

POLITICA ECONOMICA Y PLANES DE AJUSTE:

Una interpretación del proceso inflacionario

Armando Pérez

ANTECEDENTES

Históricamente, el Ecuador se ubica entre aquellos países caracterizados por mantener moderados incrementos de precios. Tomando como referencia el año 1950, a excepción de 1951, la tasa de variación del índice de precios al consumidor nunca fue superior al 10% anual hasta el año 1972. A partir de este año y hasta la actualidad, el Ecuador no volverá a vivir procesos como el descrito; por el contrario, será testigo de un proceso inflacionario variable pero con tendencia creciente hasta el año 1989 que se cierra con un índice de inflación superior al 85 por ciento.

Desde 1989 la inflación se ha estabilizado en alrededor del 50% aunque para los meses de agosto y septiembre de 1992 muestra signos de reactivación, alentada por una oleada especulativa provocada por el cambio de Gobierno y la expedición de un duro paquete de medidas económicas que incluye una macrodevaluación superior al 35 por ciento, liberalización de las

tasas de interés y alzas de tarifas y precios de los servicios públicos en porcentajes desproporcionados.

Desde la perspectiva del análisis de la inflación, los años 70 tienen una connotación particular: en 1972 el Ecuador incursiona en el mercado internacional como productor y exportador de petróleo, circunstancia que le da acceso a los ingresos de divisas necesarios para impulsar un proceso de acumulación basado en la industrialización. En consecuencia, a partir de este hecho tiene viabilidad el denominado modelo de sustitución de importaciones que modificará significativamente la socioeconomía ecuatoriana.

Si se exceptúan las reformas estructurales -fundamentalmente la agraria- que se impulsaron en los años sesenta, este nuevo acontecimiento fue determinante para un rápido proceso de modernización, caracterizado por el aumento de los movimientos migratorios, un rápido proceso de urbanización, la ampliación de los aparatos del Estado, el fortalecimiento de

los sectores sociales medios, modificaciones en los patrones de consumo de la población, la ampliación de la capacidad de consumo de los ecuatorianos, etc.

Todo este conjunto de fenómenos que se procesaron en muy corto tiempo, fueron exigentes en recursos financieros, por lo que sólo se viabilizaron con la exploración y producción petroleras. Fueron los ingresos petroleros el sustento de obras como las de vialidad y electrificación, y los que abrieron las puertas a la incorporación de tecnología que exigía el proceso de industrialización. Pero los ingresos petroleros, si bien necesarios, no fueron suficientes para afianzar el proceso de industrialización. Estuvieron acompañados de una activa participación del Estado, que actuando a través de las políticas financiera, fiscal, cambiaria, tributaria, arancelaria -para no nombrar sino las más sobresalientes- configuró una constelación de elementos al amparo de los cuales se sentaron las bases de un nuevo proceso de acumulación y se dinamizó el aparato productivo.

Los ingentes beneficios otorgados, la alta protección arancelaria, el crédito barato, la abundancia de dólares subvaluados, los servicios gubernamentales subsidiados, las reducidas tasas de interés, son ejemplos de la decisiva participación estatal. A la sombra de este proceso se fortaleció una débil burguesía, que en la última década se ha mostrado incompetente para plantear alternativas creativas y viables, de suerte de afrontar la crisis desde una perspectiva de mediano y largo plazos, modificando la estructura productiva.

De cualquier forma, en los años setenta, el Ecuador será testigo de un inusual

crecimiento económico y de un significativo desarrollo de sus fuerzas productivas. Aunque conviene destacar que este desarrollo y crecimiento económico no fue general ni homogéneo y afectó de manera distinta a los diferentes sectores de la economía y grupos sociales. Un ejemplo concreto es la producción de alimentos para el mercado interno que decayó notablemente, en tanto que el ingreso se concentró en pequeños estratos de la sociedad.

Tampoco puede dejar de señalarse la alta dependencia de tecnología y materias primas extranjeras de la industria ecuatoriana. Ya para 1980, el índice de utilización de materias primas importadas era del 40%; mientras que en ramas como la eléctrica, transporte, química, metálica, la utilización de materias primas extranjeras fluctuaba entre el 80 y 90%. De igual forma, el crecimiento de las importaciones de bienes de capital entre 1974 y 1979 fué del 28% promedio anual, en tanto que las empresas nacionales que podían proveer de buena parte de estos bienes importados, subutilizaban su capacidad instalada y sus recursos productivos.

Naturalmente, este proceso sólo podía mantenerse mientras perduraran las condiciones excepcionales que lo generaron y que comienzan a mostrar signos de agotamiento conforme avanzan los años setenta. Los precios del petróleo muestran una tendencia a la caída y los ingresos del Estado son cada vez más insuficientes para sostener una industria altamente dependiente de bienes importados y que se había desarrollado a sus expensas. (El estudio al que se hizo referencia señala que -de acuerdo a estimaciones oficiales- "...el sacrificio fiscal asciende a una suma bastante

significativa que representaba el 17% del PIB para 1977", cifra equivalente a la participación del sector industrial en el PIB, en el mismo año).

Para finales de la década, las insuficiencias del modelo para autorecrearse son manifiestas: la industria se enfrenta a crecientes dificultades para financiar sus importaciones y a la imposibilidad de generar un proceso de acumulación autosustentado, basado en la integración a los otros sectores productivos y en la generación de bienes de capital y tecnologías mayormente imbricados a la realidad nacional. De la información consultada, se desprende que la importación de bienes de capital, lejos de disminuir, tendió a incrementarse para representar, en los años finales de la década de los setenta, cerca del 98% de la inversión fija total.

Ante tal situación, carente de creatividad productiva, la burguesía industrial acude al fácil expediente de endeudarse con el exterior, aprovechando la evidente sobrevaloración del sucre. La deuda externa privada aumenta de US dólares 57 millones en 1976 a 1.122 millones en 1980; en tanto que el endeudamiento total del país pasa de 693 a 4.651 millones en el mismo período, comprometiendo cada vez en mayor proporción las posibilidades de importación para una industria carente de bases nacionales.

Empero, mientras dura esta situación, la inflación se mantiene en niveles por debajo del 15%, situación que tiende a cambiar conforme se agudiza el problema de la deuda y se incentiva las presiones -internas y externas- por la revisión de la

política económica y un viraje del modelo que ponga a las exportaciones como eje del proceso de acumulación. Justamente es el desmontaje de un modelo basado en el privilegio lo que implicará el desborde del proceso inflacionario.

El Estado, pese a las opiniones en contrario, fue y continúa siendo el soporte de la acumulación en el país: en los años setenta, dotando de exagerados beneficios a una industria sofisticada, dependiente y carente de objetivos nacionales y sociales; y, en los años 80, sustituyendo esa política por otra diseñada en función del traslado del peso de esos privilegios a los sectores sociales menos favorecidos. No es ninguna coincidencia ni casualidad que el peso de esos beneficios para el Estado, calculado en el 17% del PIB en 1977, sea similar a la disminución de la participación de las remuneraciones en el PIB en la década de los años 80, causada vía proceso inflacionario.

En función de estos antecedentes, tiene lógica afirmar que la inflación en el Ecuador, así como se expresa en la actualidad, está relacionada con el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, que no llegó a concretarse -o lo hizo muy parcialmente- en la producción interna de materias primas y bienes de capital; con la crisis internacional que se expresó en altas tasas de interés, en la caída del comercio internacional y el deterioro de los términos de intercambio; con la sobreprotección del Estado; y, con la crisis de la deuda externa, que da pie para que en el país se institucionalice la aplicación de políticas neoliberales, impuestas por el FMI y el BM.

INDICADORES RELEVANTES DE LA CRISIS

Al iniciarse los años ochenta, incluso antes, al modificarse las condiciones que la gestaron, la industrialización y la economía en general muestran signos inequívocos de agotamiento de la dinámica económica. El producto interno, después del excepcional crecimiento alcanzado en los años 70, empieza a decaer y en la década crece a una tasa promedio acumulativa cercana al 2%.

Similar comportamiento tienen las exportaciones que, excepción hecha al banano y ciertos repuntes de la producción camaronera, muestran una constante tendencia a la caída, más aún si las miramos en términos de valor unitario, en que destacan una pérdida superior al 33% entre 1980 y 1990, en tanto que los precios unitarios de las importaciones aumentan en más del 270% en igual período.

También está el endeudamiento externo: de 4.600 millones de dólares en 1980, pasa a ubicarse en la extraordinaria cifra de 12.271 millones en 1991, cifra superior al PIB de ese mismo año. De su parte, durante varios años, el servicio de la deuda es similar o superior al monto total de las exportaciones del país, indicador que de por sí resalta la magnitud de la crisis.

Conviene destacar que el endeudamiento del país coincide con la crisis de la economía mundial, que entre otras consecuencias ocasionó la brusca subida de las tasas de interés -superiores al 18% al iniciarse la década de los ochenta- imposibilitando el servicio de la deuda, provocando la suspensión de los créditos internaciona-

les y endureciendo las condiciones de pago. A partir de 1980, el país se ha convertido en exportador neto de capitales, pues los nuevos préstamos que realiza sirven, casi en su totalidad, para cubrir el servicio de la deuda o para saldar los déficits de la balanza comercial, ocasionados por la caída de los precios de nuestras exportaciones.

La deuda, lejos de ser un mecanismo destinado a mejorar la producción exportable, ha venido acompañada de fuertes desequilibrios externos que limitan esa posibilidad: caída de las exportaciones, presiones devaluatorias, deterioro de los términos de intercambio, altas tasas de interés, proteccionismo, intensificación de la dependencia. Un reciente informe de Naciones Unidas, al comentar la iniciativa para las Américas, advierte sobre estas dificultades: "En suma -se manifiesta- el comercio de la región se ha vuelto más dependiente del mercado estadounidense, en tanto que su importancia como asociado comercial de Estados Unidos ha disminuido. En consecuencia, la vulnerabilidad externa de América Latina es ahora mayor".

Esta vulnerabilidad había sido comprendida ya en el siglo pasado por José Martí, que frente a la convocatoria a la Primera Conferencia Panamericana por parte de EE UU, expresa "El pueblo que compra, manda. El pueblo que vende, sirve. Hay que equilibrar el comercio para asegurar la libertad. El pueblo que quiere morir, vende a un solo pueblo, y el que quiere salvarse, vende a más de uno. El influjo excesivo de un país en el comercio de otro, se convierte en influjo político".

Para el Ecuador, la situación es crítica, pues mientras sus exportaciones a EE.UU. representan más del 50%, las im-

portaciones del Ecuador sólo significan el 0.2% de las exportaciones globales de EE.UU. Parece que América Latina no aprende de su historia o no percibe las tendencias del comercio internacional que muestran con asombrosa claridad el rezago de su participación en el mercado, la constante caída -en precio y volumen- de los productos que exporta, el carácter prescindible de buena parte de sus exportaciones y el peligro de su dependencia comercial de un solo país.

Corresponde destacar que la caída de los precios de nuestras exportaciones, el elevado servicio de la deuda y las altas tasas de interés, han impactado seriamente en las cuentas del país con el exterior: el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos ya en 1981 era deficitario en 961 millones de dólares, equivalente al 7.2% del PIB. Este comportamiento, con excepción de 1985 en que se produce un pequeño superávit de 76 millones de dólares, es similar durante toda la década, pese a las sistemáticas reducciones de las importaciones. El servicio de la deuda y las altas tasas de interés internacionales explican estas dificultades con el exterior: de allí que la Balanza de Servicios mantenga déficits superiores a los 1000 millones de dólares durante todo el período.

EL COSTO DE LA CRISIS

Como es evidente, los indicadores brevemente reseñados, hacen relación a los vínculos del país con el exterior, factores que apenas si han sido considerados en las políticas de ajuste implementadas y a las que nos referiremos seguidamente. Sin embargo, antes convienen algunos indicado-

res sociales que también son resultantes de la crisis y de la política económica implementada.

En el período que se viene analizando, el producto por habitante ha caído, en sucres constantes, de 18.172 en 1980 a 16.850 sucres en 1991, con una reducción del 7.1%; lo propio sucede con el consumo final de los hogares que, en términos per cápita, se ha reducido de 12.271 a 11.306 entre 1980 y 1990. Los salarios reales, por su parte, han caído de 3.271 sucres en 1980 a menos de 1.000 para agosto de 1992, constituyendo apenas el 30% del salario mínimo de 1980. Igual tendencia ha tenido la participación de las remuneraciones en el PIB, que del 32% en 1980 se han reducido al 14%. En 1991, información del Banco Central la ubica en el 10.5%. La situación es más grave cuando se analizan cifras correspondientes al valor agregado industrial: en este caso, la participación de las remuneraciones se ha reducido del 29.6 a algo más del 4%, indicador que refleja el impacto de las reducciones salariales y la poca significación de las alzas salariales en los costos de producción.

Según información actualizada de la Secretaría Nacional de Planificación, el costo de la canasta familiar para una familia de ingresos modestos, alcanzó a julio de 1992 los 392.298 sucres, en tanto que el ingreso familiar, considerando el salario mínimo vital más los beneficios de ley y suponiendo 1.8 perceptores por hogar, únicamente es de 184.376 sucres, existiendo por tanto un déficit a cubrirse que alcanza los 207.922 sucres. El ingreso familiar indicado -siempre según la fuente a que se hace referencia- no es ni siquiera suficiente para cubrir el costo de la canasta de alimentos que se calcula en 196.149 sucres,

cuestión que hace comprender el por qué se estima en el 70% el número de hogares ecuatorianos que viven en condiciones de pobreza.

Puede destacarse, así mismo, el crecimiento significativo del desempleo abierto que ha venido aumentando sostenidamente hasta significar el 17% de la PEA en 1992, según últimas informaciones gubernamentales. Este porcentaje, traducido a cifras, significa que aproximadamente 700.000 ecuatorianos están imposibilitados de acceder a un trabajo productivo. Esto, sin descontar que el subempleo compromete a más de la mitad de la población económicamente activa, mientras que la informalidad urbana se ha generalizado. Pese a estas reducciones significativas en los salarios, las remuneraciones, el empleo y el consumo de los hogares, la inflación, después de haberse estabilizado en torno al 50% en los últimos años, muestra tendencias alcistas, para superar el 60% - en términos anuales- en septiembre de 1992. Vivimos un proceso de internacionalización de los precios, pero de deterioro constante de los salarios. Tal vez éste sea un objetivo oculto o no declarado de las políticas de estabilización de América Latina. Séalo o no, la verdad es que éste es un resultado permanente de la aplicación de las políticas liberalizadoras en la gran mayoría de países en que se han implementado, en tanto que los objetivos declarados han tenido débiles resultados.

VIRAJE EN LA POLITICA ECONOMICA

Los años 70 se cierran, pues, con crecientes dificultades; circunstancia propicia para que salgan a flote las contradic-

ciones sociales y se hagan evidentes los desajustes resultantes de un proceso de industrialización sin raíces nacionales y de una deuda externa que exige réditos, en parte presionada por las emergencias de la crisis en los países industrializados.

Los años 80 advienen bajo la sombra de la crisis -interna y externa- y no son años para veleidades reformistas como los del boom petrolero. "Hoy el Gobierno y la burguesía -comenta el Instituto de Investigaciones Económicas- con menos recursos, pero enfrentados a mantener el ritmo de acumulación de ayer, buscan en la sobreexplotación de los trabajadores y en la reducción de la capacidad de consumo de los sectores medios, la posibilidad de obtención de los recursos que ni el petróleo, ni las exportaciones, ni el endeudamiento están ya en capacidad de brindarles".

Hay que buscar alternativas. Y, como en otras ocasiones, la burguesía acudirá a los favores del Estado y a los arbitrios de la política económica en procura de los recursos que no los puede generar con 'espíritu empresarial' y que le permitan mantener un proceso de acumulación dispendioso. Es en este objetivo donde coinciden los intereses del capital financiero norteamericano - que se expresan en las propuestas del Fondo Monetario Internacional- con los de la burguesía financiera y comercial doméstica que, en comunidad de intereses, emprenderán en la tarea de desmontar todo el aparataje proteccionista levantado pocos años atrás.

Aquí se encuentra una de las causas de la inflación así como la conocemos en la actualidad. Vía implementación de las

políticas de ajuste del FMI, los costos del proteccionismo fueron trasladados paulatinamente a los consumidores, especialmente a los trabajadores y sectores medios, que en el corto plazo vieron reducirse sus ingresos a niveles de subsistencia.

CONSIDERACIONES SOBRE POLITICA ECONOMICA EN LOS AÑOS OCHENTA

En 1979, después de las elecciones convocadas por la dictadura militar, sale triunfante el binomio Roldós-Hurtado, que había basado su campaña en las denominadas 21 bases programáticas. En resumen, los planteamientos que realizó Jaime Roldós proponían "...el desarrollo rural y la promoción del campesinado a través de la Reforma Agraria"; "la industrialización como pilar del desarrollo económico; ...y el mejoramiento de los circuitos de comercialización interna". Como puede notarse, se inscribían aún en la matriz ideológica del reformismo que proponía el modelo de sustitución de importaciones.

Aunque hay muchas razones, también desde la perspectiva anotada la propuesta Roldós carecía de viabilidad. El informe del Gerente del Banco Central de entonces, Mauricio Dávalos, traduce las dificultades económicas presentes en 1979. Allí se detaca:

- "Caída de la producción del subsector agrícola (-2.6% frente a 1978), determinada principalmente por la permanencia de problemas estructurales: sistemas de propiedad y tenencia de la tierra.
- "Un fuerte desequilibrio de las transacciones con el exterior, provocado prin-

cialmente por egreso de divisas concepto de pagos de servicios de la deuda...

- "Contracción del volumen de las exportaciones (-1.9% con respecto a 1978) en particular por la disminución de las ventas externas.
- "Una aceleración en el ritmo de crecimiento de los precios de los productos importados -14% en 1979, 13% en 1978...
- "La presencia de un proceso inflacionario de cierta intensidad que obedece a problemas estructurales propios del país y a la situación de dependencia que permite el flujo de la llamada inflación importada...

Pese a que el informe destaca las dificultades fundamentales de la economía, el Gobierno, lejos de reorientar su política a la superación de los problemas anotados, se inclina por medidas de corte neoliberal, bajo la presión de los grupos de poder económico, reacios a las reformas, cuando éstas no les son convenientes.

Ante tales circunstancias, antes de que cumpliera el Gobierno su primer año de mandato, comenzaba ya a modelarse una política de corte liberal. Entre las primeras medidas tomadas, se elevaron los precios del arroz y del azúcar, y los precios de la gasolina entre 1981 y 1982 se incrementaron en más del 600%.

Poco tiempo después, en febrero de 1981, se expide un paquete de 17 medidas, entre las que se destacan la elevación de los precios de los derivados del petróleo y de los pasajes. La disminución del impues-

to a las exportaciones del cacao, aumento del encaje bancario sobre el incremento de los depósitos, mecanismos para la restricción de importaciones y el incremento de aranceles para la importación de vehículos.

Sin ser las medidas típicamente monetaristas, ya contienen elementos de las políticas de ajuste que incidirán en el ritmo de la inflación. En efecto, los precios comienzan a incrementarse en porcentajes superiores a la tendencia de años pasados.

El año de 1982, que corresponde ya al Gobierno del Dr. Hurtado, coincide con la crisis de la deuda que implicó el cierre del crédito para el Ecuador y su conversión de importador en exportador neto de capitales. Este año cierra con un saldo negativo en la balanza de servicios de 1.342 millones de dólares, en tanto que el déficit de la balanza de pagos alcanza los 1.182 millones de dólares.

El Gerente del Banco Central comenta esta situación como sigue: "La crisis global de la deuda desatada a principios de la década, dio paso a la primera ronda de renegociaciones de la deuda externa de los países. En general, todas las naciones latinoamericanas, ante el drástico deterioro de sus balanzas de pagos, tuvieron que aplicar severos programas de ajuste y paralelamente acudir a la banca privada internacional para renegociar los vencimientos inmediatos de su deuda externa".

A partir de este hecho, trágico para la historia económica del país, la política económica pasará a depender de los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional que se concretan en las cartas de intención firmadas entre el gobierno ecuatoriano y este organismo internacional.

En estas Cartas de Intención, el Gobierno da cuenta del comportamiento de la economía y se compromete a cumplir con determinados objetivos enmarcados en las "recomendaciones" del Fondo. Se extraen a continuación algunos textos de la carta que envían el Gerente del Banco Central y el Ministerio de Finanzas al Director del FMI:

Al inicio de la carta se da una corta explicación del comportamiento de la economía a marzo de 1983: "Durante los últimos cinco años la tasa de crecimiento económico del Ecuador se ha reducido paulatinamente y en cambio se han incrementado las presiones inflacionarias... El incremento del déficit del sector público y el lento crecimiento de las exportaciones contribuyeron marcadamente a este deterioro. ...Como resultado, en 1981 las reservas internacionales del Banco Central del Ecuador declinaron en cerca de US dólares 300 millones, produciéndose así el primer déficit global de balanza de pagos, en cinco años".

Del texto anterior puede destacarse que al déficit fiscal y al lento crecimiento de las exportaciones se les atribuye la responsabilidad de la caída del producto y de las crecientes presiones inflacionarias, ocultando el hecho de que el déficit tuvo como causa el excesivo peso de la deuda externa, incrementado por la brusca elevación de las tasas de interés y por los gastos extraordinarios que debieron realizarse por el conflicto de Paquisha.

En lo concerniente al lento crecimiento de las exportaciones, debe reconocerse que su comportamiento no depende de condiciones internas, cuanto de las tendencias del mercado mundial y de la ola

proteccionista desatada en los países industrializados. Debe reconocerse que el inicio de los años ochenta estuvo marcado por una aguda crisis del capitalismo que deprimió significativamente el comercio internacional y dio inicio a un agudo deterioro de los términos de intercambio, hasta hoy no superado. A 1983, año de la firma de la carta de intención, los precios de nuestros productos de exportación -medidos en índices de valor unitario- habían caído en un significativo 17% en relación a 1980.

Finalmente el texto hace referencia al incremento de las presiones inflacionarias (la inflación en 1983 creció a una tasa promedio del 48,4%). Este brusco incremento de los precios no puede ser atribuido al déficit fiscal del que ya se explicaron sus causas. Tiene su explicación en la propia política económica seguida por el Dr. Hurtado, que es detallada en la misma carta de intención y cuyas medidas esenciales se resumen en el propio documento:

“Algunas medidas generadoras de ingreso ya han sido tomadas como los incrementos en los precios internos de la gasolina y nuevos impuestos sobre la cerveza, cigarrillos y otros productos ...se ha creado un recargo promedio de 9% a las importaciones... Adicionalmente, los precios de los bienes y servicios públicos se incrementarán en concordancia con la política que ha venido siguiendo el Gobierno...” (pp. 33, 34 y 35).

“En 1982, la Junta Monetaria incrementó fuertemente las tasas de interés de los depósitos y préstamos... Consecuentemente, la Junta Monetaria continuará ajustando las tasas de interés para moverse hacia tasas de interés reales positivas en

los mercados financieros internos y para reflejar los desenvolvimientos de los mercados internacionales de capital”. (sic)

De esta forma tan dura, periódicamente se fueron liberalizando e indexando todas las tarifas y todos los precios, dando estructura a un proceso de desmontaje de una política excesivamente proteccionista que en el corto tiempo demostró su inviabilidad. Pero, los lineamientos de la política social fueron diferentes, conforme lo señala un texto de la misma carta de intención:

“Las autoridades continuarán implementando una controlada política de ajustes salariales, y se considerarán incrementos generales de salarios siempre que no originen nuevos desajustes en la economía”. Como si en los desajustes, causados por el espíritu rentista de la burguesía y una estructura productiva distorsionada, tuvieran alguna responsabilidad los salarios. Para el resto de precios, la posición es distinta:

“El Gobierno continuará implementando una política de precios adecuada que permita a la economía aprovechar todas las ventajas... A este respecto, los precios y tarifas de los bienes no transables, comercializados por el sector público se ajustarán hacia sus costos internos... Es así como el precio promedio interno de la gasolina se duplicó a S/. 30 por galón en 1982.

“El ajuste de la tasa de cambio efectiva y la reforma del sistema cambiario son elementos claves en este programa... Se han introducido nuevas modificaciones en el sistema cambiario. La tasa de cambio del sucre en el mercado oficial se ha devaluado de S/. 33 por US dólar a S/. 42 por

US dólar en marzo 19 de 1983. Un sistema de minidevaluaciones está siendo instrumentado... (que) resultará en una reducción sustancial del diferencial entre las tasas de cambio del mercado libre y oficial hacia la finalización del programa". (pp. 36 y 37).

Si se ha acudido a la transcripción reiterativa de textos, es porque se la considera esencial para la comprensión del documento, pues resume la política económica seguida por el Gobierno del Dr. Hurtado y muestra, casi gráficamente, el sometimiento de nuestro país al FMI en lo que se refiere a decisiones de política económica.

Resulta interesante, además, en cuanto detalla las medidas adoptadas y descubre los mecanismos utilizados en la toma de decisiones. De otra parte, entre líneas, se percibe como el esquema está elaborado en función del pago de la deuda externa (las cartas de intención están elaboradas para solicitar créditos externos, préstamos contingentes o renegociar la deuda previa), algo reiteradamente negado por los gobiernos de turno.

Son tan reveladores estos documentos, que constituye un mérito el que se los haya publicado, después de haberse los mantenido tanto tiempo en reserva. Ponen en evidencia la sospecha de que la finalidad de los créditos era disponer de un sutil mecanismo de mayor control y dominación de nuestros países, a más de garantizar un mayor flujo de recursos hacia los países industrializados, afectados por un largo proceso recesivo.

Desde esta perspectiva, el privilegiar las exportaciones, encarecer los créditos, liberalizar los precios o reducir los

salarios, resultan mecanismos idóneos para profundizar el intercambio desigual y favorecer a las fracciones financiera y comercial exportadora de los países dependientes.

La política seguida, de la que se han destacado sus aspectos fundamentales, tuvo un efecto inmediato en la elevación de los precios. La inflación -en promedios anuales- que en 1981 era del 12%, en 1982 se incrementó al 16,3% y en 1983 subió bruscamente hasta alcanzar el 48,4%. Los alimentos y bebidas subieron en el 77,9%, muy por encima del índice general, mostrando además el indiscutible impacto que tuvieron las inundaciones en la conformación de los precios.

Dado el alto componente importado de la producción interna, las devaluaciones de mayo de 1982, de marzo de 1983 y las minidevaluaciones implementadas a partir de marzo de 1983, influyeron decisivamente en el proceso inflacionario de los años ochenta, que fue adicionalmente alimentado por la decisión del Gobierno de transferir del mercado oficial al mercado libre un monto significativo de transacciones con el exterior.

Contribuyeron a la elevación de los precios -vía costos de producción- las constantes elevaciones del precio de los combustibles, la elevación de las tasas de interés (que se incrementaron del 8 al 19% entre 1981 y 1983), la revisión de las tarifas de energía eléctrica. Naturalmente, todos estos costos fueron transferidos al consumidor vía elevación de los precios y reducción de los salarios reales que han tenido una constante caída hasta el momento actual.

“Las medidas económicas adoptadas para contrarrestar la crisis del sector externo de la economía -comenta el Instituto de Investigaciones- no expresan una posición de defensa de los intereses nacionales; al contrario, refuerzan los lazos de la dependencia y viabilizan la transmisión de la crisis de los países centrales hacia nuestra economía”.

Obviamente, comentarios como el anterior no son de interés del Gobierno, y en abril de 1984, se envía una nueva carta de intención al Fondo Monetario Internacional, en la que se resume las medidas aplicadas hasta el momento, hace una ligera evaluación de las mismas y se compromete a continuar con las políticas de ajuste hasta entonces implementadas.

“Como resultado de las políticas adoptadas por el Gobierno del Ecuador -se indica- el déficit global del sector público fue reducido desde un 7% del PIB en 1982 a menos del 0.5% del PIB en 1983. El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos disminuyó del 10,5% del PIB en 1982 a 1,6% del PIB en 1983, y la pérdida de las reservas internacionales netas fue de 58 millones de dólares en 1983, comparados con una pérdida de 460 millones de dólares que tuvo lugar en 1982”.

Resulta significativo constatar la similitud, en algunos aspectos, de la situación de 1983 con la de agosto de 1992. Más de 10 años después de que se comenzaran a aplicar, con diferentes estilos, los planes de ajuste y un mismo contenido de política económica, el Gobierno actual acaba de anunciar un nuevo paquete de medidas que sólo difieren en profundidad con las aplicadas en 1983.

Igual que entonces, se propone como objetivos combatir la inflación, contrarrestar la crisis y dinamizar las exportaciones y el aparato productivo, pero seguramente y al igual que entonces lo único que se logrará es corregir los déficits fiscal, del sector público y la balanza de pagos. Tal vez se logren los equilibrios macroeconómicos para satisfacción del Fondo Monetario, pero a costa de mayor pobreza para la mayoría de ecuatorianos, de una mayor concentración de la riqueza y de posibles convulsiones sociales al estilo de las que, por desgracia, nos estamos acostumbrando en América Latina.

Pese a la dureza de las políticas aplicadas por el Gobierno de Hurtado, la crisis continuaba desarrollándose. No podía ser de otra manera, pues las medidas estaban orientadas exclusivamente a corregir distorsiones monetarias, más no los problemas estructurales que afectan la economía ecuatoriana. De allí que, a los pocos días de posesionado como Presidente de la República, el Ing. Febres Cordero, voceros gubernamentales expresaran “después de la catástrofe, estamos analizando detenidamente la realidad actual de la economía”.

Con esta expresión, similar a las que se producen periódicamente cuando hay cambio presidencial, el Gobierno justificó el conjunto de medidas que adoptó el 4 de septiembre de 1984, que fueron definidas como “La Nueva Economía” y que pronto se supo, eran el resultado de consultas con el FMI. En resumen, consistieron en:

- Supresión de las minidevaluaciones.
- Establecimiento de un nuevo tipo de cambio en el mercado de intervención del Banco Central, a razón de 97,50 sucres por dólar.

- Fijación de la paridad cambiaria oficial del sucre respecto al dólar a razón de 66,50 para la compra y 67,80 sucres para la venta.
- Liberación de las importaciones, excepto automotores.
- Reducción del 50% en los aranceles para la importación de bienes suntuarios correspondientes a la lista 2.
- Reducción del plazo para la entrega de divisas para las importaciones.

Miradas en perspectiva, las medidas adoptadas por Febres Cordero sólo difieren en intensidad o profundidad de las que había tomado el Dr. Hurtado. Las arriba anotadas habían sido o ya tomadas en los años anteriores, en tanto que otras se habían anunciado en función de compromisos con el FMI.

Poco tiempo más tarde, en enero de 1985, Carlos Julio Emanuel, en tanto Gerente del Banco Central, y el Ministro de Finanzas de entonces, Francisco Swett, dirigieron la primera carta de intención -en ese gobierno- al Gerente del FMI, en que dan cuenta de las medidas tomadas en septiembre de 1984 y anuncian los lineamientos para 1985.

En esa carta se plantea "la necesidad de mantener una política de precios reales en las empresas públicas y continuar con los actuales ajustes en las tasas de servicios públicos..." (p. 55); "una política de tasas de interés más flexible y realista" (p. 56); "...el mantenimiento de una política de cambios flexible".

La cotización del dólar respecto al sucre será revisada nuevamente a fines de 1985. En esta ocasión se la fija en S/. 95 para la compra y S/. 96,50 para la venta. A

comienzos de 1986, argumentando la caída de los precios internacionales del petróleo, nuevamente se devalúa la moneda nacional, con lo que el dólar pasa a cotizarse a 110 sucres.

La política económica gubernamental fue endureciéndose sistemáticamente hasta el 11 de agosto de 1986, en que el gobierno decide un nuevo conjunto de medidas de las que destacan la flotación del tipo de cambio y de las tasas de interés. La medida establecía la desincautación de las divisas provenientes de las exportaciones no petroleras; esto es, que en adelante esas divisas se transarán en el mercado libre. Por su parte, las divisas provenientes de las exportaciones petroleras y del endeudamiento externo, se destinarían al pago de la deuda externa y las importaciones oficiales.

De nuevo, los argumentos del Gobierno justificaron las medidas en la necesidad de apoyar a las exportaciones privadas, buscar el equilibrio de la balanza de pagos y asegurar para el Banco Central la disponibilidad de divisas suficientes para garantizar el pago de la deuda y las importaciones del sector público. En 1988, el Gobierno revisó la medida en medio de una fuerte pugna con los exportadores, a los que acusó de especuladores y de poner en peligro la economía del país.

Se han resumido las cuestiones más importantes de la política económica del Gobierno del Ing. Febres Cordero y de ellas se desprende la lógica de la política económica aplicada durante casi toda la década de los años 80, en la que se encadenan endeudamiento externo, programas de ajuste, inflación, para volver a nuevos ajustes y mayor endeudamiento. Cada ci-

clo termina haciendo recaer el peso de los "ajustes" -y de la crisis- sobre la economía de la mayoría de hogares ecuatorianos. El mecanismo utilizado para todo este proceso ha sido la inflación, que al finalizar el Gobierno muestra signos de aceleración, para cerrar 1988 en un nivel próximo al 60%.

1988-1992: PROFUNDIZACION DE LA POLITICA ECONOMICA NEOLIBERAL

Como se ha hecho ya costumbre en el Ecuador, el nuevo Gobierno, presidido por el Dr. Rodrigo Borja, se inició acusando al anterior de lo catastrófico de la situación económica en que se encontraba el país. Olvidaba, desgraciadamente, que en un diagnóstico realizado por su partido poco tiempo atrás se manifestaba que la crisis por la que atravesaba la sociedad ecuatoriana era de carácter "...integral, que concierne no sólo a lo económico, sino a toda su vida como sociedad organizada; la crisis es también social, política, moral y se origina en un conjunto de factores tanto estructurales y circunstanciales como externos e internos".

El diagnóstico no dejaba de considerar factores como la recesión internacional, el endeudamiento externo y un injusto orden económico internacional, mientras acusa a las políticas neoliberales de ser causantes del "encarecimiento de la vida, incremento del desempleo, reducción del poder de compra de los salarios, caída de la producción, concentración de la riqueza y del ingreso, crecimiento explosivo del endeudamiento externo y el debilitamiento de la acción del Estado en defensa de los intereses del pueblo".

Sin embargo, una vez en el Gobierno, olvidó esta concepción integral de la crisis para dar paso a la misma interpretación esquemática y de corto plazo, tan propia del monetarismo y alentada por el FMI. Política que, de otra parte, había sido practicada ya por los gobiernos anteriores con muy escasos resultados.

Abandonados los postulados socialdemócratas, a fines de agosto de 1988, la Junta Monetaria envió al Presidente de la República el denominado "Programa de Emergencia Nacional", conteniendo un conjunto de recomendaciones de política económica que el Gobierno lo acoge en su totalidad e inicia su ejecución a partir del 30 de agosto de 1988.

El propósito, de acuerdo a las autoridades de la Junta Monetaria es el de "enfrentar y corregir los más urgentes desequilibrios económicos", dentro de los cuales merecen particular y detenida atención el agotamiento de la Reserva Monetaria Internacional, el voluminoso nivel de atrasos en los pagos internacionales, la delicada situación financiera del Banco Central del Ecuador, el enorme déficit fiscal y la pérdida de bienestar de la población". Se continúa indicando que "Estos ingredientes configuran un panorama de alta inestabilidad económica, cuya manifestación más clara es el acelerado proceso inflacionario por el que atraviesa el país y que constituye el principal y más importante problema del Plan de Emergencia Nacional".

El propósito de corregir la inflación ha sido reiteradamente utilizado como argumento para justificar las medidas a adoptarse. Igualmente lo había hecho el gobierno anterior, a pesar de lo cual el Índice de Precios al Consumidor había mos-

trado una tendencia a acelerarse en 1988, y si en enero se ubicaba en 736 puntos, en diciembre había alcanzado ya los 1.326,6 puntos, con un incremento cercano al 86%. En este contexto, el Gobierno puso en marcha su programa de estabilización, cuyas medidas fundamentales fueron:

- Reducción del gasto público corriente y de capital.
- Incremento del precio de los derivados de los combustibles, que se duplicaron.
- Elevación de las tarifas de energía eléctrica.
- Aumento del impuesto a los cigarrillos.
- Eliminación del subsidio al trigo y a algunos productos farmacéuticos.
- Incremento del costo de la matrícula de vehículos de lujo.
- Restablecimiento del control del sistema cambiario por parte del Banco Central.
- Devaluación del sucre con respecto al dólar en el 56%.
- Microdevaluaciones semanales de 2,5 sucres por dólar.
- Fijación de un margen del 10% entre la compra y la venta de divisas.
- Prohibición de la importación de vehículos.
- Restricción a la importación de bienes de capital.
- Establecimiento de depósitos previos a las importaciones.
- Establecimiento de cupos para la venta de divisas a los importadores.
- Restricción del crédito concedido por el Banco Central a los distintos intermediarios financieros.
- Mantenimiento del sistema de flotación de las tasas de interés y fijación de un margen de 19 puntos entre las tasas activas y pasivas.

Como medida compensatoria que pueda destacarse está una pequeña alza salarial del 16% (de 19.400 a 22.000 sucres), en circunstancias de que la inflación anualizada a agosto de 1988 había superado ya el 60%.

Con las notas anteriores, básicamente, se ha querido destacar el carácter unilineal de la política económica aplicada durante toda la década, a pesar de la cual ni se han corregido los tan socorridos desequilibrios macroeconómicos (o se han corregido coyunturalmente), no se ha reactivado el aparato productivo, no se han modificado los desequilibrios externos, y la inflación persiste y tiende a agudizarse alimentada por las medidas que acaba de tomar el Gobierno del Arq. Durán Ballén.

La crisis, en el caso ecuatoriano, está ligada estrechamente a las deficiencias de su estructura productiva, a sus bajas productividades, a la alta dependencia del exterior en provisión de equipo y materias primas, al carácter especulativo y rentista de la burguesía ecuatoriana. Se requiere, entonces, un proyecto que con el apoyo de los distintos sectores que componen el país, tienda a corregir estas deficiencias. De no apuntarse en esa dirección, podrán corregirse los distintos déficits -como de hecho ya ha ocurrido en algunas coyunturas en los últimos 10 años- sin embargo de lo cual la crisis será recurrente y, como en la actualidad, tenderá a agudizarse alimentada por una política de corto plazo, de corte especulativo y recesivo.

En el Ecuador, conforme lo han reconocido organismos gubernamentales, la inflación está alimentada por la acción de la política económica, que lejos de apuntar a las causas reales de la crisis, ha afectado

la periferia del fenómeno, la esfera monetaria y de circulación.

La inflación se ha visto fortalecida por la acción de continuas devaluaciones (estimaciones oficiales calculan entre el 60 y 70 por ciento la contribución de las devaluaciones a la inflación), que afectan y encarecen la producción, al insidir sobre los

costos de los insumos, en alta proporción importados; por las continuas elevaciones de las tasas de interés que incrementan el costo del capital financiero; por el incremento de los costos de producción a causa de la elevación sistemática de los precios y tarifas de los bienes y servicios ofertados por el Estado.