

LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

FLACSO - Biblioteca

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS — Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0 **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,
Quito — Ecuador.

AUTORES

Alberto Acosta Espinosa
Mario Alemán Salvador
Ileana Almeida Vélez
Betty Amores Flores
Enrique Ayala Mora
Gil Barragán Romero
Efraín Baus Herrera
Rodrigo Borja Cevallos
María Cristina Cárdenas Reyes
Fernando Carrión Mena
Gonzalo Córdova Galarza
José Chávez Chávez
Galo Chiriboga Zambrano
Carlos de la Torre Espinosa
Jorge Egas Peña
Miriam Ernst Tejada
Juan Falconí Morales
Jorge Gallardo Zavala
Luis Gallegos Chiriboga
Oswaldo Hurtado Larrea
Marcelo Jaramillo Villa
Juan Larrea Holguín
Ramiro Larrea Santos
Gino Lofredo Ungaro
Wilfrido Lucero Bolaños
Alfredo Mancero Samán
Ángel Matovelle Zamora
Amparo Menéndez-Carrión
José Moncada Sánchez

FLACSO - Biblioteca

Paco Moncayo Gallegos
Elsie Monge Yoder
Medardo Mora Solórzano
Mariana Naranjo Bonilla
Lautaro Ojeda Segovia
Simón Pachano
Lucas Pacheco Prado
Juan J. Paz y Miño Cepeda
Hernán Rivadeneira Játiva
Carlos Rodríguez Peñaherrera
León Roldós Aguilera
Alejandro Román Armendáriz
Lucy Ruiz Mantilla
Alvaro Sáenz Andrade
Juan Salazar Sancisi
Hernán Salgado Pesantes
Germánico Salgado Peñaherrera
José Sánchez-Parga
Eduardo Santos Alvite
Erika Silva Charvet
Luis Trujillo Bustamante
Julio César Trujillo Vásquez
Rafael Urriola Urbina
Jacinto Velázquez Herrera
Luis Verdesoto Custode
César Verduga Vélez
Leonardo Vicuña Izquierdo
Galtán Villavicencio Loor

CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

CONCEPTOS

DEUDA EXTERNA

Alberto Acosta Espinosa

Conocida también como "crédito externo" o "inversión extranjera indirecta", la "deuda externa" denota el conjunto de obligaciones contraídas por el gobierno y sus empresas o entidades autónomas, así como por los agentes económicos privados de un país con gobiernos, organismos financieros multilaterales y residentes del exterior (empresas o bancos), derivadas de las operaciones de crédito realizadas en el mercado financiero internacional. Según quien la contrate, la deuda externa puede ser pública o privada, diferenciándose también si sus acreedores son la banca privada o comercial, la banca multilateral, los gobiernos o los proveedores. Asimismo, la deuda puede ser de corto, mediano y largo plazos.

Dentro de esta conceptualización tecnocrática del problema y al margen de cualquier otra consideración, no han faltado quienes pretendan convertir la cuestión del sobreendeudamiento externo en un terreno propicio para desarrollar esquemas de financiamiento de proyectos de inversión productiva o aún para fines sociales, dando paso al empleo de programas de conversión de la deuda. En otras palabras, se pretende convertir el reto de la deuda externa en una fuente de recursos financieros, en circunstancias en que ella es, precisamente, una de las causas por las cuales países como el Ecuador no logran garantizar un proceso más autónomo de financiamiento.

En las concepciones convencionales no se plantean, por lo general, los entretelones del problema y tampoco se cuestiona el alcance de las políticas económicas que de él se derivan y mucho menos se avanza en el análisis de sus consecuencias. Por ello es preciso analizar el problema de la deuda en un contexto más amplio y no simplemente en el ámbito financiero. Como recomendaba el historiador Alfredo Pareja Diezcanseco, "nadie puede contar simplemente un hecho: hay que interpretarlo hasta sus últimas consecuencias, en la medida de lo posible, porque son las consecuencias lo que lo explican."

No es simplemente la falta de recursos financieros de un país lo que explica la contratación de créditos externos ni su mal uso puede ser

razón suficiente para entender la gravedad del problema: se requiere un análisis de las condiciones estructurales de la problemática de la deuda. Por tanto, el punto de partida es reconocer que ella constituye una de las formas básicas de presentación del capital externo, por lo cual su evolución responde a una misma estrategia y a una misma estructura que remiten, en primer lugar, al contexto internacional. En la división del trabajo que en él impera participan y se vinculan tanto los países centrales como los periféricos que mantienen relaciones desequilibradas con los primeros, uno de cuyos principios es la transferencia de excedentes a través de múltiples mecanismos. De esta manera, la circulación de capitales a nivel mundial, entre los que aparece la deuda externa, sólo puede explicarse como un aspecto de ese sistema mundial.

De ahí que la problemática de la deuda externa en un país como el Ecuador -como sucede con el resto de países del Tercer Mundo- deba entenderse por el carácter periférico de su formación social, inserta en un sistema dominado por el capital financiero internacional, a fin de no confundir el endeudamiento de un país subdesarrollado de aquél que puede darse en una nación industrializada: una es la situación del Ecuador, uno de los países con mayor deuda *per cápita* del mundo, y otra, muy diferente, la del principal deudor del mundo: los EUA de Norteamérica. Distintos son también los procesos de endeudamiento de otros países, como los del sudeste asiático, tanto por sus características socioeconómicas y culturales propias, como por la forma más autónoma en que han estructurado su estrategia de inserción en el mercado mundial.

Conviene señalar que la contratación de créditos externos no es nociva en sí misma. El problema surge cuando esa gestión "es practicada de manera automática como sustituto de los esfuerzos locales de ahorro y, por tanto, de productividad, que en el endeudamiento se convierte en el 'pivote' de mecanismos de dependencia y de atraso tecnológico" (Georges Corm). Igualmente se convierte en un problema cuando el endeudamiento y, en general, el flujo de capi-

tales externos, sirve para posponer cambios profundos en el seno de la sociedad, que apuntan a alcanzar niveles de mayor equidad y participación ciudadana en el proceso productivo; o cuando contribuye a sostener esquemas consumistas de grupos reducidos de la población que han encomendado la tarea del desarrollo nacional a la lógica del capital transnacional. Numerosas experiencias lo atestiguan, comenzando por EUA y Japón que durante el siglo XIX construyeron su desarrollo tecnológico recurriendo marginalmente al capital foráneo y sin entregar la lógica de su desarrollo nacional, aunque eso sucedió en otras condiciones de desarrollo del imperialismo. (Japón, a diferencia de lo que se cree y predica, no dejó entrar masivamente al capital foráneo en forma de inversión extranjera directa, con excepción de préstamos ocasionales, en los años en que consolidaba su esquema básico de desarrollo.) El ejemplo contrario lo da América Latina y, por supuesto, el Ecuador, donde se aceptó "un mito creado por el propio capital extranjero para poder insertarse en el continente. En vez de desarrollarlo, el capital extranjero lo llevó al actual *impasse* que amenaza con terminar para todo tiempo previsible cualquier política de desarrollo [nacional]". Creer que ese capital permite a los países dependientes participar del ahorro foráneo y que, por tanto, sería un agente importante para su desarrollo, como lo demuestran "los catastróficos resultados en América Latina" es "un mito creado por la teoría económica dominante en los países desarrollados del centro y utilizado por el capital extranjero" (Franz J. Hinkelammert).

De ahí que una de las explicaciones fundamentales del problema esté dada por la relación de dominación existente en el sistema mundial, que se manifiesta, sobre todo en el caso de la deuda, a través de la banca internacional y las empresas transnacionales. Además, el control que el capital financiero internacional mantiene sobre los organismos multilaterales existentes -FMI, Banco Mundial, BID- condiciona las estructuras socioeconómicas y aún políticas de la periferia. Y es en ese contexto donde se encuentra la lógica del capital financiero internacional cuyas características varían en función de sus necesidades de reproducción. Lo cual, sin embargo, no puede llevarnos a creer que todo se explica por el accionar de dicho capital, minimizando el peso de lo político, social o cultural.

Para entender el funcionamiento del capital externo es preciso tener presente que éste puede asumir diversas formas: la propia deuda

externa o la conocida como inversión extranjera directa, incluidas otras alternativas comerciales, así como la cooperación extranjera o ayuda para el desarrollo, que no son excluyentes y que, por el contrario, resultan complementarias en la práctica.

Como es lógico suponer, dado que las condiciones imperantes en el sistema mundial varían continuamente tanto a nivel de los países que intervienen en él como en la relación entre los diversos componentes del sistema, la influencia de la deuda externa es cambiante en el proceso de acumulación internacional y también en el nacional.

En ese sentido, los problemas derivados de la deuda al finalizar el siglo XX no son nuevos para el Ecuador: desde los primeros empréstitos extranjeros —contratados a principios del siglo XIX, aún antes de la fundación de la República en 1830— hasta la "crisis de la deuda externa" desatada en los años ochenta del siglo XX, la economía ecuatoriana ha atravesado una serie de periodos de auge y de crisis estrechamente vinculados a los ciclos de las economías capitalistas centrales, y ese proceso, que fue cobrando fuerza en la medida que se difundía y consolidaba el sistema capitalista y la integración sumisa de las economías latinoamericanas al comercio mundial, afianzó su dependencia. Por ello no sorprende que desde los albores de su existencia el Ecuador haya sufrido una serie de dificultades económicas y políticas derivadas de la deuda externa, que se han plasmado, en repetidas ocasiones, en el diseño y aplicación de diversas políticas económicas sujetas a condicionamientos exógenos.

El origen del sobreendeudamiento.— Se ha dicho que la deuda externa se originó, como un problema exclusivo de América Latina y de los demás países del Tercer Mundo, donde se registraron "políticas económicas populistas expansivas" producidas por un gasto público exagerado e irresponsable por parte de los diversos gobiernos. En definitiva, quienes venden esta idea parten de la base de que las dificultades generadas por la deuda se produjeron como consecuencia de las malas políticas instrumentadas en América Latina, desconociendo así cualquier otra vinculación y en particular sus interrelaciones sistémicas e internacionales.

No cabe olvidar que la década de los años 70, cuando se consolidó la mundialización del capitalismo, fue un momento de ruptura en el sistema mundial en el que surgieron nuevas formas de relación en la división internacional del trabajo. Los países centrales comenzaban a

integrarse en grandes bloques económicos, cada vez más poderosos y más relacionados entre ellos, sin que en ese concierto participara en forma activa el Tercer Mundo, que siguió desempeñando un papel secundario. Existe "una suerte de desintegración internacional, donde los países capitalistas avanzados tienen una fuerza centripeta que concentra la dinámica del comercio, las inversiones, la tecnología y los créditos; y una fuerza centrífuga que tiene el efecto contrario en los países en vías de desarrollo". (Ugarteche 1990) Con lo que, poco a poco, se está perfilando una nueva subdivisión de los países subdesarrollados, entre los que están en la periferia y los que se habrían quedado en un semiperiferia o en el Cuarto Mundo.

En tales condiciones, el creciente flujo de recursos financieros destinados al Tercer Mundo tuvo como telón de fondo un incremento sin precedentes de la liquidez internacional y la recesión a fines de los años 60 y comienzos de los 70 en los centros, que es donde, en primera instancia, hay que buscar "las verdaderas raíces de la crisis de la deuda". Las dificultades económicas se agudizaron en 1971, cuando el gobierno norteamericano eliminó, en forma unilateral, la libre convertibilidad del dólar y empezó una verdadera inundación de la divisa norteamericana en los mercados financieros internacionales.

Así las causas de la crisis "residen en la callada lucha entre las grandes potencias por el liderazgo económico, lucha en la cual los Estados Unidos intentan preservar su papel dominante frente a la creciente competitividad de la República Federal de Alemania y del Japón. El endeudamiento latinoamericano fue creado como una maniobra estratégica dentro de esta lucha cuando las grandes potencias no llegaron a ningún acuerdo sobre un programa de reflación económica —o sea la política económica diseñada para la expansión de la demanda acumulada con el fin de restablecer niveles de empleo y de utilización del aparato productivo instalado—, ni sobre el incremento de los fondos del FMI y del Banco Mundial, tendiente a contrarrestar los efectos del alza de los precios del petróleo en 1974 y 1979, y acordaron entonces entregar el problema de reciclar los petrodólares a los bancos" (Jacqueline Roddick).

En suma, la crisis se originó en un proceso atribuible, a más de las razones expuestas, a las aventuras imperialistas de los EUA -particularmente la guerra en Indochina- y luego (sin que sea la única causa determinante, como

mañosamente se presenta) al incremento de los precios del petróleo. En estas condiciones, el "reciclaje" de los petrodólares hacia los países subdesarrollados respondía a las necesidades que tenían los centros.

El inicio de la sobreoferta de recursos financieros y, en definitiva, el de la posterior crisis de la deuda, puede atribuirse, en gran medida, al gobierno norteamericano que resolvió eliminar la libre conversión del dólar en oro, que era la garantía para que funcionara el sistema financiero internacional. Luego, las sucesivas turbulencias monetarias y financieras a nivel internacional gestaron las condiciones para que, pocos años más tarde, el excedente de dólares en los mercados internacionales ocasionara una inundación en los mercados financieros, que forzó su colocación fuera de las economías industrializadas. Para ello se crearon incentivos disminuyendo el rigor en la concesión de los créditos y dando prioridad a las formas financiero-comerciales por sobre las productivas, lo que se reflejó en el incremento de las actividades especulativas. En tal proceso los bancos ofrecían, y aún obligaban, directa o indirectamente, a los países subdesarrollados a aceptar préstamos que no se ajustaban a las condiciones regulares, muchos de los cuales ni siquiera eran indispensables e incluso superaban las expectativas iniciales de los propios deudores, sin que la banca dejara de obtener en todo momento grandes ganancias. En suma, el endeudamiento externo de los países de la región respondía una vez más a los intereses de la banca internacional, antes que a las necesidades reales de los países que se endeudaban.

Complementariamente, organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el FMI y el BID, fortalecían ese proceso de financiamiento acelerado del Tercer Mundo, como parte integrante de la estrategia de transnacionalización que no encontró otra salida a la crisis recesiva de los países centrales, por lo cual facilitó el reciclaje de los llamados eurodólares y de los petrodólares. Así la periferia encontró la oportunidad propicia para satisfacer, aunque fuera parcial- y transitoriamente, su crónico déficit de financiamiento, lo que se reflejó en los montos recibidos por concepto de créditos que superaban a los que llegaban como inversiones extranjeras directas. Y ese sobreendeudamiento del Tercer Mundo, que no condujo a una adecuada utilización de los recursos contratados, fue el que, a la postre, generó la nueva crisis de la deuda externa.

No cabe desconocer que la "crisis de la

deuda" tiene también causas originadas en los países subdesarrollados, aunque tampoco se pueda generalizar y decir que los latinoamericanos se endeudaron y ahora tienen que pagar. Es preciso diferenciar entre los pueblos de la región y sus gobiernos, muchos de ellos dictatoriales, que, en la década de los 70, se sumaron entusiastas al proceso de endeudamiento agresivo que se vivía internacionalmente y que les permitía mantener los patrones de acumulación y los niveles de consumo de las élites sin alterar las estructuras internas. Por tanto, no sorprende que los sectores populares latinoamericanos hayan sido los menos beneficiados con los procesos de endeudamiento acelerado que contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de determinados sectores altos y medios de la sociedad latinoamericana y, en particular, a forzar las tendencias concentradoras y excluyentes que sostienen a los grupos monopólicos y oligopólicos de la región. Existen, además, otras causas sistémicas que ahondaron el endeudamiento y que explican no sólo los elevados montos de la deuda sino también su deficiente utilización: las inversiones sobredimensionadas, el establecimiento y la consolidación de patrones de vida consumistas de reducidos grupos de la población, las compras masivas de armas, la corrupción, la transferencia al exterior de recursos financieros —por parte de agentes económicos nacionales y no sólo de las empresas extranjeras— y, por supuesto, el creciente pago de intereses de los créditos a la banca internacional. A todo ello, particularmente en el caso ecuatoriano, se suman "los vínculos con las metrópolis europeas y la falta de una burguesía nacional auténtica, reemplazada por un criollismo desarraigado, (que) no permitió que en estos países se desarrollara el sentido empresarial schumpeteriano que sí se dio en América del Norte" (Oswaldo Dávila Andrade). Tales son, en definitiva, algunos de los principales frenos internos que han impedido lograr una tasa adecuada de ahorro autónomo, que no pase necesariamente por el ciclo de la producción destinada a los mercados foráneos.

La explosión de la burbuja financiera. La etapa de fácil endeudamiento comenzó a cerrarse hacia fines de los años 70 y tuvo su momento más crítico a inicios de los 80, cuando explotó la burbuja financiera y se derrumbaron los precios de la mayor parte de las exportaciones originadas en el Tercer Mundo. A partir de esos años el costo de los créditos experimentó una alza acelerada y las economías centrales, fundamentalmente la de EUA, comenzaron a absorber en forma masiva los recursos finan-

cieros a nivel mundial. Es en ese momento cuando la deuda se convierte en la expresión más visible de la crisis. Y, nuevamente, el detonante estuvo en EUA, con la instauración del *reganomics* que tornó completamente inmanejable la deuda. La política del presidente Ronald Reagan —que trató de reducir los enormes déficits de la economía norteamericana, tratando de "reafirmar la superioridad militar norteamericana sobre la Unión Soviética y su liderazgo sobre las otras economías occidentales" (Roddick)— produjo un incremento masivo del gasto en armas, que no pudo ser equilibrado por las restricciones en las áreas sociales. Como corolario, sus déficits siguieron en aumento y la economía estadounidense, convertida en la principal deudora del mundo y en un mercado insaciable de créditos, reorientó los flujos financieros netos del Sur hacia el Norte.

A consecuencia de la política monetaria recesiva aplicada por la administración norteamericana se produjo en el mercado internacional una acelerada alza de las tasas de interés, que obligó a los países endeudados del Tercer Mundo a destinar una creciente cantidad de recursos para tratar de mantener el nivel del servicio de la deuda. A partir de entonces los países latinoamericanos no sólo comenzaron a convertirse en exportadores netos de recursos financieros sino que tuvieron que recurrir también a sucesivas renegociaciones con la banca internacional, con la consiguiente aceptación de condiciones en materia económica. A esta situación crítica debe añadirse la marginación de las exportaciones latinoamericanas, afectadas, a su vez, por el proteccionismo que practican los países industrializados, lo cual, hay que señalar, va en contra de los discursos aperturistas que han dominado la escena internacional.

Con tales antecedentes quedó demostrada, una vez más, la existencia de "una relación meridiana entre la importancia relativa del financiamiento externo y la enajenación de las políticas económicas nacionales" (Aníbal Pinto), tanto en el momento en que se produjo el endeudamiento agresivo como, con mayor crudeza, cuando se registró la ruptura de la burbuja financiera y los países empezaron a ajustar sus economías con miras a ahondar la apertura y liberalización de ellas, teniendo como una de sus motivaciones fundamentales el servicio de la deuda. De ahí se deduce que la lógica del capital financiero internacional responde a las necesidades de las economías centrales, lo que volvió a ratificar la llamada "Iniciativa para las Américas" -propuesta por el presidente George Bush en junio de 1990-, en la cual se plantean aspectos relacionados

con la deuda externa y la inversión extranjera directa, dentro de una estrategia global para conformar un gran mercado hemisférico, condicionando al mismo tiempo políticas aperturistas y liberalizadoras.

Ese proceso de reordenamiento del poder económico y político mundial —desatado por una serie de dificultades originadas en los esquemas de acumulación del capital en los países industrializados— fue el que condujo a una nueva crisis de la deuda externa, lo que no permite afirmar que la deuda haya ocasionado la crisis. La deuda en sí es otra manifestación de la crisis, que tiene una serie de elementos propios que ya se hicieron presentes en épocas anteriores, aunque con características específicas en cada caso: a mediados de los años 20, a principios de los 70 y en los 90 durante el siglo XIX; así como en la famosa crisis de los años 30 del siglo XX. En esos periodos de la evolución del capital la capacidad de acceso a créditos externos o el flujo de inversiones directas varió considerablemente, según el tipo de productos de la oferta y de acuerdo a las modalidades de inserción en el mercado mundial. Países con productos estratégicos o con proyectos de importancia para los mismos centros estuvieron siempre en mejor condición para conseguir el concurso del capital externo. Así, por ejemplo, en el siglo XIX, el Perú fue el más importante sujeto de crédito, a nivel latinoamericano, por el guano, no así el Ecuador, que apenas consiguió renegociar su deuda de la Independencia. En conclusión, "la crisis de la deuda" resultó de cambios radicales en el manejo económico de los países del Norte y no exclusivamente de una mala utilización de los recursos en el Sur. No se puede perder de vista que los flujos y reflujos de recursos financieros entre el Norte y el Sur son fenómenos que no responden a situaciones aisladas, sino que, por el contrario, están inmersos en un movimiento sistémico.

Las respuestas a "la crisis de la deuda externa".— Terminado el prolongado periodo de facilidad crediticia, América Latina hizo frente a la reorientación de los flujos financieros internacionales y, además, registró una caída de los precios de las materias primas, en particular del petróleo, en el mercado mundial: elementos inseparables de una misma crisis y estrategia para el reordenamiento del poder mundial, que encontró su manifestación bélica en el conflicto de las Malvinas. A partir de entonces la situación se volvió crítica y los gobiernos de la región, incapaces de diseñar una salida conjunta o de conseguir un amplio acuerdo político con-

certado con las naciones acreedoras, negociaron bilateralmente con la banca y los organismos internacionales que, en esos momentos, estaban también abocados a una situación sumamente apurada por el excesivo grado de exposición que tenían sus créditos con el Tercer Mundo, sobre todo con los países latinoamericanos. Sus negociaciones trajeron consigo programas de estabilización y políticas de ajuste inspiradas en planteamientos "fondomonetaristas" y "bancomundialistas" para garantizar el servicio de la deuda, aunque, como se verá más adelante, su interés adicional era promover la reinserción de las economías latinoamericanas en el mercado mundial, propósito que, con el tiempo y a raíz de la difícil evolución financiera internacional, se ha transformado en el objetivo final de esas políticas y que está dando resultados en términos de una mayor globalización del mercado de capitales.

Bajo la presión de los organismos financieros internacionales para garantizar el servicio de la deuda, América Latina se hundió paulatinamente y casi conscientemente en una profunda recesión que debilitó los procesos democráticos iniciados en esos mismos años al obligar a la aceptación de tales políticas. En el camino quedaron las posiciones programáticas de diversos gobiernos y sus propias ofertas electorales, que mantuvieron todavía latente su capacidad para hacer despertar las expectativas populares de que buscarían estrategias económicas creativas y no tan subordinadas al servicio de la deuda externa. Gobiernos de derecha o de la amplia tendencia socialdemócrata continuaron por la misma senda aperturista y liberalizadora.

El esfuerzo realizado en esos años fue descomunal, en condiciones internas sobremanera difíciles, con una tremenda sangría de recursos, y enfrentado a un mercado mundial cruzado por los proteccionismos y la caída de los precios de las materias primas. Para América Latina el servicio de la deuda externa representó un flujo neto negativo de casi 220 mil millones de dólares transferidos en la década de los años 80 (nuevos desembolsos menos pago de intereses y capital). La deuda, a pesar del volumen enorme de su servicio neto, continuó creciendo "casi como si hubiera adquirido vida propia" (Hinkelammert), y pasó de 332 mil millones de dólares en 1982 a 451 mil millones en 1993.

El conocido Plan Marshall —con el cual Estados Unidos ayudó decisivamente a la reconstrucción de Europa luego de terminada la Segunda Guerra Mundial— representó, entre 1948 y 1953, una transferencia de recursos, de 15 mil

millones de dólares de la época, algo más de 70 mil millones de dólares de hoy. Esto quiere decir que América Latina realizó, en el periodo indicado, una transferencia tres veces superior a la del Plan Marshall, situación que se agravó con la fuga de capitales (unos 300 mil millones de dólares), el deterioro de los términos de intercambio (cerca de 250 mil millones de dólares) y por supuesto la libre remisión de utilidades provenientes de las inversiones extranjeras. Recursos destinados a financiar el proceso de reestructuración productiva y tecnológica en los países centrales, especialmente en los EUA.

¿Ha terminado la crisis de la deuda?.-
 ¿Qué obtuvieron los acreedores y los deudores con la renegociación y con las políticas de ajuste? A más de diez años de iniciada la crisis de la deuda, cuando se ha registrado un reflujó de capitales hacia América Latina, en especial hacia Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela, debido a la caída de las tasas de interés en los países centrales, cabe preguntarse sobre las consecuencias de los procesos experimentados en este periodo.

Los bancos tuvieron tiempo suficiente para superar en gran medida su antigua situación de debilidad y alcanzaron posiciones de reserva mucho más sólidas que les permitieron afrontar el problema sin mayor preocupación, y no sólo redujeron el riesgo sino que alcanzaron además enormes ventajas fiscales en ese proceso. Puede afirmarse que la crisis de la deuda externa de los países subdesarrollados, gestada en los años 70, concluyó en gran medida, para la banca privada internacional, gracias al esfuerzo de los países deudores, mientras que en éstos, como consecuencia directa del sacrificio realizado, han empeorado las condiciones en que viven las mayorías en tanto siguen sufriendo el impacto de la deuda y sus secuelas.

Es cierto que en 1993 el servicio de la deuda no presionó tanto sobre las exportaciones. Pero esa disminución es comprensible por la caída de las tasas de interés en los países centrales y no por un aumento de las exportaciones en los países subdesarrollados. Además, esa baja en los intereses alimenta el flujo de capitales hacia estos países en donde se ha instalado una burbuja especulativa que los atrae. En esas condiciones no cesa el crecimiento del endeudamiento externo de América Latina, que ata una altísima fracción de los presupuestos fiscales —alrededor de un 35 %— para dicho servicio. Así las cosas, el problema de la deuda habría sido apenas pospuesto pero no resuelto. (Ugarteche 1993)

Finalmente, la deuda externa cumplió y sigue cumpliendo dos funciones fundamentales:

a. Inicialmente, la renegociación garantizó el servicio de la deuda externa por parte del mundo subdesarrollado a los bancos internacionales que superaron sus inquietantes márgenes de fragilidad. Y, aún cuando están conscientes de que no la cobrarán en su totalidad, siguen presionando para obtener la mayor cantidad posible de recursos, sea por la vía del servicio normal o por la utilización de otros mecanismos, tales como la conversión de deuda en capital, con lo cual aseguran importantes activos en el mundo subdesarrollado.

b. La deuda no sólo fue un mecanismo de exacción de recursos sino que llegó a constituir una gran palanca para forzar el proceso de reordenamiento de la economía latinoamericana dentro del nuevo orden económico internacional. Este es uno de los elementos de mayor significación y que permite afirmar que los países latinoamericanos —incluidos los que han recibido una transferencia positiva de recursos financieros a principios de los años noventa— no han superado el problema de la deuda. Es importante comprender el papel asignado a la deuda y la concepción económica que la acompaña, no sólo para analizar lo sucedido sino para avizorar las perspectivas regionales.

Las acciones emprendidas presentan una evolución que, manteniendo el enfoque tradicional —ajuste más renegociación— basado en la equivocada expectativa de recuperación de la economía norteamericana que arrastre a las economías latinoamericanas, reconoció la necesidad del crecimiento económico (Plan Baker, 1985); continuó con la búsqueda de cobros parciales a través de los mecanismos de mercado (capitalización y "menú de opciones", 1987) y, con la tácita aceptación económica de su incobrabilidad (formación de reservas bancarias), aceptó políticamente la imposibilidad de recuperar el valor nominal de la deuda (Plan Brady, 1989), hasta llegar a la propuesta de integrarla, por primera vez, a la deuda oficial (Iniciativa para las Américas, 1990), aunque resultó nuevamente tardía e insuficiente, a más de su escasa viabilidad real.

El manejo de la deuda se ha hecho, pues, en todo momento en función de los intereses del capital financiero internacional y también de ciertas consideraciones con las que se está reconstituyendo un nuevo orden imperial: por ejemplo, a Polonia se condonó gran parte de su deuda por razones de geopolítica, y a Egipto se le perdonó su deuda externa con EUA como una

de las formas de pago por su apoyo político y militar en la guerra contra Irak.

Un resultado histórico de la dependencia.- La fuerza de la transnacionalización ideológica y no sólo económica, así como la sumisa posición de los grupos dominantes de América Latina explican el apego casi irrestricto a las posiciones ortodoxas con que se ha manejado la deuda externa y la aceptación de las políticas de ajuste que entraña. Esta correntada ideológica, que difunde "el marco cultural burgués a escala mundial", se introduce para que cada país ajuste su realidad a dicha "racionalidad universal", al tiempo que homogeneiza las políticas económicas y las convierte en recetas supuestamente indiscutibles, apolíticas y de simple aplicación técnica. Semejante universalismo sirve "para dirigir las actividades de la burguesía de otros Estados y de diversas capas medias a escala mundial hacia cauces que maximizaran la integración de los procesos de producción y el buen funcionamiento del sistema interestatal, facilitando la acumulación de capital" (Immanuel Wallerstein). En este sentido, la deuda no puede ser vista sólo como un problema cuantitativo sino que representa un verdadero reto ideológico. Su impacto, que se pretende resumir simplemente como la "década perdida", no se agota con los elevados costos económicos, sociales y hasta políticos de estos años sino que a ellos debe añadirse la situación de frustración y la perplejidad que dominan el escenario de propuestas alternativas en la región.

En nuestros días, cuando la deuda externa contribuye a reorganizar el mundo, se acepta como un nuevo sentido común universal, irrefutable y único, la necesidad de aplicar esquemas "aperturistas" y liberalizadores, las políticas económicas "prudentes" y "coherentes", bendecidas por el FMI y el Banco Mundial, frente a las cuales se fueron diluyendo posiciones políticas alternativas y se perdió el sentido del desarrollo en el mediano y largo plazos. Las políticas a corto plazo para restablecer los equilibrios macroeconómicos —sin obviar la omnipresencia de la estrategia transnacional de largo aliento— desplazaron a las anteriores concepciones desarrollistas que, pese a sus graves limitaciones, pretendían tener una visión global para hacer frente al subdesarrollo. De ahí se desprende que para quienes quieren negar la existencia del problema de la deuda y, consecuentemente, aceptan la orientación neoliberal, por igual desean desconocer sus efectos redistributivos: su impacto en el proceso de concentración de la riqueza y los elevados costos que

han sido asumidos por grandes mayorías de la población.

Se respaldan las renegociaciones afirmando que, si no se paga la deuda externa, no habrá nuevos créditos y no vendrán los inversionistas extranjeros. Cuando el flujo de capitales, hacia o desde los países periféricos, depende de una compleja y no siempre transparente red de condiciones que favorezcan o dificulten la reproducción del capital financiero internacional y no simplemente de los atractivos que puedan otorgar los países subdesarrollados. Ese movimiento de capitales y las condiciones que se imponen no son el producto de una estrategia perversa o de una maldad implícita por parte de la banca, como ingenuamente se podría creer, sino el resultado del proceso de acumulación del capital financiero internacional en un momento dado; del cual, a su vez, se derivarán impulsos claros que definen las políticas económicas. Se ha olvidado, en suma, que se está frente un problema histórico de relación del centro con la periferia, en el cual los momentos coyunturales se inscriben en diversas etapas del capitalismo y que los préstamos pueden superar, en determinadas ocasiones, a las inversiones o viceversa, pero sin llegar a ser sustituibles entre sí, en un marco en que las relaciones comerciales constituyen el eje de la división internacional del trabajo.

La deuda externa y la inversión extranjera directa aparecen como una manifestación importante de un proceso más trascendente: el patrón de acumulación internacional y la articulación del capital de préstamo con el capital productivo y mercantil. De ahí que, muchas veces la concesión de préstamos tiende a operar como una avanzada de la internacionalización del conjunto del capital financiero. Los créditos abren posibilidades a negocios comerciales o crean condiciones para inversiones extranjeras directas que se orientan fundamentalmente a garantizar el suministro de recursos (financieros o naturales) y aún de ciertos bienes manufacturados para los países centrales, en función de los requerimientos de reproducción del capital financiero internacional.

Lecciones de la reciente experiencia ecuatoriana.- Como pocas veces en su historia, en la década de los años 70 el Ecuador entró de lleno en la lógica globalizante del capital financiero internacional. Hasta entonces, el grueso de la deuda externa había sido contratada con entidades gubernamentales de EUA y con gobiernos de otros países, a más de los saldos que aún quedaban pendientes

de pago de la "deuda antigua" o "deuda inglesa", como se conocía a la deuda de la Independencia. En los años 60 comenzaron a incrementarse los créditos concedidos por el Banco Mundial y luego por el BID, así como por la USAID. El destino de esos créditos, cuyo monto era muy reducido, fue sustancialmente la construcción de infraestructura básica. Las limitaciones de financiamiento, agudizadas por la crisis del banano que ya comenzó a sentirse a fines de los años cincuenta, fueron superadas por las exportaciones petroleras con las que, a partir de 1976, el Ecuador pasó a ser también un atractivo sujeto de crédito para los banqueros privados internacionales. Estos aparecieron, interesados en conceder préstamos al país, llegando, en poco tiempo, a convertirse en los principales acreedores, luego de haber desplazado a los tradicionales concesionarios de créditos externos.

En los primeros años de la bonanza petrolera, la deuda externa se incrementó en forma moderada. Si se considera la mayor capacidad de pago de la economía, no resulta exagerado el aumento de dicha deuda de 261 millones de dólares al finalizar 1971 (año en que las exportaciones de bienes y servicios fueron de 266 millones) a 513 millones al finalizar 1975 (frente a exportaciones de bienes y servicios por 1.127 millones, unos 200 millones menos que en 1974). El grueso del endeudamiento externo fue contratado por el sector público hasta que, en 1975, se debilitó el primer gobierno militar, entre otras razones por la acción de las compañías petroleras que, apoyadas por sus intermediarios criollos, buscaban desestabilizar la estrategia nacionalista en el sector hidrocarburi-fero. Frente a los problemas gestados en las exportaciones de crudo se hizo necesario recurrir a mayores créditos externos para mantener el ritmo de crecimiento anterior y satisfacer los requerimientos fiscales sin realizar ajustes que comenzaban a aparecer como necesarios. En su afán por evitar los conflictos con las distintas fracciones hegemónicas, el triunvirato militar optó, desde 1976, por endeudarse agresivamente en el extranjero, facilitando la libre contratación de préstamos por parte del sector privado. Este aumento de la deuda externa se explica, en gran medida, también por la rigidez de la economía, en particular de la excesiva dependencia del sector industrial de importaciones de bienes de capital, insumos, materias primas y tecnología.

Este esquema, sustentado en una concepción rentística consolidada durante el auge petrolero, echó las bases para apoyar un proceso

especulativo y oligárquico, garantizado por el Estado. La industria y, en general, los principales grupos financieros se beneficiaron de rentas provenientes de la protección arancelaria o de su posición oligopólica o monopólica, así como de todo tipo de subsidios implícitos y explícitos. Además, la política cambiaria abarataba las importaciones y apoyaba la fuga de capitales en medio de un ambiente en el cual el consumismo, la especulación financiera, la corrupción y la evasión de impuestos —antes que la innovación tecnológica o la conquista de los mercados— completaban los mecanismos de acumulación.

Cuando en 1979 se restablece el régimen constitucional, el nivel de endeudamiento había alcanzado a 3.554 millones de dólares, con un pago del servicio, cada vez más oneroso, que representaba el 64,5% de las exportaciones de bienes y servicios, que en dicho año fueron de 2.151 millones de dólares. Una creciente porción de las deudas nuevas sólo servían para cubrir el servicio de las anteriores. Los recursos financieros disponibles en el mercado financiero internacional tenían costos cada vez más elevados y los precios del petróleo mantenían su marcha ascendente, ocultando los desequilibrios externos y fiscales. Luego de un prolongado auge económico, a partir de 1982, cuando la deuda llegó a un monto de 6.633 millones de dólares frente a exportaciones de bienes y servicios por 2.734 millones, casi en forma sorpresiva se enfrentó al primer periodo de debilitamiento de los precios del petróleo y la simultánea suspensión de los flujos financieros internacionales.

Importa resaltar el elevado monto de recursos que ha exigido y exige el servicio de la deuda externa ecuatoriana, cuyo pago, desde 1978, superó el 30% de las exportaciones de bienes y servicios, habiendo llegado al valor más alto con casi 73% en 1982. Comparativamente, el servicio de la deuda de reparaciones que le fue impuesta a Alemania luego de la Primera Guerra Mundial, más la transferencia de utilidades, jamás superó el 25% de las exportaciones, deuda que contribuyó decididamente a desatar una de las peores crisis que se hayan producido a nivel mundial. Tales reflexiones sobre Ecuador son válidas también para el resto de América Latina.

Deuda externa y neoliberalismo.— El problema de la deuda apareció entonces como uno de los principales retos para el país. Y, como consecuencia directa de los cambios que ella motivó, se adoptó una concepción económica con la cual se trata de reformular los esquemas

de acumulación anteriores y conseguir una nueva forma de reinserción en el mercado mundial. Como elemento consustancial con este proceso, los gobiernos han recurrido a sucesivas renegociaciones con la banca internacional con la consiguiente aceptación de costosos condicionamientos para la economía. Por tanto, a más de varias razones exógenas —inundaciones, terremoto, caída de los precios del petróleo, alza de las tasas de interés internacionales—, la causa de las actuales dificultades hay que buscarla en el propio manejo económico con que se quiere resolver el problema de la deuda, a más, por supuesto, de las antiguas y arraigadas limitaciones impuestas por el subdesarrollo. Ese manejo se sustenta, en nombre de la ciencia económica, en una lógica que puede tener cierta coherencia teórica y que, de hecho, se ajusta a las necesidades actuales del capitalismo en los centros, pero que, al negar la realidad social del problema del subdesarrollo y aún al falsificarla, conduce a resultados irracionales para el desarrollo nacional.

Cambios en el patrón de acumulación.-

El desafío inicial fue enfrentar la ausencia de crecientes ingresos petroleros y de fáciles créditos externos, con la esperanza de que pronto se retornaría a la normalidad anterior. Eso hizo comprensible el afán por mantener el servicio de la deuda, asumiendo para ello casi cualquier sacrificio. Pero poco después, cuando la normalidad se negó a volver, la vía fue reformular el patrón de acumulación otorgando nuevas concesiones y más beneficios a los sectores monopólicos y oligopólicos, particularmente a los grupos exportadores, y procurando hacer cada vez más atractivo el ingreso de la inversión externa. Para ello, como es obvio suponer si se recuerda la disminución del flujo de recursos provenientes del exterior, hubo que pasar por la reducción de los márgenes de participación de importantes sectores de la población en la riqueza nacional. De modo que el incremento de los niveles de pobreza y la aparición de masivas situaciones de miseria no son producto de políticas económicas incoherentes e irregularmente instrumentadas, sino de una estrategia que obliga a una mayor concentración y centralización de la riqueza a base de crecientes niveles de explotación de la mano de obra. Para resolver la crisis se han provocado recesiones económicas destinadas aparentemente a ahogar el proceso inflacionario; recesiones que han llegado a constituir casi un estado crónico, que reduce los índices de consumo e inversión y garantiza los procesos de acumulación en una situación

viable sólo en la medida en que se mantienen deprimidos los salarios o sea la participación del factor trabajo en la distribución de la renta nacional.

El proceso de empobrecimiento se evidencia en la permanente caída del salario real y de su capacidad adquisitiva, producida por la inflación y por la programada represión salarial: mientras a comienzos del decenio pasado se calculaba que el salario mínimo vital se ubicaba en 160 dólares por mes, en 1993 esa remuneración era inferior a 30 dólares mensuales. Considerando la totalidad de los ingresos, el salario mínimo vital, más las bonificaciones de ley, representaba en 1980 un valor de 204 dólares, mientras que en 1993 era de 80. De semejante caída del poder adquisitivo de los salarios, unida a la reducción de las prestaciones sociales del Estado, puede concluirse que las condiciones de la familia ecuatoriana de ingresos medios y bajos se han deteriorado doblemente. A ello se suma el desempleo y subempleo crecientes: el sector informal ha crecido en forma notable en los últimos años.

En tales circunstancias no debe extrañar que la participación de las remuneraciones de los empleados en el PIB haya caído a los niveles más bajos desde que se inició la crisis: de 31,9% en 1980 al 12,3% en 1991, según cifras del Banco Central (en 1992 la participación estimada habría sido de 11,7 %). Semejante situación se ha dado en otros países, aunque no con la misma magnitud. En México, por ejemplo, donde se considera que ha tenido "éxito" el ajuste neoliberal, dicha participación descendió, desde principios de los años 80 hasta 1992, de 36% a 23% (David Birkin citado por Noam Chomsky). Debe considerarse, además, que, dentro del proceso de flexibilización laboral, la maquila, las zonas francas y el trabajo compartido fueron algunos de los cambios impuestos, con los que se buscó, más que impulsar la generación de puestos de trabajo, hacer viable la utilización de la mano obra barata en el esquema transnacional de reinserción en el mercado mundial.

En todo momento se ha hecho presente el deseo de que el Estado ceda, en determinadas esferas, espacios que benefician a los grupos privados. Se ha querido que éstos orienten su acción por el funcionamiento del mercado sin la "ingerencia distorsionadora" del Estado o de los grupos sociales organizados, como los sindicatos. A pesar de que hasta 1994 no se avanzado tanto en el desmantelamiento del Estado, la mayor o menor participación de éste en la economía no es el único criterio para

poder definir el grado de apego a esta corriente ideológica. De todas maneras, semejante conceptualización negativa del papel del Estado ha contribuido a su debilitamiento real y, en la práctica, ha deteriorado numerosas instituciones públicas, sea por la falta de claridad y orientación en su manejo, por los continuos recortes presupuestarios o por su utilización como simple botín político al margen del papel que deberían cumplir en la sociedad. Por otro lado, en todos estos años, la acción estatal siguió apuntalando al sector privado —en particular a los poderosos grupos de exportadores y al capital financiero— a través de diversas medidas: devaluaciones sucesivas, alzas de las tasas de interés, "sucretización" de la deuda externa, utilización del mecanismo de "compra de cuentas especiales en divisas", varias formas de subsidios, venta a precios reducidos de bienes y servicios públicos, prohibición para la importación de ropa usada, etc.

Lo que también se ha registrado en estos años es una reducción de los gastos sociales, que se manifiesta en la disminución del gasto público, afectando también a la construcción y al mantenimiento de la infraestructura de servicios básicos. La explicación se encuentra en el enorme esfuerzo realizado por la economía nacional para reunir los recursos que demanda el servicio de la deuda externa: mientras en 1980 representaba dentro del Presupuesto General del Estado apenas 18,7%, en 1982 llegaba ya a 27,4%, porcentaje que fue creciendo en forma sistemática hasta alcanzar en 1992 el 33,1%. Paralelamente, el gasto social decreció de 35,5% en 1980 a apenas el 25,9% en el Presupuesto de 1992. En relación con el PIB, la caída también es notable: de 5,7% en 1980 a 3,4% en 1993. Asimismo, entre 1980 y 1993 los valores destinados en el Presupuesto al pago de la deuda externa pasaron de 1,83% a un estimado de 4,1% del PIB en el mismo periodo. Simultáneamente con este comportamiento del Estado en materia social, que afectó incluso a la acción de los gobiernos seccionales, se ha reforzado el carácter represivo y autoritario de los aparatos estatales, puesto que un menor Estado social requiere de un mayor Estado policial.

La inflación, un resultado de la crisis de la deuda.—Como condición indispensable para que el ajuste pueda funcionar, en forma repetitiva y con diversa suerte, se ha tratado de conseguir primero una reducción del ritmo inflacionario. Este apareció con fuerza en el país justamente en 1982 y 1983, como resultado, entre otras razones, de las inundaciones, y por los masivos desequilibrios fiscales ocasionados

por el aumento del servicio de la deuda externa. Dado que el gasto fiscal no podía seguir financiándose mediante la contratación de nuevos créditos externos, se recurrió, en su lugar, a incrementar la deuda interna o forzar la emisión monetaria, con resultados evidentes sobre la situación fiscal e inflacionaria. Por otro lado, al permitir, por muchos años, la existencia de una "inflación programada", ésta llegó a constituir un mecanismo para garantizar una doble transferencia de recursos: desde los sectores populares y medios al Estado y de éste a los acreedores internacionales. La inflación facilitó el proceso de concentración y centralización de la riqueza, a la vez que permitió a los sucesivos gobiernos recaudar recursos sin adoptar medidas más radicales que habrían sido costosas en términos políticos.

Para tratar de controlar la inflación se desplegó con diversa intensidad el instrumental fondomonetarista: devaluación y unificación del tipo de cambio, austeridad fiscal y liberalización del mercado interno, todo con un manejo relativamente restrictivo de la política monetaria y crediticia, medidas que han ocasionado un permanente deterioro de los ingresos y han recreado, una y otra vez, una suerte de "recesión programada".

El ajuste, un paso básico para la transnacionalización.— Complemento inseparable de la política macroeconómica de estabilización a corto plazo —condición para renegociar la deuda externa— ha sido tratar, de llevar a cabo un proceso, siempre más intenso, de "ajuste estructural" destinado a adecuar la economía a las nuevas exigencias del capital financiero internacional, controlado y, hasta cierto punto, apoyado financieramente por el Banco Mundial a través de los llamados préstamos de ajuste estructural y de ajuste sectorial. Estas políticas forman parte de un recetario ampliamente conocido en la región, cuya mezcla depende de la situación reinante en un momento dado dentro de cada país, lo cual, de hecho, demuestra también la inexistencia de esquemas neoliberales puros: con frecuencia cada vez mayor se han sucedido "paquetes de ajuste" que contienen una combinación de diversos recursos y diferentes formas de aplicación (políticas de *shock* combinadas con políticas gradualistas o esquemas ortodoxos que han arrancado con ciertos elementos heterodoxos, por ejemplo). Tales políticas se han complementado con algunos programas sociales, focalizados y emergentes, destinados a aliviar la pobreza y compensar el impacto de los ajustes pero que, en muchos casos, no han

pasado del nivel discursivo para tratar de tranquilizar a la población frente al riesgo de peligrosas e incontrolables explosiones de violencia social.

De todos modos, el objetivo expreso e inmediato de tales políticas ha sido alcanzar ciertos equilibrios macroeconómicos: particularmente alguna mejoría en los niveles de la reserva monetaria internacional, en el amortiguamiento del ritmo inflacionario, en la disminución de los déficits del sector público y en una mejor situación de los balances externos. Sin embargo, esta racionalidad contrasta con el marcado deterioro de las condiciones de vida de amplias capas poblacionales y la deficiente utilización de los factores de producción disponibles, tanto del capital como del trabajo; asuntos que por lo demás parecen no interesar mayormente a los responsables de estos esquemas de ajuste.

A pesar de estos problemas el país ha avanzado hacia una mayor reinserción en los flujos comerciales internacionales, de conformidad con la lógica dominante. Ello explica el privilegio otorgado a las actividades de exportación de productos primarios, tendencia promovida con los ajustes neoliberales, que aparece con absoluta claridad si se compara la evolución de las exportaciones de productos primarios y manufacturados. El incremento de las exportaciones, de 2.481 millones de dólares en 1980 a 3.008 millones en 1992, es el resultado de un incremento masivo de las ventas de productos primarios, tales como el banano, y la exportación los camarones ha compensado la caída de los ingresos petroleros. Simultáneamente, es visible el retroceso registrado en las exportaciones de productos industrializados, que han caído de 626 millones de dólares (25% del total) a 359 millones en ese mismo periodo (12 %). El repunte de las exportaciones manufactureras a 507 millones en 1993 (total 2.903,8 millones de dólares), refleja el grado de la recesión interna antes que una real recuperación del aparato industrial. Crecimiento posible también por la integración andina, especialmente por la apertura del mercado colombiano.

En este punto conviene tener presente que el FMI y el Banco Mundial promueven también, en muchos países, la exportación de productos similares, tradicionales o no, aplicando la misma receta, lo que conduce a una sobreoferta de esos bienes y, por ende, a una caída de sus precios, o sea a una disminución del valor de los ingresos externos. Curiosamente, tales ajustes, si bien sirven para que los países subdesarrollados se adapten a las necesidades del

capital financiero internacional, estarían contribuyendo también a la depresión en el mercado mundial al hacer caer el poder de compra del Tercer Mundo, con una suerte de efecto *boomerang* para algunos sectores de las economías centrales...

La deuda, el gran pretexto de la década.- Junto a los procesos de refinanciación de la deuda externa, el país tuvo que aceptar los programas de estabilización y las políticas de ajuste, formulados por los mismos organismos multilaterales a través de sus misiones, plasmados en las "cartas de intención" que suscribe el gobierno nacional con el FMI o de las "cartas de desarrollo" con el Banco Mundial, que luego reciben el apoyo y el aplauso de los propios organismos y, evidentemente, del gobierno norteamericano. Dentro de esa lógica convencional, hay que recurrir al FMI y al Banco Mundial con miras a conseguir la "luz verde" que autoriza a negociar en el "comité de gestión", con los bancos privados y con los gobiernos aglutinados en el Club de París.

El contenido de esos documentos, por lo tanto, se ha constituido en la matriz básica del manejo de la economía y está claro que tales esquemas, aplicados en decenas de países subdesarrollados y dependientes, no sólo carecen de una visión propia de los problemas nacionales sino que, además, asumen sumisamente el espíritu del "Consenso de Washington", que resume la propuesta teórica del Banco Mundial y del FMI. La lógica de esos esquemas de estabilización y ajuste, que de ninguna manera pueden ser entendidos por separado, ha sido irracional en sus efectos concretos puesto que "destruye la base endógena del desarrollo y genera dislocaciones fundamentales en la estructura del Estado" (Michel Chossudovsky). De esta manera, "la actuación de los países latinoamericanos durante los años ochenta sugiere que ha sido deficiente la combinación de políticas efectivamente usada, con el resultado de una gran reducción del producto. Este sería la consecuencia de un peso excesivo de políticas reductoras de la demanda" (Ricardo French-Davis y Manuel Marfán). Adicionalmente, según un estudio del propio FMI, no se puede "establecer con certeza si la adopción de los programas apoyados por el Fondo llevan al mejoramiento en la inflación y en el crecimiento. En verdad, a menudo se descubre que los programas están asociados con un aumento de la inflación y una caída de la tasa de crecimiento" (Mhosin Khan). Así, a contrapelo de las declaraciones oficiales, se comprobaría que esos ajustes, lejos de ser la solución a los problemas del subdesarrollo, son

causa de mayores dificultades y afectan la capacidad real para que el país pueda reactivar su economía y hasta para que de esta forma sirva su deuda externa. Ese enorme esfuerzo de la economía nacional, si bien desde el punto de vista del bienestar económico de la mayor parte de compatriotas puede ser considerado como un inútil sacrificio, sirvió para readecuar la economía nacional al acercarla a las expectativas del capital internacional y para fortalecer la posición de los grupos financieros locales, incluidos muchas veces los propios renegociadores oficiales, para quienes estos años de crisis se han convertido en otra década ganada... En más de una ocasión quienes renegociaban la deuda han sido o son tenedores de papeles de esa deuda, o sea que son deudores y acreedores a la vez.

Los sacrificios realizados por concepto de la deuda externa se reflejan en la transferencia neta de recursos que fue negativa para el país (y positiva para los acreedores) en casi todos los años, desde 1982 hasta 1993, acumulando un monto de 3.321 millones de dólares: desembolsos por 21.114 millones menos el pago de capital e intereses por casi 24.435 millones en el período. La cuarta parte del saldo global de la deuda a fines de 1993: casi 12.800 millones de dólares; saldo que no ha dejado de crecer en todo el periodo a pesar de que el Ecuador ha pagado más de lo que ha recibido como nuevos créditos. Y ello considerando que el servicio de la deuda a la banca privada internacional, que representa más de la mitad de la deuda global, no se ha realizado en su totalidad desde enero de 1987, cuando, debido a la incapacidad financiera, antes del terremoto de marzo de ese año, el Ecuador entró una vez más en su historia en situación de moratoria. A partir de mediados de 1989 hasta mediados de 1992, el Ecuador trató infructuosamente de normalizar la situación cancelando el 30% de los intereses a la banca privada. Mientras que los pagos a los organismos multilaterales y a los países aglutinados en el Club de París se han mantenido relativamente en los términos acordados.

En ese empeño el país ha sufrido la agresividad del capital financiero internacional. En mayo de 1989, justamente cuando Ecuador se encontraba acumulando recursos para reiniciar los pagos "simbólicos" a la banca privada, el Citibank incautó en forma arbitraria 80 millones de dólares. Posteriormente, en marzo de 1993, como un mecanismo de presión para que el gobierno firmara una nueva carta de intención con el FMI y acelerara el proceso de renegociación de la deuda, una empresa suiza, la Wenston,

consiguió de un juez en Nueva York que dispusiera la incautación de cuentas bancarias de empresas estatales del Ecuador: ejemplos claros de la larga cadena de atropellos con la que el imperialismo usurario hace frente a la suspensión del pago de la deuda.

Finalmente, a más de la transferencia neta negativa producida por la deuda, el Ecuador, en estos años de crisis, aportó con un monto similar al de la deuda externa por la fuga de capitales y con unos 8 mil millones de dólares por el deterioro de los términos de intercambio (PREALC). A esto habría que añadir las remesas de utilidades y la repatriación de capitales de las inversiones extranjeras directas, cuyo monto permanentemente ha sido inferior a los ingresos de capital, y que en todos estos años ha alcanzado un valor acumulado superior a los 500 millones de dólares. Con lo cual queda demostrado que no interesa tanto el servicio de la deuda, cuanto el mantenimiento de todos los flujos que requiere el capital financiero internacional, lo que no se da en forma mecánica y menos aún de una manera lineal. Por el contrario, ese proceso ha estado y está plagado de múltiples contradicciones, rupturas y asimetrías, tanto a nivel nacional como internacional. Y el hecho de fondo es que, de todas maneras, el manejo de la deuda y las políticas que de allí se derivan constituyen el marco referencial para el desenvolvimiento económico nacional en función de una modernizada forma de reinserción reprimarizada del país en el mercado mundial.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Alberto: *La deuda eterna - Una historia de la deuda externa ecuatoriana*, Quito, Libresa, Colección Ensayo, 1994.
- Acosta, Alberto y Little, Paul: "¿Las dos caras de una misma moneda? El narcotráfico y la deuda externa", en Varios autores, *Narcotráfico y deuda externa: las plagas de América*, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), 1990.
- Acosta, Alberto: "La lógica del capital financiero internacional", en Varios autores, *Ecuador: El reto de la economía mundial*, Quito, ILDIS/ El Duende/Abya Yala, 1991.
- Acosta, Alberto: "Deuda externa y deterioro ecológico: Hacia un suicidio colectivo", en Varios autores, *Deuda externa, desarrollo y ecología*, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), 1992.



- Acosta, Alberto: "Sobre el nuevo reajuste económico: La lógica coherencia de una irracionalidad", *Revista Ecuador Debate*, n° 27, Quito, dic. 1992.
- Acosta, Alberto: "Una propuesta alternativa", en Acosta, Alberto y Ojeda, Lautaro *Privatización*, Quito, CEDEP, 1993.
- Acosta, Alberto: "Una propuesta controvertida: Conversión de deuda externa y compensación social", en Varios autores *Políticas sociales, desarrollo y compensación social*, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), 1993.
- Acosta, Alberto: "¿El fin de una crisis? La dinámica de la deuda externa", en Varios autores, *Deuda externa y renegociación*, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), 1993.
- Banco Central del Ecuador, Gerencia de la Deuda Externa: "Deuda externa del Ecuador 1979-1991", Boletín n° 1, Quito, 1992.
- Birkin, David, citado por Chomsky, Noam: "Los amos del universo", *El País*, Madrid, 28 de abril de 1993.
- Corn, Georges: "Orígenes y mecanismos del endeudamiento en los países subdesarrollados", en Sánchez Arnau, Juan Carlos (coord.) *Deuda externa y desarrollo*, Bogotá, Tercer Mundo, 1983.
- Chossudovsky, Michel: *El ajuste económico: El Perú bajo el dominio del FMI*, Lima, Mosca Azul, 1992.
- Dávila Andrade, Oswaldo: "Las condiciones para la inversión andina en el Ecuador", en *Aportes para la integración andina*, Quito, FAUS (Programa de Asesoría de la Fundación Friedrich Ebert) e ILDIS, Quito, nov. 1990.
- French-Davis, Ricardo y Marfán, Manuel: "Políticas discriminatorias eficientes en una situación de escasez de divisas", en *El Trimestre Económico*, vol. LVI, número especial, México, julio de 1989.
- García Menéndez, José Ramón: *Política económica y deuda externa en América Latina*, Madrid, Universidad de Santiago de Compostela e IEPALA Editorial, 1989.
- Hinkelammert, Franz J.: *La deuda externa de América Latina—El automatismo de la deuda*, Costa Rica, Colección Análisis, 1988.
- ILDIS-CEPLAES; "Ecuador: Análisis de Coyuntura", varios números, Quito, 1991-1993.
- Kalecki, Michael: *Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*, Barcelona, Crítica, 1980.
- Khan, Mhosin: "The Macroeconomics Effects of FUND-Supported Adjustment Programs", *IMF Staff Papers*, vol. 37, n° 2, 1990.
- Massad, Carlos: "El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente", *Revista de la Cepal*, n° 30, Santiago de Chile, dic. 1986.
- Obertreis, Rolf: "Drama deudor del Tercer Mundo", *Nürenberger Nachrichten*, Nürenberg, 5 de agosto de 1992.
- Pareja Diezcanseco, Alfredo: Carta a Gonzalo Zaldumbide del 7 de enero de 1956, en Febres Cordero, Francisco: *El duro oficio*, Quito, I. Municipio de Quito, 1989.
- Pinto, Anibal: "Notas sobre subdesarrollo y dependencia", en *Inflación-Raíces estructurales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- PREALC: "Ecuador: Los costos sociales del ajuste, 1980-1990", Santiago de Chile, *PREALC*, n° 372, dic. 1992.
- Roddick, Jacqueline: *El negocio de la deuda externa - América Latina y los bancos internacionales*, Bogotá, El Ancora Editores, 1990.
- Schuldt, Jürgen: "Modalidad de acumulación y reforma del Estado: Hacia una perspectiva desde la economía popular", en Varios autores *Reforma del Estado - Propuesta popular*, Quito, Centro para el Desarrollo Social y Fundación José Peralta, 1993.
- Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto: *Inflación, políticas de estabilización y desarrollo en Ecuador: Siete ensayos de interpretación desde una perspectiva latinoamericana*, LIBRESA, FLACSO, ILDIS, Colección Ensayo, Quito, 1994 (en prensa).
- Swett, Francisco: *La deuda externa del Ecuador (Estudio introductorio)*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1981.
- Troya Jaramillo, José Vicente: *La legalidad de la deuda externa*, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), Quito, 1991.
- Ugarteche, Oscar: "América Latina: Los cambios internacionales y la crisis de inserción", trabajo presentado en la conferencia sobre "Transformación con equidad", Cochabamba, octubre de 1990.
- Ugarteche, Oscar: "Export Development: Some Question on Economic Growth and Global Integration, a Biased Overview of Latin America Towards the XXI Century", trabajo preparado en el Centre for Development Studies, de la Universidad de Bergen, julio de 1993.
- Varios: *Mecanismos de conversión de deuda*, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD) y CEPLAES, 1990.

L

DEUDA EXTERNA

Varios: *Deuda externa: Un camino sin salida*, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), 1990.

Varios: *Dios en deuda con los hombres - Reflexión Pastoral sobre la Deuda Externa*, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), 1990.

Varios: *Iniciativa para las Américas - Una propuesta controvertida*, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), 1991.

Varios: *Una hegemonía en crisis - Hacia un nuevo orden mundial*, Quito, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (FONDAD), 1991.

Wallerstein, Immanuel: *The Modern World System*, London, Academic Press, 1976.

Wallerstein, Immanuel: *El capitalismo histórico*, México, Siglo XXI, 1989.