido un hecho aislado si el resto de instituciones financieras hubiesen estado con niveles adecuados de liquidez y solvencia; pero no era así. La propia persistencia de la crisis y el manejo poco acertado de la política de ajuste, que hemos reseñado en este capítulo, provocaron que el sistema financiero ecuatoriano tuviera graves problemas de liquidez y en muchos casos de solvencia.

Por otro lado, durante los ochenta y noventa se produjo un proceso de relajamiento de la regulación bancaria y de las leyes financieras en general. Además, se consideraba que las tasas de interés eran inflexibles a disminuir debido a la falta de competencia en el sistema financiero, por lo que se permitió la apertura de bancos y financieras indiscriminadamente, sin tener en cuenta el tamaño del mercado y los costos operativos. Como consecuencia, existieron más de 100 entidades bancarias en un mercado que no superaba los 5.000 millones de dólares en depósitos. La “competencia” instaurada, en vez de bajar las tasas de interés las incrementó, pues, tanto bancos como otras entidades financieras trataron de captar depósitos mediante tipos más elevados.

Lamentablemente, las autoridades poco hicieron para vigilar el uso de los fondos captados, por lo que muchas instituciones financieras realizaron prácticas poco ortodoxas como la piramidación, la financiación de otros negocios propios, la generación de préstamos a familiares y socios y la inversión en oficinas *off shore*.¹⁹

Por su parte el público, atraído por las elevadas tasas de interés, asumió, como señalamos antes, costumbres rentistas, pues era más beneficioso vivir de los intereses que de la inversión productiva. Así, algunos empresarios vendieron sus unidades de producción y colocaron los fondos en bancos y financieras, para disfrutar de dichos intereses. En un primer momento, parecía que todos ganaban, a pesar de que la producción real no crecía. Pero era imposible que esta situación se mantuviera.

Por otro lado, al haber asumido el Banco Central al Banco Continental, aumentó, implícitamente, el riesgo moral; al menos así lo entendieron tanto el público como las instituciones financieras.

Además, como vimos recientemente, como consecuencia de la puesta en vigor del impuesto del 1% sobre la circulación de capitales, en enero del año 1999, sustituyendo al impuesto sobre la renta, la intermediación financiera disminuyó

¹⁹ Leonardo Vicuña. *Política Económica del Ecuador. Dos décadas perdidas. Los años 80 – 90*, ESPOL, Guayaquil, mayo, 2000.

sustancialmente y los bancos tuvieron serios problemas de liquidez. Se pusieron de manifiesto entonces las dificultades de solvencia y el Estado tuvo que asumir al 72% del sistema financiero, a un costo que se aproximó al 20% del PIB de 1998, más de 4.000 millones de dólares. Un costo solo igualado por la “sucretización” de la deuda privada.

La reacción de la población frente a la crisis bancaria fue de total desconfianza, aumentando la iliquidez de las instituciones y la dolarización informal de los ahorros, que fueron depositados en el extranjero o en cajas de seguridad personales.

La crisis del sistema financiero ecuatoriano fue el detonante último, y tal vez el más grave, de las dos décadas perdidas. En el año de la crisis financiera, la reducción del PIB llegó al máximo nivel histórico. Nunca antes, ni siquiera en la crisis de los años treinta, el PIB del Ecuador había caído tanto.

En conjunto, durante las dos décadas consideradas el PIB per cápita de los ecuatorianos se estancó, la inversión real tuvo caídas permanentes, los salarios reales se deterioraron continuamente, la devaluación del sucre alcanzó niveles récord, la inflación estuvo en los dos dígitos altos, el desempleo sumado al subempleo superó el 50% de la población activa y la pobreza llegó a afectar a más del 75% de los ecuatorianos. El único dato económico o social *positivo* fue el aumento de las remesas enviadas por los emigrantes, que pasaron de 109 millones de dólares en 1991 a 1.084 millones en 1999. El siguiente cuadro nos ilustra al respecto.

Cuadro No. 5

**Ingreso Per Cápita, Tasa de Desempleo y Subempleo e Inversión
Real en las décadas de los 80 y los 90**

Año	Ingreso per cápita US \$	Subempleo y Desempleo %	FBKF/PIB %²⁰
1980	1.556	35.2	23.69

²⁰ La Formación Bruta de Capital Fijo, FBKF, equivale a la Inversión productiva real.

1981	1.779	40.1	21.14
1982	1.620	44.5	21.40
1983	1.344	49.5	15.99
1984	1.338	48.1	14.65
1985	1.362	52.5	15.01
1986	1.160	56.0	15.18
1987	1.002	51.3	16.85
1988	980	48.5	14.49
1989	1.004	49.4	14.33
1990	1.067	55.9	13.20
1991	1.146	62.8	13.95
1992	1.187	56.8	14.40
1993	1.460	55.5	14.27
1994	1.764	53.6	14.29
1995	1.879	52.8	17.70
1996	1.939	53.8	14.67
1997	2.111	50.5	14.75
1998	2.035	54.0	15.63
1999	1.429	62.9	14.19

FUENTE: Banco Central del Ecuador, *Información Estadística Mensual* (varios números).

Paralelamente al severo retroceso económico sufrido en los años finales del siglo XX, el Ecuador, de acuerdo con UNICEF, experimentó el empobrecimiento más acelerado en la historia de América Latina en esos años. Entre el año 1995 y el año 2000 el número de pobres subió de 3,9 a 9,1 millones, en términos porcentuales creció de 34 al 71 por ciento de la población; la pobreza extrema también se incrementó considerablemente de 2,1 a 4,5 millones, lo que en términos porcentuales significaba un salto del 12 a al 35%. El gasto social per cápita disminuyó un 22% en educación y un 26% en salud. Asimismo, se produjo una masiva emigración de ecuatorianos, en alrededor de unas 500 mil personas.

Todo lo anterior fue acompañado de una mayor concentración de la riqueza. El 20% más pobre recibía en 1990 el 4,6% de los ingresos, mientras que solo obtenía en 1995 el 4,1% y en 1999 el 2,46%. Por el contrario, el 20% más rico de la población obtenía el 52% en 1990, el 54% en 1995 y el 61,2% en el año 1999.²¹

²¹ Op. Cit. A. Acosta, *Breve Historia Económica del Ecuador*, p.235.

Todos los datos anteriores muestran la necesidad de adoptar una política que significase la estructuración de un nuevo sistema. Ese nuevo sistema, basado en la dolarización oficial de la economía, es el que finalmente se implementó en el Ecuador a partir del año 2000.