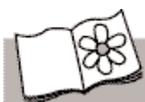


LOS IMPACTOS DEL NEOLIBERALISMO

*Una lectura distinta desde la
percepción y experiencia de los actores*



Este libro se
escribió para ti
protégelo de
la fotocopia

AEDRA

SAPRIN ECUADOR
RED DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LAS ALTERNATIVAS ECONÓMICAS

LOS IMPACTOS DEL NEOLIBERALISMO

*Una lectura distinta desde la
percepción y experiencia de los actores*

*Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA)
de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador*

*Oficina de Coordinación IEDECA
Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA)*

*Comité Nacional del proceso Saprín Ecuador: red de la Sociedad civil,
Banco Mundial, Gobierno Nacional*



2003

Los impactos del neoliberalismo

Una lectura distinta desde la percepción y experiencia de los actores

1a. Edición Ediciones ABYA-YALA
12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfono: 2506-247/ 2506-251
Fax: (593-2) 506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
Sitio Web: www.abyayala.org
Quito-Ecuador

Impresión Docutech
Quito - Ecuador

ISBN: 9978-22-351-7

Impreso en Quito-Ecuador, 2003

INDICE

Nota preliminar y presentación	11
--------------------------------------	----

PRIMERA PARTE

Contextualización del estudio: la lógica del ajuste.....	17
--	----

Los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre la producción, el empleo y las condiciones de vida de los ecuatorianos.....	31
1. Los impactos sobre el aparato productivo nacional	31
1.1. La apertura externa y el cambio de orientación del modelo de desarrollo	31
1.2 El papel de la flexibilidad financiera	43
1.3 Reestructuración del aparato productivo	53
2. Los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre el empleo y las condiciones de vida de los ecuatorianos	60
2.1 La evolución del empleo en el período de ajuste estructural	61
2.2 El papel de la flexibilidad laboral	69
2.3 La evolución de las condiciones de vida de los ecuatorianos en el contexto del ajuste estructura	77
2.4 Las comunidades y personas modifican sus formas de vivir	85

SEGUNDA PARTE

Las paradojas del neoliberalismo en el Ecuador	93
1.1 Los postulados del discurso neoliberal	93
2. El ajuste: entre la reducción del Estado y las transferencias al sector privado	96
A modo de conclusión	115

Agradecimientos

Este estudio no habría sido posible sin un esfuerzo colectivo, los autores desean expresar su agradecimiento a Milton Benítez Torres, Director CELA, Simón Ordóñez, Coordinador CELA quienes realizaron la investigación, además agradecemos la colaboración del Dr. José Ribadeneira Espinosa. S.J; Rector PUCE, Emilio Cerezo Alonso, Decano de la Facultad de Ciencias Humanas, Marcela Ordóñez, Armando Pérez, Pabel Muñoz, Miguel Chavarria, Janeth Sánchez, Jorge Granda, Patricio Trujillo, Juan Fernando García, Jacqueline Contreras, Juan Ponce, Lincoln Galindo, Edwin Galindo, Camilo Pinzón, Daniela González, Bolívar Lucio, José Rosero, Isabel Morales; Nancy Ponce, Janeth Yépez, Astrid Bucheli, Armando Pérez quienes contribuyeron de múltiples maneras para la realización de la investigación.

También deseamos mostrar nuestro reconocimiento a las personas que han examinado y formulado observaciones sobre el texto, en especial a quienes redactaron el resumen de los estudios realizados en diferentes provincias, incluidos como recuadros de textos.

Nos complace el reconocer la participación de la RED DE LA SOCIEDAD CIVIL representadas en las siguientes personas y organizaciones: Luz Haro, Coordinadora Política de Mujeres de Pastaza, Nidia Solís Red de Mujeres del Azuay, María Chacha Sindicato de Trabajadores de INNFA, Byron Coral FUNDES, Rodrigo Collaguazo CONFEUNASSC, Andrés Carvache Comité de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas de Esmeraldas, Juan Bosco CONFENIAE, Iván Cisneros Director Ejecutivo – IEDECA (Entidad Coordinadora), Carlos Carrasco Facultad de Ciencias Económicas, Víctor Hugo Jijón PACHACUTICK, Juan Fernando Terán Universidad Andina Simón Bolívar, Zonia Palán Coordinadora Política de Mujeres de Pichincha, además la colaboración del Banco Central, Ministerio de Finanzas, CONAM, al Señor Mc. Donald Benjamín y Ec. Marcelo Romero - Banco Mundial

Reconocimientos

Miembros Comité Directivo Nacional

LUZ HARO	Coordinadora Política de Mujeres de Pastaza
NIDIA SOLIZ	Red de Mujeres del Azuay
MARIA CHACHA	Sindicato de Trabajadores del INNFA
BYRON CORAL	FUNDES
RODRIGO COLLAGUAZO	CONFEUNASSC
ANDRES CARVACHE	Comité de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas de Esmeraldas
JUAN BOSCO	CONFENIAE
FERNANDO RODRÍGUEZ	FEDEBAS-G
IVAN CISNEROS	IEDECA (Entidad Coordinadora)

Miembros del Comité Técnico

CARLOS MAX CARRASCO
VICTOR HUGO JIJON
JUAN FERNANDO TERAN
ZONIA PALAN

Gobierno de la República del Ecuador

MINISTERIO DE FINANZAS
CONAM
BANCO CENTRAL

Banco Mundial

Mc. Donald Benjamín
Ec. Marcelo Romero

Nota preliminar y presentación

El estudio que a continuación ponemos a consideración es el resultado de un proceso investigativo llevado a cabo durante la mayor parte del año 2000 por el Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Dicha investigación se llevó a cabo en el marco general del proceso SAPRI (Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural) y en el caso ecuatoriano fue impulsado por el comité nacional del SAPRI, conformado por representantes de la Sociedad Civil, el Gobierno Nacional y el Banco Mundial.

Uno de los principales desafíos que se tuvo que enfrentar durante el proceso fue el hacer efectiva la participación ciudadana en la evaluación de los impactos de ajuste estructural, y ello no solo por ser este uno de los aspectos destacados del proceso SAPRI, sino por la necesidad, cada vez más sentida, de trascender los *discursos y saberes oficiales* que por sus pretensiones científicas y técnicas, han terminado por invalidar y marginar las formas de conocimiento de la realidad que surgen de la experiencia cotidiana de los grupos sociales y de las personas.

Es por ello que en la Propuesta Técnica para la realización de esta investigación se afirmaba: *“Una de las características de los estudios sociales y económicos ha sido siempre la construcción de visiones unívocas sobre la realidad que se consideran a sí mismas verdaderas y objetivas. Esta forma de aproximación, pretendidamente objetiva, olvida que los técnicos y expertos que las realizan incorporan en ellas sus respectivas teorías y visiones sobre la realidad, dejando fuera las percepciones y explicaciones que los distintos grupos sociales, desde su realidad concreta, hacen de los distintos fenómenos sociales.*

Esta consideración obliga a que la identificación y análisis de los impactos del ajuste contemple, en primer lugar, las explicaciones que los distintos actores sociales hacen de la realidad en que viven. Lo anterior tiene como finalidad última dar voz a los distintos actores sociales y per-

mitir un acercamiento desde múltiples perspectivas tanto a la identificación de los impactos y efectos del ajuste estructural como a su explicación causal. Una consideración adicional a lo anteriormente señalado se relaciona con la necesidad de que las variables e indicadores del estudio no provengan única ni principalmente del juicio de los expertos, sino de aquellos aspectos que los propios actores señalen.”

En tal sentido se planteó realizar talleres participativos con los distintos actores sociales involucrados, para que ellos, desde su propia experiencia y perspectiva construyan redes de causalidad que den cuenta de los principales impactos que las diferentes políticas habían generado en su grupo social. “ *Se trata, se decía, de realizar una explicación sistémico causal de los impactos mediante la diagramación de las causalidades sistémicas que los actores sociales hayan identificado a través de su experiencia y conocimiento. Los diagramas de causalidad, al interrelacionar variables explicativas con variables de impacto, nos permitirán hacer una selección de las principales variables e indicadores que serán medidos y analizados en el estudio”...*

En esta línea, el presente estudio partió de la organización de talleres participativos con distintos actores de la sociedad (identificados de acuerdo a los ejes de política y las características productivas de cada zona) durante los cuales se construyeron los diagramas de causalidad mencionados. Estas explicaciones dadas por los actores sociales fueron sistematizadas por los equipos técnicos del proyecto y permitieron identificar las distintas variables e indicadores, y sus respectivas interrelaciones, que fueron objeto de análisis estadístico y que se muestran a lo largo del documento.

Los referidos talleres se realizaron en las ciudades de Cuenca, Esmeraldas, Quito, Manta, Portoviejo y Guayaquil y a ellos acudieron los representantes de los principales sectores productivos de dichas ciudades y de sus zonas de influencia. De acuerdo al tipo de política analizada y a las características productivas de las zonas, se realizaron talleres con Industriales, Pequeños Industriales, Artesanos, Pequeños Productores Agrícolas, Productores Agrícolas para la Exportación, Trabajadores Públicos y Privados, Representantes de Bancos Privados y Públicos y Comerciantes Informales.

A más de lo anterior, y para complementar dicho trabajo, se realizaron alrededor de 70 entrevistas a profundidad con representantes de esos mismos sectores y con expertos en los temas analizados.

En tal sentido, los resultados que a continuación se presentan, responden en su gran mayoría a los hallazgos de la investigación participativa, pues esta fue la que direccionó el conjunto del proceso investigativo. Una cuestión que es conveniente señalar al respecto, es que los resultados de la investigación participativa tienen validez en sí mismos pues no son únicamente un conjunto de opiniones sobre las políticas de ajuste, sino que nos hablan de la experiencia diaria y concreta de estos grupos sociales. Sin embargo, se puede apreciar importantes coincidencias entre las tendencias generales identificadas por los actores sociales y las evidencias estadísticas existentes.

En cuanto a la organización del presente informe conviene señalar lo siguiente:

- Los estudios realizados por el CELA-PUCE se refirieron a Los Impactos de la Flexibilización Financiera sobre la Producción y el Consumo de los Hogares; y a los Impactos de la Apertura Comercial y La Flexibilización Laboral sobre el Empleo y las Condiciones de Vida de la Población.
- Aunque los temas de la investigación fueron trabajados por separado, durante el proceso de investigación se pudo evidenciar que los impactos sobre el aparato productivo, sobre el empleo y sobre las condiciones de vida de la población fueron producto de la conjunción de esas políticas. En virtud de ello, el presente informe interrelaciona la influencia de tales políticas y presenta los impactos sobre la producción, el empleo y las condiciones de vida como el efecto de la aplicación conjunta de ellas.
- Durante el proceso de investigación se constató también el fuerte compromiso y uso del Estado para fines de pequeños grupos privados. En tal sentido se consideró necesario incorporar un breve estudio sobre el tema, haciendo hincapié en las transferencias realizadas por el Estado hacia determinados grupos privados durante el período.

Con estas consideraciones, el informe se organiza en dos partes que se subdividen y contiene lo siguiente:

- En el primer capítulo de la primera parte (Contextualización del estudio: la lógica del ajuste) se da cuenta de manera resumida de las características del modelo de desarrollo anterior, la modificaciones sufridas por este y el papel que la deuda externa jugó en la implementación del nuevo modelo.
- El segundo capítulo de la primera parte contiene en primera instancia el papel y los efectos inmediatos de la apertura comercial y la flexibilización financiera, luego los impactos de la conjunción de estas políticas sobre el aparato productivo nacional y, finalmente, los impactos sobre el empleo y las condiciones de vida de la población.
- La segunda parte contiene un breve desarrollo sobre los postulados del discurso neoliberal, matriz conceptual de las políticas de ajuste, y un estudio sobre el proceso de transferencias desde el Estado a pequeños grupos privados.
- Finalmente se desarrollan las conclusiones del estudio, haciendo hincapie en los elementos destacados por los actores sociales.

PRIMERA PARTE

- Contextualización del estudio: la lógica del ajuste
- Los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre la producción, el empleo y las condiciones de vida de los ecuatorianos
- Los impactos sobre el aparato productivo nacional
- Los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre el empleo y las condiciones de vida de los ecuatorianos.

Contextualización del estudio: la lógica del ajuste

Como resulta ya conocido, los años ochenta inauguran en Ecuador –al igual que en otros países de América Latina–, un proceso de reformas económicas conocido como de estabilización y ajuste estructural. A partir de entonces, el país fue escenario de incisivas políticas de liberalización económica y comercial (vía modificación de los precios relativos: tipo de cambio, tasas de interés, remuneraciones reales), con el objetivo explícito de alcanzar nuevos equilibrios macroeconómicos acordes con el propósito de inducir cambios en la estructura productiva que satisfagan la necesidad de fomentar las exportaciones y alcanzar un mayor ingreso de divisas al país.

En los años noventa, sin haber logrado superar la alta volatilidad económica producida por la propia política implementada, el Ecuador introduce reformas de carácter estructural con el objetivo de consolidar y fortalecer la puesta en marcha del nuevo modelo de acumulación sustentado en la producción para el mercado externo. Este proceso, de estabilización primero y de reforma estructural después, es la expresión y la respuesta a dos fenómenos que confluyen hacia inicios de los ochenta: el desgaste del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que venía gestándose desde años anteriores, y los imperativos de los procesos de reproducción y acumulación transnacional, que exigían réditos desde la periferia, y que se expresaran en la denominada "crisis de la deuda externa".

Debe recordarse que esas exigencias tuvieron expresión en las condicionalidades que los organismos internacionales, particularmente el FMI y el Banco Mundial (BM), impusieron –e imponen– a nuestros países, con el claro objetivo de acomodar las economías de la región a las necesidades de acumulación a nivel mundial, cuestión que

actualmente se expresa como un creciente dominio de las empresas transnacionales en las economías de América Latina¹.

Puede advertirse, entonces, que la crisis que perdura en el Ecuador está estrechamente ligada a las políticas económicas y sociales que se han aplicado desde inicios de los años ochenta y a la intervención directa de organismos como el FMI y BM, más no a la ausencia o insuficiencia de medidas como en algunos escenarios quiere argumentarse. Estas políticas, que en la lógica neoliberal deben entenderse como constitucionales a un proceso de transición desde una economía protegida y con importante participación estatal, a otra en la que predominan las reglas del mercado, cumplen con el propósito de inducir cambios en las estructuras productiva y social, acordes con las ventajas comparativas de los distintos países, impactando de modo diverso en los distintos sectores sociales y productivos nacionales.

Los impactos derivados de las políticas implementadas han sido diversos y han afectado de modo diferente los intereses y condiciones de vida de los distintos actores sociales, lo que dificulta generalizar conclusiones. Empero, aunque desde la perspectiva académica existen trabajos que advierten resultados adversos sobre la realidad de una amplia mayoría de la población ecuatoriana, no es corriente acceder a investigaciones que analizan los impactos desde la percepción particular de los actores involucrados, en un interesante ejercicio que confronta las distintas percepciones con el análisis económico. Tal es el propósito de esta publicación.

Previamente, y con el propósito de contextualizar el presente estudio, a continuación se realizan algunas anotaciones que permiten entender la lógica del ajuste estructural en el marco del cambio de modelo económico presionado por las condicionalidades foráneas y las implicaciones del endeudamiento externo en el proceso de ajuste. Para una mejor comprensión de este proceso, enseguida se resumen algunas características del Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI).

Ecuador: una Industrialización con carácter propio

Si se mira el proceso de industrialización en el Ecuador, con relación a procesos similares en otros países de América Latina, es posible establecer algunas particularidades que resultan de interés en tanto contribuyen a esclarecer la situación del país al inicio de los años 80:

- *Un ejemplo de industrialización tardía*

Como en otros temas, también en la tarea de la industrialización, Ecuador llegó tarde. El país profundizó sus políticas de industrialización a finales de los sesenta y sobre todo en la década de los setenta, alentado por la explotación petrolera, precisamente cuando en el resto de América Latina la Industrialización Sustitutiva de Importaciones –ISI– presentaba signos de agotamiento en su fase fácil (producción de bienes de consumo) y enfrentaba el dilema de profundización del proceso industrial, o la transición a economías de exportación. Para entonces, el contexto internacional era totalmente distinto, pues mientras para la mayoría de países de América Latina la etapa fácil de industrialización se había dado en un ambiente internacional en el que la presencia del capital externo no era muy fuerte, para el Ecuador la industrialización adviene en un contexto en que

Las advertencias de Prebisch

En 1970 Prebisch advertía que, entre otros requisitos, 'es esencial la integración de las industrias dinámicas y un esfuerzo vigoroso y sostenido de transformación de las corrientes latinoamericanas de comercio exterior, sin lo cual no será posible corregir la tendencia al estrangulamiento exterior que frena la expansión de la economía'. En otras palabras, el déficit externo, lejos de haber sido resuelto por la industrialización sustitutiva, seguía constituyendo una seria, si acaso no una peor traba al desarrollo regional.

Lamentablemente, los temores de Prebisch resultaron confirmados por los hechos posteriores. Uno de los factores del estrangulamiento externo de América Latina lo constituyó la caída de la relación de precios del intercambio comercial, primero de los países no exportadores de petróleo, de un 16 por ciento en los años setenta, y más tarde en toda la región, de casi un 40% en los años ochenta.

Enrique Iglesias,
"CAMBIO Y CRECIMIENTO
EN AMERICA LATINA", BID, 1999.

el capital internacional cobraba preeminencia para el proceso de acumulación.

• *A diferencia de América Latina, la industrialización en el Ecuador se sustentó en un nuevo auge primario exportador: el boom petrolero.*

En el contexto latinoamericano, el modelo ISI surge como una respuesta al agotamiento del modelo primario exportador. En la mayoría de países latinoamericanos, la industrialización se inicia como política deliberada impulsada desde el Estado, como una respuesta a las crecientes limitaciones impuestas por la escasa disponibilidad de divisas producida fundamentalmente por la contracción prolongada de la demanda mundial (crisis de los años treinta y efectos de la primera y segunda guerras mundiales) y la caída secular de los términos de intercambio. En el Ecuador, por el contrario, la industrialización se produce, no por estrangulamiento externo, sino en el contexto de un nuevo auge del modelo primario exportador (el boom petrolero), cuyas divisas viabilizan las importaciones necesarias al propósito industrializador.

• *La industrialización no confrontó a la oligarquía tradicional, ni implicó su superación...*

Las diferencias en torno a las fuerzas que promueven la industrialización, también tendrán repercusiones en los escenarios político y social. Mientras en la mayoría de países de la región la industrialización surge como una antinomia al modelo primario exportador y se sustenta en lo que se conoce como la "alianza populista", conformada por la nueva burguesía industrial, los sectores sociales medios y el proletariado industrial, que es la que impulsa el proceso industrial con una orientación antioligárquica y un fuerte énfasis en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores medios y populares; en el caso ecuatoriano, la industrialización no surge de la confrontación a la tradicional oligarquía ni implica su superación y reemplazo por una nueva burguesía con vocación nacional, sino que es impulsada por una fuerte presencia estatal –fortalecida por los ingresos petroleros– a la que se articulan intereses industriales. De cualquier forma, en el caso ecuatoriano no es visible una clara orientación antioligárquica, al punto que

llega a plantearse la hipótesis de que en el Ecuador se produjo un proceso de diversificación del portafolio de inversiones hacia la industria y la banca, por parte de los tradicionales grupos dominantes, que se fortalecen en su articulación al Estado. En resumen, en el país no se podría caracterizar al proceso de industrialización como "incluyente" o sustentado en una amplia alianza social, a diferencia de lo ocurrido en una buena parte de los países de América Latina.

• *La creación de empleo productivo, nunca fue vocación de la industria ecuatoriana.*

Un rasgo característico que marca una diferencia importante en la industrialización ecuatoriana y que ahonda su carácter no incluyente, tiene que ver con lo que se denomina su insuficiencia estructural para generar volúmenes adecuados de empleo productivo. Si bien en toda América Latina hubo una insuficiente generación de empleo por parte de las economías de la región², en el caso del Ecuador la situación es mucho más dramática. Esta realidad puede concretarse indicando que en 1972 la industria manufacturera sólo empleaba a 54.764 personas. Diez años más tarde, en 1981, después de una década de importante crecimiento industrial, el número de trabajadores que ocupaba la industria sólo aumentó a 103.516, esto es, aproximadamente 5.000 nuevas plazas anuales, cuando en el país se incorporaban al mercado de trabajo algo así como 100 mil personas cada año y la PEA superaba los 2.2 millones de personas. Podemos tener una mejor percepción del problema, si pensamos que hacia 1980, según el PREALC, el 62% de la PEA estaba subempleada³, realidad que con pocas modificaciones aún se mantiene en la actualidad, y que estaría confirmando aquellas tendencias a la exclusión y concentración tan propias de la realidad nacional.

Las tendencias anotadas, fueron fortalecidas por un estilo de política económica claramente orientado a privilegiar la inversión industrial (subsidios a las importaciones de bienes de capital y materias primas, tipo de cambio sobrevaluado, tasas de interés subsidiadas), y que a la postre condujo a una industrialización capital intensiva con poca generación de empleo, pese a que los precios de los bienes-salarios también se mantuvieron bajo control. Esta forma de organización del excedente económico, agudizado por la brusca caída de los términos de

intercambio, pronto desembocó en un creciente endeudamiento y mayores desequilibrios en la balanza de pagos, que finalmente hacen crisis a inicios de los 80. Empero, debe entenderse que todos estos desequilibrios son expresión de un proceso real de crisis del modelo de acumulación, que en cierta medida fueron paliados por el acceso de las economías latinoamericanas a grandes sumas de financiamiento externo. La situación se vuelve dramática cuando se cierra la entrada de recursos del exterior y se profundiza la presión desde los organismos multilaterales y la banca mundial para que las economías latinoamericanas establezcan sus indicadores macroeconómicos, procesos que brevemente se discuten a continuación.

A inicios de los años ochenta, las economías latinoamericanas, debieron enfrentar la denominada crisis de la deuda, que se caracterizara por crecientes tasas de interés internacionales y la súbita salida de capitales, agudizada por el cierre de los mercados financieros internacionales. Lo anterior obligó a algunos países a declarar la moratoria de sus deudas en un contexto de crisis económica y de pronunciada caída de los términos de intercambio. Con anterioridad, los mercados financieros internacionales habían mostrado elevados niveles de liquidez y los capitales fluían a la región con relativa facilidad y en condiciones que podrían calificarse como aceptables, lo que indujo a casi todos los países de América Latina a endeudarse con rapidez a fin de sostener sus políticas expansivas y cubrir los crecientes déficits comerciales y en cuenta corriente que de ellas se derivaban.

En el caso ecuatoriano, entre inicios de 1975 y fines del 81, la deuda externa total se multiplicó por 14 veces, pasó de US\$ 410 millones a US\$ 5.869.8 millones. En igual período, el servicio de deuda aumentó desde US\$ 65.8 millones a 2.138.7, multiplicándose por 32.5 veces.

(Fuente: BCE, 1997)
De la crisis de la deuda
al ajuste estructural

En tales circunstancias, al combinarse las salidas de capital, el cierre del financiamiento exterior y las exigencias derivadas del servicio de la deuda, las transferencias netas de capital, que hasta entonces se habían mantenido positivas, se tornaron negativas y las reservas internacionales tendieron a disminuir rápidamente. A consecuencia de esta

¿Qué es el ajuste estructural?

Por ajuste estructural se entiende de hecho la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas tanto por cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad dentro de las empresas y una mayor descentralización de la producción, como por mercados mundiales más competitivos e inestables.

En los países en desarrollo la aplicación de las políticas de tipo estructural apuntado a tres objetivos principales:

- a) Un objetivo de tipo financiero, que es el de proveer de recursos a aquellos países que presentan agudos problemas de endeudamiento externo y de balanza de pagos...
- b) Un objetivo de ajuste macroeconómico, que persigue recuperar el equilibrio externo en el corto plazo a través del control de la demanda agregada (políticas de reducción del gasto)
- c) Un objetivo de ajuste microeconómico, que apunta a mejorar la eficiencia económica a través de medidas sobre la oferta (políticas de reasignación del gasto) que procuran fomentar el crecimiento mediante la explotación de las ventajas comparativas y un uso más eficaz del capital y de los demás factores de la producción. Con este fin se busca modificar la estructura de precios relativos (salarios reales, tasas de interés, tipo de cambio) para incentivar la transferencia de recursos desde la producción de bienes no transables a la de bienes transables... Esto es lo que conduce a medidas como devaluaciones, liberalización comercial, eliminación de subsidios estatales, privatización de empresas públicas, eliminación del control de precios, etc.

(E. Tirón, E. Lagos, Actores sociales y ajuste estructural, Revista de la CEPAL No.44, Santiago de Chile, 1991)

conjugación de factores, las economías latinoamericanas, cuyo crecimiento venía financiándose de forma creciente con recursos externos, debieron enfrentarse a la necesidad de atender el servicio de sus deudas y financiar sus inversiones con sus propios recursos. Es necesario señalar que los fenómenos anotados tienen como contexto una creciente transnacionalización de la economía, proceso que exige e impone un nuevo marco regulatorio regido por el mercado.

La posibilidad de alcanzar este propósito fue planteada por la vía de un severo ajuste (externo e interno), que revierta el saldo de la ba-

lanza comercial de negativo a positivo a fin de cubrir las exigencias externas, al tiempo que garantice mínimamente la continuidad de las inversiones (públicas y privadas) y la reproducción y crecimiento económicos. Aunque en primera instancia el objetivo fue corregir estas brechas favoreciendo y ampliando las exportaciones, en los primeros años del ajuste estos propósitos emergentes fueron alcanzados, fundamentalmente, por la vía de un estricto control de las importaciones (en lugar de la ampliación de las exportaciones), al tiempo que se viabilizaban crecientes recursos al Estado y a las empresas alcanzados a costa de constantes y crecientes procesos devaluatorios.

• *El excedente económico cambia de destino*

Naturalmente, el problema es mucho más complejo de lo descrito: toda vez que en el modelo anterior (ISI), por diversos medios, el excedente estaba orientado a sustentar las bases de la industrialización, se entiende que en adelante deberán buscarse nuevas fuentes de ingreso - en divisas- que compensen los recursos que en lo futuro deberán orientarse al servicio de la deuda externa, cuestión que exigía crecientes esfuerzos al propósito de mantener mínimos niveles de acumulación interna y de producción, especialmente transable.

Con este propósito, se diseñaron agresivas políticas de ampliación del excedente, inicialmente por la vía de la restricción del consumo (choque de demanda), que por lo menos compensen la caída del ahorro externo a fin de mantener en niveles similares el ahorro nacional. Reconoce el BID que *“La notable mejoría en la cuenta corriente de América Latina, ... se logró a costa de grandes sacrificios en los niveles de vida y en la estabilidad del empleo de la fuerza laboral en la mayoría de países de la región. Estos sacrificios fueron necesarios para alcanzar la transferencia real de ingresos requerida por el servicio de la deuda externa, cuyos pagos de intereses representaban por sí solos un promedio de \$35.000 millones al año. La carga principal de la transferencia recayó en los asalariados, mediante la reducción de los salarios reales ocasionada principalmente por el rápido aumento de la inflación asociada a una depreciación real apreciable de las monedas de casi todos los países.”* (BID, 1985:13)

En términos muy generales, las notas anteriores concretan la lógica del ajuste: alcanzar los recursos o los excedentes necesarios para, de una parte atender las crecientes exigencias derivadas del endeudamiento externo; y de otra, garantizar mínimas condiciones internas para la continuidad del proceso de reproducción del capital -esta vez sustentado en las agroexportaciones-, succionando recursos que alimenten el presupuesto del Estado y la acumulación de capital. En la concepción del BID, la respuesta idónea hubiese consistido en una rápida ampliación de las exportaciones, pues ese propósito tuvieron las devaluaciones (reorganización del excedente). Empero, al no concretarse esa respuesta, fue preciso una masiva contracción de las importaciones.

Estas dificultades - que las entendemos como una crisis de acumulación- determinaron que fuera necesario introducir modificaciones substanciales en la política económica, al propósito de “*avanzar con rapidez hacia la introducción de cambios fundamentales y de largo plazo en la estructura económica sin generar a corto plazo tasas de inflación y desempleo difíciles de manejar*”, propósitos que, como se destacó, no fructificaron.

Con base en las tendencias destacadas, el BID deduce algunas conclusiones, de las que quisiéramos rescatar al menos tres: uno, que la caída del ahorro externo no fue compensada con niveles más elevados de ahorro nacional; dos, que “*la mayor parte del ajuste interno asumió de manera inevitable la forma de tasas más bajas de inversión*”; y tres, se destaca que al final del período analizado (1984), “*el ahorro nacional estaba financiando con creces la inversión... pese a lo que el coeficiente de inversión había descendido ...aproximadamente 7 puntos porcentuales por debajo del promedio 1980-81*” (en el Ecuador, la inversión se redujo desde el 26 % en 1981, al 13 % en 1990). *De esto se colige, naturalmente, que una creciente masa de recursos provenientes del ahorro interno estaba siendo destinada al servicio de la deuda externa.*

La Inversión Interna Bruta del Ecuador, como proporción del PIB, cayó del 26 por ciento en 1980, al 14.5 por ciento en 1984.

Fuente: BID, Informe 1985

• *Los mecanismos de la deuda*

Las conclusiones señaladas por el BID son interesantes, pues revelan las dificultades de nuestras economías para ampliar el ahorro interno más allá de los niveles de años anteriores. Particularmente esta constatación es importante, porque no debe perderse de vista que las transferencias que se realizan para satisfacer el servicio de la deuda externa, implican la creación y apropiación de un excedente económico, indispensable para cumplir con esa exigencia. En ello insiste el BID, al precisar que *“el proceso de ajuste por el que han pasado los países desde que comenzó la crisis de la deuda ha significado una gran transferencia de recursos financieros al resto del mundo y ha tenido como resultado el más serio retroceso en los niveles de vida de la población latinoamericana desde la Gran Depresión.”* (BID, Inf.1985)

Pero además, la lógica del ajuste exige la creación de un excedente exportable (denominado en dólares), por sobre el valor importado, para que el gobierno pueda adquirirlo y de esa manera financiar el servicio de la deuda externa. Más aún si, como en el caso ecuatoriano, el ahorro generado ha mostrado ser insuficiente para financiar el servicio de la deuda, cuestión que se expresa en el constante crecimiento de las obligaciones (en el período 1980-99, la deuda creció cuatro veces, al paso que el producto apenas aumenta en un cincuenta por ciento) y en los déficits presupuestarios en aumento (cuestión obvia, si la brecha entre el crecimiento económico y el de la deuda y su servicio tiene una clara tendencia al aumento).

En tales circunstancias, el problema a enfrentar radica en la forma cómo el gobierno logra apropiarse de los recursos necesarios que le permitan adquirir las divisas para financiar el servicio de la deuda externa, habida cuenta que no es posible lograr el aumento ni de la tasa de ahorro global por los arbitrios tradicionales, ni el rápido crecimiento de las exportaciones dadas las débiles inversiones. Es aquí donde entran en escena diversos mecanismos de política económica que viabilizan los propósitos descritos y que tienen expresión en las medidas tomadas.

En el caso ecuatoriano, esta función la cumplen las devaluaciones, que satisfacen un doble propósito: de una parte, buscan incentivar

y dinamizar la producción exportable a fin de alcanzar saldos favorables en la balanza comercial, reorganizando el excedente en su beneficio; y de otra, procuran un ahorro forzoso por la vía inflacionaria (choque de oferta), que es el mecanismo que permite succionar recursos en beneficio del Estado y del capital, en sus diversas expresiones.

En parte, se revela aquí un proceso que, en diversas dimensiones, ha tenido presencia en los últimos 20 años: de las exigencias del servicio de la deuda, se ha pasado al ahorro forzoso por la vía inflacionaria, cuestión que en el caso ecuatoriano ha significado que la participación de las remuneraciones en el PIB, del 32 por ciento que representaba en 1980, disminuyera a aproximadamente la tercera parte en 1990, participación que con pocas variaciones aún se mantiene.

Empero, la participación de las remuneraciones no es el único indicador que expresa la orientación y los impactos del ajuste, aunque es un indicador importante que permitiría cuantificar, incluso por sectores económicos, el monto de los recursos apropiados por esta vía. También puede hacerse una aproximación a los costos provocados, si se mira el comportamiento del salario mínimo real, que a inicios del 2000 sólo significaba el 40 por ciento del de 1980. Esto en términos de sucres, porque si se lo traslada a dólares, se constatará que de US\$ 198 en 1980, el salario mínimo se reduce a 40 dólares en febrero del 2000.

En términos teóricos, aquí se descubre otra problemática que resulta de interés: el que el salario en sucres haya disminuido en menor proporción al expresado en dólares, sólo significa que el proceso devaluatorio se ha realizado con mucha mayor rapidez que el proceso inflacionario, cuestión que se traduce en el hecho de que mientras los precios promedios han aumentado en 577 veces a partir de 1980, el valor del dólar se ha incrementado en 1000 veces, al pasar de 25 a 25.000 sucres. El interés radica en que este comportamiento diferenciado es inducido (depreciación real) y se constituye en otra condición del ajuste, pues es el mecanismo que permite transferir excedentes en beneficio de la producción transable y generar excedentes comerciales.

De otra parte, al costo de una creciente dolarización, el diferencial anotado juega en beneficio del ingreso de divisas que están en posibilidad de aprovecharse de ese diferencial. Esta tendencia se explica fun-

damentalmente porque los excedentes comerciales generados resultan insuficientes para atender el servicio de la deuda, lo que implica la necesidad de implementar otros mecanismos que le permitan al gobierno acceder a las divisas necesarias para cumplir sus compromisos. Si se miran las estadísticas, se verá con claridad que la relación servicio de la deuda/exportaciones, muestra una constante tendencia al aumento, lo que ha inducido a los gobiernos -en ausencia de voluntad política para optar por alternativas distintas- a profundizar sus políticas de endeudamiento y a crecientes ajustes que posibiliten el logro de mayores recursos para satisfacer el mecanismo de la deuda.

Entre estos mecanismos adicionales, merece destacarse un creciente endeudamiento interno, preferentemente por la vía de la emisión de bonos respaldados por el Estado, que amplían los recursos del gobierno para atender las crecientes exigencias externas. Obviamente, esta posibilidad viene aparejada a otra, que tiene que ver con el rédito que se ofrezca por los bonos ofertados, lo que determinará su viabilidad. Pero implica también un peligro: el de que los recursos, que en otras condiciones se hubiesen orientado a la inversión productiva, se desvíen a los negocios especulativos; fenómeno, por lo demás, muy extendido en la actualidad.

• *Las políticas implementadas generan especulación*

Se quiere destacar que la sustitución de ahorro productivo por el improductivo actúa de forma negativa sobre las tasas de inversión y crecimiento. En efecto, el rédito se torna tan atractivo que contribuye a la depresión económica, pues acentúa el riesgo, desanimando la inversión en proyectos nuevos. Los depósitos bancarios tienden a ser desplazados, ya que los agentes económicos -incluidos los banqueros- prefie-

“De informes de la misma Superintendencia de Bancos, la utilidad por la compra y venta de divisas de la banca del Ecuador hasta el mes de septiembre de 1999 fue de US\$ 400 millones, en los meses de octubre y noviembre del mismo año 479 millones de dólares y hasta el 10 de enero del año 2000, 536 millones de dólares”.

Diputado Carlos Gonzáles,
Presidente de la Comisión
Anticorrupción del Congreso
Nacional.

ren colocar sus ahorros en títulos más rentables, provocando un doble fenómeno: una tendencia a la caída de la tasa de ahorro productivo y su repliegue en favor de productos financieros nuevos, generadores de fuertes plusvalías.

Pero el efecto perverso de las altas tasas de interés, no se reduce al desplazamiento del ahorro en favor de la especulación financiera. Cuando este proceso se conjuga con altas tasas de inflación, como ha sucedido en los últimos tiempos, las tasas de interés tienden a indizarse al comportamiento del dólar, que reacciona con tendencias al alza, agudizando la tendencia a la dolarización y presionando aún más las tasas de interés.

El efecto de este encadenamiento de fenómenos sobre la producción y las empresas es desastroso: de una parte, el alto costo del crédito prohíbe proyectos de inversión que podrían ser viables si las tasas de interés fuesen más bajas; de otra, las empresas reaccionan financiando sus actividades, esto es, que se produce una creciente sustitución de sus activos productivos por activos financieros, los mismos que producen más altos rendimientos pero inhiben la inversión.

Desde la perspectiva de la producción y el empleo, hay otras connotaciones que se comentan brevemente: las tasas de interés más elevadas actúan como un discriminador en favor de las empresas más eficientes, limitando o excluyendo del acceso al crédito a las empresas más débiles, particularmente a las medianas y pequeñas que, o desaparecen o se ven obligadas a autofinanciar sus actividades. Las quiebras masivas, la alta concentración del crédito y su desvío a actividades especulativas, entonces, están relacionadas con las altas tasas de interés que, lejos de ser fuente de mayores rentabilidades y crecimiento económico - como se presupone teóricamente-, actúan en favor de la especulación.

Lo anterior, obviamente, implica que la acumulación en el sector productivo se vuelve insuficiente, pues las tasas de interés frenan la inversión directa, que en forma creciente es desviada al servicio de la deuda, ejerciendo una fuerte presión sobre el ahorro. En tales circunstancias, la alternativa es abatir aún más los ingresos provenientes del trabajo, reactivando la inflación, como ha sucedido en los últimos años.

Por el lado de las empresas, igualmente, su rentabilidad pasa a depender de la ampliación de su margen de ganancia que, en ausencia de otras condiciones (la productividad se vuelve insuficiente), se lo obtiene reduciendo los ingresos destinados a las remuneraciones y abatiendo el empleo, como lo ejemplifican los últimos tres años. Las condiciones de explotación cambian: como se ha anotado antes, el salario real baja, induciendo (e imponiendo) a quienes sufren esta situación a prolongar su jornada de trabajo, ya sea de modo directo, ocupándose en un segundo empleo; o indirecto, incorporando a más miembros de la familia al empleo. Aquí estamos frente al típico mecanismo de ampliación de plusvalía absoluta (flexibilidad cuantitativa).

A esta forma de exacción de plusvalía, que implica la degradación de las condiciones de vida, se suma la flexibilidad cualitativa o del capital, que busca ampliar las utilidades por doble vía: uno, el aumento de la productividad, incorporando mejores tecnologías; y dos, modificando la organización del proceso productivo y del trabajo, que en no pocas ocasiones aparece como una exigencia del cambio tecnológico. En este caso, estamos en presencia de formas más sutiles de extracción de plusvalía, las mismas que se detallarán más adelante.

Los impactos de la políticas de ajuste estructural sobre la producción, el empleo y las condiciones de vida de los Ecuatorianos

1. Los impactos sobre el aparato productivo nacional

1.1. La apertura externa y el cambio de orientación del modelo de desarrollo

Conforme se destacó ya, al iniciarse los años ochenta, confluyen en el Ecuador -como en el resto de la región- dos fenómenos que aparecen como los motivadores de las políticas de estabilización y ajuste estructural. De un lado está la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones; y de otro, estrechamente ligado al primero, la crisis de la deuda externa. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los dos hacen crisis en un contexto de creciente transnacionalización de la economía bajo las reglas del mercado.

Para el caso que nos ocupa, bien vale recordar que la deuda externa total ecuatoriana, que a inicios de 1975 alcanzó los US\$ 410 millones, para fines de 1981 había llegado a la inquietante cifra de 5.868 millones de dólares; es decir que se había multiplicado por 14 veces, en circunstancias de una significativa caída de los términos de intercambio y de crecientes flujos de capitales al exterior. En tales circunstancias, la economía ecuatoriana, que venía financiándose con crecientes recursos externos, debió enfrentarse a la necesidad de atender el servicio de la deuda externa y reorganizar el modelo económico en función de las nuevas realidades de la economía mundial.

Ante tales circunstancias, con el propósito declarado de enfrentar la crisis, las autoridades de la Junta Monetaria y del Banco Central plantean al gobierno, a inicios de 1982, el *Programa de Estabilización Económico y Social*, cuyo interés radica en que en él se perfilan los li-

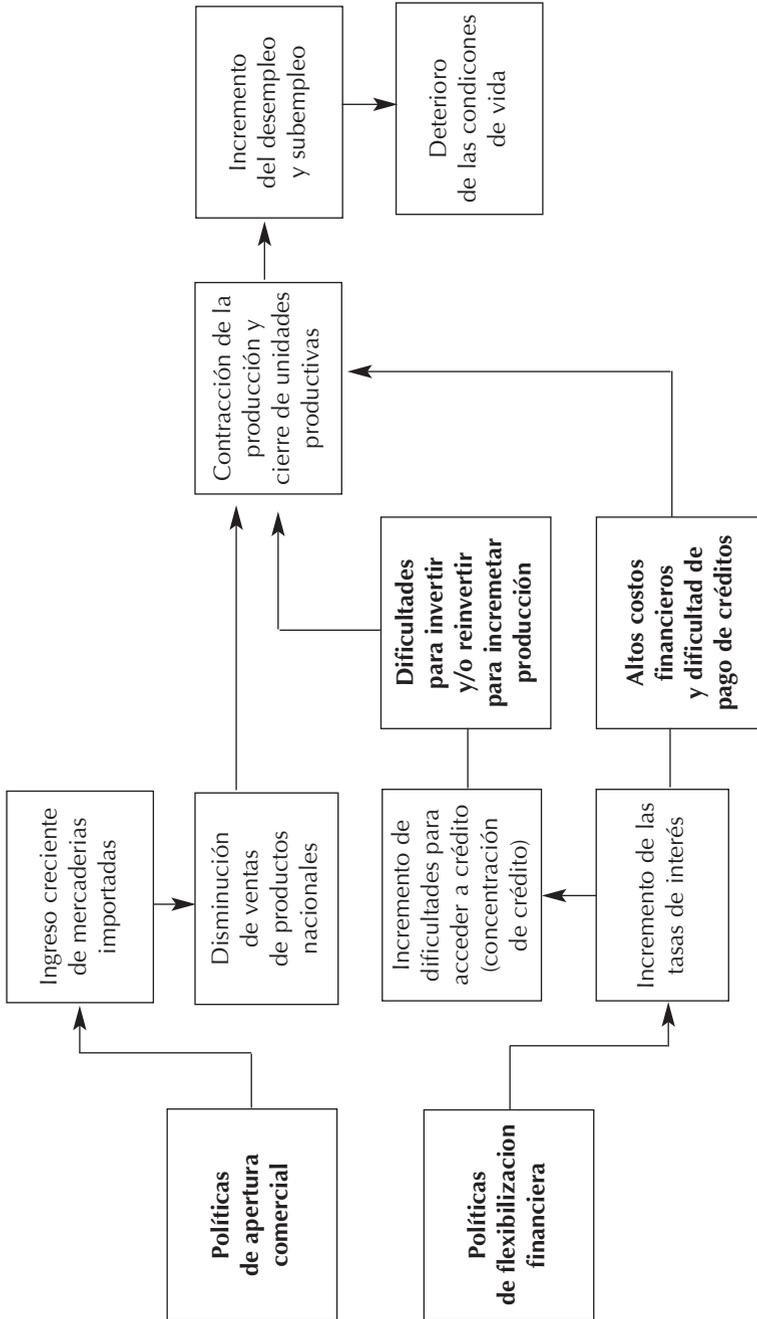
neamientos de la nueva política económica. La convicción de que la economía ecuatoriana ha alcanzado síntomas críticos, argumenta la Junta Monetaria, “*obligan a introducir una racional adaptación de la industrialización sustitutiva de importaciones a la necesidad de promover exportaciones manufactureras intensivas en el uso de materias primas, otros insumos nacionales y que favorezcan la generación de empleo*” (p.15). Al propósito, se definen un conjunto de políticas, entre las que destacan la elevación de las tasas de interés; la capitalización del Fondo de Promoción de exportaciones, la creación de una línea de inversión en almacenamiento agrícola; la adopción de medidas cambiarias que ayuden a corregir la falta de competitividad de las exportaciones y la redefinición de la política arancelaria que contribuya a una más efectiva asignación de recursos en el contexto de una economía de mercado.

El proteccionismo es perjudicial... el neoliberalismo es perverso

(Fragmento de entrevista al señor Mauricio Peña, alto funcionario de la Federación de Exportadores del Ecuador)

El esquema de los años ochenta funcionó cuando se puso en vigencia un modelo conocido como sustitución de importaciones, que era un proceso destinado a proteger ciertos sectores de la industria ecuatoriana, ... sin embargo, ese esquema funcionó para las condiciones dadas ese momento; pero políticas dirigidas a fortalecer en forma selectiva distintos sectores de la economía, a mi forma de ver, son perjudiciales, restan competitividad y a la postre no significan ganancias de competitividad. /.../ sin embargo, el esquema de la década de los noventa es mucho más perverso desde el punto de vista de que entregó a la banca privada la capacidad de seleccionar las condiciones en que el crédito debía destinarse al aparato productivo y lo que en realidad sucedió es que con el paso de excesivas atribuciones a la banca privada, se generó un proceso especulativo en el sistema financiero y los recursos que el país pudo captar y generar a través del ahorro interno y de la reproducción del capital simplemente fueron destinados a procesos especulativos y corruptos que no permitieron al aparato productivo financiar sus actividades de renovación, reconversión e innovación y desde ese punto de vista el sistema vigente en la década de los noventa fue absolutamente perverso; hizo que el aparato productivo se quede sin recursos, que no exista en la práctica línea de financiamiento y las líneas de financiamiento que el estado pudo captar a nivel internacional, que los canalizó a través de la CFN como banca de segundo piso y del sistema financiero como banca de primer piso, incluso esas líneas de crédito fueron distorsionadas y manipuladas por la banca.

Arbol resumen de pequeños y medianos productores



Con estas definiciones, a partir de los años 80 se instrumentan las más variadas políticas cambiarias (incluyendo macro y micro-devaluaciones), que significaron una creciente liberalización del tipo de cambio, de suerte que el siglo cierra con la decisión de dolarizar la economía; decisión que, paradójicamente, implica resultados opuestos a los propósitos de promover la producción exportable, definidos dos décadas atrás. Los resultados concretos de esta política, con relación al objetivo planteado, tienen expresión en el comportamiento asimétrico que muestran el tipo de cambio y el Índice de Precios al Consumidor (IPC). En efecto, en el período que va de 1980 a enero del 2000, se observa que mientras los precios internos (IPC) se multiplicaron por 524, la cotización del dólar con relación al sucre aumentó 899 veces, provocando una brecha en favor del comercio exterior que, se entiende, debía dinamizar las exportaciones.

Exportadores e importadores: opiniones contrapuestas

“Las políticas devaluatorias no han sido las más determinantes. Antes que beneficiosas eran una política equilibrante por cuanto había mecanismos de control como por ejemplo que los dólares se tengan que comprar en el Banco Central, los pagos se hacían a tipo de cambios distintos que la compra de divisas. Adicionalmente, los márgenes de utilidad no son tan altos, las ventas en la exportación no se hacen al contado sino a crédito, hay un importante porcentaje de importación, lo que en suma quiere decir que las devaluaciones cubren costos de reposición. Hay otros factores de productividad de los que son responsables el sector privado.”

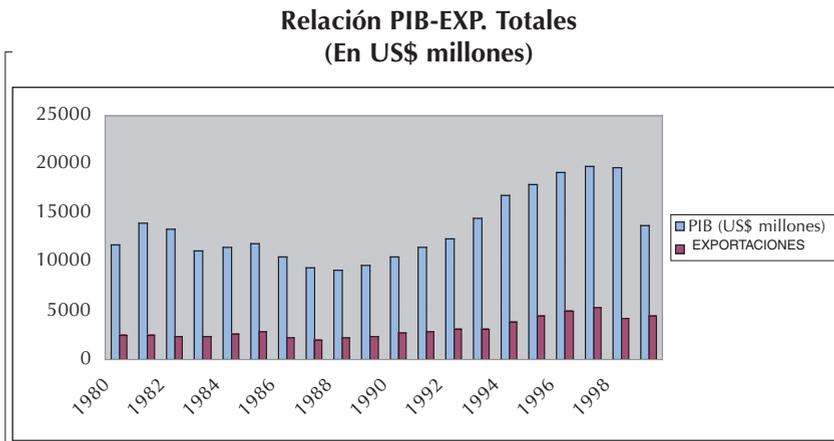
(LUIS MALDONADO, Presidente de la Federación de Exportadores del Ecuador (FEDEXPOR))

“La política de devaluaciones era una política desastrosa para todo el país, incluso para el sector exportador, puesto que ellos también tienen gastos en dólares que tienen que cubrir con un sucre cada vez más débil. Los únicos beneficiarios probablemente eran los especuladores, que podían acumular sus productos hasta el momento en que se diera otra macro devaluación.”

(Roberto Illingworth, Vicepresidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil)

- En los 80 caen las exportaciones totales, aunque las primarias crecen modestamente

Empero, en la década de los 80, no se observa tal comportamiento y la década cierra con un monto exportado de US\$ 2.354 millones en 1989, inferior a los 2.520 millones alcanzados en 1980. Pese a esto, con relación al PIB, las exportaciones aumentan su participación desde el 21.5 por ciento en 1980, hasta un 25.8 por ciento en 1990; cuestión que se explica más por la caída del PIB que por el dinamismo de las exportaciones. No obstante, debe diferenciarse entre las exportaciones de productos primarios, que en el período crecieron a un promedio anual del 2.7 por ciento, pues aumentan desde los US\$ 1.853 millones hasta los 2.344; y las exportaciones de productos industrializados, que se reducen desde 626 millones de dólares, a sólo 367 millones.



Fuente: BCE, Anuarios y boletines estadísticos

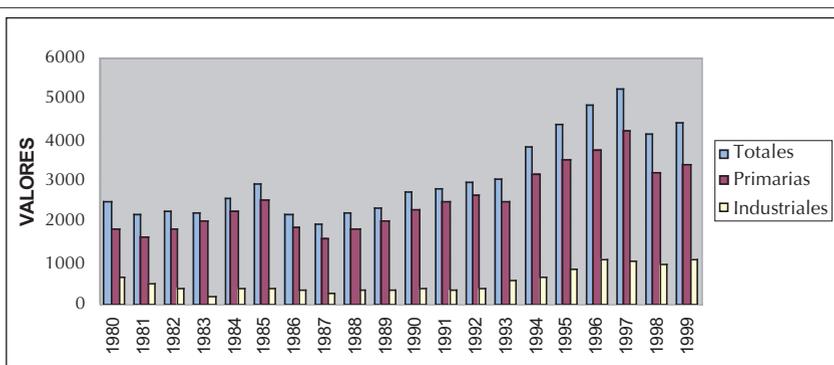
Elaboración: Proyecto Sapri

En una lectura distinta, puede afirmarse que aquí estamos frente a otro de los impactos significativos de la década: las exportaciones industriales caen, en el período 1980/90 en más del 40 por ciento, cuando en el mercado mundial el comercio de manufacturas crecía al doble que la producción total y en el conjunto de América Latina las exportaciones manufactureras se fortalecían notablemente. El Informe

del BID sobre el Progreso Económico y Social de América Latina de 1992 está dedicado al tema: allí se destaca que “Debido a que durante las dos últimas décadas el comercio mundial de manufacturas ha registrado un crecimiento superior en más de tres veces al del comercio de productos básicos, los países que han incrementado sus exportaciones de manufacturas con frecuencia han podido lograr tasas más elevadas de crecimiento de las exportaciones que aquellos cuyas exportaciones se han concentrado en unos pocos productos básicos tradicionales” (BID, Informe 1992).

Fue lo que le pasó al Ecuador en los años 80: mientras en otros países se desarrollaban y fortalecían las industrias de acero, hierro o plástico y se introducían tecnologías modernas generadoras de valor agregado; en el país se privilegiaba la producción camaronera y la explotación de madera, profundizando los problemas de sustentabilidad del país y potenciando los costos sociales y ecológicos; al margen del fortalecimiento de poderosos grupos rentistas articulados al poder político y financiero.

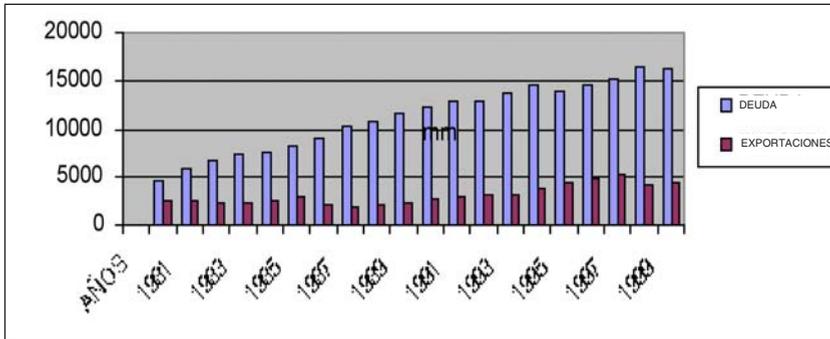
Comportamiento de las exportaciones (En US\$ millones)



Fuente: BCE, Anuarios Estadísticos, varios números

Con este comportamiento de la economía, el resultado fue que, lejos de aliviarse el endeudamiento externo, este tendió a profundizarse, al punto que la relación deuda externa / exportaciones, que en 1980 fue del 183 por ciento, al finalizar la década llega al 490 por ciento.

**Relación deuda externa-exportaciones
(En millones de dólares)**



Fuente: BCE, Anuarios Estadísticos, varios números

• *Se derrumban los términos de intercambio*

Aunque los datos anteriores son significativos, no agotan el análisis sobre los factores que inciden en el comercio exterior. En este sentido, es conveniente una mirada a los índices de las exportaciones, que nos aproximen tanto a los volúmenes como a los valores unitarios, dado que, por lo general y particularmente para los productos primarios, estos se definen en el mercado internacional.

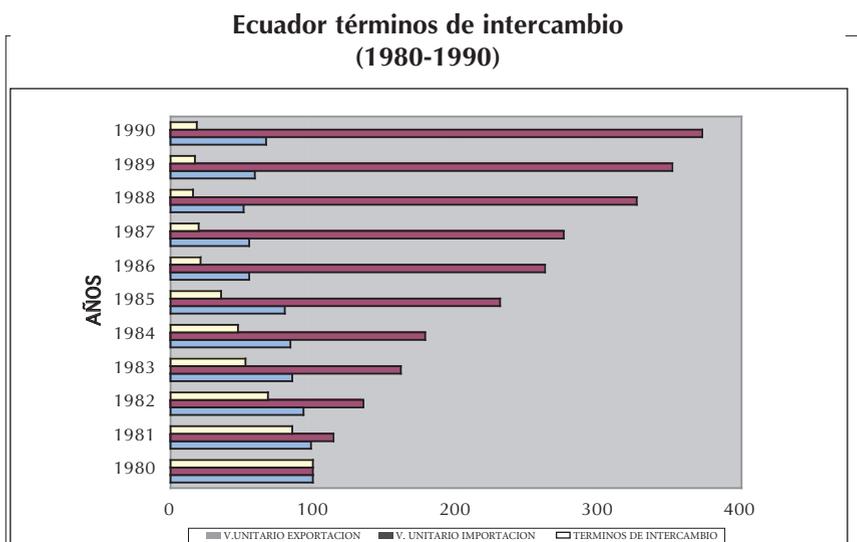
Desde esta perspectiva, es observable que los índices de volumen tienen un comportamiento distinto a los índices de valor: así, tomando como base a 1980=100, es destacable que mientras los índices de valor fluctúan alrededor de 100 durante la década, los índices de volumen muestran una tendencia creciente, lo que significa que para mantener los valores exportados en 1980, hemos debido vender un volumen, en 1990, 63,3 % superior al de 1980.

Esta realidad resalta aún más cuando se analizan los índices de las importaciones, que complican las perspectivas para el país. En efecto, con base en los Índices de comercio exterior, el valor de las importaciones se ha reducido de 100 en 1980 a 76,6 en 1989. Por su parte, el volumen ha disminuido, en igual período, de 100 a 20,6. De aquí resulta que los precios unitarios se han incrementado de 100 a 372, lo que

significa que el volumen de nuestras importaciones debió disminuir a la quinta parte, para compensar el aumento de los precios unitarios, que casi llegan a triplicarse.

Con los indicadores que se acaban de presentar, puede establecerse una relación entre los índices de valor unitario de las exportaciones e importaciones, de la que resultan los términos de intercambio. Aquí el resultado es aún más desalentador, pues tomando como año base a 1980=100, se tiene que este indicador cae constantemente hasta 1988, en que se ubica en el 15.7 por ciento, para luego recuperarse levemente en 1989 y 1990, años en que los términos de intercambio alcanzan el 16.9 y el 17.8 por ciento respectivamente. Estos datos, que puede afirmarse expresan una constante en la historia económica de América Latina, revelan unas relaciones inequitativas e injustas que vuelven poco viables las aspiraciones de un desarrollo sostenido y sustentable para la población de nuestros países.

La información presentada, que básicamente tiene como fuente al Banco Central del Ecuador, nos enfrenta a una realidad incontra-



Fuente: Banco Central del Ecuador

ble: las debilidades y la escasa viabilidad de una política centrada casi exclusivamente en el fomento de las exportaciones, particularmente cuando estas se sustentan en las supuestas ventajas comparativas y en la explotación intensiva de los recursos naturales. Incluso, estas políticas, destinadas desde su origen a privilegiar las exportaciones, con frecuencia derivan en confrontaciones entre los propios actores vincula-

El 85% de las exportaciones privadas son commodities

(Entrevista al Director Ejecutivo de FEDEXPORT)

“Lamentablemente el Ecuador tiene una estructura exportadora primaria. El ochenta y cinco por ciento de las exportaciones privadas del Ecuador, sin tomar en cuenta el petróleo, corresponde a los productos primarios tradicionales, banano, café, cacao, camarón y flores. Esos son los cinco productos que representan el ochenta y cinco por ciento... Si es que nosotros tenemos el ochenta y cinco por ciento de nuestras exportaciones con productos primarios, sin valor agregado, el comportamiento de nuestras exportaciones está determinado por esa fluctuación de precios que no está bajo el control ni de los exportadores, productores o del país. Eso tiene una grave repercusión: siendo productos commodities en donde la competencia se basa exclusivamente en precio y no en valor agregado, y eso es lo que lamentablemente ha determinado el comportamiento de las exportaciones en el Ecuador, esto significa que si son productos commodities están sujetos a la evolución, con muy poca capacidad de planificación, de los precios en los mercados internacionales. De pronto sucede una catástrofe, como el huracán en Centroamérica, suben los precios del banano; de pronto hay un exceso de producción de banano en Asia, bajan los precios. Eso sucede con todos los productos que nosotros exportamos, es decir, son productos que al no tener valor agregado incorporado no compiten con innovación; sino únicamente en precios que están al vaivén de lo que sucede en la economía mundial. Esto es un impedimento para que el país pueda desarrollar una planificación en cuanto a sus exportaciones, porque es muy difícil planificar qué es lo que va a pasar con los precios de los productos primarios; lo que no sucede con los productos industrializados con valor agregado, en donde usualmente es el productor el que establece el precio, tomando en cuenta las condiciones del mercado pero sobre todo tomando en cuenta la incorporación que un producto tiene de innovación. En este momento la competitividad en los mercados internacionales dejó de ser competitividad basada en precios y calidad, pues se supone que la calidad es un tema implícito en la producción, porque en el mercado no se puede comercializar un producto que no sea de alta calidad, el factor de competitividad determinante es la innovación, cuánto valor agregado incorporamos a nuestros productos”.

dos a la economía para el mercado externo, pues no siempre coinciden los intereses entre productores y comercializadores de los productos, particularmente cuando la producción no está monopolizada, como en el caso ecuatoriano. Por ello que con frecuencia se llegue a enfrentamientos motivados por la disputa del excedente generado por las devaluaciones y las utilidades implícitas en el precio final.

• *En los 90' hay recuperación... pero insuficiente*

En los años 90, el deterioro de los términos de intercambio es mucho menos radical y los precios tienden a estabilizarse. En este contexto y en esa misma década, las exportaciones ecuatorianas adquieren cierto dinamismo, pues de los US\$ 2.724 millones alcanzados en 1990, pasan a un valor máximo de 5.264 millones de dólares en 1997. Esta recuperación coincide con la expansión del capitalismo, caracterizada por un afloje de presiones, contrariamente a lo que sucede en los períodos de crisis, cuando los centros hegemónicos exigen mayores transferencias para fortalecer su proceso de acumulación.

Este comportamiento dinámico, se reflejó en la actividad productiva de las empresas:

en estas, las ventas en el exterior pasan de 811 millones de dólares en 1990, a US\$ 2.449 millones en 1995 y a 3.035 millones en 1998. Con respecto a las ventas totales de las empresas, la participación de las exportaciones pasa del 11.2 por ciento en 1990, al 15 por ciento en el 95, aunque se reduce al 14.2 por ciento en 1998. Para contrastar este comportamiento, basta con señalar que -entre 1990 y 1995- mientras las ventas del conjunto de empresas en el exterior se triplican, las ventas en

Con la crisis se deterioró el mercado interno

“Particularmente ‘La Fabril’ ha tenido que expandir su mercado hacia fuera, dado el constreñimiento del mercado interno. Dado que lo ha conseguido parcialmente, el impacto de la crisis no ha devenido en un retroceso sino una estabilización. El mercado interno sigue tendiendo a la recesión, solamente el externo ha crecido. Es necesario buscar esquemas productivos de mayor eficiencia, es decir mayor productividad. Esto intensificará la competencia y muchas empresas van a tener que cerrar.”

ALBERTO ZAMORANO
(Compañía industrial “La Fabril”)

el país sólo se duplican, *cuestión que destaca un viraje en la estrategia de las empresas en detrimento del mercado interno.*

En el caso de la industria manufacturera, los resultados son más significativos: de 227 millones de dólares que exportaban en 1990, las ventas al exterior crecen a 543 millones en 1995 y a US\$ 1.028 millones en 1998, con el resultado de que casi se quintuplican en el período 1990/98. En contraste a este comportamiento, las ventas en el país, entre 1990 y 1998, apenas si se duplican, confirmando la tendencia de que el dinamismo exportador se da en detrimento del mercado interno, menos atractivo por los mínimos niveles de ingreso y los altos niveles de pobreza prevalecientes en el país.

• *Las importaciones de consumo inmediato, las más dinámicas*

Con la expansión de las exportaciones, y el consiguiente ingreso de divisas, viene aparejado un inusitado crecimiento de las importaciones, que aumentan desde US\$ 1.647 millones en 1990, hasta 5.110 millones en 1998, alcanzando una altísima tasa de crecimiento superior al 15 por ciento de promedio anual, muy superior al de las exportaciones, que en el mismo período sólo crecen a un promedio del 5.6 por ciento. Empero, es muy indicativo que uno de los componentes más importantes sea el de las importaciones de bienes de consumo, que de US\$ 229 millones en 1990, aumentan a 1.353 millones en 1998, multiplicándose por seis. Más aún, es preocupante que las importaciones de bienes de consumo no duradero aumenten desde US\$ 97 millones en el 90, hasta la apreciable suma de 660 millones de dólares en 1998, revelando las reales tendencias e intenciones de la apertura, y contrariando los propósitos explícitados en el programa diseñado a inicio de los 80.

Un dato interesante y significativo que proviene de la propia Superintendencia de Compañías, tiene que ver con el hecho de que las empresas amplían significativamente la importación de productos terminados -distintos a las materias primas- que en 1998 alcanza la significativa suma de dos mil millones de dólares. Lo preocupante de esta información es que, en gran medida, esta importación de productos terminados tiene un importante componente de productos de consu-

mo inmediato, que bien pueden producirse en el país, de existir las condiciones adecuadas respecto a mínimos niveles de protección. En efecto, sólo entre los años 1990/95, las importaciones de bienes de consumo pasan de 160 a 738 millones de dólares, casi quintuplicándose en tan corto período, en contraste con las exportaciones que en el mismo período no llegan a duplicarse. Más aún, estas importaciones indiscriminadas de bienes de consumo, se da en detrimento de la importación de materias primas y bienes de capital, que en el mismo período no llegan a duplicarse.

Sin embargo, lo más grave de este proceso de indiscriminada apertura, viene dado por la singular forma de afectar al aparato productivo nacional, especialmente al de la pequeña y mediana producción orientada al mercado interno, que rápidamente está siendo desplazado por las importaciones de productos de consumo inmediato, y que más recientemente se perciben fortalecidas por el proceso de dolarización de la economía, conforme se destaca en recuadro adjunto.

Con la dolarización, el Ecuador será un país de importadores

"... nosotros estamos en contra de la dolarización y en esto tenemos una comparación. Cuando una empresa desarrolla su planificación lo que hace es contar con herramientas estratégicas de desarrollo y esas herramientas las utiliza en la medida en que los comandantes de la empresa toman la decisión de orientarla hacia cualquier sentido. El hecho de que el Estado ecuatoriano haya renunciado a la soberanía de manejar las políticas cambiaria y monetaria es haber renunciado a la capacidad de utilizar herramientas estratégicas para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana y esto es perjudicial porque todos los países del mundo utilizan este tipo de herramientas. Nosotros vemos con mucha preocupación la posibilidad cercana de que procesos devaluatorios en los países con los cuales competimos (Colombia, Perú, etc), estos procesos devaluatorios nos saquen a los exportadores ecuatorianos de importantes mercados a nivel internacional y el país no tendrá herramientas para defenderse. Estamos sujetos a un proceso inflexible que va a determinar que el Ecuador sea un país de importadores y no de exportadores. Para el Ecuador es tremendamente grave, porque lo que lograremos es que el bien más escaso que en los próximos años habrá en el país será el dólar. Simplemente no tendremos dólares para funcionar".

(Fragmento de entrevista.
a FEDEXPOR)

Sin adelantar conclusiones, la información analizada muestra un profundo cambio en la orientación del modelo económico pese a que el deterioro de los términos de intercambio y las supuestas ventajas comparativas en que se sustenta (mano de obra barata y explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales) la vuelve poco viable. Así, lo más grave del proceso analizado, es el aumento vertiginoso de las importaciones, especialmente de bienes de consumo, mismas que se dan en detrimento de la producción orientada al mercado interno, contribuyendo de esta forma a contraer el aparato productivo nacional, especialmente el de la pequeña y mediana producción.

1.2. El papel de la flexibilidad financiera

• *Las reformas y sus objetivos*

A lo anteriormente señalado es necesario incorporar el papel particular que cumplen las políticas de flexibilización financiera con relación a los impactos sobre el aparato productivo nacional. Debe recordarse que la *flexibilización financiera* hace referencia a un conjunto de reformas económicas, legales e institucionales implementadas al propósito de minimizar o eliminar los controles y regulaciones estatales en el área financiera; funciones que se transfieren a la esfera del mercado, para que sea éste el encargado del manejo y asignación de los recursos financieros. Desde esta perspectiva, el conjunto de transformaciones legales e institucionales que fomenta la flexibilización financiera, involucra varias dimen-

Inversión extranjera: de capital productivo a capital especulativo

“La inversión extranjera directa, que normalmente solía ser la que más impulsaba el aumento de la capacidad productiva, ahora es absolutamente mínima frente a los flujos financieros y especulativos. Y esto se reflejó también en el caso del Ecuador, porque el crédito es básicamente un crédito de corto plazo: primero concentrado; segundo, concedido básicamente en moneda extranjera, sin medir el riesgo de incumplimiento, porque sabían que los ingresos de quienes se endeudaban en dólares no estaban nominados en dólares; y tercero, este capital especulativo en absoluto favorece el desarrollo, porque es un capital de corto plazo que coloca a la economía del país receptor en una situación de vulnerabilidad muchísimo mayor que la que tenía en cualquier situación anterior.”

(Fragmento de entrevista a la Dra. Wilma Salgado, analista económico)

siones: liberación y simplificación del sistema de tasas de interés, autonomización del sistema financiero privado con respecto del Banco Central e impulso a la libre movilidad de capitales, entre otros.

Así entendida la flexibilización financiera, es conveniente no olvidar que los objetivos de estas políticas, aplicadas con particular rigurosidad desde inicios de los años noventa, fueron incrementar el ahorro interno e incentivar la inversión, con miras a compensar el flujo de capitales al exterior y lograr la reactivación económica del aparato productivo nacional. En tal sentido, se implementaron medidas que culminaron con la flotación de las tasas de interés, la supresión de las tasas de interés preferenciales y una severa reducción de las capacidades de control de la Superintendencia de Bancos, al tiempo que se abrían las fronteras y eliminaban las restricciones al libre flujo de capitales, en el supuesto de que con ello se atraería la inversión extranjera (Ver siguiente recuadro).

Flexibilidad financiera: de las políticas de estabilización, al ajuste estructural

Si bien la tendencia a los cambios es clara, los instrumentos y las medidas han variado en el tiempo. Por ello, en un intento de periodización y con la intención de ubicar hitos importantes en el proceso de flexibilización financiera, se diferencian los siguientes momentos:

- El proceso que se impulsa a partir de 1982 y se prolonga hasta 1985, caracterizado por un manejo de política aún convencional, busca corregir los desequilibrios de la balanza de pagos y de las cuentas fiscales. En estos años se adoptan programas de débil liberalización financiera, con el propósito de preparar el terreno a reformas más profundas, de carácter estructural. Para entonces, las tasas de interés son fijas y existe un sistema de tasas preferenciales destinado a ciertos sectores productivos.
- Un segundo momento opera entre 1986 y 1989. Este se caracteriza por ampliar las bases de sustentación al cambio estructural. En el campo financiero, a partir de 1986, se advierte de forma más clara el inicio del proceso de flexibilización financiera, que marca un cambio importante en el manejo de la política monetaria y crediticia. En este año se implanta la flotación de las tasas de interés y se simplifica el sistema de tasas, hasta el gobierno de Borja, en que se combina la flotación de las tasas de interés, con el control del diferencial entre las tasas activas y pasivas (spread fijo).

- Los años que transcurren entre 1990-1994, caracterizan un período en el que se profundiza el proceso de liberalización y de reforma estructural. Es un momento clave para la consolidación de la flexibilización financiera: se adopta una liberalización integral de las tasas de interés mediante la eliminación del spread fijo, al tiempo que se concretiza la apertura de capitales. En 1992 se producen reformas al régimen monetario, que incluyen la eliminación de barreras para las operaciones externas de capital nacional (operaciones off-shore -fuera de costas-), y en 1993 se levantan las restricciones para el endeudamiento e inversión externa, permitiéndose la libre remisión de utilidades.
- Finalmente, se destaca el período que va desde 1995 al año 2000. En él se gesta y desencadena una crisis macroeconómica sin precedentes en la economía nacional, que culmina en 1999 con el agotamiento de la reserva monetaria y un fuerte aumento del déficit fiscal, que sirven de catalizadores para un ataque especulativo contra la moneda nacional, que se concreta en una brusca devaluación del sucre (198% para 1999) y una severa crisis bancaria. Los dos últimos años son particularmente críticos en el mercado financiero, puesto que los bancos dejan de cumplir con su rol de intermediarios financieros, y optan por invertir en bonos del Estado con cero riesgo y a plazos muy cortos, contribuyendo a la especulación cambiaria y a la paralización de la economía.

• *Los resultados contrarían los objetivos de la flexibilización financiera*

Empero, del análisis de la información que se despliega a continuación, puede desprenderse que los resultados logrados son distintos y contrarían los objetivos planteados. Esto, por algunas razones fundamentales: *uno*, la búsqueda de tasas de interés reales positivas no solo posibilitó ofrecer altas rentabilidades como incentivo al ahorro, las altas tasas también se trasladaron a los movimientos de colocación, hecho que pronto chocó con la imposibilidad del aparato productivo para cumplir con tales exigencias, lo que a la larga provocó un severo proceso de desinversión productiva. En opinión de FEDEXPOR, *“lamentablemente, en los últimos dos años, los nuevos proyectos*

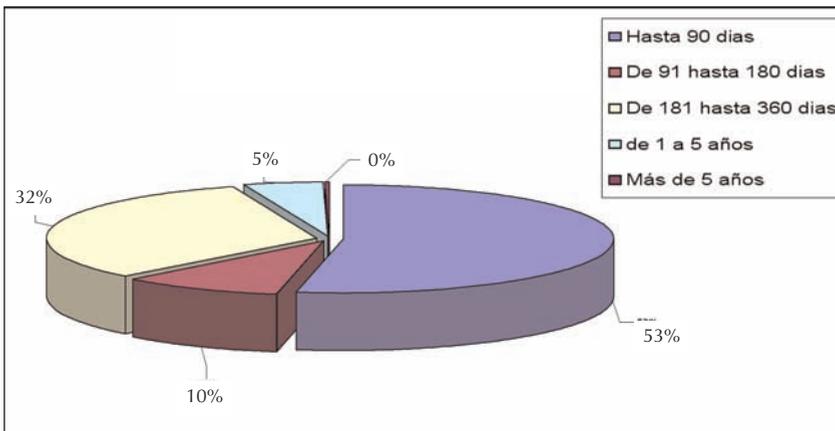
“... el peso del costo financiero para las empresas está alrededor del quince por ciento del capital de las empresas; es decir, el proceso especulativo del sistema bancario fue tan grave que a las empresas les significó una asfixia tremenda a la hora de obtener recursos para su crecimiento y su desarrollo.”

(Entrevista a Mauricio Peña, Dtor. Ejecutivo de FEDEXPOR)

productivos han sido prácticamente nulos. Lo que venimos arrastrando es un proceso de reestructuración de pasivos de las empresas. Hemos hecho un cálculo por muestreo, y más o menos el peso del costo financiero para las empresas está alrededor del quince por ciento del capital de las empresas; es decir, el proceso especulativo del sistema bancario fue tan grave que a las empresas les significó una asfixia tremenda a la hora de obtener recursos para su crecimiento y su desarrollo. Simplemente las empresas en este momento no tienen dinero para crecer y desarrollarse”.

Dos. Las medidas adoptadas generaron un comportamiento *cor-toplacista* tanto en la captación de recursos como en la colocación de los créditos, de suerte que aquellas actividades o ramas necesitadas de financiar sus actividades productivas con plazos mayores a un año se vieron seriamente afectadas. Los créditos entregados por el sistema financiero entre 1995 –1999 se concentraron en plazos menores a un año y tan solo el 5% del total de las operaciones contemplaron plazos entre 1 y 5 años.

Plazos de las operaciones crediticias otorgadas entre 1995-1999



Fuente: Superintendencia de Bancos

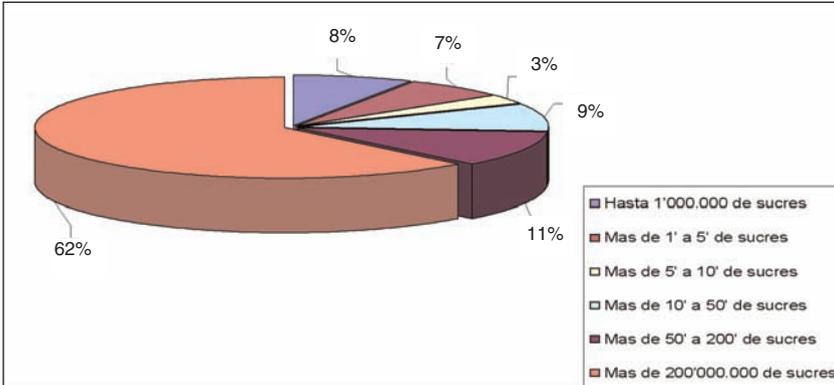
En este sentido, lo que sucedió realmente fue que los créditos del sistema financiaron cada vez más a actividades especulativas, comerciales y de servicios que podían cumplir con las exigencias bancarias, de-

satando todo un movimiento que en la práctica generó la exclusión de los sectores productivos. Convalidando la idea de la terciarización económica y la desinversión productiva, es de anotar que entre 1987 – 1999, el 34% de los créditos se destinan al sector terciario, mientras que el 28% es otorgado como crédito de consumo.

Tres. Por otro lado, del análisis de la información, queda claro que las políticas financieras estuvieron articuladas de manera que los recursos financieros contribuyeran al proceso de concentración. Así, según información de la Superintendencia de Bancos, tan sólo el 1% de los clientes del sistema financiero privado llegó a concentrar el 63% del volumen total del crédito otorgado desde 1995. Entre estos créditos, los que más crecen, son aquellos superiores a los 200 millones de sucres; teniendo en cuenta, desde luego, que el monto promedio de los créditos mayores a \$200 millones pasa de 440 millones en 1994 a 2.250 millones en 1999. (*Ver gráfico*). Estas distorsiones, en el plano regional, se expresan en la constatación de que alrededor del 90% de los recursos financieros canalizados por el sistema financiero se concentran en las provincias de Guayas y Pichincha, ejes de la estructura bipolar de la economía nacional, mostrando una fuerte asociación entre los sectores de destino de los créditos y los espacios de poder económico y político.

... según información de la Superintendencia de Bancos, tan sólo el 1% de los clientes del sistema financiero privado llegó a concentrar el 63% del volumen total del crédito otorgado desde 1995... evidenciando las distorsiones a las que conducen las políticas financieras neoliberales.

Montos de operaciones crediticias por cuantía, 1995-1999



Fuente: Superintendencia de Bancos

...los que se sustentan en sí mismos sin apoyo de la producción tarde o temprano van a caer

“Las razones de última crisis creo yo son la irracionalidad del sistema financiero. Este sólo se dedicó a la opulencia, al lujo, a gastos superfluos, y no tuvo la visión de invertir en cuestiones de carácter productivo. Sin duda este sector no es un sector productivo, lo considero un parásito de la sociedad que no ayuda a la producción; es un usurero legal si tomamos en cuenta los altos intereses que tiene en sus préstamos. Pero ellos deben darse cuenta que los que se sustentan en sí mismos sin apoyo de la producción tarde o temprano van a caer, parece que ellos no se dan cuenta. Y otra cosa, y lo repito, creo que es un problema cultural y de identidad, que termina en una sociedad de corrupción”.

Economista Orlando Arévalo, Coordinador del FEPP-Cuenca

No debe perderse de vista que este proceso de elevada concentración crediticia, estuvo amparado por la Ley de Régimen Monetario, que definió en un desproporcionado 60 por ciento el límite de crédito a las empresas vinculadas, límite que incluso fue desbordado y que en parte explica la elevada concentración de la riqueza en el Ecuador. Piénsese que, a diciembre del 2000, tan sólo las 105 mayores cuentas incobrables de Filanbanco y del Banco del Pacífico sumaban US\$ 246 millones, sobre una cartera total de 1213 millones de dólares (*El Comercio*, 25-XII-2000); cuestión que habla del manejo nada escrupuloso de los recursos de los ecuatorianos. Entonces, puede admitirse que la liberalización financiera devino en corrupción y en crisis generalizada del sistema financiero, cuestión que es discutida con mayor amplitud en otro capítulo de este trabajo.

Los pobres financian a los ricos...

“Un ingrediente fundamental de la crisis es la concentración del crédito en empresas vinculadas a los accionistas bancarios. Esta concentración del crédito obviamente se ha salido de las manos; es decir, si la ley ya era generosa y permitía que el 60% del crédito esté concentrado, ellos se pasaron más allá y se ponen del 70 al 80%, una enorme concentración del crédito al interior; es decir, ninguna democratización, que es lo que muestra que el sistema financiero opera como un elemento fundamental de concentración del ingreso, porque lo que hacen los bancos es recoger los ingresos de la población, los ahorros de la población y concentrarlos y esta concentración opera en varios sentidos: desde los pobres hacia los más ricos y también a nivel geográfico, desde las zonas más pobres hacia las zonas más ricas”.

(Entrevista exclusiva
a la Dra. Wilma Salgado)

• *Transferencias financieras imposibilitan acumulación productiva*

Al conjunto de efectos reseñados, marcado por la especulación, el cortoplacismo y la concentración del crédito, hay que sumar las grandes transferencias de recursos (lograda mediante el incremento de las tasas de interés) desde los sectores productivos de la sociedad hacia los sectores financieros y especulativos. De acuerdo a información de la Superintendencia de Compañías, en 1995, de las 20.423 empresas registradas, 4.662 declararon pérdidas por nada menos que **un billón 221**

mil 448 millones de sucres, equivalentes a 418 millones de dólares. Estas mismas empresas (en el mismo año) transfirieron al sistema financiero, bajo la forma de intereses y comisiones, algo más que 718.200 millones de sucres, mientras que el conjunto de empresas registradas (20.423), transfirió una suma cercana a **un billón 700 mil millones de sucres, aproximadamente 556 millones de dólares.**

En 1996, aún cuando las tasas de interés tendieron a bajar, se repitió el fenómeno de 1995. Nuevamente, el conjunto de empresas registradas (17.352) declaró pérdidas por 269.629 millones de sucres. En este año, por concepto de intereses y comisiones, las 17.352 Cías. transfirieron al sistema financiero una suma superior a los 2.3 billones de sucres (aproximadamente 722 millones de dólares), un costo excesivo para unas empresas con bajos índices de rentabilidad promedio. Piénsese que esa cantidad es superior, en más de cinco veces, al impuesto a la renta pagado por el conjunto de empresas y mayor al costo de la fuerza laboral de todos sus trabajadores (mano de obra directa + mano de obra indirecta). En 1998, el fenómeno se profundiza, pues las empresas registradas debieron pagar, por el mismo concepto, nada menos que una suma superior a los 800 millones de dólares. **En total, entre 1990 y 1998, exceptuando 1997, por concepto de intereses y comisiones, fueron transferidos al sistema financiero nada menos que 4.366 millones de dólares.**

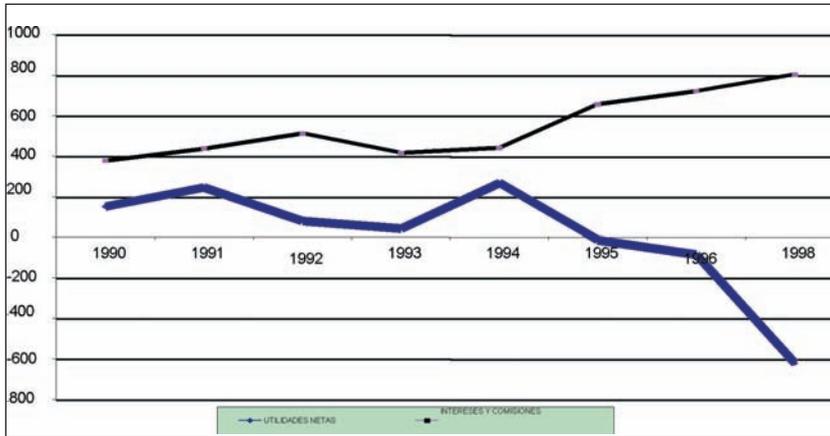
**Balance entre utilidades netas e intereses y comisiones pagados
por el total de empresas (En millones de dólares*)**

Años	Número Empresas	Utilidades Netas	Intereses y Comisiones
1990	16672	149	378
1991	17154	245	438
1992	18270	78	512
1993	20053	41	416
1994	21009	268	441
1995	20423	-15	656
1996	17352	-85	722
1997			
1998	23761	-621	803
TOTAL		59	4366

Fuente: Superintendencia de Compañías, Anuarios Estadísticos

*.- Tipo de cambio al final del período

Balance entre utilidades netas e intereses y comisiones pagados por el total de empresas -en millones de dólares-

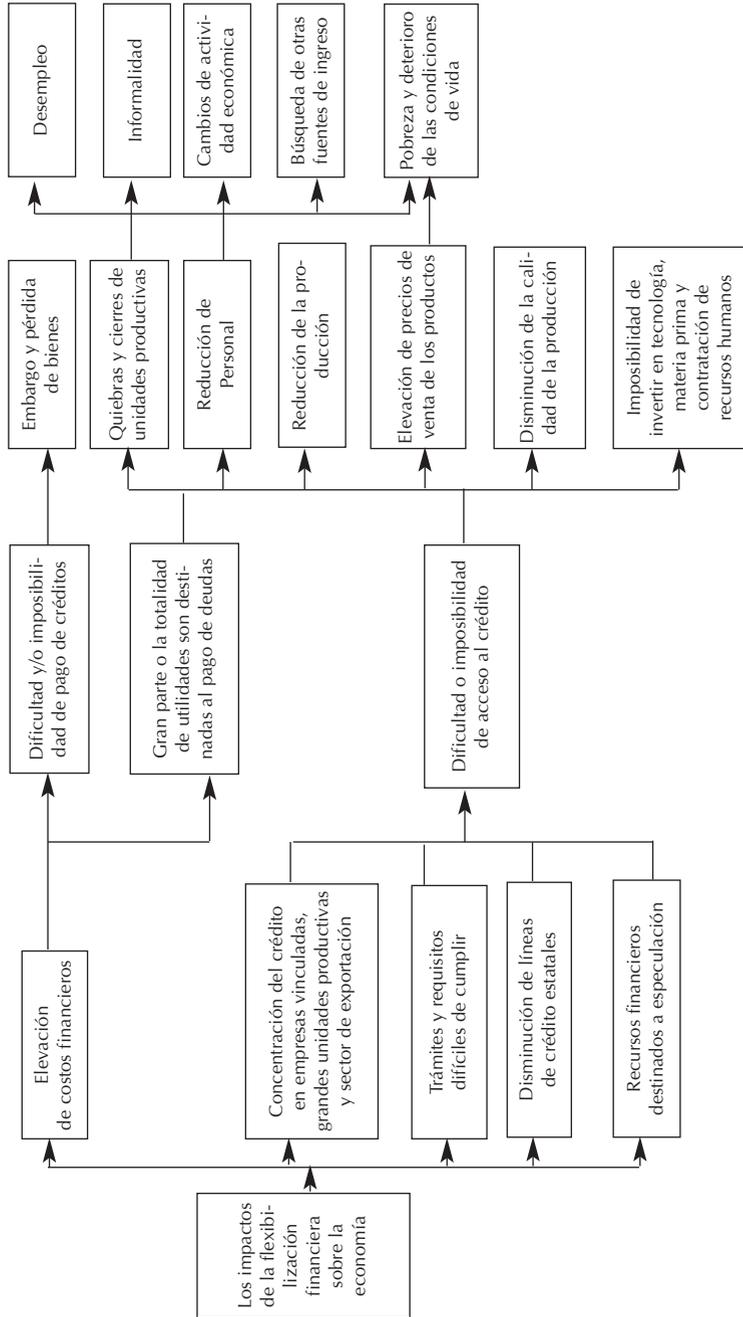


Fuente: Superintendencia de Bancos

Si se hace un balance (véase cuadro anterior) entre las utilidades netas declaradas por las empresas y los intereses y comisiones pagados en el mismo período, se verá con asombro que las utilidades -incluso si se las toma con las debidas reservas- apenas representaron un quinto de las transferencias realizadas al sistema financiero. Esto explicaría, al menos en parte, las pocas posibilidades de acumulación de las empresas, su escaso dinamismo, y la reducida inversión que están en capacidad de realizar.

Puede hablarse, entonces, de una virtual expropiación -por parte del sistema financiero- de las capacidades productivas y de inversión del país. En su propósito por valorizar el capital especulativo, este opera -vía tasas de interés- succionando recursos que, en otras circunstancias, se orientarían a la esfera productiva, dificultando las posibilidades de acumulación, particularmente en el campo de las pequeñas empresas.

Flexibilización Financiera: Arbol de Impactos – Pequeños y Medianos Productores



1.3. Reestructuración del aparato productivo

Como consecuencia de los fenómenos anteriormente descritos, durante el período de estudio se producen significativas transformaciones del aparato productivo nacional. Si bien es cierto que dichas transformaciones no son imputables únicamente a las políticas de apertura comercial y flexibilización financiera, la información obtenida evidencia que la conjunción de ellas gravitó de forma importante en los cambios que a continuación se sintetizan.

- *La economía se terciariza*

De forma paralela, las modificaciones estructurales que se producen en el período de estudio, se expresan en una profunda reorganización del aparato productivo nacional. Así, entre 1985 y 1998, el número de empresas inscritas en la Superintendencia de Compañías pasa de 11.737 en 1985, a 23.761 en 1998. Sin embargo, debe destacarse que ese comportamiento no es equilibrado ni homogéneo, lo que revela una importante reestructuración del aparato productivo y los impactos diferenciados de las políticas de ajuste implementadas en los últimos 20 años.

En efecto, esta reestructuración se da en beneficio del comercio, el transporte y las comunicaciones y los servicios; y en detrimento de los sectores productivos –exceptuando la agricultura, cuya participación se mantiene estable–, particularmente la industria y la construcción, cuya participación en el número total de empresas decae notablemente. La participación de las industrias en el total de compañías se reduce del 20.4 por ciento en 1985 al 11.6 por ciento en 1998, mientras la construcción reduce su participación del 6.8 al 5 por ciento. En contrapartida, la participación del comercio, el transporte y comunicaciones y los servicios personales y a las empresas aumenta considerablemente, al pasar del 61.6 al 73.3 por ciento, **destacando un importante proceso de terciarización de la economía.**

Desde luego, esta tendencia a la caída de la participación de las industrias en el número total de empresas, no es un indicador que *per se* exprese una caída proporcional en el producto, si no fuera porque también su participación en los activos y en las ventas totales muestra

una tendencia similar. Así, mientras en 1985 las industrias controlaban el 40 por ciento del total de activos, en 1998 la participación se reduce al 24 por ciento, confirmando la tendencia indicada. Por su parte, las ventas industriales también pierden en participación, pues mientras en 1985 controlaban el 40.4 por ciento de las ventas totales, en 1998 su participación cae al 31.4 por ciento, pese a que el nivel promedio de ventas por empresa aumenta de 39.5 a 53.7 millones de sucres de 1980, lo que podría indicar una disminución de la capacidad ociosa, tradicionalmente elevada en el medio industrial.

Un fenómeno similar se constata cuando se analiza el comportamiento del empleo. Aquí, es de destacar que mientras el número de ocupados por el conjunto de empresas evoluciona desde 227.303 ocupados en 1988, a 420.202 en 1998, en el caso de las industrias sólo pasa, en igual período, desde 93.361 a 105.491 ocupados, con un promedio de aproximadamente 36 ocupados por empresa. Incluso, merece destacarse que esos 105 mil empleados ya existían en 1990, que suben a 107.676 en 1995, para luego caer en 1998 y desplomarse en 1999 a tan sólo 71.724. Por su parte, el número total de ocupados en las empresas bajo control de la Superintendencia de Compañías, que como se anotó fue de 420.202 en 1998, cae bruscamente en 1999 a 318.411, con lo que la contribución del conjunto de empresas a la PEA no llega al 8 por ciento.

En los otros sectores económicos, el empleo tiene un comportamiento diferenciado: en la agricultura más que se duplica en el período 1988/98, pues el número de ocupados pasa de 23.657 en el 88 a 58.307 en 1998, al paso que el promedio de empleados por empresa aumenta de 15 a 23, aumento superior al promedio general, que pasa de 15 a 18 empleados. Parecido comportamiento se produce en el comercio, el transporte y los servicios, particularmente a las empresas, en donde el número de ocupados pasa de 25.745 en 1988, a 81.140 en 1998. Es interesante destacar que en este sector, aunque el promedio por empresa pasa de 5 a 11 ocupados, continúa siendo un promedio reducido, lo que denota que está conformado por pequeñas empresas que tienen la virtud de ocupar a un importante número de trabajadores.

Si a lo anterior añadimos el crecimiento permanente de las actividades informales, ligadas especialmente al comercio precario, podemos observar un proceso gradual de terciarización de la economía que se produce como efecto de la contracción de los sectores productivos y de la exclusión que conlleva, cuestionando así la viabilidad del modelo, básicamente en términos de incorporación de los ecuatorianos a un trabajo productivo. En este sentido, la percepción de los actores invitados –particularmente trabajadores- a los distintos talleres es incontrastable, pues coinciden en el carácter excluyente del modelo. Es más: si en un momento las reivindicaciones fundamentales se orientaron contra las condiciones de explotación del capitalismo; hoy sus preocupaciones se centran en la exclusión creciente de que son objeto. Si en

tiempos pasados eran las condiciones de trabajo las que afectaban su autoestima, en estos tiempos neoliberales ni tan siquiera esa condición les es alcanzable. No encuentran peor condición que percibirse excluidos, ... casi desechables.

• *Las diferencias de rentabilidad y la concentración empresarial*

Como se ha confirmado en las notas precedentes, las políticas de ajuste estructural afectan de forma diferenciada a los distintos grupos sociales y actividades económicas. Lo propio sucede cuando se trata de

Empresas enfrentan la crisis con despidos

“Bueno, fueron una suma de medidas que se vieron obligados a asumir; justamente una de ellas orientar su producción al exterior, otra fue justamente la reducción de personal, lamentable, de la empresa. Aquí, en una época, ... más o menos por marzo del 99, en la época de los congelamientos, que también limitó de sus recursos a las empresas, tuvieron que hacerse reducciones importantes de personal, y entiendo que cada empresa buscó una alternativa de carácter financiero interno, que no necesariamente se llegó a conocer a nivel gremial, o fueron medidas aisladas e independientes de cada empresa, no se ha conocido de una medida genérica para todos, pero la que si se vio que asumieron casi todas fue la reducción de personal, y orientar su producción hacia la exportación. Básicamente esas. Incluso creo que hubo empresas que pararon de producir porque no había demanda...”

Javier Abad, Vicepresidente de la Cámara de Industrias de Cuenca.

la rentabilidad de las empresas, que muestra las tendencias en el proceso de acumulación, con inclusiones y exclusiones que marcan al aparato productivo. Tomando como referencia al año 1996, puede destacarse que las algo más de 17 mil empresas registradas, tuvieron un rendimiento de sus activos (que resulta de la relación porcentual entre las utilidades y los activos de las empresas) negativo (-0.4%), y una razón de endeudamiento (relación entre pasivos y activos) superior al 62 por ciento, excesivamente alto para unos rendimientos tan pobres.

Sin embargo, este rendimiento negativo no es general a todas las empresas. Los niveles de rentabilidad son muy heterogéneos entre las distintas ramas e incluso empresas. En este sentido, merece destacarse que mientras (en 1996) las 1.000 empresas más importantes tienen indicadores de rentabilidad (sobre ventas y activos) inferiores al uno por mil, existen empresas con rentabilidades que superan el 10, el 20 o el 30 por ciento en relación a sus activos y a sus ventas. Se trata de un grupo de empresas con altas inversiones y un fuerte control del mercado, y que a la hora de hablar de utilidades, saben hacerse con una buena proporción de ellas.

En el país es proverbial la alta concentración económica -en el caso de las utilidades-, que ha venido profundizándose en los últimos años. Así, mientras las mil empresas más importantes en 1996 (se toma como referencia el informe de 1996, porque es el único -de los cuatro publicados- que trae este tipo de información), declararon una utilidad neta de tan solo 35.421 millones de sucres, las 36 más grandes seleccionadas por la Revista Gestión en ese año, tuvieron una utilidad neta superior a los 541 mil millones y sus ventas superaron los nueve billones 708 mil millones de sucres. Constituyen apenas el 3.6 por ciento de las mil más importantes, pero sus activos superan el 13 por ciento y sus ventas son el 23.5 por ciento de las mil más grandes.

Son datos que hablan de los altos niveles de concentración¹ económica que se dan en el medio empresarial, y que es de presumir se trata de un proceso en marcha cuyos estragos aún se dejarán sentir en el tiempo. Así lo confirman datos adicionales que provienen de la propia Superintendencia de Compañías, cuando se comparan los niveles de concentración de ingresos y activos en las mil Cías. más importantes

entre 1992 y 1996. En ellos, es fácilmente destacable cómo los ingresos, y particularmente los activos, aumentan significativamente en las 100 primeras compañías, al punto que prácticamente concentran el 50 por ciento de las mil. Es más, si se considera que las 1.000 empresas más importantes (en 1996) representan el 75 por ciento de los activos y ventas totales de las 17.352 empresas registradas, se llegará fácilmente a la conclusión de que las 100 más importantes (solo 0.6% del total) controlan el 37.5 por ciento de los activos y ventas totales.

Niveles de concentración en las 1000 empresas mas importantes (1992, 1996) (En porcentajes)

Número	Ingresos		Activos	
	1992	1996	1992	1996
Empresas				
50 primeras	31	32	29	35
100 primeras	44	47	44	51
200 primeras	59	64	62	66
300 primeras	71	74	71	75
400 primeras	78	80	79	81
500 primeras	84	86	84	86
1000 primeras	100	100	100	100

Fuente: Superintendencia de Compañías

Estos niveles preocupantes de concentración evidenciados en la información anterior, dan cuenta de un proceso global en donde es apenas un grupo minoritario de las empresas y actividades económicas el que logra articularse adecuadamente y beneficiarse de las nuevas condiciones de la economía, en tanto que la mayoría, incluidas las empresas que están entre las mil más grandes del país, tienen serias dificultades de sustentación. Como se verá más adelante, lo más grave del proceso de concentración aludido, está relacionado con la ínfima capacidad de generación de empleo de las actividades que se han beneficiado de este proceso.

- *Se contrae el aparato productivo*

Uno de los fenómenos que delata las dificultades que ha tenido una buena parte del aparato productivo de frente a las políticas de ajus-

te estructural, se expresa en la reducción que se produce en el número de empresas, cuando estas pasan de 20.423 en 1995 a 17.352 en 1996, aunque tiendan a recuperarse en los años siguientes, conforme se ha destacado. Debe recordarse que estos dos años fueron particularmente críticos, pues se caracterizaron por la profundización de las políticas de ajuste estructural. Estas políticas, basada en la liberalización de las tasas de interés, y otras como las de apertura comercial, tuvieron sus resultados: en el Gobierno de Durán Ballén, fue prolífica la quiebra masiva de pequeñas empresas y pequeños productores. En los años 1993, 94 y 95 quebraron 2.849 empresas y sólo en 1995, 1.675 fueron disueltas o liquidadas. En el período que va de 1990 a 1996, el número de empresas en esta situación se aproximó a las 4.600. Resultan ilustrativas, al respecto, las expresiones vertidas por H. Manspons, entonces Presidente de la Cámara de Industriales del Guayas, cuando manifestó que “1995 arrojó resultados peores que los obtenidos en 1982, cuando se dio la crisis internacional de la deuda externa y las inundaciones en el Litoral. ..hubo una contracción absoluta de todo el sector productivo industrial. Incluso la gran empresa La Reforma tuvo que paralizar desde octubre. Es imposible operar con créditos al 65 % de interés.”

Y aunque 1995 fue un año particularmente conflictivo, pues a la política gubernamental se sumó el conflicto con el Perú, produciéndose una masiva fuga de capitales golondrina, que presionó sobre las tasas de interés, llevándolas a límites insostenibles para un aparato productivo poco competitivo como el ecuatoriano, las cifras revelan que el problema no fue coyuntural, y que más bien respondió a tendencias de más largo aliento, que se originan en los cambios estructurales de la economía ecuatoriana, vinculados a las políticas de ajuste estructural.

Esto explicaría, entonces, las quiebras masivas de los pequeños productores de la ciudad y del campo, que se han producido y siguen produciéndose (844 en 1997 y más de 2.000 en 1999, según han denunciado representantes de la pequeña y mediana producción) en el país, al margen de los efectos que se derivan de la propia dinámica -competitiva y productiva- que impone la integración de los mercados y la globalización de la economía. La debilidad de estos sectores los convierte en los primeros afectados de la política neoliberal, sin descartar que

esos impactos nocivos se amplíen a otros renglones de la actividad productiva.

En tal sentido, puede afirmarse que las políticas de ajuste estructural, y de manera especial la apertura comercial y la flexibilización financiera, han generado impactos diferenciados en el aparato productivo nacional. Si bien por un lado han existido sectores que han logrado articularse y beneficiarse de estas políticas, la información disponible tanto a nivel estadístico como en lo afirmado por los actores sociales, muestra una profunda contracción del aparato productivo nacional, especialmente el vinculado a la pequeña y mediana producción para el mercado interno.

La lógica aperturista ha generado un viraje sustancial de la orientación del modelo de desarrollo, promoviendo básicamente las actividades de exportación basadas en la explotación intensiva y extensiva de recursos naturales y mano de obra barata, o en la incorporación de tecnologías capital intensivas que no generan empleo; al tiempo que el incremento acelerado de las importaciones, especialmente de bienes de consumo, ha impuesto una severa contracción de las actividades ligadas a la producción para el mercado interno, profundizando los altos niveles de concentración económica característicos de nuestro país.

Si a lo dicho sumamos la lógica especulativa del sistema financiero, con la consecuente desinversión productiva, los niveles de concentración del crédito, el cortoplacismo y las gigantescas transferencias realizadas desde el sector productivo al financiero, podemos inferir los efectos perniciosos que tuvo sobre la producción y el empleo. Empero, el hecho de que la flexibilidad financiera afectara al aparato productivo en su conjunto, no significa que los impactos se hayan distribuido por igual o con la misma intensidad a los distintos sectores y/o estratos de producción. Más bien quiere destacarse que, aunque los impactos fueron generalizados, la lógica que adoptó el ajuste sirvió como un elemento discriminador al interior de las actividades productivas, revelando un proceso de profundización de la heterogeneidad estructural en las actividades productivas, que determina que únicamente un grupo minoritario de sectores y empresas logre articularse adecuadamente a la dinámica de internacionalización de la economía y los mercados,

en tanto que la mayoría es crecientemente excluida; cuestión que es particularmente cierto para el caso de las pequeñas y medianas unidades productivas, fundamentalmente orientadas al mercado interno.

2. Los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre el empleo y las condiciones de vida de los ecuatorianos

En la parte precedente de este capítulo, se analizaron los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre el aparato productivo nacional. Como se pudo ver, el aparato productivo sufrió una fuerte modificación tanto en su estructura como en la dirección de los mercados, modificación que implicó una fuerte contracción del aparato productivo básicamente de la pequeña y mediana producción orientada al mercado interno. Como es de suponer, esta modificación del aparato productivo implica a su vez una modificación de su capacidad para absorber mano de obra y por tanto de la estructura y composición del empleo. Tal como lo muestran muchos estudios sobre el tema, y como lo destacaron los actores durante los talleres SAPRI, el empleo a su vez tiene una fuerte injerencia sobre las condiciones de vida de la población. En tal sentido, en esta parte se realizará un análisis del comportamiento del empleo y de las condiciones de vida de los ecuatorianos como elementos interconectados y en muchos casos dependientes del modelo de desarrollo implementado y de lo que este implica para el aparato productivo y su capacidad de generación de empleo.

A continuación se presenta una visión esquemática de lo que fue el comportamiento del mercado laboral ecuatoriano en la última década. La información que sustenta el análisis proviene de las encuestas urbanas de empleo y subempleo, particularmente las realizadas por el Banco Central del Ecuador, complementada con la encuesta SAPRI, expresamente preparada para el desarrollo de este proyecto. La sistematización de los datos permite ver la evolución del empleo desde fines de los años ochenta hasta fines de los noventa, destacando las siguientes tendencias.

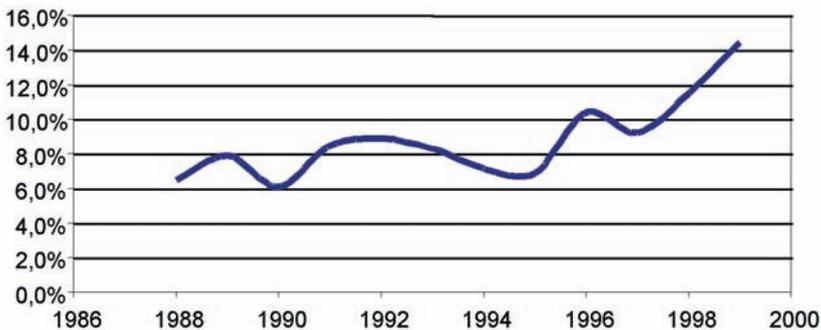
2.1. La evolución del empleo en el período de ajuste estructural:

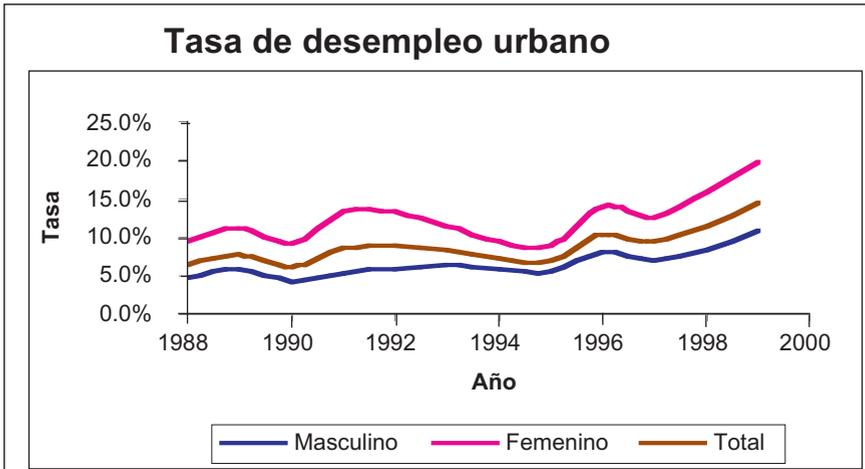
- *El desempleo tiende a incrementarse*

La información disponible para analizar el tema del empleo permite ver su evolución desde fines de los años ochenta y durante toda la década del noventa.

Un primer elemento que se destaca es que el desempleo abierto tiende a incrementarse durante el período de análisis. Este proceso de aumento del desempleo abierto en las ciudades sube de alrededor del 6% a finales de los ochenta, al 9% en 1992, al 10% en 1996 y al 14,4% en 1999. Así también dentro del grupo de desempleados, las mujeres son las más afectadas por este fenómeno, pues el desempleo femenino pasa del 9 por ciento a fines de los ochenta, al 13,2% en 1992 y al 14% en 1996. Termina la década con una tasa del 19,6% en 1999; destacando un proceso que va acompañado por un incremento en las tasas de participación de las mujeres, que pasa del 38% a finales de los ochenta, al 48,6% en 1992 y al 50,1% en 1999.

Tasa de desempleo abierto





Fuente:SIISE

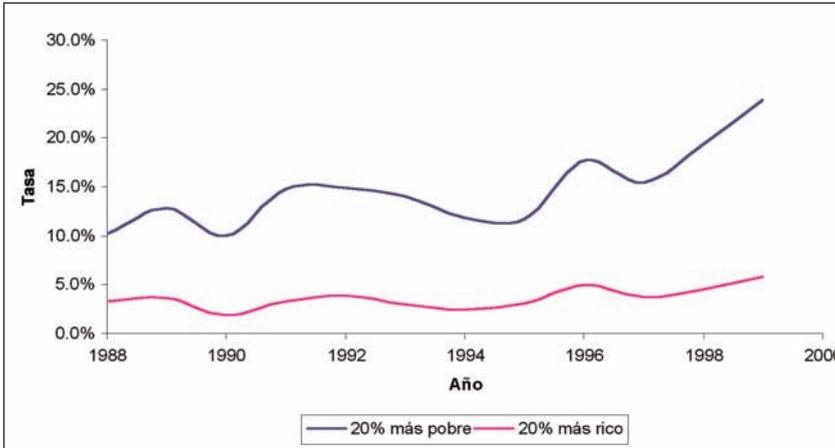
- *El desempleo abierto afecta más intensamente a los pobres.*

La información existente permite apreciar que el incremento en los niveles de desempleo abierto es inversamente proporcional a los niveles de ingreso. Para el 20% más pobre de la población, la magnitud del desempleo abierto es mucho más dramática, pues del 10% a fines de los ochenta, sube al 15% en 1992, al 17,7% en 1996 y termina la década con una tasa del 24%. Inversamente, para los más ricos, la tasa de desempleo abierto permanece sin mayores alteraciones a lo largo del período analizado y por debajo del 5%.

“25 % quebraron, otros comenzaron a trabajar en equipo, fusionando unos pocos, exportando afuera, otros cambiaron personal por máquinas más competitivas y otros se fueron afuera”.

Joyce de Ginatta, Fragmento de entrevista exclusiva para SAPRI

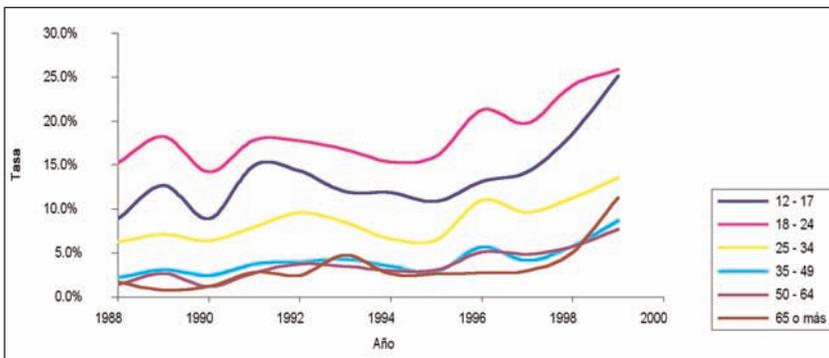
Tasa de desempleo por quintales de ingreso



Fuente:SIISE

- También los jóvenes son fuertemente afectados.

Tasa de desempleo por grupos de edad



Fuente:SIISE

Los jóvenes, particularmente los comprendidos entre los 18 y 24 años, resultan ser los mayormente afectados por la falta de empleo; aunque a partir de 1996 también en los grupos de mayor edad se aprecia un significativo aumento del desempleo. Relacionando estas dos ca-

racterísticas podemos inferir un proceso en que se articulan dos fenómenos complementarios: por un lado existe un déficit creciente de creación de empleo que permita el acceso de los jóvenes al mercado laboral; y por otro, un proceso de creciente expulsión de fuerza de trabajo, que estaría afectando fundamentalmente a los trabajadores de mayor edad que en algún momento estuvieron empleados.

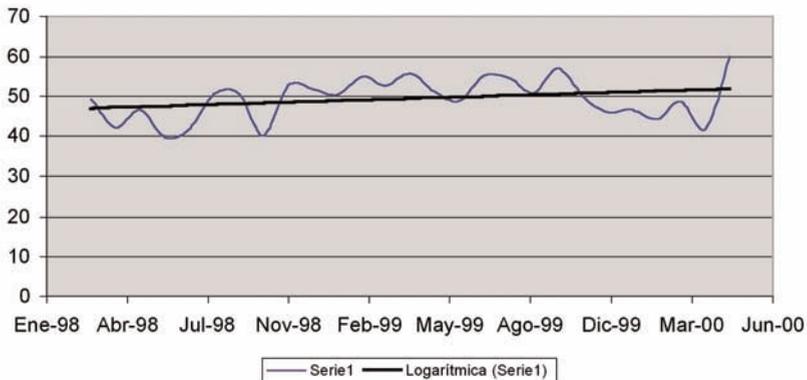
Con el desempleo, la pobreza casi se ha duplicado...

“Por efecto de la crisis el crecimiento del sector de comerciantes informales ha sido muy significativo. Lo mismo ha sucedido con los índices de desempleo, que se reflejan en el crecimiento de los niveles de pobreza que casi se han duplicado. La crisis ha motivado también que ascienda el número de emigrantes al exterior; empero este fenómeno social podría aprovecharse, si el gobierno facilitase su salida ya que es probable que ellos se conviertan en una fuente de ingreso alternativo, para las familias que permanecen el país.”

ARIOSTO ANDRADE CASTRO (Presidente de la Cámara de Comercio de Portoviejo)

- *La subocupación se amplía: en el 2.000 supera el 60 por ciento.*

**Tasa de subocupación
Quito, Guayaquil y Cuenca**



Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. BCE-PUCE.

Acompañando la tendencia al incremento en los niveles de desempleo, también la subocupación de la fuerza laboral tiende a ampliarse, cambiando desde aproximadamente el 50% en enero del 98, al 60% en marzo del 2000. Empero, conviene destacar la relatividad de este crecimiento en el tiempo, caracterizado por su alta volatilidad al depender, en gran medida, de actividades económicas estacionales. En todo caso, en el período existe una clara tendencia al crecimiento del subempleo, que aumenta en alrededor del 5%.

• *También crece el sector informal*

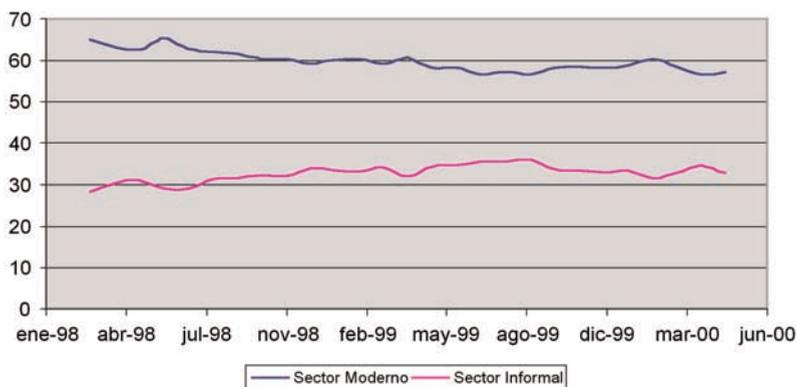
Otro componente que merece destacarse es la precarización de las condiciones laborales. En los dos últimos años hay una expansión del sector informal junto con una contracción del sector moderno. Mientras la participación de los trabajadores del sector moderno cae de aproximadamente el 65% al 57%, la participación de los trabajadores del sector informal pasa del 29% al 33% entre enero del 98 y julio del 2000.

Con el cierre de las empresas, se multiplica la informalidad

Cada vez hay más comerciantes minoristas, debido a la migración y al cierre de fábricas y empresas. El desempeño de la actividad no necesita mayor preparación, así que cualquiera puede optar por ella, para mantener a su familia. En la Costa tradicionalmente los hombres son quienes realizan la actividad; sin embargo cada vez hay más mujeres, por causa de la migración proveniente de la Sierra, y por la necesidad de que trabajen más miembros de la familia.

Roberto Cercado Chaguay, Tesorero de la Asociación de Comerciantes de los Mercados de Guayaquil.

Evolución del sector moderno y del sector informal Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. BCE-PUCE.

• *Comportamiento del empleo al interior del mundo empresarial*

Este fenómeno de creciente deterioro del conjunto de aspectos relacionados con el empleo y las relaciones laborales en el Ecuador, asume formas heterogéneas y tiene impactos diferenciados en los distintos sectores económicos. Estos aspectos, acompañados de algunas estimaciones que dan cuenta de este comportamiento heterogéneo del empleo en las distintas actividades económicas, son analizados a continuación, particularmente desde el ámbito de las empresas y del grado de concentración económica que en ellas se registra.

Según datos de la Superintendencia de Compañías, mientras el número de ocupados por el conjunto de empresas evoluciona desde 227.303 en 1988, a 420.202 en 1998, para luego desplomarse a 318.411; en el caso de las industrias sólo pasa, en los mismos años, desde 93.361 (1988) a 105.491 ocupados (1998), para disminuir, en 1999, a 71.724 empleados, con un promedio, en este último año, de tan solo 24.4 ocupados por empresa. Merece señalarse que estos 71.724 empleos industriales, están muy por debajo de los ya existentes en 1988, destacando la tendencia a la creciente exclusión laboral.

“Los efectos de Apertura Comercial deben ser analizados sector por sector, hay sectores que se verán afectados más que otros. Las devaluaciones equivalían a un colchón financiero que hasta cierto punto significaba un incentivo a la empresa nacional; la ausencia de este beneficio obliga a que se tomen medidas encaminadas a mejorar los niveles de competitividad y explotar los productos que gozan de ventajas comparativas. Para lograr lo anterior hay que reducir costos, y uno de los rubros más importantes a través de los cuales se puede encontrar formas de reducción es la mano de obra, lo que sin embargo conduce a aumentar los índices de desempleo”.

ESTEBAN SALAZAR (CAMARA DE COMERCIO – QUITO)

Esta información es importante, puesto que si se relaciona el comportamiento del empleo en la industria, con su tendencia al estancamiento, cuando no a la disminución, con el comportamiento de las exportaciones industriales, que prácticamente se quintuplican, se puede apreciar con claridad la inviabilidad, en términos de inclusión social, del modelo de fomento de las exportaciones, que en el caso de la industria basa su competitividad en tecnologías intensivas en capital y salarios bajos, sin aportar prácticamente nada a la generación de empleo.

En contraste a lo que sucede con el conjunto de empresas, en las *1000 más importantes el empleo se comporta de manera distinta, pues estas empresas, que producen alrededor del 75 por ciento del producto nacional, sólo ocupaban, en 1998, a 147.147 trabajadores, es decir al 35 por ciento de los ocupados por el conjunto de empresas (aproximadamente el 3.5% de la PEA), número inferior al que ocupaban en 1992, que superaba los 150 mil trabajadores.* En estas 1000 empresas más grandes, el promedio de trabajadores por empresa ha pasado de 151 a 182 entre 1993 y 1998, lo que destaca los crecientes niveles de concentración que se producen en el conjunto de la economía.

Si al número de ocupados del conglomerado empresarial, le restamos los que se ocupan en las 1000 más importantes, resulta que el promedio de ocupados en el 96 por ciento de empresas restantes se reduce de 18 a 12, cuestión que denota el gran dominio de las pequeñas empresas en el número total. Esto destaca que el 96 por ciento de las empresas produce menos del 25 % del producto total, aunque ocupan

al 65 por ciento del total de trabajadores de las empresas. Naturalmente, si bien esto constituye un mérito para un país con alrededor del 60 por ciento de trabajadores informales y subocupados, podría ser un signo de la pequeña productividad por trabajador y de escasa competitividad en un contexto de globalización.

Empero así, esta poca capacidad de generación de empleo, se ve agudizada por las crecientes exigencias de competitividad y requerimientos tecnológicos de la producción moderna, que terminan por encarecer las exigencias de inversiones por cada nuevo trabajador. De donde se deduce que si los activos aumentan en proporciones mayores al empleo generado, también la inversión por trabajador aumenta, disminuyendo las posibilidades de una racional utilización de la fuerza laboral al interior del aparato productivo, cuestión que explicaría -al menos en parte- la exclusión y las crecientes migraciones.

En este sentido, si se relaciona el valor de los activos con el número de empleados del total de empresas, vamos a encontrar que en promedio y en 1995, la inversión requerida por trabajador fluctuaba alrededor de los 155 millones de sucres (53.129 dólares), aproximadamente el doble de la que se requería en 1990 (24.336 dólares); pero si tomamos como referencia únicamente las 1.000 empresas más importantes (1996), esa inversión asciende a 315 millones de sucres (US\$ 86.686), sustancialmente superior a la de 1993 (año para el que existe información), en que alcanzó los 58.916 dólares por trabajador.

Empero, no pueden dejar de considerarse las grandes diferencias que existen entre las distintas ramas de actividad, como al interior de ellas, cuestión que es perfectamente apreciable cuando se trata de las 1.000 empresas más importantes en 1996. Como ejemplo, puede destacarse que mientras la inversión promedio por trabajador para los Servicios Comunes, Sociales y Personales era de 134 millones de sucres, en la explotación de minas y canteras, esa inversión superaba los 3.200 millones por trabajador.

Lo propio sucede al interior de las ramas de actividad: un buen ejemplo es la industria manufacturera, pues mientras las refinerías de petróleo exigen una inversión por trabajador superior a los 4.000 millones de sucres de 1996, en otros renglones como las panaderías, la fa-

bricación de calzado, muebles o las joyerías (en general aquellas actividades con fuerte influencia artesanal), se requerían inversiones inferiores a los 100 millones.

Si relacionamos la información referida en esta última parte con la información sobre el comportamiento global del empleo expuesta más arriba, podemos evidenciar que el crecimiento permanente del desempleo y subempleo, sin bien tiene su origen en una insuficiencia histórica del aparato productivo, se ha visto profundizado por el modelo de desarrollo vigente que básicamente ha privilegiado las actividades de exportación y a la gran producción, en detrimento de las pequeña y mediana producción, que como hemos visto, es la mayor generadora de puestos de trabajo.

2.2. El papel de la flexibilidad laboral

• Las políticas de flexibilidad laboral

En la concepción neoliberal, cualquier intervención del Estado es interpretada como una fuerza extraeconómica que interfiere y enajena la libertad que emana del mercado. En esta línea, la única opción para el Estado se reduce a la de ente regulador, que garantice el libre juego del mercado en las esferas económica y social. En este escenario, las políticas de flexibilidad laboral y las reformas implementadas buscaron desmontar la institucionalidad laboral preexistente, en el supuesto de que el alejamiento del Estado permitiría incrementar el empleo y mejorar la productividad y competitividad de las empresas.

El objetivo central de las reformas laborales mencionadas pretendió explícitamente facilitar las condiciones de acceso al empleo para la población, mediante la dotación a las empresas de condiciones de contratación más flexibles. Sin embargo, la información recogida en esta investigación muestra distintos resultados obtenidos con la flexibilidad laboral. De acuerdo con las experiencias relatadas por los distintos actores sociales invitados, especialmente asalariados y en menor medida empresarios, durante los talleres participativos realizados a lo largo de este proceso investigativo, pueden distinguirse diversos niveles de impacto producidos por la implementación de las políticas de ajuste estructural. En sentido general, los actores establecieron los siguientes

tes niveles de impacto: a) se destacó que estas políticas habían facilitado a incrementar el desempleo, afectando particularmente a aquellas personas que ya habían estado empleadas; b) siguiendo en importancia, se mencionó la creciente precarización del empleo, debido a la implementación de las nuevas modalidades de contratación laboral; c), se dejó expresa constancia de la preocupación de que estas nuevas formas de contratación estaban contribuyendo a la depresión salarial y a la implementación de mecanismos de sobreexplotación laboral; d) los actores invitados señalaron que estas políticas habían debilitado la organización laboral y *“generado miedo de perder el empleo”* entre los trabajadores. La información que se detalla a continuación permite evidenciar algunos de los impactos mencionados por los actores.

LAS PRINCIPALES REFORMAS LABORALES EN ECUADOR

El conjunto de las reformas al Código del Trabajo, que estructuran en su parte medular la denominada flexibilización laboral, tiene su origen en la Declaración de la ciudad de La Paz de 1990, con la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo. Estas resoluciones fueron asumidas, con algunas variaciones, a partir de 1991 por el gobierno de Rodrigo Borja, y se han ido modificando hasta llegar a la Ley de Transformación Económica II (TROLE II) Se trata de reformas puntuales al Código de Trabajo, sobre cuya caracterización general se realiza un breve resumen:

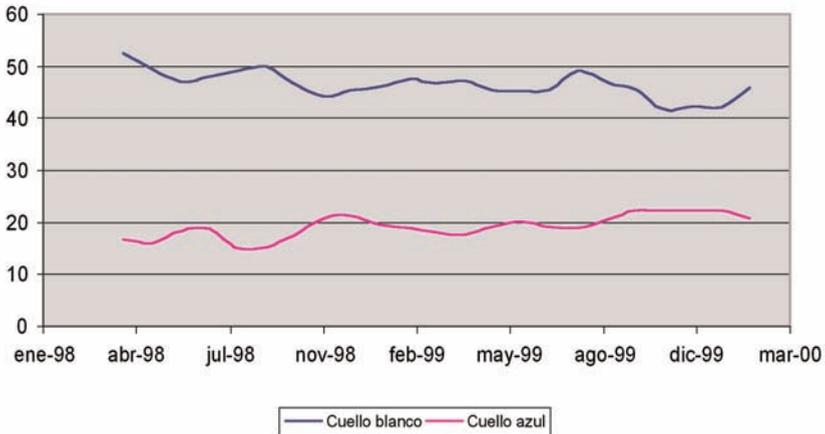
- Hasta 1991, la constitución de cualquier organización laboral en el sector privado de la economía exigía un mínimo de 15 trabajadores. A partir de ese año, este número asciende a 30.
- Otra reforma, que se concreta en el decreto 2260 de marzo de 1991, alude a la racionalización de la contratación colectiva en el sector público. Esta reforma destaca los siguientes aspectos: a) Limita severamente el acceso al contrato colectivo; b) Divide a los trabajadores públicos en dos grupos: aquellos amparados por el Código Laboral, que por tanto pueden acogerse a un contrato colectivo; y los que pasan a ser regidos por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y c. Se restringe el derecho de huelga en este sector.
- Dentro de la denominada “estabilidad mínima” se introducen tres nuevos tipos de contrato: Los contratos eventuales; los contratos ocasionales; y los contratos de temporada, que limitan la posibilidad de que los trabajadores contratados pasen necesariamente a formar parte de las empresa contratantes.

- Apareció el contrato a plazo fijo, que establece la temporalidad de las contrataciones y limita los contratos indefinidos. En el caso que exista algún conflicto laboral se introduce la instancia de mediación obligatoria, ejercida por jueces administrativos del Ministerio de Trabajo.
- Se extingue virtualmente la huelga solidaria.
- Se regula el derecho a huelga en el sector público y se limita a una sola organización sindical la posibilidad de participación organizada de los empleados.
- La Ley de Transformación Económica I (Trole I) introduce dos elementos cruciales en el dominio de la flexibilización laboral: permite la contratación por horas; y promulga la unificación salarial. Adicionalmente, incrementa el período de prueba de 90 a 360 días; introduce la polifuncionalidad laboral, suprime para el empleador la obligatoriedad a celebrar el contrato colectivo con los trabajadores y elimina la posibilidad de su revisión. Otras disposiciones eliminan la indemnización adicional por despido intempestivo y prohíben la formación de comités de empresa en agencias y sucursales.
- Se introduce la denominada terciarización del trabajo, posibilitando la contratación de trabajadores a través de terceros, eliminando el natural vínculo legal (relación laboral) entre el trabajador y la empresa en la cual trabaja.

• *Trabajadores de cuello blanco y de cuello azul: tendencias opuestas*

Uno de los principales aspectos donde se observa este proceso de precarización del empleo es la evolución durante los últimos años de la cantidad de trabajadores de “cuello blanco” y de “cuello azul” dentro del grupo de empleados del sector moderno de la economía. En este sector, el porcentaje de trabajadores con contrato permanente y acceso a la protección social (“trabajadores de cuello blanco”) disminuye en los dos últimos años; al paso que aumenta el porcentaje de empleados que tiene contrato temporal y no es afiliado al seguro social (“trabajadores de cuello azul”). Así, la información proveniente de las encuestas del proyecto de Mercado Laboral Urbano, permite constatar que entre marzo de 1998 y febrero del 2000, el porcentaje de trabajadores con afiliación al IESS y con contrato permanente cae desde el 52% del total, al 42%; mientras que los trabajadores sin afiliación al IESS y con contrato ocasional suben del 16% al 21% en los últimos dos años.

Gráfico 11
Trabajadores de “cuello blanco” y de “cuello azul
Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. BCE-PUCE.

• *El temor a perder el empleo modifica el comportamiento laboral*

La precarización del empleo no solo deteriora las condiciones de vida de los trabajadores: afecta también sus comportamientos “políticos”. De acuerdo a la información obtenida en el estudio sobre los impactos de la Flexibilidad Laboral, la precarización del trabajo contribuyó a modificar los comportamientos y actitudes de los trabajadores al interior de sus respectivas empresas, así como lo que puede denominarse su “comportamiento político”. Estos cambios de actitud están guiados por el miedo que sienten los trabajadores a perder el empleo, puesto que las reformas laborales habían debilitado su posición al interior de sus respectivas empresas; al tiempo que la gran masa de desempleados existente en el mercado, los hacía sentir *desechables*, situación que los induce a renunciar a sus derechos y aceptar las condiciones que se les imponga.

En este sentido, resulta significativo que a partir de 1989, cuando se introducen las primeras reformas, la conflictividad laboral decaiga

No se puede protestar, porque se pierde el puesto de trabajo !

“La política que más ha perjudicado a los trabajadores ha sido la Flexibilización Laboral implementada por Rodrigo Borja, que debilitó al movimiento sindical, al aumentar del número mínimo para formar un sindicato y permitir la subdivisión de empresas. No se puede denunciar, porque es legal, y no se puede protestar porque se pierde el puesto de trabajo. La Flexibilidad Laboral ha servido para que los empresarios evadan sus responsabilidades, puedan despedir a los trabajadores de mayor antigüedad, y en general a los trabajadores con derechos sindicales, con una indemnización ínfima. Esto ocasiona mayor desempleo, que los empresarios también han sabido aprovechar para presionar a los que quedan empleados, para hacerles ceder sus derechos, reducir su salario y aumentar sus horas de trabajo.”

Antonio Malagón, Presidente de FETLIG.

en forma dramática. Al parecer, lo que estaría detrás de este fenómeno está directamente vinculado a la reforma laboral que limita significativamente el derecho de huelga y organización colectiva, lo que a su vez implica el debilitamiento de los mecanismos de presión de los trabajadores. Se trataría entonces, de una modalidad de *disciplinamiento de la fuerza laboral*, que sustentada en el temor a perder el trabajo, actúa sobre la actitud y conducta de los trabajadores, facilitando el camino a los mecanismos de sobreexplotación, sustento de la denominada competitividad espuria. Desde esta perspectiva, resulta evidente que la lógica de la flexibilidad laboral, antes que impulsar una verdadera competitividad productiva, la sustenta en la posibilidad de bajar los costos laborales vía contracción del empleo y/o los costos laborales.

• *El disciplinamiento induce renunciamiento de derechos*

Un 45% de los trabajadores expresa su disposición a prescindir de algún derecho laboral, si el sacrificio les garantiza mantener su empleo.

Estaría dispuesto a prescindir de algún derecho laboral	Porcentaje
Si	45.2
No	54.8

Fuente: Encuesta CELA-PUCE-Proyecto SAPRI

Dentro del total de asalariados dispuesto a prescindir de algún derecho, el 38% muestra su disposición a ser contratado por horas; el 23% a laborar más horas de las habituales, sin remuneración complementaria; el 22% a cumplir funciones complementarias distintas a aquellas establecidas en el contrato; el 13% a prescindir de la afiliación al IESS u otro tipo de seguridad, y el 2% a renunciar a la organización y/o asociación laboral. Los datos se detallan en el siguiente cuadro.

DERECHO	Porcentaje
Ser contratado por horas	38.43
Laborar más horas de las habituales sin remuneración	23.67
Realizar más funciones que las que establece el contrato	22.61
Precindir de la afiliación al IESS o de otro tipo de seguridad	13.16
Renunciar a la organización y/o asociación laboral	2.13

Fuente: Encuesta a Hogares CELA-PUCE, Proyecto SAPRI

Los trabajadores pierden sus derechos y se debilita el movimiento sindical

“Los trabajadores no gozan de ningún tipo de seguridad jurídica que los ampare.. Las reformas que se han llevado a cabo, en lo que a política laboral se refiere... han debilitado el movimiento sindical y creado problemas sociales que no encuentran solución. Este tipo de medidas se perciben con más intensidad desde el gobierno de Durán Ballén y se agravaron en el gobierno de Mahuad.... A ellos les correspondería implementar políticas mas humanistas de manejo económico; pero por el contrario los gobiernos han promulgado las reformas laborales más impactantes como las leyes de la maquila, que no contemplan afiliación al seguro social, ni salario mínimo vital, ni horario fijo de trabajo. El sector empresarial privado, por su parte, tampoco ha llevado a cabo inversiones tecnológicas que mejoren las condiciones de trabajo”.

PLUTARCO PICO L., Presidente de la Federación Provincial
de Trabajadores Libres de Manabí.

• *La flexibilidad laboral facilita la transmisión de los costos de la crisis a los trabajadores*

La reducción de los costos de las indemnizaciones y la presencia de trabajadores ocasionales o temporales en las empresas, crea un mecanismo que puede ser utilizado permanentemente por las empresas

para compensar deficiencias de su propia gestión o problemas provenientes del comportamiento general de la economía y trasladar los costos a los trabajadores. En el contexto de la crisis productiva nacional una parte significativa de las empresas consultadas utilizaron los mecanismos abiertos por la flexibilidad laboral para facilitar la contracción del empleo.

El 72% de las medianas y grandes empresas y el 16% de la pequeñas declaran haber utilizado la contratación laboral ocasional o por horas durante los últimos años; mientras el 37.8% respondió que la reducción de trabajadores fue una de las estrategias utilizadas. Lo anterior implica que al menos una parte de los trabajadores de tales empresas no acceden a la seguridad social, a la organización colectiva y a la estabilidad laboral.

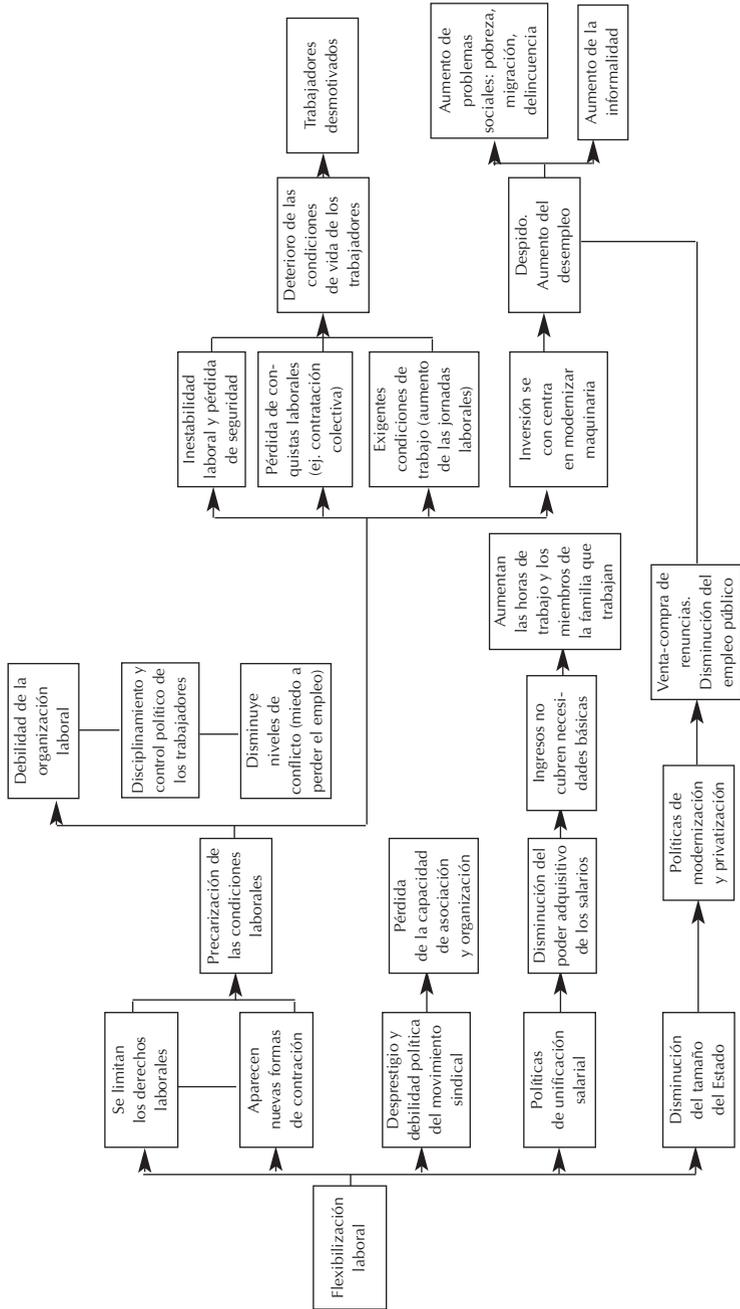
De lo anterior se pueden obtener algunas conclusiones: 1) En general el incremento del desempleo refleja un componente estructural que da cuenta de la incapacidad de la economía ecuatoriana de generar los puestos de trabajo que requiere el crecimiento de las tasas de participación laboral; 2) Los sectores más afectados por este fenómeno son los grupos más vulnerables de la población; 3) Las reformas laborales no han contribuido a mejorar la situación del empleo en nuestro país, y por el contrario, han facilitado la exclusión del empleo de las personas de mayor edad 4) En un contexto de sobre oferta de fuerza de trabajo, la flexibilidad laboral crea las condiciones para la intercambiabilidad de los trabajadores creando una presión permanente sobre las personas empleadas.

Poder flexibilizar me parece obligado para que sean viables las compañías

Yo tengo empresas que cerraban por este asunto, tenemos algunas que han cerrado por problemas laborales. Me parece que esto de la flexibilización laboral es una cosa que se necesita para poder ser eficiente. Si tú no necesitas un contador que tenga un rol, sino solo un seguimiento una vez a la semana, le pagarías por su trabajo; igual si alguien me daba producción baja, no tener tu costo fijo muy alto y cuando la producción no la amerita, tener que soportar esta carga laboral sin tener producción. Poder flexibilizar me parece algo obligado para que sean viables las compañías.

Pedro Balda, empresario
y Gerente de la Oficina Regional
Manta de la CFN

**Flexibilidad laboral: Arbol de impactos
(Condiciones de trabajo, organización laboral, política salarial)**



2.3. La evolución de las condiciones de vida de los ecuatorianos en el contexto del ajuste estructural

Para analizar la evolución de las condiciones de vida de la población ecuatoriana se ha tomado como eje articulador al problema de la pobreza, entendido como un fenómeno multidimensional que implica un severo fracaso en la posibilidad de utilización de las capacidades claves de una persona en provecho de su bienestar; esto es, en la posibilidad y libertad de las personas, para a través del ejercicio pleno de sus capacidades, obtener lo necesario, poder crecer y desenvolverse adecuadamente. Este fracaso en la realización de las capacidades claves en pro del bienestar de una persona, está directamente ligado al ejercicio de los derechos y capacidades de acceso que un individuo tiene para adquirir un conjunto de bienes y servicios claves para su adecuado funcionamiento.

Lo anterior es importante debido a que para la gran mayoría de la población ecuatoriana, una de las principales dotaciones o el principal medio para acceder a otras dotaciones, es la posibilidad de vender su fuerza de trabajo o de tener empleo. En tal sentido, si se producen cambios contractivos en el funcionamiento de los mecanismos de generación de empleo (o un deterioro de los precios relativos del trabajo en función de las otras mercancías que requiere el trabajador) se generan fracasos en las capacidades y con ello un deterioro en las condiciones de vida de la población.

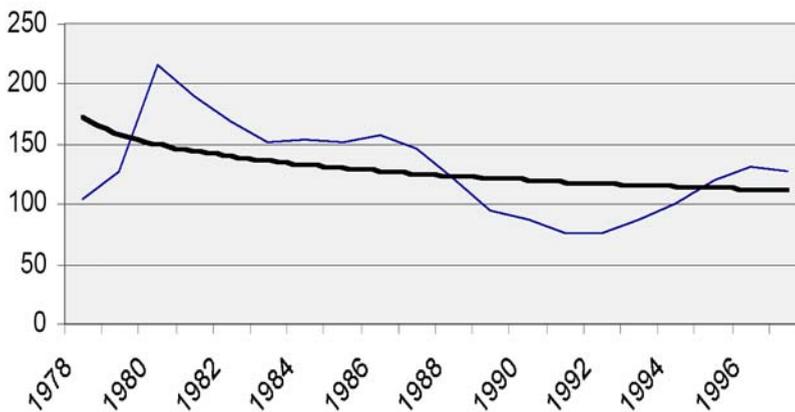
Es pertinente entonces, en este sentido, que toda vez que se ha analizado el funcionamiento del mundo del trabajo en su dimensión estructural; y demostrado que la lógica de la producción capitalista –en su versión neoliberal– genera una ampliación de los procesos de exclusión de la gran mayoría de la población, sea necesario ampliar el horizonte de estudio, incorporando al análisis nuevos indicadores con mayor fuerza explicativa, particularmente cuando se trata de los impactos de las políticas de ajuste estructural.

La pobreza y la desigualdad social

• *Los ingresos familiares caen en picada*

Si se toma como referencia la evolución de los ingresos familiares provenientes del trabajo, se aprecia que en ese mismo período opera una dramática caída del ingreso. A partir de 1980 existe un deterioro creciente del ingreso efectivo familiar, al pasar de alrededor de 200 dólares en el año 80, a 150 en el año 84, hasta llegar a 80 en el 93, año a partir del cual se inicia una importante recuperación que lleva al ingreso a los 130 dólares en 1996, volviendo a caer a partir de 1997 de forma mucho más acentuada, hasta reducirse a 79 dólares a inicios del 2.000. De esta suerte, mientras el ingreso familiar en 1980 era suficiente para satisfacer el costo de la canasta básica familiar, para enero del 2.000 sólo era suficiente para cubrir el 44 por ciento del costo de la canasta; situación que con pocas variaciones aún se mantiene.

Evolución del índice real del ingreso efectivo, 1978-1997
Medida: Enero 1990=100



Fuente: SIISE

• *Se desploma el valor por hora trabajada*

La información anterior es coherente con la obtenida en las Encuestas de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano: allí se puede apreciar, en términos generales, que el costo de la hora de trabajo disminuye de una forma preocupante en los dos últimos años, reduciéndose en aproximadamente las dos terceras partes. Dicha caída, que es general a todos los estratos de ingreso, es particularmente preocupante en los deciles de más bajos ingresos, que corresponden a los ecuatorianos más pobres, en los que el valor de la hora trabajada se reduce desde 31 centavos de dólar en marzo del 98, a 12 centavos de dólar en julio del 2000. Lo propio sucede con el quinto decil de ingreso, en el que el valor-hora pasa de 82 a 34 centavos de dólar.

Si se abunda en esta información, puede generalizarse que a julio del 2000, los valores pagados por hora de trabajo -entre el primer y el octavo decil-, fluctuaron entre los 12 y los 49 centavos de dólar, lo que implica un ingreso mensual -bajo el supuesto de 160 horas mensuales trabajadas- de apenas 20 dólares para el primer decil; mientras que el octavo decil llegaría a sólo 78 dólares, valores sin duda muy lejanos al costo de la canasta básica.

**Evolución del pago promedio por hora de trabajo
(en dólares, según deciles de ingreso).**

	MAR-98	SEP-98	MAR-99	SEP-99	MAR-00	JUL-00
1	0.31	0.34	0.25	0.20	0.10	0.12
2	0.61	0.52	0.41	0.31	0.17	0.21
3	0.78	0.68	0.44	0.36	0.21	0.25
4	0.75	0.69	0.52	0.41	0.22	0.29
5	0.82	0.74	0.53	0.42	0.24	0.34
6	0.88	0.82	0.62	0.51	0.25	0.34
7	1.07	0.95	0.71	0.55	0.30	0.42
8	1.35	1.16	0.82	0.67	0.34	0.49
9	1.71	1.49	1.03	0.88	0.44	0.63
10	3.70	3.75	2.47	1.95	1.21	1.86

Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. BCE-PUCE

• *La sobreexplotación impone estrategias de sobrevivencia*

A consecuencia de la desvalorización de la fuerza laboral, hacia finales del período analizado (1998-2000) se aprecia un incremento del número de horas trabajadas por la familia, con el evidente propósito de compensar la caída del salario real y lograr, mínimamente, mantener los niveles de vida anteriores. En todos los deciles, excepto en el de mayores ingresos, existe un incremento en el número de horas promedio semanales trabajadas por hogar en los dos últimos años. Por ejemplo, mientras en el decil más pobre aumenta de 51 a 59 el número de horas-semana trabajadas, entre marzo de 1998 y julio del 2000; en el decil más rico el número de horas cae de 114 a 100. Incluso así, nótese que las familias más pobres, también en este aspecto sufren ciertos niveles de discriminación.

**Horas promedio de trabajo por hogar en la semana
por deciles de ingreso**

	MAR-98	SEP-98	MAR-99	SEP-99	MAR-00	JUL-00
1	51.4	47.9	45.3	53.2	52.3	58.8
2	55.7	58.2	57.3	60.5	59.3	62.6
3	56.4	57.7	66.4	67.3	64.3	72.5
4	71.5	73.1	68.0	76.5	78.2	79.6
5	81.2	87.3	85.5	91.1	83.9	83.1
6	97.1	96.9	89.8	90.4	93.5	102.3
7	99.5	101.0	95.3	105.7	95.2	101.5
8	102.6	108.7	107.6	109.6	103.9	110.1
9	105.6	118.2	119.7	111.2	110.8	116.5
10	114.1	114.2	120.4	109.7	101.4	100.3

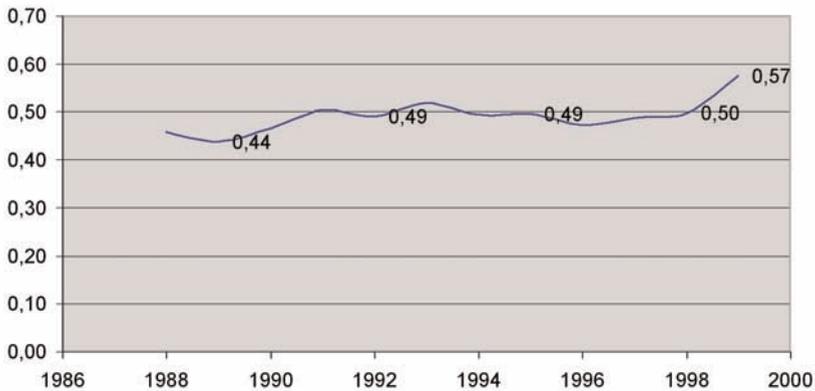
Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. BCE-PUCE.

• *A más de excluyente, el modelo es altamente concentrador*

Acompañando este proceso de precarización de las condiciones de vida, persiste en el largo plazo la tendencia a un significativo aumento de la concentración del ingreso, de acuerdo al coeficiente de Gini, una de las medidas más utilizadas para medir los niveles de concentración. El gráfico siguiente presenta la evolución del coeficiente indicado,

calculado con base en la información proveniente de las Encuestas de Empleo y Desempleo del área urbana, el mismo que aumenta desde alrededor 0.44 en 1988, a 0.57 en el 2000, destacando la creciente tendencia a la concentración. Sin duda, este proceso esta vinculado al carácter concentrador del modelo de desarrollo, conforme lo habíamos resalta-do en las partes precedentes de este estudio. Empero, a lo anterior es conveniente añadir que, si de por sí esa concentración del ingreso re-viste gravedad, este indicador aumentaría notoriamente, si la informa-ción con la que se trabaja incluyera la concentración de activos, propie-dades, utilidades, y no tan solo el ingreso declarado de las personas.

Coefficiente de Gini del ingreso



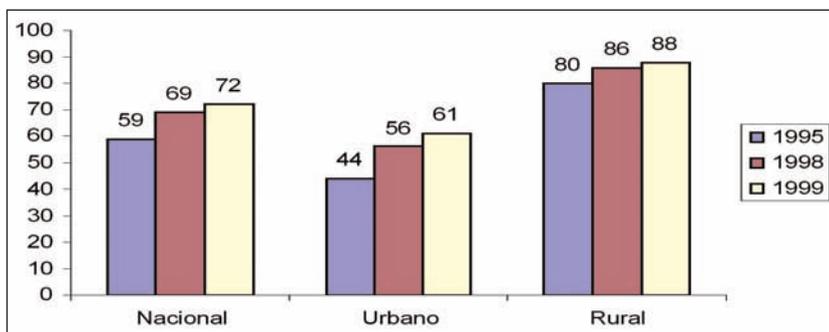
Fuente: SIISE, en base a EUED-INEC (1988-1999).

• *Resultado: se masifica la pobreza*

Hasta aquí se han explorado algunos indicadores que, sin ser los únicos, son significativos para los propósitos de esta investigación. La característica común a todos los recientemente reseñados, es su tendencia al continuo deterioro, cuestión que marca negativamente la vida diaria de los ecuatorianos, configurando –en conjunto– el fenómeno de la pobreza, que en la segunda mitad de la década de los noventa ha llegado a niveles preocupantes.

Según información del SIISE, estructurada con base en las encuestas sobre condiciones de vida, y utilizando como medida de bienestar al consumo, se tiene un incremento vertiginoso de la incidencia de la pobreza entre 1995 y 1999, lo que puede verse en el gráfico que se incluye a continuación. Los datos indican que, a nivel nacional, la pobreza sufre un incremento de 13 puntos entre 1995 y 1999. En el área urbana ese incremento alcanza los 17 puntos en el periodo analizado; en tanto que en las zonas rurales, la pobreza ha avanzado tanto que en la actualidad nueve de cada diez ecuatorianos se hallan en condición de pobreza. Empero conviene destacar que aunque el avance de la pobreza es general, adquiriendo connotaciones masivas en el campo, el incremento más pronunciado corresponde a las zonas urbanas, contrariando el supuesto de que la pobreza es un fenómeno esencialmente rural, en tanto que las ciudades son receptoras del progreso.

Incidencia de la pobreza según consumo Línea baja



Fuente: SIISE, en base a ECV 1995, 1998 y 1999.

Se constata también que el deterioro de los ingresos es aún más dramático en los últimos dos años. Al propósito, el CELA calculó algunos indicadores de empleo y pobreza basados en las encuestas de mercado laboral urbano realizadas por la PUCE en convenio con el Banco Central del Ecuador. Para la medición de la pobreza se utilizó al ingreso como medida de bienestar y se empleó como umbral la línea baja. Los resultados, que marcan la evolución de la pobreza para Quito, Guayaquil y Cuenca, pueden observarse en el siguiente gráfico:

Incidencia de la pobreza por ingreso Línea baja

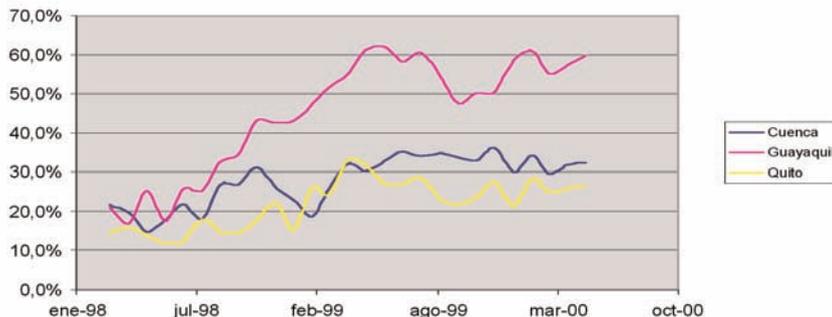


Fuente: Encuestas de Mercado Laboral Urbano. BCE-PUCE.

La tendencia que marca el cuadro es incuestionable. En las tres principales ciudades del país hay un incremento vertiginoso de la pobreza en los últimos dos años. En este período prácticamente se duplica la incidencia de la pobreza, en tanto que la brecha y la severidad de la misma tienen incrementos considerables.

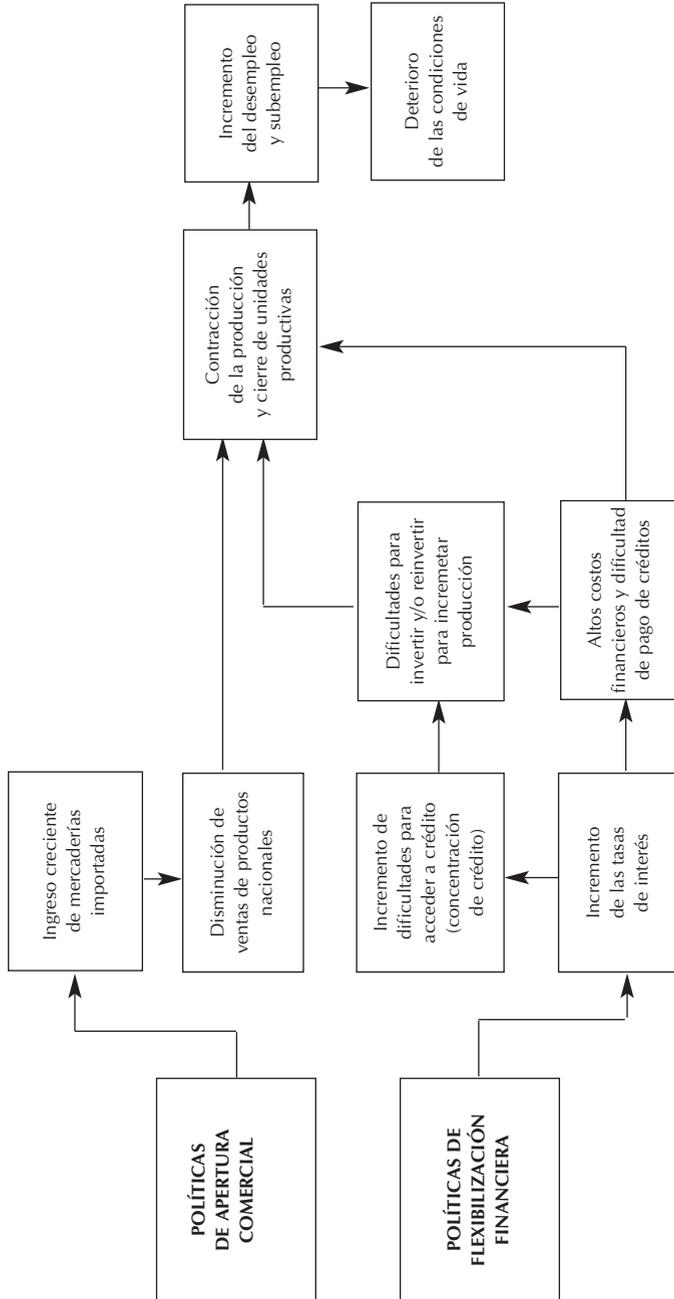
Si el análisis se lo realiza desagregando la información por ciudades, se encontrará que Guayaquil es la ciudad más fuertemente afectada:

Incidencia de la pobreza por ciudades Método del ingreso, línea baja



Fuente: Encuestas de Mercado Laboral Urbano. BCE-PUCE.

Arbol resumen pequeños y medianos productores



2.4. Las comunidades y personas modifican sus formas de vivir

La presente sección analiza los cambios en la reproducción material y simbólica de los habitantes de seis comunidades rurales y urbano marginales del Ecuador. Muchos de los cambios descritos se producen en el contexto y bajo las incidencias de las medidas de ajuste estructural implementadas con la finalidad general de modernizar la sociedad tradicional ecuatoriana.

El presupuesto del que se parte se relaciona con el hecho de que los procesos de modernización de la sociedad y en ese contexto, las políticas de ajuste estructural, al modificar las formas de reproducción económica, generan significativos cambios en la forma de vivir de los individuos, familias y poblaciones, y que esos cambios no atañen únicamente a las estrategias de reproducción material, sino fundamentalmente a las estructuras valorativas y simbólicas de los ecuatorianos. En tal sentido, en base a las experiencias recogidas en seis comunidades con distintas características étnicas y geográficas¹, a través de la utilización de técnicas cualitativas de investigación, tales como historias de vida, entrevistas a profundidad y talleres participativos, a continuación se exponen los cambios más evidentes en las formas y maneras de vivir ocurridos durante las últimas décadas.

Por razones de orden expositivo, se presentan en primer lugar aquellos elementos generales y comunes al conjunto de comunidades, que muestran los cambios en las formas de reproducción material (priorizando las relaciones económicas) y luego las modificaciones en la reproducción simbólica (destacando aquellas relacionadas con los imaginarios sociales, las estructuras de valores, entre otras).

Cambios en la reproducción material

- De manera general, se puede observar un cambio profundo en las formas de reproducción material, caracterizado por la transición desde una economía de subsistencia y relaciones de reciprocidad, a una economía orientada hacia el mercado en la que priman relaciones de carácter comercial. Años antes, poblaciones como Pampanal, Cubinche y El Anegado, se reproducían sobre la base de una economía familiar, en que el dinero circulaba de forma marginal.

La escasa presencia de dinero físico hacía que las instituciones sociales como la minga, el ayudamanos, el trueque, el intercambio y los parentescos (compadrazgos), mantengan los lazos internos de reciprocidad y conserven los circuitos de las economías internas. En este sentido, la lógica de una economía familiar y comunitaria era reproducida internamente, conformándose relaciones horizontales de reciprocidad que alimentaban las antiguas instituciones sociales.

En poblaciones rurales como las señaladas, este cambio en la economía familiar de los comuneros ha provocado que se abandone el campo y que la agricultura deje de ser vista como referente de progreso. Las necesidades de obtener dinero para solventar los nuevos gastos, provocan que los hombres tengan que migrar a las grandes ciudades y al exterior para conseguir trabajos como asalariados, creándose nuevas necesidades materiales y, por consiguiente, nuevas formas de ganar dinero para solventar estas necesidades.

- La agresiva incorporación de las comunidades y sus familias a la lógica del mercado, ha modificado la estructura familiar y reestructurado los roles tradicionales de sus miembros. En el caso de los niños y jóvenes, la integración al trabajo desde temprana edad, hace que estos abandonen sus estudios y ofrezcan su fuerza de trabajo en actividades mal remuneradas. El caso de las plantaciones florícolas en Cubinche-Tabacundo, es sumamente representativo. En esta población, el ingreso de la agroindustria como fuente de trabajo, ha provocado un rápido proceso de “modernización” y una acelerada monetarización de la economía familiar. Estos hechos han redefinido los valores de bienestar y de identidad de los jóvenes. En muchas ocasiones, ellos encuentran una nueva fuente de ingresos, lo que conduce a enfrentamientos internos con sus padres por el control del dinero. Estas fricciones terminan, por lo general, en la separación de los jóvenes de su núcleo familiar y en la búsqueda de nuevos espacios de socialización.

Este cambio en el rol “tradicional” de los miembros familiares se siente también en las mujeres. En la industria florícola, la preferencia por mano de obra femenina para las etapas de cultivo y post-cosecha, permite que las mujeres se incorporen a estas actividades desde temprana edad. Esta inserción precoz al mercado laboral, supone una mayor vulnerabilidad, pues muchas desconocen expe-

riencias laborales previas por fuera de sus hogares. Además de lo señalado, para muchas mujeres su incorporación al trabajo supone el dejar a los niños al cuidado de otros, lo cual provoca un reordenamiento o desintegración de los roles tradicionales de la familia. En este mismo sentido, en sectores como Bastión Popular en Guayaquil, son las mujeres las que tienen un mejor trabajo y una remuneración estable. La posibilidad de trabajar en el servicio doméstico o en pequeñas empresas, les permite encargarse de la reproducción material de su familia, convirtiéndose en jefas de hogar. Esta crisis interna provoca un acelerado proceso de desestructuración familiar, donde cada miembro de la familia lucha por su propia autosubsistencia.

- En el caso de las poblaciones urbano marginales (Bastión Popular e Itchimbía), se aprecia una sensible precarización de las actividades laborales de sus habitantes. En muchos casos, los pobladores pasaron de ser empleados con estabilidad laboral, a la condición de sub-ocupados o al desempleo. Lo anterior ha desembocado en la modificación de las estrategias de sobrevivencia familiar, visualizándose un incremento significativo de más miembros del hogar (niños especialmente) a las actividades económicas.

Este cambio violento en sus economías familiares, transforma sus estrategias de supervivencia, las mismas que en la actualidad se relacionan con un trabajo informal, en donde se debe mantener más de un empleo para poder sostener la familia, además de que se vuelve necesario el trabajo de todos los miembros del hogar, inclusive niños.

Los pobladores del Itchimbía, durante los primeros años de constitución de este asentamiento, tenían trabajos estables ligados a las industrias, el comercio y los servicios. Sin embargo, con el aumento de la precarización laboral y el proceso de exclusión social imperante, en la actualidad la gran mayoría de pobladores están ligados a las actividades informales, en donde el pequeño comercio ambulante es el que predomina.

Cambios en la reproducción simbólica

- Los cambios en la reproducción simbólica denotan una redefinición en los imaginarios internos de las comunidades, en donde la

supuesta solidaridad comunitaria se difumina y los procesos de individualización ganan espacio. La desestructuración de la idea de comunidad se acompaña con un rápido proceso de pérdida de las instituciones y cultura tradicional o refuncionalización de la misma; escenario en que los diferentes individuos están en búsqueda de símbolos más “eficientes” a los socializados en su niñez. Este fenómeno tiene mucho que ver con las oleadas migratorias, en donde los individuos apprehenden una cultura diferente que en la mayoría de las ocasiones les rechaza, llegando a socializar los mismos niveles de estigmatización y rechazo en sus propias culturas.

- De esta manera, en el caso de la reproducción simbólica, se observa una desestructuración de las redes de solidaridad y de las formas de organización colectiva. Existe, en la mayoría de casos, un proceso de individualización sumamente marcado, lo cual ha devenido en la crisis de las instituciones solidarias y tradicionales. A pesar de la tendencia señalada, el caso de Saraguro e Itchimbia muestran un proceso distinto: en estas poblaciones las formas de organización colectiva se han fortalecido y a través de ellas han logrado responder en mejores condiciones a los problemas derivados de la crisis económica.
- Para las comunidades rurales este conjunto de modificaciones simbólicas tiene serias implicaciones. Como ejemplo, podemos citar cómo en el caso de los procesos de migración las mujeres se ven seriamente afectadas, pues al migrar sus maridos, ellas deben enfrentar solas todas las labores y tareas que eran desempeñadas por los hombres. Este es el caso de algunas de las familias de Quisquinchir de Saraguro, quienes se sienten desoladas y sin esperanza, llegando en muchos casos a reconfigurar sus valores familiares.
- En el mismo campo de la migración, la falta de hombres en las comunidades rurales provoca que las actividades agrícolas, antes el eje fundamental para recrear la cultura de los quichuas andinos, pase a un segundo plano, puesto que las mujeres solas no pueden con todas las actividades del campo. Las tierras son abandonadas o utilizadas en un mínimo porcentaje, de igual forma son pocas las familias que tienen ganado en márgenes representativos. La situación empeora, cuando en el afán de salir del país en búsqueda de trabajo, “empeñan” sus tierras y sus casas, manteniendo el riesgo de no poder cubrir la deuda y quedarse sin sus bienes.

La migración ha inducido a que los jóvenes manejen otros códigos simbólicos, otros referentes que fueron socializados en los diferentes países en los cuales han vivido, lo cual ha generado conflictos, especialmente cuando regresan y sienten que la vida en otros países es mejor, renegando sus orígenes y a su gente. En Saraguro, por ejemplo, a pesar del gran nivel de organización y del poder del movimiento indio, muchos jóvenes no se sienten identificados con la cultura india, intentando copiar actitudes materiales y simbólicas de otros sitios.

Sin embargo, este caso no es una regla. En otras comunidades indígenas de la zona, se puede observar un rápido proceso de resignificación cultural, pues la organización india se ha convertido en un referente de identidad, que condensa aspiraciones y deseos de los comuneros. En los últimos años el poder de la organización india se ha visto consolidada sobre todo en la toma de espacios políticos, lo que ha configurado a un nuevo actor.

- En casi todas las poblaciones analizadas, uno de los grupos más “afectados” es el de los jóvenes. Los cambios en la reproducción material y simbólica de los jóvenes son acelerados y repentinos, razón por la cual este grupo se encuentra en una etapa de transición, intentando buscar símbolos que los aglutine y represente individual y colectivamente. En Bastión Popular, por ejemplo, una de las formas de reconocimiento grupal es formar pequeñas pandillas que reconfiguran formas de autorepresentación; en esta búsqueda de identidad, muchas veces recurren a formas violentas que buscan aclarar y definir nuevos referentes para su propia situación de vida.
- A pesar de las coincidencias señaladas, conviene rescatar la lógica organizativa de los sectores urbano marginales. En el caso de Itchimbia y Bastión Popular, la organización que se consolida como objetivo para mantener sus derechos a tierra propia y una vivienda digna, les permite fortalecer su identidad, levantar su autoestima ciudadana y sentirse parte de un grupo que les apoya y les une social y simbólicamente. La organización se convierte en un aglutinante de identidad grupal, en algo que les genera orgullo y esperanza. Esta lógica pretende hacer una “verdadera familia” entre todos sus miembros, preocupándose incluso por las necesidades más inmediatas de sus pobladores.

SEGUNDA PARTE

- Las paradojas del neoliberalismo en el Ecuador
 - Los postulados del discurso neoliberal
 - El ajuste: entre la reducción del Estado y las transferencias al sector privado

Las paradojas del neoliberalismo y del ajuste estructural en el Ecuador

El presente capítulo tiene por objetivo contrastar los postulados fundamentales del discurso neoliberal, matriz conceptual de las políticas de ajuste estructural, con las formas y modalidades que en la práctica estas han asumido en nuestro país. Para ello, en un primer momento se esbozan los supuestos conceptuales de la propuesta neoliberal para luego dar cuenta de las paradojas con que estos se ha implementado en el caso ecuatoriano.

1.1. Los postulados del discurso neoliberal

A finales del siglo veinte, la economía de mercado ha sido objeto de múltiples debates, no solo en los centros académicos, sino también en los diferentes ámbitos de la producción, de la política, de instituciones públicas y de movimientos sociales. Por un lado existen quienes ven en ella una forma de regulación de sistemas sociales complejos, de racionalización de la economía moderna y de afirmación del postulado liberal de la libertad individual como principio organizador de la vida en sociedad. Empero, las tensiones engendradas por su aplicación, los consecuentes colapsos bursátiles y monetarios al final de los años 90, las consecuencias sociales que de ellos se derivan, han alimentado la sospecha de que el “neo-liberalismo” no solo no ha logrado solucionar los problemas para los cuales había sido concebido, sino que a estos ha sumado nuevos males sociales.

En esta sección se pretende explorar la noción de mercado *en su nivel político*, sus efectos sociales y el modelo de sociedad que ella propone, puesto que constituye el concepto central del pensamiento neoliberal que a su vez se configura como la matriz conceptual de las denominadas políticas económicas de ajuste estructural. Por lo tanto, es

la *dimensión discursiva* del neoliberalismo la que aquí es esbozada para ponerla en relación con las políticas que fundamenta y las paradojas de su implementación en el Ecuador.

• *La sociedad de mercado*

En una primera aproximación, la noción de mercado tiene una significación amplia, en la medida en que no designa exclusivamente un hecho técnico o un mecanismo de gestión y de regulación económica sino una problemática que comprende la racionalización social y política en su conjunto. En tal sentido, la noción de mercado tiene un sentido esencialmente sociológico y político puesto que supone el deseo y la posibilidad de constituir y formar una sociedad civil *autoregulada e inmediata a sí misma*, que requiera de mediaciones políticas mínimas. Así pues, esta perspectiva hace de la sociedad de mercado el arquetipo de una nueva comprensión y representación de la *cuestión social*: es el mercado (lo económico) y no el contrato ni la discusión pública (lo político) quien es el verdadero regulador de la sociedad.

Este supuesto encuentra su concreción en la teoría del intercambio. Contrariamente a lo que sostienen las teorías liberales fundadas en el Contrato Social, la teoría del intercambio permitiría entender a la sociedad como un campo en donde *las necesidades y los intereses individuales* son los que rigen por sí mismos el conjunto de las relaciones entre los hombres.

La consecuencia inmediata de esta concepción conduce a un rechazo global y total de la política como instancia primordial de regulación de la vida económica y social¹. Según esta concepción, ya no es la política el campo de regulación y gobierno de las actividades sociales, sino que tales funciones deben ser cumplidas por el mercado. En tal sentido, el mercado es visto como un principio de organización y de toma de decisión natural, dissociada de toda forma de autoridad convencional. El mercado realizaría los ajustes requeridos por la sociedad y efectuaría las transacciones y distribuciones necesarias sin que la voluntad de los individuos y de las “élites” puedan jugar ningún rol en esos mecanismos. En tanto que los mecanismos del intercambio son, según esas opiniones, mecanismos neutros, la teoría neo-liberal es una

forma de pregonar, con otros términos, el fin de la política puesto que aspira a fundar las sociedades sobre la *armonía natural de intereses*. Solamente así se comprende el elogio a la *commercial society* que encontramos en numerosos autores de esta tendencia.²

Desde una comprensión tal, los males del sistema, como el desempleo y la pobreza, no son imputables al mercado, sino que se presentan más bien como resultado de la inhibición que el Estado y la sociedad ejercen sobre el individuo. De aquí se deriva la idea de que esos males son responsabilidad directa de fuerzas extraeconómicas que entorpecen el libre desenvolvimiento de las iniciativas individuales y de su capacidad de gestión. A esto se suma también, la idea de que la liberalización del mercado, dada la premisa anterior, es la condición sine qua non del desarrollo de la producción y del crecimiento de la economía.

Vistas así las cosas, y como dice uno de sus más notables representantes, la sociedad de mercado instauraría el poder de una mano invisible que es neutra por naturaleza ya que está incontaminada de personalización. El mercado intenta instaurar un *modo de regulación social abstracta*: son las “leyes objetivas” las que reglamentarían las relaciones entre los individuos sin que exista entre ellos necesariamente ninguna relación de subordinación o autoridad.

Milton Friedman explica de esta manera aquello que constituye la superioridad *política* del mercado sobre cualquier otra forma de organización de la sociedad: “*Los precios que se obtienen de las transacciones voluntarias entre compradores y vendedores -en suma, en el mercado libre- son capaces de coordinar la actividad de millones de personas, de las cuales cada una no conoce más que su propio interés, de tal modo que la situación se encuentra absolutamente mejorada ... El sistema de precios es el mecanismo que desempeña esta misión sin necesidad de una dirección centralizada, sin obligar a las personas a hablar entre sí o a que se gusten mutuamente... El orden económico es una emergencia, es la consecuencia no intencionada y no deseada de las acciones de un gran número de personas movidas por sus únicos intereses ... El sistema de precios funciona tan bien, con tanta eficacia, que la mayoría de las veces no nos enteramos de ello.*”³

El mercado figura, entonces, como el arquetipo de un sistema de organización anti-jerárquico y de una modalidad de toma de decisiones en el cual ninguna intención interviene⁴. Desde esta perspectiva, se postula la necesidad de un “gobierno mínimo” y de un “estado mínimo” para que sean los mecanismos automáticos del mercado los que regulen al conjunto de la sociedad. En este mismo sentido, y desde esa línea de reflexión, la intervención estatal en la economía es vista como un elemento que distorsiona e impide el libre juego de las leyes automáticas del mercado y que genera un crecimiento desmedido de los aparatos gubernamentales, sobreadministración, burocracia y rigidez de todos los mecanismos de poder. El corolario final de esa reflexión es ver al Estado y a la política misma, entendida esta última como la capacidad colectiva de discernimiento y decisión sobre los procesos de reproducción material, como elementos distorsionantes y nocivos para un adecuado desarrollo económico y en tal sentido postular la necesidad del retiro del Estado y de cualquiera otra forma de intervención política sobre los procesos y actividades económicas.

Al postular el abandono del nivel estatal de la gestión económica, se restringe la capacidad política del Estado a una mera forma tecnocrática de gestión y administración de recursos económicos.⁵ Sin embargo, este retiro del Estado, que en el caso ecuatoriano se concreta en las políticas de Apertura Comercial y las Flexibilizaciones Financiera y Laboral, se acompaña, como lo veremos en la parte siguiente, de un uso exacerbado del Estado para beneficio de pequeños grupos de poder, contrariando así los supuestos básicos del discurso neoliberal.

2. El ajuste: entre la reducción del estado y las transferencias al sector privado

El proceso de ajuste experimentado por la economía ecuatoriana tuvo como uno de los objetivos importantes la estabilización macroeconómica. Para alcanzarla, uno de los propósitos relevantes planteado fue el equilibrio fiscal, que se procura alcanzarlo disminuyendo el déficit público y, en general, minimizando el rol del Estado en la economía. Sin embargo, como una demostración del sentido ideológico del discurso, la historia económica de las dos últimas décadas deja huellas de un importante compromiso del Estado con intereses privados, principalmente con aquellos articulados al sistema financiero y a las grandes

empresas. Más allá del controversial planteamiento sobre la eficiencia del sector privado, los hechos evidencian un constante apoyo del sector público, principalmente en los momentos de crisis, a las grandes empresas. El sustento brindado trasciende la definición de la política económica en provecho de conocidos grupos de poder, para proyectarse a la transferencia directa de recursos desde el Estado.

Las medidas en las que se ha concretado el ajuste estructural (apertura comercial, flexibilización del mercado laboral y flexibilización financiera, fundamentalmente), contrariando el sentido del discurso, se han dado en medio de la captura del Estado por grupos reducidos de poder, lo que paradójicamente ha contribuido a exacerbar la heterogeneidad de los impactos de las políticas de ajuste sobre los distintos grupos sociales y económicos. La mayoría de actores, principalmente los pequeños productores (Ver árbol de impactos al final de este título) que se han expresado en los distintos talleres realizados en el marco de este proyecto, revelan la carga negativa de los impactos derivados de las políticas de ajuste, mientras que muy pocos admiten la existencia de aspectos positivos.

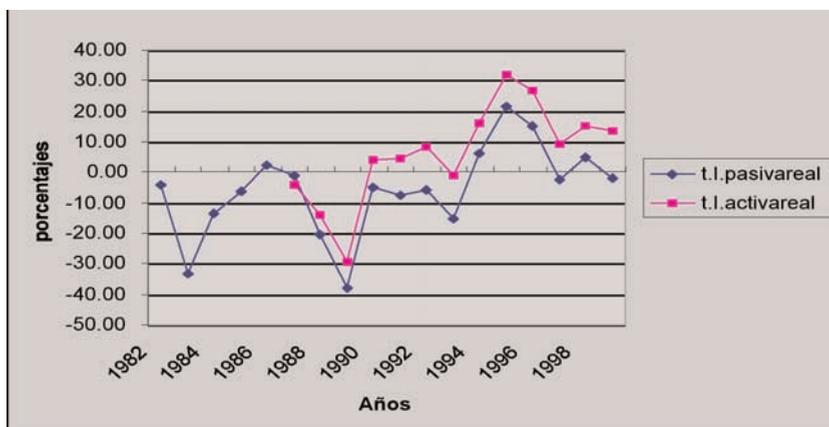
Empero es conveniente destacar que aquellos grupos de poder que tuvieron acceso al control del Estado, resultaron ser los beneficiarios únicos del ajuste estructural. Naturalmente, un propósito como el señalado exige la instrumentación de múltiples mecanismos que le den viabilidad. Pues bien, es objetivo de esta sección realizar una breve aproximación al análisis de las políticas diseñadas al propósito de concretar las transferencias anunciadas, que principalmente se han dado del sector público al sector privado, cuestión que de otra parte demuestra la forma como opera el ajuste, reorganizando el excedente económico en beneficio de reducidos grupos de poder económico articulados al Estado, excluyendo de esa posibilidad a la inmensa mayoría de la población.

• *Los ochenta: entre la estabilización y las transferencias al mundo de lo privado*

En términos generales, entre 1982 y 1985, el manejo de la política económica conserva aún rasgos de política tradicional, herencia de la estrategia desarrollista de los setentas. Aunque más limitadas por la

propia crisis del endeudamiento externo, las formas de transferencia tradicionales del Estado a los sectores productivos privados, mediante mecanismos como tasas de interés reales negativas en promedio, créditos preferenciales, subsidio a la energía, entre otros, es clara la tendencia a la liberalización de los precios fundamentales de la economía.

Tasas de interés reales



Fuente: Banco Central del Ecuador. Información Estadística mensual, varios números.

Nota: Las tasas de interés son promedios anuales de las tasas de interés de los bancos privados para 30-83 días. La inflación considerada corresponde al promedio de cada año.

En este contexto, en los primeros años ochenta, se produce una de las transferencias más significativas desde el Estado a los grupos privados ocurridas en los últimos veinte años. Se concreta con la llamada “sucretización de la deuda externa privada”, iniciada en 1983 durante el gobierno del Dr. Oswaldo Hurtado.

La crisis de la deuda externa, que trajo consigo el endurecimiento de las condiciones de contratación de la deuda, afectó no solo al sector público, sino también al sector privado, altamente endeudado bajo la euforia petrolera, que le permitió mantener expectativas futuras de aumento de ingresos. Además, el recorte de los fondos externos obligó a continuas devaluaciones que exacerbaban el costo de las deudas. Los

deudores privados, empresarios ampliamente favorecidos por la política proteccionista, apelaron nuevamente al Estado para aliviar su crisis que, por lo demás, afectaba también al sistema financiero, por lo que el gobierno congeló en sucres las deudas del sector privado y adquirió la responsabilidad del pago en dólares ante los prestamistas externos. El volumen de fondos de la deuda convertida fue superior al 12% del PIB en 1983 (1371 millones de dólares). Al responsabilizarse el Banco Central (BC) de las obligaciones de la deuda privada en dólares, y pese a ser

acreedor de la deuda privada en sucres definida a la fecha de la conversión, asumió no solo el riesgo cambiario, sino también el financiero, dado que como deudor tuvo tasas de interés internacional variables, mientras que como acreedor recibía una tasa de interés fija (19%). Estos riesgos no fueron pequeños en una coyuntura de volatilidad de las tasas de interés internacionales y de permanentes devaluaciones monetarias, lo que permitió la transferencia de recursos del BC a los agentes privados que se acogieron a la sucretización de la deuda⁶.

Cometí la estupidez de justificar la sucretización

“Quisiera ir un poquito más abajo de los años 80, porque pienso que la forma de manejar la economía del país desde antes de Hurtado, fue realmente lacerante, donde no se solucionaban los problemas de fondo y donde O. Hurtado hace una cosa que en realidad ahora no la justifico, cuando Hurtado hace la sucretización -por ejemplo yo no me acogí a ella porque yo no debía en dólares-, y allí los buenos empresarios, como lo había sido yo, nos sentimos mal, porque había que ser malos para que nos den un premio como fue la sucretización, pero cometí la estupidez de justificar esa acción diciendo que no había más que hacer”

Joyce de Ginatta, fragmento de entrevista concedida a Proyecto SAPRI

Si bien los pagos de la deuda externa convertida y los costos para el Banco Central fueron diferidos en el tiempo, en consideración de la capacidad de los distintos gobiernos para renegociar la deuda, estos no desaparecieron. A fines de los ochenta, la cantidad inicial de la deuda convertida había disminuido, pero el stock pendiente todavía representaba el 8% del PIB, excluyendo los intereses de las obligaciones vencidas (Bayas y Somensatto 1994). Posteriormente, en 1992, la nueva Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado transfirió la deuda

convertida del Banco Central al Ministerio de Finanzas (presupuesto del Estado), elevando el déficit público no financiero, con lo que por un lado se transparentó el costo de la sucretización y, por otro, se impuso una presión inflacionaria sobre la economía.

En el segundo quinquenio de los ochenta, aunque todavía tíbiamente, se empiezan a crear las bases para un cambio estructural que apunte a la apertura y liberalización de la economía ecuatoriana. El período contó también con dos choques exógenos de importancia: la caída de los precios del petróleo en 1986, y la caída de la venta petrolera en 1987, debido al terremoto que afectó un importante tramo del oleoducto transandino.

En 1986, durante el gobierno del Ing. León Febres Cordero, se dan los primeros pasos hacia la flexibilización financiera y la apertura comercial. Por primera vez en la década se permite la flotación y se simplifica el sistema de tasas de interés⁷, al igual que la libre variación del tipo de cambio. El gobierno del Dr. Rodrigo Borja mantiene la flotación de las tasas de interés, pero trata de controlar el diferencial entre las tasas activas y pasivas (spread fijo). Con respecto al tipo de cambio, se vuelve al tipo de cambio fijo, pero con una tendencia al alza a través de devaluaciones preanunciadas⁸.

En general, y pese a los distintos énfasis y coyunturas en los distintos gobiernos de la década de los ochenta, las transferencias de fondos del sector público al privado son manifiestas. De acuerdo a una evaluación hecha por Izurieta (2000) sobre la base de un análisis de los flujos financieros y stocks de valor de las distintas instituciones⁹, en esta década las transferencias de recursos fueron desde el sector público, principalmente del Banco Central (BC), a las grandes empresas, en un proceso que el autor identifica como “bailing out”. Este proceso habría implicado una racionalidad contraria a la asumida por los teóricos del ajuste neo-liberal, en el sentido de suponer que el gasto público estaría privando de recursos y posibilidades al sector privado.

En realidad, según Izurieta (2000), se observa que son los desbalances del sector privado los que obligan a los déficits públicos, cuestión que demuestra el rol del Estado como prestamista neto de los agentes privados. El ejemplo más visible e importante de esta situación

es la sucretización de la deuda privada. Los beneficiarios de estas medidas fueron principalmente las empresas privadas grandes que tuvieron acceso a créditos externos y se pudieron acoger a la sucretización. El resto de actores tuvieron impactos distintos, pues los costos de la sucretización fueron transmitidos a la sociedad a través de la austeridad fiscal, la contracción del crédito del sector público y el retiro y/o reducción de los subsidios (tasas de interés preferenciales, subsidios a la energía, entre otros.)

• *Los noventa: La consolidación de la reforma estructural y el derrumbe bancario*

El primer quinquenio de los noventa, particularmente sus cuatro primeros años, abrieron paso a las reformas estructurales. Con Borja se dio un hito importante en el campo del trabajo, iniciándose el proceso de la flexibilización laboral, con el ánimo de dar mayores garantías a los empresarios y ampliar el mercado laboral formal. La apertura comercial fue impulsada en este mismo período, con la eliminación de un conjunto de aranceles y restricciones al comercio. Con relación a la política cambiaria, en el gobierno de Durán Ballén se introduce la flotación dirigida del tipo de cambio, mediante la implementación de bandas cambiarias. La flexibilización financiera, por su parte, se desarrolló plenamente en este período y su objetivo fue dar mayores oportunidades de desarrollo del mercado financiero, fomentar la competencia entre sus instituciones, y aumentar el ahorro, asumiendo que éste financiaría la recuperación económica. La flexibilización financiera se expresa en dos reformas importantes: una, la liberalización de la tasa de interés y, dos, los cambios institucionales y legales que promovieron la apertura de la cuenta de capitales de la Balanza de Pagos. El modelo económico en general puso énfasis en el crecimiento que, según se asumía, sucedería vía liberalización de la economía, contracción del déficit fiscal y manejo de la inflación.

Los efectos reales de las medidas anteriores estuvieron muy lejos de lograr estos objetivos. Los noventa muestran más bien el declive del sistema financiero y fuertes fluctuaciones en la producción del país, cuestión que se manifiesta con toda su virulencia fines de la década. En este contexto la importancia que tiene en la crisis de fines de los noven-

ta, el análisis del desempeño productivo y las medidas financieras, adquiriere gran relevancia.

El apoyo al sistema financiero privado, dado fundamentalmente en el primer quinquenio de los noventa, se dio a través de varios frentes: la flotación de las tasas de interés, el desplazamiento de los fondos públicos, antes manejados por la banca estatal, a la banca privada, la contratación de los encajes bancarios y varias reformas que aumentaron la liberalidad en el manejo financiero y la apertura a la cuenta de capitales en procura de fomentar las opciones de ahorro. Más tarde, y una vez evidenciados los síntomas de la crisis financiera, el Estado proveyó de ingentes recursos para salvar varios bancos y financieras, lo que culminó en un costoso salvataje bancario a partir de la crisis financiera de 1998.

Entre los cambios institucionales y legales en el área financiera de mayor importancia, podemos señalar la Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado, emitida a fines de 1992. Esta ley cambió varias funciones del Banco Central, exigiendo que las instituciones públicas depositen sus recursos en bancos privados. Al Banco Central se le asigna la ejecución de la políticas monetarias, crediticia y cambiaria, en el marco de mayor autonomía respecto al poder ejecutivo. Otra reforma importante en este campo es aquella que reestructura los bancos públicos de desarrollo, como el Banco de Vivienda y la Corporación Financiera Nacional, para que funcionen como banca de segundo piso operando a través de la banca privada. Estas reformas, sumadas a la disminución de los requerimientos mínimos de encaje (10% de los depósitos) dotaron de un volumen importante de recursos a los bancos privados. En 1993 se aprueba la Ley del Mercado de Valores, cuya finalidad, escasamente lograda, fue dinamizar el mercado bursátil evitando el endeudamiento y promoviendo el aumento de capital vía venta de acciones (Naranjo 1999).

En el mismo año se dan otras medidas importantes: se liberalizaron las restricciones a la propiedad extranjera permitiéndose la libre remisión de utilidades y simplificándose los procedimientos de registro a fin de estimular la inversión externa. En 1994 se expide la Ley General de Instituciones Financieras, que da mayor liberalidad a la banca, al debilitar los controles al funcionamiento de bancos y financieras y limita

la acción de la Superintendencia de Bancos. Esta reforma, en los hechos, facilitó la constitución de empresas financieras que florecieron como nunca antes. Otra medida, con implicaciones futuras, fue la libre operación de la banca off-shore, lo cual posibilitó la evasión de regulaciones e impuestos y la triangulación de la banca on-shore con la off-shore, permitiendo la operación de grupos de empresas financieras y no financieras vinculadas, con bajos respaldos de capitales reales. (Páez, 2000)

El impacto inicial de estas medidas y reformas, sumadas a aspectos como la renegociación de la deuda, el ingreso de capitales atraídos por las altas tasas de interés y el control inflacionario apoyado por el ancla cambiaria, provocaron una reactivación económica y por la ampliación del consumo. Por otro lado, la existencia de muchos fondos facilitó la bonanza de créditos que, por la falta de control y las altas tasas de interés, hicieron que se financien proyectos de inversión cada vez más riesgosos. Para el sector público se planteaban varios riesgos, unos inflacionarios por la misma dinámica financiera y otros de iliquidez en el sistema financiero ante cualquier choque a la economía o ante un comportamiento moral peligroso (*moral hazard*) de la banca al asumir la expectativa de un prestamista confiable de última instancia.

Finalmente, este proceso se dio en un contexto de contracción del sector público. Como lo muestra el gráfico (3), los créditos netos al sector público no financiero disminuyeron drásticamente en el período, a lo que se suma la disminución de los depósitos públicos dado que ellos pasaron a los bancos privados. El gráfico que sigue revela otro dato importante: se trata del incremento del crédito neto al sector financiero, principalmente para fines de los noventa, en momentos en que se exacerba la crisis financiera.

El mejor negocio: ponerse un Banco y todos los recursos canalizarlos a sus empresas

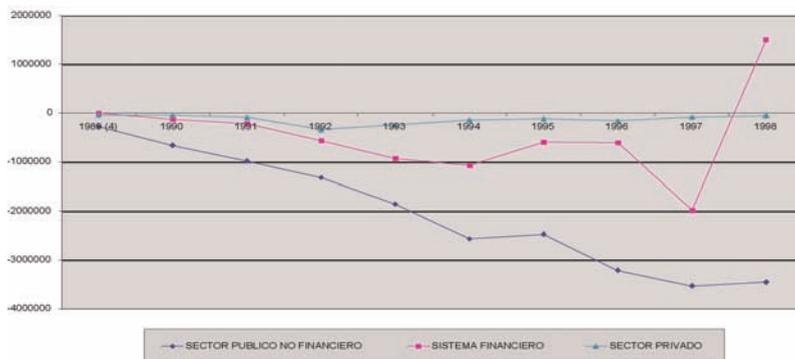
Básicamente yo veo como que los banqueros no se dedicaron a administrar la banca. Porque si usted ve, alrededor de cada banca hay un grupo corporativo muy fuerte. Todos han nacido primero con un banco, y detrás del banco hay una camaronera, una bananera, hay clínicas, compañías de transporte, compañías de seguros, parques de diversión. Entonces, el negocio de un banco, los banqueros se dieron cuenta que era ponerse un banco y todos los recursos que llegaban al banco, canalizarlos hacia sus empresas. Y eso era lo que generaba más utilidades que el mismo banco. Entonces por eso los bancos empezaron a dar servicios gratis, a hacer obras faraónicas para obtener más recursos, pero no era para prestarlo a sus clientes sino para sus empresas y para consolidar los grupos corporativos de sus empresas. Por eso se buscó alternativas para canalizar mayores recursos a las empresas. Y cuando ya esas empresas, porque sus pasivos no les daba par que les presten más plata, comenzaron a crear empresas fantasmas, y esas empresas fantasmas les prestaban a las empresas que estaban en producción. Entonces quebraban las empresas fantasma y ya no le pagaban nada al banco pero ya le habían prestado a la otra empresa. Había una triangulación de los préstamos. Todo esto es consecuencia de la ambición de los banqueros de obtener más utilidades pero no con el banco sino con los grupos corporativos. Y cada vez veíamos más grupos corporativos alrededor de los bancos. Más empresas. Era impresionante ver como un grupo de una sola familia manejaban tantas empresas. El banco era prácticamente el que fondeaba los recursos al resto de empresas, y a través de esta figura sacaron créditos de la CFN, crédito de organismos internacionales o abalibaban el comercio internacional de estas empresas que están alrededor de los bancos.

LUIS SPER , CORPORACION FINANCIERA NACIONAL, ESMERALDAS

• Profundización de la crisis

En 1995, bajo un ambiente menos estable afectado por las secuelas de un conflicto bélico con el Perú, salieron a la luz los síntomas de vulnerabilidad del sistema financiero, posibilitado por las reformas. En primer lugar, se dio una presión por divisas y, en segundo lugar, se apresuró la salida de los capitales de corto plazo que habían ingresado inicialmente, aprovechando las atractivas tasas de interés. Por otra parte, muchos deudores encontraron dificultad en realizar los pagos debi-

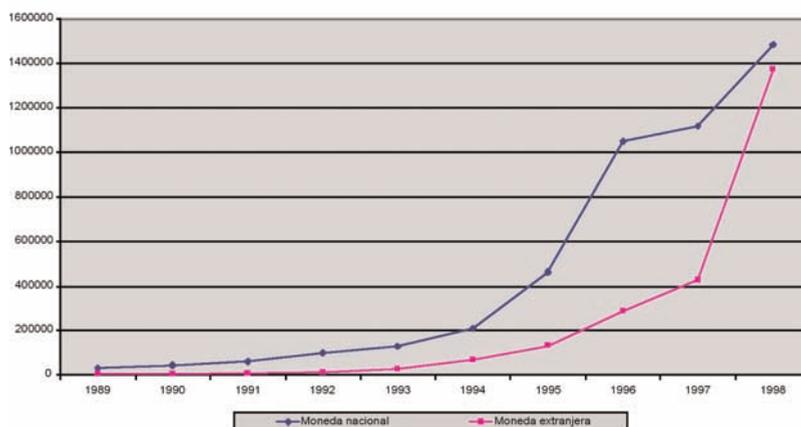
BCE. Crédito neto por sectores (Saldos en millones de sucres)



Fuente: Banco Central del Ecuador.
Información Estadística mensual, varios números.

do a tasas de interés crecientes, lo que complicó la recuperación de la cartera de los bancos.

Cartera vencida bancos privados (saldos en millones de sucres)



Fuente: Banco Central del Ecuador

En este contexto, varias instituciones financieras entraron en crisis y recibieron créditos de liquidez del Banco Central. Uno de los bancos más grandes del país, el Banco Continental, quebró evidenciando manejos fraudulentos (Páez, 2000). Nuevamente se inician las transferencias de fondos del sector público al privado ratificando el bailing out señalado por Izurieta (2000) como una dinámica característica de nuestro país.

El escenario crítico de 1995, principalmente financiero, promovió nuevas reformas, entre ellas, la nominación del Banco Central como organismo autónomo y prestamista de última instancia. En 1996, las reformas buscaron aumentar el control sobre el sistema financiero con mayores exigencias respecto al patrimonio técnico de los bancos, limitar los créditos vinculados y controlar la conducta moral y ética de los directivos, representantes legales y auditores. Finalmente se plantearon reglas más claras para la regulación o liquidación de las instituciones financieras.

Las complicaciones en el sistema financiero se agravaron con las dificultades políticas expresadas en la salida del vicepresidente de la República y la conflictividad y protesta social, principalmente indígena, que dio lugar a la caída de Bucaram en 1997. La dinámica crediticia disminuye y la economía da señales de estancamiento

Entre 1996 y 1998, varias instituciones financieras¹⁰ afrontan serios problemas de liquidez y tuvieron que ser atendidas por las instituciones públicas. Por otra parte, las operaciones off-shore habían abarcado una proporción muy importante de los depósitos, mucho más de la mitad de las operaciones on-shore (Páez, 2000). Las dificultades con las operaciones off-shore, aparte de la evasión de controles, se dieron por la facilidad con que podían fugar los capitales, lo cual se hacía particularmente crítico en momentos de inestabilidad. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, los saldos off-shore crecieron entre 1995 y 1996 en más del 28%. Pese a que decrecieron en los últimos años, probablemente debido a la contracción general de la economía, sus volúmenes siguieron siendo importantes.

Depósitos off-shore

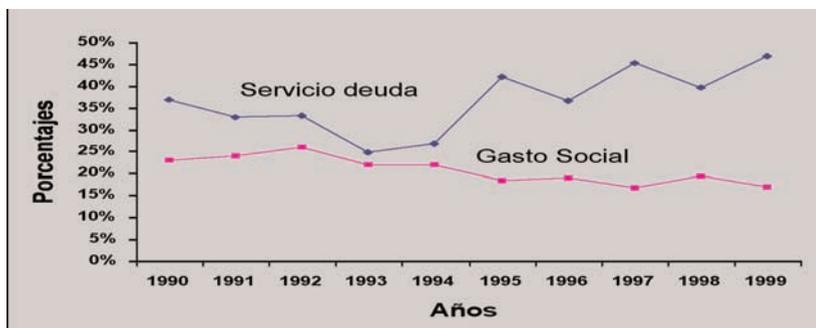


Fuente: Memoria Superintendencia de Bancos.

Nota: Las cifras revelan los saldos consolidados de entidades off-shore a diciembre de cada año.

El efecto inmediato de la crisis financiera se hizo sentir en los sectores productivos. Las empresas medianas y pequeñas tuvieron pocas posibilidades de acceder a los créditos debido a los costos financieros en exceso altos, tal como lo expresaron los representantes de estos sectores en los talleres y entrevistas que se realizaron en el curso de la investigación y como lo muestran los datos de la Superintendencia de Bancos respecto a los créditos otorgados. Por su parte, las instituciones financieras más afectadas, entre 1995 y 1999 se redujeron en más de la mitad, y los bancos en un cuarto. A este proceso debe añadirse el creciente peso del servicio de la deuda externa en el presupuesto público (47% en 1999), que en un contexto de austeridad dio como consecuencia la disminución de la participación de otros rubros importantes como el gasto social.

Participación del servicio de la deuda y el gasto social en el presupuesto



Fuente: Banco Central del Ecuador

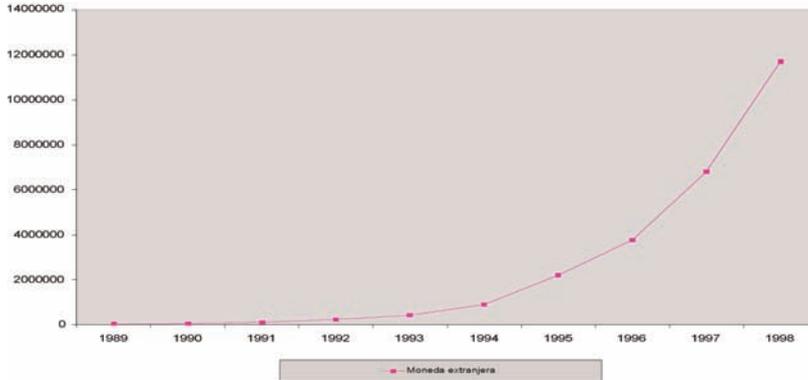
Nota: Los gastos representan gastos del presupuesto emitido.

• *El salvataje bancario*

El salvataje bancario en Ecuador, que ocurrió tras la crisis financiera de 1998, ha sido uno de los más costosos de las economías latinoamericanas. Según estimaciones de Wilma Salgado, su valor representa alrededor de un tercio del PIB de 1998 (2000b). Este salvataje incluyó no solo una transferencia de fondos del sector público al sector financiero privado, sino una transferencia directa de los propios ahorristas a los banqueros a consecuencia del congelamiento de sus depósitos. Como consecuencia de los ingentes recursos usados para apoyar a un sistema financiero privado ineficiente y en muchos casos corrupto, terminó por imponerse la austeridad fiscal como política general del estado.

Los intentos del Banco Central por contener la crisis financiera, en gran medida se limitaron a transferencias de fondos al sector bancario, como los créditos de corto plazo (operaciones de reporto). Pese a las continuas inyecciones de liquidez del Banco Central, la incertidumbre prevaleció, y con ella la especulación, la presión por dólares y la salida de capitales. Los bancos dejaron de cumplir su rol de intermediarios financieros, en vez de otorgar créditos optaron por invertir en bonos del Estado con cero riesgo, BEMS y principalmente minibems, prefiriendo las inversiones de muy corto plazo, dadas las presiones de sus clientes por liquidez.

Evolución del Cuasidinero en moneda extranjera (saldos en millones de sucres)



Fuente: Banco Central. Información estadística, varios números

Nota: El cuasidinero en moneda extranjera incluye captaciones de los bancos privados en moneda extranjera: depósitos, depósitos de ahorro, depósitos a plazo, operaciones de reporto, y otras captaciones.

En medio del caos financiero se proponen nuevas reformas en 1998. Entre las acciones más relevantes está la creación de la Agencia de Garantías de Depósitos (AGD), destinada a garantizar los depósitos de los ahorristas y supervisar las instituciones financieras (Naranjo, 1999). A diferencia de otros países, en el caso ecuatoriano se consideró una garantía “ilimitada” a todos los depósitos (on-shore y off-shore). Se dicta, además, la Ley de Reordenamiento en Materia Económica en el área Tributario-Financiera que, en general, absorbió la experiencia de otros países con problemas parecidos. La ley define tres instancias de control y supervisión: la Junta Bancaria, la Superintendencia de Bancos y el directorio de la AGD. La ley señala al BC como prestamista de última instancia para las instituciones con problemas de liquidez y en proceso de saneamiento. Esta ley también prevé que se destine recursos a la AGD mediante operaciones de reporto respaldadas con títulos del Estado destinados a fortalecer el sistema financiero.

Otra medida importante fue la reforma tributaria que reemplazó el impuesto a la renta por el impuesto a la circulación de capitales (ICC), que buscaba proveer de mayores recursos a la banca. Estas nue-

vas reformas, que consideraron principalmente la garantía ilimitada y la existencia de un prestamista de última instancia, dieron señales, más que para la confianza del público, para las expectativas de la banca en el sentido que podía contar con un auxilio ilimitado del Estado.

Pese a las reformas, los problemas continuaron no solo en el sector financiero, sino en toda la economía. A fines de 1999, la tasa de interés interbancaria alcanzó el 152.4%, y el sucre, durante 1999, llegó a devaluarse un 193% (Vela, 2000). El riesgo cambiario, unido al riesgo del deterioro económico, seguía siendo muy alto y la presión por divisas continuó. Por otra parte, el sector externo se deterioró en 1998, y la RMI tendió a la caída, lo que dificultó la defensa del tipo de cambio y llevó al gobierno a pasar del esquema de bandas cambiarias al de flotación del tipo de cambio a inicios de febrero. Dado que la inestabilidad económica y el riesgo cambiario persistieron, el tipo de cambio mantuvo su tendencia alcista.

A comienzos de 1999, la incertidumbre sobre la evolución del sistema financiero fue creciendo, lo que produjo una presión por el retiro de depósitos, pese a las elevadas tasas de interés. Según Salgado (2000b), la fuga de capitales para este año alcanzó los 1798 millones de dólares. Bajos estas circunstancias, en marzo de 1999, se decretó un feriado bancario por una semana y se contrató auditorías externas para los bancos, que mostraron una situación muy crítica en la mayoría de las instituciones del sistema financiero. Bajo esa consideración, el gobierno decretó el congelamiento de los depósitos on-shore en moneda nacional y extranjera por un año, con un tratamiento diferenciado según el tipo de depósito y con una programación anunciada para los retiros. Se incluyeron en la medida las operaciones off-shore a las que se les dio un tratamiento similar a las operaciones on-shore en moneda extranjera. *El congelamiento de los depósitos significó una transferencia directa importante de recursos de los ahorristas al sistema financiero privado, retirando de circulación alrededor de US \$ 2600 millones sólo de depósitos del sistema on-shore, llegando a un total de aproximadamente 3800 millones de dólares, según estimaciones de W. Salgado (Salgado 2000a).* Esto causó mucho malestar interno entre los depositantes, incrementando la incertidumbre económica que afectó las tasas de interés y la estabilidad del tipo de cambio. Cuando se inició la devolución

de los fondos congelados, el sucre se había devaluado en más del 300%, razón por la cual los ahorristas en sucres recibieron menos de la tercera parte de lo que habían depositado, al paso que se licuaban las deudas en moneda nacional.

Persiste la desconfianza en la banca

Creemos que los errores que se cometieron al amparo de la anterior ley de instituciones financieras y el abuso de la banca, provocaron todo su deterioro y su crisis, y mantenemos la preocupación de que los recursos que sean depositados en la banca se dirijan al sector productivo, cosa que no tenemos la seguridad de que vaya a darse; no veo tampoco estimulado el ahorro, hay demasiado desconfianza en el sector financiero del país, entonces, difícilmente, hasta que pase el trauma que está vigente, va la gente a confiar en el ahorro en la banca, la recuperación va a ser muy lenta y creo yo que muchos, lamentablemente van a preferir tener el dinero debajo del colchón o en la caja fuerte a correr el riesgo de poner en la banca, que posiblemente no está 100% saneada; entonces... lógicamente se conoce que ahora se manejarán bajo otros parámetros, pero nada garantiza que esto sea en forma estricta; quien sabe si se llevaran todos los controles en base a la fórmula de Basilea, pero no sabemos si eso va a garantizar o no la eficiencia o la solidez de los bancos. Entonces si hay el temor: primero de que no exista confianza y que no se haya estimulado el ahorro, sobre todo por la caída de las tasas de interés; y segundo de que de haber ahorro ese sea canalizado a la actividad productiva, sobretodo a la actividad productiva industrial, que tiene un altísimo riesgo, por el riesgo país y por la situación de inestabilidad política y económica que tenemos. Dudo mucho que eso vaya a ser canalizado al sector productivo.

Javier Abad, Vicepresidente de la Cámara de Industrias-Cuenca

El salvataje bancario incluyó los créditos netos del BC al sistema financiero previos al congelamiento, el congelamiento de los depósitos de marzo de 1999, los créditos del BC a la AGD, la emisión de bonos para que se capitalice el sistema bancario, las transferencias presupuestarias que se otorgaron a la AGD para que pague los depósitos garantizados y finalmente los intereses anuales de los bonos AGD en poder del Banco Central. Según estimaciones de Salgado (2000b), el **total de estos desembolsos supera los 7.000 millones de dólares**. De este volumen de recursos más de la mitad corresponde a los depósitos congelados de

los ahorristas particulares, que fueron perjudicados no sólo por la limitación al acceso a sus propios recursos, sino por la pérdida en el rendimiento de sus usos alternativos, que fue más grave para los depositantes en sucres, que soportaron una fuerte depreciación de sus recursos.

El congelamiento de depósitos tuvo un impacto contractivo en la economía, no solo por la reducción de recursos, sino por el impacto en la velocidad de circulación del dinero, que disminuyó severamente. La medida tampoco logró estabilizar el sistema financiero y solo entre 1998 y 1999 el número de bancos (39) se redujo en más de la mitad: 12 fueron cerrados y ocho pasaron al manejo de la AGD (Páez, 2000). Luego del congelamiento, el Banco Central tuvo que seguir inyectando liquidez a los bancos, usando básicamente las operaciones de reporto con bonos de la AGD. Ello nuevamente presionó al alza el tipo de cambio flexible, llegando a alcanzar niveles de 30.000 sucres por dólar. En tales circunstancias, solo el decrecimiento económico atenuó el incremento de los precios, lo que evidenció en el creciente rezago del índice de precios al consumidor respecto al del productor, a lo que se sumó el malestar expreso de los productores y representantes de los gremios productivos.

En medio de esta difícil situación económica y una muy crítica situación política, el presidente Dr. Jamil Mahuad declaró al país, en enero del 2000, su intención de adoptar nuevas medidas económicas con eje en la dolarización, que debía ser acompañada de reformas que apoyarían la privatización de las empresas públicas y la flexibilización del código laboral, entre las más importantes. El impulso de la medida, se inició con una sobrevaluación del dólar, imponiéndose la cotización de 25.000 sucres. Luego de la caída del presidente Mahuad, su sucesor Gustavo Noboa mantuvo la misma política económica. La dolarización, apoyada por sectores oficiales del gobierno, grandes empresarios y comerciantes, y combatida por los movimientos sociales, fue aprobada por el Congreso a fines de febrero del 2000.

Aunque después de la dolarización ha transcurrido un período demasiado corto para hacer una evaluación, lo que resulta evidente es que la dolarización expone más abierta y directamente a nuestra economía a la vulnerabilidad del sector externo y la política fiscal adque-

La dolarización va a ser catastrófica para el país

Comienzo hablando sobre las fortalezas del sector agropecuario exportador; tener una mano de obra barata, clima que nos favorece, tasas de cambio que han ido incrementándose y eso hace que por pocos dólares que recibimos tengamos más sucres, esto ha sustentado al exportador para ser competitivo en los mercados internacionales. Ahora, si tenemos un dólar estable, ya no va a haber la especulación de más sucres por menos dólares, ahora va a ser estable y la situación va a ser terrible para el exportador. Hablamos además de incrementar los salarios, sin considerar elementos como la productividad de la mano de obra, flexibilidad laboral, está sucediendo que simplemente se le está incrementando el costo de la mano de obra inmisericorde y antitécnicamente y eso significa restarle competitividad. Un tercer elemento es que si tenemos crédito muy limitado, con tasas de interés de un veinte por ciento en dólares en el país, mientras que Estados Unidos, Colombia, Perú están con seis, ocho por ciento en dólares, qué competitivo puede ser el país, es decir, con la dolarización, la situación se vuelve crítica para el país, no sólo para el sector agropecuario. Preocupa que tengamos un Estado que se preocupa más por otro tipo de acciones que en reactivar el aparato productivo, con lo que sin mayores argumentos podemos concluir que la dolarización va a ser catastrófica para el sector agropecuario y para el país, sin divisas, con un mercado que nos va cerrando puertas, reducir superficies cultivadas lo que lleva a la reducción de mano de obra, esto a su vez desocupación y por ende problemas sociales para el país. El Estado tiene que entender este tipo de cosas y apuntar hacia allá y apuntar a una realidad propia del país y del sector agropecuario.

Raúl Morales. Cámara de Agricultura.

re una importancia fundamental, tanto como la eliminación del déficit público.

En resumen, la crisis financiera de los últimos años causó profundos impactos no solo en el ámbito de la producción, sino en el de la distribución de la riqueza. Las transferencias al sector financiero privado fueron voluminosas y salieron no solo del sector público, sino de los propios clientes de los bancos y financieras. El sector público, principalmente el Banco Central, fue el gran perdedor, pues tuvo que financiar el grueso del salvataje bancario, acabando por autodebilitar su pro-

pia capacidad de gestión, cada vez más disminuida en el contexto de la dolarización, con lo que la pérdida afectó a toda la sociedad.

Los agentes más vulnerables, que ni siquiera pudieron ser calificados para los créditos, quedaron al margen, y también aquellos que se endeudaron y no pudieron pagar los crecientes costos financieros en una coyuntura tan volátil. Entre estos actores se incluyen tanto la pequeña como la mediana producción, los hogares de bajos y medianos ingresos, como muy bien lo han informado algunos representantes de estos sectores (talleres y entrevistas). Estos grupos fueron afectados no solo por las altas tasas de interés y las limitaciones en el acceso al crédito, sino también por la contracción económica general y la caída de la demanda, la inflación y los constantes aumentos en el tipo de cambio.

Pese a que no existe suficiente información para descubrir a los ganadores de esto proceso, se puede advertir que cuando menos muchos agentes lograron manejar bien la crisis con los movimientos oportunos de sus portafolios, aprovechando información privilegiada sobre la política e indicadores económicos y financieros. Beneficiarios también fueron aquellos bancos que aprovecharon los auxilios estatales y transfirieron sus recursos a agencias off-shore y a empresas e incluso individuos vinculados a los bancos.

El cuadro de los perdedores al parecer todavía se agravará si se aplican en extenso las nuevas leyes de Transformación Económica, sin discusión con la sociedad civil y los actores de mayor interés. En tal sentido se presenta como urgente la necesidad de dar una salida a los sectores más golpeados con la crisis, dado el nivel de deterioro social que enfrenta el país. La percepción de que apoyando al sector privado, sobre todo a aquel de las grandes corporaciones, se provocará el desarrollo endógeno tan anhelado para el país, resulta poco esperanzadora en virtud de nuestra historia.

A modo de conclusión: aspectos destacados por los actores sociales

De lo expuesto en los capítulos anteriores, pueden extraerse algunas conclusiones generales respecto a los principales impactos generados por la aplicación de las políticas de ajuste estructural en el Ecuador:

- *Se profundiza la heterogeneidad estructural y acrecienta la exclusión*

Puede afirmarse que las políticas de ajuste estructural han generado impactos altamente diferenciados al interior del aparato productivo y de los distintos sectores sociales. Mientras por un lado se destacan fuertes incentivos a las actividades productivas articuladas a la exportación y al comercio de bienes importados, especialmente de consumo; por otro es observable un notable deterioro de las actividades productivas ligadas al mercado interno, particularmente aquellas ligadas a la pequeña y mediana producción.

Puede hablarse, en este sentido, que la propia lógica aperturista ha generado un viraje sustancial en la orientación del modelo de desarrollo, que ha privilegiado las actividades ligadas al comercio exterior y propiciado el carácter especulativo del sistema financiero, fuente de persistentes caídas de la inversión productiva y de cuantiosos flujos de recursos desde las actividades productivas a los sectores especulativos. La lógica que adoptó la flexibilidad financiera permitió la virtual expropiación, por parte del sector financiero, de las capacidades productivas de la sociedad y jugó como un elemento discriminatorio para las actividades productivas.

El modelo referido basó y basa su funcionamiento en la expropiación intensiva y extensiva del trabajo y la naturaleza, posibles gracias a un proceso permanente de transferencia de excedentes (logrado

mediante el manejo de los precios relativos: tipo de cambio, salarios, tasas de interés) desde los sectores productivos, hacia los sectores financieros especulativos, exportadores e importadores; proceso que ha derivado en un incremento significativo de los niveles de concentración del ingreso.

Lo descrito estaría revelando un proceso de profundización de la “heterogeneidad estructural” de la sociedad ecuatoriana, en donde únicamente un grupo selecto de empresas y actividades logra articularse adecuadamente a los procesos de globalización de la economía, en tanto que las restantes quedan excluidas.

- *La globalización genera la obsolescencia de muchas actividades productivas*

Este proceso de reestructuración del aparato productivo, con las consecuencias anotadas, es uno de los resultados más evidentes de las formas que asume la evolución de la economía mundial en nuestros países, caracterizada por una constante marginación y desplazamiento, no solo de fuerza de trabajo, sino de un conjunto de actividades productivas, que no responden directamente a las necesidades de acumulación a escala mundial. A consecuencia de esta lógica, se produce un fenómeno característico en que una parte de la población y de las actividades productivas, localizadas fundamentalmente en los países de la periferia, salen sobrando y se vuelven irrelevantes a las necesidades de la acumulación capitalista, pues ya no son fuente de extracción de excedentes. Por lo general, las actividades desplazadas se caracterizan por sus bajos niveles de incorporación de tecnología y por estar generalmente articuladas al sostenimiento del mercado interno. Uno de los efectos resultantes de este proceso, es el crecimiento desproporcionado del desempleo y subempleo, de las actividades informales y de la micro empresa, que en la actualidad juegan como mecanismos de sobrevivencia para aquella población excluida del *sector moderno* de la economía.

- *Se precarizan las condiciones de trabajo y de vida de la población*

El nuevo modelo genera, reproduce y amplía las diferencias de productividad y rentabilidad entre las grandes empresas vinculadas al mercado mundial, líderes de los procesos de modernización, y el resto

de unidades productivas con bajas productividades, particularmente ligadas al mercado interno. El proceso de contracción del aparato productivo, básicamente el constituido por la pequeña y mediana producción, y el acentuado proceso de concentración al interior del mismo, han dado como resultado un acentuado crecimiento del desempleo, el subempleo y diferentes formas de trabajo precario, durante el período de implementación de las políticas de ajuste estructural en el Ecuador, tal como lo muestra la información presentada en este estudio.

Del mismo modo, fenómenos tan propios de estos tiempos, como la masificación de la pobreza y la precarización de las condiciones de vida, han tendido a agudizarse como consecuencia de un modelo ampliamente deficitario en la generación de empleo y fuertemente concentrador de la riqueza. Es más, si en otros tiempos la pobreza y el desempleo aparecían como resultado del deficiente crecimiento económico; en la actualidad esos fenómenos resultan directamente de los procesos de modernización y en muchos casos ligados a procesos de crecimiento de la economía.

Si bien el desempleo y la pobreza han tenido presencia histórica, la información expuesta a lo largo de este estudio muestra con claridad que el modelo de desarrollo empujado por las políticas de ajuste estructural, no ha hecho otra cosa sino profundizar aquellos problemas, mostrando así su inviabilidad, sobre todo si se piensa en términos de inclusión social y del mejoramiento de la vida de las personas.

• *Ruptura y o debilitamiento de los tejidos sociales*

La extrema difusión de la economía de mercado, con el consecuente crecimiento del desempleo y la exclusión social y productiva, ha contribuido a generar procesos de debilitamiento y/o ruptura de los tejidos sociales y de las estructuras colectivas, lo cual se acompaña de la modificación y debilitamiento de los referentes simbólicos y valóricos que permiten la cohesión de los grupos sociales y de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, se registra un marcado proceso de **individualización y refugio en el ámbito privado** de los comportamientos de las personas y una fractura de las formas de organización colectivas y solidarias, lo que a su vez ha contribuido a debilitar las capacidades so-

ciales para responder con mejores posibilidades a la profundización de los problemas socioeconómicos registrados en el período.

Por su lado, el aumento de la exclusión y la consecuente existencia de una creciente sobre oferta de fuerza de trabajo, han generado un proceso de *disciplinamiento* de las personas y han creado un contexto que facilita la sobre explotación de la fuerza de trabajo. Junto o a consecuencia de ello, se observa un sentimiento de desesperanza generalizado que ha agudizado fenómenos como las migraciones internas y externas y desembocado, en muchos casos -particularmente entre las poblaciones urbano marginales y entre los jóvenes-, en comportamientos violentos y delincuenciales que ponen en peligro la seguridad de las personas.

• *Instrumentación del Estado para fines privados*

El discurso neoliberal, matriz conceptual de las políticas de ajuste estructural, postula el retiro del Estado de la economía para que sean las leyes del mercado la que regulen el conjunto de los procesos sociales, especialmente los económicos. Sin embargo, en el caso ecuatoriano, la implementación de las políticas de ajuste estructural (flexibilización financiera, flexibilización laboral, apertura comercial) se ha dado en medio de una profundización del uso del Estado para fines privados. Lo anterior ha sido evidenciado no solo en el uso de la política económica para favorecer a ciertos grupos económicos, sino fundamentalmente en las cuantiosas transferencias directas realizadas desde el sector público al privado. En tal sentido, se puede hablar de un proceso paralelo y complementario en donde, de un lado se retiran los controles estatales sobre ciertos ámbitos económicos, y de otro, se utiliza al Estado para beneficiar a pequeños grupos de poder económico y social.

Finalmente, un aspecto que atañe al centro mismo de la propuesta neo-liberal. Dicha propuesta, al pretender que el mercado lo regule todo mediante sus “leyes objetivas”, no considera el problema del poder que es intrínseco a todo proceso social. En tal sentido, este pretendido y relativo retiro del Estado y de lo público del control sobre la economía, ha contribuido a profundizar la capacidad de los sectores poderosos de la sociedad para direccionar los procesos económicos en su fa-

vor y en perjuicio de la mayoría de la sociedad. En una relación paradójica frente al discurso, pero complementaria en su aplicación, el mercado es utilizado para privatizar las ganancias y el Estado para socializar las pérdidas.

Notas

- 1 Seguimos aquí la definición de política que Max Weber ha señalado: “Bajo *política* queremos entender hoy: la conducción o influencia sobre la conducción de un conglomerado *político*, es decir, de un *estado*”. Cf. *El político y el científico*, p. 82 y siguientes, Alianza Editorial, Madrid, 1984.
- 2 Se alude aquí a la tradición inaugurada por la escuela escocesa del siglo XVIII, particularmente Adam Smith, hasta las formas más recientes del neoliberalismo en sus versiones filosóficas de John Rawls, Friedrich Hayek, Robert Nozick pasando por la propuesta de Milton Friedman. Es evidente que entre estos autores muchos de sus planteamiento son divergentes. Sin embargo, la caracterización que hemos hecho es adecuada para acercarnos al planteamiento que desarrollamos: esta tradición filosófica anglosajona piensa la sociedad de mercado como un orden “espontáneo” y “auto-organizado”, y la piensa además en sus dimensiones moral y política. Sobre este trasfondo ideológico, ella formula y ubica el problema de configurar una sociedad justa y buena, y ello de múltiples maneras. Con el mercado, es un sistema de ideas y valores –una ideología, en el sentido que Louis Dumont otorga a este término- el que se impone de manera hegemónica. (Un gran estudio consagrado a esta tradición filosófica y económica lo constituye el libro de Jean-Pierre Dupuy, *El sacrificio y la envidia. El liberalismo en lucha con la justicia social*, Paidós, Bs. As., 1999).
- 3 Milton y Rose Friedman, op. cit., pp 30-32. Cf. en este mismo capítulo el acápite intitulado “El papel del Estado”, pp 48- 61, donde los autores sostienen una concepción “instrumentalista” del Estado derivada de una elaboración personal de los cinco deberes del Estado expuestos por Adam Smith.
- 4 Aquí se halla el origen de los debates ocurridos a mediados de los años 70 acerca de las relaciones entre el liberalismo y la autogestión. Desde ese momento, la temática del desarrollo y la autogestión junto con el cooperativismo impregnaron el universo ideológico de las ciencias sociales en América Latina (Sobre este punto, cf. la obra de Pierre Rosanvallon, *L'Age de l'autogestion*, Seuil, Paris, 1976).
- 5 En su *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, el Banco Mundial parte de premisas que a sus ojos tienen el carácter de axioma: -En la prestación de bienes y servicios sociales la única eficiente es la empresa privada. Por lo tanto, el Estado no puede tener la exclusiva (Cf. p. 6 del capítulo Panorama General). -Con la integración mundial de las economías, las funciones de los mercados se han amplia-

do a funciones sociales. Por lo tanto, el Estado es un simple “promotor y regulador” (Cf. p. 2). –En países con gobiernos hipertrofiados (el Ecuador sería uno de ellos, según el Banco Mundial), la privatización y la liberalización son las prioridades más indicadas. Por lo tanto, la inversión privada, la globalización y los mercados deben asumir los roles del Estado (Cf. pp. 82-86). Los ejemplos pueden multiplicarse para ilustrar la afirmación expuesta. Lo importante es vislumbrar en el conjunto de este Informe que la concepción subyacente del Estado corresponde a lo ya demostrado: es preciso regular la sociedad por medio del mercado.

- 6 Para una evaluación de las transferencias por conceptos de riesgo ver: Uquillas, E. 1991. La conversión de la deuda externa privada ecuatoriana desde una perspectiva financiera.
- 7 Los tipos de tasas de interés que se mantiene son: la tasa para certificados de depósito, las activas y pasivas de los bancos privados, la tasa de descuento del Banco Central, y la tasa preferencial para préstamos de fomento a la producción y vivienda (Naranjo, 1999).
- 8 Una macrodevaluación y luego minidevaluaciones preanunciadas.
- 9 Se consideraron instituciones públicas financieras y no financieras, instituciones privadas como bancos y empresas grandes, hogares de altos ingresos y empresas no incorporadas –asumidas como de pequeña escala- y hogares de bajos ingresos.
- 10 Estas instituciones financieras abarcaron diez bancos y cuatro intermediarios financieros que daban cuenta del 20% del mercado: Los Andes, Continental, Solbanco, Filanbanco, Occidente, Prestamos, Tungurahua, Progreso, Mutualista Previsión y Seguridad, Bancomex, y las compañías financieras Finagro, Financorp, Amerca (Paez, 2000).

Referencias

Banco Central del Ecuador

Cuentas Nacionales, varios números.

Información estadística mensual, varios números.

Bayas, Santiago y Somensatto, Eduardo

- 1994 Programa de sucretización ecuatoriano: historia de los efectos monetarios de la deuda externa del sector privado. Banco Central, Cuestiones Económicas No. 23. Quito: Banco Central.

Izurietta, Alejandro

- 2000 Crowding-out or bailing-out? Fiscal deficit and private wealth in Ecuador, 1971-99. Tesis doctoral. The Hague: Institute of Social Studies.

Naranjo, Mariana

- 1999 Marco Introductorio del estudio "Aproximación a impactos de las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas en el Ecuador: 1982-1998" Informe Final. Quito.

Páez, Pedro

- 2000 Apertura financiera, crisis bancaria y dolarización en Ecuador. Ponencia presentada en el Seminario sobre la Nueva Arquitectura Financiera. Lima.

Uquillas, Emilio

- 1991 La conversión de la deuda externa privada ecuatoriana, desde una perspectiva financiera. Banco Central, Cuestiones Económicas No. 18. Quito: Banco Central.

Salgado, Wilma

- 2000a Recuperación a pesar de la dolarización y el ajuste. En CAAP, Ecuador Debate No. 50. Quito: CAAP.

Salgado, Wilma

- 2000b Ponencia sobre el posible impacto de la dolarización sobre la población vulnerable presentada en la FLACSO. Quito.

Vela, María de la Paz

- 2000 Dolarización vacuna para la hiperinflación. Gestión No. 67, 22-27. Quito: Multiplica.

Viteri, Galo

- 1998 Las políticas de ajuste en Ecuador, 1982-1996. Quito: Corporación Editora Nacional.

Vicuña, Leonardo

- 2000 Política Económica del Ecuador, dos décadas pérdidas. Guayaquil: ESPOL.