

## **dCIDOB 103.**

# **L'Equador, de la inestabilitat crònica a la confiança?**

De la dolarització a la ruptura amb el neoliberalisme. Una nova etapa  
per al desenvolupament i l'economia equatoriana.

Jaime Atienza Azcona.

# De la dolarització a la ruptura amb el neoliberalisme

## Una nova etapa per al desenvolupament i l'economia equatoriana

**Jaime Atienza Azcona** Economista, responsable de l'àrea de relacions econòmiques internacionals del Centre d'Estudis per a Amèrica Llatina i la Cooperació Internacional (CeALCI), Fundación Carolina

L'economia equatoriana travessa serioses dificultats des de fa més d'una dècada, però els últims deu anys han marcat un moment crític i han ofert un panorama nou que contribueix a explicar tant les dinàmiques migratòries com els processos polítics en què avui es troba el país. L'Equador ha tingut entre el 2001 i el 2006 un creixement econòmic sostingut d'entre el 2,1% i el 6,4% (el 4,3% el 2006, i una previsió del 3,8% per al 2007), xifres importants però insuficients per als reptes que afronta el país andí.

Així doncs, l'Equador ha viscut l'etapa de millora econòmica dels últims cinc anys que s'ha produït en bona part de l'Amèrica Llatina però creixent per sota de la mitjana regional. Tanmateix, més enllà d'aquestes primeres xifres macro, són vuit els elements clau que poden ajudar-nos a entendre la marxa, els desafiaments i els dilemes que ha d'enfrontar l'economia equatoriana: el deute extern, la migració, el petroli, la dolarització, la baixa taxa d'activitat de l'economia real, el feble sector financer, la dependència del sector exportador i la iniquitat en l'ingrés i les oportunitats.

L'economia equatoriana és, des d'una perspectiva històrica, una economia altament dependent del seu sector primari i de les exportacions promogudes per aquest mateix sector, destacant a l'interior d'aquest la producció o extracció de quatre productes bàsics: la gambeta, el cacau, el plàtan i el petroli.

L'Equador, d'altra banda, va viure com molts dels seus països veïns la crisi del deute extern durant els anys vuitanta, i encara que les seves primeres renegociacions van ser molt més tardanes, a finals de la dècada, els anys noranta van

estar marcats per la instauració al país de les polítiques del Consens de Washington, impulsades des dels organismes de Breton Woods. Les esmentades reformes van afavorir un redoblat accent en la producció per a l'exportació, una obertura externa accelerada i una reducció del paper de l'Estat en l'economia.

### Elements de context

L'Equador, el país més petit de la regió andina i amb una població de poc més de tretze milions d'habitants, va acabar el segle XX amb una crisi sense precedents. Després d'un prolongat període d'estancament des del 1980 fins al 1998, en què l'economia a penes va créixer fins a un 0,3% de mitjana anual, l'any 1999 serà recordat per registrar la caiguda del PIB més important. El PIB va caure en un -6,3% mesurat en sucres constants, i mesurat en dòlars en un -28%: de 23.255 milions el 1998 va passar a 16.674 milions de dòlars el 1999. El PIB per habitant es va reduir en gairebé un 30%, en desplomar-se de 2.035 a 1.429 dòlars.

En aquest període es va aguditzar la inseguretat humana en general: va augmentar la precarietat laboral; es van debilitar els limitats mecanismes de protecció social; van disminuir les dotacions alimentàries; van resultar afectats els nivells de nutrició; van augmentar les malalties infeccioses; es van deteriorar els sistemes de salut; van créixer la violència i la delinqüència; la repressió i la inestabilitat política estaven a l'ordre del dia.

L'actual període de l'economia equatoriana arrenca amb la crisi econòmica dels anys 1998 i 1999, que va tenir diversos detonants, alguns d'aquests inevitables, altres derivats de l'evolució dels mercats globals de certs productes i un tercer grup que va ser conseqüència de decisions discutibles de política econòmica i de caràcter polític en general. Els detonants de la crisi pertanyen a diferents àmbits: d'ordre natural (el fenomen d'El Niño); d'ordre econòmic (la caiguda dels preus del petroli, la desestabilització financera internacional, el *salvataje bancario*<sup>1</sup>); d'ordre institucional/polític (la sobtada decisió de dolaritzar l'economia i la crisi política permanent des del 1996).

En aquest context, la ja per si mateixa crítica situació esclatà amb la congelació dels dipòsits bancaris el març de 1999. A aquest fet es va sumar la reducció de les inversions socials amb la finalitat de finançar el servei del deute extern. Així, mentre la societat, d'una banda, era literalment plomada per sanear la banca, concretament per lliurar recursos als banquers corruptes, de l'altra, el Govern va suspendre, l'any 1999, durant diversos mesos, el pagament de sous i salaris a mestres, infermeres, metges, policies i militars per intentar aguantar amb això el servei del deute extern. Aquest esforç es va col·lapsar l'agost de 1999 quan el Govern va haver de suspendre el servei de l'esmentat deute. Aquesta decisió es va prendre massa tard, ja que el país havia entrat en la crisi més gran del segle XX.

## Vuit són els elements clau per entendre l'economia equatoriana: deute extern, migració, petroli, dolarització, baixa taxa d'activitat de l'economia real, feble sector financer, dependència del sector exportador i iniquitat en l'ingrés i les oportunitats

Així, doncs, l'any 1999, el pitjor any de la crisi, el servei del deute extern va consumir més de les tres quartes parts dels ingressos corrents de l'Estat, és a dir, dels impostos recaptats i dels ingressos del petroli.

Algunes xifres permeten comprendre millor la magnitud de la qüestió del deute. L'Equador, des del 1982 al 2003, va pagar per concepte de capital i interessos 97.069 milions de dòlars i en el mateix període de temps va rebre com a nous desembor-

saments 86.330 milions. Aquest fet va generar una transferència neta negativa de -10.737 milions de dòlars; però tot i això, el deute va créixer en 9.962 milions, ja que va passar de 6.633 milions de dòlars el 1982 a 16.595 milions el 2003.

Tot aquest esforç no va passar desapercebut: la societat es va ressentir i el deute va estrangular l'economia. La despesa social es va reduir de manera alarmant i els comptes externs van experimentar pressions cada vegada majors. La pobresa va augmentar de forma continuada, sense que deixés d'augmentar la iniquitat; la seguretat humana va patir un cop sever; i l'emigració es va convertir en una vàlvula d'escapament per evitar una explosió més gran.

Un element destacable indispensable per entendre la crisi és que l'economia equatoriana, com la dels altres països de la regió, va executar el receptari de l'ajustament de l'FMI. Així, amb diversos graus de coherència i intensitat, a l'Equador es va adoptar una concepció aperturista i liberalitzadora tant comercial com financera imposada a través de múltiples mecanismes (en particular les "cartes d'intenció" de l'FMI). Segons John Williamson, qui va encunyar el terme de Consens de Washington a inicis dels anys noranta, excepte els Estats Units i Cuba, tots els països de l'Hemisferi Occidental van executar l'esmentat Consens.

### Crisi econòmica, política i social d'abast nacional

Un cop arribat el moment crític el 1999 després de la crisi de pagaments, la hiperinflació i la crisi de liquiditat, l'economia equatoriana va entrar en caiguda lliure. La devaluació accelerada del sucre, moneda nacional que va passar en pocs mesos d'un tipus de canvi de 5.000 a 25.000 sucres per dòlar, es va convertir en un altre factor determinant, i davant el pànic dels dipositants, es va decretar la congelació dels comptes bancaris, de manera que la gent del carrer va veure com els seus diners perdien valor amb la devaluació sense poder-los tocar.

A més, alguns dels bancs més importants no només van congelar els estalvis sinó que van arribar a la fallida en el que es va considerar un acte massiu de corrupció i apropiació dels estalvis de la gent del carrer. El resultat de tot el procés de congelació bancari va ser que aquells que tenien dipòsits en bancs que no van fer fallida, van perdre el 75% del valor dels estalvis, mentre que la resta ho va perdre tot.

La reacció del Govern de Mahuad va ser la *dolarització* de l'economia per sortir de la fase d'inestabilitat en què s'havia instal·lat l'economia equatoriana. De manera que, en pocs dies, va desaparèixer la moneda nacional i es va instaurar una nova economia que tindria com a moneda el dòlar.

Una decisió molt controvertida, que només a mig termini va aconseguir efectes estabilitzadors –encara que no tenim el contrafactual del que hauria passat sense l'economia dolaritzada– després d'un període d'ajustament sever. L'estabilització de les principals variables macroeconòmiques va arribar, això

sí, després d'un intens augment de preus, amb una inflació inicial del 91% el 2000 i superior al 20% el 2001 en dòlars. És a dir, els dos primers anys de dolarització els preus es van duplicar per estabilitzar-se a partir del 2002. A més, aquesta pujada de preus va fer que l'economia equatoriana perdés competitivitat exterior enfront dels seus veïns i això va comportar dificultats al sector agrícola i ramader en especial, i va afectar milions de petits productors.

El cert és que la desesperada situació econòmica, la congelació i pèrdua massiva dels estalvis, i la suspensió del pagament dels salaris a funcionaris del sector públic va suposar l'esmentat resultat d'un empobriment en massa. La sortida desesperada i massiva fou la migració, que, en aquesta fase, al contrari del que va succeir en dècades passades, es va dirigir principalment cap a Europa, en particular cap a Espanya i Itàlia, i no cap als Estats Units. I aquesta migració es va convertir en poc temps en un factor clau de l'economia equatoriana. La reducció de la desocupació, una conseqüència de la sortida de població en edat econòmicament activa, va ser un primer efecte; l'arribada de remeses en quantitats importants a l'economia equatoriana va ser un segon efecte; i la reactivació del sector de la construcció fou el tercer.

L'economia equatoriana ha canviat, per tant, els seus fonaments bàsics des de la crisi de 1999; l'arribada de remeses ha passat a ser un element central dels ingressos de divises al país, per damunt de l'exportació conjunta de gambeta, cacau, plàtan i cafè. Un element que va resultar decisiu en el crack de 1998-1999 va ser el baix preu internacional del petroli, que va tocar fons al voltant dels nou dòlars per barril en aquell moment. Ara per ara, amb preus que seran estables per damunt dels 60 dòlars a mig termini, l'ingrés petroler s'ha convertit en un element encara més important en el manteniment del país.

### Debilitats estructurals en l'economia equatoriana

Alguns factors tenen un paper decisiu en l'insuficient creixement de l'economia equatoriana i constitueixen els principals reptes per al Govern del president Rafael Correa.

En primer lloc, hi ha la qüestió de la manca de crèdit disponible per als emprenedors, amb notables limitacions en l'accés i taxes d'interès nominals actives per damunt del 9%, que per als petits i mitjans emprenedors i per als crèdits al consum se situen entorn del 15% i 18%. Aquesta limitada disposició de crèdit suposa un factor d'estrangulació del creixement econòmic.

En segon lloc, hi ha l'insuficient aprofitament de la renda petrolera, que ha suposat durant els últims anys un ingrés al país d'uns 4.500 milions de dòlars, i que el 2006 va assolir els 6.425 milions de dòlars. Un ingrés tan important representa aproximadament un terç del PIB nacional i va suposar per a l'Estat un ingrés fiscal directe –a través de l'empresa estatal Petroecuador– de 2.050 milions de dòlars el 2006, un 21%



dels ingressos públics. En tractar-se de quantitats molt importants, l'ingrés per al sector públic podria ser molt més gran, en vista dels alts preus i dels acords poc avantatjosos de repartiment dels beneficis extraordinaris de l'ingrés petroler. El funcionament i l'eficiència de Petroecuador és un element de preocupació per a l'economia nacional.

En tercer lloc es troba l'elevat deute extern, que tot i haver-se reduït en termes relatius per l'ampliació de la base del PIB, continua sent el primer factor de despesa pública. Els pagaments han suposat el 2006 un 45,3% de la despesa pública, triplicant el 15,2% de la despesa social agregada al país. Per a l'any 2007 i 2008 els venciments previstos són elevats, i previsiblement absorbiran bona part de l'ingrés petrolier extraordinari i altres ingressos del sector públic. Un problema financer de primer nivell.

En quart lloc es troba l'arribada de remeses al país, que va suposar el 2006 la xifra de 2.500 milions de dòlars; segons el Banc Central, van assolir un valor equivalent al 7% del PIB. La preocupació per donar oportunitats per a un major aprofitament productiu i social de les remeses està molt present en la realitat equatoriana, atès que es calcula que més d'un 70% d'allò rebut es destina a despeses corrents. La perspectiva d'una reducció dels recursos rebuts a mig termini és un altre factor de preocupació que s'ha de tenir en compte, i la perspectiva del retorn de migrants com a emprenedors i nous actors de desenvolupament és ara per ara solament una quimera.

## L'arribada de remeses ha passat a ser un element central dels ingressos de divises al país, per damunt de l'exportació conjunta de gambeta, cacau, plàtan i cafè

En cinquè lloc, i potser és el problema més profund de l'economia equatoriana, i, per tant, el més difícil d'afrontar, hi ha la vulnerabilitat externa, en particular davant dels preus internacionals. La conjuntura actual favorable de preus de les matèries primeres no és una garantia de futur i per això calen actuacions d'abast estructural en la matèria.

Finalment, la taxa d'atur, situada els últims anys entorn del 10%, no sembla alarmant –això sí, convé tenir en compte que ha sortit del país almenys un 10% de la població econòmicament activa des del 1999. Allò que resulta més preocupant és el nivell de subocupació. Segons el Banc Central de l'Equador, la subocupació va assolir el 2006 el 47,6% de la població activa, cinc punts més que el 2004. L'alta informalitat de l'economia equatoriana és un factor difícil de corregir i que té múltiples motivacions, des de la burocràcia administrativa fins a la incapacitat de generar llocs de treball remunerables per damunt del salari mínim.

## Primers passos del Govern de Rafael Correa

La política equatoriana ens ha donat tots els senyals de la demanda d'un canvi profund en la gestió política i econòmica del país. Un canvi que ja va ser demandat en el seu moment quan Lucio Gutiérrez fou elegit president el 2002, gràcies a la confiança que el poble equatorià va dipositar en el plus de transparència i honestedat que ofería el moviment indígena representat pel Movimiento Pachakutik, aliat de Gutiérrez. Aquella experiència va resultar un fracàs. Lucio Gutiérrez molt aviat va defraudar les expectatives nascudes d'aquest canvi, el Movimiento Pachakutik va sortir del Govern en només sis mesos i el poder va quedar en mans d'un dirigent de molt baixes capacitats que va mantenir el statu quo, incloses les debilitats institucionals i el clientelisme dels sectors encarregats de les entitats de control i supervisió –tribunals i comissions. Gutiérrez va acabar expulsat del poder pel poble i va demostrar no ser el líder polític per al canvi.

El novembre de 2006 es va produir l'elecció del president Rafael Correa, amb un suport popular molt important que alguns sectors atribuïen al rebuig que provocava el seu rival a la segona volta, el populista multimilionari bananer Álvaro Noboa. Molt aviat es va demostrar que no era així i que les bases de suport al moviment liderat per Correa eren sòlides: l'aclaparadora majoria a favor de convocar una Assemblea Constituent –81,7% a favor– va ser el primer pas, però la impressionant victòria a les urnes d'Acuerdo País –en què va obtenir 80 dels 130 assembleïstes electes–, encapçalat en aquesta cita per Alberto Acosta, que havia estat els primers mesos de Govern ministre d'Energia i Mines, així ho indiquen: més del 70% dels vots, majoria absoluta en la constituent mentre que el segon partit més votat obté menys del 8% dels vots. Una victòria tan incontestable és, sens dubte, expressió de la voluntat de canvi profund dels equatorians i equatorianes, i l'actual Govern ha posat un accent molt especial en l'economia, particularment en la ruptura amb l'etapa neoliberal viscuda en les últimes dues dècades.

El repte, doncs, està servit i és majúscul, ja que dinamitzar i diversificar l'economia equatoriana, reduir la seva vulnerabilitat externa, augmentar els ingressos petrolers, reduir els impactes del deute extern, augmentar la despesa social i atendre els sectors socials més desfavorits és una tasca d'enorme importància.

Ja s'han pres algunes mesures econòmiques importants relatives als reptes esmentats, que mereixen ser destacades. En primer lloc, l'Equador va decidir trencar el seu llaç de dependència amb l'FMI, pagant de manera anticipada el seu deute amb l'organisme –menor en la seva magnitud– de la mateixa manera que ja havien fet altres països de la regió, i amb el suport financer del Govern veneçolà. La mesura té un alt contingut simbòlic i pràctic, en suposar una ruptura amb el neoliberalisme. L'Equador està apostant per la integració regional sud-americana fent compatible un esquema regional sud-ame-

ricà amb els subregionals com la Comunidad Andina (CAN). Però els fets més destacats en la matèria són l'aposta pel Banc del Sud, fundat el novembre de 2007 i la promoció d'una arquitectura financera regional que compleixi amb el paper d'un fons i un banc regional. Una iniciativa que impulsa el Govern equatorià a la regió.

En segon lloc, s'ha traslladat al Congrés una llei per reduir les taxes d'interès als crèdits bancaris –fet que ha provocat un seriós conflicte amb el sector bancari–, una mesura de fort impacte i amb fort suport popular. Així mateix, el president Correa ha fet una crida a la necessitat d'obrir les portes a la banca internacional per aconseguir majors cotes de competència financera i generar així guanys en l'eficiència del sector al país. D'altra banda, s'ha llançat un gran programa públic de promoció de microcrèdits, primera decisió del Ministeri d'Economia entrant.

En tercer lloc, s'ha modificat la norma per al repartiment de l'increment extraordinari dels preus del petroli, que era repartit a parts iguals entre Estat i empreses internacionals, per tal que aquests ingressos extraordinaris passin a mans de l'Estat en un 99%. D'altra banda, es qüestiona encara l'eficiència de Petroecuador, que ha d'afrontar creixents responsabilitats i segons alguns analistes requeriria una important injecció de recursos per a la inversió. Una qüestió en què el Govern de Correa ha d'afrontar el dilema entre realitzar aquesta inversió com més aviat millor sacrificant altres prioritats o postergar-la amb la consegüent pèrdua d'eficiència.

En matèria del deute extern no s'han adoptat fins avui mesures concretes, però el Govern va anunciar que revisaria els contractes i deutes passats per investigar casos fraudulents i, en el seu cas, no pagar aquells deutes que es provin il·lícits. Per realitzar aquesta tasca, s'ha posat en marxa una Comissió Internacional d'auditoria del deute que treballarà fins a principi de 2008 per analitzar tot el deute extern equatorià. El precedent d'un deute il·lícit reconegut i consegüentment anul·lat pel Govern noruec el 2005 ha estat l'element decisiu per iniciar aquest procediment de revisió.

Pel que fa a l'arribada de remeses al país, la seva orientació a la inversió i el potencial retorn dels migrants, aquesta tasca no té fins ara mesures concretes, i dependrà de la dinamització i millor funcionament de l'economia. Quelcom de similar es pot dir respecte a la vulnerabilitat externa i la subocupació, reptes que són de llarg termini.

Una última qüestió ha merescut una atenció especial en aquests primers mesos de Govern, i és la lluita contra la iniquitat instal·lada al país, un fet que requerirà reformes profundes que seran discutides en el si de l'Assemblea Constituent, ja que impliquen diferents poders de l'Estat. La fi dels privilegis per a sectors dominants de la societat i l'atenció preferent dels exclosos han estat mesures programàtiques en les que ja s'han donat alguns passos inicials en els primers mesos, com l'augment del bo assistencial per als sectors més exclosos.

Per tirar endavant totes les reformes necessàries, el Govern equatorià necessita vent a les veles, i això implica la necessitat d'un creixement econòmic sostingut els propers anys, un fet per al qual existeixen alguns elements de conjuntura favorables, com l'augment sostingut dels preus de les matèries primeres, però també alguns senyals preocupants, com el previsible fi d'un cicle d'alta liquiditat internacional.

Una economia en creixement sostingut, complementada per mesures transformadores en el fet social i per la creació d'un Estat fort i creïble, és el repte de futur de l'equip del president Correa, i pel qual, en definitiva, serà jutjat d'aquí a uns anys per la història i els seus conciutadans. Hi ha bases sòlides per a una transformació però també dificultats importants, sectors oposats al canvi i un Estat amb pràctiques clientelars i seriosos problemes d'eficiència des de fa massa anys. ●

### Nota

1. El *salvataje bancario* fou una operació de rescat financer (ajuda directa mitjançant finançament del pressupost públic) de l'Estat als bancs privats en el moment en què aquests es van trobar en situació de risc. Va ser una socialització de la crisi dels bancs privats que, a més a més, un temps després decretarien la congelació dels estalvis. Alguns dels bancs van fer fallida i diversos banquers van fugir als Estats Units i Espanya amb els diners que es van poder quedar.

### Referències bibliogràfiques

- ACOSTA**, Alberto. "Deuda externa y migración, una relación incestuosa". *Documentación Social*, 126. Madrid: Cáritas Española (2002).
- ACOSTA**, Alberto i **ATIENZA**, Jaime. "Migración, crisis y desarrollo. Reflexiones a partir del caso ecuatoriano". Artículo preparado para el seminario *Migraciones y desarrollo*, organizado por CECOD y la Comunidad de Madrid. Madrid, diciembre de 2004. A: [www.cecod.net](http://www.cecod.net)
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR**: Varios documentos. [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec)
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)**. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*. A: [www.eclac.org](http://www.eclac.org) (2007).
- ILDIS – FLACSO**. *Análisis de Coyuntura económica Ecuador 2006*. A: [www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec) (2007).

