

AUGE PETROLERO Y ENDEUDAMIENTO EXTERNO: EL CASO ECUATORIANO EN LA DECADA DE LOS SETENTA DEL SIGLO XX

Hagas lo que hagas te acabas encontrando con cadenas, la libertad de no hacer una cosa te exige que hagas otra y ahí están las cadenas.

Ec. Roberto Posso Ordóñez*

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores de este evento por haber tenido la deferencia de invitarme a participar en este IV Congreso Internacional de Pensamiento Latinoamericano: “La construcción de América Latina”, Congreso que tiene una especial connotación porque simultáneamente se rinde homenaje a la prestigiosa Universidad que hoy nos acoge y que está celebrando los 100 años de fundación.

Como ciudadano ecuatoriano y como profesional vinculado a los quehaceres universitarios deseo aprovechar esta oportunidad para felicitar en forma muy cálida a mi estimado amigo Pedro Pablo Rivas Osorio, Coordinador General de este importante evento por su sobresaliente y fructífera labor al frente del CEILAT, cuyo aporte a los eventos académicos se reconoce en todas las universidades que auspician este IV Congreso.

En segundo lugar hago extensivas también mis felicitaciones a las autoridades de la Universidad de Nariño, por ser parte de una institución que durante un siglo ha formado a importantes personajes que están contribuyendo con su pensamiento a la construcción de una América Latina en los lineamientos que soñó nuestro libertador el ilustre venezolano Simón Bolívar.

A MANERA DE INTRODUCCION

El decenio de los setenta corresponde a una época en la cual el Ecuador estuvo regido por gobiernos dictatoriales. Los antecedentes de esa coyuntura tienen vinculación con la política seguida por los Estados Unidos de América, país que utilizó como un instrumento dentro de la “guerra fría” en contra los países de Europa Oriental, el preparar a militares latinoamericanos en la “Escuela de las Américas” – ubicada en el canal de Panamá- para que lucharan en contra de la amenaza que representaba el “comunismo internacional”. Como consecuencia de esa política, en muchos países de

* Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

América Latina esa “preparación” sirvió para que, especialmente en la década de los setenta, dictaduras militares tomaran el poder civil.

En Ecuador las cosas no fueron muy diferentes a lo que sucedía en el resto de nuestra América. Durante la década de los setenta el país vivió una dictadura civil presidida por el doctor José María Velasco Ibarra quien fuera elegido constitucional y democráticamente para el período presidencial comprendido entre septiembre de 1968 y agosto de 1972, pero a finales de junio de 1970 se proclamó irónicamente “Presidente de la República” con poderes omnímodos. Esta dictadura civil fue sustituida en febrero de 1972 por un gobierno “Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas”, presidido por el general Guillermo Rodríguez Lara. La estrategia del gobierno militar se basaba en tres ejes fundamentales:

- la política nacionalista aplicada al sector hidrocarburífero
- la modernización del Estado y la economía
- la política de reforma agraria y el programa nacional de colonización

En 1976 el dictador Rodríguez Lara fue reemplazado por el “Consejo Supremo de Gobierno”, conformado por representantes de las tres ramas de las fuerzas armadas y que permanecerían en el poder hasta el 9 de Agosto de 1979. La estrategia de desarrollo que pone en marcha el nuevo gobierno pretende aprovechar la situación estable de la economía ecuatoriana, negociando en términos flexibles con el capital transnacional. Se aceleran las gestiones para proveer de recursos al sector industrial y se negocia con la banca internacional para conseguir recursos para financiar obras públicas¹

Adicionalmente a la referencia hecha en los párrafos anteriores respecto de la situación política que se vivía en la época, es importante resaltar que en el campo económico la economía ecuatoriana siempre se ha caracterizado por la estrecha relación de dependencia que existe entre el crecimiento económico y el comportamiento que registra el sector externo. Esta circunstancia hace que nuestra economía sea muy vulnerable a los acontecimientos externos y por consiguiente, para abordar el tema de esta charla, sea necesario referirse a algunos eventos económicos ocurridos en el contexto mundial durante el período de análisis...

Recordemos que durante la década de los setenta del siglo pasado, la banca comercial privada se sumó, inesperadamente, a la gestión de los organismos financieros internacionales y de los gobiernos soberanos en el rol de otorgar créditos para el financiamiento del desarrollo económico. Esta nueva “modalidad” surgió como consecuencia de la necesidad de la banca comercial internacional de “reciclar los

petrodólares” que esas instituciones habían acumulado por efecto de los incrementos de los precios del petróleo crudo ocurridos en 1973.

Cuando en 1978 se produjo una nueva alza de los precios del oro negro, la banca privada internacional ya estaba preparada para continuar, de mejor manera, con el “reciclaje” de esos recursos² y esto contribuyó para, en primer lugar, que se produjera un verdadero “boom” en los niveles de endeudamiento de los países en vías de desarrollo de todo el orbe y, en segundo lugar, para que se dieran las condiciones necesarias para que, cuatro años mas tarde, se inicie la crisis mundial de la deuda externa.

Desde la perspectiva teórica, la ciencia económica señala que en una economía abierta se tiene la posibilidad de recurrir al endeudamiento externo (la captación del ahorro de otros países) para financiar los gastos que requiere todo proceso de crecimiento. Entonces un país puede financiar su desarrollo mediante la creación de impuestos, utilizando el ahorro nacional y recurriendo al endeudamiento o a través de una combinación de los elementos mencionados anteriormente. La deuda externa, que es igual al saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, no es otra cosa que la representación de la diferencia existente entre la oferta (ahorro interno) y la demanda de recursos.

La teoría establece que la capacidad de endeudamiento de un país debe estar en función de la suficiencia para generar, en el futuro, las divisas necesarias para cancelar la amortización y los intereses de la obligación contraída. En otros términos, la posibilidad de pago es igual al valor presente neto de los ingresos futuros de divisas, los cuales, a su vez, están en función directa de las exportaciones, de las transferencias netas y de los propios créditos externos.³

Una deuda pública elevada significa una menor acumulación de capital así como la necesidad de crear o incrementar los impuestos existentes para poder pagar la misma. Es decir que un mayor gasto público financiado con endeudamiento, provoca en el futuro que los ciudadanos tengan que pagar más impuestos o que, alternativamente, se tenga que reducir el gasto público en otras áreas. La deuda pública puede tener una función fiscal cuando ésta es utilizada para solventar los gastos y una función monetaria cuando la negociación de títulos públicos altera la oferta monetaria.

La experiencia ha demostrado que el manejo de la política fiscal se ve obstaculizado cuando existe un alto endeudamiento, producto del déficit fiscal ocasionado por la restricción presupuestaria a que esta sujeto el sector público. Así pues, la restricción

presupuestaria del sector público establece que la variación experimentada por la deuda pública durante un año debe ser igual al déficit existente en ese año. En consecuencia, si el sector público incurre en un déficit, la deuda pública aumenta. Concomitantemente, si se registra un superávit en el presupuesto del sector, la deuda pública disminuye. Entonces, para pagar la deuda el sector público debe experimentar un superávit primario⁴ igual a los intereses compuestos de la deuda que se pretende redimir. Siempre que el gobierno decida estabilizar la deuda, debe tener un superávit primario suficiente para pagar los intereses reales generados por la deuda existente.⁵

Luego de estos antecedentes que nos sirven como marco referencial para poder analizar lo que ha sucedido en el Ecuador, hagamos una breve síntesis de lo que sucedía en el mundo durante los años setenta del siglo XX, especialmente en los campos monetario y petrolero.

EL PANORAMA INTERNACIONAL

Dicen que cada período tiene su propio y peculiar encanto. Así, por ejemplo, la década de los sesenta del siglo pasado es recordada por el apareamiento del movimiento hippie, la invención y comercialización de la píldora anticonceptiva y porque en el campo de la medicina se registró el primer trasplante de corazón.

Para algunos autores los años setenta constituyen la década de transición entre el mundo conservador y el liberal. Fue la época en que la sociedad se volvió más atrevida y la era digital empezó a hacer sus pininos y a sentar las bases de la globalización que vendría pocos años más tarde.⁶ En el campo científico, debemos recordar que la utilización de los procesadores facilitó la investigación, el almacenamiento de datos, la velocidad del procesamiento de la información y la comunicación entre seres humanos localizados a gran distancia. El mundo en ese entonces era bipolar aunque confrontante en varios sentidos. La “guerra fría” determinó que los gobiernos de turno de los Estados Unidos de América supieran mantener una alineación estratégica con los países de América Latina bajo el eslogan de que “teníamos un enemigo común”, permitiendo de esta manera “...recubrir frente a la postura anticomunista un modesto desarrollo en las instituciones democráticas y disimular los factores persistentes de competitividad”.⁷ Adicionalmente, en la década de nuestra referencia, “...los Estados Unidos y la Unión Soviética han demostrado una voluntad y una capacidad para llegar a acuerdos sobre problemas de seguridad, con lo cual han suavizado parte de la tensión de la Guerra Fría. Finalmente, terminó una larga guerra de Vietnam, y los países europeos pusieron fin

a una penosa tarea de liberar sus colonias. Los países desarrollados viven ahora en paz.”⁸

Por esa misma época apareció otra confrontación que originó la “teoría de la dependencia”, bajo cuya perspectiva el mundo se había dividido en países industrializados o conocidos como el “centro” y los países en vías de desarrollo o de la “periferia”. Concomitantemente con esta teoría apareció el argumento llamado ahora la tesis “Prebisch-CEPAL”, premisa que confirma que “...el comercio internacional entre los países industrializados del ‘centro’ y los países subdesarrollados, productores de materias primas y de la ‘periferia’ tienden a originar un ‘intercambio desigual’ que tradicionalmente ha favorecido a los países del centro a expensas de los de la periferia.”⁹

Como consecuencia de los cambios económicos, sociales y políticos que se venían dando en este mundo de post-guerra, los estados-nación entraron en crisis y es por esto que UNESCO manifiesta que a partir de los años setenta se aprecia, en los países occidentales, un estancamiento tanto en el crecimiento económico como en los niveles de consumo, comparativamente con los índices registrados entre la finalización de la segunda guerra mundial y la década motivo de nuestro análisis. Tal comportamiento es justificado por el organismo internacional porque a su juicio se había terminado una etapa en el cual se tenía “... energía abundante y barata; tecnologías dominadas y amortizadas, y una distribución del ingreso generadora de demanda...”¹⁰

Por otra parte, la historia registra un hecho importante que debemos recordar y es el referente a lo ocurrido con el sistema monetario de Bretton Woods. En el pasado el régimen monetario había permitido a los europeos y japoneses recuperarse de la devastación de la segunda guerra mundial, pero a finales de la década de los sesenta éste colapsó y en consecuencia el manejo de la economía internacional estaba en serio peligro. Durante los años sesenta el problema crucial por el cual atravesaba la economía mundial era el relativo a la inadecuada liquidez, fenómeno que, a su vez, estaba determinado por el déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos de América. Tratando de buscar una salida a este problema de liquidez Inglaterra propuso, en 1962, la creación de un nuevo activo de reserva.

Entre 1965 y 1968 hubo negociaciones multilaterales destinadas a diseñar nuevos medios para la creación de reservas. Como consecuencia de estas negociaciones, que no fueron nada fáciles, se llegó al acuerdo de crear los Derechos Especiales de Giro (DEG), unidades de cuenta de reserva internacional establecidas por mutuo acuerdo con el

Fondo Monetario Internacional. Esta nueva unidad de liquidez internacional se diferenciaba del dólar de los Estados Unidos en el sentido de que ésta no sería administrada y suministrada solo por ese país sino que sería manejada conjuntamente por los países miembros del grupo de los diez.¹¹

Entre 1970 y 1972 se resolvió crear 10 mil millones de DEGs y es rescatable el hecho de que “por primera vez en la historia, el sistema monetario internacional contaba con un activo creado y administrado internacionalmente”¹²

A mediados de agosto de 1971 el presidente Nixon, bajo su propio riesgo, sin consultar a nadie y apenas previniendo a las otras partes del acuerdo de Bretton Woods, anunció por la televisión que el dólar dejaría de ser convertible en oro, rompiendo de esa manera las reglas y procedimientos en los se basaba el orden monetario internacional. Adicionalmente los Estados Unidos crearon una tasa del 10 por ciento que afectaba a las importaciones sujetas al pago de derechos arancelarios. Así, se marcó el fin de la vigencia del sistema de Bretton Woods y durante la década de los setenta se registraron una sucesión de intentos para reimponer un orden en el sistema, pero las “contravenciones” de los Estados Unidos en contra del mismo habían sido tan graves que no era posible restablecerlo.

En 1972, en el marco del Fondo Monetario Internacional (FMI), se creó el Comité de los veinte encargado de estudiar la reforma del sistema monetario internacional. Mientras el comité se ponía de acuerdo sobre los principios fundamentales de la reforma, hubo un gran conflicto sobre la aplicación específica de los mismos y el sistema monetario se fue de control. Se abatió el sistema de tipos de cambio fijo y comenzó la flotación.

Para continuar, recordemos lo que en el ámbito petrolero sucedía en esa época. Para el efecto permítanme citar dos frases del libro escrito por Joan Edelman Spero sobre “Política Económica Internacional” y que sin duda resumen de manera muy objetiva lo que ocurría. La primera se refiere al mercado petrolero y dice “Frente a unas gigantescas compañías petroleras que controlaban la tecnología y el acceso a los mercados, operaban mutuamente y operaban con el fuerte apoyo de los poderosos gobiernos de origen, los países subdesarrollados eran forzados a negociar en inferioridad de condiciones.”¹³ La segunda hace relación a la labor de la OPEP y manifiesta: “Cuando parecía que el Sur iba perdiendo importancia para el Norte y que la frustración y el encono habrían de ser la suerte de los países subdesarrollados, brillo de pronto un rayo de esperanza. En 1973, los países del Sur exportadores de petróleo

revirtieron dramáticamente su sistema de dependencia e incrementaron no solo sus réditos económicos, sino también su poder político. La estrategia de la OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries, Organización de Países Exportadores de Petróleo), e un cartel de productores, pasó a ser la nueva esperanza de los países subdesarrollados.”¹⁴

En el campo petrolero la década de los setenta del siglo pasado marcó un hito importante para los países productores de petróleo porque las condiciones económicas y políticas internacionales les fueron favorables para que, principalmente, a través de la acción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, tomaran el control de los precios y también la propiedad efectiva de la inversión petrolera. Ecuador ingresó como miembro de la OPEP en el año de 1973.

La historia recuerda que los cambios suscitados en el mecanismo de fijación de precios tienen su origen en la actitud del gobierno libio, el cual en 1970 dispuso un incremento inmediato del precio oficial del petróleo –para llegar a US\$ 2,53- y un aumento de 2 centavos cada año hasta llegar en 1975 a un precio oficial de \$ 2,63. Se acordó, además un incremento del 5 por ciento en el impuesto sobre las utilidades.¹⁵ La política seguida por Libia con las compañías petroleras tuvo un importante efecto demostración en las actitudes de los demás estados productores de petróleo. En diciembre de 1970 los países miembros de la OPEP se reunieron en Caracas y resolvieron pedir a las compañías extractoras de petróleo un aumento en el precio oficial del mismo y un incremento en el porcentaje de los impuestos sobre las utilidades.

A comienzos del año 1971, con el propósito de acordar aumentos de precios, se iniciaron en Irán, las negociaciones entre la OPEP y las transnacionales petroleras, pero las mismas se estancaron un mes más tarde y es entonces que los países amenazaron con ejecutar unilateralmente la subida de los precios oficiales. Tal amenaza obligó a las compañías a tranzar sobre la base de un incremento inmediato del precio oficial del petróleo del Golfo Pérsico de US\$ 1,80 a. US\$ 2,29 por barril, un incremento anual del 2,5 por ciento sobre ese precio, para compensar la inflación esperada y la condición de que los países no modificarían por cinco años ni el precio ni las rentas de los gobiernos. En abril del propio año, Libia concertó un acuerdo similar, pero con precios más altos.¹⁶ Como en agosto de 1971 el Presidente Nixon había decretado la no convertibilidad del dólar de los Estados Unidos de América, los acuerdos quinquenales convenidos, seis meses antes, con las compañías petroleras perdieran su posición intransigente y los países dueños del hidrocarburo consiguieron aumentar, una vez más, el precio oficial

del petróleo y ajustes continuos para compensar las variaciones del tipo de cambio de la moneda en la cual se pagaban las ventas del oro negro.

En 1972, en la OPEP existían tres clases de precios, a saber: el *de cesión*, que era fijado entre el vendedor (una multinacional) y un comprador jurídica y económicamente independiente; el *de transferencia* que era el referencial para las transacciones que practicaban en el holding y el *oficial* que era utilizado para determinar los niveles de regalías y del impuesto sobre los beneficios.¹⁷ En ese mismo año, la OPEP pidió a las compañías una reunión para discutir sobre la propiedad del petróleo existente en el subsuelo de los países miembros de esa organización. A finales de ese año algunos países consiguieron que las compañías aceptaran la venta de hasta un 25 por ciento de sus acciones y avanzaría hasta el 51 por ciento del control para 1.982.¹⁸

Indiscutiblemente que las compañías petroleras habían perdido su posición en el mercado y como administradores de la política económica internacional del petróleo. Los aspectos políticos comenzaron a aparecer como un ingrediente en las decisiones de fijación de los precios. Es así como en 1973 la acción concertada de la OPEP, en represalia por el apoyo norteamericano a Israel, ocasionó una primera crisis del petróleo y la cuarta guerra árabe-israelí. Para 1974 el precio del petróleo del Golfo Pérsico había subido a US\$ 11,65.¹⁹

Otra crisis petrolera habría de registrarse antes de finalizar la década, como consecuencia de la disminución de la producción petrolera que registrara Irán, en 1978 - 1979, como represalia contra Estados Unidos por la intromisión en asuntos de política interna de aquel país. Se generó un embargo recíproco de petróleo por parte de Irán y de alimentos por el lado de los Estados Unidos. Como para agravar la crisis, la OPEP fijó un precio mínimo en US\$ 14,54 por barril²⁰ del crudo proveniente del Golfo Pérsico pero dio libertad a los productores para que puedan cambiarlo en función de la oferta y la demanda de crudo. Esta circunstancia determinó que el precio de las ventas “spot” se fijara alrededor de los US\$ 34,00 por barril.²¹

Indiscutiblemente que los años setenta constituyen un período memorable tanto para nuestra generación como para las que vendrán posteriormente.

EL CONTEXTO NACIONAL

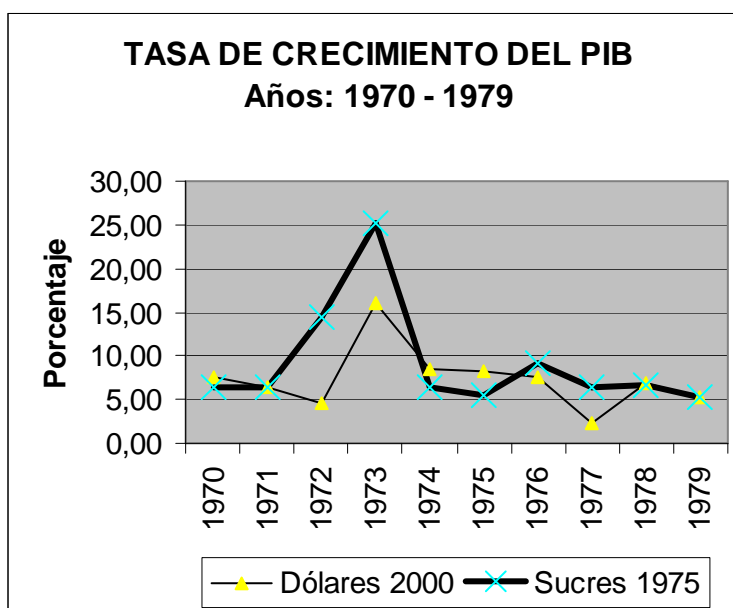
En un análisis realizado por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación sobre lo ocurrido a finales de la década de los sesenta manifestaba, con mucha preocupación, que “Factores de carácter político y económico, en el orden interno y cambios ocurridos

en los mercados internacionales para nuestro principal producto exportable, (evidentemente se refería al banano) nos han llevado a una situación crítica, con características realmente agudas que repercuten fuertemente en todos los sectores económicos y sociales.”²² La mencionada institución añade que la situación es tan precaria y delicada que puede incluso llevar a un proceso de desintegración del país.

Las razones que explican la situación por la que atravesaba el país se originaron, por un lado, con el mal manejo fiscal -la estimación de la situación financiera del presupuesto del estado para el año 1969 determinó que el total de los ingresos corrientes para ese año serían de 2.693 millones de sucres mientras que el total de egresos alcanzaría los 4.142 millones de sucres, existiendo un déficit de alrededor de 1.500 millones de sucres-²³ y por otro, con el persistente deterioro del sector externo de nuestra economía, originado con una tendencia a la baja de las exportaciones y un aumento de las importaciones. En el documento de la Junta Nacional de Planificación también se menciona la alta vulnerabilidad que caracteriza al sector agrícola y la baja productividad que es propia de ese sector.

Es importante recordar que a finales de la década de los sesenta se hizo presente, una vez más, la inestabilidad política y la tensión social en la que vivía el país, producto de la falta de atención de los gobiernos de turno a las necesidades básicas de los grupos sociales más necesitados y que se tradujeron en una “...tenaz lucha por el alza de las miserables remuneraciones que no corresponden a la evidencia de las cuantiosas ganancias de los grupos de privilegio, todo lo cual tiene expresión agresiva e impredecible en los paros, las huelgas, las tomas de tierras, las migraciones desordenadas y otros movimientos sociales indudablemente disolventes y peligrosos en grado sumo.”²⁴

El panorama sombrío que se vislumbraba a fines de la década de los sesenta, se ve matizado cuando a comienzos de la misma el consorcio Texaco-Gulf inicia las exportaciones de hidrocarburos extraídos de la región oriental del país y el Ecuador comienza a soñar en el “auge petrolero” (la producción nacional de hidrocarburos no llega a superar el 0,6 por ciento de la producción anual mundial).²⁵ El mencionado auge petrolero -que convencionalmente tiene como fecha de inicio el mes de agosto de 1972- no vendría a solucionar los problemas estructurales de la sociedad ecuatoriana. No se aprovechó la coyuntura para preparar de manera adecuada y suficiente al recurso humano y la nueva era petrolera no pudo generar para el país los suficientes recursos financieros y tecnológicos para promover la transición de la categoría de un país de



Fuente: Banco Central del Ecuador, Setenta y cinco años de información estadística

menor desarrollo económico relativo a un país en desarrollo. El simple análisis de de las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) tanto en dólares de 2000 como en sucres de 1975, demuestran el aserto de la aseveración anterior.

En términos absolutos y en dólares de 2000, el Producto Interno Bruto (PIB) casi llega a duplicarse entre 1970 y 1979, pasando de US\$ 5.542 millones a US\$ 10.414 millones.

En términos relativos, durante la década de nuestra referencia, la tasa promedio anual de crecimiento fue de 7,34 por ciento. En 1973 se registra la más alta tasa de crecimiento del decenio, la cual alcanzó el 16,1 por ciento, coincidiendo este incremento en la tasa con el primer año completo de exportación petrolera.²⁶

Si se analizan las tasas de crecimiento del PIB en sucres de 1975, se aprecia que la tendencia es la misma que la registrada en términos de dólares. Se vuelve a repetir el hecho de que en el año 1973 se registra la más alta tasa de toda la década, alcanzando un 25,3 por ciento anual. El crecimiento promedio durante la década fue de 9,21 por ciento. El PIB per cápita creció en promedio un 6,03 por ciento anual y en términos absolutos ese indicador creció en 7.976 sucres, entre 1970 y 1979.²⁷

La década de los setenta se caracterizó porque existió una crisis en la demanda externa de sus productos de exportación –con excepción del petróleo–; la concomitante caída de los precios de los productos básicos, un trastorno en los niveles de las tasas de interés y la crisis en el suministro de capital.²⁸, hechos que incidieron en el nivel de crecimiento de las actividades no petroleras...

En síntesis, podemos decir que en los ocho primeros años del auge petrolero (1972-1979) se percibe un cambio en las relaciones existentes entre la sociedad civil y el Estado. Ese cambio se traduce, en primer lugar, en un fortalecimiento de la estructura financiera del Estado y, en segundo lugar en el robustecimiento de una naciente burguesía industrial que tiene como objetivo conciliar el conflicto existente entre los sectores tradicionalmente dominantes en la toma de decisiones políticas y económicas.²⁹

El pobre desenvolvimiento de la economía ecuatoriana también se vio afectado por los acontecimientos cambiarios tanto internos como externos. En un intento por hacer competitivas las exportaciones tradicionales ecuatorianas, en el transcurso de 1970, el régimen cambiario fue objeto de sustanciales modificaciones. Desde el 1 de enero hasta el 22 de Junio del año en referencia, en el país existían dos mercados cambiarios: el oficial –administrado por el Banco Central del Ecuador- y el mercado libre manejado básicamente por los bancos comerciales y las casas de cambio. Mediante Decreto Supremo No. 05, expedido el 22 de Junio de 1970, se suprime el mercado libre de cambios que venía funcionando en el país desde la expedición de la Ley de Cambios Internacionales (1947) y las transacciones que se realizaban en dicho mercado fueron asignadas para que las desempeñe el instituto emisor. Es decir que a esa fecha, existían dos mercados administrados por el Estado. En el decreto supremo antes mencionado también se estableció la incautación de divisas a las personas naturales y jurídicas residentes en el país. Este hecho afectó especialmente a la banca privada y a las casas de cambio que operaban en el país.³⁰

El 16 de Agosto del propio año (mediante decreto supremo 239), se unificaron los dos tipos de cambio -el oficial y el libre- en uno solo y se adoptó una nueva paridad equivalente a 25 sucres por cada dólar de los Estados Unidos de América. Conjuntamente con esa medida se estableció que todas las contrataciones de créditos externos públicos y privados, así como la inversión extranjera debían sujetarse a las normas y disposiciones que expida la Junta Monetaria. Para el efecto se estipuló el registro obligatorio de inversiones y préstamos externos en el Banco Central del Ecuador, “registro que debe comprender todos los valores prestados e invertidos por extranjeros en el Ecuador con antelación a la fecha del decreto y los que se efectuaren en el futuro”³¹ A través de los años setenta habría de mantenerse la estabilidad cambiaria en base una paridad de 25 sucres por cada dólar de los Estados Unidos.

Los ingresos totales percibidos por el gobierno central, durante los años 1971 y 1972, provenían en cerca de un noventa por ciento básicamente de “ingresos no petroleros” que estaban constituidos por tributos que gravaban al comercio exterior; a la renta; a la producción y ventas, a las transacciones financieras y algunas tasas (timbres fiscales), por los ingresos no tributarios y por las “transferencias corrientes” y en alrededor de un diez por ciento por los ingresos provenientes de la, hasta entonces incipiente, actividad hidrocarburífera.

A partir de 1973, la situación fiscal parecía que podría mejorar debido a que los ingresos totales aumentarían como consecuencia lógica del incremento de los provenientes de la actividad petrolera, los cuales representarían, en promedio, más del 35 por ciento de los ingresos totales.³² No obstante lo anterior el estado ecuatoriano seguía siendo un estado pobre y esto debido a que una parte importante de ese incremento de ingresos estaba ya preasignado a un sinnúmero de instituciones autónomas que eran partícipes de los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo crudo (CEPE, INECCEL, Junta de Defensa, universidades, entre otros).

El Banco Mundial, en una publicación aparecida en 1979, reconoce que a medida que aumentan los precios internacionales del petróleo crudo, los ingresos públicos tendieron a disminuir debido a la caída relativa de la presión fiscal.³³

INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO NACIONAL

- Millones de sucres-

Años	Ingresos totales Netos	Gastos totales	Superávit Déficit (-)	Financiamiento con deuda externa
1973	7.981	8.209	-228	
1974	11.078	10.880	198	
1975	12.835	13.385	-550	
1976	14.653	16.813	-2.160	386
1977	16.452	21.840	-5.388	1.081
1978	19.057	21.353	-2.296	
1979	23.078	24.598	-1.520	

Fuente: FMI.

De acuerdo a información tomada del Fondo Monetario Internacional, se aprecia que durante el “auge petrolero” hay una tendencia a aumentar el déficit fiscal y que los ingresos provenientes de la actividad petrolera no son suficientes para equilibrar el presupuesto del gobierno nacional, por lo que se debe recurrir a financiar su déficit con endeudamiento externo.³⁴ Cuando los ingresos petroleros comenzaron a decrecer, en términos relativos, fue imposible mantener la tendencia expansiva del PIB y es entonces

cuando emergieron los sucesivos déficit fiscales y en consecuencia aparece la necesidad de contratar préstamos externos.

Como dijéramos en la parte introductoria de este trabajo, los años 70 se caracterizaron porque fueron una década de transición y dentro de ese cambio René Baez percibe que “Los vientos neoliberales comenzaban a soplar en el Ecuador...”³⁵. Por otra parte, a partir de 1976 el país entra en una etapa de endeudamiento agresivo y a la lista de acreedores tradicionales, constituida por los organismos financieros internacionales, se suma la banca privada internacional.

El saldo final de la deuda más los atrasos por intereses, al 31 de diciembre de 1970, llegó a US\$ 241,5 millones, mientras que al 31 de diciembre de 1979 se registró un saldo de 3.554,1 millones de dólares. Entonces, el endeudamiento externo creció entre 1970 y 1979 en alrededor de 14 veces. Durante el mismo período el país recibió desembolsos que alcanzaron la cantidad total de 4.341 millones de dólares. Es importante notar que en los dos últimos años de la década (1978 y 1979) los desembolsos recibidos representaron el 66 por ciento del total. De la deuda total contraída, el 90.5 por ciento, en promedio, corresponde a deuda pública y el restante 9,5 pertenece a deuda contraída por el sector privado. Es interesante notar que en los años 1978 y 1979, el monto de los créditos obtenidos por el sector privado bordea alrededor del 20 por ciento del total contratado, iniciándose así una tendencia ascendente de endeudamiento que perdurará hasta nuestros días.³⁶ Cabe destacar que la deuda externa pasa a constituirse en un eje de negociación mediante el cual el Estado prefirió sacrificar a todos los ecuatorianos para evitarse determinados conflictos con los grupos de presión, antes que utilizar medidas de política fiscal conducentes a incrementar los ingresos fiscales.

Una vez que se determinó que, en el período que se analiza, el país se había endeudado en 4.341 millones de dólares³⁷, examinemos lo que pasó con el comercio exterior. Entre 1970 y 1979, las exportaciones crecieron en algo menos de 12 veces (de 189 millones en 1970 a 2.172 millones de dólares en 1979), mientras que las importaciones lo hicieron en solo 7.2 veces, lo que da como resultado un saldo positivo de la balanza comercial de algo más de 149 millones de dólares durante el decenio.³⁸

Desde la perspectiva del pago por servicio de la deuda, éste alcanzó la cantidad de 2.757 millones de dólares durante el decenio, es decir que éste representó el 63 por ciento de lo recibido en calidad de desembolsos. El respectivo desglose determina que en concepto de amortización se pagaron 2.117 millones y por intereses 640 millones.

Las cifras anteriores nos dejan inferir que el llamado “auge petrolero” le permitió al país disponer, para financiar su desarrollo económico, de 1733 millones de dólares durante los diez años en análisis. Esa cifra se proviene, por una parte, del saldo favorable de la balanza comercial -149 millones de dólares- y en el que indudablemente las exportaciones de petróleo tuvieron una gran influencia y, por otra, de los desembolsos netos de los préstamos recibidos y que sin duda fueron concedidos porque los acreedores se imaginaron que el país tenía solvencia de pago con un gran respaldo en sus yacimientos petrolíferos. A la cifra anterior habría que sumar los desembolsos recibidos en calidad de inversión extranjera y que según información de la balanza de pagos podría llegar a los 680 millones de dólares. En ningún caso el país dispuso durante los años 70 de más de 2.500 millones de dólares para financiar su desarrollo.

A MANERA DE CONCLUSION

Durante el decenio de los setenta se advierte una mayor tendencia a la mundialización de la actividad económica. La existencia de grandes diferencias salariales entre países pobres y ricos o entre el “centro” y la “periferia” permitieron a las transnacionales organizar sus actividades manufactureras de modo que las fases intensivas de mano de obra se reasignaron a cualquier parte del mundo donde se cuente con una infraestructura adecuada.

Durante la década de los setenta el Estado ecuatoriano, como institucionalidad, creció y a la vez jugó un rol determinante en la asignación de los recursos económicos y en el diseño de los modelos de desarrollo que se aplicaron en ese período. Fue evidente que los recursos petroleros no fueron utilizados para resolver los problemas fundamentales de la economía y por el contrario, se hizo notorio, que la mala distribución de la riqueza se acentuó durante este período.

La gestión económica fue poco clara. Siguió el énfasis en una política de corto plazo y casi todos los sectores económicos continuaron mostrando su fragilidad, debido a que en el diseño de las políticas económicas no se consideró la solución de los problemas y necesidades de los sectores populares. El Estado no intervino para controlar la contaminación y la destrucción de los elementos fundamentales del medio ambiente como son el aire y el agua.

Luego de casi diez años que el Ecuador se convirtió en un exportador neto de petróleo, las desacertadas decisiones gubernamentales siguieron perjudicando a los campesinos más pobres y sobre los obreros y trabajadores, pese a que a los principios “nacionalistas

y revolucionarios” del régimen militar que dirigió los destinos del país al iniciarse la “era” petrolera auguraban que el país se desarrollaría social y económicamente.

El petróleo puso en marcha la modernización del sector urbano del país y propició la progresiva introducción de la inversión extranjera en el sector moderno de la economía (construcción, banca, seguros y servicios en general). La inversión extranjera fue estimulada a través de una política gubernamental que propició principalmente la importación de bienes de capital y la política tributaria.

NOTAS

- ¹ Bocco, Arnaldo, Auge petrolero, modernización y subdesarrollo: el Ecuador de los años setenta, Corporación Editora Nacional, Quito, 1987, Cap. 2
- ² En 1965 eran solo 13 los bancos norteamericanos con sucursales en el exterior, pero a fines de 1974 eran 125.
- ³ Véase Larrain, Felipe, Sachs, Jeffry, Macroeconomía en la economía global, Segunda edición, Buenos Aires, Pearson Education, 2002, Cáp. 10, 14 y 15
- ⁴ Se determina restando de los ingresos del Estado el gasto público, excluidos los intereses pagados por la deuda
- ⁵ Véase Blanchard, Oliver, Pérez Enri, Daniel, Macroeconomía: teoría y política económica con aplicación a América Latina, Prentice Hall Iberia, Buenos Aires, 2000, Cáp. 14, 21 y 29
- ⁶ Véase www.geocities.com/lginpiu/historia.htm
- ⁷ Véase Palma, Hugo, La seguridad hemisférica de fin de siglo
- ⁸ Spero, Joan, Edelman, Política Económica Internacional, Tercera edición, Gráfica Yanina, Buenos Aires, Argentina, 11 de Junio de 1988, págs. 2 y 3
- ⁹ Véase Clement, Norris, Pool, John, Carrillo, Mario, Economía: enfoque América Latina, Tercera edición, McGraw Hill, Cáp., 7,8 y 9
- ¹⁰ www.unesco.org/most/francais.htm
- ¹¹ Compuesto por Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia.
- ¹² Spero, ob.cit., pág. 42
- ¹³ *Ibíd.*, pág. 262
- ¹⁴ *Ibíd.*, pág. 261
- ¹⁵ *Ibíd.*, ob.cit., pág. 267
- ¹⁶ *Ibíd.*, ob.cit., Págs. 267 y 268
- ¹⁷ Tamames, Ramón, Estructura económica internacional, séptima edición, Alianza Editorial, Madrid, 1982, Cáp. 16
- ¹⁸ Spero, ob. cit., pág. 269
- ¹⁹ *Ibíd.*, Ob. cit., pág. 270
- ²⁰ Tamames, ob.cit., pág. 351
- ²¹ *Ibíd.*
- ²² Junta Nacional de Planificación y Coordinación, El desarrollo del Ecuador 1970-1973, Libro Primero: la evolución de la Economía Nacional, pág. 5
- ²³ *Ibíd.* pág. 212
- ²⁴ *Ibíd.* págs. 7 y 8
- ²⁵ Petroecuador, Informe estadístico de la actividad hidrocarburífera del país: período 1972-1991, Indugraf, Quito, 1993
- ²⁶ Banco Central del Ecuador, Cuentas nacionales del Ecuador 1970-1993, No, 17, Departamento de artes gráficas, Quito, 1994
- ²⁷ *Ibíd.*
- ²⁸ Véase Singh, Ajit, Dilemas del crecimiento, www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-72
- ²⁹ Véase Bocco, Ob. Cit. Cap. 7
- ³⁰ Véase Banco Central del Ecuador, Memoria del Gerente General del Banco Central del Ecuador correspondiente al ejercicio 1970.
- ³¹ *Ibíd.*, pág. 103
- ³² Banco Central del Ecuador, Setenta y cinco años de información estadística
- ³³ Banco Mundial, Ecuador: problemas y perspectivas del desarrollo, Washington, 1979
- ³⁴ Véase Fondo Monetario Internacional, Estadísticas Financieras Internacionales, Volumen XXXIV y XXXV, Números 1 y 2 de enero de 1981 y diciembre de 1982, respectivamente
- ³⁵ Baez, René y otros, "La quimera de la modernización" en Ecuador: pasado y presente, edición actualizada, Editorial Ecuador F.B.T. Cia Ltda., Quito, 1998
- ³⁶ Banco Central del Ecuador, Deuda externa del Ecuador 1970 – 1991, Boletín No. 1, Departamento de artes gráficas, Quito, 1992
- ³⁷ Banco Central del Ecuador, Deuda externa del Ecuador 1970-1991
- ³⁸ Banco Central del Ecuador, Setenta y cinco años de información estadística