¿LA SEGUNDA "DÉCADA PERDIDA" DEL ECUADOR?

Vicente Albornoz G.*

I. INTRODUCCIÓN

El Ecuador es un país que ha sufrido enormes transformaciones en las últimas tres décadas. Habiendo sido un país mayoritariamente rural y agrícola hasta los años 60, el descubrimiento y la posterior explotación de significativos yacimientos petroleros a comienzo de los 70 le permitió desarrollar un rápido proceso de industrialización y urbanización durante esa década.

El inusual ingreso de divisas por exportaciones petroleras y el agresivo endeudamiento externo desde 1976, causaron graves desequilibrios en la economía[1] que, en conjunción con otros factores externos, desembocaron en la crisis de 1982, año desde el que el Ecuador ha vivido una serie de problemas y dificultades recurrentes que han frenado su desarrollo económico hasta la actualidad.

Hacia 1992, luego de tres programas de ajuste[2] y una "década perdida", la economía ecuatoriana pareció estabilizarse y para fines de 1994 las expectativas económicas eran indudablemente promisorias. Desgraciadamente en 1995 una serie de shocks externos e internos frenaron la actividad económica y una cadena de desafortunados eventos posteriores, han hecho que desde esa fecha la situación del Ecuador sólo empeore y que, quizás, estemos en medio de una nueva "década pérdida"

El objetivo de este artículo es resumir lo sucedido en la economía ecuatoriana desde 1995 hasta la actualidad (septiembre de 1999) y analizar las perspectivas del país para los próximos meses.

II. LAS CRISIS DE 1995

Como ya se señaló antes, a diciembre de 1994 las expectativas de la economía ecuatoriana eran positivas, luego de que la inflación bajara desde 1992 de 60% a 25% sin causar una significativa reducción del crecimiento económico. Las reservas de divisas estaban creciendo y una estricta política fiscal daba credibilidad a todo el plan económico del gobierno de Sixto Durán-Ballén (Tasara 1995a, p. 8-10).

La estabilización de la economía permitió un fuerte crecimiento del ahorro financiero, con lo que se pudo cubrir la alta demanda de créditos, tanto para consumo como para inversión. Este alto endeudamiento, derivado del ambiente de optimismo reinante en el país, es un punto clave para entender los eventos posteriores, pues a mayor nivel de endeudamiento de una economía, mayor es su vulnerabilidad a cambios en la tasa de interés y, como se verá más adelante, esta alta vulnerabilidad fue uno de los principales factores para explicar la fuerza con que los eventos de 1995 golpearon al Ecuador.

Los principales shocks que afectaron a la economía ecuatoriana en 1995 fueron[3]:

a) **La guerra con el Perú**, que se desarrolló en los meses de enero y febrero y tuvo, desde el punto de vista económico, dos efectos graves: un gasto extraordinario para el Estado equivalente al 2% de PIB (Tasara 1995a, p. 10) y un aumento en el nivel de inseguridad que llevó a una triplicación de las tasas de interés que a fines de enero estaban en niveles de 48% y en menos de 3 semanas pasaron a 151%, afectando en un primer momento a los deudores, para luego golpear también a los bancos a través de una creciente cartera impaga.

   El costo de la guerra se cubrió con nuevos impuestos, con la eliminación de subsidios y con recortes en otras áreas del gasto público, todas medidas recesivas.

b) **La crisis política**, que se inició con una serie de denuncias formuladas por el entonces Vicepresidente de la República, Alberto Dahik, respecto a la participación de políticos de la oposición en actos de corrupción. Esas denuncias se volvieron al poco tiempo contra al propio Dahik quien fue a su vez acusado de mal uso de fondos públicos. El conflicto se agravó a tal punto que el Vicepresidente huyó del país y pidió asilo en Costa Rica. La grave consecuencia económica de esta crisis fue que Dahik era considerado (especialmente en el exterior) como el impulsor del exitoso programa económico con lo que su continuidad perdió credibilidad.

   A pesar del bajo nivel de popularidad, el gobierno realizó en noviembre de 1995 una **consulta popular** sobre temas de reforma económica y todos los puntos propuestos fueron rechazados, con lo que la credibilidad del gobierno perdió aún más sustento.

c) **La crisis energética** debida a la sequía que afectó durante el tercer trimestre de 1995 a la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes, zona en la que está ubicada la Planta Hidroeléctrica de Paute, que representa un 70% de la capacidad instalada de gene-

*Economista, Investigador de CORDES (vicentea@hoy.net).

1. Sobre los desequilibrios en la década de los 70 y la llamada "Enfermedad Holandesa" ver De la Torre (1987) y Marshal (1988).
2. Ver Jácome (1994).
3. Ver Tasara (1995 b), p. 7-9.

ración eléctrica. Los cortes de electricidad de hasta 12 horas obligaron a las grandes y medianas empresas a adquirir generadores propios y golpearon especialmente a las empresas pequeñas que no podían hacer ese tipo de inversiones.

d) Los efectos de la crisis mexicana o **efecto tequila** que afectaron la percepción de los inversionistas sobre América Latina en general y les llevaron a retirar inversiones de toda la región.

Todos estos factores aumentaron la desconfianza en la sustentabilidad del programa económico y esa inseguridad se reflejó en el mantenimiento de altas tasas de interés que, dada la vulnerabilidad del Ecuador en ese momento, golpearon duramente a la economía. Pero lo más grave es que esa cadena de hechos negativos revirtió todo el optimismo que reinaba en el país hasta ese momento y por esa sola razón afectó a a la economía, pues es innegable que los shocks de expectativas pueden tener efectos tan graves como los shocks reales.

III. EVENTOS POSTERIORES

En el primer semestre de 1996 se llevaron a cabo la primera y segunda vuelta de las elecciones presidenciales. El indiscutible triunfador fue Abdalá Bucarám, un político populista que, a diferencia de sus últimos antecesores en la presidencia, ganó las elecciones en todas las regiones del Ecuador[4]. A pocas semanas de asumir la presidencia[5], Bucaram anunció un plan económico basado en la introducción de un sistema de convertibilidad del sucre y dirigió todo el esfuerzo del gobierno en esa dirección.

Las actuaciones bufonescas de Bucaram, sumadas al nivel de corrupción reinante en su gobierno y a la incoherencia con que se tomaron ciertas medidas económicas (sobre todo en la implantación de un ajuste fiscal anunciado en enero de 1997), llevaron al derrocamiento de su gobierno en los primeros días de febrero. Esta revuelta totalmente incruenta, que fue una demostración del espíritu pacífico de los ecuatorianos, pero empeoró el nivel de inestabilidad del país, con lo que los agentes económicos retrasaron aún más sus decisiones de invertir o consumir, reduciendo las posibilidades de crecimiento.

El sucesor de Bucaram fue el entonces presidente del Congreso, Fabián Alarcón, que estuvo encargado interinamente de la Presidencia de la República hasta agosto de 1998. Carente de un programa económico, acosado por demandas de diferentes sectores sociales, con un Congreso poco dispuesto a crear nuevos impuestos y con un escaso horizonte temporal, el débil gobierno de Alarcón buscó "sobrevivir" mientras luchaba contra tres problemas inesperados:

a) **El fenómeno de "El Niño"** causó enormes estragos en la agricultura y la infraestructura del país, generando pérdidas por US$ 2.600 millones, es decir más del 12% del PIB. La mitad de ese daño corresponde al sector productivo, una tercera parte a infraestructura y el resto a vivienda (Jácome 1998, p. 51). Además de esos desastres materiales, El Niño dejó numerosas víctimas fatales, innumerables heridos y una secuela muy difícil de cuantificar por el recrudecimiento de enfermedades contagiosas como el paludismo o el denge.

b) **La caída del precio del petróleo**, que pasó de un promedio de US$ 16.7 por barril entre 1996 y 1997, a US$ 9.4 en los primeros 8 meses de 1998. Para el Ecuador, el petróleo representa la cuarta parte de sus exportaciones y la tercera parte de los ingresos corrientes del Estado, por lo que una caída de su precio afecta a la economía tanto por la caída del ingreso de divisas como por el desfinanciamiento fiscal.

c) **La crisis asiática** que afectó al Ecuador tanto por la disminución en la demanda de los bienes exportados a ese continente como por la caída de los precios de esos productos, todo esto sumado a la actitud de "cautela" frente a las economías emergentes que adoptaron los inversionistas internacionales, revirtiendo así los flujos de capital hacia los países en desarrollo.

IV. EL ACTUAL GOBIERNO

Fabián Alarcón entregó la Presidencia a Jamil Mahuad en agosto de 1998. El nuevo mandatario (el cuarto en dos años) tuvo que afrontar desde sus primeros días de gobierno no sólo los problemas ya existentes como los efectos de El Niño, el bajo precio del petróleo o la posibilidad de una nueva guerra con el Perú[6], sino también un nuevo tema: **la crisis bancaria**.

No se podría decir que esta crisis llegó sorpresivamente, pues es el resultado de los últimos tres años de problemas económicos, pero si fue inesperada la fuerza con la que llegó: de los 40 bancos que tenía el Ecuador a la fecha del cambio de gobierno, 11 han pasado completamente a poder del Estado o han sido cerrados (entre ellos Filanbanco y Banco del Progreso, los dos mayores bancos del país) y cuatro bancos más están parcialmente en poder del Estado mientras dure el período de saneamiento.

El manejo de la crisis bancaria ha sido un proceso complejo en el que no sólo ha intervenido la lógica económica, sino también ha estado presente una intensa negociación política y la labor de múltiples grupos de presión[7]. El caso más complejo es el Banco del Progreso, el mayor del país por volumen de activos, que no fue intervenido cuando comenzaron sus problemas en febrero de 1999 sino recién en julio del mismo año. La demora en esta intervención se debió al

4. Ecuador es un país con altas diferencias regionales, donde es inusual que un candidato gane las elecciones en más de una región. Bucaram resultó victorioso en 20 de las 21 provincias del país.

5. En agosto de 1996.

6. Afortunadamente los problemas fronterizos con el Perú terminaron pacíficamente en octubre de 1998 con un tratado de paz que zanjó definitivamente las diferencias entre los dos países.

7. El proceso de solución de la crisis bancaria debe hacerse dentro del marco de la Ley de la Agencia de Garantía de Depósitos promulgada el 1 de diciembre de 1998. Como muestra de la conflictividad presente en este tema, puede citarse que esta Ley ha sido reformada ya dos veces y que una tercera reforma fue vetada por el Presidente.

poder económico de su dueño y al poder político de sus allegados que llegaron a poner en peligro la existencia misma del Ecuador en marzo de 1999, cuando acusaron al gobierno de querer cerrar ese banco por "regionalismo"[8].

V. EL DÉFICIT FISCAL Y LAS PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA ECUATORIANA

Además de la crisis bancaria, el otro problema económico que poco a poco ha ido agobiando al gobierno ecuatoriano es el **déficit fiscal** que tiene múltiples causas. Los bajos ingresos fiscales están influenciados por el bajo precio del barril de petróleo, las bajas tasas impositivas[9], la escasa cultura tributaria y la disminución de las recaudaciones por la contracción económica que sufre el país. Por el gasto, vale mencionar que el 52% del presupuesto del año 1999 será destinado al servicio de la deuda externa. Se estima que todos estos factores juntos causarán para 1999 un déficit fiscal cercano al 4% del PIB, un nivel insostenible para un país al que se le han cerrado casi todas las posibilidades de financiamiento externo e interno.

Son dos las soluciones propuestas para reducir el problema fiscal en el año 2000: una **renegociación de la deuda externa**[10] y la introducción de **nuevos impuestos**. Sobre el primer punto, el Ecuador está buscando reducir el monto de la deuda que tiene en Bonos Brady[11] (50% de la deuda externa total) y el 26 de agosto anunció el aplazamiento por 30 días del pago de US$ 96 millones que vencía el 1 de septiembre. La negociación con los acreedores va a ser larga y compleja y sus resultados son muy difíciles de predecir, sobre todo si los acreedores no toman conciencia de que el Ecuador no puede seguir destinando más de la mitad de su presupuesto estatal al servicio de la deuda, sobre todo considerando la necesidad de reconstruir lo dañado por El Niño y sanear el sector bancario. Un punto a favor del gobierno es el apoyo que ha recibido del Fondo Monetario Internacional y del gobierno de los Estados Unidos.

Sobre la creación de nuevos impuestos, el gobierno envió al Congreso el 1 de septiembre la proforma presupuestaria para el año 2000 que contiene un aumento del IVA al 15% y del impuesto a la renta hasta un máximo de 25%. La normal impopularidad de subir impuestos y el bajo nivel de popularidad del gobierno actual van a dificultar la aprobación de ese presupuesto. El tema es especialmente complejo si se considera que el apoyo del FMI en la renegociación de la deuda externa está condicionado con la aprobación de nuevos impuestos.

Aparentemente es el Congreso ecuatoriano el que tendrá la última palabra y solamente si decide ignorar las consideraciones electorales y aprueba la elevación de impuestos y un presupuesto aceptablemente equilibrado, abrirá la puerta a la renegociación de la deuda externa que a su vez liberará recursos para que puedan ser utilizados en el área social y en las obras de infraestructura que tan desesperadamente necesita el Ecuador.

Ecuador Indicadores Macroeconómicos

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 /1
Crecimiento real del PIB	3,6	2	4,3	2,3	2	3,4	0,4	-4,5
Inflacion (%) /2	60,2	31	26,1	22,9	25,4	30,7	43,3	55
Reservas internacionales (mill. de dolares) /2	782	1 254	1 712	1.557	1 831	2.093	1.698	1.300
Deuda Externa (mill. de dolares) /2	10 201	9 824	9 830	10 440	12 351	12 531	12 495	13.500
Fuente: Banco Central del Ecuador, Información Estadistica en Internet, http://www.bce.fin.ec								

/1 proyecciones
/2 fin de periodo

VI. BIBLIOGRAFÍA

De la Torre, Augusto (1987): *Macroeconomic Aspects of a Petroleum Boom: Ecuador 1972-1980,* tesis de doctorado no publicada, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos.

Jácome, Luis I. (1994): *La Experiencia de Estabilización en el Ecuador,* Apunte Técnico 28, CORDES, Ecuador.

Jácome, Luis I. (1998): *La Economía que Hereda el Nuevo Gobierno,* en Jácome, Luis I. y Arteta, Gustavo, "Tendencias Económicas y Financieras", agosto 1998, CORDES, Ecuador.

Marshall-Silva, J. (1988): *Ecuador: Windfalls of a New Exporter,* en "Oil Windfalls: Blessing or Curse, Oxford University Press.

Tasara, Alberto (1995a): *Ecuador: Coyuntura 1995, Primer Semestre,* CORDES, Ecuador.

Tasara, Alberto (1995b): *Ecuador: Coyuntura 1995, Segundo Semestre,* CORDES, Ecuador.

8. El Banco del Progreso tiene su matriz en Guayaquil, la mayor ciudad del Ecuador y capital económica del país. Existe una tradicional rivalidad entre esta ciudad y Quito, pero estas diferencias nunca habían puesto en tela de juicio la unidad del país.

9. Ecuador tiene uno de las tasas más bajas de IVA en América Latina (10%) y el impuesto a la renta tiene una tasa máxima de 15%.

10. La deuda externa pública del Ecuador es de unos US$ 13.335 millones, el equivalente al 93.2% del PIB.

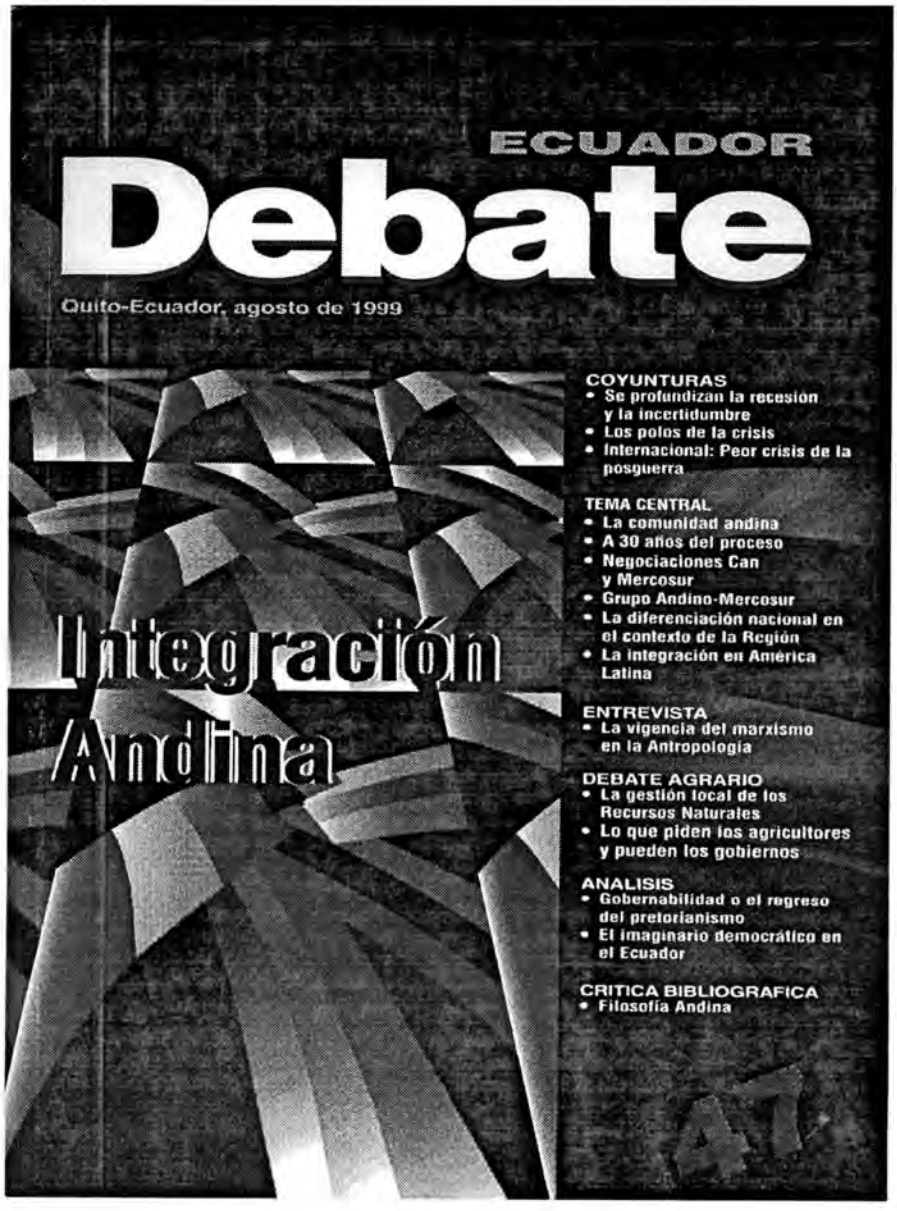
11. Los "Bonos Brady" son un instrumento que se creó entre 1994 y 1995 para reestructurar la deuda externa de la mayoría de países de América Latina. Consiste en papeles libremente negociables.

RESUMEN

El Ecuador fue muy afectado por la Crisis de la Deuda de 1982, pero, a diferencia de la mayoría de países de América Latina, aún no logra reponerse completamente de los problemas originados en esa época. Incluso el corto respiro de crecimiento económico que significaron los años 1992 a 1994, fue interrumpido por una cadena de hechos negativos que hicieron que desde 1995 la situación del país sólo empeore. Las perspectivas a corto plazo no son buenas y serán aún peores si no se aprueba un presupuesto equilibrado para el 2000.

Palabras clave: Ecuador, Guerra Ecuador-Perú, Fenómeno de El Niño, perspectivas de la economía ecuatoriana.

ABSTRACT

Ecuador was severely hit by the Foreign Debt Crisis in 1982 but, diverging with most other countries in Latin America, Ecuador has not been able to recover from the problems that started at that time. Even the short stabilization and growth period from 1992 to 1994 was brought to an end by a series of adverse events –specially the war with Peru– and since 1995 the situation of the country has deteriorated sharphy. Short term economic perspectives are not optimistic and they could worsen if the fiscal budget for the year 2000 (due to be approved by Parliament until November 1999) is not a balanced one.

Key Words: Ecuador, War Ecuador-Peru, El Niño, economic perspectives for Ecuador.