

Reactivación Económica y Deuda Social en el Ecuador: Condicionantes y Perspectivas

Por: Galo Abril Ojeda (*)

1. INTRODUCCION

Al igual que la mayoría de países latinoamericanos, el Ecuador al finalizar la década de los años ochenta registra retrocesos notables en lo económico y social. Si bien esto es consecuencia de la crisis de financiamiento externo, de repetidos desastres naturales y del deterioro de los precios de los principales productos de exportación, no podemos soslayar el rol que los programas de ajuste económico aplicados a la par han jugado en este contexto.

Los programas de ajuste, diseñados o aplicados en desacuerdo con la intensidad del problema y su naturaleza, más que generar cambios estructurales han contribuido a acentuar los desequilibrios interno y externo prevalecientes. Los resultados a finales de 1989, denotan que es mayor la insuficiencia de recursos financieros, declinante el ritmo de nuevas inversiones y que la capacidad de negociación del país frente al mundo desarrollado se ha visto disminuida.

(*) Ph. Doctor, Maestría y Licenciatura en Ciencias Económicas de la Universidad de Estocolmo, Suecia; Ex-catedrático de la Universidad y de la Escuela Superior Técnica de Estocolmo y de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Estocolmo y del Centro de Planificación y Estudios Sociales de Quito; Consultor del BID y la CEPAL; Asesor de la Cámara de la Construcción de Quito; Gerente Asesor del Banco Central del Ecuador; Publicaciones en español, inglés y sueco; Condecoración del Rey de Suecia.

Durante los últimos años, la tendencia concentradora del ingreso se ha acentuado por la desigual distribución de los efectos de la crisis y el ajuste económico. A los ocho años de ajuste, tenemos muestras suficientes para afirmar que el deterioro del ingreso real resultante, el desempleo, las necesidades básicas insatisfechas y reducido bienestar, en general, gravitan sustancialmente sobre los grupos más débiles de la sociedad: mano de obra no-calificada, emigrantes campesinos, marginados urbanos y rurales, etc.

Con la ayuda de diferentes reformas legales y medidas económicas de carácter coyuntural, para 1990, el Gobierno actual intenta alcanzar un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del 3.5 por ciento, reducir la inflación al 25 por ciento anual y fortalecer la situación del sector externo. Para fortalecer este sector, piedra angular de la reactivación, confía además en el incremento de la inversión extranjera directa (IED), de los flujos de crédito de organismos financieros internacionales y en la disminución del servicio de la deuda externa.

Con las medidas y reformas citadas, el Gobierno expresa su deseo de reorientar la política económica de tal manera que el incremento de los niveles de empleo y reducción del deterioro del salario real esperados contribuyan al "pago de la deuda social" propuesto desde la campaña electoral.

En este artículo analizamos la posibilidad que tiene el programa económico anunciado para 1990, de reactivar la economía y disminuir la deuda social. Los resultados son críticos en tanto concluimos que el deterioro económico en sí, el pago de la deuda externa y el de la deuda social han rebasado ya límites de acción de medidas coyunturales como las propuestas y que los objetivos planteados difícilmente se alcanzarán sin acciones complementarias tendientes a cambiar radicalmente las precondiciones y estructuras de producción y distribución del ingreso prevalecientes.

Como observaremos existen razones para afirmar que el problema económico ecuatoriano no se encuentra satisfactoriamente determinado, y que las medidas adoptadas son insuficientes o, en muchos casos, irrelevantes.

Básicamente, la respuesta no se halla en incrementar en forma esporádica las exportaciones, la producción y el empleo, sino en lograr que estos crezcan en forma sostenida y que el resultado de tal (el ingreso) sea distribuido eficientemente entre los diferentes sectores y regiones, equitativamente entre la población y óptimamente en el tiempo. En lo que concierne al sector exportador, estimamos que su expansión, además de un problema de precios (reajustes cambiarios) fundamental-

mente, constituye un problema de productividad, o de incorporación de tecnología a los procesos de explotación y procesamiento de los recursos naturales del país. Estos son aspectos no considerados, considerados parcial o marginalmente en los programas económicos de corte coyuntural implementados hasta aquí por los gobiernos.

Con el ánimo de verificar los argumentos expuestos y de determinar la naturaleza del problema económico vigente en el Ecuador, en la sección siguiente revisamos el estado de diferentes indicadores macroeconómicos y sectoriales y discutimos su impacto socio-económico, o distribución de los efectos de la crisis sobre los diferentes grupos de la población. Luego hacemos una breve referencia a la evolución histórica de la economía y, simultáneamente, presentamos algunas comparaciones ilustrativas de economías industrializadas. Una vez determinada la naturaleza estructural del problema examinamos las políticas de ajuste adoptadas y su relevancia en el contexto ecuatoriano. Finalmente, a grandes rasgos resaltamos los condicionamientos políticos que sin duda limitan las posibilidades de desarrollo.

En síntesis, es claro que el problema económico ecuatoriano no rebasa la influencia de factores coyunturales, para centrarse más bien en causas estructurales indebidamente consideradas hasta la fecha. El trabajo político y la política económica deben por lo tanto orientarse de tal manera que, fijando reglas claras de juego para períodos de tiempo más largos provoquen cambios radicales en el aparato productivo, diversificando sus líneas de producción, elevando su nivel tecnológico, la productividad y mejorando la distribución de los ingresos. Es a la luz de estos cambios estructurales que las nuevas posibilidades de inversión, coherentes con el proceso de reactivación de la producción y pago de la deuda social, podrán visualizarse.

2. LA SITUACION A LOS OCHO AÑOS DE AJUSTE ECONOMICO

Más que una revisión aislada de la evolución de los indicadores macroeconómicos convencionales (nivel de precios, empleo, crecimiento del PIB y balanza de pagos) determinar la naturaleza del problema económico subyacente exige un análisis a diferentes niveles de agregación. En esta sección, además de los indicadores macroeconómicos y de discutir sobre las causas que podrían determinar la vigencia simultánea de dos o más desequilibrios (inflación con desempleo y déficit crónico de la balanza de pagos) presentamos brevemente la situación a nivel sectorial y su

vinculación con los diversos estratos de ingreso. Lo último favorecerá una discusión sobre la distribución de los efectos de la crisis y los programas de ajuste implementados para controlarla, sobre los diferentes grupos de la población.

i. Indicadores Macroeconómicos

A un nivel agregado los indicadores correspondientes nos aseguran que aunque la tendencia creciente del ritmo inflacionario esté controlada, la crisis persiste.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) a diciembre del año pasado, el ritmo de crecimiento del nivel general de precios al consumidor del área urbana fue de 54.25 por ciento (inflación anual calculada para diciembre 1988–1989). (A abril del año en curso la inflación fue 46.23 por ciento).

El ritmo inflacionario es inferior al 99.1 por ciento registrado a finales de marzo de 1989, cuando la tendencia creciente, que se inició el primer trimestre de 1988, adquiere su punto máximo (Cuadro Nº 1), pero es sustantivamente superior al habitual para la economía (que en promedio anual desde los años 60, en que se acentúa el proceso industrial, no rebasa el 15 por ciento).

Información actualizada sobre el ritmo de crecimiento del PIB y de los niveles de desempleo no se halla aún disponible. Sin embargo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1989) informa que en 1989 el PIB del Ecuador creció en 0.5 por ciento, porcentaje que es significativamente menor al 12.8 por ciento registrado en 1988, pero mayor al –5.5 por ciento de 1987 (Cuadro Nº 2). Si consideramos que la población creció en 2.8 por ciento, el crecimiento del 0.5 por ciento en 1989 refleja el deterioro que ha sufrido la economía respecto de su posibilidad de generar bienestar, acentuando la tendencia registrada durante los años ochenta (*).

(*) El crecimiento promedio anual del PIB en los ochenta (alrededor del 2 por ciento) está muy por debajo del 9.4 por ciento alcanzado en los setenta (Cuadro Nº 3). El deterioro es aún mayor si consideramos que el crecimiento de 1988 (12.8 por ciento) fue el resultado de la recuperación de la capacidad de producción petrolera destruida por el terremoto de 1987. Adicionalmente, el crecimiento sectorial anual superior al demográfico de los años setenta contrasta radicalmente con la irregularidad y los bajos niveles de ciertos años observados en la última década.

Cuadro Nº 1

**Variación Porcentual Anual de Índice de Precios
al Consumidor del Area Urbana**

Familias de ingresos bajos y medios

	Período	Porcentaje
1987	I Trimestre	26.8
	II Trimestre	30.5
	III Trimestre	30.3
	IV Trimestre	30.1
1988	I Trimestre	36.2
	II Trimestre	47.1
	III Trimestre	63.4
	IV Trimestre	77.7
1989	Enero	89.4
	Febrero	90.9
	Marzo	99.1
	Abril	91.3
	Mayo	84.6
	Junio	84.3
	Julio	78.2
	Agosto	72.8
	Septiembre	68.7
	Octubre	64.2
	Noviembre	59.2
	Diciembre	54.2

FUENTE: INEC, tomado de "Información Estadística Mensual Nº 1633, marzo 15, 1990, Banco Central del Ecuador.

Cuadro N° 2

**Producto Interno Bruto por Clase de
Actividad Económica**

Tasas de variación anual del PIB real: 1980-1988

	PIB	Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	Petróleo y otras minas	Industria y Manu- factura	Construc- ción	Servi- cios	Otros
1980	4.9	5.3	-8.4	3.6	0.8	8.4	12.7
1981	3.9	6.8	6.1	8.8	4.8	3.1	-20.2
1982	1.2	2.0	-2.9	1.5	0.6	2.2	- 4.0
1983	-2.8	-13.9	28.1	-1.4	-7.6	-3.7	-32.9
1984	4.2	10.6	10.0	-1.9	-2.2	3.7	6.7
1985	4.3	9.9	9.1	0.2	2.4	2.8	9.3
1986	3.1	10.2	2.7	-1.6	1.5	3.0	0.8
1987 (sd)	-5.5	4.2	-54.3	3.3	1.7	2.3	0.3
1988 (p)	12.8	9.1	138.2	3.9	-8.5	2.5	- 3.5

(sd) Cifras semidefinitivas.

(p) Cifras provisionales.

FUENTE: Banco Central del Ecuador, 1990.

Cuadro N° 3

**Tasas de Crecimiento Promedio Anual
de Diversos Indicadores (*)**

(1950-1987)

	1950-59	1960-69	1970-79	1980-87
Población	2.9	3.2	3.0	2.9
PIB	5.0	4.0	9.4	1.0
Agricultura	4.0	3.0	3.0	4.0
Manufactura	5.4	8.0	10.0	1.0
Inversión Manufactura	—	—	12.0	-6.0(**)
Coefficientes				
Exportaciones/PIB	0.178	0.158	0.235	0.221
FBKF/PIB	0.209	0.216	0.212	0.181
Inversión Manufacturera/PIB	—	—	0.0274	0.0167(**)

(*) El crecimiento de los indicadores económicos está calculado a precios de 1975.

(**) 1980-1986

FUENTE: Cuentas Nacionales, Nros. 7 y 11; Banco Central del Ecuador.

Como consecuencia, el desempleo aumentó durante el año, registrándose como cesantes un 14.3 por ciento de la población económicamente activa (PEA) (CEPAL, 1989). A esto debemos añadir el subempleo, sobre el cual existen diferentes estimaciones que, en promedio, se halla sobre el 40 por ciento de la PEA. Es decir, sumando el desempleo, encontramos que durante 1989, más de la mitad de la PEA (54 por ciento como mínimo) se debatió en una situación precaria.

La balanza de pagos reflejó un aparente superávit en 1989, ya que durante el año se reforzó la Reserva Monetaria Internacional (RMI), cuyo saldo neto a fin de año llegó a 203 millones de U.S.dólares (*); recuperándose del saldo neto negativo de finales de 1987. El incremento de la RMI parecería reflejar una recuperación del sector externo, al generar más divisas, que las necesarias para cumplir con los compromisos de pago al exterior (importaciones, deuda externa, etc.). Sin embargo, la acumulación de reservas, más que por capacidad económica se generó por la acción de medidas restrictivas y operativas como: prohibición de importaciones; retrasos o suspensión de pago del servicio de la deuda externa (excepto a organismos multilaterales de financiamiento); aceleración de desembolsos de créditos nuevos y de aquellos adquiridos en administraciones anteriores; incautación del 10 por ciento de las divisas de exportación para ser asignadas directamente a la RMI; y la coyuntura favorable para los precios del petróleo en el mercado internacional. Podemos decir entonces, que el desequilibrio del sector externo (déficit crónico de la cuenta corriente y de la balanza de pagos) subsiste (Banco Central del Ecuador, 1990) y que conjuntamente con el del sector interno (inflación con desempleo) nos dan cuenta de una crisis de origen estructural que perdura.

La persistencia de los desequilibrios refleja deficiencias estructurales básicas, entre las cuales podríamos mencionar: el carácter mono-exportador de la economía (**), su baja productividad, mercados monopólicos, problemas de

(*) Aunque en febrero de 1990 la RMI neta bajó a 120 millones de U.S.D. en marzo había recuperado el nivel de diciembre (Banco Central del Ecuador, 1990).

(**) Aunque existan 3 sectores exportadores predominantes: petróleo, productos agropecuarios y manufactura, el hecho que los productos primarios (petróleo y agropecuarios) en 1988 respondieron por el 86 por ciento de las exportaciones totales y sólo el petróleo crudo por el 44 por ciento de las mismas, refleja el carácter mono-exportador al que nos referimos. Esta situación es más palpable si además consideramos que sólo el sector primario responde por el 27 por ciento del PIB, o por cerca del 50 por ciento del mismo si excluimos al sector Servicios (Banco Central, 1990).

comercialización resultantes de una infraestructura insuficiente, mercados fragmentados para un mismo bien o producto y un mercado del trabajo heterogéneo determinado por la localización geográfica de las empresas o de la mano de obra, su profesión, edad, sexo, etc. (Abril, 1988)

Concretamente, a nivel macroeconómico, observamos que se mantiene una situación determinada por el elevado ritmo inflacionario, desempleo, deterioro de la capacidad de la economía para mantener el bienestar de la población y, un déficit crónico de la balanza de pagos.

ii. Indicadores Sectoriales

Las cifras sobre la evolución sectorial en 1989 por el momento no son accesibles. Sin embargo, la información preliminar publicada por la CEPAL revela una contracción significativa del sector petrolero (su tasa de crecimiento anual fue -6 por ciento) (*) y una expansión del 2 por ciento para el resto de sectores (menor al crecimiento de la población, 2.8 por ciento).

Analizado el resto de sectores por separado, el único al que se le atribuye un crecimiento significativo es al de servicios; mientras se afirma que la agricultura sufrió un cierto retroceso y, la manufactura y la construcción, continuaron deprimidas. Para la manufactura y la construcción esta situación se suma al deterioro registrado a lo largo de la década. Especialmente alarmante es el caso de la construcción, cuya capacidad de producción (medido en volúmenes de aporte al PIB) fue ya en 1988 sólo un 92 por ciento respecto de 1980 (Banco Central del Ecuador, 1990). Si consideramos que las actividades de este sector están dirigidas a satisfacer necesidades de vivienda, infraestructura social (hospitales, centros de salud, colegios, etc.) y apoyo a la producción (sistemas de riego y drenaje, almacenamiento, acopio, comunicaciones, transporte, etc.) comprenderemos que la economía ha reducido su capacidad para satisfacer las necesidades básicas y mantener el bienestar de una población creciente. No obstante, lo grave es el hecho que el estancamiento del sector de la construcción, efecto del detrimento del ingreso nacional, tiene un mayor impacto sobre los grupos de menores ingresos que refleja claramente una desigualdad en la distribución de los costos del proceso de ajuste. Como elemento de apoyo a esta afirmación, revisemos algunos indicadores socio-económicos.

(*) En cuanto a ingreso de divisas, esta caída fue compensada por el incremento en los precios del crudo durante 1989 en el mercado internacional.

iii. *Indicadores socio-económicos*

Como mencionamos, en 1989 la capacidad de la economía para generar bienestar se deterioró (0.5 por ciento de crecimiento del PIB contra 2.8 por ciento de crecimiento de la población) especialmente en los sectores agropecuario y de la construcción. Al ser estos sectores a su vez intensivos en el uso de mano de obra no-calificada, el deterioro registrado indica que existe una tendencia a la distribución desigual del ajuste.

Por el lado de la inflación, para el año 1989 encontramos que en el crecimiento de los precios el rubro alimentos y bebidas respondió por el 45 por ciento; seguido por misceláneos (23.2 por ciento), vivienda (22.5 por ciento) e indumentaria (9.3 por ciento) (INEC, 1989). Como se conoce, los rubros alimentos y vivienda son los más importantes en la canasta de consumo de los grupos de menores ingresos, que al ser también afectados por el deterioro del sector agrícola y de la construcción (que despide mano de obra no calificada en mayores proporciones) podemos concluir que el impacto inflacionario y el desempleo recae substancialmente en los grupos más vulnerables de la sociedad.

El deterioro del ingreso real de la fuerza laboral agrava la situación. En octubre de 1989 el salario real mínimo de los grupos urbanos (que es representativo a nivel nacional) (*) registró un nivel de apenas el 42.3 por ciento de lo que fue en 1980 (**). Aunque esta cifra mejoró algo por el ajuste salarial implementado durante el último trimestre del año anterior, la información de la CEPAL señala que sólo durante 1989 el salario mínimo real cayó en un 22 por ciento, ubicándose el país (después del Perú) a la cola de Latinoamérica en lo que a capacidad adquisitiva se refiere.

-
- (*) Durante los años ochenta, las ciudades más grandes han absorbido el grueso de los flujos migratorios campo-ciudad. La agricultura de haber ocupado un 50 por ciento de la PEA a finales de los setenta, actualmente no llega al 35 por ciento. Este proceso ha sido alimentado por la política de sustitución de importaciones que desatendió el agro y que, en conexión con el desarrollo de la agroindustria, ha inducido también un proceso de tecnificación reduciendo el uso de mano de obra no calificada.
 - (**) Se debe considerar, sin embargo que, por decreto, en 1980 el salario mínimo vital (nominal) fue incrementado en 100 por ciento (cerca de 80 por ciento en términos reales) lo que sobredimensiona el deterioro salarial indicado.

3. ASPECTOS ESTRUCTURALES

i. Características históricas

Desde inicios de siglo, en el Ecuador, se han repetido una serie de "booms" de exportación (cacao, café, banano, petróleo, camarones) que han elevado las tasas de crecimiento promedio anual de la producción (del PIB) sobre el crecimiento demográfico y el cotejo internacional (Cuadros Nros. 3 y 4). Las tasas de crecimiento del PIB real que rebasan el 6 por ciento anual (el doble del crecimiento demográfico) han sido frecuentes, pero ese crecimiento no ha sido sostenido mostrando, por el contrario, una gran inestabilidad (Banco Central del Ecuador, 1985 y 1989) pues: pasa el "boom" exportador, caen los precios de los productos exportables en el mercado internacional, o se interrumpe la exportación, (por ejemplo por desastres naturales) la producción nacional decrece en forma alarmante. En retrospectiva, se observa que las revoluciones Liberal y Juliana, fueron precedidas por años de profunda recesión generada por la crisis del cacao (Abril Ojeda, 1990) y durante la última década no han sido raras las tasas de crecimiento del PIB cercanas o menores a cero: -2.8 por ciento en 1983, -5.5 por ciento en 1987, -0.5 por ciento en 1989 (Cuadro N° 2).

Cuadro N° 4

Tasas de Crecimiento Anual del PIB Real, la Población y del PIB/Capita Porcentajes

	LATINOAMERICA				ESCANDINAVIA			
	Chile	Colombia	Ecuador	Uruguay	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Suecia
PIB								
1950-80	3.9	5.3	6.4	2.5	3.4	4.4	4.4	3.3
1950-85	3.0	4.9	5.6	1.5	3.2	4.1	4.2	3.1
Población								
1950-80	2.1	2.7	2.8	0.9	0.6	0.6	0.8	0.6
1950-85	2.0	2.6	2.8	0.9	0.5	0.6	0.7	0.5
PIB/CAPITA								
1950-80	1.8	2.6	3.6	1.5	2.8	3.8	3.6	2.7
1950-85	0.9	2.3	2.8	0.5	2.7	3.5	3.5	2.6

FUENTE: Naciones Unidas; tomado de Blomström y Meller (1990).

La capacidad de la economía para lograr tasas elevadas de expansión del PIB, y a su vez la incapacidad de mantenerlas, ratifican la idea de que el problema de la economía ecuatoriana no es precisamente el decrecimiento de la producción, pero sí, la vulnerabilidad ante las variaciones de factores externos. Entre los factores más relevantes encontramos: fenómenos naturales (sequías, inundaciones y terremotos) caída de los precios de los productos primarios exportables y, en general, alteraciones desfavorables de las condiciones de los mercados internacionales (reales y financieros). Obviamente, esto tiene que ver con: la ya mencionada dependencia de la economía a uno, o pocos productos exportables predominantes en determinados momentos, carencia de una infraestructura suficiente de apoyo a la producción (sistemas de prevención, represamiento de aguas, riego y drenaje para controlar variaciones climatológicas), deficiente desarrollo del mercado de capitales y la ausencia de políticas macroeconómicas y sectoriales coherentes. Sin embargo, la vulnerabilidad señalada es especialmente resultado de la ausencia de una política de asignación de recursos en el tiempo y de distribución del ingreso, afín con la naturaleza de los problemas enunciados.

ii. Diversificación de la producción y asignación de recursos

Parcializando la naturaleza del problema indicado, el continuo deterioro de los precios de las materias primas en el mercado internacional (de los términos del intercambio) ha sido considerado por la generalidad como el problema central de los países en vías de desarrollo exportadores de uno o pocos productos primarios. Esto ha llevado a los gobiernos a exigir mejores precios para los productos de exportación, tornándose inclusive en la base del debate norte-sur respecto a un nuevo orden económico internacional. Empero, si bien es importante la relación de precios entre los productos exportados e importados (los términos del intercambio) hay experiencias en base a las cuales es posible aseverar que uno de los problemas centrales consiste en diversificar la producción nacional y lograr que ésta se sostenga en el tiempo.

Ilustrativamente, podemos mencionar el caso de otras economías pequeñas, también exportadoras de alimentos, materia prima (madera, acero y metales diversos) como las de los países escandinavos, pero que a su vez mantienen un alto nivel de industrialización y desarrollo económico-social. Estos son países que han confrontado variaciones drásticas de los precios de sus exportaciones primarias en el mercado internacional, y el cierre parcial o completo de mercados para productos tradicionales y que, sin embargo, han mantenido un crecimiento

del PIB constantemente superior al demográfico. La explicación de la diferencia, respecto del mismo fenómeno, pero con efectos tan opuestos en nuestras economías, se halla en que las economías escandinavas poseen, entre otros, un aparato productivo diversificado (*). La diversificación permite que las variaciones coyunturales de los productos exportables, diferidas en el tiempo, se neutralizan la una a la otra y, además, que el impacto de los "shocks" externos sobre un producto o línea de producción se esparza entre otros sectores productivos, lo que produce un efecto final menor o imperceptible sobre el crecimiento de la producción nacional (PIB).

El caso de Suecia es ilustrativo. En 1840 el 81 por ciento de la población se dedicaba a la agricultura y mantenía salarios inferiores al mínimo vital. A su vez, la economía era dependiente de dos productos de exportación: mineral de hierro y hierro procesado. Paulatinamente, entre 1870 y 1978, la economía sueca se diversificó integrando a sus exportaciones: al acero, la madera, alimentos (granos), etc. y sobre la base de estos productos primarios, otros manufacturados con un alto componente de progreso técnico o innovación tecnológica local (Söderssten, 1990) (**). En este proceso, a pesar de los cambios de condiciones en el mercado internacional, se registró un crecimiento sostenido del PIB, no mayor al 3.5 por ciento en promedio anual pero sí superior al crecimiento demográfico. Actualmente, Suecia está entre las naciones industrializadas de mayor bienestar.

Al respecto conviene resaltar uno de los factores importantes cuando se trata de encontrar las razones por las que existe un desarrollo económico tan disímil entre países, como es la diferencia en el crecimiento demográfico. Las tasas elevadas de crecimiento de la población, al implicar niveles mayores de consumo, satisfacción de necesidades básicas, provisión de infraestructura social en general, orientan el ahorro hacia la dispersión del capital ("capital-widening") más que a su fusión (capital-deepening) reduciendo así las posibilidades de inversiones productivas que provoquen un crecimiento sostenido de la producción (Ver por ejemplo Bloström y Meller, 1990). Esto parece constituir una explicación válida si observamos que entre 1950–1985, período que incluye los años de la crisis financiera internacional (1982–1985) el crecimiento promedio anual de la población ecuatoriana fue 2.8 por ciento, mientras que el de Suecia fue 0.5 por ciento. Empero, si consideramos el crecimiento neto (crecimiento promedio anual del PIB descontado el crecimiento promedio de la población)

(*) Otros factores de importancia, tiene que ver con la homogeneidad de la población, sus altos niveles de escolaridad y el sistema de seguridad social, que facilitan la reeducación de la fuerza laboral para enfrentar ágilmente cambios en las condiciones de mercado.

(**) Para un estudio acerca de los factores explicativos al desarrollo del resto de países escandinavos ver: Blomström, M. y Meller, P. (1990)

observamos que para el Ecuador éste fue 2.8 por ciento, mayor al de Suecia, 2.6 por ciento (Cuadro Nº 4); lo que indica que a pesar del rápido crecimiento demográfico el Ecuador también estuvo en posibilidades de lograr un proceso de fusión del capital que sustente un incremento sostenido de su producción. Si no lo logró fue por el alto grado de vulnerabilidad de la economía a la variación de factores externos, fruto de la carencia de diversificación de la producción y de las exportaciones y, por la falta de una política apropiada de asignación de recursos en el tiempo.

Entre otros, contrariamente a lo que ocurre en el Ecuador, el crecimiento sostenido de Suecia se explica por la política económica activa orientada a optimizar la asignación de recursos en el tiempo. Mientras que en el Ecuador los ingresos extras de las exportaciones petroleras en un año de incremento inesperado de los precios son utilizados (consumidos o invertidos) durante el mismo ejercicio económico, en similares circunstancias, Suecia congela esos recursos para invertirlos posteriormente y así evitar un recalentamiento de la economía (*). Es decir, en parte la política económica al lograr retrasar o adelantar eficientemente las inversiones, ha contribuido a evitar los altibajos de crecimiento del PIB (típicos en nuestro país) reduciendo los problemas de inflación, desempleo y balanza de pagos, característicos de las variaciones coyunturales. La subutilización posterior de las capacidades de producción instaladas en exceso durante los años de "boom" de las exportaciones, o ineficiente asignación de recursos en el tiempo –que constituye uno de los elementos deteriorantes del crecimiento económico– ha sido de esa manera exitosamente controlada.

Si el Ecuador trasladara los excedentes de ingresos por exportaciones de un período de auge (incremento en los precios o expansión de las materias primas) a otro en el que las condiciones se deterioran, integraría al sistema un importante mecanismo de prevención (un "seguro" contra las alteraciones de los factores externos: caídas imprevistas de los precios de exportación, alteraciones climatológicas, etc.) que neutralizaría las fuertes recesiones contribuyendo a un crecimiento sostenido del PIB.

En consecuencia, conviene recalcar que no son las variaciones en los precios de exportación como tales la causa primaria del problema, sino las deficiencias es-

(*) "El fondo de inversiones", mecanismo que permite a las empresas suecas no pagar impuestos sobre ganancias extras durante períodos de expansión coyuntural, a condición de que tales recursos sean colocados sin intereses en el Banco Central, para su posterior utilización cuando la economía haya entrado en una fase recesiva, ha sido considerado un instrumento eficiente para la asignación temporal de recursos y estabilización económica, reconocido por la Comunidad Económica Europea como un ejemplo para otros países.

tructurales de la economía; entre otros, un aparato mono-productor altamente vulnerable a los "shocks externos" y la carencia de una política relevante de asignación temporal de los recursos.

iii. Reajustes cambiarios versus productividad y distribución

En cuanto a las políticas de alteración de los precios relativos aplicadas para resolver el desequilibrio del sector externo y la vigencia simultánea de problemas estructurales, es oportuno referirnos a la relevancia de la política de devaluaciones sucesivas de la moneda nacional. Si bien existiendo una situación inflacionaria, para neutralizar la pérdida de competitividad de nuestros productos en el mercado internacional, es necesario a corto plazo el correspondiente reajuste cambiario (mantener un tipo de cambio real competitivo) a largo plazo, el proceso devaluatorio no será la solución si otros problemas estructurales, tales como la productividad deficiente, y la distribución no equitativa del ingreso no son debidamente atendidos. Aunque parezca inapropiado el ejemplo, las economías de Japón y Alemania han crecido y su comercio internacional se ha fortalecido a pesar de haber permitido una apreciación constante de sus monedas. Además de las diferencias en el ritmo inflacionario (*), este fenómeno tiene su explicación en que la productividad de estas economías ha crecido anualmente más rápido que la de los países con los que compiten. Otro ejemplo es el caso sueco que logra un crecimiento sostenido de la producción, combinado con un crecimiento de productividad significativo, durante períodos largos en los cuales se mantuvo un tipo de cambio nominal fijo que (por baja que haya sido su inflación) implicaba una apreciación del tipo de cambio real de su moneda (Södersten, 1990).

Simultáneamente, en los países industrializados y, particularmente en Suecia, ha existido un componente distributivo de importancia. Por regla general, a partir de 1965, el crecimiento del PIB por habitante en estos países (superior o igual al 2.4 por ciento anual) se ha logrado en combinación con una situación de eficiencia en la distribución funcional del ingreso (asignación sectorial de recursos) y mayor equidad en la distribución personal del ingreso (entre individuos); esta última definida por la relación entre el ingreso del 40 por ciento

(*) Mientras el IPC de los Estados Unidos ha crecido durante los últimos años a un ritmo del 6 por ciento anual, en Alemania lo ha hecho al 2 por ciento; lo que de acuerdo con la hipótesis de la "paridad de poder adquisitivo" implicaría para Alemania una ventaja estructural del 4 por ciento anual.

de la población de ingresos más bajos y el del 10 por ciento de la población de ingresos más altos (Fajnzylber, 1989) (*). Esta combinación no ha sido alcanzada hasta el momento por ninguno de los países latinoamericanos (el "casillero vacío", según Fajnzylber). Aunque el Ecuador se halla entre los 8 países de la región que han superado desde los años 70 el 2.4 por ciento de crecimiento promedio anual del PIB por habitante, aún se encuentra lejos del punto de equidad anhelado.

Dos factores de importancia para el desarrollo económico-social son enumerados en las observaciones anteriores: el progreso técnico y la distribución del ingreso. El progreso técnico, la innovación tecnológica constante y su integración al proceso de explotación de los recursos naturales locales, se han constituido para los países mencionados en la mejor garantía para su inserción en la economía mundial (Fajnzylber, 1989). La competitividad asoma, además, como la mejor fianza para incrementar el grado de autosuficiencia nacional (generación de divisas).

Por su lado, la distribución equitativa del ingreso ha sustentado el crecimiento industrial, no sólo por la mayor demanda local de sus productos—efecto de una capacidad adquisitiva mayor sobre una base ampliada de consumidores— sino también favoreciendo las mejoras registradas en la productividad de la mano de obra de manera uniforme entre sectores y regiones. Un elemento aceptado como central en el crecimiento de la productividad laboral constituye el nivel mayor de satisfacción de necesidades básicas: alimentación, salud, higiene, vivienda, educación, etc. resultante de una distribución más equitativa del ingreso. Respecto a problemas de distribución, conviene resaltar que no ha sido la distribución de la riqueza como tal lo importante, sino la distribución del capital humano (de la educación y capacidades laborales); es decir, de los conocimientos profesionales, oficios relevantes y similares necesarios para incrementar la participación de la población de los procesos de mercado y por lo tanto del ingreso generado por la producción. Ejemplo de esto constituyen no sólo los países escandinavos, donde el énfasis estuvo en la educación técnica, media, no necesariamente la superior (Södersten, 1990), sino también la de países asiáticos, como Taiwan (Fei, Ranis, Quo, 1979).

En definitiva, es evidente que en países como el Ecuador el énfasis de una reactivación que sienta las bases para el crecimiento sostenido de la produc-

(*) Atribuible, principalmente, a los bajos índices de desempleo que conjuntamente con la "política solidaria de remuneraciones" y programas educativos han facilitado una igualdad de los niveles de productividad y del ingreso entre sectores.

ción no puede soslayar el desarrollo tecnológico y la distribución del ingreso. A pesar del crecimiento industrial registrado en nuestro país desde los años cincuenta y acelerado durante el boom petrolero de los 70 (Abril Ojeda, 1990) se ha omitido los procesos de innovación tecnológica local. Una muestra constituye la mínima participación del sector de bienes de capital en el PIB, que no pasa del 1 por ciento—inferior al 6 por ciento en promedio válido para países en vías de desarrollo— (CEBCA, 1989) y, como consecuencia, el elevado nivel de dependencia del país a tecnología importada (Abril y Urriola, 1989).

4. PROGRAMA DE AJUSTE: CARACTERISTICAS Y CONDICIONANTES

Por regla general, la política de ajuste en los diferentes gobiernos ha sido diseñada de acuerdo a los programas negociados con el Fondo Monetario Internacional (FMI). La mediación de este organismo se ha dado en circunstancias en las que, por problemas de liquidez, el país no ha podido mantener su nivel corriente de gastos, recurriendo por ende al financiamiento externo.

En esas condiciones, el FMI exige a los países reducir los gastos a través del ahorro del Gobierno de manera que, para un financiamiento determinado, se logre cierto resultado en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Si bien esto no significa que el FMI interfiera directamente en gastos específicos o en áreas en las que se deba aplicar el ajuste, si determina el nivel global de gastos (techo de crédito para el país) en base a una restricción externa de corto plazo, o resultado elegido para la balanza de pagos en el año. La distribución del peso del ajuste entre el sector público y privado se ha fijado estableciendo límites para el crédito total anual a cada sector. Es decir, en los programas de ajuste del FMI, se ha dado mayor énfasis a las implicaciones de los recortes presupuestarios y racionamiento del crédito (*), en el corto plazo.

Esporádicamente, las medidas coyunturales de los programas de ajuste han incluido reformas de carácter institucional cuyo efecto en el largo plazo acarrearía cambios estructurales en el sistema. Generalmente, éstas reformas han estado dirigidas a desarrollar el mercado de capitales, mejorar el funcionamiento de mercados reales y liberalizar al comercio exterior; pero, los resultados esperados aún no han podido visualizarse.

(*) Para una discusión más detallada al respecto ver, por ejemplo: Meller, 1988.

En el ámbito monetario, el reajuste ocasional de las tasas de interés (*) y la restricción del crédito preferencial al sector privado (con recursos de emisión del Banco Central del Ecuador, o de endeudamiento externo) más que incrementar la autosuficiencia financiera, han acentuado la tendencia recesiva de la producción señalada en párrafos anteriores. La mayor dependencia del sistema de recursos financieros del exterior se ve reflejada en el incremento acelerado de la deuda externa registrado, precisamente, a raíz de iniciarse los programas de ajuste.

Cuando en 1982-83 explotó la crisis financiera internacional y se llevó a cabo la primera renegociación de la deuda externa ecuatoriana, ésta representaba un 61.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y, antes del refinanciamiento, su servicio anual (pago de amortización e intereses) un 93.7 por ciento del total de exportaciones (34.1 por ciento después del refinanciamiento). En esa época se consideró que el problema era uno de iliquidez temporal, renegociándose la deuda bajo el supuesto de que una normalización en el flujo de divisas vendría muy pronto. Empero, desde esa época se han llevado a cabo nuevas renegociaciones y el problema en lugar de resolverse, se ha agudizado, encontrándonos actualmente en una situación donde el monto de la deuda corresponde al 100 por ciento del PIB, su servicio anual ha llegado también al 100 por ciento de las exportaciones anuales, o como lo expresa la CEPAL, la deuda externa ecuatoriana desembolsada corresponde al 412 por ciento de las exportaciones anuales (**). Es decir, a pesar de las renegociaciones y programas de ajuste la deuda entró en una fase de crecimiento explosivo, transformando lo que una vez fue un problema de iliquidez en uno de insolvencia.

Los reajustes cambiarios, esporádicos o permanentes, ante la ausencia de medidas complementarias dirigidas a diversificar la producción, el desarrollo tecnológico y a mejorar la productividad y distribución del ingreso, del mismo modo, no han contribuido a disminuir la sujeción de la economía a exportaciones tradicionales. Al respecto, encontramos razones para afirmar que el problema del Ecuador tampoco ha sido el incremento de las exportaciones en sí, pero sí su diversificación hacia productos exportables que sean menos vulnerables a las variaciones de los factores externos. Las cifras en el Cuadro N° 6 reflejan que el Ecuador ha alcanzado tasas de crecimiento promedio anual en las exportaciones mayores a las de los países latino-

-
- (*) A pesar de todo, durante el período de ajuste en el Ecuador, ha predominado la vigencia de tasas de interés negativas en términos reales para créditos preferenciales en favor de la industria y ciertas ramas de la agricultura (Abril y Urriola, 1989).
- (**) El Cuadro N° 5 presenta la evolución indicada. La diferencia entre los porcentajes enunciados en este texto y los correspondientes a los últimos años presentados en el Cuadro se debe a que en éste, al no haberse concretado la nueva renegociación de la deuda, los intereses no pagados y acumulados en años anteriores no se han sumado al capital (las cifras consideran sólo el servicio que se hubiera actualizado en el año).

americanos y escandinavos considerados. No obstante, como efecto de su variabilidad anual, no han sido suficientes para sustentar un crecimiento estable de la producción e impedir que el proceso de dependencia financiera externa continúe creciendo.

Cuadro N° 5

Coefficiente de Endeudamiento Externo

Años: 1970—1988

	Saldo de la Deuda/PIB	Servicio de la Deuda/Exportación de Bienes y Servicios (Sin Refinanciamiento)
1970	14.4	10.9
1971	16.3	15.1
1972	18.4	11.5
1973	15.2	8.1
1974	11.0	8.8
1975	11.9	5.8
1976	13.1	7.8
1977	19.1	9.6
1978	39.1	31.3
1979	38.6	64.5
1980	40.5	47.4
1981	44.2	71.3
1982	53.4	97.1
1983	61.6	93.7
1984	78.9	83.9
1985	64.4	70.2
1986 (p)	80.8	114.7
1987 (p)	93.1	95.2
1988 (p)	95.2	104.9
1989 (p)	95.1	84.1

(p) Cifras provisionales, excluye los intereses no pagados en años anteriores, aún no sumados al capital.

FUENTE: Banco Central del Ecuador (informes internos).

Cuadro N° 6

Tasas de Crecimiento Promedio Anual de las Exportaciones

Porcentajes

	LATINOAMERICA				ESCANDINAVIA			
	Chile	Colombia	Ecuador	Uruguay	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Suecia
1950-60	2.3	4.9	10.2	-2.5	7.2	6.9	6.7	5.4
1960-70	4.6	3.1	2.4	3.8	6.3	7.1	7.3	7.6
1970-80	9.6	6.3	14.0	7.0	4.6	5.3	5.4	3.8
1980-85	1.4	1.4	5.4	3.0	4.4	2.9	5.1	5.0
1950-80	5.5	4.7	8.8	2.7	6.0	6.5	6.5	5.6
1950-85	4.9	4.3	8.3	2.7	5.8	5.9	6.3	5.5

FUENTE: Naciones Unidas; tomado de Blomström, 1990.

A pesar de lo enunciado, el Ecuador no ha agotado el proceso exportador como fuente de desarrollo. Como indicador, bástenos mencionar que las exportaciones per-cápita del Ecuador se hallan entre un quinto y un décimo de las de los países escandinavos (Cuadro N° 7).

En cuanto a política fiscal, un estudio del caso ecuatoriano (Abril; Burbano; y Urriola, 1990) revela claramente su orientación coyuntural y sesgo a controlar el resultado anual del presupuesto. Hasta 1987, esta política ha tenido una acción compensatoria orientada a, ex-post, neutralizar las alteraciones de gastos e ingresos fiscales que se producen por cambios de los factores externos y por el impacto de éstos en el desenvolvimiento económico. Aunque los enunciados políticos relacionados con obras de envergadura no han estado ausentes, como se señala en el estudio, rara vez las variaciones en el uso de los recursos fiscales, tributos, subsidios y transferencias, tuvieron como fin alterar radicalmente la estructura del gasto público y de la base impositiva, efectivizar el sistema de recaudaciones, racionalizar la concesión de preferencias establecidas en las diferentes leyes de fomento de la producción y, ante todo, disminuir la dependencia del sector público de los ingresos del petróleo (que han respondido por más del 60 por ciento de los ingresos del sector) y del endeudamiento externo.

En contraposición a lo que exponemos en los párrafos anteriores, cuando los gobiernos han intentado reducir el gasto, han sido principalmente los gastos de ca-

pital los afectados, derivándose la disminución de los programas de infraestructura de apoyo a la producción (como ejemplo, podemos citar el constante deterioro del sector de la construcción). En su lugar, el empleo público aumentó constantemente aunque con deterioro de los salarios reales.

Exportaciones Per Cápita

(U.S. dólares/persona a precios constantes de 1980)

	LATINOAMERICA				ESCANDINAVIA			
	Chile	Colombia	Ecuador	Uruguay	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Suecia
1950	217	125	72	313	876	648	1.282	1.029
1960	215	148	142	209	1.636	1.146	2.230	1.641
1970	273	149	136	266	2.808	2.197	4.149	3.174
1980	575	225	389	524	4.242	3.558	6.674	4.456
1985	566	219	440	587	5.268	4.001	8.442	5.660

FUENTE: Naciones Unidas; tomado de Blomström , 1990.

Las políticas de reajuste de las tarifas de bienes y servicios, de las variaciones en tasas de interés y tipos de cambio, de comercio exterior, etc. más que estar en función de los cambios estructurales requeridos por el sistema, han estado en función de las necesidades de la caja fiscal en general, y del servicio de la deuda externa, en particular (Abril; Burbano; Urriola, 1990). Adicionalmente, en proporciones considerables, los efectos financieros de las alteraciones de las diferentes variables de política monetaria y cambiaria y el refinanciamiento de la deuda externa, han recaído sobre el presupuesto del Banco Central del Ecuador. A este tipo de gastos ("cuasi-fiscales") se han sumado inclusive gastos, como donaciones, transferencias y más erogadas por el Banco Central del Ecuador para compensar los recortes del presupuesto General del Estado (ibid).

En consecuencia se podría afirmar que aparte del carácter coyuntural del ajuste, existe un factor primordial que es la incoherencia tanto en la falta de persistencia al ejecutar medidas específicas como en la relación entre estas medidas y los cambios estructurales que se desea lograr. Al respecto, hay razones para pensar que esa incoherencia obedece más que a la carencia de percepción sobre lo necesario, a factores políticos que condicionan el diseño de la política económica.

No se puede pasar por alto el peso que los intereses de grupo ejercen en las decisiones del Estado. En el Ecuador estos intereses se definen por razones: económicas (industriales, agroexportadores, banqueros, etc.); regionales (costa, sierra); y, de clase (obrero, patronal) que, al no concertar intereses y esfuerzos acordes con los intereses nacionales, han generado decisiones favorables para el grupo predominante en un determinado momento. En este contexto, existe además otro condicionante de carácter político que tiene que ver con los períodos cortos (4 años) de durabilidad de los gobiernos.

Por regla general los cambios estructurales requieren de períodos más largos y de constancia en la aplicación de las medidas y los programas respectivos. Tanto las medidas como los programas con incidencia sobre el desarrollo económico, no pueden alterarse continuamente, cambiando las reglas de juego en forma intermitente. La carencia de condiciones políticas estables, no solamente induce a un constante desperdicio de recursos (obras no terminadas, proyectos trunco, mayores gastos burocráticos, etc.) sino, también, reduce las posibilidades de establecer pautas futuras, desalentando en consecuencia las inversiones e incentivando a la fuga de capitales; factores que estropean el crecimiento económico.

Adicionalmente la inconsistencia entre las políticas macroeconómicas y los objetivos de cambio estructural, resultante del juego de poderes, erosionan (en círculo vicioso) las posibilidades de concertación entre los diferentes grupos, particularmente, los patronales y laborales. Esto es grave si, dado el sistema político prevaleciente, la concertación podría ser una alternativa para lograr la continuidad de las medidas y de los proyectos.

5. *PERSPECTIVAS*

Hemos observado que el Gobierno ha logrado reducir el ritmo de crecimiento de los precios, e incrementado el nivel de la RMI, rescatándolos del deterioro en que se encontraban desde finales de 1987, como consecuencia de los problemas del sector petrolero y del inapropiado manejo económico. Pocos podrán cuestionar el acierto de haber priorizado el control de la inflación y el restablecimiento de una variable estratégica para la seguridad nacional como lo es la RMI. El control de la inflación, no sólo que contribuye a defender el deterioro del ingreso real de la población, sino que al mejorar las señales de mercado, rentabilidad real y competencia, sienta las bases para una verdadera reactivación de la producción, el empleo y el comercio exterior.

No obstante hemos advertido también que, a pesar de todo, la inflación aún se mantiene a niveles elevados para el país, el ingreso real es menor que el de inicios de los años ochenta y la producción se halla estancada, registrando niveles de desocupación significativos. Dada la estructura prevaleciente, la dispar asignación de recursos y distribución del ingreso, característicos de la economía ecuatoriana, presentan además claros síntomas de empeoramiento. Los costos del ajuste mencionados gravitan principalmente sobre los grupos y regiones tradicionalmente menos favorecidos de la sociedad.

Los resultados señalados están vinculados con el enfoque coyuntural de la política económica (del programa de ajuste) que siguiendo el estilo predominante durante la década de los ochenta ha afectado mayoritariamente los niveles de inversión productiva, sin encarar con la profundidad debida las deficiencias estructurales del sistema; incrementando, en lugar de disminuir como ha sido el propósito, la dependencia a recursos financieros del exterior.

La evolución histórica de la producción nacional, sus fases de expansión significativa vinculadas a la exportación de productos tradicionales y el contraste con las experiencias de otras economías desarrolladas, reflejan que el conflicto de la economía ecuatoriana no ha sido necesariamente el crecimiento de la producción, sino la distribución de sus resultados y la vulnerabilidad a la variación de factores externos (desastres naturales y cambios desfavorables de las condiciones en los mercados internacionales). El problema de distribución en el Ecuador tiene, a su vez, tres componentes no considerados, o considerados sólo parcialmente: de carácter funcional (asignación deficiente de recursos entre sectores y regiones); personal (distribución dispar del ingreso entre individuos); y, finalmente, de tipo inter-temporal (falta de previsión para mejorar la asignación de recursos en el tiempo).

La vulnerabilidad del sistema a los cambios de condiciones en el mercado internacional tiene, entre otros, que ver con la falta de diversificación de la producción (extrema dependencia a pocos productos primarios exportables), la baja productividad, deficiencias en el desarrollo tecnológico e industrial y la carencia de una infraestructura física de apoyo a la producción (necesaria para la integración de regiones productivas, desarrollo de mercados domésticos y, sobre todo, de defensa a las alteraciones climatológicas que constantemente erosionan las posibilidades de desarrollar las actividades vinculadas con el agro).

Aparte del incipiente desarrollo del mercado de capitales, condición básica para el reciclaje del ahorro doméstico y la asignación óptima de recursos, la perseverancia en los elementos mencionados, da cuenta de la debilidad de los programas de ajuste, como han sido aplicados, en cuanto a resolver los problemas del sector real de la

economía. Al respecto se observa que en el Ecuador, el carácter coyuntural de las medidas y su falta de selectividad respecto de la naturaleza estructural del problema, podrían además estar vinculados a factores políticos que impiden soluciones viables en el largo plazo.

Teniendo como base de referencia lo planteado, el programa de reactivación económica anunciado para 1990 por el Gobierno Nacional presenta algunas interrogantes. En su componente monetario, las principales variables de manejo son el volumen de crédito y el tipo de cambio, cuyos límites están fijados en base a una inflación que se espera sea del 25 por ciento, un crecimiento del PIB del 3.5 por ciento y un cierto incremento de la RMI neta. Por realistas que fuesen las metas fijadas, surge la duda respecto a su realización y mantenimiento en el tiempo dado el carácter coyuntural del programa. La permanencia de un sistema de tasas de interés real negativas para el ahorro doméstico y tipos de cambio preferenciales, de restricciones diversas al comercio exterior, el poco énfasis puesto al desarrollo del mercado de capitales –aunque exista una ley que intenta su promoción– dan notoriedad a la poca importancia puesta en los factores estructurales. Los cuestionamientos hechos a la estrategia de sustitución de importaciones y, por ende, a su esquema de fomento son por demás conocidos (Abril y Urriola, 1989). Si bien su alteración debería ser selectiva, paulatina, o gradualmente ejecutada, aparte del manejo de los volúmenes del crédito del Instituto Emisor, no encontramos acciones decididas en este campo.

En lo fiscal, la reforma tributaria presenta componentes importantes que intentan disminuir la dependencia del fisco a los ingresos del petróleo y encontrar el tratamiento apropiado para los diferentes agentes económicos. Empero, el programa establecido para el año es uno de corte coyuntural, donde el endeudamiento externo mantiene un elevado estatus en cuanto a financiamiento de la obra pública y, la composición del gasto, no ha roto su sesgo tradicional. Si bien, en coordinación con la política de crédito, se anuncia programas de empleo, dirigidos a la pequeña empresa, artesanía y otros grupos relegados, su inclinación al gasto corriente continúa; o por lo menos, la obra pública necesaria para el fomento regional, desarrollo tecnológico, e incremento de la productividad, etc., mencionados en las diferentes partes de este artículo, no han recibido el tratamiento debido.

Las reformas legales tendientes a favorecer la inversión extranjera pueden contribuir a atraer nuevos capitales externos. Empero, estos continuarán ausentes mientras no se defina satisfactoriamente el entorno macroeconómico y las rutas del desarrollo, con reglas claras que permitan visualizar las condiciones futuras para la inversión.

Es menester subrayar que la situación descrita tiene que ver con factores políticos de concertación, no sólo entre partidos de ideologías diversas, sino principalmente entre: empresarios, trabajadores y Estado. Aunque los pasos dados por el Gobierno en este sentido durante los últimos días nos abren nuevas expectativas, la falta de definición de las líneas de desarrollo y sus formas, que se desea mantener independientemente de la coyuntura política, ensombrece nuestras posibilidades futuras.

No es nuestra intención presentar un cuadro pesimista sobre la reactivación y el pago de la deuda social; todo lo contrario. La experiencia nos enseña que dado el potencial de crecimiento del PIB en el Ecuador no sería nada difícil que el país alcance el objetivo planteado por el Gobierno para 1990. Lo que intentamos es advertir que al igual que en muchas otras oportunidades, este crecimiento no será sostenido, que sus frutos continuarán siendo distribuidos sin equidad y que en forma similar a Gobiernos anteriores, el actual tendrá dificultades para cumplir sus promesas de campaña, si los factores estructurales determinados en este artículo, que hacen que los grupos y regiones más vulnerables sean las víctimas de todo retroceso económico, no son removidos en su esencia.