

El petróleo en el Ecuador: una evaluación crítica del pasado cuarto de siglo

Alberto Acosta

□

La larga recesión provocada por la crisis del cacao, que se inició a principios de década del veinte, a la que se sumó la Gran Depresión de los años treinta, fue superada en el Ecuador con un nuevo período de auge exportador: el bananero, que abrió la puerta a una serie de cambios largamente esperados en la sociedad ecuatoriana. Y la posterior crisis del banano, registrada en los años sesenta, fue remontada con otro boom exportador: el petrolero, a partir de 1972. Este boom provocó grandes cambios en la economía ecuatoriana, sin embargo no pudo satisfacer las expectativas de la población. Las ganancias generadas por el mercado petrolero no se distribuyeron equitativamente. La modalidad de acumulación sostenida por la extracción de bienes primarios no cambió. Y a la vez se incrementó la dependencia externa a través de un acelerado proceso de sobreendeudamiento, mientras la explotación petrolera afectó severamente a las poblaciones amazónicas y a los recursos naturales de la región.

Con el petróleo a la puerta del paraíso

En ese entonces, como nunca antes en su historia, el Ecuador entró de lleno en el mercado mundial. No porque se hubiera producido un cambio cualitativo en su condición de país exportador de materias primas, sino más bien por el elevado monto de los ingresos producidos por las exportaciones petroleras y, también, porque su control recayó en el Estado, especialmente gracias a la constitución de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), hoy Petroecuador. Este control se manifestó con una serie de políticas que, al menos en algunos campos y por cierto tiempo, priorizaron lo nacional.

La explotación y exportación de crudo revitalizaron la economía en términos financieros y energéticos. Financieramente se vigorizó la participación del Ecuador dentro de la lógica globalizante del capitalismo. El país se volvió atractivo para las inversiones de algunas empresas transnacionales y para los créditos de los bancos extranjeros, precisamente por esa riqueza petrolera, que le otorgó la imagen de nuevo rico. En el campo energético, se pasó de una estructura dominada por la leña al uso creciente del petróleo y sus derivados. El petróleo, dentro de la oferta primaria de energía, incrementó su participación de un 22,7% en 1970 al 77% en 1995.

Tal como sucede en la vida diaria, en la cual a un rico le es más fácil que a un pobre conseguir un préstamo, el Ecuador - petrolero consiguió los créditos que no había recibido el Ecuador-bananero y mucho menos el Ecuador-cacaotero. Pero la riqueza petrolera no fue el único detonante de la carrera de endeudamiento externo del país; hay que tener presente la existencia de importantes volúmenes de recursos financieros en el mercado mundial que no encontraban en esos años una colocación interesante en las economías de los países industrializados debido a la crisis cíclica de la productividad del capital. Allí radica la explicación fundamental para entender el acelerado proceso de endeudamiento de esos años.

En este escenario, los organismos internacionales -Banco Mundial, FMI y BID- fortalecieron el proceso de financiamiento desmedido de las economías subdesarrolladas. Su apoyo era parte integrante de la estrategia de transnacionalización mundial que no encontraba otra salida frente a la crisis recesiva de los países centrales y que facilitaba el "reciclaje" de los eurodólares y de los petrodólares hacia los países periféricos.

De pobretón bananero a nuevo rico petrolero

Cuando teníamos un poco más de un año exportando petróleo, se produjo un primer y significativo reajuste de los precios del crudo en el mercado internacional. El crudo Oriente, que en agosto de 1972 se cotizó en 2,5 dólares por barril, subió a 4,2 dólares en 1973 y a 13,7 dólares en 1974. Este aumento de la valoración del petróleo amplió notablemente el flujo de recursos financieros, facilitando un crecimiento acelerado de la economía ecuatoriana, una situación que se puede observar en el incremento del producto por habitante, el PIB, las exportaciones o la reserva monetaria internacional (RMI), tal como se desprende del Cuadro N° 1.

Cuadro No. 1

Año	1971	1981
Producto/habitante	\$260	\$1.754
PIB	\$1.602 millones	\$13.946 millones
Exportaciones	\$199 millones	\$2.541 millones
RMI	\$55 millones	\$563 millones

Gracias a la bonanza que produjo el petróleo, el PIB creció entre 1972 y 1981 con una tasa promedio anual del 8%, con índices espectaculares para algunos años (en 1973 de más del 25,3%). El crecimiento fue especialmente notable en la industria, que se incrementó en un 10% promedio anual. Lamentablemente, como contrapartida de esta bonanza petrolera, el monto de la deuda externa ecuatoriana creció en casi 22 veces, con el consiguiente aumento del peso de la deuda en la economía, como se observa en el Cuadro N° 2.

Cuadro No. 2

Año	1971	1981
Millones Deuda Externa	\$260.8	\$5.869.8
% del PIB	16	42
Servicio de la deuda externa	0,27	3,51

El auge petrolero y el masivo endeudamiento externo dieron lugar a una serie de transformaciones muy amplias. Sin embargo, no se puede creer que esos dos factores fueron los únicos determinantes. Aquí influyó una batería de factores sustentados en la disolución de relaciones no capitalistas en el agro, sobre todo en la Sierra; así como, algunos problemas en la actividad agroexportadora, que repercutieron en significativos cambios sociales. Transformaciones que se potenciaron con la complejidad y expansión del papel del Estado, en medio de un acelerado proceso de urbanización. Todo esto condujo a la aparición de nuevos mecanismos de profundización de las desigualdades sociales, regionales y sectoriales.

A la postre, sin embargo, estos cambios no alteraron sustantivamente los patrones de producción dependientes del exterior. No cambió el proceso de acumulación atado a la exportación de productos primarios y menos aún se transformó la estructura de la propiedad, caracterizada por niveles de elevada concentración tanto en los sectores agrario e industrial, como en el comercial y bancario. Es más, a una década de iniciada la vorágine petrolera, el país entró de lleno en una nueva "crisis de deuda externa". Sin que la pobreza deje de crecer en todos estos años.

La transferencia -masiva e inesperada- de ingresos del exterior provocó varios efectos que se conocen como "la enfermedad holandesa", y que ha sido tratada en sus diversas versiones por Jürgen Schuldt. De una parte se dio el efecto gasto, que se refiere a la modificación de los precios relativos, en tanto el incremento del ingreso nacional disponible conduce a un incremento del precio de los bienes no-transables (no importables o exportables) en relación a los transables que no se beneficiaron del auge petrolero, reflejado en la revaluación real del tipo de cambio. Esto fue así, porque los precios de los productos no transables aumentaron por el lado de la demanda efectiva, dada la rigidez de la oferta en el corto plazo; en cambio, los bienes transables se ajustaron vía importaciones.

De otra parte se observaron algunos efectos en la asignación de recursos, en cierta medida vinculados con el proceso anterior. El primero, proveniente del hecho que los ingresos adicionales producidos por las exportaciones petroleras aumentaron relativamente los salarios en la economía, con una mayor transferencia de la oferta de trabajo hacia los sectores receptores de dicha ganancia extraordinaria y a costa de las otras ramas de bienes transables, la agricultura en primera línea. Este proceso se debió al hecho de que estas últimas generalmente no estuvieron en condiciones de incorporar la creciente carga salarial a sus precios (que son flexibles, más que administrados). Con lo que tuvieron que reducir su margen de ganancia y, consecuentemente también, su nivel de actividad y de demanda de trabajo. El segundo efecto fue el de reasignación de recursos -por el impacto multiplicador que ejercen las ganancias extraordinarias-, que favoreció a las ramas del sector no transable (construcción, servicios), que aumentaron su producción y los niveles de empleo en forma considerable.

Adicionalmente, los incrementados ingresos del gobierno, a cuyo cargo estuvo gran parte de la renta petrolera, se transformaron en mayores gastos internos traducidos en la construcción de importantes obras de infraestructura básica y en beneficios para el sector privado de la economía, que recibió una gama de beneficios de diversa índole.

Así las cosas, las cifras sobre la evolución sectorial de esos años evidencian insuficiencias en el empleo productivo, así como diferencias notables en los ritmos de producción de los diversos sectores, en particular entre la industria y la agricultura. La amplia disponibilidad de recursos, en especial de divisas provenientes de las exportaciones de petróleo y de créditos externos, permitió el establecimiento de amplios programas de fomento industrial, por ejemplo a través de políticas crediticias con tasas de interés muy bajas, de subsidios para el fomento industrial o de esquemas de protección arancelaria. Esto facilitó el crecimiento industrial, pero provocó también una serie de distorsiones en la asignación de recursos que repercutieron negativamente en el resto del aparato productivo, en particular en la agricultura que sostenía a un buen porcentaje de la población. La industria, sin

embargo, no encontró su base estratégica en la vía de sustitución de importaciones, en tanto esta industrialización (tardía) no se cristalizó a través de la creación y consolidación del mercado interno para una producción de masas.

Vale la pena reiterar que el Estado diseñó una serie de mecanismos destinados a subsidiar al sector privado, muchas veces a través del congelamiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios de las empresas estatales -como fue el caso de la energía- o a través de varios rubros básicos, como transporte o teléfonos. Igualmente hubo exenciones tributarias y exoneraciones arancelarias para facilitar la importación de bienes de capital y el establecimiento de industrias.

Esta política, complementada con un esquema de créditos subsidiados, sin duda, benefició a los grupos más acomodados y dinámicos, así como también a amplios segmentos medios de la población. Los grupos urbanos vinculados a la industria, al comercio y a las finanzas registraron un elevado dinamismo. Particularmente las ciudades grandes, Guayaquil y Quito -polos de un bicentralismo absorbente-, concentraron gran parte de la riqueza de esos años, y reforzaron sus atractivos como imanes para la migración.

Los sectores tradicionales apenas crecieron o se estancaron, como sucedió con la producción de alimentos para el mercado interno. También el número de asalariados experimentó una reducción relativa frente a los trabajadores informales, justamente en el período de mayor crecimiento económico de la historia nacional.

Aunque pueda parecer paradójico si consideramos el enorme flujo de recursos financieros, el sector moderno no tuvo la capacidad suficiente para absorber la creciente mano de obra. La misma concepción de una industrialización sustentada en actividades intensivas de capital y orientada a satisfacer la demanda de grupos pequeños en la sociedad, resultó a la postre la causante de la baja capacidad de integración de este proceso y del resultante subempleo y desempleo urbano. Por lo que, un número cada vez mayor de personas se desplazó hacia otras actividades informales, de por sí inestables y de muy baja productividad. El auge petrolero, entonces, tuvo un carácter desigual y también excluyente en términos sectoriales, regionales y sociales; realidad que ahondó la heterogeneidad estructural del aparato productivo y no resolvió el reto de la masiva pobreza versus una creciente concentración de la riqueza.

Con el importante ingreso petrolero y la masiva contratación de créditos foráneos no sólo se produjo una extremada expansión del gasto fiscal (distribuido en gran medida a través de un complejo sistema de subsidios explícitos e implícitos en favor del aparato productivo privado). Lo que es más grave, se relajó aún más la débil presión tributaria y se erosionó la capacidad del sistema financiero para captar el ahorro interno, en tanto se mantuvieron tasas de interés negativas en términos reales. Un escenario que consolidó las características rentísticas de las elites ecuatorianas, favorecidas por los ingresos externos, que resultaron de hecho un sustituto y no un complemento para el financiamiento del desarrollo nacional. Esta gran disponibilidad de recursos externos frenó los esfuerzos que habrían sido necesarios para propiciar una profunda reforma fiscal.

Los años petroleros se caracterizaron por un marcado crecimiento de la demanda interna, o sea del consumo nacional (en especial por parte de los sectores de mayores ingresos, así como de una creciente clase media), y de la formación bruta de capital fijo, o sea de la disponibilidad de equipos, maquinarias y demás herramientas para la producción.

Esta situación de abundancia relativa de recursos financieros, que permitió un manejo político de cierta tolerancia en medio de un ambiente dictatorial (que se inició en 1970 y concluyó en 1979), se sostuvo mientras existió un considerable flujo de dólares provenientes del exterior, que facilitaba la postergación y aún la superación de algunos conflictos sociales. En otras palabras, había suficientes ingresos externos como para tener que recurrir a cambios en el interior. No era necesario alzar los bajos precios de la gasolina o racionalizar la estructura impositiva, por ejemplo, para disminuir la brecha fiscal; es más, a ésta se la cubría con créditos externos, cuando los ingresos del petróleo resultaban coyunturalmente insuficientes.

Por otro lado, los grupos de poder, a pesar de que no tenían un control directo sobre la riqueza petrolera, obtenían una importante tajada a base de la expansión del gasto y la inversión fiscales, créditos preferenciales, por las barreras arancelarias o por la política cambiaria. El dólar anclado en 25 sucres, gracias a los masivos ingresos de divisas petroleras y de créditos externos, contribuyó al proceso de acumulación a través de la importación barata de bienes para la industria y para el consumo suntuario. Por otro lado, quienes disponían de recursos podían adquirir dólares para gastarlos en todo tipo de bienes de consumo, en su mayoría importados, o invertirlos fuera del país: gran palanca para la fuga de capitales.

El consumo suntuario, por otro lado, no solo se registró a través de la importación de bienes, sino que para algunas personas fue posible acceder a ellos directamente en el exterior. Para quienes tenían posibilidades, les era más barato veranear en La Florida (EEUU), incluyendo el precio del pasaje en avión, que hacerlo en las costas ecuatorianas. Esto, además, era algo destacable socialmente, en un ambiente saturado por mensajes consumistas que se difundían en forma incisiva y masiva por los propios medios de comunicación nacionales.

A pesar de la preferencia que se otorgó a la industria y a las importaciones, las exportaciones primarias tradicionales y no-tradicionales, gracias a sus ventajas comparativas naturales y al bajo costo de la mano de obra, no perdieron terreno en el mercado mundial en los años del boom petrolero. Basta ver el crecimiento de las exportaciones no petroleras en el Cuadro N° 3.

Cuadro 3		Exportación millones de US \$			
	Banano	Café	Cacao	Camarón	Productos manufacturados
1971	\$88.2	\$36.1	\$149.6	\$4.4	\$28.7
1981	\$207.8	\$123.6	\$24.3	\$77.5	\$487.3

Por otro lado, la existencia de una política económica expansiva claramente orientada a fortalecer el proceso de acumulación privada y sustentada en múltiples subsidios, apoyaba, también, a las actividades exportadoras. Cabe destacar el aumento del rubro de productos manufacturados. El año de ingresos más altos por este concepto fue el de 1980, con 626 millones: 25% de las exportaciones totales; a partir de esa fecha caerán las exportaciones industriales. Sin embargo, la mayoría de estas exportaciones estaba compuesta por productos tecnológicamente simples y cuyos encadenamientos productivos eran incipientes. Estos bienes incluían un elevado porcentaje de recursos naturales o agrícolas, más que un adecuado porcentaje de valor agregado.

Los grupos acomodados también se beneficiaron indirectamente de algunas ventajas que obtenían otros ecuatorianos menos favorecidos, en tanto éstas les permitían mantener bajas las remuneraciones de sus trabajadores; como sucedía con el gasto estatal en salud y educación, por ejemplo. Además, algunos subsidios, como el otorgado a la gasolina, resultaron regresivos, en la medida que fueron más provechosos para los segmentos altos y medios de la población que son los que más energía demandan.

La bonanza que motivó el petróleo, aparecida en forma masiva y relativamente inesperada, se acumuló sobre las mismas estructuras anteriores y reprodujo, a una escala mayor, es cierto, gran parte de las antiguas diferencias. El salto que implicó el auge petrolero llevó al Ecuador a otro nivel de crecimiento económico, pero, al no corresponderle una transformación cualitativa similar, en poco tiempo se cristalizó en "el mito del desarrollo". Esta realidad no sólo se manifestó por el desperdicio de una oportunidad histórica para sentar bases sólidas que permitieran el desarrollo nacional, sino que, como lo señalamos, generó un ambiente permisivo para el crecimiento de la deuda externa. La cual se constituiría, años más tarde, en el escenario (mejor sería decirlo en un gran pretexto) para la aplicación de las políticas de estabilización y de ajuste de inspiración fondomonetarista.

En síntesis, los años setenta fueron de inusitado crecimiento económico, que transformaron especialmente en términos cuantitativos la economía nacional. Sin embargo, luego de lo descrito anteriormente, es fácil comprender por qué la sociedad ecuatoriana no logró sentar las bases para su desarrollo durante la bonanza petrolera. El modelo de producción primaria se profundizó de una manera compleja y hasta contradictoria. Al mismo tiempo, aumentó la capacidad de consumo internacional y nacional, pero no en la misma proporción la capacidad productiva orientada a satisfacer una amplia demanda doméstica. Esto condujo permanentemente a una mayor demanda de divisas, que fueron conseguidas por las ventas del petróleo y por el endeudamiento externo, sin que en todo este tiempo haya existido ninguna preocupación por los problemas ambientales derivado de este modelo consumista y rentístico. De esta manera, cuando este ingreso financiero de origen externo comenzó a debilitarse, la economía nacional hizo agua por los cuatro costados. Casi se podría afirmar que la crisis se había programado con el manejo económico anterior y que su aparecimiento solo dependía de la duración de los flujos externos de recursos.

El fin de la euforia petrolera

A partir de 1982, a raíz del deterioro que se produjo por la caída de los precios del petróleo y la reversión del flujo de los préstamos a los países del Tercer Mundo, se interrumpió la orgía petrolera. Ya el año anterior se habían presentado los primeros dolores de cabeza en la economía, a raíz del extrangulamiento fiscal que se agudizó con el conflicto fronterizo con el Perú.

El precio del crudo Oriente, que se había incrementado a casi 40 dólares por barril en el mercado ocasional a principios de los años ochenta, empezó a experimentar un deterioro sostenido a partir de la segunda mitad de 1982. En marzo de 1983 fue el momento más crítico: por primera vez desde 1973, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) dispuso una reducción de 5.- US \$ por barril. Justo cuando explotó la burbuja financiera se derrumbaron los precios de la mayor parte de las exportaciones originadas en los países subdesarrollados.

Como parte de la misma estrategia de reordenamiento del poder mundial, los precios del petróleo y de otras materias primas se debilitaron en los mercados internacionales. Las acciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) -creada en 1974 como una respuesta política a la OPEP- conjuntamente con el concurso de las transnacionales petroleras, se integraron en un gran esfuerzo para disminuir la dependencia energética, particularmente la petrolera, que tenían los países capitalistas industrializados. Se procuraba reducir el costo de las importaciones hidrocarburíferas provenientes de los países de la OPEP para contribuir a paliar los déficit de los centros.

La nueva política económica de los Estados Unidos provocó un encarecimiento de los créditos para los países latinoamericanos, a través de un alza inusitada de la tasa de interés. A principios de los años ochenta las dificultades financieras internacionales empezaron a agudizarse, toda vez que los déficits de la economía norteamericana presionaron sobre las relaciones comerciales y financieras mundiales. Así nuevamente los cambios de rumbo de los flujos financieros estuvieron en los Estados Unidos, cuya crisis fue el detonante de la crisis latinoamericana. Con la instauración de la política económica conocida como "reaganomics", a partir de 1981, que incrementó las tasas de interés en el mercado financiero internacional, se tornó completamente inmanejable la deuda del mundo subdesarrollado.

No se puede afirmar que la deuda externa haya ocasionado la crisis. La deuda en sí es otra manifestación de la crisis, que tiene una serie de elementos propios y otros consustanciales al sistema capitalista, que ya se repitieron en crisis de épocas anteriores: a mediados de la década de los veinte y a principios de los años setenta durante el siglo XIX, así como durante la famosa depresión de los años treinta ya en el siglo XX.

Con el paulatino agotamiento de la bonanza petrolera surgieron fisuras al interior del gobierno dictatorial de las Fuerzas Armadas, que fueron las que debilitaron su presencia en el Poder y que conjuntamente con el efecto hipnótico de esa enorme masa de recursos financieros disponibles, terminaron con los deseos iniciales de instaurar un cambio "revolucionario y nacionalista" en la sociedad ecuatoriana. Así, a partir de agosto de 1979, con la instauración de un nuevo régimen político y del inicio

de una nueva etapa constitucional, si bien se suscitaron algunas variaciones en el manejo político y en la propia dinámica de la conducción gubernamental, el modelo económico no registró una variación sustantiva.

Las demandas sociales represadas en los años de la dictadura y las posibilidades de organización y movilización que se dieron desde entonces, estrecharon los márgenes de maniobra en el nivel político, pero estos no se agudizaron mientras el Ecuador disponía de las fuentes externas de financiamiento (petróleo y deuda) para sostener la expansión económica. Hasta que un par de años más tarde, con la agudización de la crisis, las contradicciones heredadas por el gobierno civil se agravaron con una serie de elementos propios de una administración plagada de diferencias en su conformación y su concepción política.

El proceso de reordenamiento constitucional nació en medio de problemas de tipo económico que empezaron a desbordar las expectativas de la población. Había problemas antiguos no resueltos y, a su vez, una serie de nuevas esperanzas gestadas en medio de la euforia petrolera. La economía no sólo que se enfrentó a dichas limitaciones, originadas en la rigidez del aparato productivo y en su heterogeneidad estructural, sino que, paralelamente, se agudizó la pugna de las diversas fuerzas políticas y sociales por asegurarse una mayor tajada en la distribución de la renta petrolera y luego para no cargar con el peso de la crisis.

En el primer momento del nuevo período constitucional, una cada vez mayor porción de los créditos externos cubría el servicio de los anteriores. Los recursos financieros externos, aunque cada vez más caros, todavía seguían disponibles. Y el Ecuador se beneficiaba una vez más por el alza de los precios del petróleo, registrada entre 1980-81. Estos precios altos ocultaban los desequilibrios externos y fiscales de una crisis que hubiera explotado antes, cuando el peso de la deuda alcanzó niveles insostenibles sin crecientes ingresos provenientes de las exportaciones petroleras y sin poder mantener la opción (perversa) de contratar nuevos préstamos para mantener el servicio de la misma deuda: se abría un hueco para tapar otro y así, sucesivamente.

Errores y problemas de fabricación casera

A pesar de todos los factores externos mencionados, no se puede negar, de ninguna manera, que la crisis se originó, también, dentro del Ecuador. Aquí se registraron varias causas sistémicas que ahondaron el endeudamiento y que explican no solo los elevados montos de la deuda sino su deficiente utilización. Así, se podrían resaltar algunos aspectos vinculados a la contratación de créditos externos:

Las inversiones sobredimensionadas y hasta inútiles en varios proyectos de envergadura.

El establecimiento y consolidación de patrones de vida consumistas en grupos reducidos de la población, que incrementaron la propensión a importar de las élites.

Las significativas compras de armas.

La masiva transferencia de recursos financieros al exterior (fuga de capitales).

Las altas remesas de utilidades de las empresas extranjeras.

Pero los problemas van mucho más allá de los derivados de la contratación de préstamos en el mercado financiero internacional, en la cual también estaría presente la plaga de la corrupción. Un aspecto que merece especial atención es la misma estructura socio-económica del Ecuador, caracterizada por algunos aspectos propios de su subdesarrollo, mutuamente interrelacionados y vinculados a los efectos de la dependencia externa. Situación que no puede atribuirse exclusivamente a la bonanza petrolera y sus secuelas, y que, como tal, merece ser desglosada en sus rasgos más sobresalientes:

Las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza con una creciente pobreza de las masas.

La debilidad del mercado interno,

La presencia de sistemas de producción atrasados y modernos, que caracterizan una marcada heterogeneidad del aparato productivo.

La limitada integración entre las diversas regiones del país,

Los escasos encadenamientos productivos, fiscales y de demanda del sector exportador con el resto de la economía,

El deficiente manejo administrativo del Estado y la marcada arbitrariedad burocrática,

La masiva ineficiencia del sector privado, y

Los significativos niveles de corrupción.

Todos estos problemas se potenciarían en la etapa subsiguiente.

El petróleo en un tortuoso e interminable ajuste

En el marco precedente se entiende por qué el proceso de crecimiento económico, cubierto por una burbuja financiera y especulativa, terminó en forma abrupta y con él el tiempo para la formulación relativamente fácil de correctivos en la política económica, que hubieran sido indispensables para un aprovechamiento estructural de la enorme disponibilidad de divisas existente en los años setenta.

En estas condiciones, desde principios de los años ochenta bajó el ritmo económico. En ese tiempo, en gran medida a raíz del problema derivado del sobreendeudamiento externo, aparecieron severas dificultades fiscales (y con ellos un pernicioso proceso inflacionario), que obligaron a la aplicación de algunos ajustes de inspiración neoliberal. Y desde entonces el neoliberalismo se hizo presente en el Ecuador. En 1982-84, en forma tibia, se quiso disminuir algunos desequilibrios macroeconómicos fundamentales, en particular los que habían comenzado a aparecer en el sector externo y en la economía fiscal. Una de las herramientas fiscales más utilizadas desde entonces fue el incremento de los precios de los combustibles (que en 1998 han llegado a superar a los existentes en el mercado norteamericano). Esta herramienta ha servido para generar los ingresos fiscales que ya no era posible obtenerlos a través de las exportaciones de petróleo, en la medida que ha caído su precio en el mercado internacional. Como para resaltar mejor el uso y el abuso de los incrementos sucesivos de los precios de los derivados del petróleo, valga mencionar que éstos, en ningún momento, se inspiraron por reflexiones de tipo energético o ambiental.

La respuesta por el lado de la producción de petróleo no se hizo esperar. Las condicionalidades impuestas por los organismos internacionales y las presiones derivadas del pago de la deuda externa se reflejaron en presiones permanentes para

incrementar la tasa de extracción de crudo; cuya exportación apenas cubría el servicio de dicha deuda. Y sobre todo desde 1992, se desató una gran campaña para intentar la privatización (transnacionalización) del petróleo, así como de otras actividades básicas en manos del Estado.

Los primeros esfuerzos por ajustar la economía fueron complejos y confusos en extremo. La sociedad no tenía conciencia del problema que se avecinaba, mientras todavía mantenía las expectativas de la época petrolera. La crisis que se avizoraba aparecía como producida por una pasajera iliquidez financiera. En consecuencia, se presentaba como coyuntural y de fácil resolución, mientras se esperaba una pronta recuperación de la economía norteamericana: la gran locomotora que debía arrastrar nuevamente a sus vagones de cola, las economías latinoamericanas. Todavía se confiaba en una recuperación de los precios de petróleo en el mercado mundial, tal como lo anunciaban los mismos organismos multilaterales. Sin embargo, nada de eso sucedió.

Interrumpido el proceso de acumulación sustentado en "fáciles y abundantes" recursos financieros, sin las reformas estructurales que hubieran sido indispensables para disminuir la excesiva dependencia de los vaivenes externos, los gobiernos constitucionales tuvieron que enfrentar con repetidos ajustes la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos y avanzaron por la senda neoliberal, tratando de mantener con vida el espacio constitucional.

Cabe señalar que desde los primeros síntomas de la crisis externa, a principios de los años 80, el Ecuador, que hasta 1981 había sorteado con aparente facilidad el impacto de la crisis económica internacional, comenzó a sentir de lleno sus coletazos. A poco de la suspensión de pagos de México en agosto de 1982, el gobierno nacional ingresó también en la ronda de las continuas negociaciones de la deuda externa, incorporando cada vez con mayor profundidad las recomendaciones y condicionalidades del capital financiero internacional, formuladas y presionadas por el FMI y el Banco Mundial. Entonces aparecieron con enorme crudeza los problemas que la etapa petrolera mantuvo relativamente ocultos y que todavía son una característica de la sociedad y economía ecuatorianas.

La crisis externa, también se reflejaría en el deterioro de los términos de intercambio, en particular del petróleo cuyo precio se había recuperado en los años setenta, llegando a valores superiores a los 40 dólares por barril en el mercado ocasional (mercado spot) durante 1981, para experimentar una reducción apreciable hasta 1984: 27,4 dólares por barril; y precipitarse vertiginosamente hasta menos de 9 dólares por barril en julio de 1986. Desde entonces, el precio del petróleo, salvo alguna coyuntura pasajera como la provocada por la Guerra del Golfo (1990-91), no dejaría de ser un dolor de cabeza: en junio de 1998 el precio de crudo Oriente cayó a menos de 7 dólares por barril. Esta reducción, como es fácil comprender, provocó una notable merma en los recursos fiscales, causando severos problemas a la economía en general, afectada también por sucesivos fenómenos naturales, como fueron las inundaciones provocadas por "El Niño" (1982-83 y 1997-98) o el terremoto que rompió el oleoducto en 1987, a más del conflicto bélico con el Perú en 1995.

A pesar de los múltiples esfuerzos desplegados para incrementar las exportaciones, que han superado ya los 5 mil millones de dólares, se mantiene como una

característica básica la excesiva concentración de la oferta exportable ecuatoriana, que cifra sus esperanzas de bonanza externa en no más de cinco productos tradicionales de exportación: petróleo, banano, camarones, café y cacao. Aunque cabe señalar una tendencia a despetrolizar las exportaciones (vía su diversificación), lo cual se mide en la caída relativa de las ventas de crudo y derivados (sobre todo por la reducción de sus precios) en el monto de exportaciones totales: en 1983 las exportaciones de petróleo alcanzaron su máximo nivel con casi 70% del total, para luego declinar a 30,8% en 1994 y a 27% en 1997.

De todas formas, el petróleo ha sido el pilar fundamental del desarrollo nacional. Ante la caída de su precio la respuesta ha sido incrementar la producción. Con lo cual el crudo consolidó una economía rentística, que ha bloqueado por parte de los grupos dominantes el diseño y la aplicación de una estrategia de desarrollo más autónoma, que exigía, entre otras cosas, una política impositiva eficiente. Al tiempo que ha favorecido el endeudamiento externo y también interno para cerrar la brecha fiscal, así como la aplicación de impuestos emergentes carentes de racionalidad en el largo plazo y que, por lo demás, han ahondado las condiciones de inequidad existentes.

En la aplicación de las políticas de ajuste y los programas de estabilización, el Estado, como resultado de su composición y origen, se convirtió en el elemento determinante. Este moderó las crecientes aspiraciones populares, que se habían hecho presentes al término de la dictadura, y al mismo tiempo facilitó un proceso de ajuste sin mayores traumas para los grupos oligopólicos, que se beneficiaron de diversos subsidios, el mayor de ellos la "sucretización" (socialización) de la deuda externa privada.

Antes de concluir, cabe anotar el manejo de la cuestión petrolera en medio de la crisis. Los esfuerzos han apuntado, casi en forma permanente, al incremento del saldo exportable de crudo, complementados con mayores beneficios para atraer nuevas inversiones extranjeras hacia las tareas de exploración y extracción de petróleo. Así, desde principios de los años ochenta, se realizaron algunas reformas a la Ley de Hidrocarburos para invitar a los capitales extranjeros. El argumento central sostiene que al no haber recursos suficientes en el país para asumir los elevados costos para la exploración petrolera, había que revisar el marco jurídico con el fin de hacer más atractiva la inversión privada.

Aún cuando pudo tener cierta razón dicho argumento, por lógica y por ley se debieron invertir los procedimientos. Siendo CEPE (hoy Petroecuador) la empresa constitucionalmente encargada de la explotación del petróleo, se debió primero fortalecerla para luego dar paso al estudio sobre la apertura al capital transnacional. Nada de eso sucedió.

Para justificar esta reforma, en los años 1981 y 1982, se montó un supuesto "debate nacional", en el cual el gobierno manipuló las cifras de la reserva petrolera, presentándolas en apenas 650 millones de barriles. Esta cifra le permitió sostener la tesis de que si no se encontraban pronto nuevos yacimientos, la situación petrolera sería insostenible y que en unos cinco años el Ecuador se habría transformado en importador de crudo: una situación que por supuesto no se dio, a pesar de que no ingresó un solo barril de petróleo proveniente de la producción transnacional varios años después de cumplido el plazo previsto. Y desde aquel entonces el manejo de las reservas petroleras siempre ha estado sujeto a las presiones de los intereses

transnacionales, sea para atraer nuevas inversiones extranjeras, reduciendo la cantidad de las reservas sobrantes, o sea para viabilizar una mayor producción de crudo, aumentado el monto de las reservas disponibles, con el fin de forzar (con el concurso de capitales privados) la ampliación del Oleoducto Transecuatoriano o la construcción de un nuevo oleoducto para transportar crudos pesados.

En 1998, la situación se volvió insostenible. El saldo exportable ha disminuido aceleradamente; en términos fiscales el Ecuador ha dejado de ser un exportador de petróleo. En los últimos años, las ventas externas de crudo han disminuido su aporte al Estado. Es más, con la última caída de los precios del crudo apenas cubren los compromisos con las empresas petroleras y las crecientes importaciones de derivados de petróleo, particularmente de diesel. Compras que han crecido de una manera sostenida desde 1992, destinadas satisfacer una demanda explosiva de diesel provocada por la construcción de una serie de plantas térmicas, a través de la cual el Ecuador —un país con una significativa disponibilidad de recursos hídricos— trata de paliar los efectos provocados por los sucesivos y costosos racionamientos anuales de electricidad.

A modo de conclusión

Los cambios producidos durante el boom petrolero y, especialmente, durante "la crisis de la deuda externa" han implicado diversos e importantes efectos en la sociedad ecuatoriana. Para empezar se puede ver una modernización de los grupos dominantes. Sus intereses están más diversificados, con interrelaciones en todas las regiones del país y en todos los sectores de la economía nacional, y en especial fuera de ella. Su imbricación con el capital externo y con su lógica es cada vez mayor.

Amplios sectores medios, que experimentaron una revitalización importante en los años de la bonanza petrolera, han empezado un peligroso proceso de empobrecimiento en medio de la crisis, en términos relativos quizás mucho más agudo que los grupos populares. En todo este período, la pobreza no ha dejado de crecer: en 1975, el 47% de la población estaba en situación de pobreza; en 1987, ésta agobiaba al 57% de las personas; en 1992, el 65% de compatriotas eran pobres; una situación que con seguridad es peor en 1998. Realidad angustiosa si se considera que casi la mitad de los pobres es indigente.

Pero eso no es todo. La crisis y las políticas aplicadas para enfrentarla, no pueden ser vistas simplemente a través de estas evoluciones más o menos negativas para la mayoría de la población. La reprimarización y desindustrialización relativa del aparato productivo nacional no pueden ser asumidas como un fracaso de la política aplicada. Muy por el contrario, la economía ecuatoriana caminó —quizás no todo lo que esperaban los defensores de esta estrategia neoliberal— hacia la apertura y liberalización: los ejes económicos básicos de este modelo de reprimarización modernizada. Ahora tenemos una economía mucho más dominada por el exterior y orientada profundamente hacia él. Una economía en la cual los desequilibrios sectoriales son cada vez mayores, con mejoras notorias para pocos grupos vinculados al mercado mundial y con un severo retroceso para muchos de los que todavía dependen del mercado interno. En suma, estos elementos se refuerzan entre sí, bloqueando una vez más el proceso de desarrollo.