

## **RESUMEN EJECUTIVO**

# **EVALUACION DE LOS IMPACTOS ECONOMICOS Y SOCIALES DE LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL ECUADOR 1982-1999 (SAPRI ECUADOR)**

**CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (CELA)  
DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR**

**COMITE NACIONAL DEL PROCESO SAPRI ECUADOR: RED DE LA  
SOCIEDAD CIVIL, BANCO MUNDIAL, GOBIERNO NACIONAL.**

**Quito, febrero del 2001**

## INDICE

Introducción	2	
Reseña Metodológica	4	
I	Los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre el aparato productivo nacional	5
	• El cambio de orientación del modelo económico	5
	• Reestructuración del aparato productivo	7
	• Las diferencias de rentabilidad	8
	• El papel de la flexibilidad financiera	9
	• Conclusiones	11
II	Los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre el empleo y las condiciones de vida de los ecuatorianos	13
	• La evolución del empleo en el período de ajuste estructural	13
	• La pobreza y la desigualdad social	17
	• Conclusiones	
II	El ajuste entre la contracción del gasto público y los auxilios del sector privado	21
	• Conclusiones	23
III	Los cambios en la manera de vivir de los ecuatorianos en el contexto del ajuste estructural: modernización	24
IV	Conclusiones Generales	25

## **INTRODUCCION\*:**

Como en el resto de la región, a partir de la década de los ochenta, nuestro país inicia un proceso de reformas económicas conocidas como ajuste estructural cuyo sentido fundamental es restringir el papel del Estado en el manejo de la economía para que sea el mercado el único regulador de los procesos económicos. Durante toda la década de los ochenta, el país aplicó medidas de distinto tipo con el objetivo principal de alcanzar la estabilización de los principales indicadores macroeconómicos (balanza de pagos, déficit fiscal, inflación, etc). Posteriormente, en la década de los noventa, el Ecuador realiza reformas de carácter estructural con el objetivo de consolidar la puesta en marcha del nuevo modelo de acumulación basado en la promoción de las exportaciones. Este proceso, de estabilización primero y de reforma estructural después, es la expresión y respuesta a dos fenómenos que confluyen hacia inicios de los ochenta: las dificultades por las que atravesaba el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la denominada “crisis de la deuda externa”. A lo anterior hay que sumar los imperativos de los procesos de reproducción y acumulación a nivel mundial, los mismos que fueron transmitidos a nuestros países a través del incremento paulatino de las condicionalidades que los organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, el BID, entre otros, han impuesto a nuestros países con el objetivo de acomodar las economías de la región a las necesidades de la acumulación a nivel mundial.

A inicios de los años ochenta, las economías latinoamericanas -y la ecuatoriana en particular-, debieron enfrentar la denominada crisis de la deuda, que se caracteriza por crecientes tasas de interés internacionales y por la súbita salida de capitales agudizada por el cierre de los mercados financieros internacionales. Lo anterior obligó a algunos países a declarar la moratoria de sus deudas, en un contexto de crisis y de pronunciada caída de los términos de intercambio.

Con anterioridad, los mercados financieros internacionales habían mostrado elevados niveles de liquidez y los capitales fluían a la región con relativa facilidad y en condiciones que podrían calificarse como aceptables, lo que indujo a casi todos los países de América Latina a endeudarse con rapidez a fin de sostener sus políticas expansivas y cubrir los crecientes déficits comerciales y en cuenta corriente que de ellas se derivaban.

En tales circunstancias, al combinarse las salidas de capital, el cierre del financiamiento externo y las exigencias derivadas del servicio de la deuda; las transferencias netas de capital, que hasta entonces se habían mantenido positivas, se tomaron negativas y las reservas internacionales tendieron a disminuir rápidamente. A consecuencia de esta conjugación de factores, las economías latinoamericanas, cuyo crecimiento venía financiándose de forma creciente con recursos externos, debieron enfrentarse a la necesidad de atender el servicio de sus deudas y financiar sus inversiones con sus propios recursos.

El alcanzar este propósito sólo fue posible por la vía de un severo ajuste (externo e interno), que revierta el saldo de la balanza comercial de negativo a positivo a fin de

---

\* ESTE DOCUMENTO HA SIDO ELABORADO POR EL CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS (CELA) DE LA PUCE COMO UN COMPONENTE DEL PROYECTO SAPRI ECUADOR, FAVOR CITAR LA FUENTE.

Sugerencias y/o consultas:

Simon Ordoñez: [sordonezc@puceuiio.puce.edu.ec](mailto:sordonezc@puceuiio.puce.edu.ec)

cubrir las exigencias externas; al tiempo que garantice, mínimamente, la continuidad de las inversiones (públicas y privadas) y la reproducción y crecimiento económico. Aunque en primera instancia el objetivo fue corregir estas brechas favoreciendo y ampliando las exportaciones, en los primeros años del ajuste, estos propósitos emergentes fueron alcanzados básicamente por la vía de un estricto control de las importaciones (en lugar de la ampliación de las exportaciones), al tiempo que se viabilizaban crecientes recursos al gobierno y a las empresas alcanzados a costa de constantes y crecientes procesos devaluatorios.

Naturalmente, el problema es mucho más complejo de lo descrito: toda vez que en el modelo anterior (ISI), por diversos medios, el excedente estaba orientado a sustentar las bases de la industrialización, se entiende que en adelante deberán buscarse nuevas fuentes de ingreso -en divisas- que compensen los recursos que en lo futuro deberán orientarse al servicio de la deuda externa, cuestión que exigía crecientes esfuerzos al propósito de mantener mínimos niveles de acumulación interna y de producción, especialmente exportable.

Con este propósito, se diseñaron agresivas políticas de ampliación del excedente, inicialmente por la vía de la restricción del consumo (choque de demanda), que por lo menos compensen la caída del ahorro externo a fin de mantener en niveles similares el ahorro nacional. Reconoce el BID que *"La notable mejoría en la cuenta corriente de América Latina, ... se logró a costa de grandes sacrificios en los niveles de vida y en la estabilidad del empleo de la fuerza laboral en la mayoría de países de la región... La carga principal de la transferencia recayó en los asalariados, mediante la reducción de los salarios reales ocasionada principalmente por el rápido aumento de la inflación asociada a una depreciación real apreciable de las monedas de casi todos los países."* (BID, 1985:13)

En términos muy generales, las notas anteriores concretan la lógica del ajuste: obtener los recursos o los excedentes necesarios para, de una parte atender las crecientes exigencias derivadas del endeudamiento externo, y de otra, garantizar mínimas condiciones internas para la continuidad del proceso de reproducción del capital -esta vez sustentado en las agroexportaciones-, succionando recursos que alimenten el presupuesto del Estado y la acumulación de capital.

El período de transición que vive el país, apuntalado y puesto en marcha mediante las políticas de estabilización y ajuste estructural (Apertura Comercial, Flexibilización Financiera y Flexibilización Laboral, para el caso de este estudio) implica una redefinición del patrón de acumulación imperante en el país (cambio en el modelo de desarrollo), así como un cambio en la estructura de poder (con impactos diversos en los distintos grupos sociales del país y un realineamiento de las correlaciones de fuerzas). Estos dos procesos, el cambio en el patrón de acumulación y en la estructura de poder, y los impactos diferenciales que generan, son el objeto del presente estudio.

## RESEÑA METODOLOGICA:

En la Propuesta Técnica para la realización de esta investigación se afirmaba: *“Una de las características de los estudios sociales y económicos ha sido siempre la construcción de visiones unívocas sobre la realidad que se consideran a sí mismas verdaderas y objetivas. Esta forma de aproximación, pretendidamente objetiva, olvida que los técnicos y expertos que las realizan incorporan en ellas sus respectivas teorías y visiones sobre la realidad, dejando fuera las percepciones y explicaciones que los distintos grupos sociales, desde su realidad concreta, hacen de los distintos fenómenos sociales.*

*Esta consideración obliga a que la identificación y análisis de los impactos del ajuste contemple, en primer lugar, las explicaciones que los distintos actores sociales hacen de la realidad en que viven. Lo anterior tiene como finalidad última dar voz a los distintos actores sociales y permitir un acercamiento desde múltiples perspectivas tanto a la identificación de los impactos y efectos del ajuste estructural como a su explicación causal. Una consideración adicional a lo anteriormente señalado se relaciona con la necesidad de que las variables e indicadores del estudio no provengan única ni principalmente del juicio de los expertos, sino de aquellos aspectos que los propios actores señalen.”*

Para ello se planteaba realizar talleres participativos con los distintos actores sociales involucrados, para que ellos, desde su propia experiencia y perspectiva, construyan redes de causalidad que den cuenta de los principales impactos que las diferentes políticas habían generado en su grupo social. *“ Se trata, se decía, de realizar una explicación sistémico causal de los impactos mediante la diagramación de las causalidades sistémicas que los actores sociales hayan identificado a través de su experiencia y conocimiento.*

*Los diagramas de causalidad, al interrelacionar variables explicativas con variables de impacto, nos permitirán hacer una selección de las principales variables e indicadores que serán medidos y analizados en el estudio”.*

Siguiendo lo planteado en la Propuesta Técnica, el presente estudio partió de la organización de talleres participativos con distintos actores de la sociedad ( identificados de acuerdo a los ejes de política y las características productivas de cada zona) durante los cuales se construyeron los diagramas de causalidad mencionados (ver anexos e informes de avance). Estas explicaciones dadas por los actores sociales, a las que se sumaron entrevistas a representantes de sectores productivos y sociales y a expertos en materia económica, fueron sistematizadas por los equipos técnicos del proyecto y permitieron identificar las distintas variables e indicadores, y sus respectivas interrelaciones, que fueron objeto de investigación y que se muestran a lo largo del documento.

En tal sentido, los resultados que a continuación se presentan, responden en su gran mayoría a los hallazgos de la investigación participativa, pues esta fue la que direccionó el conjunto del proceso investigativo. Una cuestión que es conveniente señalar al respecto, es que los resultados de la investigación participativa tienen validez en sí mismos pues no son únicamente un conjunto de opiniones sobre las políticas de ajuste, sino que nos hablan de la experiencia diaria y concreta de estos grupos sociales. Sin embargo, se puede apreciar importantes coincidencias entre las tendencias generales identificadas por los actores sociales y las evidencias estadísticas existentes.

## I. LOS IMPACTOS DE LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL SOBRE EL APARATO PRODUCTIVO NACIONAL

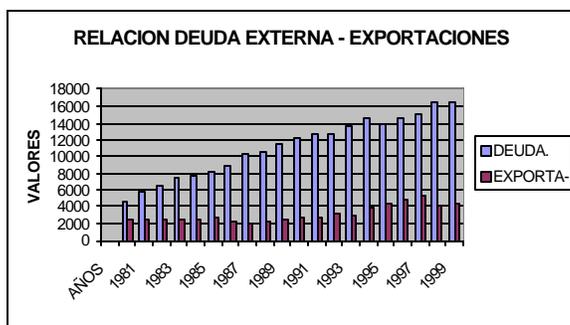
### *El cambio de orientación del modelo económico*

1) Pese a que las distintas medidas económicas buscaron impulsar las exportaciones, en la década de los 80 no se observa tal comportamiento. La década cierra con un monto de US\$ 2.354 millones, inferior a los 2.520 millones alcanzados en 1980.

Pese a esto, en relación al PIB, las exportaciones aumentan su participación desde el 21.5 por ciento en 1980, hasta un 25.8 por ciento en 1990; cuestión que se explica más por la caída del PIB que por el dinamismo de las exportaciones. No obstante, debe diferenciarse entre las exportaciones de productos primarios, que en el período crecieron a un promedio anual del 2.7 por ciento, pues aumentan desde los US\$ 1.853 millones hasta los 2.344; y las exportaciones de productos industrializados, que se reducen desde 626 millones de dólares, a sólo 367 millones.

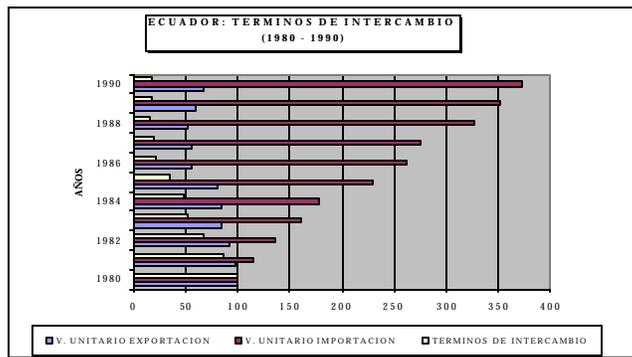
Si quiere verse así, estamos frente a uno de los impactos significativos de la década: las exportaciones industriales cayeron, en el período 1980/90 en más del 40 por ciento, cuando en el mercado mundial el comercio de manufacturas crecía al doble que la producción y en el conjunto de América Latina las exportaciones manufactureras se fortalecían notablemente.

Con este comportamiento de la economía, el resultado fue que, lejos de aliviarse el endeudamiento externo, este tendió a profundizarse, **al punto que la relación deuda externa/exportaciones, que en 1980 fue del 183 por ciento, al finalizar la década llega al 490 por ciento.**



2) El comportamiento de las exportaciones mostrado en el punto anterior, se da en medio de un **profundo deterioro de los términos de intercambio a lo largo de la década de los ochenta**. Con base en los índices de comercio exterior, puede establecerse una relación entre aquellos de valor unitario de las exportaciones con los de las importaciones, de la que resultan los términos de intercambio. Tomando como año base a 1980=100, se tiene que este indicador cae constantemente hasta 1988, en que se ubica en el 15.7 por ciento, para luego recuperarse levemente en 1989 y 1990, años en que los términos de intercambio alcanzan el 16.9 y el 17.8 por ciento respectivamente. Lo anterior quiere decir que por la modificación de los precios entre exportaciones e importaciones, hacia finales de la década se tenía que exportar cinco veces más para poder importar lo mismo que a principios de la década.

La información presentada, que básicamente tiene como fuente al Banco Central del Ecuador, nos enfrenta a una realidad incontrastable: las debilidades y la escasa viabilidad de una política centrada casi exclusivamente en el fomento de las exportaciones, particularmente cuando estas se sustentan en las supuestas ventajas comparativas y en la explotación intensiva de los recursos naturales.

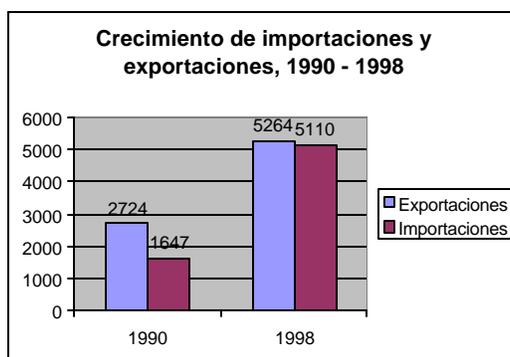


3) **En los años 90, las exportaciones ecuatorianas adquieren cierto dinamismo**, pues de los US\$ 2.724 millones alcanzados en 1990, pasan a un valor máximo de 5.264 millones de dólares en 1997. Este comportamiento dinámico, también se refleja en la actividad productiva de las empresas: en estas, las ventas en el exterior pasan de 811 millones de dólares en 1990, a US\$ 2.449 millones en 1995 y a 3.035 millones en 1998. Con respecto a las ventas totales, la participación de las exportaciones pasa del 11.2 por ciento en 1990, al 15 por ciento en el 95 y se reduce al 14.2 por ciento en 1998. Para contrastar este comportamiento, baste con señalar que - entre 1990 y 1995- mientras las ventas del conjunto de empresas en el exterior se triplican, pasando de 811 millones de dólares a US\$ 2.449 millones, las ventas en el país sólo se duplican, **cuestión que destaca un viraje en la estrategia de las empresas en detrimento del mercado interno.**

4) En el caso de la **industria manufacturera**, los resultados son más significativos: de **227 millones de dólares que exportaban en 1990, las ventas en el exterior crecen a 543 millones en 1995 y a US\$ 1.028 millones en 1998**, con el resultado de que casi se quintuplican en el período(1990/98). En contraste con este comportamiento, las ventas en el país, entre 1990 y 1998, apenas si se duplican, confirmando la tendencia de que el dinamismo exportador se da en detrimento del mercado interno, menos atractivo por los mínimos niveles de ingreso y los altos niveles de pobreza prevalecientes en el país.

5) De forma paralela las **importaciones se expanden de manera significativa**, desde US\$ 1.647 millones en 1990, hasta 5.110 millones en 1998, alcanzando una altísima **tasa de crecimiento superior al 15 por ciento promedio anual, muy superior al de las exportaciones, que en el mismo período crecen a un promedio del 5.6 por ciento.** Empero, es muy indicativo que uno de los componentes más importantes sea el de las importaciones de bienes de consumo, que de US\$ 229 millones en 1990, aumentan a 1.353 millones, multiplicándose por seis. Más aún, es preocupante que las importaciones de bienes de consumo no duradero aumenten desde US\$ 97 millones en el 90, hasta la significativa suma de 660 millones de dólares en 1998, revelando las reales tendencias e intenciones de la apertura (vinculados más bien al fomento de las importaciones) y contradiciendo los propósitos explícitos del programa diseñado en los 80.

Un dato interesante y significativo que proviene de la propia Superintendencia de Compañías, tiene que ver con el hecho de que las empresas amplían significativamente la importación de productos terminados -distintos a las materias primas- que en 1998 alcanza la significativa suma de dos mil millones de dólares. Lo preocupante de esta información es que, en gran medida, **esta importación de productos terminados tiene un importante componente de productos de consumo inmediato, que bien pueden producirse en el país, de existir las condiciones adecuadas.** En efecto, sólo entre los años 1990-95, las importaciones de bienes de consumo pasan de 160 a 738 millones de dólares, casi quintuplicándose en tan corto período, en contraste con las exportaciones que en el mismo período no llegan a duplicarse. Más aún, estas importaciones indiscriminadas de bienes de consumo, se dan en detrimento de la importación de materias primas y bienes de capital, que en el mismo período no llegan a duplicarse.



### **Reestructuración del aparato productivo**

1) Entre 1985 y 1998, el número de empresas inscritas en la Superintendencia de Compañías pasa de 11.737 en 1985, a 23.761 en 1998. Sin embargo, merece destacarse que ese comportamiento no es equilibrado ni homogéneo, revelando una importante reestructuración del aparato productivo y los impactos diferenciados de las políticas de ajuste implementadas en los últimos 20 años.

En efecto, esta **reestructuración se da en beneficio del comercio, el transporte y las comunicaciones y los servicios, y en detrimento de los sectores productivos** –exceptuando la agricultura, cuya participación se mantiene estable-, particularmente la industria y la construcción, cuya participación en el número total de empresas decae notablemente. La participación de las industrias en el total de compañías se reduce del 20.4 por ciento en 1985 al 11.6 por ciento en 1998, mientras la construcción reduce su participación del 6.8 al 5 por ciento. En contrapartida, la participación del comercio, el transporte y comunicaciones y los servicios personales y a las empresas aumenta considerablemente, al pasar del 61.6 al 73.3 por ciento para el mismo período, evidenciando un **importante proceso de terciarización de la economía.**

2) La caída de la participación de las industrias en el número total de empresas, no es un indicador que *per se* exprese una caída proporcional en el producto, si no fuera porque también su participación en los activos y en las ventas totales muestra una tendencia similar. Así, mientras en 1985 las industrias controlaban el 40 por ciento del total de activos, en 1998 la participación se reduce al 24 por ciento, confirmando la tendencia indicada. Por su parte, las ventas industriales también pierden importancia,

pues mientras en 1985 controlaban el 40.4 por ciento de las ventas totales, en 1998 la participación cae al 31.4 por ciento.

Si a lo anterior añadimos el crecimiento permanente de las actividades informales, ligadas especialmente al comercio precario, podemos observar un proceso gradual de terciarización de la economía que se produce como efecto de la contracción de los sectores productivos y de la exclusión que conlleva, cuestionando así la viabilidad del modelo, básicamente en términos de inclusión social.

### **Las diferencias de rentabilidad**

1) Como ya se había anotado, las políticas de ajuste estructural afectan de forma diferenciada a los distintos grupos sociales y actividades económicas. En tal sentido, es observable un proceso de **profundización de las diferencias de rentabilidad** entre las distintas empresas **así como de los niveles de concentración económica**.

Así, mientras en 1996 las mil empresas más importantes (al margen de las utilidades o pérdidas obtenidas) declararon una utilidad neta de apenas 35.421 millones de sucres (lo que habla de las bajas rentabilidades promedio), las 36 más grandes seleccionadas por la Revista Gestión de ese año, tuvieron una utilidad neta superior a los 541 mil millones y sus ventas superaron los nueve billones 708 mil millones de sucres. Constituyen apenas el 3.6 por ciento de las mil más importantes, pero sus activos superan el 13 por ciento y sus ventas son el 23.5 por ciento de las mil.

2) Datos, que provienen de la propia Superintendencia de Compañías confirman esta tendencia: si se comparan los niveles de concentración de ingresos y activos -en las mil Cías. más importantes- entre 1992 y 1996, es fácilmente destacable cómo los ingresos, y particularmente los activos, aumentan significativamente en las 100 primeras compañías, al punto que prácticamente concentran el 50 por ciento de las mil. Es más, si se considera que las 1.000 más importantes (en 1996) representan el 75 por ciento de los activos y ventas totales de las 17.352 empresas registradas, se llegará fácilmente a la conclusión de que las 100 más importantes (0.6% del total) controlan el 37.5 por ciento de los activos y ventas totales.

**NIVELES DE CONCENTRACIÓN EN LAS 1.000 EMPRESAS MAS IMPORTANTES (1992, 1996)**

NUMERO EMPRESAS	INGRESOS		ACTIVOS	
	1992	1996	1992	1996
50 PRIMERAS	3.1	3.2	2.9	3.5
100 PRIMERAS	4.4	4.7	4.4	5.1
200 PRIMERAS	5.9	6.4	6.2	6.6
300 PRIMERAS	7.1	7.4	7.1	7.5
400 PRIMERAS	7.8	8.0	7.9	8.1
500 PRIMERAS	8.4	8.6	8.4	8.6
1000 PRIMERAS	10.0	10.0	10.0	10.0

Fuente: Superintendencia de Cías., Anuarios Estadísticos

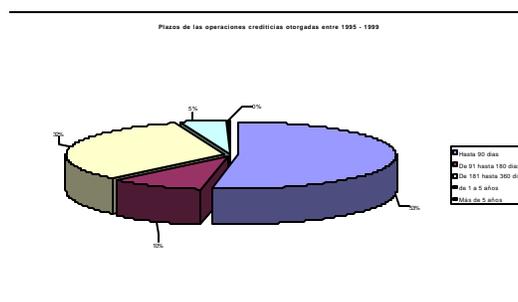
## El papel de la flexibilidad financiera

En el contexto y como parte de las políticas de ajuste estructural, durante el primer quinquenio de los 90 en nuestro país se implementan las llamadas políticas de flexibilización financiera. Estas hacen referencia a un conjunto de reformas económicas, legales e institucionales que buscan eliminar los controles y regulaciones estatales en el área financiera, con la finalidad de que sea el propio mercado el encargado del manejo y asignación de los recursos financieros. En tal sentido se implementaron medidas que permitieron la flotación de las tasas de interés, la eliminación de tasas de interés preferenciales, la reducción de la capacidad de control de la Superintendencia de Bancos, entre otras. Además, con estas políticas se abrieron las fronteras y se permitió la libre circulación de capitales, lo cual supone que en función de alcanzar mejores rendimientos económicos, los capitales internacionales podían ser invertidos en nuestro sistema financiero al mismo tiempo que capitales nacionales podían ser invertidos fuera del país.

A continuación se expone el papel que han jugado las políticas de flexibilización financiera con relación al aparato productivo nacional.

1) En la perspectiva de lograr altas rentabilidades gracias al incremento de las tasas de interés, se produce una severa desinversión en actividades productivas. Las captaciones en dólares y de corto plazo dentro del sistema financiero inician una sostenida tendencia de crecimiento desde inicios de los años noventa, experimentan un importante despunte a partir de 1993 (la variación porcentual en los saldos de captaciones entre 1993 y 1994 es de 28.8%, el segundo porcentaje más alto en el período 1970 – 1998) y una dura caída que inicia a fines de 1996. De esta forma, **se provoca una severa desinversión en el aparato productivo del país al tiempo que se privilegian las inversiones financieras de corto plazo.**

2) El comportamiento **cortoplacista** en la captación de recursos también se traslada a los movimientos de colocación. De esta manera, aquellas actividades o ramas necesitadas de financiar sus actividades productivas con plazos mayores a un año se ven seriamente afectadas. Los créditos entregados por el sistema financiero entre 1995 – 1999 se concentran en plazos menores a tres meses (53%) y menores a un año (95%) y tan solo el 5% del total de las operaciones contemplaron plazos entre 1 y 5 años.

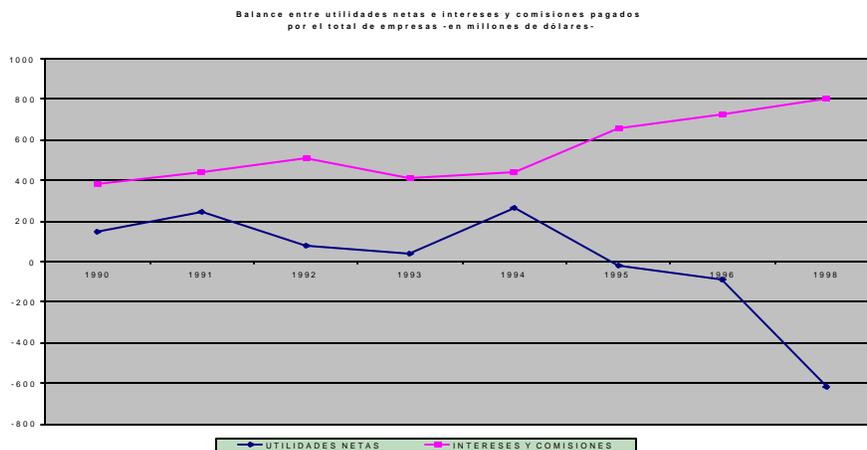


3) Por su parte, y convalidando la idea de la terciarización de la economía, se puede observar que el 34% de los créditos van a este sector. Por otro lado, y en la misma lógica de la desinversión productiva, se aprecia que entre 1987 – 1999, el crédito para el consumo alcanza 28% del total.

4) Al analizar la información disponible queda claro que los recursos financieros tienden a concentrarse en montos significativos entre pocos deudores; tan solo el 1% de los clientes del sistema financiero privado concentra el 63% del volumen total de crédito otorgado desde 1995. Por su parte, a nivel regional, la concentración de recursos financieros es también significativa; estos estímulos direccionados mostrarían una fuerte asociación entre los sectores de destino de los créditos y los espacios de poder nacional. Alrededor del 90% de los recursos financieros crediticios canalizados por el sistema financiero se concentran en las provincias de Guayas y Pichincha, “ejes” de la estructura bipolar de la economía nacional.

5) Al comportamiento del sistema financiero, marcado por la especulación, el cortoplacismo y la concentración del crédito, hay que sumar las grandes transferencias de recursos (lograda mediante el incremento de las tasas de interés) desde los sectores productivos de la sociedad hacia los sectores financieros y especulativos. De acuerdo a información de la Superintendencia de Compañías, en 1995, de las 20.423 empresas registradas, 4.662 declararon pérdidas por nada menos que **un billón 221 mil 448 millones de sucres, equivalentes a 418 millones de dólares**. Estas mismas empresas (en el mismo año) transfirieron al sistema financiero, bajo la forma de intereses y comisiones, algo más que 718.200 millones de sucres, mientras que el conjunto de empresas registradas (20.423), transfirió una suma cercana a **un billón 700 mil millones de sucres**, aproximadamente 556 millones de dólares.

En 1996, aún cuando las tasas de interés tendieron a bajar, se repitió el fenómeno de 1995. Nuevamente, el conjunto de empresas registradas (17.352) declaró pérdidas por 269.629 millones de sucres. En este año, por concepto de intereses y comisiones, las 17.352 Cías. transfirieron al sistema financiero una suma superior a los 2.3 billones de sucres (aproximadamente 722 millones de dólares), un costo excesivo para unas empresas con bajos índices de rentabilidad promedio. Piénsese que esa cantidad es superior, en más de cinco veces, al impuesto a la renta pagado por el conjunto de empresas y mayor al costo de la fuerza laboral de todos sus trabajadores (mano de obra directa + mano de obra indirecta). En 1998, el fenómeno se profundiza, pues las empresas registradas debieron pagar, por el mismo concepto, una suma superior a los 800 millones de dólares. **En total, entre 1990 y 1998, exceptuando 1997, por concepto de intereses y comisiones, fueron transferidos al sistema financiero nada menos que 4.366 millones de dólares.**



Si se hace un balance entre las utilidades netas declaradas por las empresas y los intereses y comisiones pagados en el mismo período, se verá con asombro que las utilidades -incluso si se las toma con las debidas reservas- apenas representaron un quinto de las transferencias realizadas al sistema financiero.

Puede hablarse, entonces, de una **virtual expropiación -por parte del sistema financiero- de las capacidades productivas y de inversión del país**. En su propósito por valorizar el capital especulativo, este opera -vía tasas de interés- succionando recursos que, en otras circunstancias, se orientarían a la esfera productiva, dificultando las posibilidades de acumulación, particularmente en el campo de las pequeñas empresas.

## CONCLUSIONES

Uno de los fenómenos que muestra las dificultades que ha tenido una buena parte del aparato productivo de frente a las políticas de ajuste estructural, es la quiebra masiva de pequeñas empresas y pequeños productores. En los años 1993, 94 y 95 quebraron 2.849 empresas y sólo en 1995, 1.675 fueron disueltas o liquidadas. En el período que va de 1990 a 1996, el número de empresas en esta situación se aproxima a las 4.600. Las cifras revelan que el problema no fue coyuntural, y que más bien respondió a tendencias de más largo aliento, que se originan en los cambios estructurales de la economía ecuatoriana, vinculados a las políticas de ajuste estructural. Esto explicaría, entonces, las quiebras masivas de los pequeños productores de la ciudad y del campo, que se han producido y siguen produciéndose (844 en 1997 y más de 2.000 en 1999, según han denunciado representantes de la pequeña y mediana producción) en el país, al margen de los efectos que se derivan de la propia dinámica -competitiva y productiva- que impone la integración de los mercados y la globalización de la economía.

En tal sentido, puede afirmarse que las políticas de ajuste estructural, y de manera especial la apertura comercial y la flexibilización financiera, han generado impactos diferenciados en el aparato productivo nacional. Si bien por un lado han existido sectores que han logrado articularse y beneficiarse de estas políticas, la información disponible tanto a nivel estadístico como en lo afirmado por los actores sociales, **muestra una profunda contracción del aparato productivo nacional, especialmente el vinculado a la pequeña y mediana producción para el mercado interno.**

La lógica aperturista ha generado un viraje sustancial de la orientación del modelo de desarrollo, promoviendo básicamente las actividades de exportación (basadas en la explotación intensiva y extensiva de recursos naturales y mano de obra o en incorporación de tecnologías capital intensivas que no generan empleo), al tiempo que el incremento acelerado de las importaciones, especialmente de bienes de consumo, ha supuesto una severa contracción de las actividades ligadas a la producción para el mercado interno, profundizando los altos niveles de concentración económica característicos de nuestro país.

Si a lo anterior sumamos la lógica especulativa del sistema financiero, la consecuente desinversión productiva, los niveles de concentración del crédito, el cortoplacismo de su comportamiento, y las gigantescas transferencias realizadas desde el sector productivo al financiero, podemos inferir los efectos perniciosos que tuvo sobre la producción, especialmente sobre las unidades productivas pequeñas y medianas. **La**

**lógica que adoptó la flexibilidad financiera sirvió como un elemento de discriminación para las actividades productivas y ahondó los problemas del aperturismo comercial y la lógica del modelo basado en la ampliación de las exportaciones e importaciones.**

Lo descrito anteriormente estaría revelando un proceso de profundización de la "heterogeneidad estructural" de la sociedad ecuatoriana en donde únicamente un grupo minoritario de las actividades económicas logra articularse adecuadamente a los procesos de mundialización de la economía en tanto que la mayoría quedan excluidos.

Este proceso de contracción y exclusión de una buena parte de las actividades productivas, tiene graves impactos sobre el comportamiento del empleo y las condiciones de vida de la población, como lo veremos en la parte siguiente.

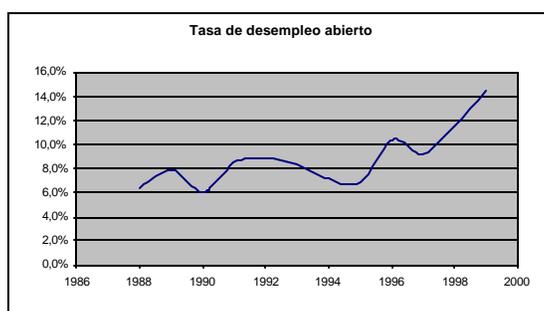
## II. LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL SOBRE EL EMPLEO Y LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS ECUATORIANOS

En la parte precedente se analizaron los impactos de las políticas de ajuste estructural sobre el aparato productivo nacional. Como se pudo ver, el aparato productivo sufrió una fuerte modificación tanto en su estructura como en la dirección de los mercados, modificación que implicó una fuerte contracción del aparato productivo, básicamente de la pequeña y mediana producción orientada al mercado interno. Como es de suponer, esta modificación del aparato productivo implica a su vez una modificación de su capacidad para absorber mano de obra y por tanto de la estructura y composición del empleo. En tal sentido, en esta parte se realizará un análisis del comportamiento del empleo y de las condiciones de vida de los ecuatorianos como elementos interconectados y en muchos casos dependientes del modelo de desarrollo implementado y de lo que este implica para el aparato productivo y su capacidad de generación de empleo.

### 1.2.2. La evolución del empleo en el período de ajuste estructural:

La información disponible para analizar el tema del empleo permite ver su evolución desde fines de los años ochenta y durante toda la década del noventa. Las Encuestas Urbanas de empleo y subempleo permiten observar las siguientes tendencias en el largo plazo en la evolución del empleo:

1) Hay una tendencia al incremento de los niveles de desempleo y subempleo. Como se observa en el gráfico, la tasa de desempleo abierto en las ciudades sube de alrededor del 6% a finales de los ochenta, al 9% en 1992, al 10% en 1996 y al 14,4% en 1999.



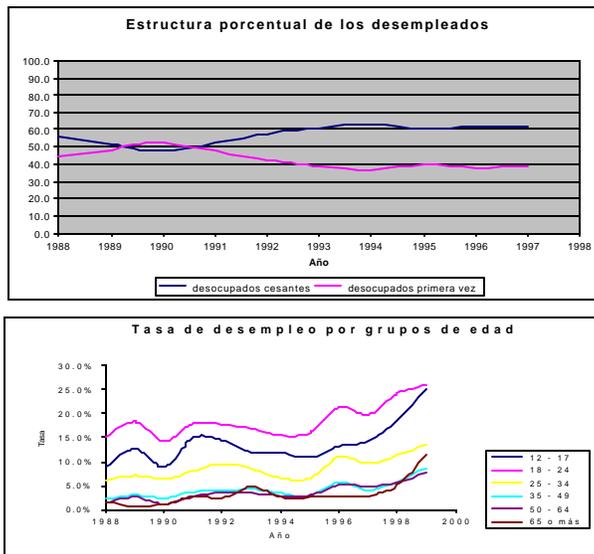
Fuente:SIISE

Este incremento de los niveles de desempleo abierto se produce sobre todo en los quintiles de menor ingreso. Para el 20% más pobre de la población, el incremento en los niveles de desempleo es mucho más dramático: del 10% a fines de los ochenta, sube al 15% en 1992, al 17,7% en 1996 y termina la década con una tasa del 24%. Por otro lado, para el quintil más rico de la población, la tasa de desempleo abierto permanece sin mayores alteraciones a lo largo del período analizado y por debajo del 5%.

Con respecto al subempleo urbano también se observa un incremento persistente durante los años noventa aunque en menor magnitud que el incremento del desempleo. La tasa de bruta de subempleo a fines de los ochenta era del 45,5% y a fines de los noventa sube al 50%.

2) Si se analiza la estructura porcentual del desempleo, entre los cesantes (aquellos que perdieron su empleo) y los desempleados por primera vez, se puede apreciar un incremento importante de los cesantes en el desempleo total. Dicho incremento se profundiza, no de manera casual, a partir de 1991 año en el que se inicia el proceso de flexibilización laboral. Este dato estaría dando cuenta de un proceso de exclusión permanente que no solo tiene que ver con la falta de generación de nuevos puestos de trabajo que permitan la inclusión de quienes se incorporan recientemente al mercado laboral, sino también de la exclusión de quienes ya estuvieron empleados.

En este mismo sentido puede observarse la composición de los desempleados de acuerdo a los grupos de edad: los jóvenes, especialmente los comprendidos entre los 18 y 24 años tienen un incremento mayor en sus niveles de desempleo. Sin embargo, a partir de 1996, se aprecia un significativo aumento del desempleo en los grupos de mayor edad. Si relacionamos esto con las características de la composición de los desempleados podemos inferir dos procesos complementarios: por un lado existe un déficit creciente de creación de empleo que permita el acceso de los jóvenes al mercado laboral; por otro lado, un proceso de expulsión de fuerza de trabajo que estaría afectando fundamentalmente a los trabajadores de mayor edad y que en algún momento estuvieron empleados.

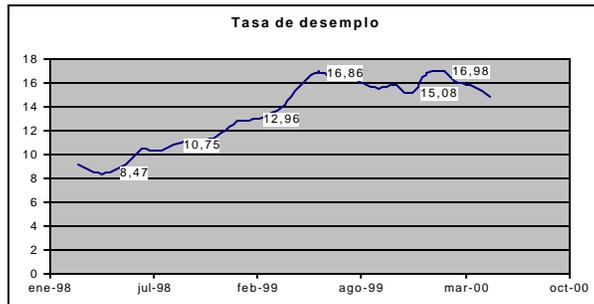


Fuente: SIISE

Para complementar la caracterización anterior, a continuación se hacen algunas estimaciones sobre el comportamiento del empleo durante los dos últimos años

3) Una primera constatación que se puede hacer es que la tasa de desempleo en las ciudades más grandes del país crece alarmantemente al pasar del 8% al 17%, corroborando el proceso de exclusión del que se ha dado cuenta a lo largo de este trabajo.

### Tasa de desempleo abierto Quito, Guayaquil y Cuenca



Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. PUCE-BCE.

4) Otro componente que merece destacarse es la precarización de las condiciones laborales. En los dos últimos años hay una expansión del sector informal de alrededor del 5% junto con una contracción del sector moderno del mismo grado. Además, dentro de los empleados en el sector moderno también se produce una precarización de las condiciones laborales. Por ejemplo, con información de las encuestas del proyecto de Mercado Laboral Urbano se constata como entre marzo de 1998 y febrero del 2000, el porcentaje de trabajadores con afiliación al IESS y con contrato de tiempo fijo cae del 52% del total de empleados al 42%, mientras que los trabajadores sin afiliación al IESS y con contrato ocasional suben del 16% al 21% en los últimos dos años.

5) De acuerdo a la información obtenida en el estudio sobre los impactos de la Flexibilidad Laboral, la precarización del trabajo había contribuido de forma significativa a modificar los comportamientos y las actuaciones de los trabajadores con respecto a sus rendimientos laborales al interior de sus respectivas empresas así como con relación a lo que podríamos llamar su "comportamiento político".

Durante los talleres participativos se hizo relación al miedo que sentían de perder el empleo puesto que las reformas laborales habían precarizado su situación al interior de sus respectivas empresas, al tiempo que la gran masa de desempleados existentes en el mercado los hacía plenamente "intercambiables". Aparte de las limitaciones nacidas directamente de la reforma laboral con relación a la organización laboral y al derecho de huelga, es la precarización del empleo (en cuanto a estabilidad y seguridad se refiere) lo que había desencadenado ese "miedo permanente a perder el empleo" y la consecuente disposición de los trabajadores a renunciar a los distintos derechos laborales y aceptar las condiciones que se les presentaran.

En ese sentido es altamente significativo que a partir de 1989, período en que se dan las primeras reformas, el número de conflictos laborales empieza a caer de forma dramática. Sin embargo, en el mismo período no se produce una recuperación significativa de los salarios y el ingreso, por lo cual difícilmente se le puede atribuir a esta última la explicación de la caída de la conflictividad laboral. Al parecer, lo que estaría detrás de este fenómeno está directamente vinculado a la reforma laboral que limita significativamente el derecho de huelga y organización colectiva lo que a su vez implica la limitación de los instrumentos de presión de los trabajadores.

Un elemento adicional que se podría esbozar para la explicación de un fenómeno como el descrito se vincula a lo que los grupos de trabajadores sostuvieron durante los talleres participativos: según ellos la pérdida de la estabilidad laboral inducida por las nuevas formas de contratación y por la sobre oferta de fuerza de trabajo, ha generado un sentimiento de miedo y aferramiento al puesto de trabajo que en muchas ocasiones

les lleva a renunciar a cualquiera forma de organización colectiva. Se trataría entonces, de una modalidad de "disciplinamiento", es decir de un trabajo sobre las disposiciones y conductas de los trabajadores que actúa sobre la base del temor permanente de perder el trabajo, lo cual ha contribuido a facilitar el uso de diversas modalidades de sobreexplotación.

Este fenómeno de creciente deterioro del empleo en el Ecuador se da de forma heterogénea y afecta de forma diferencial a los distintos sectores económicos. A continuación se realizan algunas estimaciones que por un lado dan cuenta de este comportamiento diferencial del empleo en las distintas actividades económicas, y por otro lado explican en gran medida la contracción del empleo dada la concentración económica y la incorporación de tecnologías intensivas en capital.

6) Según datos de la Superintendencia de Compañías, mientras el número de ocupados por el conjunto de empresas evoluciona desde 227.303 en 1988, a 420.202 en 1998, en el caso de las industrias sólo pasa, en igual período, desde 93.361 a 105.491 ocupados, con un promedio de aproximadamente 36 ocupados por empresa. Incluso, merece destacarse que esos 105 mil empleados ya existían en 1990, que suben a 107.676 en 1995, para luego caer en 1998. Esta información es importante, puesto que si se relaciona el comportamiento del empleo en la industria, que apenas crece en un 10% durante la década, con el comportamiento de las exportaciones industriales en el mismo período que prácticamente se quintuplican, se puede apreciar con claridad la inviabilidad, en términos de inclusión social, del modelo de fomento de la exportaciones, que en el caso de la industria basa su competitividad en tecnologías intensivas en capital y salarios bajos, sin aportar prácticamente nada a la generación de empleo.

**7) En las 1000 más importantes el empleo se comporta de manera distinta, pues estas empresas, que producen alrededor del 70 por ciento del producto nacional, sólo ocupaban, en 1998, a 147.147 trabajadores, es decir al 35 por ciento de los ocupados por el conjunto de empresas (aproximadamente el 3.5% del la PEA) número inferior al que ocupaban en 1992, que superaba los 150 mil trabajadores.**

8) Esta poca capacidad de generación de empleo se ve agudizada por las crecientes exigencias de competitividad y requerimientos tecnológicos de la producción moderna, que terminan por encarecer las exigencias de inversiones por cada nuevo trabajador. En este sentido, si se relaciona el valor de los activos con el número de empleados del total de empresas, vamos a encontrar que en promedio y en 1995, la inversión requerida por trabajador fluctuaba alrededor de los 155 millones de sucres (53.129 dólares), aproximadamente el doble de la que se requería en 1990 (24.336 dólares); pero si tomamos como referencia únicamente las 1.000 empresas más importantes (1996), esa inversión asciende a 315 millones de sucres (US\$ 86.686), sustancialmente superior a la de 1993 (año para el que existe información), en que alcanzó los 58.916 dólares por trabajador.

Empero, no pueden dejar de considerarse las grandes diferencias que existen entre las distintas ramas de actividad, como al interior de ellas, cuestión que es perfectamente apreciable cuando se trata de las 1.000 empresas más importantes en 1996. Como ejemplo, puede destacarse que mientras la inversión promedio por trabajador para los Servicios Comunales, Sociales y Personales era de 134 millones de sucres, en la explotación de minas y canteras, esa inversión superaba los 3.200 millones por trabajador.

Lo propio sucede al interior de las ramas de actividad: un buen ejemplo es la industria manufacturera, pues mientras las refinerías de petróleo exigen una inversión por trabajador superior a los 4.000 millones de sucres de 1996, en otros renglones como las panaderías, la fabricación de calzado, muebles o las joyerías (en general aquellas actividades con fuerte influencia artesanal), se requerían inversiones inferiores a los 100 millones.

Si relacionamos la información referida en esta última parte con la información sobre el comportamiento global del empleo expuesta más arriba, podemos evidenciar que el crecimiento permanente del desempleo y subempleo, sin bien tiene su origen en una insuficiencia histórica del aparato productivo, ha sido profundizado por el modelo de desarrollo vigente que básicamente a privilegiado las actividades de exportación y a la gran producción, en detrimento de las pequeña y mediana producción, que como hemos visto, es la mayor generadora de puestos de trabajo.

Este proceso de creciente diferenciación y concentración al interior del aparato productivo, agrava el deficit estructural de generación de empleo y genera un proceso de exclusión cada vez más acentuado.

### **La pobreza y la desigualdad social.**

1) A partir de los estudios realizados por el CELA mediante el método de necesidades básicas insatisfechas se puede apreciar que en el ámbito nacional existe una mejora en las condiciones de vida de los hogares ecuatorianos entre 1982 y 1990. Sin embargo, a partir de los años noventa se aprecia un estancamiento en el nivel de condiciones de vida de la población. Dicho estancamiento es total sobre todo en la segunda mitad de la década de los noventa. Incluso a nivel rural, en la segunda mitad de la década de los noventa, se ve un deterioro de las condiciones de vida.

Cuadro 1.  
Hogares con necesidades básicas insatisfechas.  
(porcentaje respecto del total de hogares)

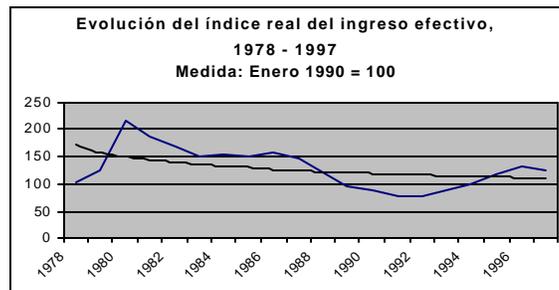
		CENSO 82	Censo 90	ECV95	ECV98	ECV99
REGION	AREA	%	%	%	%	%
Costa	Rural	82,2	69,2	56,4	60,1	54,3
	Urbana	40,2	29,2	29,6	29,3	28,0
Sierra	Rural	91,7	85,2	81,5	84,2	85,7
	Urbana	21,5	24,4	14,5	13,3	14,3
Amazonía	Rural	91,2	81,6	68,9	63,5	Nd
	Urbana	48,5	32,3	15,6	11,5	Nd
Nacional	Rural	88,0	78,9	69,4	72,5	72,6
	Urbano	31,8	26,9	23,1	22,9	21,9

Una de las explicaciones que se ha formulado para entender la mejora durante la crisis de los ochenta es que la inversión social tiene un efecto rezagado. En este sentido, dicha mejora sería el efecto rezagado de la inversión social de los años setenta; mientras que el estancamiento de las condiciones de vida de los años noventa sería el efecto acumulado de la crisis de los ochenta y los noventa.

2) Si se analiza la evolución de los ingresos familiares provenientes del trabajo, se aprecia que en ese mismo período existe una dramática caída de los ingreso. A partir de 1980 existe un deterioro creciente del ingreso efectivo familiar, al pasar de

alrededor de 200 dólares en el año 80, a 150 en el año 84, hasta llegar a 80 en el 93, año a partir del cual se inicia una importante recuperación que alcanza los 130 dólares para 1996, volviendo a caer a partir de 1997 de forma mucho más acentuada. Así, de acuerdo a información obtenida en las Encuestas de Coyuntura del Mercado Laboral Ecuatoriano, se puede apreciar que en términos generales el costo de la hora de trabajo disminuye de una forma preocupante en los dos últimos años, reduciéndose aproximadamente a la tercera parte. Dicha caída se da en todos los deciles de ingreso, pero lo que llama la atención son los niveles salariales de los deciles más pobres, que pasan de 31 centavos de dólar en marzo del 98 a 12 centavos de dólar en julio del 2000, para el caso del primer decil; y de 82 centavos de dólar a 34 centavos de dólar para el quinto decil.

Si se abunda en esta información, se puede claramente observar que a julio del 2000, los valores que se pagan por hora de trabajo entre el primer y el octavo decil van de los 12 centavos de dólar a 49 centavos de dólar, lo que supone que trabajando 160 horas mensuales el primer decil llegaría apenas a un total de 20 dólares, mientras que el octavo decil llegaría a apenas 78 dólares, valores sin duda muy inferiores al costo de la canasta básica.



Fuente: SIISE

Evolución del pago promedio por hora de trabajo en dólares  
Por deciles de ingreso.

	MAR-98	SEP-98	MAR-99	SEP-99	MAR-00	JUL-00
1	0.31	0.34	0.25	0.20	0.10	0.12
2	0.61	0.52	0.41	0.31	0.17	0.21
3	0.78	0.68	0.44	0.36	0.21	0.25
4	0.75	0.69	0.52	0.41	0.22	0.29
5	0.82	0.74	0.53	0.42	0.24	0.34
6	0.88	0.82	0.62	0.51	0.25	0.34
7	1.07	0.95	0.71	0.55	0.30	0.42
8	1.35	1.16	0.82	0.67	0.34	0.49
9	1.71	1.49	1.03	0.88	0.44	0.63
10	3.70	3.75	2.47	1.95	1.21	1.86

Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. BCE -PUCE

3) A consecuencia de la caída del ingreso por trabajo, hacia finales del período analizado (1998-2000) se aprecia un incremento del número de horas de trabajo por familia con el objetivo de compensar la disminución de los ingresos reales y lograr, mínimamente, el acceso a niveles de ingreso superiores. En todos los deciles, excepto en el de mayores ingresos, existe un incremento en el número de horas que en promedio trabajan los hogares en la semana en los dos últimos años. Por ejemplo, mientras el decil más pobre aumenta de 51 a 59 el número de horas trabajadas por hogar en promedio en la semana entre marzo de 1998 y julio del 2000, en el decil más rico el número de horas cae de 114 a 100.

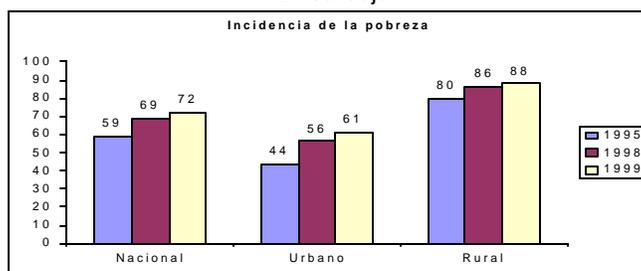
**Horas promedio de trabajo por hogar en la semana  
Por deciles de ingreso**

	MAR-98	SEP-98	MAR-99	SEP-99	MAR-00	JUL-00
1	51.4	47.9	45.3	53.2	52.3	58.8
2	55.7	58.2	57.3	60.5	59.3	62.6
3	56.4	57.7	66.4	67.3	64.3	72.5
4	71.5	73.1	68.0	76.5	78.2	79.6
5	81.2	87.3	85.5	91.1	83.9	83.1
6	97.1	96.9	89.8	90.4	93.5	102.3
7	99.5	101.0	95.3	105.7	95.2	101.5
8	102.6	108.7	107.6	109.6	103.9	110.1
9	105.6	118.2	119.7	111.2	110.8	116.5
10	114.1	114.2	120.4	109.7	101.4	100.3

Fuente: Proyecto de Mercado Laboral Urbano. BCE -PUCE.

4) En la segunda mitad de la década de los noventa existe un incremento alarmante de los niveles de pobreza. Según información del SIISE, a nivel nacional la pobreza sufre un incremento de 13 puntos entre 1995 y 1999. En las zonas urbanas se ve un incremento de 17 puntos en el periodo analizado. Finalmente, en las áreas rurales en la actualidad nueve de cada diez ecuatorianos se hallan en situación de pobreza. Aunque el crecimiento de la pobreza es general, existe un incremento mucho más pronunciado en las zonas urbanas, lo cual en parte podría estar explicado por la migración campo ciudad y por la contracción del aparato productivo articulado a las ciudades.

Gráfico 3  
Incidencia de la pobreza según consumo  
Línea baja



Fuente: SIISE, en base a ECV 1995, 1998 y 1999.

Con la finalidad de corroborar lo anteriormente expuesto, el CELA utilizó el método de modelos mediante redes neuronales para explicar el empleo y la pobreza. Los resultados obtenidos se sintetizan a continuación:

5) De acuerdo a los modelos de redes neuronales realizados durante esta investigación, la variable más influyente en la explicación de la tasa de desempleo estaría vinculada al comportamiento del sector moderno de la economía: la capacidad de generación de empleo adecuado por parte de la economía ecuatoriana estaría asociada en relación con un buen desempeño de su sector moderno.

En tal sentido el desempleo estaría íntimamente conectado con el modelo de desarrollo aplicado por el país. Una de las principales consecuencias que derivan de la implantación del programa de ajuste estructural (las implicaciones de las economías

abiertas y la lógica de la flexibilización financiera, comercial y laboral) esta vinculada al redimensionamiento del sector moderno en el marco de las exigencias jalonadas por los niveles de competitividad que prevalecen en la economía global, lo cual ha generado un proceso de exclusión que se expresa en el crecimiento sostenido de la informalidad.

6) En el caso de los modelos para pobreza, los resultados muestran que la variable que más influye en el comportamiento de la pobreza sería la ocupación con un 30.22% en tanto que la precarización del mercado laboral contribuye con un 14%.

En los talleres participativos, los actores sociales identificaron el desempleo como causa primigenia de la pobreza. Si entendemos la situación de pobreza como una dimensión de la desigualdad que bloquea el bienestar y que está directamente ligada al funcionamiento de los derechos de acceso que tiene un individuo, podemos colegir que la posibilidad de vender su fuerza de trabajo (estar empleado) es la condición básica para la realización sus capacidades para adquirir un conjunto de bienes y servicios claves que le aseguren adecuados niveles de vida. En tal sentido, la contracción del mercado de trabajo estaría en la base de los persistentes problemas de pobreza que afectan a la mayoría de la población ecuatoriana.

## **CONCLUSIONES:**

Como se afirma en las conclusiones respecto a los Impactos del Ajuste Estructural Sobre el Aparato Productivo Nacional, una de las consecuencias del ajuste estructural es el incremento de los niveles de "heterogeneidad estructural" de las sociedades latinoamericanas. El nuevo modelo genera una ampliación de las diferencias de productividad entre las grandes empresas, líderes de los procesos de modernización y vinculadas al mercado mundial, y el resto de unidades productivas con baja productividad pero que concentran el grueso del empleo. Se verifica así un proceso de exclusión generalizado que no solo afecta a las personas sino que involucra a las actividades productivas que incorporan bajos niveles tecnológicos y que no se orientan a las exportaciones. En tal sentido es observable al mismo tiempo, una contracción importante del mercado interno lo cual genera fuertes problemas de sostenibilidad del modelo sobre todo si se piensa en la incorporación del conjunto de la población a los posibles beneficios del desarrollo económico.

En tal sentido puede plantearse que el crecimiento permanente del desempleo, del subempleo y de todas las formas de trabajo precario que se han registrado en el período de estudio, tiene como origen fundamental la contracción del aparato productivo nacional que se ha dado como consecuencia de la aplicación de las políticas de ajuste estructural en nuestro país.

Del mismo modo, el crecimiento de la pobreza y la precarización de las condiciones de vida de la mayoría de los ecuatorianos durante los últimos años, se ha agudizado como consecuencia de un modelo ampliamente deficitario en la generación de empleo y fuertemente concentrador de la riqueza.

Si bien el desempleo y la pobreza tienen orígenes históricos seculares, la información expuesta a lo largo de este estudio muestra con claridad que el modelo de desarrollo empujado por las políticas de ajuste estructural no ha hecho otra cosa sino profundizar aquellos problemas, mostrando así su inviabilidad sobre todo si se piensa en términos de inclusión social y del mejoramiento de la vida de las personas.

## II. EL AJUSTE: ENTRE LA CONTRACCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y LOS AUXILIOS AL SECTOR PRIVADO.

Pese a que el discurso neoliberal pregona el retiro del estado y de lo público de la economía para que las leyes del mercado lo regulen todo, la historia económica de las dos últimas décadas muestra señales de un importante compromiso del estado con el sector privado, principalmente con las grandes empresas. Más allá del discurso sobre la eficiencia del sector privado, los hechos evidencian un constante apoyo del sector público, principalmente en los momentos de crisis, a las empresas privadas. Los apoyos se han dado no solo vía política económica, sino más bien por la vía transferencia de recursos. Las medidas en las que se ha concretado el ajuste estructural, esto es: la apertura comercial, la flexibilización del mercado laboral y la flexibilización financiera, paradójicamente y contrariando el sentido del discurso neoliberal, se han dado en medio de la captura del estado por grupos reducidos de poder, lo que ha contribuido a exacerbar la heterogeneidad de los impactos de las políticas de ajuste sobre los distintos grupos sociales y económicos.

1) A inicios de los ochenta, la crisis de la deuda externa, afectó no solo al sector público, sino también al sector privado, altamente endeudado bajo la euforia petrolera que le permitió formular expectativas futuras de aumento de ingresos. Los deudores privados, empresarios ampliamente favorecidos por la política proteccionista, apelaron nuevamente al Estado para aliviar su crisis de pago que, por lo demás, afectaba también al sistema financiero. El gobierno congeló en sucres las deudas del sector privado y adquirió la responsabilidad del pago en dólares ante los prestamistas externos. El volumen de fondos de la deuda convertida fue superior al 12% del PIB en 1983 (1371 millones de dólares). A fines de los ochenta, la cantidad inicial de la deuda convertida había disminuido, pero el stock pendiente todavía representaba el 8% del PIB, excluyendo los intereses de las obligaciones vencidas (Bayas y Somensatto 1994). Posteriormente, en 1992, la nueva Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado transfirió la deuda convertida del Banco Central al Ministerio de Finanzas (presupuesto del Estado), elevando el déficit público no financiero, con lo que por un lado se transparentó el costo de la sucretización y, por otro, se impuso una presión inflacionaria en la economía.

2) En general, y pese a los distintos énfasis y coyunturas en los distintos gobiernos de la década de los ochenta, las transferencias de fondos del sector público al privado son manifiestas. De acuerdo a una evaluación hecha por Izurieta (2000) sobre la base de un análisis de los flujos financieros y stocks de valor de las distintas instituciones, en la década de los ochenta las transferencias de recursos fueron del sector público, principalmente del Banco Central (BC) a las grandes empresas en un proceso que el autor identifica como "bailing out". Este proceso habría implicado una racionalidad contraria a la asumida por los teóricos del ajuste neoliberal, en el sentido de suponer que el gasto público estaría privando de recursos y posibilidades al sector privado. En realidad, según Izurieta (2000), lo que se observa es que son los desbalances del sector privado los que obligan a los déficits públicos, lo que se observa en el carácter del sector público como prestamista neto de los agentes privados.

3) Entre los cambios institucionales y legales en el área financiera de mayor importancia, podemos señalar: la Ley de Régimen Monetario y del Banco del Estado emitida a fines de 1992. Esta ley cambió varias funciones del Banco Central, requiriendo que las instituciones públicas pongan sus depósitos en bancos privados, restando los fondos antes manejados por el Banco Central. Al Banco Central se le asigna la ejecución de la política monetaria, crediticia y cambiaria, dándole un marco

de autonomía. Otra reforma importante para los bancos es aquella que reestructura los bancos públicos de desarrollo como el Banco Nacional de Fomento, Banco de Vivienda y la Corporación Financiera Nacional para que funcionen como bancas de segundo piso operando a través de la banca privada. Estas reformas, sumadas a la disminución de los requerimientos mínimos de encaje (10% de los depósitos) dotaron de un volumen importante de recursos a los bancos privados. En 1993 se dan otras medidas importantes: se liberalizó las restricciones a la propiedad extranjera permitiéndose la libre remisión de utilidades y simplificándose los procedimientos de registro a fin de estimular la inversión externa. En 1994 se crea la Ley General de Instituciones Financieras, misma que dio mayor liberalidad a la banca al debilitar los controles al funcionamiento de bancos y financieras y limitar la acción de la Superintendencia de Bancos. Esta reforma, en los hechos, facilitó la constitución de empresas financieras, las que florecieron como nunca antes. Otra importante medida en el período fue la libre operación de la banca off-shore. Estas operaciones abrieron una fuente potencial de problemas: la evasión de las regulaciones e impuestos y la triangulación de la banca on-shore con la off-shore, hecho que posibilitó la operación de grupos de empresas financieras y no financieras vinculadas de bajos capitales reales. (Páez, 2000)

4) Hacia 1995, varias instituciones financieras entraron en crisis y recibieron créditos de liquidez del Banco Central. Uno de los bancos más grandes del país, el Banco Continental, quebró evidenciando manejos fraudulentos (Páez, 2000). Nuevamente se inician las transferencias de fondos del sector público al privado ratificando el bailing out señalado por Izurieta (2000) como característico de nuestro país.

Entre 1996 y 1998, varias instituciones financieras afrontan serios problemas de liquidez y tuvieron que ser atendidas por las instituciones públicas. Por otra parte, las operaciones off-shore habían abarcado una proporción muy importante de los depósitos, mucho más de la mitad de las operaciones on-shore (Páez, 2000). Las dificultades con las operaciones off-shore, aparte de la evasión de controles, se dieron por la facilidad con que podían fugar los capitales, lo cual se hacía particularmente crítico en momentos de inestabilidad.

5) El salvataje bancario en Ecuador, que ocurrió tras la crisis financiera de 1998, ha sido uno de los más costosos de las economías latinoamericanas. Según estimaciones de Wilma Salgado, su valor representa alrededor de un tercio del PIB de 1998 (2000b). Este salvataje incluyó no solo una transferencia de fondos del sector público al sector financiero privado, sino una transferencia directa de los propios ahorristas a los banqueros a través del congelamiento de sus depósitos. Como consecuencia de los ingentes recursos usados para apoyar a un sistema financiero privado en crisis, ineficiente y corrupto en muchos casos, terminó por imponerse la austeridad fiscal como política general del estado.

Los intentos del Banco Central por contener la crisis financiera se expresaron a través de transferencias de fondos al sector bancario, como los créditos de corto plazo (operaciones de reporto). El objetivo de control inflacionario toma una jerarquía menor frente a la prioridad de estabilizar el sistema financiero. Pese a las continuas inyecciones de liquidez del Banco Central, la incertidumbre prevaleció, y con ella la especulación, la presión por dólares y la salida de capitales.

A comienzos de 1999, la incertidumbre sobre la evolución del sistema financiero fue creciendo, produciéndose una presión por los retiros de depósitos, pese a las elevadas tasas de interés. Según Salgado (2000b) la fuga de capitales para este año fue de 1798 millones de dólares. Bajo esa consideración, el gobierno decretó el congelamiento

de los depósitos. El congelamiento de los depósitos significó una transferencia directa importante de recursos de los ahorristas al sistema financiero privado, retirando de circulación alrededor de US \$ 2600 millones sólo de depósitos del sistema on-shore, llegando a un total de aproximadamente 3800 millones de dólares según estimaciones de Salgado (Salgado 2000a). Esto causó mucho malestar interno entre los depositantes, incrementando la incertidumbre económica que afectó las tasas de interés y la estabilidad del tipo de cambio. Cuando se inició la devolución de los fondos congelados, el sucre se había devaluado más del 300%, razón por la cual los ahorristas recibieron menos de la tercera parte de lo que habían depositado.

El salvataje bancario incluyó los créditos netos del BC al sistema financiero previos al congelamiento, el congelamiento de los depósitos de marzo de 1999, los créditos del BC a la AGD, la emisión de bonos para que se capitalice el sistema bancario, las transferencias presupuestadas que se otorgaron a la AGD para que pague los depósitos garantizados, y finalmente los intereses anuales de los bonos AGD en poder del Banco Central. Según estimaciones de Salgado (2000b), el total de estos desembolsos supera los 7.000 millones de dólares. De este volumen de recursos más de la mitad corresponde a los depósitos congelados de los ahorristas particulares, que fueron perjudicados no sólo por la limitación en el acceso a sus propios recursos, sino por la pérdida en el rendimiento de sus usos alternativos, que fue más grave para los depositantes en sucres que soportaron una fuerte depreciación de sus recursos.

6) En resumen, la crisis financiera de los últimos años causó profundos impactos no solo en términos de la contracción económica, sino de la distribución de la riqueza. Las transferencias al sector financiero privado fueron voluminosas y salieron no solo del sector público, sino de los propios clientes de los bancos y financieras. El sector público, principalmente el Banco Central, fue el gran perdedor, pues tuvo que financiar el grueso del salvataje bancario, acabando por autodebilitar su capacidad de gestión, cada vez más disminuida en el contexto de la dolarización, con lo que la pérdida es general para toda la sociedad. Los agentes más vulnerables, que ni siquiera pudieron ser calificados para los créditos, quedaron al margen, y también aquellos que se endeudaron y no pudieron pagar los crecientes costos financieros en una coyuntura tan volátil. Entre estos agentes se incluyen, tanto la pequeña producción y hasta mediana, los hogares de bajos y medianos ingresos, como muy bien lo han informado algunos representantes de estos sectores (talleres y entrevistas).

## **CONCLUSIONES:**

En esta última parte se ha buscado dar cuenta de las transferencias del sector público hacia el privado, y se ha hecho énfasis en dos momentos cruciales: la sucretización de la deuda y el congelamiento bancario. Sin embargo, a lo anterior habría que sumar otras formas de transferencia de recursos desde el conjunto de la sociedad hacia ciertos sectores de la gran empresa y hacia el pago de la deuda externa: por un lado las transferencias logradas mediante el manejo de los precios relativos (salarios, tipo de cambio y tasas de interés), y por otro, las formas en que se impulsa y en algunos casos se ha ejecutado la privatización de las empresas públicas rentables. El manejo de la política económica a logrado distribuir de forma bastante inequitativa los beneficios o perjuicios de los cambios económicos

De forma paradójica, si pensamos en los supuestos discursivos de las políticas de ajuste, podemos observar que es precisamente en el contexto de la implementación de las políticas de corte neoliberal que se profundiza el uso del estado para los fines de pequeños grupos privados.

### **III. LOS CAMBIOS EN LA MANERA DE VIVIR DE LOS ECUATORIANOS EN EL CONTEXTO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA MODERNIZACION**

Los procesos de modernización de la sociedad y en ese contexto las políticas de ajuste estructural, al modificar las formas de reproducción económica a nivel general, han generado cambios profundos en la forma de vivir de los individuos, familias y poblaciones, y esos cambios no atañen únicamente a las estrategias de reproducción material sino fundamentalmente a las estructuras valorativas y simbólicas de los ecuatorianos.

Para el análisis de esas modificaciones en las formas de vivir de los ecuatorianos se realizaron estudios en seis poblaciones seleccionadas con distintas características étnicas y geográficas, y se utilizaron técnicas cualitativas de investigación tales como historias de vida, entrevistas a profundidad y talleres participativos.

Los principales cambios observados tanto en las formas de reproducción material como en las de reproducción simbólica, se resumen a continuación.

1) Las transformaciones operadas en los individuos, las familias y las poblaciones en el contexto de la modernización y bajo la influencia de las políticas de ajuste estructural, se evidencian en dos esferas. Una comprende los efectos sobre las formas de reproducción material y las condiciones de vida, y otra, afecta al comportamiento simbólico de las personas, a su identidad, a sus instituciones (tradiciones, valores, fiestas), a los tejidos socio culturales. Un elemento que es importante considerar al respecto y que contextualiza muchos de los cambios aquí observados, es el fenómeno de la exclusión social y económica que se ha agudizado en los últimos años tal como se ha demostrado en las partes precedentes de este estudio. Este fenómeno, de alguna forma, es una condicionante general que está en el trasfondo de los cambios que a continuación se sintetizan.

2) De manera general, se puede observar un cambio profundo de las formas de reproducción material, dados por el paso de una economía de subsistencia centrada en el autoconsumo y en las relaciones de reciprocidad, a una economía orientada hacia el mercado. Años antes, poblaciones como Pampanal, Cubinche, El Anegado se reproducían sobre la base de una economía familiar, el dinero casi no circulaba en la zona, incluso el trueque funcionaba como forma de cambio y las necesidades de toda la población se enmarcaban únicamente a mantener a la familia. Al circular marginalmente el dinero físico, eran las instituciones sociales como la minga, el ayudamanos, el trueque, el intercambio, los parentescos (compadrazgos), los que generaban lazos comerciales internos y mantenían los circuitos de la economía interna. En esta lógica, todas las relaciones de la economía familiar eran reproducidas internamente, conformándose ciclos de reciprocidad que alimentaban las instituciones sociales de la comunidad.

3) En el caso de las poblaciones urbano marginales (Bastión Popular e Itchimbia) se aprecia una sensible precarización de las actividades laborales de los habitantes. En muchos casos los pobladores pasaron de ser empleados con estabilidad laboral a la subocupación o el desempleo. Lo anterior ha desembocado en la modificación de las estrategias de sobrevivencia familiares visualizándose un incremento significativo de más miembros del hogar (niños especialmente) a las actividades económicas.

4) Del lado de la reproducción simbólica, en términos generales se observa una desestructuración de las redes de solidaridad y de las formas de organización

colectiva. Existe, en la mayoría de casos, un proceso de individualización sumamente marcado lo cual ha devenido en la crisis de las instituciones tradicionales. Sin embargo, el caso de Saraguro e Itchimbia muestran un proceso distinto: en esos casos las formas de organización colectiva se han fortalecido y a través de ellas han logrado responder en mejores condiciones a los problemas derivados de la crisis económica.

5) Finalmente, se observa un sentimiento de desesperanza generalizado que ha desembocado en muchos casos, sobre todo en las poblaciones urbano marginales y en los jóvenes, en comportamientos violentos y delincuenciales, y en otros casos en la migración.

#### IV. CONCLUSIONES GENERALES

De lo expuesto en los capítulos anteriores se pueden extraer algunas conclusiones generales respecto a los principales impactos generados por la aplicación de las políticas de ajuste estructural en el Ecuador:

1) En términos generales se puede afirmar que las políticas de ajuste estructural han generado impactos fuertemente diferenciados al interior del aparato productivo nacional y de los distintos sectores sociales. Por un lado se observa un fuerte incentivo a las actividades productivas ligadas a la exportación y al comercio de bienes importados, y por otro, un fuerte deterioro de las actividades productivas ligadas al mercado interno, especialmente a la pequeña y mediana producción.

Se puede hablar en este sentido, de una **fuerte contracción del aparato productivo nacional** inducido, por una lado, por la lógica aperturista misma que ha generado un viraje sustancial de la orientación del modelo de desarrollo promoviendo básicamente las actividades de exportación y facilitando el incremento acelerado de las importaciones, especialmente de bienes de consumo; y por otro lado, por la lógica especulativa del sistema financiero, misma que generó un fuerte proceso de desinversión productiva y de transferencias desde los sectores productivos a los financiero-especulativos. La lógica que adoptó la flexibilidad financiera permitió la expropiación por parte de este sector de las capacidades productivas de la sociedad, sirvió como un elemento de discriminación para las actividades productivas y ahondó los problemas del aperturismo comercial y la lógica del modelo basado en las exportaciones.

El modelo referido basó y basa su funcionamiento en la expropiación intensiva y extensiva del trabajo y la naturaleza a la vez que en un proceso permanente de transferencia de excedente (logrado mediante el manejo de los precios relativos: tipo de cambio, salarios, tasas de interés) del los sectores productivos hacia los sectores financieros especulativos y agroexportadores, lo cual ha su vez implica un incremento significativo de los niveles de concentración del ingreso.

Lo descrito anteriormente estaría revelando un proceso de profundización de la "heterogeneidad estructural" de la sociedad ecuatoriana en donde únicamente un grupo minoritario de las actividades económicas logra articularse adecuadamente a los procesos de mundialización de la economía en tanto que la mayoría quedan excluidos.

2) Este proceso de contracción del aparato productivo, está vinculado a las actuales características de la economía mundial en donde se verifica un proceso de marginación y desplazamiento no solo de fuerza de trabajo sino también del conjunto de actividades productivas de poca productividad y rentabilidad que no se articulan directamente a las necesidades de la acumulación a escala mundial. Por efecto de esta

lógica se produce un fenómeno en que una gran parte de la población y de las actividades productivas, localizadas fundamentalmente en los países de la periferia, se han vuelto irrelevantes o sobrantes para las necesidades de la acumulación capitalista pues ya no son fuentes de extracción de excedentes. Por lo general, las actividades desplazadas son aquellas con bajos niveles de incorporación de tecnología y que son consustanciales al sostenimiento del mercado interno, especialmente las ligadas a las economías de pequeña escala. Un efecto consustancial a este proceso, es el crecimiento del desempleo y subempleo y de las actividades informales y la micro empresa, las cuales han servido como mecanismo de sobrevivencia para población excluida del sector moderno de la economía.

3) El nuevo modelo genera una ampliación de las diferencias de productividad y rentabilidad entre las grandes empresas, líderes de los procesos de modernización y vinculadas al mercado mundial, y el resto de unidades productivas con baja productividad pero que concentran el grueso del empleo. El proceso de contracción del aparato productivo, básicamente la pequeña y mediana producción, y el acentuado proceso de concentración al interior del mismo, han dado como resultado un acentuado crecimiento del desempleo, el subempleo y de diferentes formas de trabajo precario durante el período de implementación de las políticas de ajuste estructural en el Ecuador, tal como lo muestra la información presentada en este estudio.

Del mismo modo, el crecimiento de la pobreza y la precarización de las condiciones de vida de la mayoría de los ecuatorianos durante los últimos años, se ha agudizado como consecuencia de un modelo ampliamente deficitario en la generación de empleo y fuertemente concentrador de la riqueza.

Si bien el desempleo y la pobreza tienen orígenes históricos seculares, la información expuesta a lo largo de este estudio muestra con claridad que el modelo de desarrollo empujado por las políticas de ajuste estructural no ha hecho otra cosa sino profundizar aquellos problemas, mostrando así su inviabilidad sobre todo si se piensa en términos de inclusión social y del mejoramiento de la vida de las personas.

4) El crecimiento sostenido del desempleo y la exclusión, y la consecuente precarización de las condiciones de vida de los ecuatorianos, han contribuido a generar procesos de debilitamiento y/o ruptura de los tejidos sociales y de las estructuras colectivas, lo cual a su vez se acompaña de una modificación y debilitamiento de los referentes simbólicos y valóricos que permiten la cohesión de los grupos sociales y de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, se registra un marcado proceso de **individualización y refugio en el ámbito privado** de los comportamientos de las personas y una fractura de las formas de organización colectivas y solidarias, lo cual ha su vez ha contribuido a debilitar las capacidades sociales para responder en mejores condiciones a la profundización de los problemas socioeconómicos registrada en el período.

Por otro lado, el crecimiento de la exclusión y la consecuente existencia de una creciente sobre oferta de fuerza de trabajo, han generado un proceso de auto disciplinamiento de las personas y han creado un contexto que facilita la sobre explotación de la fuerza de trabajo.

Finalmente, se observa un sentimiento de desesperanza generalizado que ha desembocado en muchos casos, sobre todo en las poblaciones urbano marginales y en los jóvenes, en comportamientos violentos y delincuenciales, y que ha agudizado fenómenos como los de la migración interna y externa.

5) El discurso neoliberal, matriz conceptual de las políticas de ajuste estructural, postula el retiro del Estado de la economía para que sean las leyes del mercado la que regulen el conjunto de los procesos sociales, especialmente los económicos. Sin embargo, en el caso ecuatoriano la implementación de las políticas de ajuste estructural (flexibilización financiera, flexibilización laboral, apertura comercial) que implican un retiro del estado en estos ámbitos, se ha dado en medio de una profundización del uso del estado para los fines de pequeños grupos privados. Lo anterior ha sido evidenciado no solo en el uso de la política económica para favorecer a ciertos grupos económicos, sino fundamentalmente en las cuantiosas transferencias directas realizadas desde el sector público al privado.

En tal sentido, se puede hablar de un proceso paralelo y complementario en donde de un lado se retiran los controles estatales sobre ciertos ámbitos económicos y de otro se utiliza al estado para beneficiar a pequeños grupos de la sociedad.

Finalmente un aspecto que atañe al centro mismo de la propuesta neo-liberal. Dicha propuesta, al pretender que el mercado lo regule todo mediante sus "leyes objetivas", no considera el problema del poder que es intrínseco a todo proceso social. En tal sentido, este pretendido y relativo retiro del estado y de lo público del control sobre la economía, ha contribuido a profundizar la capacidad de los sectores poderosos de la sociedad para direccionar los procesos económicos en su favor y en perjuicio de la mayoría de la sociedad. En una relación paradójica frente al discurso, pero complementaria en su aplicación, el mercado es utilizado para privatizar las ganancias y el Estado para socializar las pérdidas.