

The background of the image is a light blue globe with a grid of latitude and longitude lines. Overlaid on the globe is a white silhouette of the map of Puerto Rico. The text is centered over the map.

Diagnóstico Crítico: 3 Décadas de Neoliberalismo, 31 Meses de Revolución Ciudadana

4. Diagnóstico Crítico: 3 Décadas de Neoliberalismo, 31 Meses de Revolución Ciudadana

4.1. ¿Por qué el Ecuador del nuevo milenio necesitaba un cambio?

El punto de partida para el Plan Nacional para el Buen Vivir, que se prefigura como un instrumento para el cambio social, no puede únicamente constatar los males del país en el presente. Debe demostrar cómo las instituciones y estructuras existentes, sus características específicas y sus decisiones de política pública han incidido en tales problemas y han perjudicado sistemáticamente a la gran mayoría de la población.

El Plan Nacional para el Buen Vivir se sustenta en un diagnóstico crítico de la evolución de los procesos económicos, sociales y políticos que caracterizan al fallido desarrollo del país en las últimas décadas. Esta visión busca describir la crisis, la evolución del pensamiento y de los esquemas económicos dominantes, las opciones institucionales y las decisiones políticas que derivaron en grandes problemas para el desarrollo humano de la sociedad ecuatoriana.

4.1.1. Antecedentes de un pacto social excluyente en el Ecuador republicano

La historia de la desigualdad en el Ecuador se sustenta en bases constitucionales que favorecieron la exclusión sistemática de buena parte de la población. Las constituciones establecen restricciones y precompromisos que las sociedades se imponen para alcanzar sus objetivos. Estos precompromisos marcan el rumbo de cada uno de los miembros de la comunidad política, de manera que disminuya la incertidumbre. Un cambio constitucional implica una nueva propuesta de pacto de convivencia, en el cual las partes firman un

contrato y se comprometen a cumplir con los acuerdos. Un análisis de las constituciones ecuatorianas permite identificar el contenido de los pactos sociales y sus objetivos implícitos y benéficos.

El historiador Juan Paz y Miño (2007) señala que, desde una perspectiva de largo plazo, entre 1830 y 1929 –prácticamente durante el primer siglo republicano–, las constituciones ecuatorianas reflejaron y, al mismo tiempo, garantizaron una república oligárquico-terrateniente. Durante ese período, la riqueza se convirtió en el mecanismo de reproducción del poder. El Estado se constituyó en el garante de la reproducción de dicha clase.

La Constitución de 1830, a través de sus 75 artículos, dejó instaurada una sociedad excluyente y racista. Ejemplos de ellos son sus artículos 12 y 68.

Art. 12.- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere: 1. Ser casado, o mayor de veintidós años; 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos y ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero; 3. Saber leer y escribir.

Art. 68.- Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable.

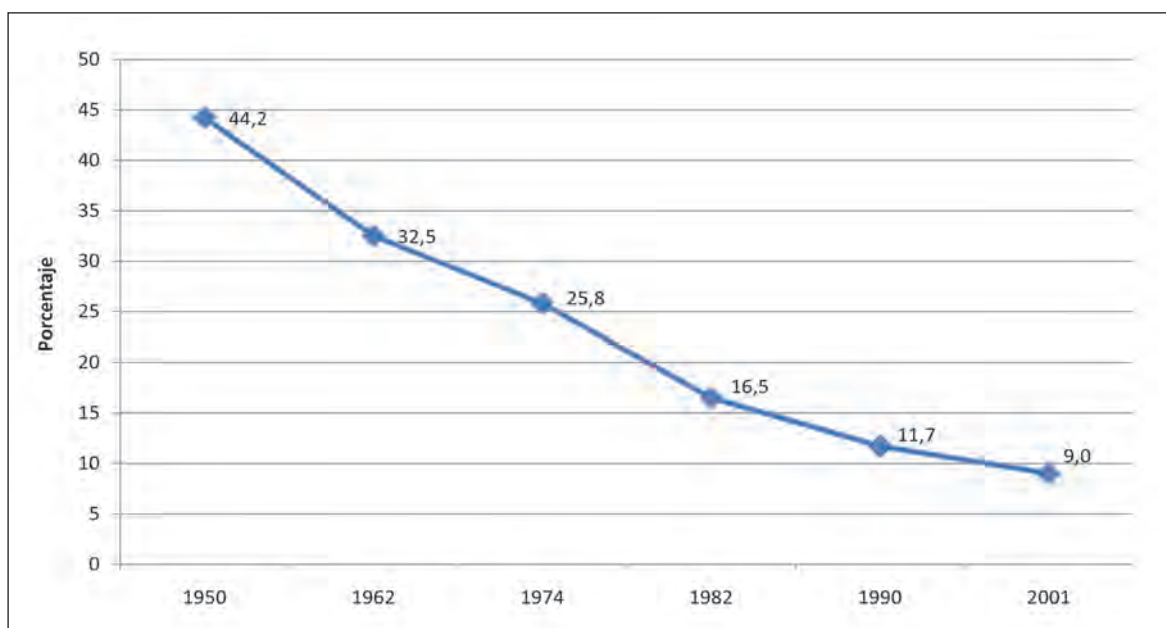
El artículo 9 de las constituciones de 1835, 1843, 1845, 1852 y el artículo 8 de la Constitución de 1851 reprodujeron exactamente el texto del artículo 12 de la Constitución de 1830, a excepción



del monto del valor libre, que fue disminuido a 200 pesos. Tales artículos desaparecieron a partir de la Constitución de 1861, no así el requisito de saber leer y escribir para gozar de derechos ciudadanos. Este último fue eliminado hace escasas décadas: en 1979. La cláusula no era menor, si se considera, por ejemplo, que, en 1950, 44% de la población era analfabeta y, a mediados de los

setenta, uno de cada cuatro ecuatorianos no sabía leer ni escribir (Gráfico 4.1). Con este artículo, quedó fuera de la comunidad política entre la mitad y un cuarto de la población. Por ello, es posible afirmar que las constituciones han sido mecanismos institucionalizados de exclusión social y, con ello, de segmentación y estratificación de la población ecuatoriana.

Gráfico 4.1. Analfabetismo, 1950-2001



Fuente: SIISE, versión 4.0, basado en Censos de Población y Vivienda 1950-2001.

Elaboración: SENPLADES.

Otras formas de discriminación y exclusión vinieron dadas a través de la religión, el género, el ser indígena o afroecuatoriano. La “Carta Negra” de 1869, dictada por García Moreno, señalaba que, para ser considerado ciudadano, se requería ser católico. La esclavitud de los negros fue abolida 22 años después de la primera Constitución, es decir, con la de 1852 (Paz y Miño, 2007, 5). La Constitución de 1864, en su artículo 9, disponía: “son ciudadanos los ecuatorianos varones que sepan leer y escribir, y hayan cumplido veintiún años, o sean o hubieren sido casados”. La ciudadanía de las mujeres y, en consecuencia, su derecho al voto fueron reconocidos casi un siglo después, en la Constitución de 1929. Hasta entonces, sólo los ciudadanos varones gozaban de ese derecho.

Estas situaciones de discriminación y exclusión que se generan en el campo de la ciudadanía se reproducen en el ámbito del acceso al poder (ser presidente, vicepresidente o diputado):

“De acuerdo con la Constitución de 1830, para ser Presidente se requería tener una propiedad de 30.000 pesos (una vaca costaba 4 pesos y una casafinca cerca de 100 pesos), que bajó a 8.000 (y renta anual) en las Constituciones de 1835 y 1843, a 6.000 (o renta) en las de 1845, 1851 y 1852, a gozar de una renta anual de 500 pesos según la Constitución de 1861, una propiedad de 4.000 pesos o renta anual de 500 de acuerdo con la de 1869 e igual renta según la de 1878. Para ser Senador o Diputado la situación era

parecida, pues entre 1830 y 1878 las Constituciones también exigieron calidades económicas: propiedades de por lo menos 4.000 pesos o rentas anuales de por lo menos 500 pesos. Solo la Constitución de 1884 suprimió cualquier tipo de requisito económico para ocupar el Ejecutivo o el Legislativo”. (Paz y Miño, 2007).

Si bien la Revolución Liberal favoreció la modernización del Estado, la cultura y avances en términos de derechos, sobre todo educativos, no es hasta 1925, con la Revolución Juliana, que se rompe el pacto del Estado como garante del poder oligárquico-terrateniente. A partir de entonces, se instaura un intervencionismo económico que busca dar una racionalidad weberiana a la acción del Estado. Los derechos civiles y políticos avanzan progresivamente, pero, sobre todo, los sociales son garantizados casi de manera exclusiva para los trabajadores formales. De ese modo, según Paz y Miño, la Revolución Juliana y sus gobiernos introdujeron al Ecuador, en el siglo XX, en un contexto mundial y latinoamericano proclive a la modernización capitalista, que duró hasta los noventa; y fueron, asimismo, aparejados el auge del banano y el del petróleo posteriormente, para dar forma a lo que se ha denominado Estado desarrollista.

La Constitución de 1998 planteó importantes saltos cualitativos en el campo de los derechos civiles y políticos. Sin embargo, en el campo social y económico, puso en marcha una reforma institucional que buscó consagrar un modelo de sociedad en la que el sujeto de derecho es el trabajador formal y el consumidor con capacidad adquisitiva (que sea capaz de autogarantizar su derecho). En este modelo, el sujeto potencial de cambio era el empresario, como agente encargado de dinamizar la economía y distribuir los beneficios del desarrollo a través del mercado.

Hasta la fecha, el Ecuador ha contado con 20 constituciones. Salvo el período desarrollista, que no prosperó por múltiples razones, la estrategia de desarrollo de la vida republicana ha consistido en generar riqueza a través de la exportación de bienes primarios agrícolas o no renovables (petróleo). Ha sido una estrategia primario exportadora extractivista.

Durante el neoliberalismo, asimismo, la forma de generar riqueza se centró en la agropetroexportación. La estrategia que acompañó a este proceso fue la defensa dogmática del libre mercado (apertura) y la propiedad privada. Según este modelo, la re-distribución estaría a cargo de las fuerzas del mercado o, en última instancia, de la política social asistencial focalizada.

La evidencia empírica muestra que dicho papel le quedó grande al sector empresarial y al mercado, entendido como la mano invisible. En el período de liberalización –como señalan Vos, Taylor y Páez de Barro (2002)– y en contra de lo que prevé la teoría neoclásica, el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no consiguió un incremento de la demanda de nuestro factor más abundante, aquel formado por la mano de obra poco calificada. Por el contrario, aumentó la demanda de mano de obra de alta calificación. Dicho proceso, a su vez, agudizó la brecha salarial entre calificados y no calificados; estos últimos pasaron a formar parte del sector informal. Esta situación significó, además, el incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad. Actualmente, alrededor del 10% más rico acumula 42% de los ingresos totales de la población, un poco más de la mitad de la población no logra satisfacer a plenitud sus necesidades básicas, y cuatro de cada diez ecuatorianos viven una pobreza de consumo. No resulta casual, por ejemplo, la disminución de la garantía del derecho a la seguridad social en términos de cobertura o que, hoy en día, la seguridad social sea regresiva, dado que un importante grupo de la población pasó del mercado formal al informal. Apenas 14% de la población que pertenece al decil más pobre tiene seguridad social; en el otro extremo, del total de 10% más rico, 53% está cubierto. Mientras en 1995, la seguridad social era una vía que permitía redistribuir riqueza (era una re-distribución progresiva), en el 2006, la distribución de seguridad social dentro de la población auspició la concentración y la desigualdad, es decir, fue regresiva.

El modo de desarrollo instaurado excluyó a ecuatorianos del mercado formal, lo cual impidió garantizar sus derechos. La garantía de derechos, que se desprendía del modelo de sociedad propuesto, estaba pensada únicamente para quienes podían insertarse en el mercado laboral formal o para aquellas personas que hubiesen heredado un poder

adquisitivo capaz de garantizar ese derecho sin estar insertos en el mercado.

En suma, hacer un recuento de las cartas constitucionales deja translucir cómo ha sido construido y profundizado el proceso de exclusión y de desigualdad económica que aún persiste en el Ecuador, cuyos orígenes se encuentran en el período colonial. Este proceso ha reforzado una sociedad con comportamientos clasistas, excluyentes, racistas y discriminadores.

4.1.2. El desmantelamiento del concepto de desarrollo¹¹

El concepto de desarrollo evolucionó naturalmente a partir de la definición más simple de crecimiento, prevaleciente durante el fin de la Guerra Fría y del auge de la síntesis neoclásica. Los intentos impulsados en el Sur para replicar procesos industriales similares a los del Norte tenían como objetivo el desarrollo económico, concebido como la aceleración de la tasa anual de crecimiento del PIB, bajo el supuesto de que los recursos naturales eran prácticamente ilimitados y la capacidad de carga y asimilación planetaria eran infinitas.

Una de las propuestas de desarrollo más acabadas de esa época fue la formulada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se cristalizó en la estrategia para la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Ésta señalaba que, en un país en proceso de desarrollo, la industrialización, además de absorber el crecimiento poblacional y la oferta de trabajo de otras ramas de actividad, proporciona los bienes manufacturados que no podía obtener en el exterior debido a su limitada capacidad de importación (UN-ECLA 1970).

Esta realidad se inscribía en lo que los estructuralistas denominaron el problema de la insuficiencia dinámica, es decir, un extraordinario crecimiento de la población junto a factores que limitan la acumulación de capital. Además, el capitalismo en el Sur tenía una posición específica en el “sistema global”, en el que predominaban términos de intercambio adversos para las materias primas, así como una estructura social y una distribución del ingreso características de países con bajos niveles

de crecimiento. Esto llevó a desarrollar la tesis centro periferia, a criticar las falencias de la teoría neoclásica y a proponer una alternativa de transformación económica inscrita en una propuesta ética (Prebisch, 1987).

Parte de la insuficiencia dinámica tenía que ver con la ausencia de empresarios innovadores y aptos para la competencia de mercado, lo que debió ser compensado con una activa intervención del Estado para generar las instituciones y el ambiente productivo propios del capitalismo desarrollado, mediante políticas de industrialización, reforma agraria, infraestructura y modernización. La industrialización en los países del Sur no era un fin en sí mismo, sino el medio principal para captar una parte del fruto del progreso técnico y elevar progresivamente el nivel de vida de sus poblaciones (Prebisch, 1996).

La desarticulación del concepto de desarrollo se produjo a partir de los programas de ajuste estructural, que empezaron a aplicarse a inicios de los años ochenta. Su objetivo consistía en “gestionar la crisis” del capitalismo mundial, iniciada con el recalentamiento de la economía norteamericana al financiar la guerra de Vietnam y con el incremento de los precios internacionales del petróleo establecido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1973. Esta desarticulación se profundizó en los años noventa, cuando el concepto de desarrollo fue suplantado por los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural.

El desmantelamiento de la idea del desarrollo y la postergación de cualquier discusión sobre los problemas distributivos en beneficio de la estabilización y el ajuste estructural se comprenden desde el largo plazo. Es necesario diferenciar los distintos momentos históricos atravesados por el capitalismo: luego de la convulsionada primera mitad del siglo XX, este tuvo una época de prosperidad inigualada entre 1945 y 1975 y, a partir de entonces, una fase de crisis.

En las décadas finales del siglo pasado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) alcanzaron una influencia determinante en la

¹¹ Este apartado del texto está basado, en lo fundamental, en el trabajo de Falconí y Oleas 2004.

discusión sobre el desarrollo y –lo que es más trascendente– en la subordinación de éste a los programas y políticas de estabilización y ajuste estructural. Estos fueron considerados indispensables antes de relanzar el crecimiento en países afectados por persistentes desequilibrios macroeconómicos. Las urgencias de corto plazo de sus balanzas de pagos justificaron la imposición de políticas cuyos resultados, se argumentó, se verían en el largo plazo como una sostenida tendencia de crecimiento capaz de soportar posteriores reformas sociales e impedir nuevas dificultades de pagos internacionales. La atención se enfocó en la evolución de la inflación. Controlarla, se supuso, era prueba evidente de la estabilidad macroeconómica previa a un nuevo impulso del crecimiento.

Esta tendencia habría sido una suerte de contrarrevolución neoclásica frente a la teoría del desarrollo, pues, durante la década de los ochenta, esta corriente declaró el fracaso de los modelos anteriores con el argumento de que los excesos de la intervención estatal serían peores que las deficiencias de los mercados. La consecuencia fue reducir la intervención estatal y liberalizar la economía (Falconí y León, 2003).

En este contexto, las propuestas de política de la CEPAL ya habían caído en desuso en toda América Latina e incluso en el Ecuador, donde se trató de instaurar una tardía versión de la ISI, soportada en los abundantes recursos petroleros de la segunda mitad de la década de los setenta y en un agresivo endeudamiento externo.

Sin una auténtica evaluación de los resultados obtenidos, el debate teórico sobre el desarrollo estigmatizó la ISI. La gestión de la crisis del capitalismo tuvo una salida ideológica en la década de los ochenta con la emergencia del neoliberalismo: el

Estado debía ser reducido a su mínima expresión para entregar la solución de los grandes problemas al mercado. Todo esto se sintetizó en un conciso acuerdo, el denominado Consenso de Washington. Por esos años, la “década perdida” de los ochenta, también la CEPAL cambió su percepción del problema, abandonó su modelo original y aceptó, de modo en extremo simple, la necesidad de la apertura para reactivar el desarrollo de la región (CEPAL, 1990).

El Consenso de Washington¹² ha sido implícitamente asumido por economistas ortodoxos del Norte y del Sur y por el BM, el FMI y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los programas concebidos por tales instituciones enfatizaban en la necesidad del crecimiento económico. Este enfoque guardaba estrecha relación con la tesis neoclásica que sostiene que, antes de distribuir cualquier riqueza adicional generada en una sociedad, es necesario producirla y que, en una fase posterior, el mercado, entendido como el mecanismo óptimo de asignación de riqueza, haría el resto.

Sin embargo, aunque el crecimiento es preferible al estancamiento y constituye la base para disponer de los recursos necesarios para alcanzar una mejor calidad de vida, es claro que la posibilidad de contar con ingresos adicionales no garantiza que estos se transformen en desarrollo humano. El patrón de crecimiento tiene tanta importancia como su tasa de evolución, y puede ocurrir que ciertos tipos de crecimiento obstaculicen el desarrollo, agudicen los niveles de pobreza y empeoren los impactos sobre el medioambiente; es decir, la “destrucción creadora”, de la que ya habló Schumpeter (1950) cuando estudió la dinámica de los cambios estructurales de los sectores de la economía.

La nueva fase de gestión de la crisis del capitalismo ni siquiera ha logrado mantener tasas de

¹² El Consenso de Washington (que surgió de una conferencia realizada por el Institute for International Economy, en esa ciudad, en 1989) puede resumirse en los siguientes puntos: disciplina fiscal, expresada como un déficit presupuestario lo suficientemente reducido como para no tener que financiarlo recurriendo al impuesto inflación; prioridad del gasto público en áreas capaces de generar altos rendimientos económicos y mejorar la distribución del ingreso (atención primaria de salud, educación básica e infraestructura); reforma tributaria, mediante la ampliación de su base y el recorte de tasas impositivas marginales; liberalización financiera para lograr tasas de interés determinadas por el mercado; tipos de cambio único y competitivos para lograr el crecimiento acelerado de las exportaciones; liberalización del comercio mediante la sustitución de restricciones cuantitativas por aranceles, que deberían reducirse progresivamente hasta alcanzar niveles mínimos uniformes de entre 10% y 20%; inversión extranjera directa, alentada por la supresión de barreras a la entrada de empresas foráneas; privatización de las empresas estatales; desreglamentación para facilitar la participación de nuevas empresas y ampliar la competencia, y garantía de los derechos de propiedad a bajo costo, para hacerlos accesibles a todos los sectores sociales, incluso el informal (Achion y Williamson 1998).



crecimiento similares a las de la época previa. La brecha en el ingreso per cápita, entre las poblaciones más pobres y más ricas del mundo y entre el Norte y el Sur, se ha incrementado continuamente desde la década de los setenta. Muchos países empobrecidos del Sur muestran declinación económica o un crecimiento más lento que el de las naciones industrializadas. La desigualdad del ingreso está agravándose en todas las regiones. En el Sur, los conflictos violentos, el hambre, las epidemias y los gobiernos autocráticos siguen siendo comunes. Mientras en los países del Norte se incrementan las áreas forestales, en las regiones pobres del mundo, las tasas de deforestación y extinción son considerablemente altas (Muradian y Martínez Alier, 2001).

Las crisis económicas recurrentes han afectado a México, Brasil, Argentina, Turquía, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas, Tailandia y Ecuador. Bolivia, que en la década de los ochenta incurrió en un draconiano programa de ajuste ideado por el pensamiento dominante, cayó nuevamente en una profunda crisis social y política. Destacados personajes del *establishment* han advertido, incluso, sobre la persistente inequidad en la distribución del ingreso a nivel global, generada por las reformas económicas de las dos últimas décadas (Stiglitz, 2002).

4.1.3. Neoliberalismo y crisis del¹³ pensamiento económico

El pensamiento económico se encuentra en crisis cuando es manifiesta la incapacidad de un determinado paradigma para solucionar problemas globales. Tal es el caso de la corriente económica que ha dominado el pensamiento sobre el desarrollo en las tres últimas décadas: el neoliberalismo. La política de la estabilización que ha propuesto obstinadamente no ha solucionado los problemas seculares de las economías. El modelo empleado por la teoría ortodoxa planteó medidas que fracasaron en el logro de los objetivos planteados, esto es, equilibrar las variables macroeconómicas fundamentales, primero, para relanzar el crecimiento después.

La senda de desarrollo formulada se orientó, en efecto, desde el puro análisis económico. Olvidó la visión preanalítica que confiere sentido y “trascendencia social” a cualquier teoría y propuesta de desarrollo. Un cuerpo analítico que deja de

lado su relación con un sistema social y económico específico –en este caso, el capitalismo en sus formas central o periférica– pierde la capacidad de proponer soluciones apropiadas a los problemas de la sociedad de la cual ha surgido y se torna socialmente irrelevante, como sucedió con la escolástica durante el Medioevo.

La carencia de una visión unificadora, en este estadio de desarrollo del capitalismo, afecta por igual a todas las ramas de la economía, en especial a las que se encuentran en la frontera con otras disciplinas, como la economía del medioambiente, pero también a la economía del desarrollo. La aplicación de políticas estabilizadoras y de ajuste estructural, prevalecientes a partir del Consenso de Washington, ha sido el resultado de la imposición de los organismos internacionales, más que del análisis teórico y de la convicción política de las mayorías en las sociedades afectadas.

A la hora de evaluar los resultados reales, es fácil concluir que la “visión de mercado” –eufemismo que ha justificado el desmantelamiento de las instituciones sociales consideradas importantes en los modelos anteriores– sólo ha servido para agudizar las contradicciones sociales, extender la pobreza en los dos hemisferios, exacerbar la explotación de los recursos naturales e infringir daños acumulativos, tal vez irreversibles, a la biosfera. El rumbo hacia una nueva agenda de desarrollo comienza por modificar la naturaleza y el estatus del análisis económico y por reconocer la necesidad de otorgar mayor legitimidad a la organización de la sociedad civil y a las formas en las que aquella expresa su soberanía democrática: el hasta ahora vilipendiado sector público, esquilmo moral y materialmente con el argumento de reducir el tamaño del Estado.

En cuanto conocimiento factual, entonces, la economía se enfrenta a un desafío que requiere, en primer lugar, asumir una dosis de humildad: debe reconocer su estrecha relación con ramas del conocimiento en las cuales las regularidades del comportamiento de los agentes sociales son menos constantes, como la política, la antropología, la sociología y la psicología. Y, al mismo tiempo, debe aceptar que su pretendida científicidad se

¹³ Este apartado del texto está basado, en lo fundamental, en el trabajo de Falconí y Oleas, 2004.

encuentra en un estadio infantil frente a otros conocimientos mucho más desarrollados, pero imprescindibles a la hora de enfrentar los nuevos desafíos sociales.

Si no pierde de vista sus orígenes históricos, la economía fácilmente se reconocerá como instrumento de lo social y de lo político, a menos que decida continuar como voz autojustificativa de un capitalismo injusto y voraz, parapetada tras la aparente condición inexpugnable de la corriente principal. No existe, así, un orden apolítico pregonado por la “economía de mercado”, desde el cual esta disciplina trata de postularse como líder del conocimiento social.

El incremento de la incertidumbre y la magnitud de la disputa por los valores fundamentales que guiarán las elecciones públicas del país, la región y otras naciones del Sur han llegado a un punto lo suficientemente crítico como para que sea indispensable comenzar a debatir la necesidad de una mirada más articulada de las diferentes ciencias y de su posible aporte a la recuperación de un enfoque más amplio y complejo del desarrollo e, incluso, a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo.

La estrategia de resolución de los problemas contemporáneos requiere, en este sentido, orquestar las ciencias, poner a hablar a las diferentes disciplinas académicas, de manera que sea posible enfrentar con eficiencia los niveles prevalecientes de incertidumbre y maximizar las probabilidades de éxito de las futuras apuestas de decisión.

Abandonar una visión estrecha de la economía exige, entonces, reconocer que –contrariamente a las ilusorias autoproclamas de neutralidad política y valorativa que profesó el neoliberalismo– la comprensión de la realidad social está atravesada por valores, ideas y principios que inciden en las opciones de política pública que pueden tomarse en un momento histórico determinado.

Dichas opciones deben buscarse a partir de un sólido conocimiento de los procesos globales, nacionales y locales que han causado los actuales

problemas del desarrollo. Buscar la salida del neoliberalismo exige, en efecto, hacer un uso multidisciplinario del conocimiento existente para dar cuenta de las formas específicas que aquel adquirió en el país.

Comprender las características específicas de las políticas económicas y sociales del Ecuador de las últimas cuatro décadas permitirá determinar los puntos de transformación que demanda la construcción de un nuevo modelo de desarrollo nacional y prefigurar los principales lineamientos de una nueva agenda de políticas públicas, que coloque las bases para un porvenir justo y democrático del país. A ello se dedican las páginas que siguen.

4.1.4. Desarrollismo, ajuste estructural y dolarización en el Ecuador¹⁴

En el curso de las últimas cuatro décadas, el Ecuador transitó desde un modo de desarrollo centrado en una fuerte coordinación e intervención estatal en la economía hacia un esquema de crecimiento en el que las capacidades de regulación, redistribución y planificación del Estado han sido ampliamente desmanteladas para dar paso, supuestamente, a la apertura y liberalización del mercado. Se habla, entonces, del tránsito entre un modelo desarrollista, implementado con nitidez entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, y de una agenda de reformas estructurales implementada desde mediados de los ochenta.

Pero el caso ecuatoriano es particular. En medio del proceso de ajuste estructural y de un programa de modernización y recorte estatal plenamente aceptado por la ortodoxia dominante (al punto de facilitar una renegociación de su deuda externa con el Plan Brady), su economía cayó en la más profunda crisis económica de su historia (1998-1999). Dicha crisis tuvo la expresión más visible en la masiva expulsión de los trabajadores nacionales hacia los mercados laborales del Primer Mundo, luego de la quiebra del sistema bancario y del decreto de dolarización. El Ecuador perdió su soberanía monetaria y, con ella, uno de los principales instrumentos de política económica para ganar competitividad en un contexto de apertura comercial.

¹⁴ El presente apartado está basado, en lo fundamental, en los trabajos de Andrade P., 2005; Ramírez F. y Ramírez J., 2005; Ramírez F. y Rivera F., 2005; y Falconí y Oleas (2004).

Los cambios en los modos de vinculación entre el Estado y el mercado alteraron ampliamente la agenda de política económica del país y modificaron, al mismo tiempo, la configuración de los actores y grupos sociales, que se beneficiaron o perjudicaron con los efectos de tal agenda. No obstante, ha existido también una cierta regularidad y continuidad en la “matriz de poder social” (Offe, 1988), que ha permitido a los tradicionales grupos de poder económico mantener amplios márgenes de influencia en la determinación de un conjunto de políticas públicas favorables a sus particulares intereses. Sea en el “momento desarrollista” o en el “momento neoliberal”, determinadas élites económicas lograron un alto grado de eficiencia a la hora de adaptarse y beneficiarse de las transformaciones del régimen económico nacional.

La comprensión de los avatares y cambios de los procesos socioeconómicos del país debe estar atravesada por el análisis de las relaciones de poder, que han permitido que ciertos grupos y sectores sociales, y no otros, hayan sido capaces de posicionarse y sacar ventaja de los variables rendimientos de la economía nacional a lo largo de las últimas décadas.

a. Los límites del desarrollismo ecuatoriano

En los años sesenta del siglo pasado, por primera vez en la historia del Ecuador, se visualizó un modelo de acumulación alternativo a la economía terrateniente y agroexportadora, dominante en el país desde fines del siglo XIX. El proceso debilitó parcialmente las bases de poder de los principales sectores oligárquicos de la Sierra y de la Costa.

Dos elementos habían presagiado tal transformación. En primer lugar, entre 1948 y 1952, en el gobierno liberal de Galo Plaza, se dieron los primeros pasos del desarrollismo ecuatoriano con la configuración de las bases de un Estado moderno, encaminado a una acción más directa para la integración social y la planificación del desarrollo nacional. En segundo lugar, la irrupción del velasquismo¹⁵, como movimiento político, evidenció la imposibilidad de continuar la fácil

hegemonía política de los proyectos conservador y liberal, dominados por las élites serrana y costeña, respectivamente, y la integración en la sociedad política de lo que algunos han denominado el “subproletariado urbano” (Cueva, 1989) o, simplemente, “una política de masas” (De la Torre, 1998).

El nuevo régimen de acumulación se centraba en la acción de un Estado desarrollista, que planificaba e intervenía en sectores estratégicos de la economía nacional. La orientación antioligárquica del proceso se evidenciaba en el intento de alterar la estructura de poder de los terratenientes serranos, por medio de la reforma agraria y de contrapesar la influencia de éstos y de la oligarquía agroexportadora costeña en el manejo del Estado, a través de políticas de industrialización, que buscaban generar una burguesía moderna.

La industrialización era vista como el principal medio para romper la dependencia y el desigual intercambio con el mercado internacional. La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones desembocó progresivamente en un pacto implícito de modernización social compartido por empresarios, trabajadores y políticos: “...en rigor, llegó a constituir la primera política de Estado de la historia republicana” (Mancero, 1999:327).

Esta espiral de transformaciones estuvo protagonizada por sectores medios, nuevos profesionales e intelectuales, quienes empujaron la tecnificación en la gestión estatal y el fortalecimiento de los instrumentos de planificación pública. Tal visión se articularía después con la línea nacionalista de los militares reformistas. Los gobiernos militares de 1963-1966 y 1972-1976 dieron, sin embargo, mayor énfasis a la reforma social y a las políticas de industrialización nacional.

Aunque las políticas reformistas no tuvieron plenos efectos redistributivos e incluso incubaron procesos de marginalidad y exclusión social, para mediados de los sesenta del siglo pasado, se habían consolidado en el Ecuador las bases de un modelo

¹⁵ José María Velasco Ibarra fue presidente del país en cinco ocasiones (no todas por la vía electoral). El velasquismo ha sido calificado como un movimiento populista, cuya duración se extendió desde la década de los treinta hasta los primeros años de los sesenta, apuntalado por la figura omnímoda del líder, de sus vínculos con la creciente capa de “nuevos” actores sociales excluidos (sobre todo, sectores urbano-marginales) y de sus cambiantes vínculos con liberales, conservadores y socialistas (Cueva, 1989).

capitalista de desarrollo con la participación directa del Estado.

Pero las incipientes tendencias modernizantes de la economía y la sociedad no encontraron correspondencia en la política. Si bien el Estado reemplazó en algo los mecanismos oligárquicos de manejo político, la plena democratización de la política fue reducida porque el poder Ejecutivo reforzó sus vínculos autoritarios con la sociedad, y los tradicionales grupos de poder conservaron espacios de maniobra para dirigir el proceso de modernización.

A diferencia de lo que ocurrió en países como Argentina, Brasil y México, en Ecuador, el modelo de crecimiento económico basado en la ISI, junto con un rol activo del Estado en la regulación de la economía y, especialmente, en la distribución de la riqueza, no logró consolidarse plenamente. Por el contrario, y a pesar de los esfuerzos, no es erróneo afirmar que el ciclo desarrollista ecuatoriano preservó globalmente el modelo de crecimiento económico sustentado en exportaciones primarias (primero agrícolas y luego minerales).

¿Qué tipo de relaciones de poder impidieron que el Estado, aun cuando desde 1925 aumentó su capacidad de regular la economía, adquiriera la suficiente independencia de los sectores dominantes tradicionales (sobre todo de la oligarquía agrícola) para adoptar políticas públicas que favorecieran un crecimiento económico sostenido e inclusivo, basado en el mercado interno?

Si el desarrollismo ecuatoriano no consiguió resquebrajar decididamente la constelación de relaciones de poder, emergente con el primer ciclo de auge de las agroexportaciones (cacao), se debió a los sólidos nexos entre el Estado y la clase terrateniente. Se trataba de una coalición política que incluía, en una posición secundaria, a las emergentes burguesía y clase media “dependiente” urbanas y excluía, tanto política como económicamente, a los sectores populares, que en ese momento de la historia ecuatoriana y hasta fines de la década de los setenta, eran predominantemente rurales.

El experimento reformista de los setenta del siglo pasado fue impulsado en dos tiempos por dos gobiernos militares: el Gobierno Nacionalista y

Revolucionario de 1973-1976 y el Triunvirato Militar de 1976-1979.

Las tímidas iniciativas distributivas adoptadas por el Gobierno Nacionalista y Revolucionario –reforma agraria, especialmente, pero también incrementos salariales y subsidios al consumo alimenticio urbano– contaron inicialmente con la oposición de los terratenientes, industriales y agroexportadores. Pero luego dieron origen a complejos procesos de negociación, que, finalmente, permitieron a los terratenientes captar “el grueso de los fondos estatales destinados al desarrollo agrícola” (North, 1985; Chiriboga, 1985; Cosse, 1980). Igual cosa sucedió con los créditos generosamente provistos por el Estado para equipamiento industrial e importación de insumos (Conaghan, 1984: 81). Los abundantes recursos que el Estado dirigió hacia la clase dominante fueron obtenidos de la exportación de petróleo en condiciones de alto precio en el mercado internacional.

Las políticas de industrialización y el manejo macroeconómico de los gobiernos militares de los setenta afirmaron, a la vez, el patrón de industrialización capital intensiva, formada por la asociación entre grupos económicos ecuatorianos y empresas transnacionales. La industrialización capital intensiva erosionó la capacidad de contestación de la clase obrera –al bloquear la formación del tipo de coalición política que, en otros países, llevó al círculo virtuoso de integración social y crecimiento del mercado doméstico– e incrementó la densidad de los vínculos entre facciones de la oligarquía tradicional y empresas transnacionales, así como la dependencia de los intereses industriales de los sectores financieros (Conaghan, 1984). Finalmente, impidió a un importante segmento de la población ecuatoriana transformar sus necesidades en demandas de mercado.

No debería sorprender, entonces, que el experimento industrializador-reformista de los setenta haya culminado en el tipo de situación que Lefevber (1985: 25) describía a mediados de los ochenta:

“(...) los programas estatales destinados a incentivar la industrialización pueden haber sido o no exitosos en incrementar la tasa de formación de capital y el aumento de la producción industrial... pero donde sí fallaron claramente fue en la creación de



empleo dentro de los sectores de mayor productividad (...) el crecimiento del empleo urbano ocurrió en los sectores de baja productividad, incluyendo actividades como la construcción, que tradicionalmente contrata trabajadores emigrantes temporales (...). En el sector agro exportador, una gran parte del excedente generado ha sido apropiada por las compañías ligadas al comercio internacional quienes no han demostrado interés en reinvertir esos excedentes, o destinarlos al incremento de la productividad (...) los campesinos son los últimos en beneficiarse de las facilidades otorgadas por el Estado para el desarrollo del sector agrícola”.

En suma, en Ecuador, el crecimiento económico guiado por el Estado renovó la dependencia de la clase dominante de las exportaciones primarias. Y, más importante, afirmó la herencia institucional de continuidad entre los intereses de la burguesía exportadora-industrial-comercial-financiera y el Estado. Fue sobre esta herencia que los sectores dominantes ecuatorianos enfrentaron un nuevo reordenamiento del crecimiento por exportaciones, luego de que el *boom* petrolero llegara a su fin con la caída internacional de los precios del petróleo y la crisis de la deuda de los años ochenta.

Con el inicio del largo y tortuoso ajuste estructural de la economía ecuatoriana, inmediatamente después de la crisis de la deuda de 1982, los sectores dominantes tenían que confrontarse con una herencia institucional que resultaba, más que nada, del intento fallido de construcción de Estado que tuvo lugar entre 1948 y 1981 (Montúfar, 2002). Adicionalmente, y debido a las características particulares de la limitada industrialización ecuatoriana, los capitalistas ecuatorianos debían establecer un nuevo tipo de relación con el Estado, que ha sido y sigue siendo el actor económico fundamental, gracias a su control sobre el petróleo, el principal producto de exportación.

b. El ‘neoliberalismo criollo’

Con la crisis de la deuda, se abrió en el Ecuador el proceso de reforma económica bajo la égida de las políticas neoliberales. La gestión política que sustentó la agenda reformista reposó en una estructura de poder en la que los principales grupos económi-

cos tuvieron amplios márgenes de influencia en la primera oleada de medidas de ajuste estructural, para luego pasar a un segundo momento, que registró, a la vez, mayores niveles de resistencia social y pugna entre élites.

Se pueden distinguir dos períodos en el ajuste ecuatoriano: uno fácil, desde 1984 hasta el fin del segundo lustro de los noventa del siglo pasado; y uno difícil, cuyos prolegómenos se ubicarían en el 2005 (con la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez). En el primer período, y gracias al control del Estado, los sectores dominantes lograron triunfos esenciales para su reproducción económica, entre otros, liberalizar el tipo de cambio y las tasas de interés y, lo más importante, desregular parcialmente el mercado laboral y el sistema financiero.

La fase difícil implicó mayores niveles de conflicto y turbulencia política entre las élites dominantes, en relación con la orientación de los procesos de reforma estatal; pero, sobre todo, una más clara dinámica de resistencia social, liderada por el movimiento indígena en contra de las políticas neoliberales, especialmente la privatización de las empresas públicas en el sector energético y de la seguridad social. Aun así, esta agenda continuó como el principal referente de la política económica del Ecuador, en medio de una intensa crisis institucional y política que puso a la democracia al borde del colapso en varias ocasiones.

Diversos analistas (Páez, 2000) ya habían presagiado que las políticas de ajuste serían difíciles de aplicar y constituirían en sí mismas factores de desestabilización social, puesto que no habían contemplado aspectos distributivos ni considerado las condiciones reales del juego democrático. En efecto, las dificultades del segundo momento del ajuste neoliberal tuvieron que ver con el hecho de que la renovación del crecimiento por exportaciones fue inestable e insuficiente para enfrentar el crecimiento de la pobreza en el país.

Todo ello dio paso a un difícil y prolongado contexto de debilidad del sistema político, inestabilidad institucional y crisis socioeconómica, que fracturó a la sociedad e impidió la producción de orientaciones compartidas sobre la gestación de un ordenamiento económico que integre y garantice mínimos niveles de vida a la gran mayoría de la población.

c. El ciclo fácil de las reformas

Con la llegada al poder de una coalición política de corte empresarial (1984), la reactivación económica fue colocada como objetivo central del país. Los ejes de su propuesta fueron la apertura al mercado externo, la liberalización económica y la desregulación de la economía y las finanzas. La incompleta prioridad industrializadora de los años setenta fue sustituida por un énfasis en las exportaciones, mientras que las políticas de estabilización monetaria empezaron a desmontar la planificación centralizada.

La paradoja central del período se tradujo, no obstante, en la imposibilidad de quebrar el intervencionismo del Estado. La reducción de la interferencia estatal fue selectiva y reforzó, una vez más, el subsidio a los sectores empresariales y productivos ligados a las exportaciones.

Así, a pesar de una retórica antiestatal, desde la segunda mitad de la década de los ochenta del siglo pasado, se reestablecieron tarifas y aranceles para ciertos productos importados, se volvió al control de precios para productos que habían sido desregulados y se reintrodujeron controles al mercado de cambios. El incremento del gasto público se financió mediante crédito externo y préstamos del Banco Central del Ecuador al gobierno. Tales medidas tuvieron un impacto negativo en las tasas de inflación, que bordearon el 100% anual al finalizar esa década (CORDES, 1999).

El neoliberalismo, gestado por la “nueva derecha” ecuatoriana, surgió bajo la égida de la acción estatal, pero articulada, esta vez, a una agenda empresarial. Tal proyecto suponía poca diferenciación entre lo estatal, lo económico y lo social. La desregulación de los mercados era parcial y selectiva, lo que dejaba ver la decidida intervención de agentes privados específicos en la generación de las políticas económicas. Se evidenció así un proceso de “estativización del neoliberalismo” (Montúfar, 2000).

La propuesta que trató de desarrollar el régimen, en el marco de un acuerdo entre el Partido Social Cristiano, políticos de la derecha tradicional, caciques locales y nuevos cuadros de tecnócratas, estuvo caracterizada, además, por la constitución de un estilo de gestión personalista, anti institucional y de permanente pugna entre los principales poderes del Estado. Proliferaron mecanismos de violencia

política, como fuerzas especiales y grupos paramilitares, que atropellaron los derechos humanos como nunca antes en la historia republicana como medios de contención para los opositores.

El triunfo de la socialdemocracia ecuatoriana en 1988 representó, sobre todo, el mayoritario rechazo a la gestión política del régimen anterior. La Izquierda Democrática asumió el poder en excepcionales condiciones políticas: mayoría en el Congreso Nacional y buenas relaciones con los otros poderes del Estado. El gobierno marcó diferencias con su antecesor en el intento de recobrar la institucionalidad democrática debilitada. La negociación con la guerrilla, una acción más abierta frente a las organizaciones sindicales, iniciativas como el Plan Nacional de Alfabetización y una política internacional multilateral fueron los signos del cambio relativo. De todos modos, eso fue insuficiente para revertir la tendencia hacia la crisis y construir un frente político en torno a un programa nacional.

La ortodoxa gestión de la crisis fiscal condujo al gobierno a insistir en una política económica de ajuste, esta vez, bajo un esquema gradualista. El Plan contemplaba minidevaluaciones permanentes y macroevaluaciones ocasionales, mayor liberalización de las tasas de interés y progresiva eliminación de créditos preferenciales, reajustes mensuales de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios y limitados incrementos salariales (Báez, 1995). Desde la perspectiva jurídica, se dio paso, además, a reformas que apuntalaban la agenda neoliberal: Ley de Régimen Tributario, Ley de Reforma Arancelaria, Ley de Operación de la Maquila, Ley de Flexibilización Laboral, entre las más importantes.

En este marco, el régimen tuvo pocos logros en términos de estabilidad económica. La difícil situación fiscal, acelerada a causa de la reprogramación de la deuda negociada por el gobierno anterior, y el efecto especulativo del esquema gradualista limitaron la capacidad del Estado para responder a las demandas acumuladas durante casi una década de una población de menguado poder adquisitivo. De hecho, entre 1988 y 1992, la inflación promedio fue de 50% y, hacia 1992, superó 60% (Barrera, 2001).

Las políticas de ajuste ejecutadas entre 1982 y 1990 han sido calificadas como un “tortuoso camino” hacia la estabilidad económica, dado un



patrón de reformas en el cual, con frecuencia, los cambios se realizaron exitosamente, pero, de forma simultánea, fueron alterados o eliminados en respuesta a una variedad de presiones políticas y económicas y, en ciertos casos, debido a choques externos o catástrofes naturales. Mientras ciertas élites iniciaban cambios, otros grupos de presión y fuertes sectores económicos, partidos políticos y, en menor medida, las protestas populares buscaban deshacerlos (Thoumi y Grindle, 1992).

Los difíciles problemas de instrumentación y sostenibilidad de las políticas de ajuste de la década de los ochenta del siglo pasado se agudizaron en la década siguiente. Aun así, gracias al dominio de las instituciones de Bretton Woods –y bajo el sustento del Consenso de Washington–, durante la última década del siglo XX, se profundizaron el ajuste y la estabilización como objetivos prioritarios de la reactivación económica. Como ya había sucedido durante los años cuarenta y cincuenta, se destacó la importancia del crecimiento. Ahora estaba sustentado en el sector extractivo. La estabilización macroeconómica devino en el factor clave, y los diferentes programas de ajuste se validaron con el argumento de que era necesario “poner la casa en orden”.

Durante el intento más coherente de avanzar en la agenda de reformas estructurales, entre 1992 y 1995, se aplicó un programa de estabilización que trató de romper las expectativas inflacionarias, eliminar el déficit fiscal, atraer inversión extranjera y reducir el tamaño del Estado. Tal agenda hacía parte de la carta de intención negociada con el FMI para dar paso a la renegociación de la deuda externa ecuatoriana, que ascendía a cerca de 14.000 millones de dólares.

Al inicio de este lapso, se decidió salir de la OPEP, liberalizar la venta de divisas de los exportadores y promulgar una Ley de Modernización que impulsara el proceso de privatización de las empresas estatales. El gobierno hizo explícitos sus objetivos de colocar al país, definitivamente, en la senda de la modernización neoliberal. Al mismo tiempo, limitó su margen de maniobra política y lesionó su legitimidad social.

El programa aplicado en esta etapa –el único que se mantuvo durante dos ejercicios fiscales– se basó en el ajuste presupuestario para romper la inercia inflacionaria, en la recuperación de reservas monetarias internacionales y en la reducción de la volatilidad cambiaria. El tipo de cambio, que, tras una devaluación desproporcionada, se determinó en una tasa fija, debía operar como ancla de la inflación, dada la disciplina fiscal.¹⁶

No es mera coincidencia semántica que este programa se haya denominado Plan Macroeconómico de Estabilización (Banco Central del Ecuador, 1992). Era evidente que no se trataba de un régimen reactivador o distributivo. Problemas estructurales, como la re-distribución del ingreso, jamás se consideraron en la agenda pública y, si experimentaron algún efecto positivo, fue más bien como subproducto de la relativa estabilidad de precios.

Luego del primer “paquete” de septiembre de 1992, se expidieron nuevas normas sobre inversión extranjera y sobre contratos de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías. La zona de libre comercio con Colombia y Bolivia se amplió a Venezuela. Se inició la modernización y apertura del sistema financiero; se expidió la Ley de Mercado de Valores y se crearon las unidades de valor constante para impulsar el ahorro a largo plazo; se promulgó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Iniciativa Privada y se inició el proceso de desinversión en la Corporación Financiera Nacional, Banco del Estado, Banco Nacional de Fomento y Banco Ecuatoriano de la Vivienda. También se reformó la Ley de Hidrocarburos.

Mientras la crisis mexicana y el “efecto tequila” esparcían sus consecuencias a lo largo de la región y del globo, en 1994 se aprobó la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que liberalizó los negocios bancarios. La capacidad de control de la Superintendencia de Bancos fue abandonada al arbitrio de la asociación bancaria privada, se formalizaron los “grupos financieros” y se permitieron créditos vinculados hasta en 60% del patrimonio técnico de los otorgantes. En años

¹⁶ Se estableció en 2000 sucres por dólar. El mecanismo fue similar al empleado en México. La convertibilidad argentina (2001) también puede ser vista como un caso de ancla nominal.

posteriores, las consecuencias de tales medidas “desregulacionistas” serían fatales para el país.

Sin embargo, y a pesar de la afinidad ideológica con los partidos fuertes del Congreso Nacional, el gobierno nunca pudo organizar una sólida mayoría. Por el contrario, la negociación parlamentaria con el Partido Social Cristiano abrió el camino para el desgaste del conjunto del sistema político. La respuesta social tampoco fue despreciable. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y los sindicatos públicos promovieron intensas movilizaciones. La CONAIE articuló la protesta contra las medidas con una campaña de conmemoración de los 500 años de resistencia indígena y popular.

El peso adquirido por el movimiento indígena reconfiguró las representaciones del campo popular. Frente a un ya débil sindicalismo, la CONAIE surgió vigorosa y con un proyecto político. Las principales líneas de conflictividad con el gobierno aludían a la lucha por la garantía y extensión de la seguridad social, especialmente para los campesinos, y al rechazo a las privatizaciones y al incremento de los costos de recursos estratégicos para la población —gas, gasolina y luz—. El enfrentamiento más fuerte con el gobierno ocurrió en 1994, a propósito de la expedición de una ley agraria regresiva, que suponía, entre otros, un punto final al proceso de reforma ejecutado a medias desde los setenta. Las movilizaciones en la Sierra fueron contundentes y forzaron a una negociación en la que participó el propio presidente de la República con la mediación de la Iglesia Católica.

Los resultados de la política económica reflejaban que, hasta 1994, la inflación se había reducido a 25,4%, los saldos fiscales tuvieron superávit de 1,2 puntos del PIB y el país logró una fuerte posición externa, pues las reservas superaron los 1700 millones de dólares. Incluso el crecimiento económico parecía recuperarse (Araujo, 1999). En ese escenario, el régimen buscó avanzar en algunas reformas estructurales pospuestas desde hacía tiempo. Se expidieron leyes para flexibilizar el mercado de valores, restringir el gasto público y facilitar la inversión extranjera en el sector petro-

lero, por medio de la desregulación de los precios de los combustibles. La estabilización económica estuvo acompañada, además, por una sinuosa y parcial desinversión pública. Se privatizaron diez empresas estatales por un monto de 168 millones de dólares (Nazmi, 2001).

La poca consistencia de los acuerdos políticos del gobierno dificultó la viabilidad de estos propósitos. La pugna entre los principales poderes del Estado marcó entonces el *tempo* de las reformas. El Partido Social Cristiano, del que provenían los principales cuadros del régimen que gobernaba, nunca sostuvo plenamente la agenda económica del gobierno. Las disputas entre facciones se multiplicaron. La conflictividad política del país no resultaba directamente ni de la protesta social ni de la presencia de partidos antirreforma. Era la disputa entre los grupos de poder económico en torno a las modalidades y beneficiarios de la reforma la que generaba mayor turbulencia.¹⁷

En enero de 1995, el Ecuador se enfrentó al Perú en una guerra no declarada, que se prolongó por más de un mes. A pesar de los costos económicos, la conflictividad política se redujo drásticamente, y el gobierno, que padecía una crisis de legitimidad, vio refloatar su imagen. Este conflicto tuvo un alto impacto en la economía nacional. Ese año se presentaba como crítico debido a un nuevo y más largo período de racionamientos de la energía eléctrica. El gobierno propuso un nuevo paquete de medidas económicas, que incluía la elevación de las tarifas de los servicios públicos, a fin de cerrar el déficit fiscal producto de la guerra. La tregua social bajo el lema de la unidad nacional duró poco: la declaratoria de una huelga nacional fue inmediata. Se convocó, además, a la Primera Convención Nacional Unitaria de Trabajadores, Indígenas, Campesinos y Estudiantes, con miras a articular una respuesta a las medidas económicas adoptadas.

En medio de la intensificación de la protesta social, al finalizar 1995, el gobierno convocó a un plebiscito. Si bien el Ejecutivo puso a consideración once preguntas, “el contenido básico de la confrontación giró en torno a la reforma del sistema de seguridad social y a la desregulación laboral

¹⁷ Por ejemplo, buena parte de las privatizaciones fijadas desde el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), en áreas como telecomunicaciones o electricidad, no se concretaron, precisamente, en medio de tales disputas.

en el sector público” (Ibarra, 1996:19). A pesar de una fuerte campaña oficial y del apoyo de los medios de comunicación, 58% de los votantes rechazó las reformas y provocó la derrota política de la agenda neoliberal. Al fracaso político en las urnas, se sumaron las denuncias de corrupción del cerebro económico del régimen, quien, luego de un juicio político alimentado por los conflictos entre las oligarquías nacionales, se fugó del país. De esta manera, el proyecto neoconservador ecuatoriano perdió la mejor ocasión para cristalizar su proyecto de sociedad.

Los resultados económicos de 1995 y 1996 reflejaron la recaída que experimentó el país. El PIB creció apenas en tasas de 2% y 2,3% —en 1994 lo hizo en 4,35%—, y el déficit fiscal aumentó de 1,1% a 3%. La inflación subió a 25,5%, y las tasas de interés se mantuvieron en niveles elevados. La posición externa se mantuvo más estable, gracias a cierto crecimiento y diversificación de las exportaciones. (Araujo, 1999).

El balance global del período refleja que, a pesar de una relativa convalecencia económica, los partidos de gobierno experimentaron un estrepitoso fracaso electoral, y el nivel de conflictividad social fue intenso. Tras el aparente consenso discursivo de “liberalizar–modernizar”, el reordenamiento neoliberal dejaba ver intensas disputas entre élites por el control del Estado. A pesar de su discurso antiestatista, veían en él un factor determinante para activar dinámicas específicas de acumulación (Barrera, 2001). Dicha conflictividad profundizó la ilegitimidad del sistema político y el deterioro de la institucionalidad estatal y condujo al fracaso relativo de las reformas.

Las dificultades que enfrentó el proceso de estabilización tuvieron otro efecto perverso: Petroecuador fue hundido en el mayor desfinanciamiento de su historia. Una serie de débitos a las cuentas de la empresa estatal, realizados por el Ministerio de Finanzas desde febrero de 1995, más cuentas impagas por entrega de combustible a las Fuerzas Armadas y al Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL) dejaron ese año a la estatal petrolera con un déficit de cerca de 70 millones de dólares.

En 1996, los campos petroleros amazónicos carecieron de mantenimiento preventivo, de equipos

y repuestos. Los trabajos de reacondicionamiento de los pozos demoraban más de lo previsto, se adjudicaban contratos sin el concurso respectivo, los trámites internos de Petroecuador demoraban meses, buena parte del personal renunció para emplearse en las empresas privadas y no había capacitación.

Ello, sumado a la inestabilidad gerencial, colocó a Petroecuador en una situación de debilidad extrema de la que no se ha recuperado. A partir de entonces, las decisiones de inversión de la petrolera estatal pasaron a depender de los requerimientos de corto plazo, impuestos por el Ministerio de Finanzas, y no de la necesidad de impulsar la extracción de petróleo, objetivo de largo plazo de segundo orden desde la visión del ciclo político. En la segunda mitad de los noventa, las empresas transnacionales tomaron la delantera frente a la estatal petrolera. Así, durante todo el ciclo neoliberal, los intereses nacionales se colocaron por detrás de una constelación de intereses, locales y transnacionales, de tipo particular.

Aunque, en teoría, en la primera fase del ajuste económico, se debieron eliminar las distorsiones de mercado, que proporcionaban señales incorrectas para los inversionistas locales e internacionales, ello, simplemente, no sucedió, al menos no con la suficiente fuerza como para producir el círculo virtuoso de crecimiento sostenido, esperado por la óptica neoliberal.

d. La fase difícil del neoliberalismo: de la crisis financiera al ancla nominal extrema

Entre 1997 y 2000, se sucedieron cinco gobiernos; dos presidentes fueron destituidos y huyeron del país para eludir juicios por corrupción. La crisis política, la protesta social y los conflictos entre las élites acarrearón la más profunda crisis socioeconómica del país. Su desenlace fue una apresurada automutilación de la política monetaria, basada en la dolarización de la economía.

El paso del populismo bucaramista por el gobierno (1996-97), si bien puso en evidencia las dificultades de los tradicionales grupos de poder para asegurar su hegemonía, no implicó un efectivo distanciamiento de la agenda económica dominante. Su plan de acción contempló un conjunto bastante amplio de reformas económicas, cuyo núcleo era el establecimiento de un sistema

monetario de convertibilidad inspirado en la propuesta argentina¹⁸. Asimismo, incluyó una serie de medidas que insistían en la supresión de subsidios fiscales y en la elevación de precios, así como un programa agresivo de privatizaciones, reformas a la seguridad social y al sector petrolero.

A pesar de que esta agenda tranquilizaba los ánimos empresariales y de los organismos internacionales, abrió simultáneamente dos frentes de disputa política. Por un lado, con los tradicionales grupos de poder económico, puesto que el agresivo plan de privatizaciones podía impactar directamente en sus estrategias de acumulación, habida cuenta de que el gobierno se apoyaba en nuevos grupos económicos, ligados al comercio y marginados del cerrado círculo de la tradicional oligarquía guayaquileña. Por el otro, con las organizaciones indígenas y sociales “antiajuste” que se habían fortalecido en los últimos años.

En estas condiciones, el desgaste del régimen fue vertiginoso. Se manejaron de forma autoritaria las relaciones políticas con múltiples sectores, se trataron de debilitar las finanzas de grupos económicos cercanos al Partido Social Cristiano y no se puso límites a la evidente corrupción de altos funcionarios, acusados, además, de ineficiencia en su gestión. Todo ello aisló políticamente al régimen en menos de seis meses y desató una nueva ola de movilizaciones sociales, que, en febrero de 1997, concluyó con la caída del mismo.

Luego de un débil itinerario, el ascenso al poder del régimen demócrata-cristiano estuvo signado por el conflicto social y político y la debacle económica. El fenómeno de El Niño, la irresponsabilidad de las autoridades de control bancario, los efectos de la desregulación financiera, el desgobierno y la corrupción condujeron al país a una crisis sin precedentes. Presionado por los principales partidos políticos, en diciembre de 1998, el gobierno

garantizó ilimitadamente los depósitos en el sistema financiero¹⁹. La flamante autonomía del Banco Central del Ecuador saltó en pedazos frente a los intereses de los sectores bancarios ligados a la oligarquía costeña. La emisión monetaria se desbocó, lo que no impidió la quiebra de 50% de los bancos comerciales. En julio de 1999, se bloquearon los flujos internacionales de capital y, al final del año, el Producto Interno Bruto (PIB) había caído más de 7%. El escenario para implantar la dolarización estaba listo.

Desde 1999, se percibía que los dos problemas fundamentales de la coyuntura económica eran la fragilidad sistémica del sector financiero y la debilidad fiscal. Las autoridades económicas del gobierno no pusieron límites a la ayuda para los bancos en problemas²⁰. No fue mal visto que los desembolsos recibidos por préstamos de liquidez y subordinados entre diciembre de 1998 y diciembre de 1999 superaran los 5000 millones de dólares (Villalva, 2002).

Para procesar el “salvataje bancario”, desde el Estado se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), cuyo fin era administrar a los bancos que quebraron por el uso indebido de los depósitos de la ciudadanía. Con la AGD, emergió a la luz pública un complejo engranaje de gestión bancaria “ilegal”, sustentado en una política de créditos, sin ningún tipo de respaldo financiero, a empresas pertenecientes a los mismos grupos económicos propietarios de las entidades bancarias, carteras vencidas y otros procedimientos de gestión reñidos con la ley. La laxitud de las normas y la incapacidad y complicidad de las autoridades de control financiero degeneraron en la extensión de la crisis a un número cada vez mayor de instituciones. En la práctica, la intervención estatal no pudo evitar la quiebra del sector y sirvió, más bien, para socializar las pérdidas privadas a través de impuestos, inflación y pérdida de la moneda nacional.

¹⁸ Política monetaria que “vincula indisolublemente, mediante cambios legales, la oferta monetaria con la disponibilidad de las divisas en la reserva monetaria internacional, estableciendo la paridad correspondiente (por lo general uno a uno) entre la nueva moneda nacional y la moneda norteamericana; se establecería en conclusión, un sistema bimonetario en el país” (Romero, 1999).

¹⁹ En el Congreso Nacional, mientras tanto, el PSC –socio parlamentario de Mahuad– consiguió eliminar el derecho de la AGD para intervenir en los bienes y las empresas vinculadas a los banqueros e impidió que se otorgara la inmunidad a las autoridades de control para enjuiciar a los banqueros que hubieran violado la ley (Revista Vistazo No. 779, febrero de 2000).

²⁰ En esta misma línea, se habían conducido los diferentes gobiernos desde inicios de la década de los noventa: en 1996, por ejemplo, se gastaron miles de millones de sucres para tratar de salvar al Banco Continental, cuyos propietarios volaron al exilio en Miami (Ecuador DEBATE No. 47, agosto de 1999).



En marzo de 1999, la crisis llegó a su punto máximo: se decretó un feriado bancario y el congelamiento de los depósitos de los ahorristas. El Banco Central, por su parte, continuó su política de intensa emisión monetaria para evitar el desmoronamiento del sistema financiero. El aparato estatal se constituyó, así, en el eje de la recuperación de los sectores financieros quebrados.

El gobierno asumió que la reducción generalizada del ritmo de actividad, la paralización de la inversión, el cierre total o parcial de empresas y el crecimiento del desempleo podían ser manejados como males menores²¹. Una vez más, se priorizó la estabilización del sector bancario frente a las actividades productivas. El poder de los grupos económicos ligados a la banca influyó directamente en la orientación de la agenda pública. Luego de 20 años de desenvolvimiento, las instituciones democráticas no eran suficientemente maduras para evitar que el poder económico operara y se expresara como poder político, sin mediación alguna.

Los esfuerzos del Estado por asistir a la banca, pese a su situación fiscal deficitaria, significaron, para los últimos cuatro años, 164,6 millones de dólares en 1995; 89 millones, en 1996; 292,5 millones, en 1997 y 130,7 millones, en 1998. Como consecuencia de ello, a finales de 1999, el crecimiento anual de la emisión monetaria se ubicó en 152%, la inflación anual llegó a 67,2%, el déficit se mantuvo en 100,3 millones de dólares y la moneda nacional, de julio de 1998 a noviembre de 1999, experimentó una devaluación superior a 250%, al pasar de 5400 sucres a 20 000 sucres por dólar. Para el año 2000, la inflación anual se disparó hacia el 100% y, la cotización de la moneda, fijada por el gobierno para entrar en el proceso de “dolarización”, alcanzó 25 000 sucres por dólar. Poco tiempo después, el Estado pasó a administrar aproximadamente 59%

de los activos, 60% de los pasivos y más de 70% del patrimonio del sistema financiero.²²

De esta manera, si la década de 1980 fue caracterizada como “perdida” para casi toda América Latina, para Ecuador, la de 1990 arroja datos con el mismo balance desolador. El promedio de la tasa de crecimiento anual per cápita fue nulo para toda la década. La enorme vulnerabilidad del país y el debilitamiento de su capacidad productiva se constatan al ver que “la producción económica por habitante, en 1999, cayó a niveles semejantes a los de hace 23 años” (SIISE 3.0, 2001).

En este escenario, el gobierno anunció el *default* de su deuda Brady, grave decisión que se sumó a la continua postergación de la firma de la carta de intención con el FMI y a la incesante emisión monetaria²³. Esto configuró un escenario de desconfianza total de los agentes económicos, la incubación acelerada de las condiciones para una macrodevaluación y la total pérdida de respaldo político del gobierno.

El año 2000 inició con una situación económica incontrolable y con un gobierno ilegítimo. La fórmula de la dolarización emergió, en esta coyuntura, más como una suerte de boya política de la cabeza del Ejecutivo que como resultado de algún tipo de solución técnica contra la crisis. Al punto que, pocos días antes de anunciar la dolarización, el propio presidente calificó su medida “como un salto al vacío”. Sin embargo, en momentos en los que la estabilidad del régimen corría peligro, y aun en contra de la opinión de muchos funcionarios y técnicos del Banco Central del Ecuador²⁴, el Ejecutivo saltó al vacío. El acto fue ratificado al poco tiempo por su sucesor. Este episodio condensa algunas señales de la gestión política de las reformas neoliberales a lo largo de la década.

²¹ En 1999, se cerraron 2500 empresas (no solo pequeñas y medianas sino incluso aquellos sectores modernos y dinámicos como los bananeros, los camaroneros y las empresas pesqueras), según la Superintendencia de Compañías. Del mismo modo, la desocupación abierta, referida al sector formal de la economía, habría pasado de 9,2% en marzo de 1998 a 17% hasta julio de 1999 (Romero, 1999).

²² Acosta A. 2000: 14; Banco Central del Ecuador, 2002: 43.

²³ Según la Revista Económica Gestión (No. 67, enero de 2000), la tasa de crecimiento anual de la emisión monetaria, en el 2000, fue de 152%, superior a la de noviembre de 1999, 143 %, a pesar de que las autoridades habían ofrecido al FMI que sería menor a 110%.

²⁴ Alberto Acosta (2000) recoge la situación de desconcierto en la Presidencia con respecto a la dolarización: “El propio Ministro de Finanzas de Mahuad reconoció en una entrevista publicada en la Folha de Sao Paulo (17.1.2000), que la ‘dolarización es un acto de desesperación’ (...). CORDES [Corporación de Estudios para el Desarrollo], organismo presidido por Oswaldo Hurtado, ex presidente y coideario de Mahuad, afirma que se trató de una ‘movida política y sin preparación técnica’ (...).”

Las instituciones estatales radicalizaron su funcionamiento como una maquinaria de transferencia de recursos públicos hacia élites privadas, gracias a los nexos estables, regulares e institucionalizados entre determinadas entidades clave del Estado, la clase política y ciertos poderosos grupos económicos y financieros (Andrade, 1999). Se trata de acuerdos “oligárquico-mafiosos” (Ramírez F., 2000) con altos niveles de organicidad, que han ocasionado que el Estado y el conjunto de la población asuman los costos de las recurrentes crisis.

La contradicción ha sido siempre clara. Si, por un lado, se disminuía el presupuesto para el sector social y se focalizaba su acción para disminuir el déficit fiscal, por otro, existía un apoyo sistemático hacia el sector privado, lo que producía un efecto perverso al incrementar el déficit fiscal; es decir, el efecto contrario a los postulados económicos neoclásicos. En el Ecuador, los desequilibrios del sector privado y sus requerimientos de recursos han explicado el déficit y el endeudamiento del sector público y, por tanto, la necesidad de desplegar continuas medidas de ajuste fiscal (Izurieta, 2000, en Ramírez R., 2002).

Tales procedimientos se han desarrollado en medio de bajos niveles de control político sobre las instituciones gubernamentales. La secuencia decisional de las reformas ha operado por medio de la primacía de estrechos círculos de funcionarios –ministro de Finanzas– y tecnócratas –Junta Monetaria y Banco Central–. En el Ecuador, este fenómeno se ha complicado debido a la existencia de un sistema multipartidista extremadamente débil, fragmentado y poco proclive a la formación de alianzas de gobierno. Más aun, la participación social en dicho contexto gubernamental no podía jamás prosperar.

En este marco, se entienden los factores de transmisión de la desigualdad en el país. Los imperativos de la política económica, al priorizar la estabilidad por medio del ajuste fiscal, convirtieron a la política social no solo en subsidiaria y asistencial, sino en insustancial para la re-distribución de la riqueza. La desigualdad se explica así en torno a

los bajos recursos destinados a la inversión social, a los recortes del gasto producidos en el segundo lustro de la década para disminuir la carga fiscal y a la poca eficiencia de la focalización de los programas sociales de emergencia que, en ningún momento, promovieron la movilidad social. Como resultado, la “nueva” política social tuvo escaso impacto sobre la pobreza y el bienestar de la población (Vos, et. al, 2000, y Ramírez R., 2002).

Se produjo un sistemático bloqueo del ejercicio de los derechos sociales, agudizado por viejas y nuevas marginaciones y exclusiones, fruto del empobrecimiento y la falta de oportunidades. Tal pérdida de los derechos sociales ha sido una amenaza para la vigencia de los derechos civiles y políticos y, por tanto, para las posibilidades reales de participación ciudadana, incluidos los pobres, en el proceso decisional del sistema democrático (Ramírez, R., 2004).

La dolarización de la economía generó, en cualquier caso, un efecto político de rearticulación de los sectores empresariales, financieros y, en general, de los partidos de centroderecha y de derecha en torno a la propuesta presidencial²⁵. Aun así, una nueva movilización indígena ya se había activado con la convocatoria a los denominados Parlamentos del Pueblo en cada provincia del país. La dirigencia indígena mantuvo reuniones con el alto mando militar en las que se plantearon la disolución y revocatoria del mandato a los tres poderes del Estado. Los indígenas marcharon a la capital de la República y, en la mañana del 21 de enero de 2000, oficiales y tropa del Ejército ingresaron al Congreso Nacional. El derrocamiento presidencial se consumó en horas de la noche, gracias al retiro del apoyo de las clases dominantes al presidente y al papel arbitral de las Fuerzas Armadas.

El nuevo gobierno, sin partido en el Congreso Nacional y en medio de la reactivación de la protesta social liderada por el movimiento indígena, buscó estabilizar en el corto plazo la economía, al mantener la dolarización y la promoción de la inversión extranjera en el sector petrolero. El resto de problemas sociales y económicos no merecieron ningún programa considerable. La debilidad política

²⁵ A dos días de anunciada la dolarización, la imagen de Mahuad mejoró. Además, el PSC, el PRE y la DP, partido de gobierno, anunciaron el apoyo legislativo a la propuesta, con lo cual su viabilidad política estaba asegurada. Las cámaras de empresarios y pequeños industriales también aprobaron la medida (Revista Gestión No. 67, Revista Vistazo No. 667).

bloqueó ciertas propuestas de privatización y quedaron arrinconadas, a la espera del cambio de mando.

La dolarización no impidió el desarrollo de la corrupción. Pero sus primeras señales no fueron del todo negativas gracias a un favorable contexto de precios del petróleo al alza, al recurrente envío de remesas por parte de los trabajadores ecuatorianos emigrados hacia países industrializados debido a la quiebra bancaria –dichas remesas se convirtieron en la segunda fuente de divisas del país después de las exportaciones de petróleo–; y a la construcción del nuevo Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), iniciada en 2001, con un volumen de financiamiento que se constituyó en la inversión extranjera más voluminosa en el Ecuador desde los años setenta (Larrea, 2002). El tipo de cambio con que se adoptó la dolarización permitió, además, precios relativos excepcionalmente favorables para las exportaciones en 2000, cuando el tipo de cambio real llegó a niveles sin precedentes.

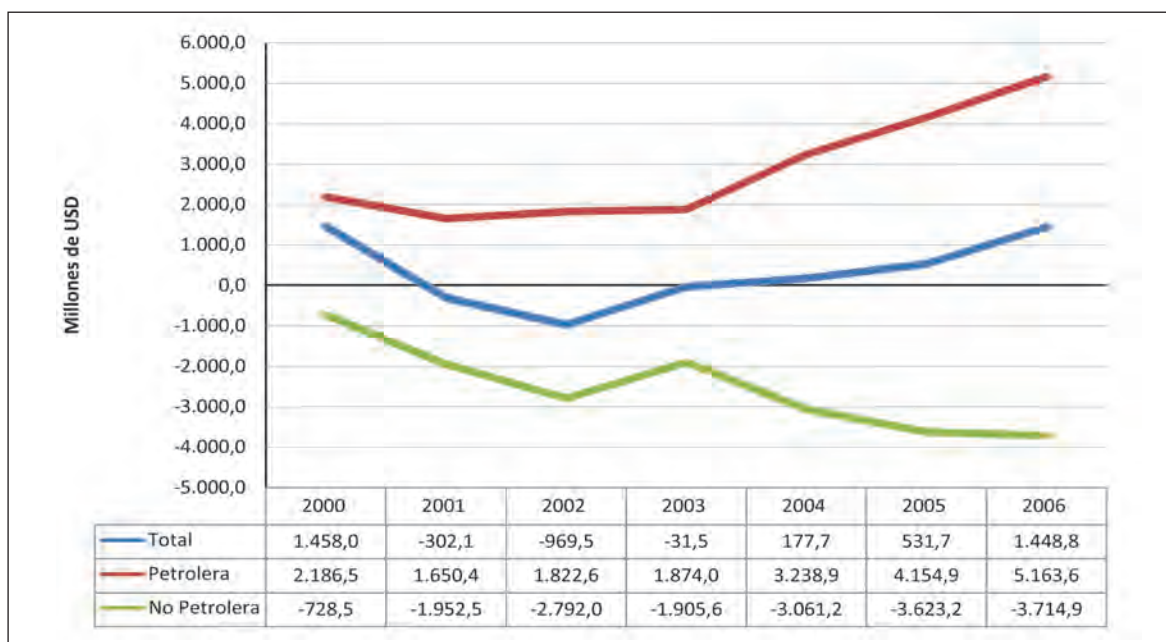
Como consecuencia de los desequilibrios en los precios relativos al momento de la dolarización, de la capacidad de los oligopolios y otros agentes económicos para elevar los precios y de la parcial reducción de algunos subsidios, el país mantuvo altas tasas de inflación, a pesar de la eliminación

de la emisión monetaria. Su persistencia y magnitud no sólo eliminó las ventajas temporales, alcanzadas por el sector externo en el tipo de cambio real en los meses posteriores a la dolarización, sino que revirtió la situación y afectó gravemente a la competitividad internacional del país.

El índice de tipo de cambio real se apreció desde 2000. Disminuyó de 147,3 a 92,8 en 2002 y a 91,3 en 2003. El deterioro del tipo de cambio real colocó en desventaja a la economía nacional frente a sus principales socios comerciales y limitó la capacidad de diversificación de las exportaciones no petroleras. La tendencia se modificó ligeramente desde 2004, debido a la devaluación del dólar: alcanzó un índice de 98,4 en 2006.²⁶

La progresiva pérdida de competitividad de la producción local aparece como el “talón de Aquiles” de la dolarización. El deterioro de la balanza comercial era evidente: varió de un superávit de 1.458 millones de dólares en 2000 a un déficit de 302 millones en 2001, 969 millones en 2002 y 31 millones en 2003. Los resultados posteriores de la balanza comercial respondieron principalmente al alza de los precios del petróleo. Se registraron saldos positivos desde 2004 (177 millones de dólares en 2004, 531 millones en 2005 y 1.448 millones en 2006).

Gráfico 4.2: Evolución de la balanza comercial 2000 – 2006



Fuente: Banco Central del Ecuador.

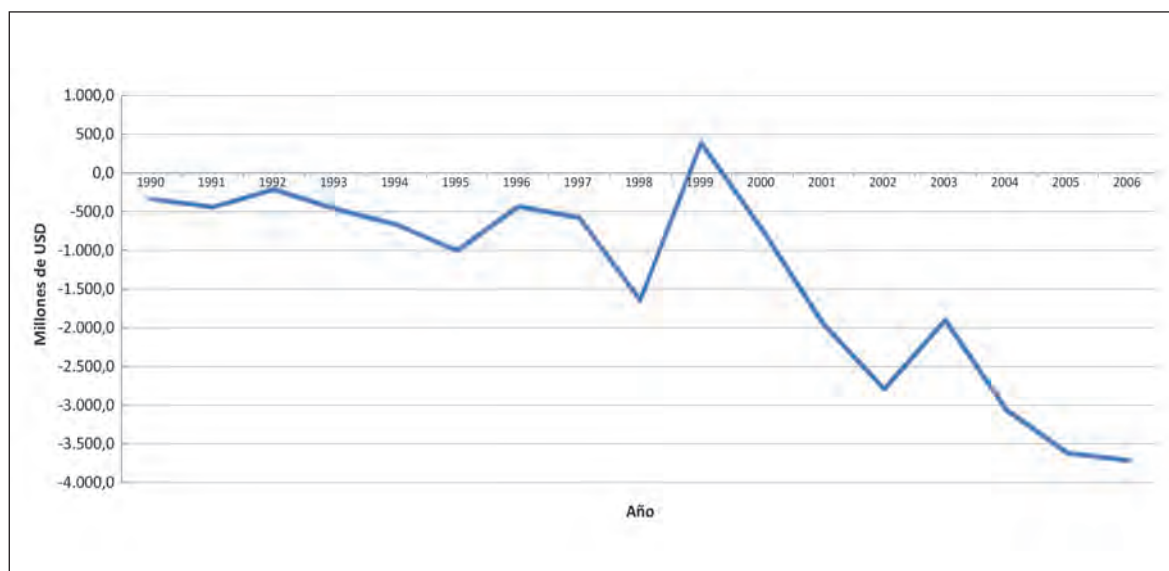
Elaboración: SENPLADES.

²⁶ Fuente de datos: Banco Central del Ecuador.

Sin embargo, la balanza comercial no petrolera ha registrado un déficit constante desde el primer año de la dolarización. En 2000, el déficit llegaba a

728 millones de dólares y, en 2006, a 3714 millones de dólares. Es evidente, entonces, que la dolarización no ha dinamizado las exportaciones.

Gráfico 4.3: Evolución de la balanza comercial no petrolera 1990 - 2006



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SENPLADES.

Sin posibilidad de emisión monetaria, las exportaciones constituyen la principal fuente de aprovisionamiento de monedas, incluso para las transacciones locales. En un contexto de apertura comercial, la dolarización impide reaccionar y hacer uso de instrumentos que sí poseen las economías vecinas ante la pérdida de competitividad de los productores locales. Por lo demás, tal y como fue conducido, este proceso no dio lugar a la nivelación de las tasas de interés internas con las externas ni garantizó el acceso a los mercados financieros internacionales.

En medio de un proceso de descapitalización y de la baja eficiencia institucional de la estatal petrolera, la dependencia del precio del petróleo abrió un amplio margen de incertidumbre sobre las bondades de la dolarización para dinamizar la economía ecuatoriana.

Además, en el ciclo político posterior a su promulgación, emergieron dos problemas que complicaban la sostenibilidad del esquema monetario. El primero, la regulación de la política fiscal establecida en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (LOREYTF),

promulgada en junio de 2002. Esta norma priorizaba el servicio de la deuda externa y su recompra y limitaba el crecimiento del gasto primario, que incluye inversión social, al colocar un tope de 3,5% de crecimiento anual real. Las preasignaciones de ley reducían prácticamente a cero la posibilidad de ejercer una política discrecional anticíclica. Si la dolarización fue una camisa de fuerza para una política monetaria alienada por el salvataje bancario, la LOREYTF redujo al ministro de Economía y Finanzas al papel de cajero del gasto público; oficio que ha ejercido con suficiente discrecionalidad para exacerbar la pugna distributiva o dar prioridad a los rubros de egreso de su preferencia.

El segundo problema era menos evidente, pero igual o más significativo: el ancla nominal extrema no había modificado la conducta de los agentes, pues los problemas distributivos seguían arbitrándose como cuando no se había perdido la relativa soberanía monetaria que procuraba un Banco Central emisor. Incluso existían nuevos alicientes de riesgo ecológico. La necesidad de divisas que experimentaba el Estado incentivaba a los agentes privados o públicos a incurrir en un comportamiento que implicaba mayor explotación de

los recursos naturales, sin que necesariamente se consideren –o mejoren– las normas o estándares ambientales vigentes (Falconí y Jácome 2002). Es más, esos agentes sentían un mayor respaldo del sector público, que parecía “autorizarles” una explotación más agresiva de los recursos naturales.²⁷

Una tasa de crecimiento siempre menor a la propuesta por quienes sostuvieron la dolarización profundizó la desigualdad y la exclusión social, como lo comprueban las mediciones de pobreza, inequidad, salarios y empleo. Si en un primer momento de la dolarización estos indicadores se atenuaron parcialmente, las rigideces del esquema monetario advierten sobre las inciertas condiciones de las mayorías poblacionales.

Desarrollo y crecimiento no son sinónimos, pero se encuentran vinculados aunque no en forma tan mecánica, como considera la ortodoxia económica. Y la pregunta relevante, en la primera década del siglo XXI, es, ¿qué efectos puede tener en esos dos conceptos la pérdida de soberanía monetaria? Si la moneda fuera el velo que oculta la economía real, su sustitución, en el largo plazo, sería irrelevante; pero si, como sostienen otras corrientes de pensamiento, el dinero sí importa, crecimiento y desarrollo se verán afectados irremediablemente, para bien o para mal.

En el balance, la singular historia económica ecuatoriana de la última década tiene menos relación con el desarrollo y más con el fracaso del crecimiento. En el origen de este proceso, se encuentran las políticas de estabilización macroeconómica, que desembocaron en la dolarización unilateral en enero de 2000 y en la continuidad en el tiempo de gran parte de los soportes de la dominación tradicional. Ello hizo que el Ecuador forme parte de la media década perdida que identifica la CEPAL entre 1997 y 2002 (CEPAL, 2004).

En el largo plazo, el resultado de la interacción de todos estos factores podría asimilarse al modelo propugnado a nivel global por el neoliberalismo, aunque con evidentes disonancias. Este modelo, en una sociedad de constantes pugnas entre las

facciones de su burguesía, adquiere una dinámica del todo original, que podría calificarse como “neoliberalismo criollo”.

4.1.5. La apertura comercial: ¿se democratizó la economía?²⁸

El paso por el poder del Partido Sociedad Patriótica (2003-2005) -en alianza con Pachakutik, el brazo político del movimiento indígena- a pesar de sus ofertas electorales, no hizo sino continuar con la misma política económica de sus antecesores.

Avalado por la firma de los acuerdos con el FMI, el Presidente del Partido Sociedad Patriótica prosiguió con el uso de la política fiscal como único mecanismo de ajuste en una economía dolarizada. Además, decretó el alza de los precios de las gasolinas y de los servicios públicos. Su política exterior implicó un sospechoso alineamiento con los Estados Unidos en su agenda anti-narcóticos derivada del Plan Colombia. Este conjunto de opciones alejó al movimiento indígena de la alianza gubernamental que había llegado al poder con la promesa de superar el neoliberalismo. El distanciamiento de su oferta electoral y el progresivo autoritarismo y atropello a las instituciones democráticas, incidieron en la caída de ese régimen en abril 2005. Una vez más, potentes movilizaciones ciudadanas empujaron el cambio de mando.

Aunque muchos de los principales funcionarios del Partido Sociedad Patriótica fueron militares, ex militares y parientes de los principales dirigentes del partido, los puestos estratégicos en las instituciones claves para el mantenimiento de la agenda económica fueron ocupados por allegados a los tradicionales círculos bancarios y empresariales del país. Tal ha sido una de las principales estrategias que los grupos dominantes han empleado a lo largo de las dos últimas décadas con el fin de preservar sus espacios de poder y de control de la economía.

En efecto, además de parapetarse en partidos políticos de escasa vocación y funcionamiento democrático, los grupos dominantes nunca se ausentaron de las instancias de decisión institucional que aseguraban cierta coherencia a la agenda económica de los

²⁷ La construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), cuyo trayecto pasa por distintas zonas ambientalmente sensibles –como la de Mindo–, es un claro ejemplo de esta tendencia.

²⁸ Esta parte del documento está basada fundamentalmente en el trabajo de Andrade P., 2005.

gobiernos de turno en dirección al debilitamiento estatal, la desregulación económica y la protección de sus particulares intereses.

La promesa neoliberal de un crecimiento económico basado en la liberalización y la promoción de exportaciones resultaba atractiva y fácil de implementar. Sus efectos en términos de reconcentración de poder y recursos y, por tanto, en la recomposición y adaptación de los sectores dominantes a la globalización de la economía ecuatoriana, han sido particularmente visibles en tres niveles:

- Una nueva ‘fase de proletarización’ del agro ecuatoriano, que ha alterado la composición de los sectores dominantes y ha modificado las relaciones entre dichos sectores y los trabajadores agrícolas. El caso más visible al respecto es el del sector de las floricultoras.

Si bien la promoción de las exportaciones no implicó una efectiva ampliación y diversificación de la estructura productiva del país, si contribuyó al dinamismo de ciertos segmentos de las exportaciones privadas ecuatorianas, como la producción de camarones y flores²⁹. Ello se produjo, sin embargo, en condiciones adversas para la absorción de empleo y en medio de una persistente concentración de los activos productivos.

El control de tierras ha sido un efecto de herencia histórica que incluye la concentración de la propiedad agrícola fértil, la existencia de un gran número de familias campesinas sin tierra, y la capacidad de los empresarios florícolas para captar capital por sus relaciones con los grupos financieros ecuatorianos y con los inversionistas extranjeros. La explotación laboral se reforzó con las políticas neoliberales que –desde inicios de los noventa– disminuyeron las oportunidades de los trabajadores para

organizar sindicatos y consintieron formas de empleo sumamente flexibles³⁰. Las trabajadoras agrícolas fueron particularmente afectadas por este nuevo contexto laboral.

En suma, la nueva integración entre los sectores dominantes y el mercado internacional, por medio de la agro-exportación y la exportación de productos no tradicionales, ha implicado un mayor poder relativo de los grandes propietarios sobre el conjunto del mercado agrícola. Las tradicionales relaciones de dominación (hacendado-peón) se han debilitado, pero no han sido sustituidas por vínculos formales entre las comunidades campesinas y las empresas florícolas –ubicadas en los alrededores de las comunidades–, ni tampoco se encuentran mediadas por sindicatos.

- La internacionalización del sistema financiero ecuatoriano a partir de 1994 culminó en la quiebra masiva de bancos y otras entidades financieras en 1998-2000. La desregulación de las leyes de control financiero debilitó la capacidad del Estado para controlar las operaciones financieras que los grupos económicos podían realizar entre sí y con los bancos de los cuales éstos eran accionistas mayoritarios.

Los grupos económicos emergentes –que habían prosperado gracias a su participación en la exportación de banano, camarón, flores, etc.– también siguieron la estrategia de financiación de sus ganancias, fundando bancos, casas de valores, y otras organizaciones de intermediación con la esperanza de obtener ganancias rápidas. Las entidades financieras proliferaron y la economía en su conjunto –tanto del lado de la oferta como del de la demanda– se volvió altamente dependiente del sistema financiero y fue reacia a conectarse con el sector productivo de la economía.

²⁹ Entre 1990 y 1998, el valor FOB de las exportaciones de flores pasó de U.S.\$ 13'598.000 a U.S.\$ 161'962.000, es decir su valor se multiplicó en doce veces; en 1998 las exportaciones de flores eran el 5% de las exportaciones totales del país (Larrea, 2004; Korovkin, 2004, los autores citan estadísticas del Banco Central del Ecuador); el sector había generado hasta 1998 36.000 empleos. En este período (1990-1998) el Ecuador pasó de ser un exportador marginal de flores frescas, a ser el tercer productor mundial (World Bank, 2004: 87).

³⁰ Las exportaciones bananeras también crecieron en el período en examen gracias a las condiciones creadas por la flexibilización laboral, entre otras razones.

Si bien fueron los sectores medios y populares los que salieron más perjudicados por el colapso económico, éste y la misma dolarización de la economía alteraron también las relaciones y composición interna de los mismos sectores dominantes: a) los capitalistas prósperos que habían logrado organizar grupos económicos más pequeños fueron prácticamente barridos del escenario; b) dos poderosas familias guayaquileñas y un grupo económico quiteño que controlaban viejos grupos económicos vieron drásticamente reducido su poder económico: líderes del mayor grupo económico de la Costa, que sigue manejando varios medios de comunicación, huyeron a Miami y una parte de sus bienes -especialmente propiedades inmobiliarias y el banco más grande del país-, al finalizar el siglo pasado, pasaron a manos del Estado; el líder de otro grupo financiero, de rancio antecedente cacaotero y dueño de la empresa distribuidora de energía eléctrica de Guayaquil, fue reducido a prisión. Un tercer grupo económico serrano, vinculado al tráfico petrolero, también recibió el castigo judicial; y c) luego de la crisis financiera, y aún en medio de una intensa disputa por reubicarse dentro del mercado, los más grandes grupos económicos salieron relativamente ilesos e incluso se fortalecieron. Un nuevo ciclo de concentración de la riqueza se abrió a partir de entonces.

La ‘nueva’ concentración económica está atravesada por factores de diferenciación basados en un reacomodo territorial de la influencia económica. Tres de los mayores grupos económicos sobrevivientes se encuentran ahora basados en la Sierra, dos de ellos se localizan en Quito. Uno incluye al mayor banco del país, las principales tarjetas de crédito, inversiones en floricultura, franquicias de servicios, medios de comunicación, etc. Y otro tiene intereses en negocios de importación y exportación, franquicias de servicios y la industria del entretenimiento y en la producción agropecuaria para consumo doméstico. Un tercer grupo con inversiones en compañías de aviación, comercialización de vehículos, el mercado inmobiliario, negocios de importación y exportación, y medios de comunicación,

está basado en Cuenca. En Guayaquil prospera el grupo económico más grande y más antiguo del país, aunque dividido en dos subgrupos que controlan negocios de exportación, importación y bienes inmobiliarios (Revista Gestión, 2004).

En una economía organizada en oligopolios, estos grupos constituyen el núcleo de los “nuevos sectores dominantes” y en su torno orbitan un conjunto de grupos menores en relación de dependencia. La dolarización y el pago de la abultada deuda externa son los mecanismos que han articulado económicamente las relaciones de dominación entre ese núcleo, su periferia y el resto de la sociedad ecuatoriana. Estos factores han incidido para que bajo el nuevo sistema monetario se haya completado la reconstitución del tradicional modelo de crecimiento por exportaciones del Ecuador.

- Transferencia del patrimonio y de los activos (descapitalización) al servicio de la deuda. Luego de la crisis bancaria y la dolarización del año 2000, la evidencia disponible indica que el factor clave en la recuperación ecuatoriana ha sido el nuevo boom petrolero. Al igual que el de los setenta del siglo pasado, aunque en condiciones más desfavorables, la apertura de nuevos campos petroleros y la construcción del nuevo oleoducto han sido posibles por la asociación del Estado con compañías transnacionales extranjeras y en un contexto internacional de altos precios.

Pero a diferencia de lo que ocurrió entonces, en la actualidad el Estado no ha invertido los recursos económicos en desarrollar una infraestructura industrial, sino en promover las exportaciones primarias privadas (caso floricultoras), en pagar la deuda externa y en financiar las importaciones. El empleo del pago de la deuda externa tiene que ver directamente con el fortalecimiento de algunos grupos económicos en el sector financiero. La renegociación de los pagos de los bonos Brady en bonos Global (2000) y el bajo precio de mercado de esos bonos, facilitaron a la ‘banca sobreviviente’ la compra de bonos

de deuda, cuyo pago quedó automáticamente garantizado gracias a la creación del Fondo de Estabilización, Inversión Social y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP).

Así, el pueblo ecuatoriano no solamente que no percibió ningún beneficio de los ingresos generados por el boom petróleo sino que, además, estuvo abocado a una mayor austeridad en el gasto público a fin de generar los excedentes financieros necesarios para pagar el servicio de la deuda pública.

La dolarización ha incidido y continúa influenciando en las estrategias económicas de los grupos dominantes en otro sentido: ha acentuado una estructura de demanda guiada por las preferencias de los consumidores con mayor poder adquisitivo, los cuales compran productos importados y servicios proporcionados en muchos casos por franquicias internacionales. En uno y otro caso, los grupos económicos mayores controlan, casi oligopólicamente, tanto la importación de bienes industrializados, su distribución -a través de cadenas de supermercados o mediante la instalación conjunta de servicios en 'malls'- y, directamente, la propiedad local de las franquicias.

En suma, a pesar de que el camino hacia la plena dominación oligárquica ya no es tan despejado como lo fue hasta muy avanzado el siglo XX, en nuestros días los actores y grupos de poder antes descritos detentan un inmenso poder de veto fáctico sobre segmentos claves de las instituciones democráticas y las decisiones políticas que surgen del Estado Nacional.

Si los cambios en las relaciones de poder entre los sectores dominantes han afirmado, en gran medida, la primacía de los grupos económicos frente al Estado, ello no ha implicado que hayan sido capaces de asegurar su pleno control por la vía electoral, al menos no de forma estable, y menos aún que hayan podido impedir la emergencia de una serie de actores sociales y colectivos distantes de sus proyectos.

Los problemas de los sectores dominantes para asegurar la dominación política se incrementaron

con el fin de la fase fácil del ajuste estructural entre 1984 y 1996. Estos problemas crecieron en medio del desorden económico causado por la crisis financiera de 1997-2000 y de la temporal fisura de poder creada por la emergencia de un nuevo actor político: los sectores populares rurales organizados en el movimiento indígena.

Es evidente que el colapso económico de 1997-2000 no puso fin a la larga historia de un modelo de crecimiento extremadamente básico orientado hacia afuera y que gran parte de los convencionales grupos económicos han salido beneficiados incluso de la crisis temporal del modelo. Esta adaptación no ha dejado de tener sus costos, las relaciones entre los sectores dominantes han cambiado, pero no lo suficiente como para comprometer en el largo plazo su reproducción.

A pesar de ello y de que los tecnócratas neoliberales han permanecido largamente en el control de las decisiones de política económica, los sectores dominantes no han logrado generar uno o varios partidos políticos capaces de transformar el dominio económico en dominio legítimo estable. Tampoco han conseguido integrar de manera permanente en el esquema de reproducción del modelo neoliberal a los liderazgos políticos y sociales de los sectores populares. Lo más que han alcanzado en este aspecto es constituir 'partidos orgánicos' regionales que, por su propia dinámica interna -faccionalismo y particularismo-, tampoco han ofrecido una solución al problema de "dominar sin gobernar directamente" (Andrade, 2005).

Los problemas de construcción político-organizativa de los sectores dominantes, así como el aumento en el nivel de conflictividad entre sus diversas facciones, han abierto el contexto para la emergencia de nuevos actores sociales interesados en reorientar los destinos económicos y políticos del país. De la mano de los movimientos sociales -sobre todo del movimiento indígena y otras organizaciones colectivas- que resistieron a los avances de las políticas de ajuste estructural en los años 90, en el siglo XXI han surgido nuevos agentes colectivos, bajo la forma de asambleas, movimientos ciudadanos, redes y coaliciones sociales, que han debilitado más aún la legitimidad de los partidos políticos y han entrado en la disputa por la definitiva salida del ciclo neoliberal en el Ecuador.



Es en dicho momento político que se inscribe la viabilidad política de este Plan Nacional de Desarrollo.

4.1.6. Un balance global de la política neoliberal

El panorama descrito permite concluir que el modelo de crecimiento existente en el Ecuador, en los últimos 15 años, ha conducido a la simplificación de la producción nacional, por el predominio de aquellas ramas económicas que generan rentas por precios internacionales favorables, mientras que las posibles bases de una estructura productiva nacional y autónoma han sido barridas por un modelo de importaciones que beneficia a consumidores de altos ingresos y a empresarios especuladores.

La reprimarización de la economía, la escasa inversión productiva y el énfasis en la protección del capital financiero han impedido, en efecto, la reactivación de la estructura productiva nacional y su plena diversificación para un rendimiento más equilibrado de la economía.

Por lo demás, la competitividad centrada en la reducción de costos del trabajo y en la obtención de rentas extractivas a costa del deterioro de los ecosistemas, junto con la desregulación del mercado y la ineficacia de un sistema tributario que no permite obtener los impuestos del capital y de los contribuyentes de mayores ingresos, son factores avanzados por el neoliberalismo, que tuvieron graves consecuencias en el debilitamiento de

las funciones del Estado como garante de derechos, como productor de bienes públicos de calidad y como promotor eficiente de un desarrollo humano estable y soberano.

Ello ha redundado en la continuidad de determinadas relaciones de poder, en las que las clases dominantes aparecen como las únicas beneficiarias de los escasos frutos del crecimiento económico. Su poder económico ha sido la base para su altísimo nivel de influencia política sobre las instituciones públicas.

Así, la fragilidad de las instituciones estatales y del aparato productivo se evidenció al final del siglo pasado, cuando no hubo capacidad para enfrentar adecuadamente factores adversos como el fenómeno de El Niño (1998) y la crisis bancaria (1999), que determinaron un incremento de la pobreza de 12,84%, entre 1995 y 1999, hasta alcanzar a 52,18% de la población del país (Cuadro 4.1).

La estabilidad nominal provista por la dolarización permitió que, seis años más tarde, en 2006, la pobreza y la pobreza extrema retornaran a niveles similares a los registrados hace una década. No obstante, dado el crecimiento poblacional y sabiendo que la tasa de fecundidad de los más pobres es más elevada que el resto de la población, se puede afirmar que, en los últimos 10 años, existe un mayor número de pobres en términos absolutos.

Cuadro 4.1: Evolución de la pobreza y extrema pobreza de consumo, 1995 – 2006
—como porcentaje de la población—

Nivel Territorial	1995		1998		1999		2006	
	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza	Pobreza	Extrema Pobreza
Región								
Costa	36,07	9,06	46,44	16,30	52,85	15,98	40,10	10,85
Sierra	41,73	18,53	42,15	21,77	51,44	24,65	33,75	12,20
Amazonía	60,57	23,80	50,04	22,25	n.d.	n.d.	59,74	39,60
Área								
Campo	63,00	27,37	66,75	33,91	75,05	37,68	61,54	26,88
Ciudad	23,02	4,11	28,72	7,80	36,39	7,99	24,88	4,78
Nacional	39,34	13,80	44,75	18,70	52,18	20,30	38,28	12,86

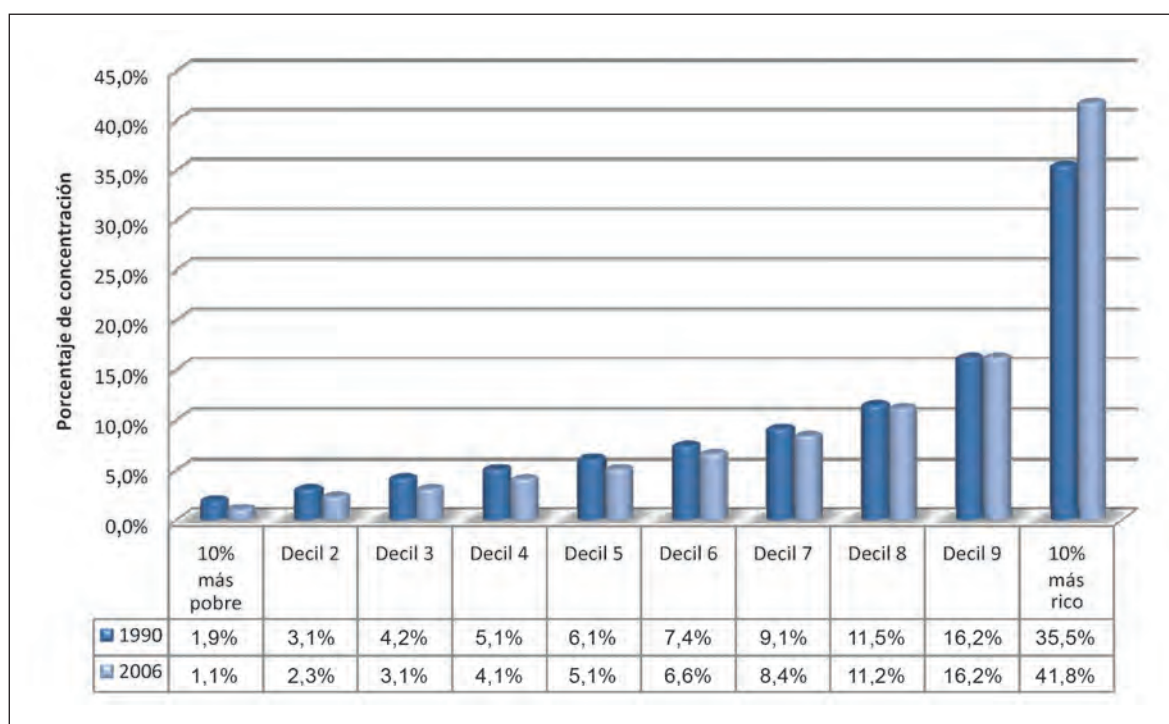
Fuente: SIISE-INEC, basado en INEC, ECV. Varios años.

Elaboración: SENPLADES.

Los problemas ocasionados por los desastres naturales, la crisis financiera o el cambio de moneda no han impactado en forma simétrica a la población. Según el SIEH-ENEMDU, entre 1990 y 2006, sólo los hogares pertenecientes a los estratos de ingresos más altos no vieron retroceder su ingreso per cápita, mientras que, sistemáticamente, los ocho primeros deciles de la población redujeron sus niveles de percepción de ingresos. En los

16 años considerados, el decil nueve mantuvo su participación del ingreso en 16,2%, mientras el decil más favorecido incrementó su participación de 35,5% a 41,8% (Gráfico 4.4). En el período mencionado, se puede observar un proceso de polarización social: mientras en 1990 la diferencia entre el 10% más rico era de 18,6 veces más que el 10% más pobre, en el 2006 esta diferencia es de 28 veces más (Ramírez R., 2007).

Gráfico 4.4: Concentración del ingreso per cápita del hogar



Fuente: SIEH-ENEMDU, 1990-2006.

Elaboración: SENPLADES.

Como se señaló previamente, en el período de liberalización el proceso de apertura de la economía ecuatoriana no generó un incremento de la demanda de la mano de obra poco calificada. Por el contrario, dio lugar a una mayor demanda de mano de obra de alta calificación. Dicho proceso provocó, a su vez, un aumento de la brecha salarial entre calificados y no calificados. Con ello, contribuyó adicionalmente al incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad antes descritos.³¹

La reducción de la pobreza de 52,18% a 38,28% entre 1999 y 2006 (Cuadro 4.1), no está asociada a transformaciones estructurales dirigidas a generar empleo y a subyugar la desigualdad. Las políticas sociales “focalizadas” siguen viendo a la persona pobre como un “otro” que requiere asistencia, pero cuya inclusión social se abandona a la improbable reacción mecánica de un mercado, que, en realidad, conduce a los inversores hacia la asimilación de tecnologías expulsoras de mano de obra.

³¹ Tal proceso no parece haber cambiado. No es simple coincidencia que hoy en día la escolaridad promedio de los trabajadores dedicados a las actividades exportadoras (el denominado sector transable) sea casi 4 años mayor que la de los sectores dedicados a las satisfacciones propias del mercado interno (el denominado sector no transable de la economía).

La evolución de la pobreza está vinculada, más bien, a los ciclos económicos, en especial a los precios internacionales del petróleo y al ingreso de remesas.

En consecuencia, el crecimiento, entendido en un sentido abstracto³², y la estabilidad macroeconómica son condiciones necesarias, pero no suficientes, para reducir la pobreza. Más aun, el crecimiento y la estabilidad macro no son valores en sí mismos, son instrumentos que deben articularse en beneficio, sobre todo, de los pobres, es decir, deben considerar al mismo tiempo mecanismos de inclusión social y productiva de los grupos más vulnerables del país.

El ingreso y el consumo de los hogares no han sido distribuidos de manera equitativa, lo que ha frenado el crecimiento de la demanda agregada y las posibilidades de expansión de la economía nacional. Pero, asimismo, la producción ha mostrado un proceso de concentración industrial que ha favorecido a las empresas formadoras de precios, a costa de las empresas tomadoras de precios³³; ha limitado las condiciones reales de competencia; obstaculizado prácticas de mercado transparentes y frenado la expansión de la demanda de empleo formal, bien remunerado e incluyente. La concentración industrial en el Ecuador, medida por el coeficiente de Gini, demuestra la desigual estructura de la industria nacional y constata que la producción industrial ha sido abarcada por pocas empresas (Cuadro 4.2).

Cuadro 4.2: Concentración industrial 2005*: coeficiente de Gini**

Descripción	Bebidas(1)	Lácteos(2)	Comercio(3)	Hoteles(4)	Construcción(5)
Ventas	0,9651	0,9507	0,9411	0,8828	0,8015
Activos	0,9519	0,9434	0,9412	0,9211	0,8948

* Ramas elegidas al azar.

** El coeficiente de Gini del consumo es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa.

(1) Treinta y una empresas, de las cuales siete no reportaron ventas.

(2) Noventa y siete empresas, de las cuales 46 no reportaron ventas.

(3) Ochenta empresas, de las cuales 18 no reportaron ventas.

(4) Cien primeras empresas por ventas.

(5) Cien primeras empresas por ventas.

Fuente: Producto Indicador, 2005.

Elaboración: SENPLADES.

Las inequidades que este esquema de crecimiento ha consolidado no se limitan a la distribución del ingreso o a la concentración de la propiedad privada (extranjera y nacional) del aparato productivo. La preponderancia otorgada al sector externo, como guía del crecimiento económico, inhibe un equilibrado desarrollo humano en todo el territorio nacional, ya que evita que sus regiones se integren en un proceso armónico en el que se reduzcan las disparidades.

A pesar de que en el período más fuerte de liberalización de la economía se dio mayor importancia relativa a los sectores transables del aparato productivo (los que pueden comercializarse en el mercado internacional), durante la década pasada estos sectores experimentaron limitados incrementos de su productividad. Entre 1992 y 1997, hubo un incremento de 2,4% para todos los transables y de 1,3% para los no transables, excepto el petróleo. Al mismo tiempo, las ramas intensivas

³² Se entiende como un crecimiento abstracto porque no crea una estructura productiva que sea capaz de integrar el trabajo nacional y promover una soberanía nacional ante las variaciones de los factores externos.

³³ Se entiende por empresas formadoras de precios a aquellas pocas empresas con carácter monopolístico que pueden aumentar los precios de sus productos sin enfrentar una disminución importante de la demanda. Las empresas tomadoras de precios, en cambio, son las pequeñas empresas que no poseen mayor injerencia en la definición de los precios del mercado.

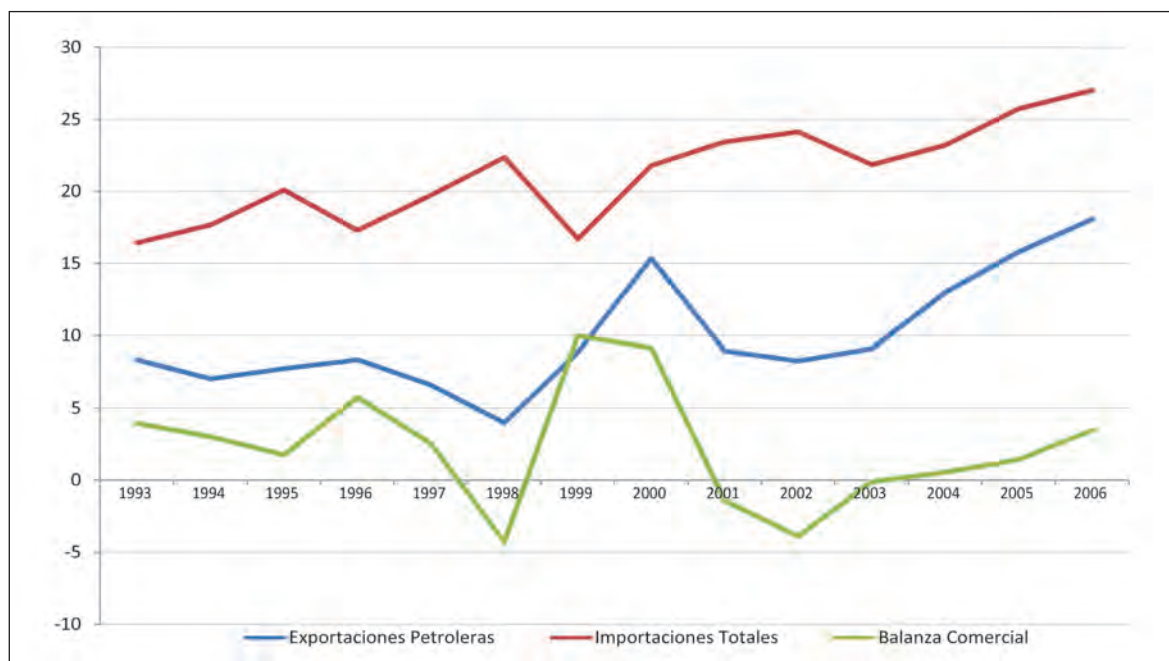
en el uso de capital –petróleo (transable), electricidad y agua (hasta entonces no transables)– experimentaron crecimientos significativos de su productividad (8,5% y 13%, respectivamente). Sin embargo, su demanda de empleo apenas alcanzó a 0,7% de la demanda total de empleo de los sectores no agrícolas. Mientras tanto, las ramas de actividad no transables no agrícolas, que ocuparon 82,7% de la demanda total de empleos no agrícolas, tuvieron un retroceso de 0,9% en su productividad (Vos, 2002).

Si bien este conjunto de datos da cuenta de dos décadas perdidas de desarrollo, existe un espejismo en el crecimiento, originado a partir de la crisis vivida en el país luego del salvataje bancario propiciado por las élites en 1999, para sostener a un sector que adolecía de enormes deficiencias de gestión y amplios márgenes de discrecionalidad e

intereses vinculados en el manejo de los ahorros de la ciudadanía.

Desde 2000, el argumento central para sostener la dolarización se ha basado en la necesidad de exportar cada vez más para financiar la balanza externa, en un escenario general de apertura económica. Los resultados alcanzados muestran el fracaso de esta estrategia. Entre 2000 y 2005, el índice de apertura de la economía ecuatoriana se incrementó de 0,748 a 0,812, lo que, según la ortodoxia predominante, indicaría una evolución apropiada. No obstante, la balanza comercial (incluye bienes y servicios) se deterioró. Hubo un crecimiento real de las importaciones equivalente a 45,1%, pero las exportaciones sólo crecieron 34,1%, en especial debido a la evolución del precio internacional del petróleo, variable totalmente fuera de control y que oscila de acuerdo a factores exógenos (Gráfico 4.5).

Gráfico 4.5: Exportaciones e importaciones 1993-2006
–como porcentaje del PIB–



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: SENPLADES.

El incremento de las importaciones no necesariamente significa un abaratamiento de los costos ni un aumento de la competitividad de la producción nacional remanente. Son otros factores los que crean tal competitividad (credibilidad de las instituciones, paz social basada en un efectivo avance

en la justicia para todos, calidad y pertinencia de la educación, un adecuado sistema de ciencia y tecnología, regulación de los mercados, etc.). Por el contrario, el incremento de las exportaciones implica otros dos procesos negativos para el bien común: la conversión de un sector de empresas de

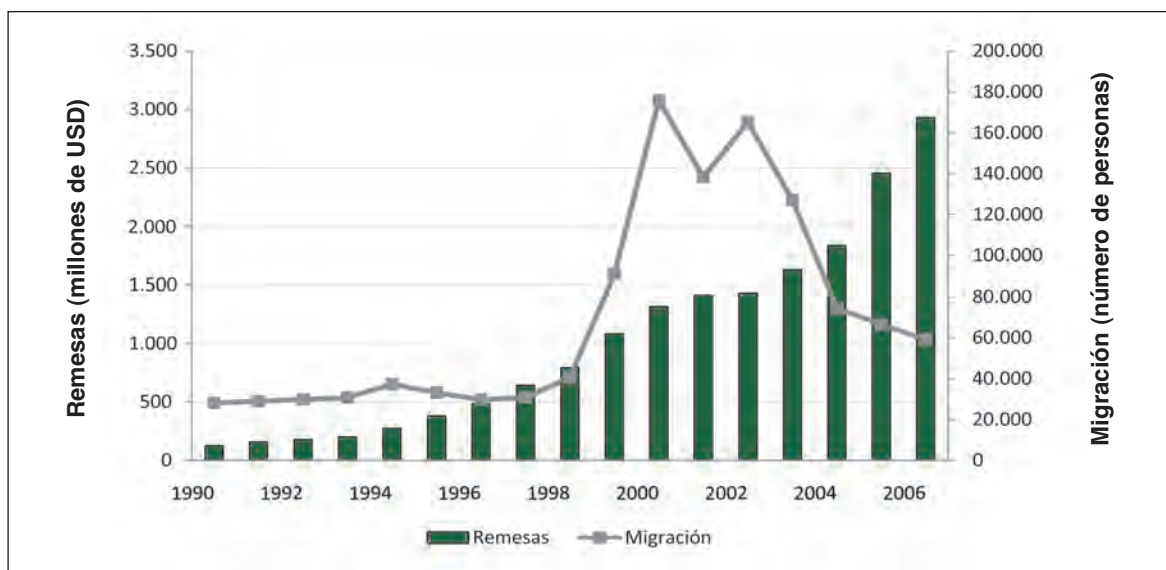
orientación productiva al sector intermediario o especulativo (financiero, inmobiliario) y la competencia desleal (*dumping* social) a la producción de la economía popular, que es también degradada a la mera intermediación (sector informal urbano) o desplazada del mercado (pequeña producción agropecuaria). La seguridad y, más aún, la soberanía alimentaria se deterioran gravemente y, para compensar ese déficit del comercio exterior, se privilegian las exportaciones no sólo de productos competitivos, a costa de la vida de los trabajadores, sino de condiciones no renovables de la naturaleza, lo que genera desequilibrios ecológicos, que tendrán fuertes repercusiones en el futuro.

El acelerado crecimiento de las importaciones y el lento crecimiento de las exportaciones no petroleras dan cuenta de las escasas opciones de

creación de puestos de trabajo digno, lo que ha contribuido a deteriorar las condiciones de vida de la población por la vía del desempleo, el subempleo, el empleo precario y la reducción de los salarios reales.

El repunte de las exportaciones de petróleo, si bien contribuye a sostener el gasto fiscal, no representa una opción real para el crecimiento del empleo, dada la mínima absorción de mano de obra de esa rama de actividad, extremadamente dependiente del factor capital. A fin de cuentas, la apertura, que en el balance ha sido negativa desde 2001, está sostenida por las remesas enviadas desde el exterior por la mano de obra expulsada de un país que no presenta tasas de inversión satisfactorias en las ramas en las que más se puede asimilar la fuerza laboral (Gráfico 4.6).

Gráfico 4.6: Ingresos por remesas y migración 1990-2006



Nota: Los datos de 2006 sobre flujos migratorios están levantados hasta el mes de septiembre.

Fuente: Banco Central del Ecuador y Dirección Nacional de Migración, INEC.

Elaboración: SENPLADES.

La sociedad ha sufrido, en suma, las consecuencias del ajuste estructural impuesto por la coalición de fuerzas políticas y económicas externas y las élites nacionales carentes de un proyecto propio que trascienda la acumulación y defensa de posiciones de privilegio. Los efectos son indiscutibles: una sociedad crecientemente fragmentada, polarizada, en la que ha sido evidente el deterioro de las vidas de las mayorías, más allá de lo que estaban dis-

puestas a soportar. Las “turbulencias” políticas y la creciente desconfianza en las instituciones políticas confirmaron lo que las políticas del Consenso de Washington, impulsadas por los organismos financieros multilaterales y la Organización Mundial de Comercio, ya anticipaban: la generación de una sociedad cada vez más ostentosamente injusta y muy proclive a continuos problemas de inestabilidad y conflicto político.

4.1.7. Los desafíos actuales del Ecuador frente a la crisis mundial

La crisis mundial se evidencia con más fuerza a raíz de la crisis en los mercados financieros estadounidenses y ha contagiado a todo el mundo. El Sur, que no ha tenido responsabilidad en la crisis, resulta ahora su víctima. Durante años, EEUU mantuvo gigantescos déficit comerciales y fiscales. Cualquier otro país habría sido obligado a devaluar y a “corregir” sus desequilibrios en el marco de las políticas ortodoxas promovidas por ciertos organismos multilaterales como el FMI.

Sin embargo, las crisis han sido fenómenos constitutivos del sistema. Así, en los últimos 200 años han existido 23 crisis económicas en los países llamados del primer mundo. La crisis actual no sólo es financiera. Ésta ha sido la última característica visible. La crisis es también productiva, ética y de confianza, alimentaria, energética y ambiental expresando una crisis del sistema capitalista.

En un contexto de políticas neoliberales, las respuestas tradicionales a la crisis hubieran sido políticas procíclicas y medidas en procura de austeridad en la política fiscal. En el tema comercial se hubiera promovido un aperturismo insensato e indiscriminado y el ajuste hubiera sido a través de la flexibilización laboral. Sin embargo, el Ecuador ha respondido a la crisis con medidas que enfatizan en una nueva visión pos neoliberal. Estas incluyen a las políticas que el Gobierno ha realizado para blindarse de la crisis, las políticas de corto plazo para enfrentar la crisis y las políticas de mediano y largo plazo para promover un modo de generación de riqueza distinto.

De eso modo, Ecuador ha dado grandes pasos para evitar la vulnerabilidad del país ante las crisis del capitalismo. De haber tenido más tiempo para cosechar los resultados de la política macroeconómica, esta crisis nos habría afectado mucho menos. Ello demuestra la validez de las medidas anticíclicas aplicadas por el Gobierno Nacional para lograr que la crisis no afecte a los sectores más pobres del país.

El oportuno esfuerzo realizado por nuestro país desde 2006 por recuperar el rol del Estado debe continuar, fortalecerse y tornarse prioritario en relación con dos aspectos: primero, el uso eficiente de los recursos públicos que se verán disminuidos por el mismo efecto de la crisis mundial; segundo, el fortalecimiento del apoyo nacional a la agenda de cambios plasmada en el presente Plan Nacional para el Buen Vivir, de tal manera que logremos atravesar la crisis sin afectar a los más pobres, sin

sacrificar los objetivos primordiales el Buen Vivir ni la transformación del Estado, y que el país pueda superarla en las mejores condiciones.

En el contexto actual, el mayor desafío para el Gobierno Nacional será atravesar la crisis sin afectar a los más pobres (2'176,877 ecuatorianos viven con menos de USD \$ 1 diario), y mantener al país en las mejores condiciones, entendiendo que la crisis se convierte necesariamente en un limitante. Para este fin, la función de re-distribución deberá poner énfasis en evitar que la crisis afecte como siempre a los más pobres.

Adicionalmente, en lo económico, queda claro que la crisis va a incidir en el flujo de caja, lo cual se reflejará en restricciones al programa posneoliberal. En consecuencia, la reprogramación presupuestaria deberá ser pensada para el corto, mediano y largo plazo, con el fin de garantizar un proceso de priorización consensuado y el uso eficiente de los recursos internos aplicados a la estrategia nacional de desarrollo, y lograr fuentes de financiamiento externo (multilateral, regional o bilateral) que van a ser necesarias, en el marco del respeto a la soberanía nacional.

Por el lado de los ingresos, profundizar la reforma tributaria será una tarea que deberá continuar, sobre el entendido de que sin capacidad recaudatoria no se puede tener fuerte incidencia distributiva.

La necesidad de maximizar las reservas petroleras y de diversificar la producción, incluyendo la generación de valor agregado a los bienes primarios, al igual que la diversificación de los mercados, son tareas urgentes que deben concretarse para reducir los efectos de los choques externos descritos anteriormente.

Por el lado de los gastos, se debe impulsar la reducción de los costos de transacción en procedimientos administrativos burocráticos que faciliten la implementación de la política pública.

En relación a la función de regulación, la consolidación y puesta en marcha de la nueva arquitectura financiera que incorpora las diferentes iniciativas de finanzas populares es otra misión importante para que en la economía ecuatoriana exista un manejo fiscal transparente y ágil, que reduzca la incertidumbre de la economía y permita relanzar la iniciativa privada (sobre todo la economía popular y solidaria pero también la economía empresarial) hacia el largo plazo, con el fin de defender el empleo y reactivar la producción desde abajo, desde un punto de vista humano, hasta conseguir atacar el problema



desde la base y reactivar la economía de la colectividad. El rol del Banco del IESS, el relanzamiento al mercado de capitales, la Red de Seguridad Financiera, los nuevos roles de la Banca Pública forman parte de esta nueva arquitectura financiera.

Por tanto, el fomento, la organización, la visualización de la economía popular y solidaria, su autorregulación social basada en la democracia interna, son componentes del marco legal requerido para dinamizar a este sector, que requiere de la activación de la economía y la priorización de la economía endógena para el Buen Vivir.

En el escenario internacional, la búsqueda de la inserción inteligente y soberana en el concierto mundial debe concretarse en el caso comercial. Si bien en el corto plazo el mayor desafío es mantener los espacios de mercados logrados, en el mediano y largo plazo se debe buscar diversificación y nuevos mercados. Esta inserción privilegia el impulso a la integración Sur-Sur, y el esfuerzo de consolidar UNASUR; seguir y apoyar la agenda de los países que buscan nuevas reglas para establecer un equilibrio mundial diferente.

Frente a la posible guerra de devaluaciones será necesario contar con un mecanismo de salvaguardia cambiaria legítimo en la normativa internacional y expedito en términos operativos (disparadores que bloqueen oportunamente la entrada de productos que pueden dañar la producción nacional), con un instrumental de medidas de control de frontera.

En términos defensivos, será necesario bloquear la negociación de acuerdos al estilo y contenido de los tratados de libre comercio, que limitarían la capacidad de maniobra soberana de impulsar un modelo de economía endógena para el Buen Vivir. Igualmente, habrá que fortalecer la defensa nacional en los litigios legales con empresas internacionales pues el valor de las potenciales demandas suman un presupuesto anual del Ecuador, lo cual limitaría la posibilidad de impulsar los cambios propuestos.

En lo político, la crisis es el mejor aliado de las fuerzas políticas opositoras, por lo que se requiere un manejo político concentrado en la construcción de una estrategia que permita que las accio-

nes para bloquear la crisis no se transformen en caos. Se necesita intervenir con fuerza para instalar reglas generales que prefigure un nuevo acuerdo que garantice la gobernabilidad y la continuidad de la construcción del nuevo modelo.

4.1.8. Tendencias demográficas

Una estrategia de largo plazo requiere considerar las tendencias y variaciones demográficas del país durante ese período. Los cambios poblacionales que se prevén para el Ecuador hacia el 2025 son varios. Todos éstos, en su conjunto, plantean el reto de planificar bajo consideraciones de variabilidad etérea, composición de género, esperanza de vida, entre otros. Las dinámicas poblacionales de los futuros años impactarán sobre las políticas públicas en ámbitos tan importantes y diversos que van desde la sostenibilidad del sistema de seguridad social hasta la cobertura de educación básica, media y superior.

De acuerdo a las proyecciones, para el 2025 Ecuador tendrá una población de 17.1 millones de habitantes. Pese a que el ritmo de crecimiento descenderá a un promedio anual de 1,1% después del 2020, el aumento de 3,3 millones de personas significa un incremento considerable de habitantes. Además, la fecundidad se situará en 2,1 hijos por mujer, es decir cerca del nivel de reemplazo. Entonces, se puede esperar una población más grande, pero cuyo crecimiento tiende a ralentizarse.

Simultáneamente, la esperanza de vida al nacer aumentará algo más de 2 años, llegando a 77,5 años para ambos sexos, y la tasa de mortalidad infantil se reducirá a cerca de la mitad durante los próximos 17 años, pues pasará de 20 a 11 por mil nacidos vivos entre los años 2008 y 2025, respectivamente. Consecuencia de ello, el balance entre los diferentes grupos de edad se alterará significativamente. La importancia relativa de la población menor de 15 años se reducirá de 31,2% a 24,5%, mientras que la de la población de 15 a 64 años se elevará del 63 al 66% y la de la población de 65 y más años se incrementará del 6 al 9,3%.³⁴ En otras palabras, estaríamos ante un proceso de envejecimiento demográfico más acentuado, como se puede apreciar en la evolución de la pirámide poblacional ecuatoriana desde 1980 en los siguientes gráficos.

³⁴ Las proyecciones también evidencian que como resultado de la sostenida disminución de la fecundidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida de la población adulta mayor, el índice de envejecimiento demográfico casi duplicará su valor entre los años 2008 y 2025. Mientras en la actualidad por cada 100 menores de 15 años hay 27 personas de 60 y más años, al terminar el primer cuarto de este siglo habrán 54.

Gráfico 4.7: Distribución de la población por sexo y edad, 1982; 2008; 2025

Fuente: INEC-Censos de Población 1982, Proyecciones de Población, 2008 y 2025.

Elaboración: SENPLADES.

El cambio en la pirámide implicará que la población en edades laborales y adultas aumentará, mientras que la población menor a quince años se irá contrayendo.³⁵ Esto abriría la posibilidad de aprovechar la denominada “ventana de oportunidades”, es decir aquel período finito en el tiempo en que el mayor crecimiento de la población de las edades laborales ofrece la posibilidad de aumentar la producción y la riqueza nacional a través de su adecuada y progresiva incorporación al trabajo.³⁶ Por tanto, la generación de empleos adecuados y de calidad se hace indispensable, sin olvidar la necesidad de formar, educar y capacitar a esta población para lograr su potencial máximo.

Adicionalmente, los cambios en el perfil etéreo conllevarán modificaciones importantes en el consumo económico. Es probable que, en el curso de los próximos 17 años, el crecimiento promedio anual de la demanda por bienes y servicios de la población menor de 15 años se torne negativo (-0,1%). Mientras tanto, la demanda que corresponde a la población entre 15 y 64 años aumentaría a una velocidad de 1,5% en promedio anual y la de los adultos mayores crecería a un ritmo, también promedio, 2,4 veces mayor que el anterior (3,8%).

Así como el consumo, la demanda por servicios de salud de la población adulta mayor crecerá a una velocidad significativamente superior a la de la población entre 15 y 64 años (3,8% frente a 1,9%, respectivamente), a la vez que aquella de las personas menores de 15 años se tornará negativa (-0,2%). A estos cambios se sumarían otros en temas relacionados a la educación.

Proyectando que la población de 5 a 14 años empezará a disminuir desde el 2010, es probable que a partir de ese año la demanda por educación básica muy probablemente tienda a declinar. Por el lado de la educación media, la población entre 15 y 17 años aumentaría su tamaño hasta el año 2015, después de lo cual comenzaría a reducirse numéricamente. A diferencia de los subconjuntos anteriores, la población que potencialmente demandaría edu-

cación superior, es decir aquella comprendida entre los 18 y 24 años, incrementará su tamaño durante los próximos 17 años. Pasará de 1'809.000 personas a 1'983.000 entre 2008 y 2025. Entonces, será necesario poner un importante énfasis en la educación superior en la próxima década y media, sobre todo advirtiendo el incremento de la Población Económicamente Activa.

Las proyecciones, justamente, prevén que la PEA aumente a una velocidad promedio anual de 2.2%.³⁷ En términos absolutos, esto implicará que cada año se integren a la fuerza laboral 170.000 personas en promedio. Siendo así, mantener la actual tasa de desempleo –alrededor del 7%– hacia el año 2025, requerirá crear 154.000 empleos anuales en promedio.

Los retos que plantean los cambios poblacionales previstos hacia el 2025 no son menores. Es preciso tomar en cuenta las variaciones anotadas para planificar los cambios en el modelo de acumulación y generación de riqueza. Aprovechar la breve “ventana de oportunidad” de los próximos años es una chance que no se puede dejar pasar, puesto que en el largo plazo el envejecimiento de la población puede hacerse todavía más marcado, obligando a enfrentar escenarios más complejos en torno a seguridad social, producción y servicios.

4.2. 31 Meses de Revolución Ciudadana

4.2.1. El cambio político: hacia el quiebre democrático de la dominación oligárquica

El 27 de abril de 2009, 3 584 236 de ecuatorianos, que representan 51,99% de los votos, ratificaron el proyecto político del Movimiento Patria Altiva y Soberana (PAIS) y, en un hecho sin precedentes en el actual ciclo democrático, reeligieron en primera vuelta al binomio Rafael Correa-Lenin Moreno como gobernantes para el período 2009-2013. Luego de 10 años de inestabilidad y

³⁵ En términos absolutos la población menor de 15 años disminuirá en alrededor de 108.000 efectivos (cerca de 6.300 personas en promedio anual), mientras que la población en edades laborales y adultas mayores aumentará en 2'600.760 personas, respectivamente.

³⁶ En este contexto, el índice de dependencia demográfica registrará un sostenido descenso hasta alcanzar en el año 2025 un valor cercano al 51%.

³⁷ Entre 2008 y 2025 el tamaño de la PEA se incrementará de 6.3 millones de efectivos a 9.1 millones.

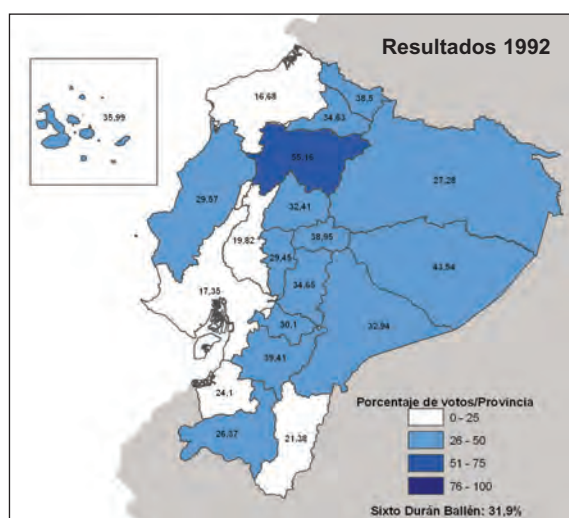
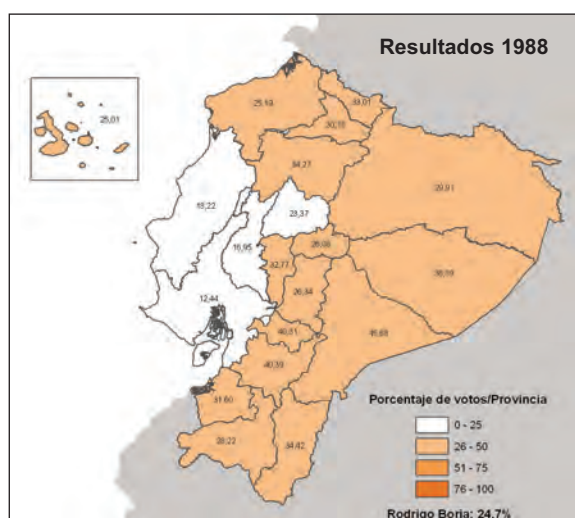
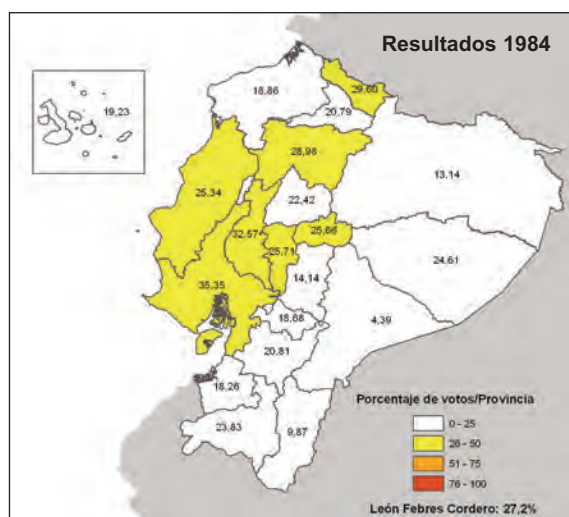
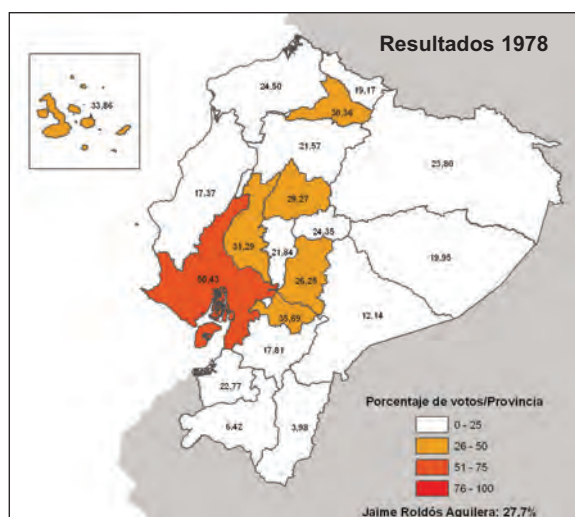
turbulencia política, el pueblo ecuatoriano decide confirmar en el ejercicio del poder a una tendencia que encarna múltiples expectativas y posibilidades de cambio y construcción de un verdadero proyecto nacional de desarrollo.

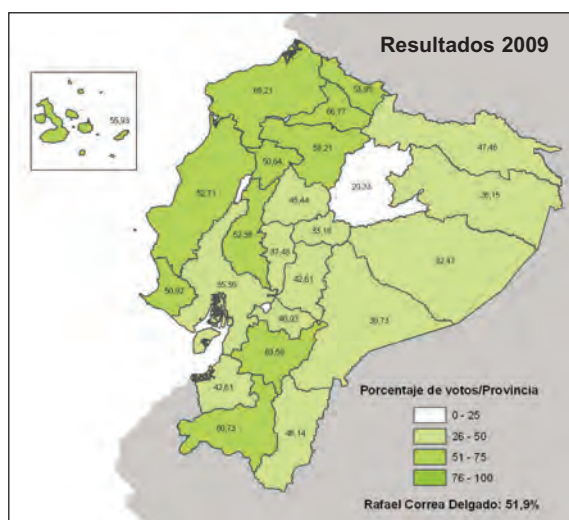
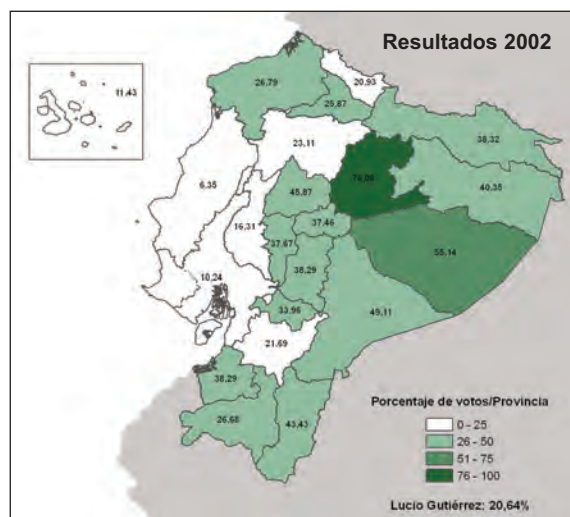
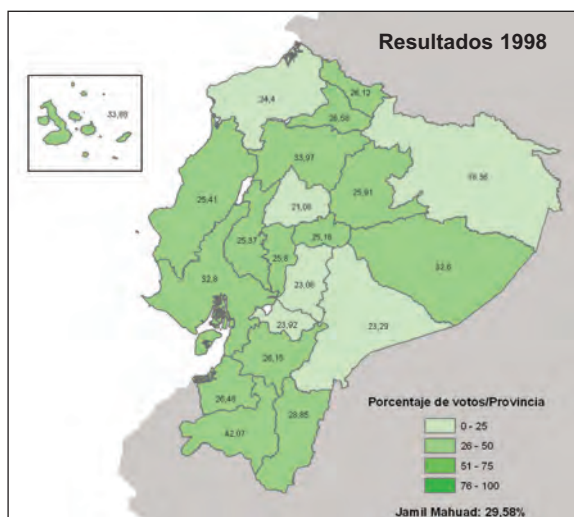
Antes de las elecciones de abril de 2009, el pueblo ratificó en las urnas, y por tres ocasiones, el impulso que el Gobierno de la Revolución Ciudadana había otorgado al proceso de transformación constitucional, como condición indispensable para modificar las bases de la economía, la sociedad y la política y generar un nuevo pacto de convivencia nacional. Así, la convocatoria a una Asamblea Constituyente fue aprobada por 81% de los ciudadanos (abril de 2007), la votación de los movimientos y partidos políticos –Alianza País, MPD, Pachakutik, entre otros– que sostenían la opción de cambio alcanzó

más de 70% (septiembre de 2007) y la aprobación de la nueva Carta Magna contó con el respaldo de 64% de la ciudadanía (septiembre de 2008). El pueblo refrendó, en todas estas ocasiones, con su participación directa en las urnas, la ruta de la transformación estructural del Estado y del modelo de desarrollo a la que, desde enero de 2007, se había comprometido el nuevo gobierno ecuatoriano.

Más aun, por primera vez en los últimos 30 años de regímenes civiles, la distribución territorial del voto no reflejó las históricas divisiones regionales del país (Costa/Sierra, Quito/Guayaquil). La opción del cambio triunfó incluso en la ciudad de Guayaquil –donde, hace 15 años, el derechista Partido Social Cristiano ha controlado todos los resortes del poder local– y prácticamente en todo el territorio nacional (Mapa 4.1).

Mapa 4.1: Resultados de elecciones presidenciales 1978-2009 (primera vuelta)





Fuente:
Consejo Nacional Electoral.

Elaboración:
SENPLADES.

Como se aprecia en el último mapa, el proyecto de la Revolución Ciudadana tiene un sólido anclaje a lo largo de todo el espacio nacional y ha conseguido, así, quebrar el dominio político que los tradicionales bloques de poder habían mantenido, desde hace dos décadas y media, en el Ecuador. La legitimidad del liderazgo presidencial y la inmensa desconfianza ciudadana en los partidos políticos han modificado la correlación de fuerzas. Los grupos oligárquicos y los sectores económicos dominantes han perdido gran parte del férreo control que ejercían sobre las instituciones estatales. La democracia sólo puede afirmarse cuando se produce una nítida separación entre el poder económico y el poder político. El triunfo en seis elecciones consecutivas, en menos de tres años, y la consecución de un alcance nacional a través de procesos legal y legítimamente constituidos abren la posibilidad de disputar el poder de facto. Quizás este podría ser señalado como el principal logro de estos 31 meses de Revolución Ciudadana.

La transición hegemónica que vive el Ecuador tiene el sello de la legitimidad democrática de una acción gubernativa, sostenida en el marco de un proyecto nacional de cambio político, que propende a la defensa del interés general por encima de los intereses y privilegios de los poderes de hecho.

4.2.2 Perspectivas 'posneoliberales'

La idea de cambio, vislumbrada para el Ecuador del siglo XXI, apunta hacia una ruptura con las bases institucionales del sistema político y económico imperante durante las tres últimas décadas. Se trata del inicio de un ciclo de cambios radicales que buscan dar nuevas respuestas a los profundos problemas estructurales del Ecuador, en el marco de la histórica irresolución de la formación del Estado, la nación y la construcción de una identidad colectiva con un proyecto soberano e igualitario para el Buen Vivir de toda la sociedad.

El contexto histórico en que dicha perspectiva de cambio busca avanzar es, sin embargo, complejo. Aunque la crisis de la vigente fase neoliberal del capitalismo abre oportunidades para desplegar nuevas agendas y estrategias de desarrollo, sobre todo en los países del sur del globo, es claro que para inicios del siglo XXI, el neoliberalismo ya había sido exitoso en restaurar y consolidar el poder de una clase específica (Harvey, 2007). Los circuitos del capital financiero y los segmentos del empresariado global occidental, parapetados en torno suyo, acumularon más que nunca antes en la historia, incrementaron sus márgenes de influencia y poder político y se colocaron a la cabeza de la coordinación del orden global.

Paradójicamente, desde las primeras insinuaciones de la vigente crisis económica, que eclosionaría en toda su extensión durante el “septiembre negro” del año 2008, las economías nacionales de diversos puntos del planeta, incluso allí donde el credo neoliberal luce aún vigoroso, han vuelto sus ojos a la intervención pública y masiva del Estado, como forma de sostener y reactivar el crédito, la producción, la demanda y salvaguardar así, en algo, al sistema financiero. El eje franco-alemán amenazó incluso con abandonar la reciente cumbre del G-20, si, entre los acuerdos de la cita, no se hacía alusión a la necesidad de cierta regulación sobre los paraísos fiscales y las maniobras especulativas. Este llamado desesperado a una cierta intervención estatal y a una mínima regulación del sistema financiero –que, por lo demás, ha resultado del todo ambigua y no ha producido aún los resultados deseados– marcan una decisiva inflexión en el turbulento ciclo neoliberal abierto en 1981, cuando Ronald Reagan afirmaba que “el Estado no es la solución, sino el problema”. No por casualidad, en 2008, el premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz señaló que “la crisis de Wall Street ha sido para el fundamentalismo de mercado lo que la caída del muro de Berlín fue para el comunismo”.

En diversos países de América Latina, el avance de una agenda pública que procure el desmantelamiento de las políticas neoliberales se esbozó con algún margen de anticipación en relación al estallido de la crisis. En efecto, ya desde los albores del siglo XXI, llegaron al poder nuevas coaliciones políticas de signo progresista, que capitalizaron el cansancio de la población en relación con las polí-

ticas orientadas al mercado. Al combinarse con una modernización fragmentada y un bajo crecimiento económico, las políticas neoliberales aumentaron la pobreza, reprodujeron las desigualdades y dismantelaron las estructuras de asistencia social estatales de corte universal. El retraimiento de la protección social del Estado, en países donde apenas empezaba a consolidarse, fue percibido por la ciudadanía como un abandono de la población a su propia suerte y dio paso al resentimiento social y a la indiferencia de las instituciones políticas. No parece casual, entonces, que los triunfos de tales coaliciones (Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay, El Salvador, República Dominicana y Ecuador) provengan, sobre todo, de la participación electoral y del voto de los sectores populares y medios de cada país (Ramírez F.; 2006:30-44).

El relanzamiento de la acción pública, en el marco de un intenso protagonismo del Estado, y la recuperación de sus capacidades de promoción y conducción del desarrollo se han situado, desde inicios del siglo XXI, en el centro de la acción gubernativa en diversos países de la región. Tal enfoque insinúa la instauración de un ciclo posneoliberal en la política económica, pero también el advenimiento de una constelación de políticas con fuerte acento en la re-distribución de la riqueza y la reconstrucción de las bases institucionales y de las capacidades estatales para activar una vía heterodoxa de desarrollo. Así, y aunque el posneoliberalismo no condense todo el ideario que los sectores progresistas latinoamericanos han venido construyendo a lo largo del último cuarto de siglo, se sitúa en el corazón de sus dilemas estratégicos y de sus programas y conflictos políticos internos, allí donde muchas de sus fuerzas han llegado al poder.

La innovadora agenda de políticas públicas que ha lanzado el gobierno ecuatoriano en el breve ciclo que va de enero 2007 a agosto 2009 se sitúa globalmente, al igual que en el resto de la región, en las coordenadas del posneoliberalismo. Es muy probable, sin embargo, que, de confirmarse la tendencia de cambio político que vive el país, lo que hoy se esboza como un horizonte de superación del neoliberalismo se decante, en pocos años más, como una propuesta integral sobre las formas más idóneas para mejorar las condiciones de vida de las sociedades del sur del globo.

Por lo pronto, el triunfo de Rafael Correa y Alianza País (AP) en las elecciones presidenciales del último trimestre de 2006 abrió el abanico de oportunidades para el “relanzamiento de la acción pública”, como principal detonante de una estrategia de desarrollo heterodoxa, cuyos fines últimos son la promoción del Buen Vivir y la realización de las capacidades individuales y colectivas, en el marco de un acceso igualitario a los recursos y a las oportunidades sociales.

4.2.3. Sentidos y avances de la nueva acción pública: la Constitución como horizonte

En los 31 meses transcurridos desde la asunción al mando del presidente Correa, el relanzamiento ha implicado un progresivo retorno estatal al primer plano de la escena política. En la agenda interna, ello ha apuntado hacia el reestablecimiento de las capacidades estatales de planificación del desarrollo, de regulación y control de los sectores estratégicos de la economía y de distribución y re-distribución de la riqueza social. En el ámbito de la política exterior, se ha avanzado en la concepción de una estrategia geopolítica que impulsa diversos procesos de integración regional, así como una inserción soberana en el contexto global.

El esbozo y la puesta en marcha de una nueva agenda pública ha supuesto, sin embargo, una intensa disputa política con los partidos tradicionales y las élites ecuatorianas: círculos empresariales, bancarios, financieros, mediáticos –afines a las ideas liberales dominantes a lo largo de los noventa– e incluso diversas agencias estatales, corporaciones y sectores burocráticos comprometidos con el viejo orden han desafiado y bloqueado abiertamente las extensas expectativas de cambio impulsadas por el nuevo gobierno. La estrategia antisistémica y el discurso antineoliberal que Rafael Correa promocionó desde el inicio de la campaña electoral del 2006 lo situaron siempre en las antípodas del poder establecido.

Apoyados en un sólido respaldo popular y favorecidos por la inmensa debilidad del sistema de partidos, Rafael Correa, el movimiento político Alianza País (AP) y el gobierno asestaron diversos golpes a la estructura de poder que sostenía el modelo de Estado y de desarrollo de la década de los noventa. Las decisiones políticas del régimen lo ubican, entonces, por fuera de la pugna hegemónica entre

los dos sectores de las clases dominantes que se han disputado el poder, prácticamente, desde el retorno de la democracia en 1979: el polo de intereses económicos articulado en torno al Partido Social Cristiano, al que se sumaron en su tiempo la Izquierda Democrática y la Democracia Popular, y el polo que inicialmente giró en torno a Abdalá Bucaram y terminó expresándose con Álvaro Noboa, por medio de un Lucio Gutiérrez que hacía de doble comodín, tanto en la articulación del bloque Noboa como en los nexos entre éste y el polo Partido Social Cristiano (Unda: 2008).

El gobierno ha enfrentado, con mucho éxito, a este amplio bloque de poder. La incautación estatal de casi 200 bienes del poderosísimo grupo Isaías (septiembre de 2008) y el cobro de la deuda pública de dicho grupo reafirmaban la defensa de los intereses públicos y la vocación antioligárquica de la Revolución Ciudadana. Se retomaba, a la vez, la tarea inconclusa que dejaron los gobiernos nacionalistas militares de los años sesenta y setenta, que diezmaron únicamente la estructura de poder de los terratenientes serranos en relación con la democratización de las relaciones económicas y políticas en el Litoral. En tal opción se delinea una efectiva ruptura con la matriz de poder social que sostuvo el ciclo neoliberal.

La derrota electoral de los partidos políticos –del centro a la derecha–, que inauguraron el régimen democrático en 1979, durante los comicios convocados para la elección de los representantes a la Asamblea Nacional Constituyente en 2008, el deterioro del espacio de representación de las formaciones derechistas surgidas a fines de siglo (Partido Renovador Institucional Acción Nacional, Partido Sociedad Patriótica) y la afirmación de una nueva fuerza política progresista (AP), acompañada, no sin tensiones, por otras pequeñas fuerzas de izquierda en el seno de la Asamblea, reflejan la configuración de una nueva correlación de fuerzas en el Ecuador del siglo XXI.

De este escenario, surgió el proyecto constitucional presentado al país la última semana de julio de 2008 y ratificado el 28 de septiembre de ese año. Descontando la ratificación del presidencialismo como régimen político, la Carta Magna avanza, entre otros elementos, hacia cuestiones ligadas con:

- implantación de una economía social y solidaria;
- reconstitución y racionalización estatal;
- descentralización del Estado;
- recuperación de la planificación pública;
- regulaciones ambientales del desarrollo;
- consagración de los derechos de la naturaleza;
- reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado;
- promoción de la participación social y el poder ciudadano;
- construcción de un Estado constitucional;
- ampliación de los derechos;
- prefiguración de un modelo de desarrollo distante del canon ortodoxo;
- primacía del poder civil sobre el actor militar;
- profundización del sufragio universal, que amplía la comunidad política al facultar el derecho al voto de jóvenes mayores de 16 años, ecuatorianos en el exterior, extranjeros, personas privadas de la libertad sin sentencia, policías y militares.

La Constitución innova y contiene, así, el conjunto de demandas e intereses que emergieron desde la resistencia popular en contra el neoliberalismo y otras agendas de modernización democrática y transformación social del Estado, así como en contra de la política y la economía represadas a lo largo de los años noventa. La particularidad del proceso político en curso ha estado caracterizada, desde esta perspectiva, por líneas de cambio y ruptura política con el “viejo orden”, que han adquirido un estatuto constitucional y que, más allá de la agenda gubernamental, las ha convertido en ejes de un nuevo pacto de convivencia de largo plazo para los ecuatorianos.

La Carta Magna delinea, entonces, el horizonte de sentido de la dinámica democrática y de las decisiones gubernativas que el Ecuador deberá seguir en los años que vienen. La Constitución contiene y prefigura las líneas maestras del proyecto colectivo con el que la sociedad quiere conducirse a sí misma, hacia un nuevo momento de su desarrollo histórico.

Asistimos, por tanto, a un ciclo en el cual el liderazgo político se consolida en la medida en que es capaz de leer y sintonizar con el conjunto primordial de demandas, expectativas e ideas imperantes en el seno de las relaciones sociales. Además del rechazo a los partidos y la demanda de mayor participación social en el proceso democrático, este campo ideológico expresa una mayor demanda de Estado y menor predominio del mercado en “el camino al desarrollo” (Cuadro 4.3).

Estos elementos están atravesados por una reacción antielitista, una recuperación de los sentidos de pertenencia nacional y un extenso sentimiento de soberanía en grandes capas de la población. El predominio de este conjunto de ideas expresa que el conflicto y la lucha política, que antecedieron a la vigente transición política, delinearon un horizonte de comprensión común para vivir en, hablar de y actuar sobre los órdenes sociales caracterizados por específicos modos de dominación. Es más probable que un proyecto político se consolide democráticamente, y no de modo despótico o coercitivo, cuando el bloque de gobierno y la sociedad comparten un conjunto más o menos extenso de valores e ideas políticas.

Cuadro 4.3: Percepciones ciudadanas sobre Estado y mercado en el Ecuador: 1998-2007*

Descripción	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2007
Confianza en economía de Mercado.	73	61	54				44
Economía de mercado es el único sistema con el que el país puede llegar a ser desarrollado.				45	51	59	40
Empresa privada es indispensable para el desarrollo.					66	59	43
Estado puede resolver todos los problemas.	25	30		23		20	38

* La fuente consultada no presenta datos para todos los años.

Fuente: Latinobarómetro, 2007.

Elaboración: SENPLADES.



Entre estas ideas políticas, se destaca la necesidad urgente de relanzar la acción del Estado nacional al primer plano de la regulación económica y de la reactivación económico-productiva. Este es uno de los elementos diferenciadores entre la nueva agenda pública y las políticas neoliberales. Bresser Pereira (2007) ha señalado que, en los últimos años, América Latina asistiría a la emergencia de un nuevo discurso sobre el desarrollo, que no puede ser confundido ni con el discurso desarrollista clásico, cuyas distorsiones derivaron en las crisis de los años ochenta, ni tampoco con la ortodoxia neoliberal convencional. Desde el punto de vista de la política de desarrollo, la diferencia principal consiste en que, para esta última, el concepto de nación no existe, mientras que, para el nuevo enfoque, el agente fundamental es la Nación, que usa su Estado para promover el desarrollo y la identidad nacional.

Por lo demás, y sobre la base de algunas ideas del mismo autor, el nuevo enfoque, aún en plena configuración, recuperaría y colocaría en primer plano: a) la necesidad de constituir colectivamente una estrategia nacional para la inversión productiva, la innovación, el empleo y la inclusión; b) la idea de que, históricamente, el financiamiento de la inversión se ha hecho, en lo fundamental, sobre la base de capitales nacionales y ahorro interno, y no como plantea el discurso ortodoxo, a partir del ahorro externo y la transferencia de capitales de los países ricos; c) el convencimiento de que la estabilidad no debe ser sólo de precios, sino también un tipo de cambio competitivo y un tipo de interés moderado, de manera que se procure razonables niveles de empleo y no sólo la atracción de capitales; d) la necesidad de conservar un cierto equilibrio fiscal, que lo diferencia en gran forma del desarrollismo del ciclo 1950/1980, a fin de no quebrar al Estado, principal instrumento de desarrollo nacional (se recurre, sin embargo, al déficit público en momentos puntuales para invertir estratégicamente y estimular la demanda); e) el postulado de que, en el ámbito macroeconómico, se busca generar ahorro público y no superávit primario, “que es solo una forma de esconder el pago de intereses a los rentistas”; y f) el imperativo de impulsar políticas distributivas y redistributivas en el marco del doble objetivo de consolidar una sociedad de derechos y de fortalecer el mercado interno (Bresser Pereira, 2007).

En el Ecuador, el nuevo gobierno ha dado algunos pasos en la dirección descrita. La recuperación de la

inversión pública en la infraestructura material y financiera de sectores estratégicos de la economía nacional –durante el período 2001-2006, la inversión pública fue de 6,5% del PIB promedio anual, mientras que para el período 2007-2009, llegará a 9,9% del PIB promedio anual, es decir, 50% más que en los siete años anteriores–, como parte del diseño de una estrategia de desarrollo y de un plan nacional de inversiones, se articula con el intento de restablecer las funciones de re-distribución de la riqueza y de regulación del mercado y la banca.

El nuevo gobierno ha manifestado una voluntad expresa de regular con mayor eficacia a los sectores privados de la economía; de ganar márgenes de maniobra y control estatal sobre los dictados de las instituciones multilaterales, las empresas transnacionales y el capital financiero y de propiciar una más justa re-distribución de las ganancias entre lo público y lo privado. Aunque se trata todavía de un proceso en formación, pues los dos primeros años de gobierno deben ser definidos como un período de transición política en un contexto de una intensa conflictividad en torno a la redefinición de las reglas del juego político y a la reorientación de la economía, las decisiones gubernativas suponen ya un nítido distanciamiento cognitivo y político con los defensores del Consenso de Washington.

En esta perspectiva, y según las proyecciones de la CEPAL, el Ecuador se ubica como el quinto país con mayor crecimiento (6,5%) en América Latina en el año 2008, con un crecimiento, en el sector no petrolero, de 7,9%. En estos dos años de gobierno, la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini, ha disminuido de 0.511 a 0.483, entre diciembre 2006 y diciembre 2008, es decir, en 0.03 puntos. En esa misma línea, la diferencia nacional entre el 10% más rico y el 10% más pobre cayó de 28 a 24,5 veces entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008. Mientras, en el 2006, el 10% más rico ganaba 28 veces más que el 10% más pobre, hoy, dicha diferencia es de 24,5 veces.

Todo ello ha supuesto, simultáneamente, avanzar en la reestructuración de las bases institucionales y de los modos de funcionamiento del Estado. La reforma democrática del Estado aparece como medio y fin del proceso de relanzamiento de la acción pública al primer plano de la coordinación de lo social. Dicha reforma contiene elementos de racionalización, modernización y descentralización

del poder y la gestión pública, en la perspectiva de acercar el Estado a los territorios y de volverlo más eficiente en sus intervenciones públicas. El énfasis en tales elementos facilitaría la promoción de la participación ciudadana y el control social en el ciclo de las políticas públicas. Estas últimas cuestiones adquieren particular relevancia, tanto en la nueva Constitución como en el Plan Nacional para el Buen Vivir del Ecuador (PNBV), y diferenciarían, efectivamente, los modos de concepción y funcionamiento estatal de aquellos que prevalecieron en las décadas anteriores a las políticas de ajuste estructural. Sin participación ciudadana y control social del Estado, sería impensable cualquier proceso de recuperación de lo público en el marco del retorno de la acción estatal. La declaración constitucional del Estado como plurinacional vuelve, a su vez, más complejo el proceso de reforma estatal y pone un límite a las invocaciones convencionales a la identidad nacional.

En este contexto de crisis que afecta al capitalismo global, la viabilidad de esta constelación emergente de políticas posneoliberales y de la misma posibilidad de profundizar lo que ahora aparece como esbozo de un modelo de desarrollo orientado desde el Estado reposará, en buena medida, en la adecuada inserción del país en los procesos de integración regional en curso. El gobierno nacional se ha sumado activamente al apuntalamiento de tales procesos: además de los acuerdos estratégicos para el refinamiento petrolero con Venezuela, la firma de acuerdos comerciales con Chile y la posibilidad de financiamiento de obras de infraestructura con Brasil, Ecuador aparece a la cabeza de la constitución del Banco del Sur, forma ya parte del ALBA y lidera el desenvolvimiento de la flamante UNASUR. Se han abierto, además, múltiples líneas de diálogo con otros países y potencias emergentes en el ámbito global (India, China, Rusia, Irán), mientras se ha renunciado al CIADI, uno de los instrumentos de mayor pre-

sión de los mercados globales para orientar el libre comercio. Un posicionamiento menos subordinado a la economía global pasa por una triangulación entre estados y regiones articuladas. Las inmensas asimetrías entre la hegemonía subregional, Brasil, y el resto de economías aparecen, sin embargo, como uno de los grandes obstáculos del proceso. La elección de Barack Obama como presidente de los Estados Unidos abriría, no obstante, algunas posibilidades de un diálogo político más fluido entre la región y la alicaída potencia principal del planeta.

En medio de la crisis global del capitalismo, el desafío del gobierno nacional consiste en mantener su línea de políticas posneoliberales, centradas en la formación de una sociedad justa, con igualdad de oportunidades y abocada a la defensa de los intereses populares. Desde esta perspectiva, es una prioridad incrementar los recursos de inversión pública, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las prestaciones de educación, salud, trabajo y seguridad social, así como diversificar las formas de producción y de propiedad, y ampliar el acceso al crédito y a todos los recursos productivos. El corazón de este proceso es la re-distribución de la riqueza, como un conjunto de medidas que tiene fuertes implicaciones democratizadoras.

Todo ello exige, la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo con una perspectiva de largo plazo. La estrategia llamada “Hacia un Nuevo Modo de Generación de Riqueza y Re-distribución para el Buen Vivir” consiste en iniciar la transformación del modo de acumulación actual hacia el 2025, esto es, ser un país terciario exportador de bioconocimiento y servicios turísticos, para concretar así, mecanismos de distribución y re-distribución más justos y democráticos. Para ello, se han planteado algunas fases de acumulación que buscan a su vez, la satisfacción de las necesidades básicas, la consolidación de la industria nacional y una inserción inteligente y soberana del Ecuador en el mundo.

