

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Administración y Economía

**Revisión institucional de las políticas
económicas ecuatorianas desde 1980 hasta
1992**

Proyecto de investigación

Alvaro José Rodríguez Larriva

Economía

Trabajo de titulación presentado como requisito
para la obtención del título de

Economista

Quito, 10 de mayo de 2019

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ
COLEGIO DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA

HOJA DE CALIFICACIÓN
DE TRABAJO DE TITULACIÓN

**Revisión institucional de las políticas económicas ecuatorianas desde
1980 hasta 1992**

Alvaro José Rodríguez Larriva

Calificación:

Nombre del profesor, Título académico

Santiago Gangotena, M.A.

Firma del profesor

Quito, 10 de mayo de 2019

Derechos de Autor

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante: _____

Nombres y apellidos: Alvaro José Rodríguez Larriva

Código: 00117989

Cédula de Identidad: 1104787948

Lugar y fecha: Quito, 10 de mayo de 2019

RESUMEN

El presente estudio plantea evaluar cómo ha sido el desarrollo de la institucionalidad en el Ecuador de los periodos de 1980 hasta 1992. Se parte desde el retorno a la democracia como antecedente fundamental y eje del cambio institucional más importante de la época. Principalmente se utilizará lo que se llamará como *episteme* o conocimiento de la época, que define la manera en la que se puede conocer los fenómenos históricos. A través del conocimiento tanto del accionar de las decisiones de los principales actores políticos, así como de los principales pensadores de la época se podrá evaluar cual ha sido el impacto en el desarrollo de la institucionalidad y porque no ha llegado a ser estable a lo largo de estos 12 años.

Palabras clave: Episteme, Institucionalidad, Política Pública, Neoliberalismo, Historia Política.

ABSTRACT

The present study proposes to evaluate the development of the institutionality in Ecuador from 1980 to 1992. The starting point was the return of democracy as the fundamental antecedent and axis of the most important institutional change of the time. Mainly what it will be called as *episteme* or knowledge of the time, will allow us to understand the historical phenomena of the epoch. Through the knowledge of the actions and the decisions of the main political actors, as well as the main thinkers of the time, it will be possible to evaluate what has been the impact on the development of the institutionality and why we couldn't establish a political and economic stable period during this 12 year of study.

Keywords: Episteme, Institutionality, Public Policy, Neoliberalism, Political History.

Tabla de contenido

1	Finales de la década de los 70, Jaime Roldós Aguilera.....	8
2	Inicios de los 80, Oswaldo Hurtado, León Febres Cordero, Rodrigo Borja	12
2.1	Análisis de la visión económica con respecto a los primeros años de recesión, Fondo Monetario Internacional y mecanismos de ajuste gradual	13
2.2	Intervención del Estado en la economía.....	16
2.3	“Sucretizacion” de la deuda	17
2.3.1	Causas de la Sucretizacion.....	17
2.3.2	Poder político y poder económico.....	21
3	León Febres cordero y el avance de la política “neoliberal”.....	23
3.1	Programas de Ajuste y liberalización de la economía	25
3.2	Desbalance institucional, años finales del gobierno social cristiano.....	31
3.3	Resultados de la política “Neoliberal”	35
4	Rodrigo Borja y la sucesión de la política de ajuste	37
4.1	Últimos años de la década perdida de los 80.....	37
4.2	Últimos anos de la presidencia de Rodrigo Borja.....	43
5	Conclusiones	46
6	Bibliografía.....	49

Tabla de Gráficos

Gráfico 1	18
Gráfico 2	19
Gráfico 3	27
Gráfico 4	28
Gráfico 5	33
Gráfico 6	38

1 Finales de la década de los 70, Jaime Roldós Aguilera

El estudio de la economía ya sea como arte o ciencia plantea difundir de manera concisa y contundente posibles respuestas a los fenómenos del entorno. En cierto sentido el motivo de este estudio concierne más a la búsqueda del pensamiento económico de la época, la que define la posibilidad de los fenómenos económicos que a una resolución total sobre la veracidad acerca del crecimiento económico o desarrollo económico. Llamaremos a esto *episteme*, lo cual no es otra cosa que un estudio horizontal de la historia de pensamiento económico (conocimiento) en la que se trata de escarbar que políticas y que principios económicos se manejaban como verdaderos y que mediante los cuales se decidía las acciones económicas más importantes del país. Pero para poder pensar en términos económicos no solo se delimitará las causas de posibilidad de ciertas políticas que determinaron el rumbo del país en determinado momento, sino que también se hará un juicio de calidad institucional en el cual las políticas fueron elegidas. En este marco es posible justificar que ciertas instituciones que permiten libertades individuales, derechos de propiedad, libertad de mercado en todo su amplio sentido son las características que definen la calidad institucional, así como enfatizan Acemoglu y Robinson (2008).

A diferencia de otros autores este estudio investiga un solo país a través de cierto periodo del tiempo en búsqueda de su *episteme* económica y como esto podía modificar la calidad institucional. El estudio empieza en 1978 con el retorno a la democracia del expresidente Jaime Roldós Aguilera que pese a su corto periodo como primer mandatario sirve de referencia al cambio estructural democrático de la época. Frente a la anterior dictadura, el poder de *facto* y de *jure* se concentraron en ciertos grupos de poder. Con esto estamos de acuerdo con Acemoglu y Robinson (2008) en que la distribución del poder político y poder económico estaba controlada por el triunvirato militar en 1976 hasta 1979 y esto determinaba un desbalance en el poder político y económico. En este periodo de intervención militar supuestamente se trató de

devolverle la libertad a sus ciudadanos y ejecutar el plan “retorno a la democracia” que consistía en dos opciones: nueva constitución o referéndum de la constitución de 1945. Empero el discurso difería de las acciones que tomaba el triunvirato militar, en el entorno jurídico hubo impedimentos para que ciertos partidos políticos puedan participar en el siguiente proceso democrático, además en el poder de *facto* se controlaban el monopolio estatal y promulgaron reformas para la sustitución de importaciones. En congruencia con el análisis de Acemoglu y Robinson la distribución del poder estaba balanceada por unas pocas manos. Desde que asume la presidencia Jaime Roldós Aguilera se agita la posición política y enrumba al país hacia un comienzo institucional distinto en comparación con las dos décadas pasadas. A pesar de que no logro cambios económicos en su corta estadía como presidente luchó fervientemente por las causas sociales y por el respeto a los derechos humanos.

Lo que corresponde al estudio epistemológico de la economía, se puede entender principalmente en dos partes: En primer lugar, ¿cuáles fueron las decisiones económicas que se dieron durante el transcurso de finales de los 70 hasta finales del ex presidente Rodrigo Borja?, En segundo lugar, recurrir al pensamiento económico ecuatoriano de la época y con esto me refiero a quienes estaban en la vanguardia del pensamiento económico en el Ecuador, para entender cuál era su inclinación ideológica, política y económica. Los distintos tipos de pensamiento aquí encontrados, pese a las diferencias ideológicas, señalaban que el Estado es un ente parcializado e ineficiente. Lo que corresponde con la década de los 70 en breve resumen se puede decir que el país experimentó un elevado ritmo de crecimiento debido a los altos precios del petróleo y a los elevados niveles de deuda que recibía el país a bajas tasas de interés provenientes de acreedores internacionales, lo que servía para cubrir el gasto corriente y obra pública. El crecimiento fue sostenido durante casi toda la década. Si consideramos las exportaciones no petroleras desde 1973 a 1982 la suma total de exportaciones de ese periodo fue de 16.603 millones de dólares en comparación con el periodo 1963 a 1972 que fue de

2.080,2 millones de dólares (Thorp, y otros, 1991). Las exportaciones no solo que aumentaron en el sector petrolero sino en general. Existe un gran consenso con respecto a los economistas de la época, que gracias al capitalismo y a las operaciones de libre mercado el crecimiento de la época se debió al funcionamiento de una economía que dejaba en manos de los individuos las acciones económicas (Thorp, y otros, 1991). Otros economistas no consideran un éxito total la década de los 70 en parte porque los índices de pobreza seguían siendo altos y los índices de desigualdad nunca habían sido tan grandes. Por ejemplo, José Moncada Economista, Ex rector de la universidad Central del Ecuador que propugnaba una alternativa más estatista con un discurso de “lucha de clases” se presenta como “enemigo del capital monopolista”, describiendo que gracias al capitalismo se han perpetuado los índices de desigualdad en los 80 (Thorp, y otros, 1991). Según el autor la lucha de la época era en contra de las fuerzas del libre mercado las cuales perpetraban los índices de desigualdad entre los ecuatorianos en favorecimiento de los más ricos.

Paradójicamente considerando la diferencia ideológica con respecto a otros autores de distinta posición ideológica existen acuerdos con respecto al crecimiento en la década de los 70. Según Samaniego “En la década de los setenta, el crecimiento, la diversificación fueron aún mayores. Crecieron como nunca la industria y la construcción. Se expandieron las ciudades, se extendió el empleo, se ampliaron las capas medias de la sociedad” (Thorp, y otros, 1991) y acusa al Estado de proteger y beneficiar a grupos llamados “Burguesía monopolística”. Esto sin duda es un punto interesante, a pesar de la diferencia tanto metodológica como filosófica de cómo se debe llevar a cabo la economía. Existe un descontento no solo por los pensadores progresistas, sino también liberales. Alberto Dahik, Economista y ex ministro de finanzas, con una visión que se acerca al liberalismo clásico en la que se propicia las ideas de la libertad y una intervención mínima del Estado en ciertos sectores estratégicos, alude al Estado como un ente ineficiente en la vida económica de los ecuatorianos, plantea que la mejor manera de que

una economía funcione es a través de la iniciativa del individuo, sin la intervención y o regulación del Estado.

Todos los paquetes de medidas económicas han tratado de corregir desequilibrios y desajustes. Pero todos ellos han sido implantados dentro de un mismo y equivocado concepto de desarrollo, dentro de una errada estrategia que ha confiado más en las regulaciones que en la libertad económica, que ha sido guiada mucho más por la intervención del Gobierno y los controles y mucho menos por el mercado (Thorp, et al., 1991).

Si existe un acuerdo entre ambos economistas es que el problema está en el Estado sea de cualquiera de las dos posturas. De cualquier perspectiva los gobiernos han sido criticados una y otra vez por las decisiones escogidas. Entre el mismo cuerpo político la posición ideológica no tiene predominio en él tiempo. Candidatos de caras ideológicas opuestas cambian frecuentemente de partido político y todos ofrecen acabar con los problemas que asechan al país. El expresidente Roldós prometió en campaña que no se subiría el precio de la gasolina, sin embargo, sucedió lo contrario, lo mismo sucedió con el gobierno del expresidente Oswaldo Hurtado cuando siguió los dictámenes del fondo monetario internacional a pesar de que dentro de su partido criticaban este tipo de medidas llamadas por los mismos de corte “imperialista” (Thoumi & Grindle, 1992). Ahora si suponemos que la variable que permite el crecimiento en la economía son la calidad en las instituciones debe existir un equilibrio en el poder político y poder económico, lo complicado es llegar al equilibrio. Si las reglas establecidas por los agentes que controlan la política de Estado (*de jure*) cambian no de acuerdo con las circunstancias, sino a sus preferencias o a sus beneficios, el resultado que se puede imaginar es que los que controlan las políticas de Estado (*de jure*) también quieran tomar las decisiones con respecto a las ejecuciones económicas (*de facto*)¹.

¹ Ver Acemoglu, D., & Robinson, J. (2008). *The Role of Institutions in growth and development*

El conocimiento y las aplicaciones económicas de los 70 de alguna manera tienen un rumbo definido, a pesar de que no es una tendencia total entre la intervención de una economía planificada o una economía de libre mercado, sino que ha sido una combinación de las dos. Según José Samaniego Pong, economista de ideología izquierda “La proporción de la inversión del sector privado frente al PIB aumento del 10.5% en 1965-69 al 16.1% en 1975-79, mientras que el sector público lo hizo de 5.9 a 10.1 en igual periodo” (Samaniego, 1988). El crecimiento de la década fue sin ninguna duda incomparable con respecto a periodos anteriores a pesar de que en ese momento de la historia la economía pasaba por una crisis internacional según Vásquez y Saltos (2000). Sin embargo, cabe señalar que el Ecuador además de la calidad de sus instituciones depende gran parte de los ingresos petroleros. Sin embargo, sería ilusorio pensar que los precios del petróleo siempre se mantendrán altos y que por tanto los países siempre deben depender de sus recursos naturales para crecer. Finalizando el periodo del expresidente Jaime Roldós en un trágico accidente lo sucede Oswaldo Hurtado, periodo presidencial que ya empieza a tener inconvenientes empezando con los bajos precios del petróleo, niveles elevados de deuda, déficit fiscal, políticas de ajuste como devaluación, restricción a las importaciones de bienes no indispensables, aumento de tarifas en el sector público y el escándalo de la década con lo que se llamó “sucretización de la deuda”.

2 Inicios de los 80, Oswaldo Hurtado, León Febres Cordero, Rodrigo Borja

El gobierno del Oswaldo Hurtado al verse comprometido en ese entonces con la actual situación política y económica del país propuso el “Plan de Estabilización Económica y Social” instaurado en el año 1982. El objetivo de estas políticas consistía en restaurar el equilibrio de la economía, reducir el déficit fiscal, modificación de tipos arancelarios, eliminación de las formas de pago para las importaciones (Thoumi & Grindle, 1992) etc. Todo con el objetivo de poder sacar adelante al país en una década en que los préstamos de los organismos

internacionales eran más caros por la subida de la tasa de interés a diferencia de la anterior década en la que el gobierno pedía préstamos a tasas de interés casi nulas. Los cambios más destacados fueron la subida del precio de los combustibles y eliminación del subsidio al trigo, modificación de las tasas de interés, aumento del encaje bancario, creación del Fondo de regulaciones de valores para incentivar las operaciones de mercado abierto, devaluación del sucre de 25 sucres por dólar a 33 sucres por dólar, bienes sujetos a control de precios máximos y mínimos. A pesar que algunos indicadores fueron positivos para finales del 82 "... salvo en el sector fiscal en el que se logró reducir el déficit global con respecto al PIB al 6,8 por ciento, la brecha ahorro-inversión con relación al PIB se incrementó a 5,1 por ciento..." (Díaz, 1998) la economía tan solo creció un 1,4 por ciento y los precios al consumidor se elevaron, llegando al 24% anual el mes de diciembre del 82. En el análisis de Galo Díaz tanto la forma en la que presenta los datos y su argumentación, no se presenta en favor ni en contra de ningún gobierno, sino toma una posición neutral, y se enfoca en describir los hechos más relevantes, pero toma gran en su análisis de la *episteme* para describir que sucedía con el periodo de ajuste gradual de la época. Por lo que en mayo del 83 el gobierno del doctor Hurtado envió la primera carta de intención al FMI, en la que contenía las metas económicas para el año 1983. El gobierno implanto medidas en busca de un mayor bienestar, pero con cada vez mayor intromisión en la economía.

2.1 Análisis de la visión económica con respecto a los primeros años de recesión, Fondo Monetario Internacional y mecanismos de ajuste gradual

Existe mucha divergencia de pensamiento económico de lo que tuvieron que haber sido las políticas económicas de los años ochentas y la responsabilidad de sus actores, lo interesante será destacar cuales fueron los puntos sobresalientes sobre el cual se tiene consenso entre grupos idiosincráticos distintos en la que la política económica es un Pareto óptimo. Cuando Oswaldo Hurtado asume el poder tras la inusitada muerte de su predecesor, el país se encontrado con

niveles muy elevados de deuda pública, déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos e incertidumbre en el escenario político y económico, dando como resultado al plan de estabilización instaurado por Hurtado en 1982 con un conjunto de tarifas que servirían para reducir el déficit fiscal que había escalonado de 4,5% en 1980 hasta 7,9% con respecto al PIB. Según Thoumi y Grindle “Las medidas tomadas por el gobierno no estaban diseñadas para fortalecer la popularidad del presidente, quien fue vilipendiado por las élites económicas” (Thoumi & Grindle, 1992). El expresidente Hurtado estaba comprometido a establecer políticas de ajuste que no eran populares en orden de controlar el desajuste fiscal que habían dejado los gobiernos anteriores. En una entrevista a Hurtado declara.

Nosotros cuatro tomamos todas de las decisiones. No discutimos los problemas con nadie más, ni consultamos a nadie...No consultamos ni a los ministros, ni a los partidos, ni a los diputados. Para mantener confidencialidad, les informábamos las medidas que íbamos a tomar horas antes de anunciarlas. ¿Por qué hicimos esto? Porque mis esfuerzos iniciales de formar un consenso fueron un completo fracaso. Yo decidí no perder tiempo tratando de lograr un consenso que nadie quería, y que tenía el riesgo de que la información compartida fuera abusada.... Los partidos no querían formar un consenso; ellos veían en mis políticas el fin de sus carreras políticas. No querían tener nada que ver con ellas...Y yo no podía formar el consenso con los gremios privados porque ...ellos esperaban que yo fracasara. Todos los que me hablaron, me aconsejaron, me dijeron que el gobierno iba a caer. Era como nadar completamente contra la corriente. (Thoumi & Grindle, 1992, pág. 41).

El escenario político puso en cuestión las políticas tomadas por Hurtado, ya que ellas tenían un costo social alto. Lo importante aquí es resaltar el hecho de que el país necesitaba tener ordenadas sus finanzas teniendo en cuenta que ahora el gobierno tenía que mesurar sus gastos. Sin embargo, la posición popular frente al desencanto de las políticas de ajuste del actual presidente obligó que el gobierno retrocediera. “Las protestas y la violencia continuaron. Hurtado entonces aumento los salarios mínimos y levanto el Estado de emergencia a finales de octubre. El análisis que presenta Thoumi y Grindle lleva a pensar que la economía está en un

vaivén entre la lucha de decisión política y económica en la cual no existe un acuerdo entre los mismos que ejercen el poder de *jure*. (Thoumi & Grindle, 1992, pág. 41).

Las medidas graduales que se optaron no resultaron tener los resultados con la rapidez esperada y el país se encontraba en una situación económica a la baja. EL PIB tuvo una desaceleración en la tasa de crecimiento, de crecer a 3,9% en 1981 a 1,2% en 1982 y una inflación que aumentó de 16,6% en 1981 a 24,4% en 1982. Además, el déficit en cuenta corriente subió a 8,9% con respecto al PIB ese mismo año y como si fuera poco, cayeron las reservas internacionales de \$529,9 millones a \$210 millones de dólares. Si se analiza con cautela el contexto histórico por el cual pasó el país es imperativo determinar que no se podía seguir acumulando deuda y al mismo tiempo dejar un déficit fiscal cada vez más grande que en el largo plazo se convierte en una bomba de tiempo para el próximo gobierno. El país necesitaba tener responsabilidad en las finanzas públicas.

León Roldós Aguilera, pensador de izquierda señala que “Con todos los antecedentes expuestos, la deuda externa aparece en los años 80 como el problema más crítico en las relaciones económicas internacionales, con profundas secuelas de crisis social y económica al interior del país” (Thorp, y otros, 1991, pág. 171) .Al igual que Alberto Acosta (2008) economista con tinte ideológico de izquierda critican la manera en la que los empresarios se vieron beneficiados por las decisión del gobierno de Hurtado en sucretizar la deuda de los privados. Si el Estado debía o no establecer tarifas que afectaban el bienestar social del país, o si se tuvo que disminuir sustancialmente el tamaño del sector público como política y ajuste gradual, no es aquí el meollo del asunto. Lo importante es resaltar el hecho que existe en la literatura consenso sobre la importancia de tener un ajuste fiscal, debate que no existió en la contienda política, además del acuerdo de economistas en el que ciertos grupos de poder económico se benefició a costa de la población.

2.2 Intervención del Estado en la economía

El país sufrió durante el primer trimestre del año 83 grandes inundaciones que provocaron un fuerte impacto en las exportaciones. Hidalgo y Gordillo (Hidalgo & Gordillo, 1989) estiman que el impacto de las inundaciones causaron una pérdida de las exportaciones de \$200 millones y (Swett, 1986) estima una pérdida de \$350 millones de dólares o 2,5% con respecto del PIB. Para febrero y marzo de 1983 se decretaron nuevas medidas. Ecuador hasta ese momento manejaba un tipo de cambio fijo con respecto al dólar, pero frente a la presión popular el gobierno devaluó el sucre en el mes de marzo un 27,3%, lo que tomó el nombre de *minidevaluaciones*. Se establecieron tasas de interés más altas, además se aprobó una ley que limitaba el tamaño del gasto público, lo que a su vez limitaba la influencia del presupuesto del Estado de manos del congreso, pasando esta responsabilidad al banco central. (Thoumi & Grindle, 1992, pág. 42).

El país afrontaba un problema de insuficiencia fiscal, es por tal motivo que en noviembre del 83 el gobierno pide un préstamo “stand by” al fondo monetario internacional por una suma de \$170 millones de dólares. Existen opiniones diversas acerca del análisis de este tipo de políticas, por ejemplo, Báez economista de izquierda (1992) en el marco de una economía estructuralista y enfocada al consumo interno, rechaza contundentemente la idea de negociar con organismos internacionales advirtiendo que el préstamo obedece a interés elitistas en busca de explotar a la clase trabajadora. Otros como Armijos y Flores (1991, pág. 192) se muestran neutrales al momento de presentar una justificación del crédito debido a los altos niveles de déficit fiscal, y gasto público. A pesar de las divergencias, el país necesitaba fondos para poder pagar todos los gastos que incurría en aquel entonces, además el financiamiento no solo constituía de fuentes multilaterales como el banco mundial, FMI u otros organismos de financiamiento internacional, sino también gobiernos autónomos y bancos.

Las protestas fueron constantes pese al esfuerzo de Hurtado por enfatizar la necesidad de medidas de austeridad aceptando que no es posible una reactivación inmediata de la economía. En este contexto se necesitaba que la política del país actúe en favor del bienestar mayor, a pesar de las decisiones que el expresidente tendría que asumir perjudicarían su popularidad, acepto la responsabilidad, y no solo eso, Hurtado entendía que no existía posibilidad de debate en el pleno de la asamblea, por tal motivo las decisiones económicas del país eran apartadas del aglomerare político. Las diversas opiniones y planteamientos sobre el resultado de las políticas de ajuste difieren a lo largo del estudio de varios autores.

Existió durante los dos años iniciales de la presidencia de Hurtado dudas sobre la sostenibilidad de sus políticas, decrecimiento en la producción agrícola del 25%, el índice de precios al consumidor aumento un 48%, un nivel jamás antes visto, y las reservas comerciales cayeron un 28%, \$151.5 millones, lo que representa menos de un mes de importaciones. El ahorro privado disminuyo de 14,8% del PIB en 1982 a 7,9% en 1983. Sin embargo, si se mira el lado positivo el objetivo que buscaba el equipo económico se cumplió. El déficit Fiscal disminuyo a 1,4% del PIB y el Déficit en cuenta corriente disminuyo de 1226 millones a 4 millones para el año de 1983 (Thoumi & Grindle, 1992).

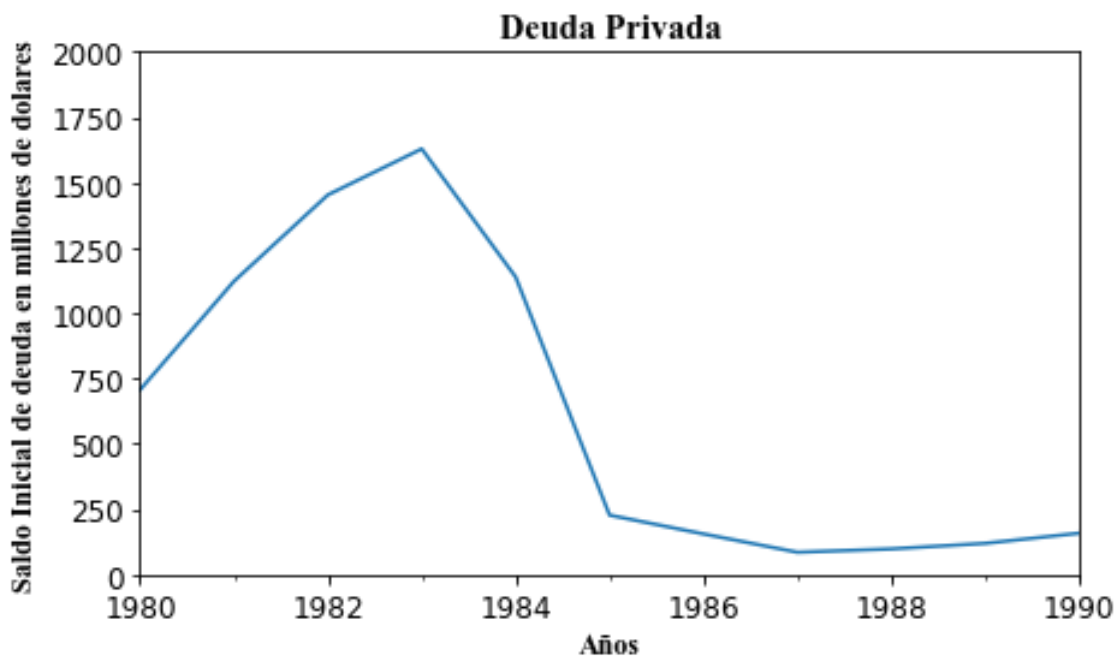
2.3 “Sucretizacion” de la deuda

2.3.1 Causas de la Sucretizacion

Como resultado de las bajas tasas de interés en los años 70, tanto el gobierno, bancos nacionales e internacionales y empresas que operaban en el ecuador pidieron préstamos a instituciones financieras extranjeras, sin embargo, debido a la devaluación del sucre, las empresas y bancos privados declararon que las acciones del gobierno perjudicaban la capacidad de pago de estas. Por lo que el gobierno en el año de 1983 establecido un programa al cual se llamó “sucretizacion” de la deuda, es decir el monto de deuda que debían pagarse en dólares por las entidades privadas, paso a ser parte de la deuda publica en sucres. Según Thoumi “A

finales de 1983 la deuda externa total del Ecuador era de \$6700 millones, de los cuales \$1600 millones era deuda sucretizada” (Thoumi & Grindle, 1992, pág. 43). Así mismo Acosta afirma que “El gobierno del doctor Oswaldo Hurtado Larrea, al que le toco inaugurar los ajustes de inspiración neoliberal, convirtió las deudas en dólares de algunas decenas de agentes económicos privados, libremente contratadas fuera del país, a deudas en sucres con el BCE” (Acosta, Sucretizacion ¿un atraco al limón?, 2008). Es interesante ver como autores como Acosta, León Roldós Aguilera, Pong entre otros economistas de izquierda utilizan el término “neoliberal” como termino peyorativo a las políticas de libre mercado, de esta manera se puede ver como se transmite en la historia del pensamiento la *episteme* la cual muestra cómo se establece la verdad económica mediante una distinta escuela de pensamiento económico.

Gráfico 1

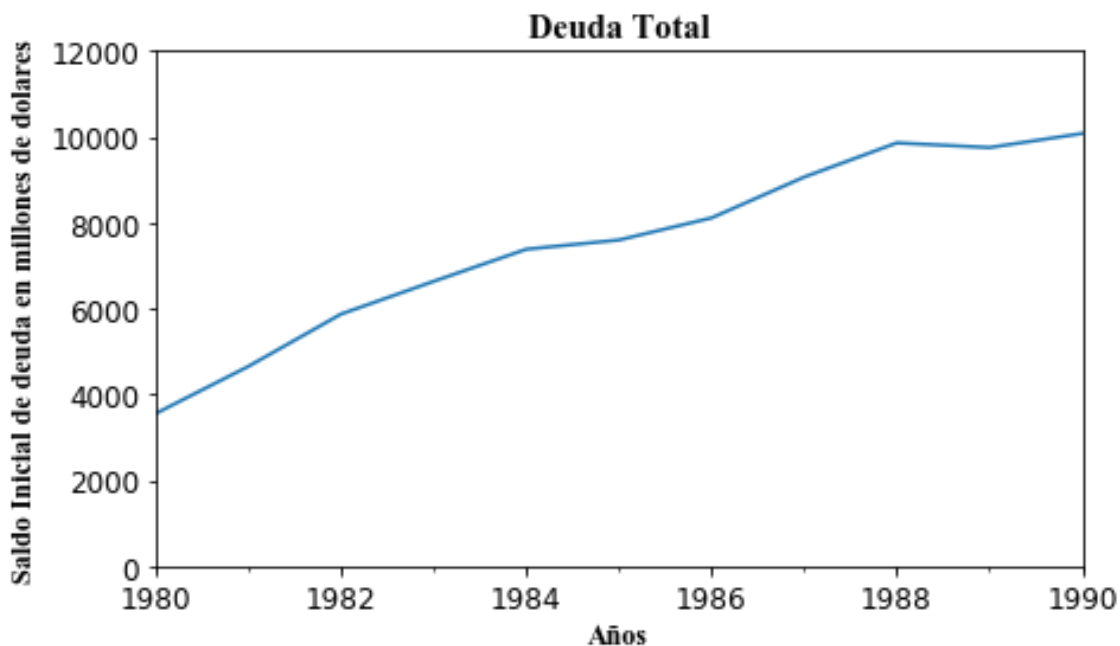


Fuente: Banco Central del Ecuador, **Boletín anuario**, varios numeros

El gráfico 1 muestra como la deuda privada de pasar a tener montos por encima de los \$1600 millones en el año 1983 a aproximadamente \$220 millones de dólares en el año 1985. El cambio en la estructura de la deuda no obedece a pagos de amortización en monto de dólares sumados la tasa de interés, sino que muestra como desde el año 1983 a través de lo que se llamó

sucretización de la deuda el monto pagado en dólares pasa a ser deuda del Estado. Por tanto, la deuda que los privados tenían que pagar al Estado, se convirtió en deuda *sucretizada*. Sumando a esto las *minidevaluaciones* que empezaron en el gobierno de Hurtado, la deuda en sucres se licuo y los empresarios se beneficiaron de los créditos por más de 10 años a tasas de interés nominales y hasta negativas si se toma la tasa de interés real. Si se analiza el comportamiento de la deuda total, que ya era alta en los años 80, esta tiene una pendiente que crece desde el año 1983 en el que asume los pagos de la deuda privada. Es por esto por lo que empiezan desde los ochenta los programas de ajuste de corte gradualista, con miras a una estabilidad fiscal y menor intervención del Estado en el sector productivo.

Gráfico 2



Fuente: Banco Central del Ecuador, **Boletín anuario**, varios números

A finales de del gobierno del Doctor Oswaldo Hurtado, se puede apreciar como aumenta la deuda desde que asume su mandato en el año 81 con aproximadamente 4600 millones de dólares, el monto de la deuda escala a aproximadamente 6.600 millones de dólares para el año 83. Los resultados encontrados concuerdan con el análisis de Thoumi y Grindle en la que la deuda fue uno de los principales problemas del gobierno de Hurtado, sin embargo, si se toma

la cuenta del saldo inicial de la deuda, y si a esto se suma el pago de interés el saldo final más atrasos de intereses da como resultado \$7300 millones de dólares (Thoumi & Grindle, 1992). Según varios autores existe consenso sobre la causa de la *sucretización*, siendo uno de los detonantes, las políticas restrictivas del gobierno del expresidente Reagan “contracción monetaria, subida de los intereses y reducción de los precios internacionales de las materias primas” (Montalvo, 2016) provocaron la insolvencia del pago de la deuda de países como México en 1982. La abrupta subida de la tasa de interés y las llamadas *minidevaluaciones* iniciadas en el 83 hizo que la tasa de cambio se devalué un 27,3%. Como motivo de queja los empresarios señalaron que la culpa la tenía el gobierno y era este quien tenía que aceptar la responsabilidad. Así según Thoumi y Grindle:

Uno de los efectos de las devaluaciones fue aumentar el valor nominal en sucres de la deuda externa del sector privado, cuyas organizaciones se alarmaron alegando que este aumento iba a causar quiebras y cierres masivos de plantas manufactureras y otros negocios, debido a que los deudores no estaban en capacidad de pagar su mayor deuda externa nominal. Mas aún el sector privado alegó que las devaluaciones fueron causadas por las malas políticas del gobierno, y, por consiguiente, este era responsable de los aumentos en sucre de la deuda externa. El gobierno acepto estos argumentos, y en 1983 estableció un programa de “sucretización” de la deuda externa del sector privado (Thoumi & Grindle, 1992)

Según Acosta los organismos como el fondo monetario internacional y el Banco mundial planeaban la transformación de deuda externa privada en deuda pública. (Acosta, *Sucretización ¿un atraco al limón?*, 2008). Como consecuencia de la situación económica en la que se encontraba el país y la presión de los grupos de poder que ejercían en ese entonces actual presidente, Oswaldo Hurtado, decidido que el Estado sería el garante de la deuda privada. Es decir, la deuda pasaba de ser pagada por los empresarios y bancos que irresponsablemente se endeudaron a tasas de interés bajas, a ser pagada esa deuda por toda la sociedad ecuatoriana. El objetivo de los créditos directos que recibía la banca nacional se focalizaba en dos puntos, el

primero consistía en construcción de sedes sociales y el segundo, vender divisas en el mercado libre, para luego prestar el monto en sucres a una tasa de interés mayor (Spurrier, 1983). A la final las causas de como el Estado asumió la deuda privada pueden verse como una ayuda a los grupos empresariales que corrían el riesgo de quebrar y el gobierno intervendría en su ayuda para que el empleo no colapse, sin embargo, existían otras medidas que el gobierno podía establecer para que los bancos puedan pagar el total de las deudas sin necesidad que la población en general subsidie las deudas de un grupo privilegiado, en detrimento de la población.

2.3.2 Poder político y poder económico

Es aquí como se puede apreciar el juego de poder que ejercen las elites. Este juego que entrecruza intereses de por medio es lo que Acemoglu y Robinson llaman instituciones extractivas “Los países fracasan desde el punto de vista económico debido a las instituciones extractivas. [...]. En todas ellas la base de estas instituciones es una elite que diseña instituciones económicas para enriquecerse a costa de la vasta mayoría de las personas de la sociedad” (Acemoglu & Robinson, Porque fracasan los países, 2012). Las empresas e instituciones financieras se endeudaron irresponsablemente debido a tasas de interés muy bajas y baja inflación, sin embargo, llegados los 80 con una baja en el precio del petróleo, sumando a esto las llamadas *minidevaluaciones* dieron como resultado que la deuda en dólares sea más cara para el sector financiero. Bayas y Somensanto sostienen que el programa llamado sucretización se dio en principio para que el sector financiero no colapse, “En respuesta a protestas del sector privado por las devaluaciones y para evitar una crisis financiera mayor, a principios de 1983 el gobierno desarrollo un sistema de conversión de deuda denominado Programa de Sucretización” (Bayas & Somensanto, 1994). El análisis de Bayas y Somensanto es mucho más técnico que ideológico, pero llegan a la conclusión que la sucretización fue en términos generales positivas para las cuentas del banco central.

Bajo este mecanismo el Banco Central ofrecía dos opciones a los prestatarios, la primera consistía en un plan de refinanciamiento en la cual el deudor asumía el riesgo de las variaciones cambiarias y la segunda opción convertía la deuda en dólares a sucres. Autores como Nickelsburg argumentan que los puntos de vista según los cuales se juzga el programa de sucretización de la deuda suele tomarse en dos puntos: el primero que favorece a las instituciones privadas ya sea que el impacto total de la deuda no era sustancial y el segundo como un ataque al gobierno y a las mismas instituciones financieras que salieron ilesas a pesar de no tomar responsabilizar de sus acciones. Sin embargo, el autor toma un punto de vista distinto con respecto a otros analistas, ya que para el proceso de *sucritización* tuvo efectos colaterales tanto en la estabilización del sucre-dólar y en cuanto a frenar la fuga de capitales domésticos (Nickelsburg, 1984).

Bajo un escenario de estanflación e impago de deuda por parte de los privados era necesario que el gobierno ayude de alguna manera al sector privado, sino que este hubiese quebrado dada la devaluación creciente del sucre desde el 83 al 85. Sin embargo, si se compara con otros países de la región como México, el programa no avalo la deuda en dólares, sino que uso mecanismos para que los deudores privados reduzcan el riesgo cambiario. Según Acosta:

El proceso de sobreendeudamiento privado en México fue también parecido al registrado en nuestro país, mas no así la forma en la que el Estado ayudo a los deudores privados; en dicho país, el gobierno se negó desde el principio a avalar dicha deuda, pues ello equivaldría a absorber riesgos comerciales de las empresas, frente a lo cual elaboró algunos programas de apoyo a dichas empresas para que puedan atender el servicio de su deuda externa, con algunos mecanismos para disminuir los riesgos de devaluación o no disponibilidad de divisas (Acosta, *Sucritización ¿un atraco al limón?*, 2008)

Los cálculos de auditoría externa el monto sucretizado en deuda para sector privado fue de \$1.371 millones de dólares, sucretizados entre 1983 y 1984, de los cuales se transformó para el

Estado por el riesgo cambiario en \$4.462 millones de dólares y 1557 millones fueron perdidas por la diferencia cambiaria (Acosta, Sucretización ¿un atraco al limón?, 2008)

No se deja de lado la naturaleza fraudulenta del asunto, ya que las entidades privadas se beneficiaron del auxilio del Banco Central. A manera de sintetizar el asunto se puede mirar este episodio de la historia ecuatoriana como una falla institucional empezando desde el accionar del Banco Central que permitió que empresas que se sobre endeudaron no paguen el precio de su irresponsabilidad haciendo que la deuda en dólares se licue en sucres. En un sistema de instituciones extractivas que privatiza las ganancias y socializa las perdidas, dicho sistema solo puede perjudicar aún sean más a una nación y desacreditar la confianza de los funcionarios público por parte de sus gobernados. A manera de ver la historia económica aquí presentada, las instituciones extractivas desde un punto de vista progresista que ofrecen pensadores como Acosta, Roldós y Moncada dejan claro que la institucionalidad fue entregado a cierto grupo de poder económico y que por tal motivo el país siguió una época de decadencia en la ejecución de política pública. El hecho que durante los años ochenta la presencia de calificativos a la economía de libre mercado como “imperialista” o “neoliberal” denota la *episteme* de dicho periodo, hasta pensadores como Thoumi y Grindle usan dicho calificativo, a pesar de que dichos autores están de acuerdo con las reformas de ajuste estatal.

3 León Febres cordero y el avance de la política “neoliberal”

León Febres Cordero asume la presidencia del Ecuador en agosto de 1984, con un país sumido en una deuda del 66% con respecto al PIB, un precio del barril de petróleo valorado en 27 dólares promediado que representaba un 40% en el presupuesto general del Estado, además el país se encontraba dividido entre la visión que empujaba las ideas de la modernización del Estado y el camino tortuoso hacia el ajuste. Los objetivos del gobierno del Frente de reconstrucción nacional (FRN) eran claros durante los meses de campaña: disminución de la

intervención del Estado en la economía nacional, estimular la empresa privada y permitir que las fuerzas del mercado sean las nuevas riendas para el desarrollo del país. Ganando con una diferencia de 83.620 votos vence a su contendiente Rodrigo Borja. Se pretendía desde el inicio un cambio de políticas con el objetivo de bajar el déficit fiscal y el saldo negativo en cuenta corriente que había sido bajo el año anterior (4%) (Thoumi & Grindle, 1992).

A pesar de que las políticas económicas propuestas por el nuevo gobierno buscaban liberalizar la economía, la posición del presidente frente al congreso era desfavorable ya que existía una mayoría opositora a su mandato. Su postura implacable frente a quienes no pensaban como el, resulto más tarde en manifestaciones en su contra. A inicios de su administración modifico el contexto institucional en su favor. Según Thoumi y Grindle “En agosto y septiembre de 1984 la administración intento modificar el contexto institucional y aumentar el control del ejecutivo para ejecutar cualquier política de su agrado, desafiando el poder del congreso de nombrar los miembros de la corte suprema” (Thoumi & Grindle, 1992). Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se encontraban en constante pugna, lo que interfirió en la actuación de políticas de ajuste, pero el presidente ejerció su veto para desarmar el congreso y cambiar el calendario legislativo.

Al contrario del pensamiento “neoliberal” José Moncada argumenta que las medidas nunca debieron ser tomadas y “debían ser rechazadas por completo”, en defensa argumenta sobre la importancia del Estado para el desarrollo de economías emergentes; estas tienen que buscar planes sociales en las que el Estado esté presente para la producción nacional en conjunto con la pequeña industria.

Nos referimos a los empeños por lograr una mayor intervención estatal en la economía, el fomento de ciertos proyectos y programas como el automotor, la pequeña industria y la artesanía, en beneficio a quienes el gobierno abrió líneas de crédito, fortaleció los mecanismos de socialización buscando atraerlas como base social y política de apoyo a su gestión. (Moncada, 1988).

Es importante reconocer el papel que tiene el desarrollo interno tanto como externo en una economía y además entender que las economías con instituciones políticas inclusivas tienen dos componentes fundamentales: pluralistas y suficientemente centralizadas (Acemoglu & Robinson, 2012). Por un lado el componente pluralista indica que el poder político deba estar distribuido equitativamente entre los miembros de la sociedad. Por otro lado el componente centralizado indica que el Estado forma un rol fundamental en el desarrollo de un Estado nación, tanto de sus funciones básicas como en su intervención para proveer servicios básicos como agua potable, luz, alcantarillado, así como derechos jurídicos estables, en si instituciones que sean sostenibles con el paso del tiempo, para que el país encuentre en ellas las riendas del desarrollo. A pesar de que Moncada defienda los procedimientos de incentivar la demanda interna a través de políticas gubernamentales, es necesario entender que para que las instituciones inclusivas se desarrollen tiene que existir instituciones económicas inclusivas con derechos de propiedad claros e intervención estatal limitada y sobre todo limitar la relación entre las elites privadas y el aparato gubernamental. Según Acemoglu y Robinson. “Las instituciones políticas extractivas concentran el poder político en manos de una elite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder. (Acemoglu & Robinson, 2008). A este pensamiento se acerca de alguna manera la reflexión de Alberto Acosta en la que los gobernantes sirvieron de instrumento para beneficio de la elite y viceversa, la elite sirvió a los gobernantes para la consecución de beneficios.

3.1 Programas de Ajuste y liberalización de la economía

Para el Ecuador desde inicios de la década de los 80 se necesitaba un Estado con reglas claras y con los incentivos suficientes que permitan la iniciativa privada, la libertad y autonomía de sus individuos, buscar un plan que permita que el país tenga credibilidad tanto nacional como internacional. Sin embargo, el país sufría no solo problemas que podía controlar internamente, sino externos, así como el precio del barril de petróleo, alzas de la tasa de interés y cambios en

los fenómenos climáticos. A pesar de que los problemas del país se dividían tanto entre causas internas como externas se tenía que reformar ciertas reglas institucionales que restringían las políticas económicas inclusivas. Según Thoumi y Grindle:

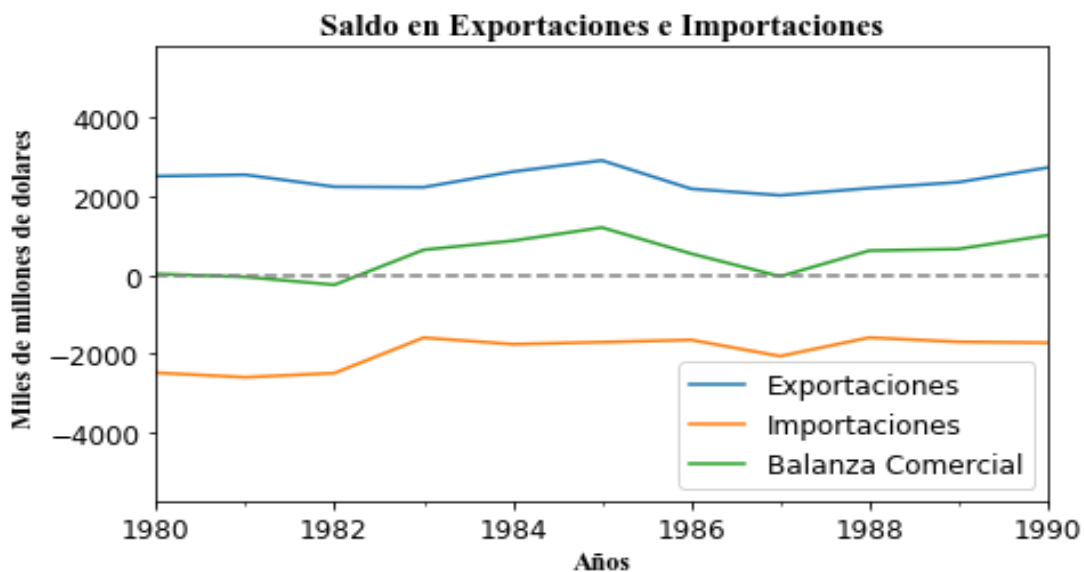
Las acciones iniciales del gobierno demostraron su interés en reestructurar el marco del proceso del desarrollo económico, y mostraron, por primera vez una perspectiva económica completamente coherente con una escuela de pensamiento, **la neoliberal**, de donde se deriva el grupo de reformas necesarias para promover el desarrollo económico. Por consiguiente, al empezar el periodo, Febres Cordero y su equipo económico estaban menos preocupados por problemas económicos coyunturales que con el establecimiento de instituciones que puedan crear un marco de operación para una economía modernizada. (Thoumi & Grindle, 1992).

Por tal razón las medidas ejecutadas por el gobierno de Febres Cordero consistieron en una serie de políticas para liberalizar la economía, entre ellas se encuentran: establecer tres tipos de mercados cambiarios: oficial, intervenido y libre. En el cual el primero se aplicaba a las exportaciones de petróleo y a las importaciones de productos agrícolas, fijado en 66,50 sucres. El segundo llamado de “libre intervención” controlado por el banco central en el que se transferían las transacciones de comercio exterior efectuadas por el sector público e importaciones privadas, y el tercer mercado determinado por la interacción entre la oferta y la demanda (Diaz, 1998)². Se liberó la importación de bienes terminados, se redujeron las restricciones a las importaciones, se eliminó el control de precios para todos los productos a excepción de la sal, harina de trigo, leche procesada, productos farmacéuticos y cajas de cartón para la exportación. Además, se buscó alentar el ahorro interno elevando las tasas de interés tanto activas como pasivas, se ampliaron los créditos de *estabilización* otorgados por la junta monetaria a las empresas privadas hasta siete años y se refinanció a la banca privada por un monto de \$4.629 millones de dólares con vencimiento en 1989 (Diaz, 1998).

² Para mayor claridad con respecto al total de políticas aplicadas durante las dos décadas de ajuste ver *Las políticas de ajuste Ecuador 1982 – 1996* de Galo Viteri Diaz

Como resultado de las políticas de ajuste el país tuvo buenos resultados al finalizar el año de 1984 con un crecimiento en el PIB de 4.1%, existió un saldo positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos correspondiente a más de 1000 millones de dólares y además el déficit fiscal fue menor 1% que es virtualmente muy cercano al equilibrio (Diaz, 1998). El 9 de enero de 1985 el gobierno socialcristiano se suscribió a su primera carta de intención con el fondo monetario internacional, en la que se contenía los programas de ajuste para ese mismo año. Los más destacado de este plan se resume en alcanzar un superávit fiscal, mantener políticas de precios reales e incrementar el crédito tanto para el sector público como para el privado. La primera y más importante de las políticas económicas considero para que exista superávit fiscal el gobierno tiene que reducir el gasto público o tener mayores ingresos en la economía, la segunda propuesta también implica tener una política de precios acorde al libre mercado, incentivando a los comerciantes a que compitan a precios reales y que no sea el Estado quien acapare las perdidas en subsidios, y en tercer lugar, el gobierno, para incentivar la producción amplio el flujo crediticio para incrementar la producción.

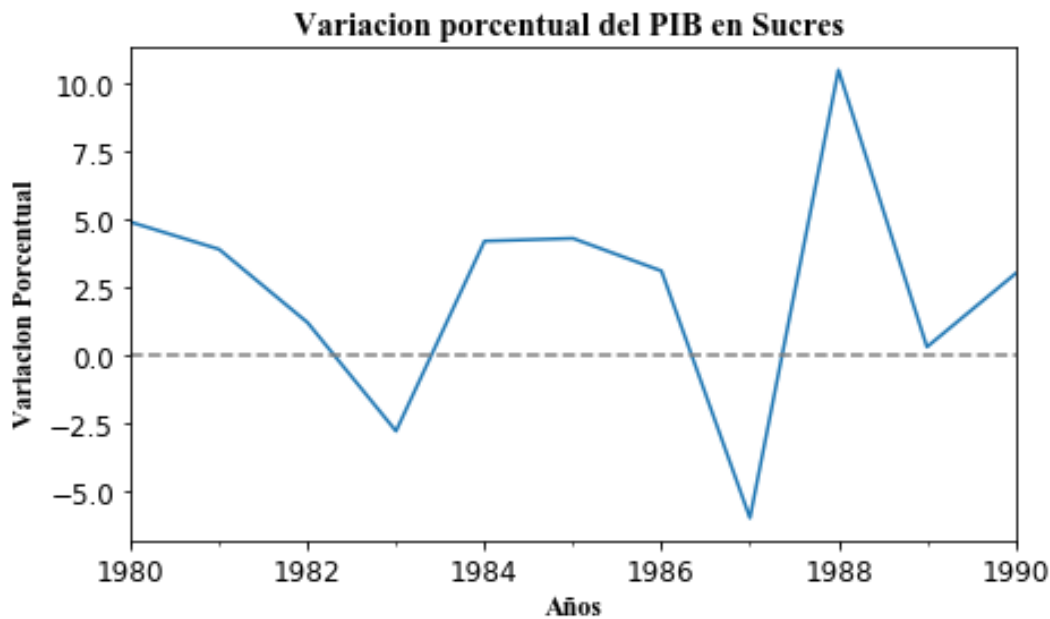
Gráfico 3



Fuente: Banco Central del Ecuador, **Boletín anuario**, varios números

Como se puede apreciar en el Grafico 3, para los años 1984 y 1985 hubo superávit en la cuenta de la balanza comercial con \$869,4 y \$1.204,70 millones respectivamente. Estos resultados fueron favorables para los exportadores debido a que se beneficiaron de las devaluaciones monetarias. Estos cambios institucionales que no solo dieron un alza a la economía especialmente respecto a la oferta, sino también desde el sector tributario ya que para ese año el gobierno tuvo superávit fiscal de \$10.777 millones de sucres, comparado con su periodo antecesor incurrió en déficit por 6700 millones de sucres. EL PIB creció un 3,8%, la inflación se redujo a 24% en diciembre de 1985 (Diaz, 1998). Como recalca Sweet economista con una visión más cercana al libre mercado (Thoumi & Grindle, 1992), más que las herramientas económicas que tuvo el gobierno y que muchas veces el presidente Febres Cordero tuvo que hacer caso omiso de las opiniones de la asamblea sobre los temas económicos debido a que la pugna política entre distintas ideologías no dejo paso al dialogo democrático en busca de las mejores decisiones para el país, a pesar de los problemas políticos según Sweet “La economía parecía estar respondiendo a las medidas tomadas” (Thoumi & Grindle, 1992).

Gráfico 4



Fuente: Banco Central del Ecuador, **Boletín anuario**, varios números

La economía parecía recuperar su curso a finales de 1985 y las previsiones de crecimiento para el próximo año eran alentadoras. Según el gráfico 4 se puede ver que desde 1983 el Ecuador venía creciendo a pesar de las medidas de ajuste contractivas. Sin embargo, la renegociación de la deuda se hacía necesaria debido a que Febres Cordero asumió la segunda etapa del período llamado *Sucretización*, se alargaron los pagos de la deuda de 3 a 7 años y el banco central asumió el riesgo cambiario. Según Bayas y Somesanto “Los únicos años en que el programa contribuyó significativamente a las pérdidas del banco central fueron 1985 y 1986, pues en ellos sirvió completamente la deuda convertida” (Bayas & Somesanto, 1994). A pesar de las políticas de libre mercado propuestas por el gobierno social cristiano surgieron el efecto esperado, quedaban aún problemas políticos entre sus opositores y más tarde entre sus propios adherentes. En julio de 1986 el gobierno social cristiano emitió su segunda carta de intención al Fondo Monetario Internacional debido a la difícil situación financiera causada por la política monetaria y fiscal contractiva, además se buscaba promover incentivos para diversificar las exportaciones, por lo cual la redacción del informe contuvo intención de aumentar los ingresos tributarios, disminuir el gasto público, aumentar las tarifas eléctricas y de agua potable y dar mayor flexibilidad a las tasas de interés para aumentar el ahorro. Thoumi y Grindle señalan que el presidente hubo de tomar los precedentes legales del gobierno anterior en favor del actual presidente para manipular las decisiones de política económica sin interferencia del congreso. A consecuencia de tomar las decisiones políticas dadas por el afano y la intolerancia, grupos políticos contrarios no tomaron de buena mano las iniciativas de veto e intolerancia por parte del ejecutivo:

A pesar de este conjunto de condiciones favorables, la "luna de miel" no duró. De manera similar a la administración de Hurtado, la capacidad de introducir reformas dependió mucho del liderazgo del ejecutivo y del espacio político para tomar decisiones, el cual era amplio. Sin embargo, una vez que se tomaron las decisiones de reformar las políticas económicas, la reacción política condicionó la capacidad

de hacerlas perdurar. En este aspecto, a Febres Cordero y a su equipo económico no les fue mejor que al gobierno de Hurtado, particularmente a partir de mediados de 1986. (Thoumi & Grindle, 1992).

Las conversaciones con el FMI redujeron la credibilidad del gobierno social cristiano, ya que se evocaba un discurso peyorativo en la masa política sobre las intenciones de entidades trasnacionales con fines perversos para la soberanía nacional. Patricio Icaiza economista de izquierda dirá:

En estas condiciones, la nueva derecha ecuatoriana inspirada en el **neoliberalismo** que ha ‘**satanizado**’ **el Estado** para convertir la panacea al mercado, conduce a que la sociedad ecuatoriana se enfrente a una pérdida de soberanía y a la profundización de la dependencia como efecto de las políticas monetaristas. En el contexto del predominio político en el Ecuador de fuerzas **neoliberales**, se persigue que la intención del Estado en la economía se reduzca a su más mínima expresión y este deja de cumplir la función de distribución de riqueza social. (Icaza, 1996)

A este discurso hay que señalar que el gobierno a mediados del año 86 tenía un precio de barril de petróleo de 9 dólares el aumento de los ingresos fiscales, debido a que el 50% de dichos ingresos pertenecían a la cuenta de ingresos petroleros. En agosto del 86 el fondo monetario internacional concedió el préstamo “stand by” por aproximadamente 95 millones de dólares, así como también entidades el banco mundial el BID extendieron líneas de crédito para que el país no caiga en *default*, y el Estado pueda cumplir con las obligaciones financieras salariales y pagos de intereses de la deuda tanto interna como externa. El año 86 termino con un crecimiento de 3.1% menor en comparación al año anterior y disminución en el nivel de exportaciones, de 2900 millones de dólares en 1985 a \$2100 millones de dólares, y con un déficit fiscal equivalente al 5.1% del PIB. Para el año siguiente el ejecutivo se veía con graves problemas ya que las reformas adoptadas como el cambio de régimen de la tasa de cambio ocasiono que grupos opositores tomaran mayor fuerza hasta el punto de cambiar el nuevo equipo económico a través de una decisión dada por el legislativo, sumando factores exógenos

como el precio del petróleo y el terremoto de marzo de 1987 desequilibraban gravemente las políticas de cambio adoptadas por el régimen de ese entonces.

3.2 Desbalance institucional, años finales del gobierno social cristiano

El gobierno social cristiano después del duro golpe a los ingresos del Estado en el 86 causado por la caída de los precios del petróleo a un precio inferior de \$10 dólares por barril cambiaron de forma repentina la forma en cómo se llevó a cabo la política económica. No solo hubo un desfase institucional en el rumbo de las políticas (para mal) sino que existió inconsistencia por parte del ejecutivo en la ejecución de sus obras cuando este fue desde el principio de su mandato un ferviente defensor del *libre mercado* y marcando claramente repudio a la intervención excesiva del aparato estatal. En 1986 después de las medidas de tasas de interés de flotación libre (Thoumi & Grindle, 1992), el congreso censuro al ministro de hacienda y exigió su renuncia, cambiando así desde el interior los ideólogos de la política “neoliberal”, por un nuevo equipo y cambio de ministros. Ya para el siguiente año la manera en la que ejecuto la política económica no obedeció ningún orden institucional ni convencimiento ideológico ni siquiera de parte del ejecutivo. Las cosas se tornaron peor para el expresidente León Febres Cordero cuando en marzo del 87 el país sufrió un terremoto dando como resultado la destrucción del principal oleoducto del país.

El giro económico empezó cuando León Febres Cordero aumento sorpresivamente el gasto público, dejando de lado toda coherencia con los primeros 3 años de gobierno. Thoumi y Grindle dirán:

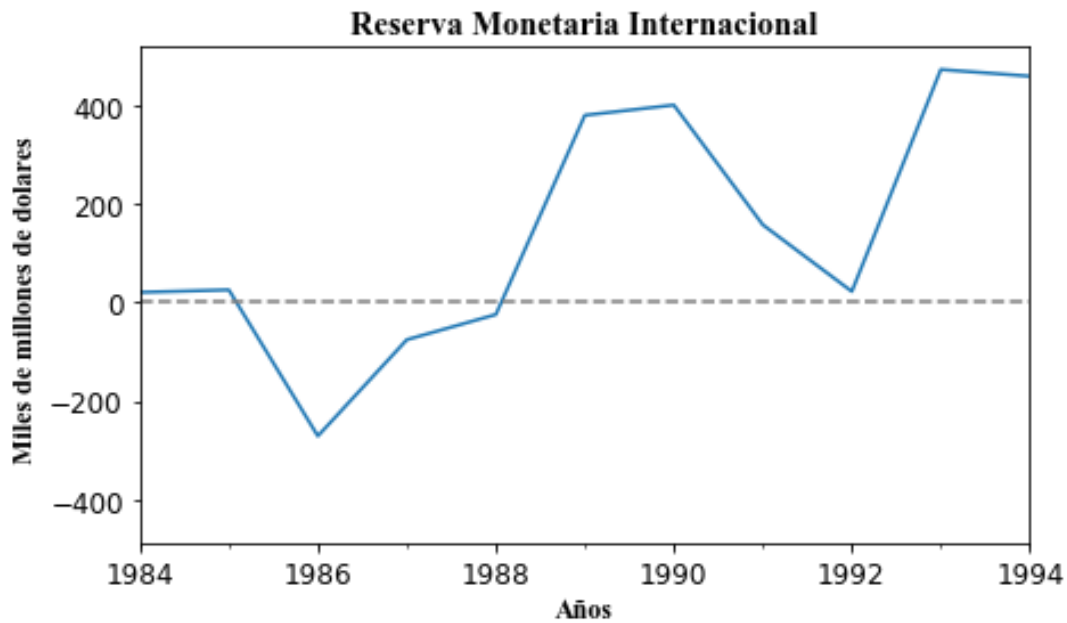
Bajo el impacto de una oposición fortalecida, los choques externos graves, la pérdida de prestigio y visión gubernamental, y el liderazgo quijotesco de Febres Cordero, las reformas de 1984-86 experimentaron una erosión similar al de las del gobierno de Hurtado. Entonces a partir del segundo trimestre de 1987 el gobierno cambio abruptamente el manejo que venía dando a la economía. Brevemente Febres cordero

aumento extraordinariamente el gasto público cuando el gobierno había perdido su fuente más importante de ingreso, y el país su mayor fuente de divisas, desatendiendo las acusaciones de la oposición de que sus acciones eran inconstitucionales. (Thoumi & Grindle, 1992)

El aumento de la partida del gasto público tuvo que ver con la promoción de obras en su ciudad natal, aumentos de salario gubernamentales y congelamiento de los ajustes en las tarifas, lo que fue financiado con emisión monetaria, que desencadenó en la elevación del tipo de cambio y mayor inflación para ese año y el próximo. Franklin Maiguashca economista liberal dirá: “Disciplina Fiscal. De nuevo, en los últimos años de la administración de Febres Cordero, la restricción fiscal fue completamente olvidada” (Maiguashca, 1993).

Con respecto a la ambigüedad e incongruencia del crecimiento en gasto público, pese a la incapacidad de generar ingresos fiscales suficientes, existe consenso entre los economistas en que las acciones del presidente además de injustificadas quebrantaban el camino institucional que quisieron formular al inicio de su llegada al poder. Los resultados fueron aumento del déficit fiscal de 5.1% en 1986 a 9.6% en 1987, la balanza comercial se situó en \$-33 millones de dólares a pesar de la recuperación de los precios del crudo, pero principalmente afectada por el terremoto en marzo. El crecimiento del PIB presenció una estrepitosa caída del 6% y las reservas monetarias internacionales tuvieron una caída dos años consecutivos a causa del gasto público como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 5



Fuente: Banco Central del Ecuador, **Boletín anuario**, varios números

A pesar de que la inflación fue de 29,5% en 1987 no fue tan elevada comparado con el incremento en el tipo de cambio ya para el año 88 superaba el 95.3% una indicación que podía convertirse cualquier rato en una hiperinflación. Se eliminó hasta el sistema de tasa de cambio libre, según Thoumi y Grindle “en marzo de 1988, hasta el sistema de tasa de cambio libre, considerado como la piedra cardinal de las reformas **neoliberales**, tuvo que ser eliminado, siendo reemplazado por un sistema de tasa de cambio múltiple [...] llamado flotación controlada” (Thoumi & Grindle, 1992). Inclusive las políticas de precios en la que se trató de mostrar precios reales a los productos distorsionados, el gobierno volvió a controlar los precios de los productos de la economía y hay que agregar que el gobierno social cristiano suspendió los pagos de la deuda externa. Según Díaz:

Respecto a la política de precios, el frente económico, desconociendo los postulados de la **economía de mercado**, que el gobierno decía sostener, engrosó la lista de productos sometidos a control con la más variada gama de bienes y les fijó precios que nada tenía que ver con la realidad que vivía el país. (Díaz, 1998)

Los intentos del gobierno socialcristiano no solo fallaron el plan en el que se acometía liberalizar el mercado y dejar que el mismo funcione como mecanismo regulador de la economía, sino sucedió finalmente todo lo contrario, dejó al país más endeudado que en todos los periodos predecesores (ver Cuadro 2), dejando un país con menores reservas monetarias, altos niveles inflacionarios y precios distorsionados. El proceso de cambio institucional no pasa por el hecho de que exista libre mercado y dejar de lado la intervención estatal, sino consiste en lograr que ambas instituciones funcionen entre sí y colaboren de forma mutua y coherente para poder desempeñar las medidas propuestas añadiendo por supuesto además de las condiciones internas, que los factores externos no perjudiquen el balance de la economía como se vio lo sucedido en el año 86. En base a esto Maiguashca dirá:

El mercado no es parte de la "generosidad de la naturaleza" con la que está dotado un país, ni es el don de los dioses propicios que intentan fomentar el bienestar económico de unos pocos elegidos, ni parte de la composición genética de la raza humana. El mercado es un conjunto de instituciones sociales y comportamientos aprendidos que la humanidad ha diseñado, desarrollado, modificado y adaptado, primero en el hemisferio occidental, mucho más tarde, pero con una venganza en el hemisferio oriental, y recientemente en el mundo a nivel mundial. (Maiguashca, 1993)

Las diferentes maneras en las que los autores describen el libre mercado sirven para darle a la historia de pensamiento económica un sesgo ideológico (ni para bien ni para mal). No se puede describir a ciencia cierta que autores han acertado más o menos en sus afirmaciones, lo que sí se puede decir es que la manera de concebir la economía para autores de distinto pensamiento económico marca la manera en la que se puede entender la economía ecuatoriana en determinada época, es por eso por lo que durante nuestros días el término "neoliberal" este marcado en nuestras sociedades producto del discurso intelectual contenido en la *episteme* de la época. Algunos como Acosta definen el Neoliberalismo como:

Revive los principios liberales de la teoría económica, a través de la cual se pretende conseguir la disminución de la intervención estatal. la vigencia de los precios reales, la apertura al comercio

internacional y a las inversiones extranjeras directas. etc. Apunta a instaurar la vigencia del mercado capitalista como norma económica y social. Por lo tanto, al neoliberalismo no hay como tenerlo como una simple propuesta económica, sino que es una propuesta ideológica que abarca todos los ámbitos de la sociedad. (Acosta, 1995).

Con esta definición no se logra definir que tiene de nuevo o “Neo” el liberalismo. A pesar de esto es interesante que un autor de izquierda pueda otorgar una definición personal de lo que significa dicho término. Generalmente el término “Neoliberalismo” está como “dado” al entendimiento público. Esta definición otorga al lector una aproximación de cómo se puede estructurar la manera de ver la historia para pensadores progresistas en la cual la forma de ver el mercado es distinta a la de un conservador o un liberal.

3.3 Resultados de la política “Neoliberal”

La idea que abarca principalmente el periodo transcurrido entre la presidencia de Oswaldo Hurtado y Febres Cordero deja en claro que solo ciertos grupos de poder pueden ejercer las decisiones de política económica. A pesar de que el resultado fue favorable, es decir la idea que consistía en liberalizar los mercados se transformó en una política exitosa, no significa que la idea en sí misma pueda ser aplicable en todo momento y en todo lugar, ya que con el mismo argumento se puede argüir que las herramientas económicas llevadas a cabo hace 4 décadas son las oportunas para salir de una crisis actual. Pero no solo queda esta lección histórica institucional. Las ideas que han llevado a que el País tenga un desbalance en sus instituciones no recaen en el hecho de que cumplan con los requisitos de las instituciones extractivas es inclusivas (Acemoglu & Robinson, 2012), sino que el choque constante de las ideas ha tenido más desacuerdos entre grupos políticos e intelectuales que acuerdos, dando como resultado inestabilidad en la toma de decisiones de política económica, rompiendo de antemano la estructura institucional del mandato anterior. En decisiones de materia política económica es necesario no solo el diálogo en búsqueda de la mejor respuesta para el bienestar

ciudadano, que es imperativo, sino también una estructura institucional fundada por las decisiones políticas, que sean estables y además se construya sobre si misma lineamientos que mejoren la fortaleza institucional a pesar de las diversas formas de pensamiento.

Un claro ejemplo consiste en ver cuál fue la evaluación de los grupos de derecha que apoyaban al gobierno en sus inicios y como el desarrollo de la idea de liberalizar los mercados acorto los beneficios de la elite. Los grupos acomodados estuvieron en contra de Oswaldo Hurtado y de Rodrigo Borja por considerarlos una amenaza a la iniciativa privada y sus beneficios, lo que no se dieron cuenta, es que en una economía liberalizada no existe protección del Estado hacia la industria, ya que en ese ámbito se plantea la competencia entre los sectores de la economía. Thoumi y Grindle dirán:

Como hemos visto, grupos económicos con intereses muy diversos se habían acostumbrado, con el correr del tiempo, a recibir privilegios y protección del Estado a través de crédito subsidiado, una estructura arancelaria diseñada para beneficiar industrias específicas y firmas individuales, bajos impuestos directos y una diversidad de otras medidas. El experimento **neoliberal** significaba la reducción y eventual desaparición de esos privilegios, y un aumento en la vulnerabilidad del sector privado a cambios en el entorno económico internacional. (Thoumi & Grindle, 1992)

La idea detrás de liberalizar los mercados consiste en que la política sea exitosa y el beneficio sea para la mayoría, sin embargo, grupos de poder contrarios se refugiaron en la visión de que primero tiene que existir una acción política en favor de sus beneficios para que exista en si desarrollo, cuando las ideas de desarrollo están forjadas por premisas que sustentan las intuiciones y a su vez estas crean resultados políticos ya sean favorables o desfavorables. El problema se presenta cuando se quiere quebrar con el fundamento que sostienen las instituciones. Como en la presidencia de Febres Cordero se perdió credibilidad en el control del gasto público, una política económica completamente incoherente con todo el marco institucional instaurado desde 1984 hasta 1986, por consiguiente, se perdió el lineamiento

institucional instaurado en sus inicios y su discurso *epistémico*. En ese caso se cambió de manera arbitraria el fundamento principal de la política de libre mercado. Otro problema que se encuentra presente son las rupturas entre el ejecutivo y el legislativo, claramente el aumento salarial a los gobernante públicos descrito por Thoumi y Grindle (1992) en la época del presidente Febres Cordero no debe dejarse de lado, esto también forma parte de un sistema de coaliciones para que el ejecutivo y el legislativo estén de acuerdo en las medidas y así el juego de poder entre ambos resulte en la toma de decisiones de política económica, pero cuando se rompe la coalición sucede lo contrario, cada cual quiere tomar las riendas del poder a su modo y este último dio resultado al cambio del equipo económico y la gran desaprobación del congreso hacia el ex presidente León Febres Cordero.

4 Rodrigo Borja y la sucesión de la política de ajuste

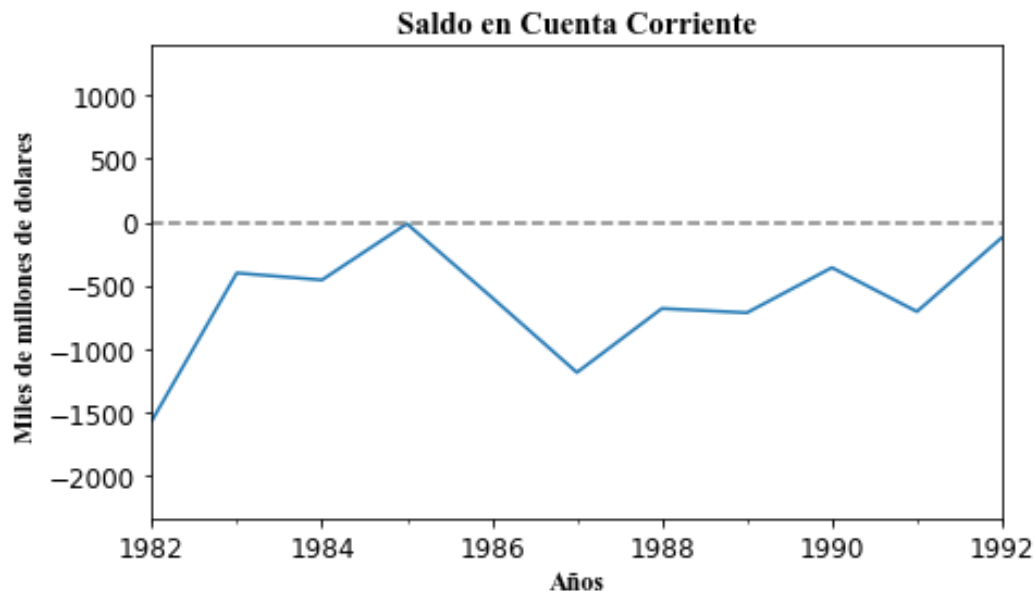
Rodrigo Borja asume la presidencia de la república el 10 de agosto de 1988 enfrentando un déficit fiscal récord, saldo negativo menor a los \$600 millones de dólares en cuanta corriente de la balanza de pagos, una tasa de inflación que llegaba al 85% y una deuda de 81.8% con respecto al PIB. A pesar de que para ese año el PIB nominal creció a una tasa de 11 % principalmente por la producción del petróleo durante ese año, el panorama no era alentador. El país tuvo que hacer una serie de ajustes estructurales, pero con una mirada distinta a la del gobierno anterior, con políticas más parecidas a la del gobierno del expresidente Oswaldo Hurtado que a la de Febres Cordero, pero con mucho mayor fuerza especialmente sobre el gasto corriente y con políticas contractivas monetarias para disminuir los niveles inflacionarios, en resumidas cuentas, políticas que buscaban retornar a los equilibrios macroeconómicos.

4.1 Últimos años de la década perdida de los 80

El Gobierno anterior después de un terremoto que dañó el oleoducto principal del país, caída en los precios internacionales y desvaríos en sus premisas ideológicas dieron como

resultado un giro, si se quiere, sin sentido y sin rumbo con respecto a sus primeros propósitos. El juego institucional con respecto a la manera a la que se llevaba la economía cambio. El nuevo presidente dejó de lado las políticas “neoliberales” y como uno de los primeros lineamientos de su gobierno fue devolver al Estado la fijación del tipo de cambio, sobre todo bajar los niveles inflacionarios, además estabilizar el sector externo que se encontraba después del 87 con un saldo negativo en la cuenta corriente de \$682.7 millones de dólares de la balanza de pagos, como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 6



Fuente: Banco Central del Ecuador, **Boletín anuario**, varios números

El nuevo gabinete que dirigía las operaciones de política económica en el país buscaba tomar control de las herramientas disponibles en búsqueda de ajustar la economía en forma gradual. Se veía como única solución tomar medidas graduales que no exijan un costo social elevado. Para suerte del nuevo presidente, en el inicio de su mandato este contaba con mayoría en el congreso, lo que le otorgo una ventaja que no tuvieron los anteriores mandatarios, una coalición con el legislativo, y a diferencia del Expresidente Febres Cordero, el nuevo presidente propicio un espacio para el diálogo, incluso a los que estaban en contra de las medidas de ajuste.

El equipo económico tomo tres medidas principales para corregir los desajustes macroeconómicos; con respecto al sector monetario el Banco Central tomo de nuevo el control del tipo de cambio y siguió con el programa llamado *minidevaluaciones* aplicado desde 1984, para controlar la liquidez la junta monetaria elevo el porcentaje de encaje bancario, y para disminuir el déficit fiscal se subieron los precios de las tarifas eléctricas y de los combustibles buscando mayores ingresos tributarios (Diaz, 1998).

El juego de poder fue muy importante durante los primeros años del gobierno del presidente Rodrigo Borja porque gracias a la coalición que tuvo con el legislativo pudo hacer frente a cambios más drásticos comparado con los dos gobiernos anteriores. En periodos anteriores la disputa del legislativo con el ejecutivo termino en la ejecución de veto por parte del presidente o cambios de calendario en la asamblea para que la misma no represente un obstáculo en la consecución de políticas públicas. Pero las coaliciones han sido importantes durante este periodo principalmente a la gran cantidad de cambios que se tuvo que dar durante el segundo año de gobierno; subida de la tasa de encaje legal, corto financiamiento al gobierno, reducir las líneas de crédito al sector público, aumento de precios a los combustibles, elevar las tarifas eléctricas, eliminación de subsidios (trigo), devaluación monetaria, política de austeridad gradual ³. Según Mejía-Acosta y Polga-Hecimovich “las coaliciones se mantuvieron gracias a una serie de chequeos y balances informales que se utilizaron para hacer cumplir los acuerdos. Tales actos de sanción incluyeron la censura a funcionarios del gobierno y despido por parte de la oposición.” (Mejia Acosta & Polga-Hecimovich, 2011).

Además de la estrategia que tenían que resolver los políticos que pugnaban para permanecer en el poder, un fenómeno se ha repetido hasta finales de la década. La decisión aislada de política económica. Dirá Thoumi y Grindle “Al mismo tiempo, y de manera

³ Para mayor claridad con respecto al total de políticas aplicadas durante las dos décadas de ajuste ver *Las políticas de ajuste Ecuador 1982 – 1996* de Galo Viteri Diaz

semejante a sus antecesores, busco aislar a su equipo económico de las presiones políticas y mantener estricto control sobre el manejo de la economía” (Thoumi & Grindle, 1992). Los objetivos de mantener una inflación baja y generar equilibrios macroeconómicos fue la agenda principal de dicho gobierno y así lo diría el ex vicepresidente de ese periodo Luis Parodi Valverde:

Cuando llegamos al poder enfrentamos problemas enormes con los déficits fiscales y de la balanza de pagos. Tuvimos que restringir importaciones, aumentar precios, y depósitos previos. El control de la inflación ha sido el problema y trabajo más importante de este gobierno. Aquí la gente no está acostumbrada a la inflación como la están en la Argentina o Brasil. La gente no sabe cómo actuar. (Thoumi & Grindle, 1992)

El resultado del primer año fue una mejora sustancial en el crecimiento de la economía, 12% de crecimiento del PIB nominal, aunque la inflación seguía por ese entonces en el 58% lo cual quitaba cada año el poder adquisitivo de los trabajadores. Sobre todo, se logró disminuir el déficit de cuenta corriente de balanza de pagos casi a la mitad (ver gráfico 6) de 1.131 millones de dólares en déficit en 1987 a \$597 millones de dólares en 1988. Díaz dirá:

La evolución favorable de los indicadores demostraba, de acuerdo al criterio oficial, que la ejecución del plan de emergencia, no solo contuvo el deterioro de la situación nacional, sino que incidió un duro y delicado proceso de estabilización, sobre la base de reducir paulatinamente los enormes desequilibrios macroeconómicos y eliminar de esta forma, las causas internas de la inestabilidad y crear un sostenido proceso de rehabilitación económica sobre bases firmes. (Díaz, 1998).

Para economistas como Franklin Maiguashca el cambio institucional se dio durante este gobierno ya que este no solo afrontó los graves problemas de la crisis que pasaba el país, sino que vio que las fuerzas del libre mercado no eran suficientes y además era necesario un Estado que este encargado de las practicas sociales. Dirá Maiguashca:

Fue solo con el gobierno de Borja que los cambios institucionales diseñados deliberadamente se convirtieron en parte del proceso de ajuste estructural. Tomaron la forma de modificaciones básicas a la

legislación social y económica clave. Su objetivo principal era tratar de crear prácticas económicas y sociales actualizadas en consonancia con la adecuada internacionalización de la economía ecuatoriana. (Manguashca, 1993).

El argumento de Manguashca no solo se evidencia en la literatura, sino también con informes de la ONU sobre política fiscal, en la que los instrumentos para realizar el ajuste son explícitos: política cambiaria, alza de precios y servicios públicos, política salarial, reforma tributaria, arancelaria, minera e industrial (Naciones Unidas Comisión económica para América Latina y el Caribe, 1993). Con respecto a las reformas hubo un cambio estructural que le dio al país un nuevo manejo de la economía, siguiendo la filosofía del gradualismo, pero que a diferencia de los dos gobiernos anteriores la representación política del gobierno de Borja tomó directrices contrarias a las planteadas por los ideales de su mismo partido, es decir reducción del aparato estatal y mayor desarrollo en políticas de mercado, esto es evidente en las cartas enviadas durante el gobierno de Borja al FMI⁴.

Para el año 89 el gobierno aumentó la presión sobre la demanda interna con una serie de medidas, entre ellas aumentar la base de la retención en la fuente para mejorar el sistema tributario, se flexibilizó el sistema de tasas de interés para contrarrestar con los efectos de la inflación y se devaluó para ese año un 6% el mercado intervenido. Las metas eran consistentes con las del año pasado (Díaz, 1998). Díaz dirá “Las metas cuantitativas más importantes fueron: reducir la inflación al 50% y el déficit de la cuenta corriente al 5.7% del PIB, reforzar la posición de reserva internacional en 100 millones de dólares y reducir el déficit fiscal del sector público al 3.4% del PIB” (Díaz, 1998). El cumplimiento de una mejora institucional y el manejo de las finanzas públicas era necesario para que la economía tenga orden en el sector fiscal y monetario. Como resultado de las políticas aplicadas el país creció tan solo ese año a una tasa de 0.5%

⁴ Para mayor claridad con respecto al total de políticas aplicadas durante las dos décadas de ajuste ver *Las políticas de ajuste Ecuador 1982 – 1996* de Galo Viteri Díaz

nominal, tuvo un saldo positivo en las reservas internacionales y el déficit de cuenta corriente se redujo de -6.2% del PIB en 1988 a -4.5% del PIB en 1989, además la balanza comercial sumo su segundo año consecutivo de superávit de \$609 millones de dólares, superior en 14% al año anterior.

Claramente la política económica que tomo el gobierno se distancia de la retórica con miras a la izquierda y al momento de ejecutar las políticas económicas tanto en el plano fiscal como externo. Se puede decir que se parecen bastante a la del gobierno de Oswaldo Hurtado. La política de ajuste gradual del gobierno de Borja tomo en cuenta un papel importante, la política salarial, y se puede ver que fue el presidente que más enfatizo en el alza del salario mínimo ⁵, sin embargo, se caracterizó su periodo de “neoliberal” así como el periodo de Febres Cordero según Moncada ⁶. Según Hey:

En la mayoría de los casos, la política económica de Borja funcionó como una continuación del programa de austeridad iniciado por Hurtado y sostenido por Febres Cordero (de Janvry et al., 1994) aunque su política económica interna no estaba tan orientada hacia la intervención estatal como sugería la retórica de la campaña. En cuanto a su política económica exterior, Borja se mostró más abierto al **neoliberalismo** de lo que podría haberse esperado (Hey, 1995).

Se encuentra en la literatura que durante los primeros años de Borja las iniciativas que se pregono en su campaña acerca del rol del Estado y el gasto social, y en pasados enfrentamientos con León Febres Cordero solo quedo en el dialogo y la tertulia. La finalización de la década de los ochenta nos muestra por un lado que el discurso político difiere muchas veces del accionar político, pero las maneras en las que se ejecuta la política económica de cada gobierno han sido distintas tanto para los tres gobiernos analizados poniendo como ejes centrales distintos enfoques. Dirá Thoumi y Grindle:

⁵ Ver *Las políticas de ajuste Ecuador 1982 – 1996* de Galo Viteri Diaz

⁶ Ver Moncada, J. (1988). *Dos decenios que se Van, Una crisis que se queda*.

Los presidentes fueron figuras centrales en la determinación de las medidas que se tomaron, y en la decisión del momento en que se introdujeron. Cada cual tenía nociones claras sobre lo que debía alterarse para mejorar la situación económica del país. Para Hurtado, las principales medidas tenían que ver con el déficit fiscal y los desequilibrios del sector externo; Febres Cordero creía claramente, que era necesario modificar las instituciones y permitir mayor libertad al sector privado y a las fuerzas del mercado; la inflación y el manejo de la deuda externa fueron los problemas principales diagnosticados por el gobierno de Borja. Además, el apego de las administraciones Hurtado y Borja a medidas heterodoxas que reservaban un amplio espacio a la intervención estatal y al control de precios, y el enfoque ortodoxo de Febres Cordero, estaban relacionados a las perspectivas de cada presidente respecto a la mejor forma de manejar la crisis y el proceso de desarrollo del país. (Thoumi & Grindle, 1992).

4.2 Últimos años de la presidencia de Rodrigo Borja

El enfrentamiento ente Irak y Kuwait el cual resulto en una crisis política en el golfo pérsico, dio como resultado una sanción a Irak por parte del consejo de seguridad de las Naciones Unidas lo cual incremento \$40 el precio del barril del petróleo. Para una economía como la ecuatoriana en la que gran parte de los ingresos del Estado dependen de dicho producto exportador resulto en un superávit del presupuesto del Estado en 3% del PIB (Diaz, 1998). El país durante el primer año de la nueva década siguió con el *ajuste tortuoso*, disminuyendo partidas arancelarias para las importaciones excluyendo a los automotores, además se dispuso a través del decreto #1732 dispuesto el 3 de agosto de 1990 a reducir la partida de gasto corriente para toda la entidad gubernamental. En cartas de intención al FMI se propuso bajar la inflación, el déficit en cuenta corriente, déficit fiscal, aumento del ahorro público, ajuste de precios y control de política monetaria y demás instrumentos de política económica con el objetivo de buscar financiamiento y a la vez reducir los desequilibrios macroeconómicos.

Como ya se había señalado, Maignashca argumenta que es en el mandato de Borja, y no antes, es donde en realidad existe un cambio estructural con respecto al manejo de la economía y la credibilidad institucional por parte de los organismos externos ya que desde el inicio de su

mandato se evidencio que las partidas del gasto y del sector financiero fueron prioridad del gobierno. Los resultados obtenidos para 1990 fueron alentadores; el PIB creció 4,5% con respecto al periodo anterior, se redujo 30 puntos porcentuales de inflación con respecto al año anterior y las reservas monetarias internacionales llegaron hasta \$500 millones de dólares el nivel más alto desde 1981 (Díaz, 1998). Aunque la situación fiscal y monetaria mostraban niveles alentadores, el desempleo se mantenía alto por lo que Borja optó por liberalizar el mercado laboral, el cual dirá:

Aunque algunos dogmáticos se opongan, voy a llevar adelante un sistema de contratación temporal, para dar trabajo a los desocupados de nuestra patria. Pasare por toda clase de *supersticiones*, venceré toda clase de prejuicios, no admitiré sabotaje de ningún género, ni de ninguna procedencia, a la determinación de mi gobierno de establecer una contratación temporal, que de trabajo a la mano de obra desocupada, que llega al 13 por ciento de la población económicamente activa y que es la peor demostración de justicia social. (Montalvo, 2015, pp. 68-71).

A pesar de la tendencia social demócrata, el expresidente Borja, como ya se enfatizó anteriormente, al momento de la ejecución de políticas económicas que implican un impacto a toda la sociedad, separa la retórica de la práctica. Es así como el ajuste que, durante toda la década, tanto partidos de izquierda como de derecha buscaron desacreditar al partido al que se oponían por la dureza con la que el ajuste chocaba a los agentes de la economía. Montalvo economista de izquierda señalara “Esta segunda generación de reformas marco la siguiente fase del **neoliberalismo** en la década final del siglo XX” (Montalvo, 2015).

Para el año 1991 se siguieron implantado las medidas de ajuste como subida del encaje bancario, liberalización las tasas de interés, reducir el crédito al sector público y emisión de bonos. El cometido principal de estas medidas era disminuir la emisión monetaria para poder controlar los niveles inflacionarios. Según la memoria del Banco Central la emisión promedio anualizada de enero a diciembre de 1991 fue de 51.6% y la inflación fue de 48.8% (Banco Cenral del Ecuador, 1992). A pesar

de los distintos mecanismos que se usó para reducir la inflación; alza de la tasa de interés, reliquidación de compras anticipadas de divisas, disminución de deuda futura (bonos), se tuvo un nivel de inflación casi igual al del anterior año 48.5, que según el presidente del Banco Central Eduardo Valencia se debieron a factores “especulativos” que condicionaron los esfuerzos por frenar los niveles inflacionarios. Para este año el PIB creció a un 4.4%, la mayor tasa de crecimiento de los últimos tres años. Sin embargo, hubo déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en 467 millones, que equivale al 4% del PIB, principalmente debido a la disminución de las exportaciones petroleras en -8% dado una reducción en el precio del barril de petróleo, además aumento el tamaño de las importaciones en 29%. También existió déficit fiscal del 1.7%. Ya en 1992 último año de su mandato se emitió de nuevo la tercera carta de intención al FMI con las mismas promesas: reducir el tamaño del Estado, disminuir la inflación, aumentar la producción, reducir el déficit de cuenta corriente. A pesar de esto la inflación fue una deuda que el gobierno de Borja no pudo cumplir ya que el salario real disminuyó durante los 4 años de su mandato. A pesar de que se redujo la inflación, solo bajó significativamente el primer año de su mandato, pero se mantuvo en un promedio del 50% principalmente porque no hubo una política monetaria restrictiva.

Para los últimos meses de su mandato se emitió en marzo la ley de facilitación a las exportaciones y del transporte acuático con el objetivo de diversificar las exportaciones. Esto con el objetivo de simplificar los trámites y los costos de transacción que enfrentan los exportadores al momento de hacer una transacción. Se incrementó a 20.000 sucres al salario mínimo, y luego en junio pasó de 40.000 a 60.000 sucres. Según Galo Viteri Díaz

El análisis efectuado nos permite concluir que el manejo de la política económica durante el gobierno de Rodrigo Borja sustentada en el marco de la estrategia gradual, sin desligarse de las recomendaciones “fondomonetaristas” centró su accionar en la reactivación económica, la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y la adopción de reformas tendientes a aumentar la eficiencia y productividad del aparato productivo para su adecuada inserción en el mercado mundial. (Díaz, 1998).

A pesar de que el gobierno tenía una tendencia progresista si se analizan los datos⁷ el tamaño del Estado en la economía disminuye de un promedio de 30% en el Gobierno de León Febres Cordero a 27% en el gobierno de Borja. A pesar de las diferencias ideológicas los números muestran que cuando se trata de corregir los desajustes macroeconómicos las diferencias ideológicas se dejan de lado y se procedió a corregir los problemas económicos. Es cierto que cada gobierno tuvo distintos objetivos en la consecución ideológica sobre cómo se debe manejar una economía, pero los cambios instaurados no llevaron ni por un lado a la instauración total de un Estado que acapararía toda la economía, ni una economía sin la interferencia del Estado. Con respecto a la *episteme* del periodo de Borja, autores como Montalvo y Hey dejan en claro que lo que propugnaba en su campaña no era más que una estrategia política para ganar votos. La manera de conocer cómo se mira la historia económica en este periodo es similar a la del gobierno de Febres Cordero, pero no tan drástica. Los autores argumentan que el discurso de izquierda solo sirvió como pantalla, ya que al igual que Hurtado y Febres Cordero se disminuyó partidas de gasto estatal y se enviaron cartas de intención, que para los grupos de izquierda era entregarse a los designios “fondomonetaristas”. La historia económica nos deja en claro que la forma de concebir los fenómenos económicos viene por el lado de la ejecución de la política pública y el discurso de la época que viene dada tanto por los políticos como de los intelectuales que promulgan sus ideas en sus publicaciones.

5 Conclusiones

La historia siempre deja muchas lecciones en su camino y la ecuatoriana no es la excepción. La revisión institucional de este estudio deja en claro puntos importantes para la reflexión sobre las políticas económicas que los gobiernos deberían tomar y sobre como el conocimiento económico está íntimamente ligado a la realización de ejecuciones en política.

⁷ Ver *Las políticas de ajuste Ecuador 1982 – 1996* de Galo Viteri Diaz

Por un lado, la forma de interpretar la historia devela que no existe una sola forma de ver los antecedentes económicos. Los distintos autores aquí revisados enfatizan distintos puntos sobre cómo se ha manejado la economía y es gracias al pensamiento económico de cada uno de los autores que la historia económica ecuatoriana devela cierto tipo de verdad. Por otro lado, el desarrollo institucional no se ha consagrado plenamente no por una simplicidad de existencia o inexistencia de buenas o malas instituciones, sino más bien por la continua pugna política en búsqueda del poder.

Los cambios que tanto el gobierno de Hurtado, Cordero y Borja tanto anhelaban se vio impedido por distintas razones. Borja no pudo conseguir su cometido de retornar a los equilibrios macroeconómicos principalmente porque tuvo que financiar el gasto con deuda y pagar la deuda de los empresarios, lo que aumento los pasivos del banco Central. Febres Cordero fallo al no poder sostener un cambio institucional, que el mismo mandatario sostenía en su campaña. Rodrigo Borja no pudo cumplir con las metas inflacionarias debido a que por un lado los agentes especulaban con el tipo de cambio y no hubo una reducción drástica de la política monetaria. Un fenómeno que sobresale en los tres periodos y no cuestionado por los intelectuales de la época es la monopolización del poder por parte del ejecutivo, dejando de lado la participación del legislativo en las decisiones de política económica. La *episteme* deja en claro que solo a treves de las decisiones del poder ejecutivo se procedía a la ejecución de política economía, dejando de lado la institución democrática en que tanto el ejecutivo como el legislativo puedan llegar a un acuerdo.

Lo que se puede develar de esta investigación es que las instituciones son un continuo devenir histórico en la que la participación de los gobiernos para otorgar cierto tipo de derechos es *trascendental* y por lo tanto a medida que evoluciona la historia, las reglas institucionales cambian. Es así como desde el retorno a la democracia hubo un cambio de constitución y de ahí en adelante cambios en la forma de ejecución y pensamiento económico,

desde las ramas con miras al liberalismo, estructuralismo, estatismo, pero que en todos los casos tanto los actores de la política como los pensadores de la época no consensuaron puntos de vista esenciales para que exista un puente institucional que sirva como camino hacia un mejor futuro. La experiencia que deja el conocimiento económico sea de escuelas económicas de distinto pensamiento enriquece la manera en cómo se puede ver la historia a través de su *episteme*. A medida que se pueda esclarecer los puntos esenciales sobre la base del progreso entre diversas escuelas económicas el progreso de las instituciones del país será mucho más claro.

6 Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2008). *The Role of Institutions in growth and development*. Washington: Commission on growth and development.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Porque fracasan los países*. Colombia: Eduso.
- Acosta, A. (1995). Breve historia económica del Ecuador. Quito: Editorial Nacional.
- Acosta, A. (2008). *Sucretización ¿un atraco al limón?* Quito: Flacso.
- Báez, R. (1992). *Ecuador ¿Genocidio económico o vía democrática?* Quito: Editorial Nacional.
- Banco Central del Ecuador. (1992). Memoria anual año 1991. *Banco Central del Ecuador*, 1-224.
- Banco Central del Ecuador. (09 de Mayo de 2019). *Información Económica*. Obtenido de <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica>
- Bayas, S., & Somensanto, E. (diciembre de 1994). Programa de sucretización ecuatoriano: historia de los efectos monetarios de la conversión de la deuda externa del sector privado. *Cuestiones Económicas*, 125-151.
- Díaz, G. V. (1998). *Políticas de ajuste, Ecuador 1982-1996*. Quito: Editorial Nacional.
- Hey, J. A. (1995). Ecuadoran Foreign Policy since 1979: Ideological Cycles or a Trend towards Neoliberalism? *Journal of Economic Issues*, 441-450.
- Hidalgo, F., & Gordillo, E. (1989). *Innovaciones de políticas económicas y comportamiento de los actores sociales en el contexto de la crisis*. Quito.
- Icaza, P. (1996). *Desarrollo histórico de la economía ecuatoriana*. Quito: Instituto de estudios administrativos.

- Maiguashca, F. (1993). The role of State and Market. *Jstor*, 441-450.
- Mejia Acosta, A., & Polga-Hecimovich, J. (2011). Coalition Erosion and Presidential Inestability in Ecuador. *Latin America politics and society*, 87-111.
- Moncada, J. (1988). *Dos decenios que se Van, Una crisis que se queda*. Quito: Corporación editorial nacional.
- Montalvo, J. (2015). Ecuador en la decada final del siglo XX: liberalizacion financiera crisis bancaria y colapso de la moneda nacional, 1992-2000. *Banco Central del Ecuador*, 68-70.
- Montalvo, J. (2016). Ecuador 198/1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo. *Cuestiones Economicas*, 2010-241.
- Naciones Unidas Comision economica para America Latina y el Caribe. (1993). La politica Fiscal en el Ecuador: 1985-1991. Santiago de Chile: Cordes.
- Nickelsburg, G. (1984). Sucretizacion y estabilizacion de precios. *Cuestiones Económicas*, 39-49.
- Samaniego, J. (1988). *Crisis económica del Ecuador*. Quito: Biblioteca Central del Ecuador.
- Spurrier, W. (1983). *Sucretizacion*. Quito: ILDIS.
- Swett, F. (1986). *Turnaround: the political economy of development and liberation in Ecuador 1984-1986*. American society dinner seminar series.
- Thorp, R., Samaniego, J., Merchan, C., Cueva, A., Maiguashca, J., Bustos, G., . . .
- Portocarrero, F. (1991). La crisis en el Ecuador. En J. Moncada, *Problemas y perspectivas de transformación social* (págs. 133-166). Quito: Biblioteca de ciencias sociales.

Thoumi, F., & Grindle, M. (1992). *La política de la economía de ajuste: La actual experiencia ecuatoriana*. Quito: Fraga.

Vásquez, L., & Saltos, N. (2000). *Ecuador su realidad*. Quito: Fundación José Peralta.