

## Estado y mercado en la historia de Ecuador

*Desde los años 50 hasta el gobierno de Rafael Correa*

**FERNANDO MARTÍN-MAYORAL**

Estado y mercado han desempeñado diferentes roles en la historia de Ecuador. Desde los 50, gracias a los recursos obtenidos por las exportaciones de banano y luego de petróleo, los gobiernos defendieron el liderazgo del Estado en el proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, la alta inflación, la fuerte inestabilidad económica y las dificultades para sostener el elevado gasto público provocaron un cambio en el modelo de desarrollo. Desde los 80, Ecuador comenzó a aplicar políticas neoliberales que le otorgaron al mercado un papel preponderante. La llegada de Rafael Correa a la Presidencia en enero de 2007 supuso un nuevo cambio de orientación, basado en la recuperación del Estado como eje para un desarrollo más armónico y equitativo.

### ■ Introducción

Hoy nadie pone en duda que el mercado es un mecanismo que puede ser eficiente en la asignación de recursos escasos entre la población, aunque también es cierto que presenta múltiples inconvenientes, como aquellos que tienden a la concentración de la producción en unas pocas empresas y que, por lo tanto, fortalecen el poder de la oferta en desmedro de los consumidores. Otro problema no resuelto por el mercado es la inequidad, situación que se da incluso con

---

**Fernando Martín-Mayoral:** doctor en Economía por la Universidad de Salamanca (España) y máster en Estudios Europeos por la Universidad de Tilburg (Holanda). Actualmente es coordinador del programa de Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador y profesor asociado de la Universidad de Salamanca.

**Palabras claves:** Estado, mercado, desarrollo, historia, Ecuador.

**Nota:** el autor agradece la ayuda de Alberto Acosta y Francisco Morales Ordóñez en la elaboración de este artículo.

mercados eficientes. Todo ello justifica la intervención del Estado en la actividad económica con el fin de minimizar las fallas de mercado y garantizar una distribución equitativa en pos de un desarrollo social sostenible<sup>1</sup>.

La crisis económica internacional ha puesto de manifiesto el peligro de dejar que los mercados se autorregulen. La irresponsable actuación del sistema financiero en la concesión de préstamos de alto riesgo en un sector inflado como el inmobiliario, junto con la libre circulación de capital que permitió colocar esos activos camuflados en fondos de inversión para satisfacer la vorágine especulativa, originaron la mayor crisis financiera desde el *crash* de 1929.

Ecuador, a pesar de ser una economía pequeña y poco vinculada al mercado internacional, con un sistema financiero conservador y bastante saneado y un mercado de capitales poco desarrollado, ya siente los efectos de la crisis. El gobierno se ha visto obligado a tomar medidas de ajuste luego del alto crecimiento económico registrado el año pasado. Ecuador sigue siendo uno de los países más pobres de la región, con elevados niveles de desigualdad y graves problemas productivos e institucionales. A lo largo de la historia reciente se han sucedido gobiernos de diversas ideologías, con visiones diferentes respecto al papel que debe jugar el Estado en el desarrollo económico y social, con resultados en general poco alentadores. El gobierno de Rafael Correa ha priorizado la lucha contra la desigualdad, limitando el poder del mercado y reconstruyendo un Estado fuerte e involucrado en el desarrollo del país.

### ■ El papel del Estado en Ecuador hasta la etapa democrática

A partir de 1948, durante la presidencia de Galo Plaza Lasso (1948-1952), Ecuador experimentó un profundo cambio económico a partir de un nuevo modelo agroexportador sustentado en la producción de banano, que aprovechó la ventaja comparativa proporcionada por la mala situación climática y las plagas en Centroamérica<sup>2</sup>. En aquellos años, el país consiguió superar la larga crisis provocada por la caída de la actividad cacaotera y logró integrarse a los mercados internacionales. Se fortaleció así una economía capitalista dependiente y se registró un paulatino proceso de urbanización<sup>3</sup>. El ingreso de divisas por

---

1. A los mercados hay que civilizarlos y ponerlos al servicio de la sociedad, según la recomendación de Karl Polanyi: «El mercado puede ser un buen sirviente, pero siempre será un pésimo amo». K. Polanyi: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* [1944], Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1992.

2. La enfermedad del mal de Panamá. Ver César Montalvo: «La estructura vertical del mercado bananero para el Ecuador y el carácter limitado de las reformas de comercio internacional» en *Revista Tecnológica Espol* vol. 21 N° 1, 10/2008, pp. 165-179, disponible en <[www.rte.espol.edu.ec/archivos/Revista\\_2008/22-311Final.pdf](http://www.rte.espol.edu.ec/archivos/Revista_2008/22-311Final.pdf)>.

3. *Ibíd.*

las exportaciones de banano, junto con una estrategia de progresivo endeudamiento externo<sup>4</sup>, permitió comenzar un modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), tal como era promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)<sup>5</sup>.

Esta estrategia requería una participación activa del Estado en el desarrollo económico, principalmente en la promoción y planificación de las inversiones en sectores estratégicos. Sin embargo, el Estado ecuatoriano aún no estaba preparado para liderar un proceso de fuerte intervención en la actividad económica debido a la precariedad de sus instituciones y a la debilidad del sistema económico-empresarial, tal como señaló un informe sobre Ecuador presentado por la Cepal en 1954. Fue necesario entonces un cambio institucional profundo, iniciado tímidamente por el liberal progresista Galo Plaza Lasso (1948-1952) y continuado por el conservador José María Velasco Ibarra (1952-1956), al que sucedería el también conservador Camilo Ponce Enríquez (1956-1960). En esta etapa se crearon organismos de control, como la Junta de Planificación, inaugurada en 1954 y encargada de promover tres planes de desarrollo<sup>6</sup>, el Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador (Cendes), el Instituto Ecuatoriano de Electrificación (Inecel) y la Comisión Nacional de Valores. Estas instituciones permitieron un fuerte crecimiento de la inversión industrial, que pasó de 15,6 millones de sucres promedio entre 1953 y 1957 a 867 millones entre 1969 y 1972<sup>7</sup>. Los ingresos obtenidos por el Estado le permitieron realizar considerables inversiones en infraestructura de transporte, que incluyeron la creación del eje de desarrollo Quito-Guayaquil. Sin embargo, esto también produjo una creciente dependencia de las importaciones de bienes de capital, lo que generó un elevado déficit de la balanza de pagos.

La Junta Militar (1963-1966), que llegó al poder luego de que Velasco Ibarra (1960-1961) fuera derrocado por su vicepresidente, Carlos Julio Arosemena, le dio al Estado un papel aún más protagónico, en el marco de la visión modernizante del capitalismo impulsada desde Estados Unidos por la Alianza para el Progreso. Se instrumentó el Plan Quinquenal Vial 1964-1968, con el objetivo de mejorar la infraestructura terrestre en las áreas de mayor actividad económica. Los programas sociales fueron más discretos. El más importante

---

4. Marco P. Naranjo Chiriboga: *Dolarización oficial y regímenes monetarios en el Ecuador*, Colegio de Economistas de Pichincha, Quito, 2005.

5. Ecuador se incorporó a la Cepal el 2 de febrero de 1948.

6. Osvaldo Hurtado: *El poder político en el Ecuador*, Ediciones de la Universidad Católica, Quito, 1977, pp. 272-279.

7. Enrique Ayala M. y Sonia Fernández (coords.): *Ecuador: las raíces del presente*, compilación de los suplementos especiales del diario *La Hora*, Universidad Andina Simón Bolívar / Taller de Estudios Históricos / La Hora, Quito, 1995.

fue quizás la reforma agraria, la primera en la historia de Ecuador, iniciada en 1964, que combinó objetivos económicos de modernización agrícola con objetivos sociales de colonización de terrenos baldíos por parte de la población campesina<sup>8</sup>. La Junta Militar impulsó también una reforma tributaria con el fin de aumentar los recursos del Estado<sup>9</sup>. Así, los ingresos tributarios aumentaron de 1.409 millones de sucres en 1963 a 1.849 millones en 1966<sup>10</sup>. Sin embargo, la presión fiscal<sup>11</sup> se mantuvo prácticamente constante, en torno de 8% del PIB, lo que confirmaba la debilidad del sistema tributario ecuatoriano. Durante este periodo se inició también un discreto proceso de liberalización comercial y se alentó la entrada de capitales extranjeros.

Los siguientes gobiernos democráticos<sup>12</sup>, a los que siguieron dos dictaduras militares (el Gobierno Nacionalista y Revolucionario del general Guillermo Rodríguez Lara, 1972-1976, y el triunvirato militar, 1976-1979) profundizaron el modelo de intervención del Estado inaugurado por la Junta Militar en los 60. En esos años, además, el Estado se vio fortalecido por la explotación del petróleo y, desde 1972, por su exportación. El incremento del precio internacional del petróleo –que pasó de 2,5 dólares el barril en 1972 a 35,2 dólares en 1980– permitió un aumento sin parangón de los ingresos públicos, que le otorgó por primera vez al Estado una clara autonomía respecto de los grupos de poder, principalmente las empresas agroexportadoras<sup>13</sup>. La renegociación de los contratos petroleros con las multinacionales Texaco y Gulf, la creación de la Corporación Estatal Petrolera

**El incremento del precio del petróleo –que pasó de 2,5 dólares el barril en 1972 a 35,2 dólares en 1980– permitió un aumento de los ingresos públicos, que le otorgó al Estado una clara autonomía respecto de los grupos de poder ■**

---

8. Pierre Gondard y Hubert Mazurek: «30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales» en P. Gondard y Juan Bernardo León V. (eds.): *Dinámicas territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela*, serie Estudios de Geografía vol. 10, Colegio de Geógrafos del Ecuador (CGE) / Corporación Editora Nacional (CEN) / Institut de Recherche pour le Développement (IRD) / Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Quito, 2001, pp. 15-40 y 147.

9. Se unificaron impuestos y se eliminaron más de 1.200 tributos sobre los comerciantes minoristas y los agricultores. También aumentó el control de las rentas: los contribuyentes al impuesto a la renta pasaron de 34.000 en 1962 a 85.000 en 1965. Marcelo Arroyo, Stalin Fabara, Andrés Galarza, Nicolás Marcano y José Pinto: «La economía en el gobierno de la Junta Militar 1963-1966» en *Boletín del Taller de Historia Económica* año VIII N° 4, 1/2007, pp. 12 y 20.

10. Banco Central del Ecuador (BCE): «Cuentas Nacionales del Ecuador 1950-1989», N° 13, 1990.

11. La presión fiscal es la relación entre ingresos fiscales y PIB.

12. Clemente Yerovi Indaburo (1963-1964) y Otto Arosemena Gómez (1964-1968), a los que siguió nuevamente Velasco Ibarra (1968-1972). Este último se proclamó dictador en junio de 1970 y fue derrocado por las Fuerzas Armadas.

13. E. Ayala M. y S. Fernández (coords.): ob. cit.

Ecuatoriana (CEPE) y la sanción de la Ley de Hidrocarburos le garantizaron al Estado un mayor control sobre los recursos energéticos. En aquellos años se inició una segunda reforma agraria y colonización, en línea con la anterior, con un mayor énfasis en los problemas de la costa<sup>14</sup>.

Desde 1976, el triunvirato militar comenzó a alejarse de los principios fundamentales de la «Revolución Nacionalista»: aplicó políticas de reducción de la intervención estatal, impulsó una mayor apertura comercial y priorizó el control de la inflación, que se redujo de 23% en 1974 a 10% en 1979<sup>15</sup>. No obstante estos cambios, el gobierno siguió controlando la explotación y comercialización de petróleo pese a la presión de las empresas multinacionales. En 1978 se reformó la Ley de Hidrocarburos; un año antes había comenzado a funcionar la Refinería Estatal de Esmeraldas, que aseguró, al menos temporariamente, la autosuficiencia en productos derivados. Los ingresos petroleros fueron utilizados para sostener las importantes y, según algunos analistas, sobredimensionadas inversiones en educación, vivienda popular, armamento e infraestructura de transporte y energía. A pesar de estas medidas, se le critica el excesivo apoyo a las elites serranas y costeñas, como lo demuestra la modificación de la Ley de Reforma Agraria para favorecer a los latifundistas o la concesión de exenciones fiscales a la exportación de productos primarios<sup>16</sup>.

El creciente gasto público, en un ambiente de sobreoferta de recursos financieros a escala internacional por el reciclaje de los petrodólares, llevó al gobierno militar a recurrir al financiamiento externo. Fue el comienzo de un agresivo proceso de endeudamiento, propiciado por los organismos internacionales y multilaterales de crédito para canalizar el exceso de liquidez de los países desarrollados<sup>17</sup>. El fuerte déficit de balanza comercial no petrolera continuó debido a la elevada dependencia manufacturera del país. El gobierno siguió apoyando el desarrollo industrial bajo el enfoque de ISI, aunque sin una clara estrategia de promoción sectorial y menos aún de consolidación de un verdadero mercado interno.

---

14. P. Gondard y H. Mazurek: ob. cit.

15. Simón Espinosa Cordero: «Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979)» en Edufuturo, <www.edufuturo.com>, 2006, fecha de consulta: 20/4/2009.

16. *Ibíd.*

17. M.P. Naranjo Chiriboga: *Dolarización oficial y regímenes monetarios en el Ecuador*, cit. La deuda externa pasó de 241 millones de dólares en 1970 a 693 millones en 1976 y a 2.314 millones en 1978. Entre 1971 y 1983, la deuda externa se multiplicó por 30. El pago de la deuda también aumentó, lo cual llevó al gobierno a pedir préstamos para pagar los intereses y la amortización de la deuda contraída. Ver Alberto Serrano: *Economía ecuatoriana en cifras*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), Quito, 1999 y S. Espinosa Cordero: ob. cit.

Tras disturbios populares y varias revueltas provocadas por los abusos de poder, el gobierno militar comenzó a registrar un creciente desgaste que anticipó el regreso de la democracia. En 1979, luego de un largo y complejo proceso, terminaba la etapa dictatorial más larga de la historia republicana de Ecuador.

### ■ El Estado ecuatoriano durante la etapa democrática

La etapa democrática se inicia el 10 de agosto de 1979. El triunfo de Jaime Roldós (1979-1981) no solo inauguró una nueva fase en la vida constitucional de Ecuador, sino que sentó las bases para un largo y complejo proceso de reordenamiento, caracterizado por una fuerte inestabilidad política. Entre 1979 y 2009 se sucedieron 13 presidentes. Las pugnas entre los diferentes poderes del Estado fueron constantes –entre el Ejecutivo y el Legislativo y entre el gobierno nacional y los gobiernos locales–, lo que generó serias dificultades de gobernabilidad. La escasa continuidad, no solo de los gobiernos sino también de las autoridades económicas, llevó a la aplicación de medidas de ajuste poco consistentes.

**El triunfo de Jaime Roldós (1979-1981) no solo inauguró una nueva fase en la vida constitucional de Ecuador, sino que sentó las bases para un largo y complejo proceso de reordenamiento, caracterizado por una fuerte inestabilidad política ■**

En general, los gobiernos democráticos son cuestionados por las dificultades para comunicarse con amplios sectores de la población, la indolencia frente a los problemas sociales, la falta de prevención ante los desastres naturales (como el fenómeno de El Niño) y los frecuentes escándalos por corrupción<sup>18</sup>.

Durante esta etapa, la estructura de propiedad agraria fue escasamente modificada y se mantuvo una elevada concentración de la tierra<sup>19</sup>. A este hecho se suma la fuerte presión demográfica desde el sector rural serrano, debido principalmente a la eliminación del «huasipungo» (pequeñas parcelas de tierra entregadas a los indígenas) a raíz de la Ley de Reforma Agraria de 1964. Esto produjo una atomización de las propiedades pequeñas y una reducción de los ingresos de los campesinos, lo que los forzó incluso a emigrar transito-

---

18. M.P. Naranjo Chiriboga: *Dolarización oficial y regímenes monetarios en el Ecuador*, cit.

19. Según el censo agropecuario de 1974, 1,9% de las explotaciones de más 100 hectáreas abarcaba 42% de la superficie explotada, mientras que 67% de las explotaciones de menos de cinco hectáreas tan solo tenía 6,8% de la superficie.

riamente a las plantaciones azucareras de la Costa<sup>20</sup>. La tercera reforma agraria (Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de julio de 1979) no solo no solucionó el problema de la concentración de la propiedad, sino que reforzó el sistema de explotación capitalista y profundizó las desigualdades sociales<sup>21</sup>. Este modelo se afianzó en 1994 con la Ley de Desarrollo Agrario, que limitó considerablemente el papel del Estado. La concentración de la tierra continuó<sup>22</sup>, lo que confirma el fracaso del Estado en la redistribución de la propiedad agraria entre los sectores sociales más necesitados.

Durante este periodo, el conflicto bélico con Perú<sup>23</sup> –reactivado en 1981 y 1995 y sin solución hasta 1998– generó enormes pérdidas materiales y humanas. Los gastos en defensa fueron enormes y absorbieron fondos que de otro modo se podrían haber destinado al gasto social. A ello debe sumarse la merma del comercio con el país vecino y la disminución de las inversiones extranjeras.

Junto con las dificultades para avanzar en una redistribución de la tierra y con los costos del enfrentamiento con Perú, el Estado ecuatoriano sufrió el impacto de las crisis internacionales de los 80, cuyos efectos se extendieron hasta la siguiente década. En aquellos años, el deterioro económico de los países desarrollados los llevó a aplicar políticas macroeconómicas contractivas que tuvieron al menos dos efectos negativos sobre los ingresos de los países en desarrollo: la disminución del flujo de capitales (y la consiguiente alza en las tasas de interés) y la caída de las exportaciones (que afectó negativamente el precio de los productos básicos). En 1982, el precio del petróleo se desplomó, lo cual afectó considerablemente los ingresos de Ecuador y le impidió al gobierno realizar a tiempo los pagos de la deuda. No fue un hecho aislado, otros países latinoamericanos también se vieron duramente afectados.

---

20. Guillermo Maldonado-Lince: «La reforma agraria en el Ecuador, una lucha por la justicia» en *Nueva Sociedad* N° 41, 3-4/1979, pp. 14-29, disponible en <[www.nuso.org/upload/articulos/543\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/543_1.pdf)>.

21. Galo Verdesoto Álvarez: «La Ley de Desarrollo y Fomento Agropecuario, comentarios para su discusión» en *Boletín Informativo* N° 7, Facultad de Ciencias Agrícolas, Universidad Central del Ecuador, Quito, 3/1981.

22. El censo agrario muestra que, en 2000, 2,3% de las explotaciones tenían más de 100 hectáreas y representaban 42,5% de la superficie explotada total, mientras que 63,5% de explotaciones tenían menos de cinco hectáreas, pero cubrían solo 6,3% de la superficie.

23. El conflicto entre ambos países comenzó en 1829 con la batalla de Tarqui. En 1941, Perú invadió las provincias fronterizas del sur de Ecuador. Más tarde se firmó el Tratado de Río de Janeiro, en el que Ecuador perdió aproximadamente 40% de su territorio. Posteriormente, se sucedieron dos enfrentamientos más, debido a problemas de delimitación en la frontera sur. En 1981 estalló la Guerra de Paquisha y en 1995 la Guerra del Cenepa, con un costo aproximado de 500 millones de dólares. El conflicto, que duró casi dos siglos, se cerró finalmente tras la firma de un tratado limítrofe en Brasilia en 1998.

La recesión económica que afectó a la región no fue resultado solo de factores exógenos. Las políticas económicas aplicadas generaron un incremento del endeudamiento externo para financiar un gasto interno excesivamente expansivo. Las políticas monetarias mantuvieron elevadas tasas de interés, con el consiguiente perjuicio sobre la inversión y el consumo. Las políticas de estabilización de precios, centradas en actuaciones sobre el tipo de cambio, afectaron negativamente a la inversión, la balanza comercial y la deuda externa adquirida en moneda extranjera. Finalmente, los mercados, excesivamente cerrados y poco profundos, derivaron, según autores como Edgard Moncayo<sup>24</sup>, en una baja productividad y fuertes desequilibrios.

En este entorno, la tesis del agotamiento de los modelos de desarrollo basados en la ISI se fue afianzando. En noviembre de 1989, el Instituto de Economía Internacional reunió a los ministros de Economía de los países latinoamericanos junto a especialistas de los organismos financieros internacionales y del gobierno de EEUU, en lo que John Williamson denominó «un conjunto deseable de reformas de política económica»<sup>25</sup>, sintetizadas en el Consenso de Washington.

### ■ El neoliberalismo en Ecuador

Desde inicios de la década de 1980, Ecuador inició un proceso de mayor inserción en la economía global mediante políticas económicas de «estabilización» y luego, paulatinamente, a través de políticas de «ajuste», enmarcadas en la corriente neoliberal, cuya finalidad principal fue readecuar la economía a las demandas del capital transnacional. Estas políticas fueron aplicadas a partir de la presidencia de Osvaldo Hurtado (1981-1984), quien sucedió a Roldós luego de que este falleciera en un accidente de aviación, y luego profundizadas por León Febres Cordero (1984-1988) y posteriormente por Sixto Durán Ballén (1992-1996), sobre la base de un modelo empresarial y de privatizaciones<sup>26</sup>.

**Desde inicios de la década de 1980, Ecuador inició un proceso de mayor inserción en la economía global mediante políticas económicas de «estabilización» y luego, paulatinamente, a través de políticas de «ajuste» ■**

24. «Resultado de las reformas del Consenso de Washington en los países andinos» en *Economía y Desarrollo* vol. 2 N° 1, 2003, pp. 73-96.

25. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington, DC, 1990.

26. E. Ayala M. y S. Fernández (coords.): ob. cit.

Los primeros ajustes priorizaron la obtención de recursos para cubrir los compromisos internacionales de balanza comercial y, especialmente, el servicio de la deuda. Para ello debieron reducir el gasto en el resto de las partidas presupuestarias, incluidas las sociales, junto con otras medidas macroeconómicas de tipo monetario y cambiario. La consecuencia fue un incremento de la inflación y la inestabilidad cambiaria que provocó un impacto en el aparato productivo del país.

La política económica estuvo orientada a favorecer los intereses económicos de sectores privados privilegiados representados por la oligarquía. La política cambiaria, a través de sucesivas devaluaciones del sucre, buscó recuperar la competitividad perdida a causa de la elevada inflación. Pero al mismo tiempo el permanente déficit comercial<sup>27</sup>, resultado de una excesiva dependencia de las importaciones, generaba presiones alcistas en los precios. Esto creaba un círculo

**La «sucretización» de la deuda y las ventajas concedidas posteriormente se convirtieron en un subsidio directo al sector privado, otorgado con la excusa de proteger el empleo en empresas estranguladas por sus compromisos externos ■**

vicioso entre devaluación e inflación. En definitiva, las devaluaciones no sirvieron para mejorar la situación del sector exportador ni tampoco lograron resolver la crisis del sector manufacturero. De hecho, las exportaciones se mantuvieron en niveles similares y, lo que es aún peor, apenas se diversificaron los productos exportables.

En 1983, las empresas privadas, con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, presionaron al gobierno

de Hurtado para que el Banco Central asumiera sus deudas externas. Así, la deuda contraída en dólares por el sector privado se transformó en deuda en sucres, mientras que el Estado asumió los compromisos en dólares con el exterior. La «sucretización» de la deuda y las ventajas concedidas posteriormente por León Febres Cordero se convirtieron en un subsidio directo al sector privado, otorgado con la excusa de proteger el empleo en empresas estranguladas por sus compromisos externos<sup>28</sup>. Este «subsidio» profundizó el déficit fiscal, que fue financiado con una política monetaria expansiva, a través del señoreaje

---

27. Según datos de la Cepal, el déficit comercial se situó en 7,5% del PIB entre 1978 y 1981 y en 4,4% entre 1982 y 1984. V. Cepal: «El desastre natural de marzo de 1987 en el Ecuador y sus repercusiones en el desarrollo económico y social», LC/G. 1.465, Santiago de Chile, 22 de abril de 1987.

28. Alberto Acosta: «Sucretización, ¿un atraco al alimón? La auditoría de la deuda e(x)terna ecuatoriana (II)» en *Rebelión*, 18/12/2008, <[www.rebelion.org/noticia.php?id=77640](http://www.rebelion.org/noticia.php?id=77640)>.

(emisión de moneda para cubrir déficits), lo que contribuyó a su vez a aumentar la inflación. Las tasas de interés nominales fueron altas y volátiles (entre 12% y 70%), lo cual frenó la inversión y consolidó el rentismo y la especulación en desmedro del consumo.

La política fiscal estuvo marcada por un constante aumento del gasto, mientras que los ingresos públicos quedaban sometidos a la volatilidad de los precios del petróleo, principal ingreso de un Estado con un sistema tributario pobre e incipiente. De hecho, la política tributaria fue errática, tal como demuestra la supresión del impuesto a la renta en 1998 y su reemplazo por el impuesto a la circulación de capitales<sup>29</sup>. La consecuencia fue una fuga de capitales y una reducción de los depósitos bancarios, lo que debilitó a la banca privada. A los cambios impositivos se sumaron los altos niveles de evasión. Finalmente, los problemas para obtener ingresos fiscales se combinaron con un gasto público inflexible, 80% del cual se destinaba a gasto corriente (servicio de la deuda y pago de sueldos).

En cuanto al gasto social, la población había experimentado avances en sus condiciones de vida durante la década de los 70 y primera mitad de los 80, como resultado del efecto inercial de la bonanza petrolera. Sin embargo, desde fines de los 80 y principios de los 90, coincidiendo con el aumento del endeudamiento externo y las dificultades fiscales, la inversión social del Estado se redujo<sup>30</sup>. Dicho de otro modo, el Estado gastó más, pero generó menos servicios públicos<sup>31</sup>. Como señala Alberto Acosta, «el Estado se convirtió en el instrumento repartidor de los cuantiosos ingresos percibidos –divisas del petróleo y del endeudamiento externo–, para fortalecer, sobre todo, el proceso de reproducción y acumulación del capital»<sup>32</sup>. La prioridad era el servicio de la deuda externa.

En 1999, durante la presidencia de Jamil Mahuad (1998-2000), se produjo la mayor crisis financiera de la historia del país. Su origen se remonta al gobierno de Durán Ballén y la promulgación de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Impulsada por el Fondo Monetario Internacional (FMI),

---

29. Se introdujo el impuesto a la circulación de capitales con una retención de 1% del valor en todas las transacciones financieras. Esta decisión apenas duró seis meses debido a las presiones sociales.

30. En 1979, el gasto en servicios públicos era de 7,4% del PIB, mientras que en 1995 había bajado a 6,2%. La educación pasó de 4,8% en 1981 a 1,7% en 2000, la salud de 1,3% en 1981 a 0,6% en 2000. A pesar de ello, el analfabetismo disminuyó de 29% en 1974 a 17% en 1982 y 12% en 1990, mientras que los años de escolaridad aumentaron de 3,6 a 5,1 y a 6,7 durante el mismo periodo. La esperanza de vida también aumentó y la mortalidad infantil se redujo. Mauricio León Guzmán: «Información para el desarrollo social» en *Gestión* N° 103, 1/2003.

31. M. P. Naranjo Chiriboga: *Dolarización oficial y regímenes monetarios en el Ecuador*, cit.

32. «Suetretización, ¿un atraco al alimón?», cit.

esta ley disminuyó el control de la Superintendencia de Bancos sobre las entidades financieras. Las elevadas tasas de interés nominal promovidas por la Junta Monetaria para motivar el ahorro nacional y compensar la galopante inflación, la liberalización del flujo de capitales, la falta de control a los banqueros y la constante devaluación del sucre fueron, según diversos autores, las principales causas que llevaron a la quiebra del sistema financiero<sup>33</sup>. El Estado, una vez más, salió al rescate del sector privado, en esta oportunidad haciéndose cargo de 72% de las entidades crediticias a un costo de 4.000 millones de dólares, equivalentes a 20% del PIB de 1998 (el costo total del salvataje bancario superaría los 8.000 millones de dólares). El déficit público aumentó y, con él, la deuda pública, que en 1999 superaba 100% del PIB.

El Estado se vio obligado a realizar profundas reformas económicas para sanear el maltrecho sector público: eliminó subsidios (gas, combustibles y electricidad) y comenzó un proceso de privatización de empresas públicas, especialmente del sector petrolero, electricidad y telecomunicaciones. El 11 de enero de 2000 se impuso la dolarización a 25.000 sucres por dólar. Sin embargo, el aumento de la inflación ese mismo año demostró que el tipo de

**Ecuador concluyó el siglo xx  
sumido en una de las  
mayores crisis de su historia.**

**En 1999 se registró la  
mayor caída del PIB, 30,1% ■**

En 1999 se registró la mayor caída del PIB, 30,1%: pasó de 19.710 millones de dólares a 13.769 millones. El PIB por habitante se redujo 32%, de 1.619 a 1.109 dólares, 43% del promedio de América Latina. El país experimentó uno de los procesos de empobrecimiento más acelerados de la historia de la región y una acelerada concentración de la riqueza: mientras en 1990 el 20% más

cambio adoptado no se ajustaba a la realidad económica del país, aunque sí logró licuar la deuda de los bancos con los particulares.

Así, como señala Alberto Acosta, Ecuador concluyó el siglo xx sumido en una de las mayores crisis de su historia.

---

33. «La crisis bancaria se transformó en crisis monetaria como consecuencia directa de la Ley de la Agencia de Garantías de Depósitos (Ley AGD), la cual obligó al Estado a respaldar el 100% de los depósitos nacionales y extranjeros, sin límite de monto. Como producto de ello, el gobierno creó los bonos AGD y el Banco Central inyectó liquidez para adquirir dichos bonos y respaldar los depósitos. [La consecuencia fue] la depreciación de 400% que tuvo la moneda nacional entre enero de 1999 y enero de 2000, así como la amenazante aceleración de la inflación mensual, justificativos para adoptar la dolarización (...) En otras palabras, es la crisis bancaria y el poder político de los banqueros para traspasar el peso de la crisis al Estado la que genera la depreciación del sucre y la crisis monetaria. De un análisis inteligente y profundo de la crisis de 1998-1999 (...) la conclusión fundamental debería ser, entonces, la necesidad de liberar al Estado de los grupos de poder que lo controlan.» Rafael Correa: «Dolarización y políticas alternativas» en *Revista del Sur* N° 160, 4-6/2005.

pobre recibía 4,6% de los ingresos, en 2000 captaba menos de 2,5%; en el mismo periodo, el 20% más rico incrementó su participación de 52% a más de 61%.

El periodo posdolarización (2000-2006) estuvo protagonizado por una continua inestabilidad política y por frecuentes cambios de gobierno. Desde un punto de vista macroeconómico, sin embargo, se consiguió, luego de cinco años, la esperada estabilidad de precios. Entre 2000 y 2005, el país creció a tasas reales superiores a 4% (excepto en 2003), por encima de las observadas en la década precedente y superiores también a las de la media de América Latina. Las tasas de interés activas y pasivas se redujeron, aunque con niveles todavía lejanos a las tasas de los países desarrollados y con un elevado *spread*<sup>34</sup>, lo cual confirmaba la debilidad e ineficiencia del sistema financiero ecuatoriano. La balanza de cuenta corriente se recuperó y a partir de 2004 comenzó a ser superavitaria debido a un aumento de las exportaciones, principalmente de petróleo, beneficiadas por los altos precios internacionales. No obstante, la balanza comercial no petrolera continuó siendo deficitaria, lo que evidenciaba un problema endémico del país: la fuerte dependencia de las importaciones por falta de competitividad. Los ingresos fiscales aumentaron como consecuencia de una mejora en la recaudación de impuestos, sobre todo del impuesto al valor agregado (IVA), aunque la evasión siguió siendo elevada. La deuda externa se redujo de 82% del PIB en 1999 a 32% en 2006. Sin embargo, casi 40% del presupuesto general del Estado de 2006 se destinó al servicio a la deuda, frente a 22% destinado a inversión social. Aun así, la pobreza disminuyó, gracias sobre todo a las remesas enviadas por los emigrantes<sup>35</sup>.

### ■ El papel del Estado en el gobierno de Rafael Correa

Los aparentemente buenos resultados macroeconómicos de la etapa precedente camuflaron los problemas endémicos del país. Rafael Correa, cuando se desempeñaba como ministro de Economía de Alfredo Palacio (2005-2007), había criticado la excesiva libertad de un mercado ineficiente y controlado por la oligarquía, la debilidad estructural del Estado y sus instituciones y la

---

34. Diferencia entre la tasa activa y la pasiva.

35. Según datos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-Instituto Nacional de Estadística y Censos (Siise-INEC), la pobreza, que había aumentado de 39% en 1995 a 52% en 1999 como consecuencia de la crisis financiera, a partir de entonces se redujo, y llegó a 38% en 2006. La extrema pobreza pasó de 14% en 1995 a 20% en 1999 y 13% en 2006. Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): «Segundo Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Alianzas para el Desarrollo», Proyecto Estrategia Nacional de Desarrollo Humano y en el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD, ECU N° 46.712, Quito, 2007.

fuerte dependencia de los organismos internacionales. Su discurso produjo tal impacto sobre la ciudadanía que el 15 de enero de 2007 logró alcanzar la Presidencia. Correa defiende una mayor intervención del Estado y de la sociedad en la actividad política y económica del país como base para favorecer a las clases sociales más necesitadas.

Para realizar las transformaciones enmarcadas en lo que denomina la «revolución ciudadana», Correa convocó a una consulta popular con el objetivo de formar una Asamblea Constituyente. La nueva Constitución, refrendada por el referéndum del 28 de septiembre de 2008, ha otorgado mayores poderes al Ejecutivo, sobre todo en materia económica. Numerosas voces críticas consideran que se produjo una excesiva concentración de poder en el gobierno<sup>36</sup>, aunque también es cierto que se articulan nuevos mecanismos de control, como la revocatoria del mandato del presidente o la muerte cruzada, por la que un poder puede destituir al otro, dirimiendo el conflicto mediante elecciones. Asimismo, se crearon dos nuevos poderes que fortalecen la institucionalidad del Estado a través de la corresponsabilidad: el Electoral, encargado de organizar y hacer respetar las normas en los procesos electorales y, el de Participación Ciudadana y Control Social, que incorpora a la ciudadanía en los distintos niveles de decisión del Estado.

Otro de los aspectos interesantes de la nueva Constitución es su visión del ser humano basada en el concepto del «buen vivir» (*sumak kawsay* en quichua), que apunta a una mayor armonía y respeto hacia la naturaleza. Con ello, se trata de contrarrestar el modelo individualista propio de las corrientes neo-

**Quizás la característica más importante del actual gobierno es su prioridad por la inversión social, que en 2008, por primera vez en las últimas décadas, superó el monto asignado al servicio a la deuda ■**

liberales y favorecer las antiguas formas de colaboración comunitaria, como la *minga*.

Pero quizás la característica más importante del actual gobierno es su prioridad por la inversión social, que en 2008, por primera vez en las últimas décadas, superó el

---

36. El Poder Ejecutivo tiene la última palabra, de forma directa o indirecta, en las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y financiera, los Consejos Nacionales para la Igualdad, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a través del Consejo Nacional de Planificación, y puede incluso disolver la Asamblea Nacional en caso de que se oponga a su PND. También controla el Directorio del Banco Central, que deja de ser un organismo independiente. Ver Gabriela Calderón: «La concentración de poder amenaza la libertad» en *El Universo*, 27/8/2008.

monto asignado al servicio a la deuda (20% al servicio a la deuda y 31% a inversión social). El principal programa social del gobierno es el Bono de Desarrollo Humano (BDH), cofinanciado por el Banco Mundial (BM) y destinado a las familias de menores recursos, con el objetivo de reducir la pobreza por consumo y aumentar la inversión en capital humano<sup>37</sup>. También se ha incrementado considerablemente el Bono de la Vivienda, tratando de atender el importante déficit inmobiliario del país. Como resultado, se ha registrado una reducción de la pobreza, tanto en las áreas urbanas como en las rurales<sup>38</sup>, mientras que los salarios reales se han incrementado a niveles históricos.

Además de fortalecer su rol social, el Estado se ha involucrado en el desarrollo económico mediante un aumento de las inversiones públicas. La formación bruta de capital pasó de 4,6% del PIB a 8,6% entre 2007 y 2008, y se focalizó en sectores estratégicos como la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, vivienda, educación, salud y sector agropecuario. Adicionalmente, el Estado ha asumido un mayor control sobre los recursos energéticos y mineros del país: la reforma a la Ley de Hidrocarburos de octubre de 2008, en la que se establecieron nuevas condiciones para la explotación y exportación del petróleo<sup>39</sup>, es una prueba de ello.

Para llevar a cabo estas políticas, que en muchos casos implicaron una expansión fiscal vía gasto, el gobierno debió aumentar los ingresos públicos. Estos han provenido de los ingresos por exportación de crudo propiciados por el alza de los precios internacionales durante 2008 y de la mejora en los ingresos tributarios gracias a la buena gestión del Servicio de Rentas Internas<sup>40</sup>. También contribuyó positivamente la eliminación de los fondos extraordinarios, como el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros

---

37. «El porcentaje de individuos beneficiados por el BDH aumentó un 3,6% entre 2006 y 2007, cubriendo al 63,8% de la población más pobre (quintil 1) y el 48,6% de la población en el siguiente estrato de ingresos (quintil 2).» Hugo Jácome y Fernando Martín-Mayoral: «Análisis de coyuntura económica: una lectura de los principales componentes de la economía ecuatoriana durante el año 2008», Friedrich-Ebert-Stiftung / Ildis, Quito, 2009.

38. Según el INEC, la pobreza nacional urbana-rural ha disminuido constantemente. En diciembre de 2006 fue de 37,60%, en diciembre de 2007 de 36,74%, y en junio de 2008 de 34,97%. Lo mismo sucedió con la pobreza extrema por ingresos: en diciembre de 2006 fue de 16,89%, en diciembre de 2007 de 16,45%, y en junio de 2008 de 15,49%.

39. En los contratos de participación para la exploración y explotación de petróleo crudo y en los convenios operacionales de explotación unificada, se estableció una participación del Estado de 70%. La Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, del 29 de diciembre de 2007, ya había creado un impuesto de 70% sobre los ingresos extraordinarios obtenidos por las empresas que suscribieron contratos con el Estado para la exploración y explotación de recursos no renovables, para aquellas ventas a precios superiores a los pactados o previstos en los respectivos contratos.

40. H. Jácome y F. Martín-Mayoral: ob. cit.

(Feirep), la Cuenta Especial de Reactivación Económica, Productiva y Social (Cereps) y el Fondo Ecuatoriano de Inversión en los Sectores Energético e Hidrocarbúrfico (Feiseh). Los recursos que antes se destinaban a estos fondos ahora ingresan en la cuenta única del Tesoro.

En este marco, Correa ha resistido la intromisión de los organismos internacionales en las decisiones del país. Ha sido muy crítico respecto de la legitimidad de la deuda externa e incluso ha declarado la mora técnica en los bonos Global 2012 y 2030<sup>41</sup>. Estas acciones elevaron el riesgo país a niveles históricos, lo cual limitó las inversiones extranjeras y los préstamos para financiar el déficit fiscal. Esto obligó al gobierno a buscar fuentes de financiación alternativas en países como Venezuela, Irán o China, y en organismos internacionales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) o el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

Correa rechazó la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio con EEUU, como hicieron otros países vecinos, debido a sus posibles efectos en temas agrarios y de propiedad intelectual. Al mismo tiempo, se manifestó a favor de una profundización de la integración latinoamericana, para lo cual impulsó la creación del Banco del Sur y el Fondo del Sur como alternativas al BM y el FMI<sup>42</sup>, y respaldó la creación de una moneda regional virtual: el Sistema Unificado de Compensación Regional (Sucre)<sup>43</sup>. Sin embargo, se trata en general de proyectos que están lejos de ser una realidad debido a la falta de entusiasmo de algunos gobiernos de la región.

Finalmente, hay que señalar que en su momento Correa criticó la dolarización, con el argumento de que implicaba privar al Estado de su política cambiaria, frecuentemente utilizada para recuperar competitividad, con el consiguiente impacto negativo sobre el sector externo. La dolarización es además una camisa de fuerza para la política monetaria, al imposibilitar la emisión y condicionar la liquidez del sistema al ingreso de divisas por comercio, remesas o préstamos e inversiones del exterior.

---

41. Ecuador busca recomprar esta deuda en condiciones ventajosas para el país. Según el ministro de Coordinación Económica, los bonos Global 2012 y 2030 ascienden a 3.240,6 millones de dólares, lo que representa 32,4% de la deuda externa del país.

42. El Banco del Sur otorgará préstamos para fomentar el desarrollo, la igualdad, la equidad y la justicia social en la región. El Fondo del Sur, propuesto por Ecuador, permitiría agrupar las reservas de los países de América Latina que en la actualidad se encuentran depositadas en los países desarrollados, y ayudar con ellas a aquellos países con problemas económicos.

43. En la III Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), llevada cabo en Caracas el 26 de noviembre de 2008, se acordó crear una zona monetaria y una moneda regional virtual.

Pero la crisis financiera internacional iniciada en 2008 ha puesto en peligro la propia supervivencia del sistema monetario por falta de liquidez. Sus efectos se transmitieron a la economía ecuatoriana a través de cuatro canales: la caída del precio internacional del petróleo, que supuso una considerable pérdida de ingresos para el sector público; la disminución del ingreso de divisas, que ocasionó un déficit comercial a partir de septiembre de 2008; la reducción de las remesas por la pérdida de trabajo de los emigrantes ecuatorianos en EEUU y Europa, con la posibilidad de que muchos de ellos vuelvan al país; y la disminución del flujo de ingreso de capitales. La dolarización, a pesar de haber generado estabilidad macroeconómica, puede convertirse en un lastre para el desarrollo económico del país en la medida en que priva al Estado de herramientas claves. Aun así, Correa reconoce que salir en este momento sería aún más perjudicial.

**En su momento Correa criticó la dolarización, con el argumento de que implicaba privar al Estado de su política cambiaria, frecuentemente utilizada para recuperar competitividad, con el consiguiente impacto negativo sobre el sector externo ■**

## ■ Conclusiones

Desde la década de 1950, Ecuador experimentó un cambio económico profundo a partir de un modelo sustentado en la producción y exportación del banano. En 1972, el descubrimiento de yacimientos de petróleo catapultó al país hacia los mercados internacionales. Ambas actividades le permitieron al Estado obtener grandes cantidades de recursos para financiar los ansiados procesos de desarrollo económico y social. Sin embargo, no se sentaron las bases para un desarrollo endógeno, lo que abrió las puertas para las políticas de ajuste neoliberal que priorizaron el mercado en detrimento del Estado y terminaron generando un resultado social negativo. El gobierno de Correa representa un giro radical en la política económica sobre la base de un papel más protagónico del Estado.

La economía ecuatoriana todavía presenta graves falencias y vive expuesta a *shocks* externos e internos, políticos, económicos, sociales y naturales. Como señala el BID, Ecuador debe buscar una mayor diversificación de su actividad económica y de su oferta exportable, una mejora de la competitividad de sus empresas y un aumento de la productividad mediante inversiones en capital

físico y humano<sup>44</sup>. Esto incluye inversiones en infraestructura de transporte, comunicaciones y energía. Acosta añade otras carencias del sistema económico ecuatoriano, como la debilidad y fragilidad del mercado interno, el alto desempleo, los marcados polos de desarrollo (Quito-Guayaquil-Cuenca), la escasa vinculación entre sectores económicos, la separación entre sectores externos e internos de la economía, la elevada dependencia de las importaciones de productos terciarios y secundarios, el desmantelamiento de los organismos administrativos del Estado, la aversión al riesgo de los empresarios, la corrupción en los organismos de control, especialmente en aquellos vinculados a la banca y a la producción, y la baja tributación<sup>45</sup>.

La excesiva dependencia del petróleo es otra de las causas de los desajustes y desequilibrios de las décadas de 1980 y 1990. El rápido ingreso de divisas al país y la elevada volatilidad de los precios internacionales del crudo han causado constantes problemas en la instrumentación de políticas económicas consistentes, y a menudo han generado síntomas de «enfermedad holandesa»<sup>46</sup>.

La crisis económica internacional es una crisis global que requiere de la actuación conjunta de todos los países. Como señaló el ministro de Finanzas británico, Alistair Darling, en marzo de 2009, «debemos trabajar juntos, no como un pequeño grupo de economías avanzadas, sino globalmente». Los esfuerzos de países como Ecuador para profundizar la cooperación con otras naciones latinoamericanas, no solo económica sino también financiera, deben ser reforzados. Tratar de salvar con inyecciones de liquidez al sistema capitalista de libre mercado, como propone EEUU, tal vez no sea la mejor opción. Es necesario fortalecer al Estado de modo que pueda regular activamente y evitar las ineficiencias del mercado. ☒

## **Bibliografía**

- Banco Central del Ecuador: Memorias Anuales (varios números).  
Cepal: «El desarrollo económico del Ecuador», Organización de las Naciones Unidas, México, 1954.  
Silva Gavidia, Betty: «Ecuador: De la deuda inglesa a los bonos Brady», Observatorio Internacional de la Deuda, 2003, en <[www.oid-ido.org/imprimer.php3?id\\_article=132](http://www.oid-ido.org/imprimer.php3?id_article=132)>.

---

44. «Evaluación del Programa de Ecuador: 2000-2006», RE-341, Oficina de Evaluación y Supervisión, Washington, DC, julio de 2008.

45. A. Acosta: *Breve historia económica del Ecuador*, Biblioteca General de Cultura, Corporación Editora Nacional, Quito, 1995.

46. M.P. Naranjo Chiriboga: «La enfermedad holandesa y el caso ecuatoriano» en *Cuestiones económicas* N° 24, Banco Central del Ecuador, Quito, 1995.