

5. POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE SUBSIDIOS EN EL PERÍODO 1982-1999

Los subsidios han sido considerados como la ayuda económica que presta el sector público con la finalidad de satisfacer determinadas necesidades, individuales o colectivas, de carácter social o económico. Estos han estado presentes en la historia moderna de todos los países incluyendo el nuestro. Los subsidios en salud, educación, alimentos, vestido y otros rubros de carácter social, fueron ampliamente difundidos, contrariamente con los que se otorgaban a empresas, individuos o sectores cercanos al poder, que se benefician de diversas maneras de los recursos públicos.

Hoy en día, debido a los cambios ocasionados por: las nuevas corrientes de pensamiento implantadas (como el neoliberalismo), desastres naturales (El Niño), aperturismo internacional (ingresos en La Organización Mundial del Comercio), entre otros, ocurridos en las últimas décadas en el país, modificaron sustancialmente el monto de los subsidios destinados a cada uno de esos grupos de la población. Los subsidios de contenido social, han disminuido en forma permanente, mientras que los subsidios o subvenciones destinados a aquellos que cuentan con inmensos recursos económicos, se han incrementado, a veces en forma escabrosa.

Los subsidios, su diseño, estructuración y posterior implementación, no fueron concebidos teóricamente, desde el punto de vista de la economía política, para luego convertirse en elementos integrantes de la política económica de gobierno; por el contrario, fueron los requerimientos de las *diversas etapas del desarrollo ecuatoriano* los que los hicieron necesarios y posteriormente, desde el poder público, se desarrollaron las argumentaciones que les daban justificación económica o social.

Históricamente, esto transcurrió con la participación directa del Estado, en la década de los 70, como productor directo de bienes y servicios. Primero se beneficiaron las empresas encargadas de explotar los recursos naturales estratégicos. Después se constituyeron las empresas estatales correspondientes, y a lo largo de esos procesos se formularon las tesis que daban justificación a esas medidas económicas, unas veces en nombre de la soberanía nacional, otras para impulsar el desarrollo económico del país y, otras más, para proporcionar los bienes y servicios necesarios para incrementar el bienestar de la población. Su principal argumento fue que las empresas estatales no tenían como objetivo el lucro, sino la consecución de objetivos nacionales y populares que contribuyeran a nuestro desarrollo y a la elevación del nivel de vida del pueblo (ver Espinoza, Leonardo).

Hoy en día, en pleno siglo XXI cuando la pobreza rodea el 70% de la población ecuatoriana, se critica la participación del Estado como productor directo de bienes y servicios, la tesis planteada como premisa primordial es que "... el mercado, a través del libre juego de oferta y

demanda, traerá el equilibrio económico, político y social...". Entonces su principal objetivo no es la soberanía nacional, peor el bienestar colectivo, sino más bien se orienta al equilibrio fiscal. Por ello, por un lado, se están subastando todas las empresas estatales puesto que no presentan superávit en el ejercicio y constituyen un peso fiscal, y por otro lado, se están eliminando gradualmente los subsidios, asimismo, planteando que representan una carga fiscal y deberán beneficiar únicamente a los sectores más vulnerables de la sociedad. Así, se afirma que "... en primer lugar, desde una perspectiva de eficiencia, los subsidios deberían inducir solamente cambios mínimos en el consumo de bienes y servicios en la sociedad, por lo tanto, los bienes subsidiados deberían mostrar muy bajas elasticidades de precios e ingreso. Desde una perspectiva de equidad, los pobres deberían ser los mayores beneficiarios de los subsidios y el sesgo hacia grupos de alto ingreso debería ser pequeños ..."1. Desde este punto de vista, los subsidios de orden social son focalizados a los estratos más vulnerables de la sociedad, restringiendo su cobertura.

Paralelamente se plantea que el déficit fiscal es financiado con créditos externos incrementando la deuda externa, olvidando completamente el origen de la misma. La llamada iniciativa privada clama por la supresión de los subsidios, se argumenta que otorgar subsidios a los consumidores, fijando precios a los comestibles y a sus materias primas, interfiere indebida e ilegalmente en la actividad comercial, la cual aseguran, debía estar regida siempre por la ley económica de la oferta y la demanda y no por decisiones de carácter político.

El Ecuador, al igual que en otros países subdesarrollados, ha pasado por diversas etapas de desarrollo. *La primera* que va desde la década de los setenta hasta inicios de los ochenta, en donde se trató de impulsar el modelo de sustitución de importaciones. Se usó una estrategia de crecimiento basada fundamentalmente en el mercado interno, para lo cual se implementó toda una política de subvención para impulsar al proceso, principalmente, a través de un tipo de cambio fijo (sobrevaluando la moneda local), incentivando las importaciones de bienes de capital así como bienes de consumo suntuarios. *Otra etapa* parte de la crisis del modelo sustitutivo a inicios de los ochenta en el cual se trata de impulsar un modelo aperturista basado en la demanda externa. Para esto se implementó toda una política de incentivos a las exportaciones, principalmente a través de subvenciones directas al sector exportador, como las llamadas macro o mini devaluaciones de la moneda local frente al dólar, entre las principales medidas.

Entonces, en el país hubo un período en que operó una estrategia de sustituir importaciones (bienes de consumo, insumos básicos y similares). Luego se continuó con una estrategia de promoción de exportaciones (en

¹ Véase: Banco Central: Subsidios, gasto social y la pobreza en el Ecuador. Cuestiones económicas N°27, Quito, diciembre de 1995.

parte porque se asumía que se había agotado la estrategia anterior). Hoy en día se promueve una estrategia mixta de aumentar las exportaciones de productos básicos (origen vegetal, animal y mineral) y manufacturados de baja tecnología y sustituir las importaciones de productos con otras que tengan un contenido tecnológico más elevado (máquinas, herramientas, etc.), por lo cual, la política de subvenciones y subsidios se han concentrando dependiendo del sector en el poder.

5.1. LOS SUBSIDIOS EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA

Al comenzar la década de los sesenta el Ecuador seguía siendo un país atrasado y protoindustrial, en el cual predominaba la producción agraria, la población rural y las relaciones precarias del régimen de hacienda. El cuadro de subdesarrollo del país se caracterizaba por la debilidad y vulnerabilidad de la economía, así como por niveles elevados de pobreza, miseria, analfabetismo, limitada escolaridad, generalizada insalubridad, falta de servicios básicos y provisión de infraestructura. Se ha mantenido en la década el alto índice de desempleo abierto de la fuerza de trabajo, que superó el 6% afectando a decenas de miles de trabajadores, el subempleo, que en promedio ha representado el 40% de la población económicamente activa, para 1978 afectaba al 60% de la población rural y al 40% de la urbana.

Cuadro 5.1
ECUADOR: Indicadores socio - económicos
Período 1969 - 1979

| INDICADOR | Años | | | |
|------------------------------|--------|-------|-------|------|
| | 1969 | 1974 | 1979 | |
| Tasas de alfabetismo | 68,2 | 73,9 | 74,8 | |
| % población servida con: | | | | |
| Agua potable | Total | 21,9 | 30,6 | 44,5 |
| | Urbana | 54,5 | 65,7 | 80,7 |
| | Rural | 1,2 | 5,9 | 16,8 |
| Alcantarillado | Total | 16,8 | 24,4 | 36,7 |
| | Urbana | 41,6 | 50,4 | 62,2 |
| | Rural | 1,1 | 6,1 | 17,2 |
| Energía eléctrica | Total | 34,7 | 42,4 | 48,7 |
| | Urbana | 73,9 | 86,6 | 96,0 |
| | Rural | 9,8 | 11,1 | 12,5 |
| Esperanza de vida al nacer | 56,5 | 59,0 | 60,8 | |
| No. de habitantes por médico | 2.182 | 2.278 | 1.495 | |
| Tasa de mortalidad % | 10,9 | 9,8 | 7,8 | |
| Tasa de natalidad % | 37,4 | 37,4 | 32,9 | |

*Fuente: Varios autores (CONADE, Banco Central, etc.)
 Elaboración: Grupo Consultor.*

Manteniéndose los niveles altos de insalubridad y desnutrición de la población. El analfabetismo golpeaba al 25% de la población mayor de 15

años, llegando a cifras superiores al 50% en algunas zonas rurales de varias provincias. El 24% de la población económicamente activa no tiene ninguna instrucción, conjuntamente, se registran altos niveles de déficit de vivienda y servicios básicos, etc.

El petróleo fue el producto cuya extracción y exportación influyó notoriamente en el crecimiento de la economía ecuatoriana a partir de 1972. Pero ya desde 1925 este hidrocarburo era extraído en el Ecuador y el país era un exportador neto de este aceite desde 1928, sin embargo, su aporte fue pequeño en las exportaciones. Entre 1966 y 1971 no hubo exportación petrolera ya que los pozos de la península de Santa Elena estaban agotados.

Los convenios firmados por el Gobierno con varias compañías petroleras internacionales, la existencia de yacimientos, el descubrimiento de nuevos pozos en el nororiente ecuatoriano, la construcción del oleoducto transandino y la subida violenta de precios causada por el embargo petróleo por parte de los países árabes en 1972, fueron los factores que contribuyeron a expandir el volumen y valor de dichas exportaciones.

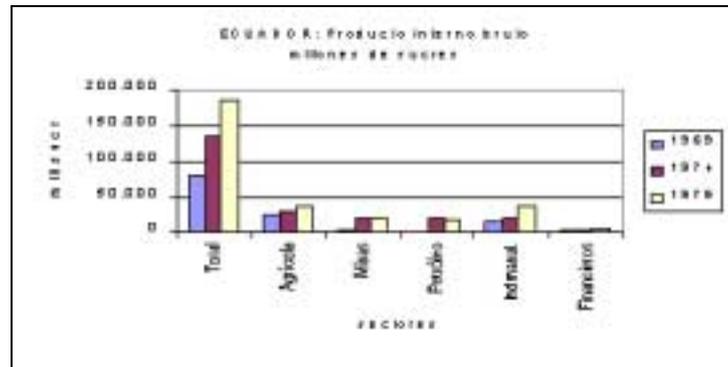
El precio del petróleo alcanzó un promedio máximo anual de 35,2 dólares por barril durante la década, para declinar en el ochenta y cinco a 26 dólares y luego caer a 9,7 dólares como consecuencia de la guerra de precios desatada por los países miembros de la OPEP y los productores no asociados; sin embargo, las exportaciones de petróleo crecieron notablemente a una tasa promedio de 22,7%.

Cuadro 5.2
ECUADOR: Producto interno bruto
millones de sucres a precios de 1978

| SECTORES | Años | | | | | |
|--------------------|--------|----|---------|----|---------|----|
| | 1969 | | 1974 | | 1979 | |
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| Total | 78.719 | | 133.743 | | 186.688 | |
| Agrícola | 24.055 | 31 | 29.512 | 22 | 35.476 | 19 |
| Minas | 1.006 | 1 | 20.733 | 16 | 19.502 | 10 |
| Petróleo | | | 19.129 | 14 | 17.674 | 9 |
| Ind. Manufacturera | 13.622 | 17 | 20.139 | 15 | 36.427 | 20 |
| Financieros | 1.916 | 2 | 2.828 | 2 | 5.631 | 3 |
| Sector público | 8.493 | 11 | 12.663 | 9 | 13.912 | 7 |

*Fuente: Varios autores (CONADE, Banco Central, etc.)
 Elaboración: Grupo Consultor.*

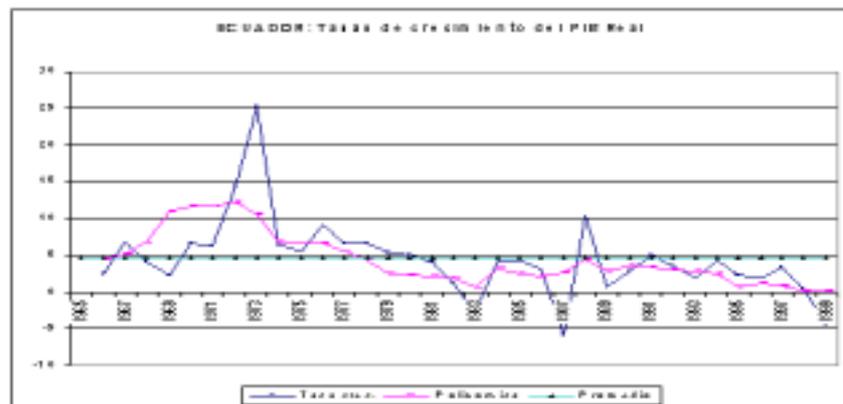
Gráfico 5.1



Fuente: Varios autores (CONADE, Banco Central, etc.)
 Elaboración: Grupo Consultor.

La influencia del petróleo y las violentas subidas de precios, en el mismo, transforman los parámetros dentro de los cuales se había desarrollado hasta entonces la economía ecuatoriana. En efecto, mientras que en la década de los 60 el promedio de crecimiento económico (incremento del Producto Interno Bruto) fue del orden del 5 % anual, con el petróleo se llegó en 1973 a 25,3 % y en 1974 a 13,6%. Posteriormente el ritmo de crecimiento disminuyó hasta llegar al ritmo inferior a los de la etapa pre-petrolera, es así que en 1975 alcanza el 5.8%, en 1978 el 5,5, y luego disminuyó más aún, para 1982 apenas llegó al 1.2%.

Gráfico 5.2



Fuente: Banco Central.
 Elaboración: Grupo Consultor.

Paralelamente la infraestructura económica y social mejoró en forma significativa, se desarrollaron proyectos de gran envergadura, los más grandes del país, como la refinería de petróleo en Esmeraldas, el proyecto hidroeléctrico Paute, en la cola de San Pablo, el proyecto de propósito múltiple Daule Peripa, se aumentó la construcción de viviendas, caminos

y obras de electrificación, triplicándose la energía eléctrica (kwh/h/año), se duplicó el número de kilómetros de carretera asfaltadas, se triplicó el parque automotor (ver Vicuña, Leonardo), etc.

Cuadro 5.3
ECUADOR: Red vial nacional
Longitud en kilómetros

| DETALLE | 1970 | 1976 | 1978 | 1980 |
|------------|--------|--------|--------|--------|
| Asfaltadas | 2.862 | 3.784 | 4.432 | 5.962 |
| Afirmadas | 8.150 | 10.483 | 12.767 | 12.200 |
| Tierra | 11.680 | 13.915 | 16.677 | 16.478 |
| Total | 22.692 | 28.182 | 33.876 | 34.640 |

Fuente: CONADE.

Elaboración: CONADE.

El crecimiento observado en este período, obedeció al petrolero; consecuentemente los ingresos del sector público también se incrementaron notoriamente, lo cual indica un cambio estructural de largo plazo hacia una mayor participación del sector público en la economía nacional. En este contexto, los gobiernos del General Rodríguez Lara (1972-1976) y del triunvirato militar (1976-1979) retomaron la línea reformista y desarrollista de la Junta Militar de los sesenta contando con una riqueza espectacular.

Cuadro 5.4
ECUADOR: Estadísticas de Energía eléctrica
1970 - 1980

| DETALLE | 1970 | 1972 | 1974 | 1976 | 1978 | 1980 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Potencial instalada por vatios / habitante | 40,2 | 44,4 | 57,9 | 70,4 | 98,8 | 113,4 |
| Energía generada por habitante (kwh/h/año) | 139 | 153,1 | 183,9 | 231,8 | 300,1 | 372,4 |
| Consumo por habitante (kwh/h/año) | 133,5 | 149,8 | 177,3 | 196,8 | 257,3 | 311,9 |
| Consumo por abonado (kwh/abonado/año) | 3.182 | 3.109 | 2.995 | 2.973 | 3.398 | 3.735 |
| Número de abonados Promedios | 225.759 | 307.295 | 404.177 | 483.682 | 591.549 | 697.614 |

Fuente: Estadísticas INECEL.

Elaboración: CONADE.

La industria se privilegia nuevamente, se dicta una nueva Ley de Reforma Agraria (1974) que luego fue suplantada por la de Fomento Agropecuario; además, se formularon nuevos planes de desarrollo. El crecimiento del mercado impulsó la instalación de una industria moderna que sustituyó las importaciones principalmente de bienes de consumo duraderos y no

duraderos: pero las importaciones de bienes de capital se incrementaron (ver Espinoza Leonardo).

Cuadro 5.5
ECUADOR: Parque automotor nacional
Vehículos matriculados

| Años | Total | Particular | Alquiler | Estatal | Municipio | Instituciones | Diplomático | Otros |
|------|---------|------------|----------|---------|-----------|---------------|-------------|--------|
| 1970 | 63.432 | 46.559 | 14.545 | 1.059 | 222 | 825 | 222 | |
| 1971 | 74.467 | 55.403 | 16.480 | 1.132 | 328 | 961 | 163 | |
| 1972 | 84.530 | 65.274 | 16.576 | 1.344 | 440 | 820 | 76 | |
| 1973 | 90.885 | 71.726 | 16.232 | 1.281 | 418 | 1.072 | 156 | |
| 1974 | 111.989 | 90.521 | 17.806 | 1.803 | 392 | 1.321 | 146 | |
| 1975 | 128.480 | 106.638 | 17.486 | 2.351 | 450 | 1.413 | 142 | |
| 1976 | 135.563 | 112.355 | 18.626 | 2.657 | 488 | 1.152 | 285 | |
| 1977 | 177.259 | 149.607 | 22.601 | 3.191 | 603 | 1.081 | 176 | |
| 1978 | 206.661 | 177.914 | 25.171 | 2.025 | 661 | 641 | 249 | |
| 1979 | 212.389 | 182.241 | 26.075 | 3.100 | 814 | | 159 | 36.605 |
| 1980 | 209.851 | 151.164 | 18.909 | 2.593 | 568 | | 12 | 38 |

Fuente: Estadísticas de la dirección nacional de tránsito
Elaboración: CONADE - PROGEN.

El Estado dentro de este proceso desempeña un papel directo en la actividad económica tomando medidas que tiendan a proteger la industria nacional, fomentar las exportaciones, promocionar la actividad empresarial sobre todo en los sectores estratégicos, eliminar las distorsiones del mercado que oprimen a los productores y ampliar el sistema financiero para que, a través de programas de crédito, pueda apoyar al desarrollo productivo.

Cuadro 5.6
ECUADOR: Exportaciones e importaciones
Miles de dólares
- precios corrientes-

| DETALLE | 1969 | | 1974 | | 1979 | |
|----------------------------|---------|-----|-----------|-----|-----------|-----|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| Exportaciones FOB | | | | | | |
| Total | 152.527 | 100 | 1.123.548 | 100 | 1.497.860 | 100 |
| Petróleo | 615 | 0 | 692.769 | 62 | 509.644 | 34 |
| Prod. Agrícolas | 121.315 | 80 | 312.102 | 28 | 448.326 | 30 |
| Industrializados | 20.077 | 13 | 90.829 | 8 | 387.500 | 26 |
| Otros | 10.520 | 7 | 27.840 | 2 | 152.390 | 10 |
| Importaciones CIF | | | | | | |
| Total | 241.838 | 100 | 678.202 | 100 | 802.320 | 54 |
| Bienes intermedios y pri. | 114.321 | 47 | 310.484 | 46 | 719.440 | 48 |
| Bienes de capital | 75.925 | 31 | 234.880 | 35 | 814.400 | 54 |
| Bienes de consumo | 35.056 | 14 | 101.705 | 15 | 182.080 | 12 |
| Combustibles y lubricantes | 15.694 | 6 | 29.894 | 4 | 86.400 | 6 |
| Otros | 642 | 0 | 1.239 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Grupo Consultor

La producción agropecuaria, por su parte, disminuyó su participación en las exportaciones, así se dio un desequilibrio en el sector agrícola. Este hecho se debió a que la preocupación central fue la industria del petróleo dejándose de lado a los demás sectores de la economía. Los excedentes petroleros no fueron invertidos en el sector agropecuario, de haberlo sido, éstos hubieran sido la clave para el desarrollo del mismo; tampoco se llevó a cabo un adecuado control que verifique que esos excedentes tengan un destino productivo que hubiera llevado a la economía a crear su propio dinamismo de crecimiento. Las exportaciones de petróleo no pagaban ni un sólo centavo, el gobierno no recibía las regalías que le correspondían por las exportaciones del producto, además, mientras el país por un lado exportaba petróleo. Por otro lado importaba el mismo y sus derivados; imaginémos entonces el porque del masivo endeudamiento externo al que recurrió el país para financiar gran parte de la inversión que tenía que llevar a cabo en el mismo (ver Galarza Zavala).

Para financiar la inversión en el país se requería del ahorro interno, el mismo que fue insuficiente debido a las inversiones sobredimensionadas, como consecuencia, para poder llenar esa brecha entre el ahorro interno y los recursos necesarios para invertir, se debió recurrir al ahorro externo, de ahí que el endeudamiento proviene básicamente de la brecha que existe entre ahorro e inversión. La primera deuda externa, resultado de la independencia pudo pagarse en el Gobierno del General Rodríguez Lara,

sin embargo, el pago de la deuda externa (1950-1974) no excedió del 12,7% del valor total de las exportaciones.

A partir de 1975, el endeudamiento desbordó los límites establecidos por los principios financieros, como aquel de que no deben endeudarse en más del 50% del patrimonio propio de una empresa. Este excesivo endeudamiento se debió a la gran apertura del mercado financiero a nivel mundial. Ante la insuficiencia de recursos internos y de divisas el endeudamiento tuvo como propósitos: pagar deuda, llevar a cabo las importaciones necesarias para la producción, financiar los déficit en la balanza de pagos, y para llevar a cabo todas las inversiones necesarias en la industrialización y modernización (centrales hidroeléctricas, carreteras, hospitales, escuelas, telecomunicaciones) (ver Espinoza Leonardo).

El endeudamiento no necesariamente es malo, pero, cuando se destine a fines productivos. En el caso de nuestro país el problema fue que no se destinó a dicho fin sino a pagar los servicios de la deuda, así también los ingresos petroleros no fueron utilizados en la creación de un dinamismo propio de la economía que le permitiese mantener el ritmo de crecimiento cuando ya no contase con dichos ingresos. Por otro lado el Estado invirtió más en actividades de rendimiento a largo plazo, siendo además las transferencias al exterior mayores que los ingresos que generaba la economía.

El notable incremento del endeudamiento no se contrató en las fuentes tradicionales de crédito (gobiernos y organismos internacionales de financiamiento), sino que recurrieron a préstamos de bancos privados (comerciales) concedidos a tasas de interés altas, fluctuantes y a plazos cortos, ya que el único requisito que estos bancos pedían era que el país sea altamente solvente. Estas tasas para 1981 subieron al 18,9% que a pesar de la devaluación del dólar duplicaron a las tasas reales de interés tradicional del 3.5% anual. El mayor deudor es el sector público que para finales de los setenta tenía una participación en la deuda de 75,0%, en tanto que el sector privado tenía una participación de 24,1%.

Las subvenciones del Estado.- Se han mantenido los problemas que padecían las masas populares por años: desempleo, subempleo, insalubridad, desnutrición, altos niveles de analfabetismo, creciente déficit de vivienda, alto costo de la vida, carestía y especulación, salarios de bajos, dominación política, dependencia. Paralelamente se ha implementado una política de mayor entrega que favoreció a la gran empresa y al gran capital, así como a las multinacionales: subsidios, exoneraciones tributarias y otras regalías, créditos elevados y baratos en gran parte subsidiados; elevación reiterada de los precios de artículos de primera necesidad y de las tarifas de los servicios públicos básicos; se ha dado toda clase de ventajas a la empresa privada, se les ha mantenido leyes de fomento proteccionistas.

En efecto para el caso de los industriales, solo por comercio exterior se subsidió entre 1973 -1980 en 13.500 millones de dólares, los certificados de Abonos Tributarios (premios que da el Estado a las exportaciones de productos no tradicionales) entre 1970 - 1981 fue del orden de los 5.174,9 millones de sucres.

Cuadro 5.7
ECUADOR: Créditos otorgados por el Banco Central
Millones de sucres

| DETALLE | 1970 | 1972 | 1974 | 1976 | 1978 | 1980 |
|------------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| Comercial | 911,5 | 1.225,6 | 1.892,1 | 5.030,1 | 9.040,4 | 15.635,0 |
| Industrial | 1.065,6 | 880,4 | 1.512,1 | 3.223,6 | 6.463,2 | 16.206,0 |
| Agrícola | 407,8 | 239,6 | 1.427,3 | 1.987,7 | 3.522,2 | 5.680,3 |
| Pecuario | 71,2 | 64,9 | 200,1 | 628,2 | 566,9 | 1.645,3 |
| Otros | 724,9 | 681,5 | 1.158,1 | 2.146,2 | 2.402,0 | 8.667,8 |
| Total | 3.181,0 | 3.092,0 | 6.189,7 | 13.015,8 | 21.994,7 | 47.834,4 |

*Fuente: Superintendencia de bancos -boletín-
 Elaboración: Grupo Consultor*

El Crédito Público para la empresa privada creció substancialmente, la empresa privada - por medio de la banca y financieras- recibió crédito de fuentes oficiales de 15. 888 millones de sucres en 1977, y para 1980 se elevó a 40.720 millones de sucres, sin contar con otros tipos de crédito que los administra el Banco Central, como los de Fondos Financieros y FOPEX (Fomento a Exportaciones) que ascendía a 6.500 millones de sucres. Estos fondos a 1980 representaron el 43% de los ingresos petroleros obtenidos entre agosto de 1972 a 1979.

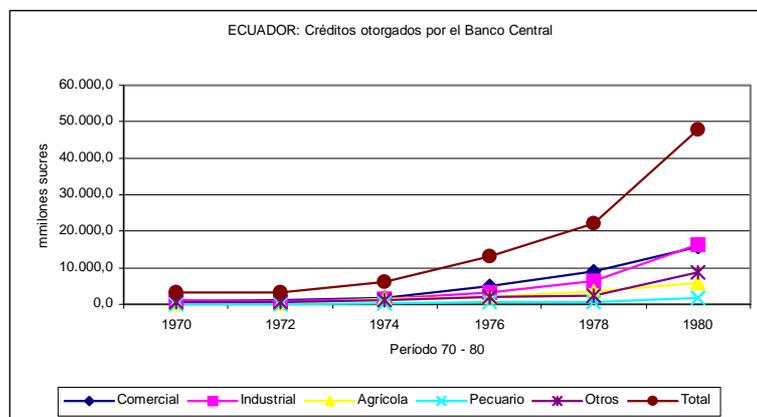
Cuadro 5.8
ECUADOR: Créditos otorgados por el Banco Nacional de Fomento
Millones de sucres

| DETALLE | 1970 | 1972 | 1974 | 1976 | 1978 | 1980 |
|------------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|
| Comercial | 26,4 | 65,7 | 346,2 | 292,1 | 316,9 | 550,8 |
| Industrial | 103,9 | 150,1 | 502,3 | 831,6 | 746,3 | 821,2 |
| Agrícola | 543,5 | 587,1 | 2.776,0 | 3.412,3 | 3.203,0 | 4.663,4 |
| Pecuario | 3,7 | 5,0 | 16,1 | 42,6 | 65,7 | 58,9 |

*Fuente: Superintendencia de bancos -boletín-
 Elaboración: Grupo Consultor*

Todo esto con un déficit presupuestario del orden de los 35.000 millones de sucres, el crédito del Banco Central que para 1980 representa el 94% del monto total de la inversión privada. Tales cifras de crédito del Banco Central a la empresa privada representaron el 183 % más que toda la inversión pública, lo que también significó que la inversión pública apenas representó el 35. 3 % del crédito de la banca central al sector privado. Además, por cada sucre de crédito otorgado por la banca privada 68 centavos fueron financiados con fondos obtenidos del Banco Central. Si bien ha habido la preocupación de la denuncia de parte del movimiento sociales, no se ha planteado soluciones alternativas para que el Estado enfrente la situación (ver Vicuña Leonardo).

Gráfico 5.3



*Fuente: Superintendencia de bancos -boletín-
Elaboración: Grupo Consultor.*

5.2. LOS SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS

En los años setenta, para el Ecuador, los grandes ingresos petroleros y el endeudamiento externo permitió mantener un alto nivel de gasto público, paralelamente determinados sectores de la sociedad se convirtieron en beneficiarios de un conjunto de subsidios implícitos y directos, incluyendo bienes y servicios proporcionados por el Estado. Esta década se benefició de un periodo de crecimiento económico sin antecedentes, la tasa de crecimiento promedio de la década fue 9,06% (25,33% para el año de 1973), el Producto Interno Bruto (a precios constante) de 1980 represento 1,35 veces más que el de 1970.

Cuadro 5.9
ECUADOR: Tasas de crecimiento del PIB Real
Período 1965 - 1999

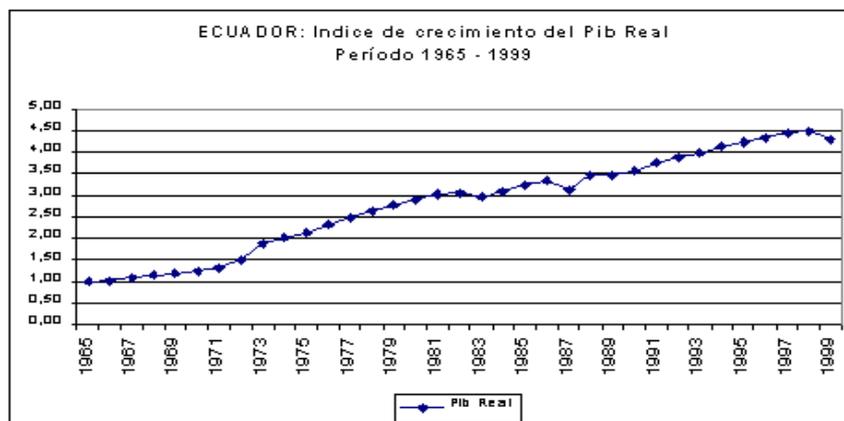
| Períodos | Tasas de crecimiento promedio |
|-------------|-------------------------------|
| 1965 - 1970 | 9,06 |
| 1971 - 1980 | 2,18 |
| 1981 - 1999 | 2,06 |
| 1965 - 1999 | 4,50 |

Fuente: Banco Central.

Elaboración: Grupo Consultor.

El producto manufacturero creció muy rápidamente en la década de los setenta, a una tasa promedio anual de 10,9% entre 1972 y 1980. Sin embargo, este crecimiento dependió en una proporción muy alta de insumos importados, especialmente en las ramas nuevas que se estaban desarrollando bajo alta protección aduanera.

Gráfico 5.4



Fuente: Banco Central.

Elaboración: Grupo Consultor.

Los Ingresos públicos por conceptos diferentes al petróleo declinaron más rápido que el incremento en ingresos petroleros, amortiguándose el esfuerzo por cobros de impuestos. Los precios controlados se mantuvieron fijos en términos nominales, generando un subsidio al consumo de energía; su magnitud, en ocasiones, excedió los grandes déficit presupuestales; acentuándose la tendencia generalizada de manejo fiscal en el Ecuador para crear fondos con destino específico.

Cuadro 5.10
ECUADOR: Tasas de crecimiento del PIB Real
Porcentajes con respecto al PIB
Período 1971 - 1996

| <i>Años</i> | Ingresos de Gobierno | Ingresos de Petróleo | Otros Ingresos |
|-------------|----------------------|----------------------|----------------|
| 1971 | 12,26 | 0,77 | 10,54 |
| 1975 | 25,25 | 8,86 | 10,41 |
| 1979 | 20,60 | 7,54 | 9,77 |
| 1983 | 18,47 | 8,17 | 6,30 |
| 1987 | 18,93 | 5,54 | 9,59 |
| 1991 | 22,56 | 8,21 | 8,93 |
| 1996 | 17,51 | 8,25 | 8,02 |

Fuente: Banco Central.

Elaboración: Grupo Consultor.

La diversificación industrial que ocurriría gracias a la expansión del mercado interno y a los procesos de integración, fue asumiendo crecientemente el carácter de una industrialización subsidiaria en términos de patrones de consumo, tecnológicos y de propiedad. Si bien se logró crear un sector industrial y modernizar en parte el sector agrícola, no se logró fortalecer una burguesía industrial moderna, ni dinamizar, estabilizar o diversificar las exportaciones; éstas aún son en gran parte productos primarios sujetos a las fluctuaciones, inestabilidad, vulnerabilidad y deterioro de los términos de intercambio.

No es insólito que el patrón de crecimiento de los años setenta fuera insostenible, este molde se basó en la bonanza petrolera. Pero, después del aumento inicial, la producción de petróleo dejó de crecer, mientras que el consumo Interno (empresarial e familiar) mantuvo su tendencia. Por consiguiente, los ingresos fiscales y de divisas generadas por las exportaciones de petróleo no podían crecer, a menos que los precios internacionales continuaran subiendo. La bonanza generó grandes aumentos en los Ingresos del gobierno, pero éste no limitó su gasto al nivel de sus ingresos corrientes, endeudándose sustancialmente, llegando a hipotecar los ingresos futuros del país.

Para las década del ochenta y noventa representaba una realidad menos optimista. El patrón de desarrollo seguido en este periodo fue extremadamente intensivo en esfuerzo, es decir que la cantidad de capital invertido para generar una unidad extra de PIB fue incrementándose notablemente. Así para el período de los 70, por unidad de capital invertido se obtenía un incremento del PIB Real de 2,3 veces, esta realidad cambió drásticamente en las décadas del ochenta y noventa, llegando a tener un valor de 1,3 veces, para la relación anotada (ver cuadros).

Cuadro 5.11
ECUADOR: Incremento del PIB Real por unida de Capital
Período 1965 - 1999

| Períodos | Incremento PIB por unidad de Capital |
|-------------|--|
| 1965 - 1999 | 3,1 |
| 1965 - 1980 | 2,3 |
| 1980 - 1999 | 1,3 |

Fuente: Grupo Consultor.

Elaboración: Grupo Consultor.

Los esfuerzos por parte del Estado en pos del incremento de la producción a través de las subvenciones y subsidios, se fueron duplicando teniendo resultados cada vez menores.

Cuadro 5.12
ECUADOR: Propensión marginal de la producción
Período 1965 - 1999

| | | | | | | |
|---------------------------------------|-------------|----------|-------------|--------|-------------|--|
| Calidad del ajuste | 1965 - 1999 | | 1965 - 1980 | | 1981 - 1999 | |
| Multiple R | 0,89422 | | 0,97086 | | 0,26213 | |
| R Square | 0,79964 | | 0,94258 | | 0,06871 | |
| Adjusted R Square | 0,79357 | | 0,93848 | | 0,01697 | |
| Standard Error | 0,21956 | | 0,09619 | | 0,14801 | |
| F = | 131,70079 | | 229,80853 | | 1,32803 | |
| Signif F = | 0,000000 | | 0,000000 | | 0,2642 | |
| Variable dependiente = LnPIB | | | | | | |
| ----- Variables in the Equation ----- | | | | | | |
| Variable | B | SEB | Beta | T | Sig T | |
| PERIODO 1965 - 1999 | | | | | | |
| LnFBKF | 1,138608 | 0,099216 | 0,894224 | 11,476 | 0,0000 | |
| (Constant) | 0,341608 | 0,996577 | | 0,343 | 0,7339 | |
| PERIODO 1965 - 1980 | | | | | | |
| LNFBKF | 0,848936 | 0,056 | 0,970865 | 15,159 | 0 | |
| (Constant) | 3,022652 | 0,549586 | | 5,5 | 0,0001 | |
| PERIODO 1980 - 1999 | | | | | | |
| LNFBKF | 0,271136 | 0,235279 | 0,262126 | 1,152 | 0,2642 | |
| (Constant) | 9,338744 | 2,41072 | | 3,874 | 0,0011 | |

Fuente: Corridas del SPSS.

Elaboración: Grupo Consultor.

A finales de los setenta, se empieza a aplicar las fórmulas neoliberales de ajuste y reestructuración impulsadas e impuestas por los organismos financieros internacionales públicos y privados como FMI, BM, la banca transnacional y los gobiernos de los países desarrollados propugnando la “deficiente e irracional asignación de los recursos que el Estado ecuatoriano venía desempeñando”. El Ecuador aplicó las teorías intervencionistas del Estado en la economía propugnadas por Keynes y sus seguidores, desde la década de 1940 hasta finales de los setenta, para luego utilizar el neoliberalismo de Milton Friedman que se aplica hasta la actualidad.

Las recomendaciones doctrinarias y de política económica en las que descansa el programa neoliberal abarca principalmente tres puntos: 1) Liberalización y apertura de las economías hacia el exterior respecto al comercio de bienes y servicios, y al movimiento de capitales; 2) Predominio de las fuerzas del mercado, para que operen sin restricción o con la menor intervención posible, predominio del sistema de precios como asignador de recursos, reducción al mínimo del papel del Estado en la conducción de la economía; 3) Privatización de empresas públicas y de las actividades desempeñadas por el sector público o por sus entes descentralizados. Reformar las empresas públicas para que operen con criterios iguales o parecidos a los de la empresa privada.

5.3. DOCTRINA DEL NEOLIBERALISMO Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

A la década de los ochenta se le conoce, actualmente, como la “la década perdida”. Sin duda, los hechos acaecidos durante la misma fueron de tal magnitud que cambiaron esencialmente los patrones de crecimiento de las economías ecuatoriana. En estos años se desarrolla una nueva propuesta de crecimiento que apunta hacia una apertura basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas, proponiéndose para ello, dos alternativas. La primera; una racionalización del aparato estatal que lo haga más eficiente. La segunda, liberalización completa, pasando por el recorte del Estado, enfoque que favorece una apertura total de la economía, siendo fundamental el saneamiento de los agregados macroeconómicos, con lo que incentivaría la entrada de inversión extranjera y se daría una mayor accesibilidad a los fondos de las instituciones multilaterales (Williamson, 1990).

Para el primer enfoque la causa principal del agotamiento del esquema de desarrollo se debe a la discontinuidad de las políticas de la sustitución de importaciones y la imposibilidad del avance de un proceso de integración que permita el aprovechamiento de ventajas comparativas y economías de escala; señalándose que, en el país (y en la mayoría de países) hubo un excesivo proteccionismo. Para el segundo enfoque, la participación del Estado como motor del crecimiento basado en una estrategia de sustitución de importaciones, sería el causante de desequilibrios en los diversos mercados, lo cual evidentemente tendría que reflejarse en el sector fiscal y en la balanza de pagos (Husain, 1990).

Conjuntamente con el nuevo esquema de desarrollo se empieza la implementación de los Programas de ajuste Estructural patrocinados por los Organismos de Financiamiento Internacional (principalmente, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Es necesario discernir qué es el neoliberalismo, y por qué a partir de su “ascensión” como ideología hegemónica se llevaron adelante Programas de Ajuste con tal alto costo social. El proceso de Ajuste Estructural tenía como meta lograr un mejoramiento de las variables macroeconómicas, situación que, de acuerdo a la más clásica teoría neoliberal, “derramaría” en los más empobrecidos. Sintéticamente, uno de los objetivos principales de los Programas de Ajuste Estructural, es lograr que las decisiones de inversión las determine el sector privado de acuerdo con la rentabilidad que señalan las ventajas comparativas y no el proteccionismo ni los subsidios.

Síntesis de la propuesta neoliberal: Para alcanzar los objetivos, planteados por este enfoque, necesariamente se debe incurrir en las siguientes actividades (ver, Luis Fierro):

Intensificar la explotación. Generando mayores divisas por exportación.

Infraestructura. Se debe transferir los programas de obras públicas al sector privado, incluyendo la adopción de peajes y tarifas a los usuarios.

Formación de capital y sistema financiero. Fomentar a los bancos comerciales privados para que pasen a financiar la inversión del sector privado. La ausencia de una adecuada regulación del sistema financiero lleva a numerosas crisis bancarias (dejando a un lado la necesidad de aumentar el ahorro y la inversión domésticos).

Comercio e integración, Liberalización y desregulación comercial y financiera. Supresión del consumo doméstico para alcanzar un superávit comercial de corto plazo, pero sin acciones para promover a las exportaciones, se postula el libre comercio internacional.

Finanzas públicas. Los déficit fiscales son recortados drásticamente mediante la reducción del gasto público. Se recortan los subsidios y el empleo público. Se crean impuestos indirectos (a la venta). Los ingresos generados por la privatización permiten sanear temporalmente las finanzas públicas.

Tecnología y comercio. Se establece un recortes al financiamiento estatal de la investigación básica, así como programas de entrenamiento profesional. Las innovaciones tecnológicas y la formación de capital humano se dejan en manos del sector privado y las empresas transnacionales.

Empresas estatales y privadas. Privatización de las empresas estatales y fomento a la competencia mediante la reducción de la protección arancelaria. Sin embargo, muchas empresas medianas y pequeñas quiebran, debido a que las fuerzas no reguladas favorecen a los monopolios.

Rol del Estado. Los mecanismos de mercado son siempre preferibles al Estado, por lo cual se debe reducir la intervención del Estado en la economía, mediante recortes del gasto, desregulación (desreglamentación) y privatización. El Estado debe limitarse a establecer reglas de juego claras para la inversión privada y disciplinar a la Fuerza laboral.

Pobreza y equidad. El crecimiento debe “gotear hacia abajo” a los pobres. Durante el ajuste, el gobierno debe efectuar programas de alivio de la pobreza mediante programas de compensación social dirigida. El alivio de la pobreza es más importante que mejorar la distribución del ingreso, lo cual puede afectar las perspectivas de crecimiento.

Democracia. Apoyar el concepto de democracia liberal y el imperio de la ley, pero en la práctica también ha estado asociado a regímenes autoritarios, tales como el de Pinochet en Chile o las dictaduras militares en Argentina. El aumento de la desigualdad que resulta del ajuste neoliberal pone en peligro la transición democrática, al aumentar la inestabilidad social y política.

Flujos de capital foráneo. Las restricciones a los movimientos de capital fueron eliminadas. Junto a la privatización, la emisión de bonos y la expansión bursátil, esto renovó el flujo de capitales hacia fines de los ochenta. Sin embargo, la mayor parte de los influjos de capital no fueron destinados a la inversión productiva, sino a inversiones de portafolio de corto plazo, lo cual contribuyó a la sobrevaluación cambiaria.

Pero las reformas, llevadas adelante, olvidaron plantear la necesidad que los gobiernos desarrollaran herramientas para orientar el capital hacia sectores productivos de la economía, y para controlar la salida de los mismos. La falta de control sobre el ingreso del capital marca la vulnerabilidad de la mayoría de los sistemas financieros latinoamericanos. El ingreso de capitales sin ningún tipo de regulación, permite y hasta propende la entrada de capital de tipo especulativo que puede fugarse con rapidez y así, desencadenar o agravar una crisis financiera interna. Por supuesto, esta volatilidad a la que está sujeto el sistema financiero, tiende a aumentar la incertidumbre frente a una crisis. En definitiva, nos dieron herramientas para regular la calidad de las inversiones y con ello, carecen de la (mínima) posibilidad de influir en su tasa de ahorro interno.

5.4. LA DINÁMICA ECUATORIANA EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

Debido a la perseverancia y profundidad, de la crisis, que soporta la economía ecuatoriana desde inicios de los ochenta se empiezan a aplicar programas de ajuste de carácter ortodoxo, tendientes a que en el corto plazo la economía recupere el equilibrio, sin considerar los costos sociales y políticos que tales medidas suponen. Por el contrario se supone que, de este modo, se están sentando las bases para la recuperación del crecimiento, una distribución mas adecuada del ingreso y el perfeccionamiento de la democracia. Además, estos programas descansan en la orientación de la economía ecuatoriana hacia las exportaciones. Así, su objetivo central, es el de lograr una disponibilidad adecuada de divisas para hacer frente al servicio de la deuda y otros compromisos externos. En esta medida, los programas de ajuste se han convertido en el patrón de guía de la política económica que se viene aplicando desde inicio de los ochenta hasta nuestros días.

Como la estabilidad ha dejado de ser un medio y se ha convertido en un fin en sí mismo, la política de ajuste concebida antes como transitoria se ha vuelto permanente y ha adoptado la jerarquía de cambio estructural. Con ello, las fuerzas del mercado están asumiendo progresivamente la responsabilidad de “regular la economía”, con el propósito de que la empresa privada vaya asumiendo paulatinamente una mayor responsabilidad en la producción y la distribución social de los beneficios.

Sin desconocer la necesidad de poner orden en una economía cada vez mas confusa e impávida, las consecuencias de tales políticas han sido

graves. La falta de un enfoque de largo plazo y la ausencia de medidas estructurales han llevado a olvidar, entre otras, preocupaciones tan fundamentales como la transformación productiva, el crecimiento económico, la distribución del ingreso, la conservación del medio ambiente y la reforma del estado.

Bajo el gobierno del Abogado Roldós (1979 - 1981) se empieza ya a implantar medidas neoliberales a través del incremento de los derivados del petróleo (mayo de 1981):

- Alza del precio de la gasolina de 4,55 sucres el galón a 15 sucres, (una proporción del 300%);
- Aumento en las tarifas de transporte, la electricidad y artículos de primera necesidad;
- Se crea un impuesto a los cigarrillos y a las matrículas de los vehículos;
- Conjuntamente se reforma el presupuesto del Estado y establece una jornada única de trabajo.

Los resultados negativos del endeudamiento externo, sin precedentes, de la década de los setenta se presenta a partir de 1981, debido al cambio de la política económica de Estados Unidos que produce una elevación de los tipos de interés reales. El dólar se revaloriza, y la economía mundial entra en una fase de recesión, a lo cual se suma la caída en el precio del petróleo. Todo ello coadyuvó a elevar los pagos de los servicios de la deuda.

Desde 1982, crecen notablemente las transferencias de recursos al exterior. Esto conduce a un doble problema: a) los recursos externos no sólo que son insuficientes para llenar la brecha ahorro - inversión, sino que de los escasos ahorros internos debe necesariamente destinarse una parte sustancial al cumplimiento de los compromisos de la deuda; y, b) la incapacidad de crecimiento, que para este año, se refleja en una baja tasa de crecimiento del PIB. Además, disminuye el potencial de exportaciones por las barreras proteccionistas cada vez más acentuadas. Estos problemas dieron origen al estancamiento económico, la economía no crece ni por el lado de la inversión ni por el lado de las exportaciones.

A partir de marzo de 1982, en el gobierno de Hurtado² (1981 - 1984), en el Ecuador se inició la aplicación de políticas de ajuste de carácter tradicional, en ese momento, el conjunto de políticas no estuvo supeditado a ningún documento de compromiso con los organismos financieros internacionales, por lo que simultáneamente a la adopción de una serie de medidas tradicionales. Para el manejo de la crisis se pone en vigencia el "Programa de Estabilización Económica y Social" de manera oficial a partir

² Véase: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR, Política Económica en la Década de los 80. N° 13. 1989.

de mayo de 1982. Este programa buscaba básicamente restablecer el equilibrio de la economía y reactivar la producción, y cuyos lineamientos fueron los siguientes:

- Recuperar el equilibrio en el sector público mediante la revisión de la política de subsidios establecida en las leyes de fomento.
- Establecimiento de mecanismos fiscales complementarios a la fijación de una nueva estructura arancelaria, con el objeto de regular el consumo de bienes no indispensables y suntuarios.
- Revisión de la colocación de valores del Gobierno y entidades públicas autónomas; priorización de proyectos de inversión pública.
- Reactivación de la inversión hidrocarburífera.
- Reducción y racionalización del presupuesto de 1983.
- Establecer una política de reasignación de recursos a través de la racionalización paulatina de los niveles arancelarios.
- Expedición de leyes de fomento a la agroindustria y de fomento de la exportaciones.
- Política de promoción de las exportaciones.
- Seguro de crédito a las exportaciones.
- Promoción del bono de exportación.
- Política de precios de sustentación para los productos agrícolas.
- Programa de sustitución de insumos extranjeros por insumos nacionales.
- Apoyo financiero a las actividades de comercialización tanto interna como externa.
- Reformas a la ley de fomento.
- Desarrollar el mercado de capitales mediante la continuación de la política de tasas de interés en ejecución.
- Revisión de los impuestos sobre los intereses provenientes del ahorro privado en bancos y mutualistas, así como el correspondiente a las cédulas hipotecarias y certificados financieros.
- Modificación de los impuestos al registro de capitales extranjeros.
- Ampliación del monto máximo para las libretas de ahorro de los bancos y mutualistas.
- Creación de un fondo de regulación y desarrollo de mercado de capitales financieros.
- Racionalización del mecanismo de financiamiento de la industria de la construcción.

- Restablecer el equilibrio del sector externo a través de un ajuste cambiario.
- Eliminación de las formas de pago de las importaciones con el fin de diferir el pago de las mismas y de esa forma defender la reserva monetaria internacional.
- Eliminación de la suspensión de importaciones de todos los productos con excepción de vehículos y motocicletas.
- Redefinición de la política de integración del país, especialmente dentro del grupo andino.
- Expedición de las reformas a la Ley de hidrocarburos.
- Simplificación de los trámites administrativos que regulan el ingreso de capitales extranjeros.
- Definición de una clara política de endeudamiento externo.
- Aplicar una política justa de remuneraciones que permita a los trabajadores evitar el deterioro del poder adquisitivo de los salarios.

Paralelamente se pusieron en práctica otros mecanismos que contrariaban el recetario ortodoxo, por ejemplo las prohibiciones para importar un amplio número de bienes, los depósitos previos y los cupos sobre las importaciones, los mismos que se detallan a continuación:

- Aumento de los precios de los combustibles y eliminación del subsidio al trigo.
- Modificación de la estructura y composición de las tasas de interés con la finalidad de estimular el ahorro interno e incrementar los recursos para el financiamiento de inversiones a mediano y largo plazo.
- La tasa de interés convencional fijó en 15% y la tasa de interés para depósitos de ahorro en 12%.

Para regular la liquidez de la economía, el 4 de junio se elevó al 23% el porcentaje de encaje bancario mínimo a que están obligados los bancos privados del país para sus depósitos a la vista, y lo volvió a bajar en un punto, a partir del 14 de octubre.

Con la finalidad de incentivar las operaciones de mercado abierto se creó el Fondo de Regulaciones de Valores, con 3.000 millones de sucres. Este fondo permitiría al Banco Central participar en la compra y venta de cédulas hipotecarias, bonos de prenda, bonos de garantía general y específica, emitidos por los bancos y compañías financieras privadas.

Con el fin de estimular las exportaciones y limitar las importaciones, el sucre en el mercado oficial fue devaluado de 25 sucres por dólar a 33 sucres por dólar. Como medida de apoyo se aumentó el capital del Fondo de Promoción de Exportaciones (FOPEX) destinado a incentivar la producción exportable. Se prohibieron en unos casos en forma temporal y

en otros definitiva, las importaciones de bienes considerados no indispensables para la economía. Se adoptaron una serie de medidas y acciones administrativas con el fin de controlar las subfacturaciones y sobrefacturaciones de documentos de exportación e importación, respectivamente; y, se establecieron nuevos porcentajes de depósitos previos para las importaciones y se fijaron plazos mínimos para el pago de los reembolsos de compras provenientes del exterior.

Se estableció una lista de bienes sujetos a control y fijación de precios máximos al consumidor, que incluía los siguientes productos: azúcar, harina de trigo, leche procesada, carne, arroz pilado, sal, mantecas y aceites comestibles, avenas, cigarrillo, cerveza y bebidas gaseosas, cajas de cartón para exportación, hierro, asfalto, neumáticos, agregados pétreos, envases metálicos para exportación de productos pesqueros y fósforos. Asimismo se estableció una lista de bienes sujetos a precios mínimos de sustentación para el productor en los siguientes casos: arroz de cáscara, caña de azúcar, cebada, leche a nivel de finca, trigo, maíz duro, grano de soya, algodón en rama desmotado y semilla de algodón para uso industrial, palmiste, aceite de pescado semirrefinado y aceite rojo de palma.

El salario mínimo general fue aumentado a 4.600 sucres, la compensación por el costo de la vida a 1.050 sucres y la compensación por transporte a 240 sucres.

Sin embargo de las medidas anteriores, al final del año la economía creció tan solo en 1,4%, el índice de precios al consumidor se aceleró en los últimos meses del año llegando al 24,4% anual en los meses de diciembre y la desocupación y subocupación se incrementaron.

En este contexto, el gobierno de Oswaldo Hurtado suscribe el 24 de marzo de 1983 la primera Carta de intención con el Fondo Monetario Internacional. Esta carta contenía las metas económicas para el año 1983 con una serie de elementos mucho más restrictivos orientados a acelerar el proceso de ajuste, entre ellos tenemos:

- Disminución del déficit global del sector público del 7.5% del PIB en 1982 a cerca del 4% del PIB en 1983 a través de una combinación de medidas de ingresos y estricto control del gasto.
- Incremento de los precios de los bienes y servicios públicos para cubrir los costos de producción interna.
- Ajustes en la tasa de interés para moverse hacia tasas de interés reales positivas en los mercados financieros internos y para reflejar los desenvolvimientos en los mercados internacionales de capital.
- Implementación de una política de ajustes salariales controlada.
- Ajustes de la tasa de cambio efectiva y reforma del sistema cambiario.

- Eliminación de las prohibiciones de importaciones existentes adoptadas a fines de 1982.
- Liquidación de los retrasos en los pagos internacionales corrientes.

Con el fin de lograr las metas de la carta de intención, el gobierno de Hurtado en el año de 1983 implementó una serie de políticas de ajuste: se elevaron las tasas de interés; se racionalizaron las líneas de crédito en función de los requerimientos de las actividades productivas; se crearon fondos especiales que se canalizaron hacia la inversión; se abrieron nuevas líneas de crédito para construcción, agricultura, artesanía, pesca, pequeña industria, almacenamiento y exportación; se financiaron, además, las pérdidas de los importadores sufridas por la devaluación monetaria.

En el mes de mayo se realizó una devaluación del oren del 27% y se estableció el sistema de minidevaluaciones con una tasa inicial de 4 centavos que posteriormente fue elevada a 5; con lo que se buscaba mantener la competitividad de las exportaciones y encarecer ciertas importaciones para así promover un mejor uso de la capacidad instalada y de bienes nacionales.

Se estableció el mercado libre de divisas del Banco Central, en el cual debían comprarse los dólares necesarios para las importaciones de la lista II y venderse el 30% del valor de las exportaciones no tradicionales.

Se redujeron los subsidios a los combustibles al aumentarse el precio de la gasolina, kérex y otros derivados. Se elevaron las tarifas de los servicios públicos. Se aumentaron las tarifas de los impuestos a la cerveza y a los cigarrillos y se expidió la ley que grava a los consumos selectivos.

Se prohibió contratar en moneda extranjera para gastos locales y se obligó a las entidades del sector público a establecer un estricto presupuesto de divisas.

Se prohibieron las importaciones de artículos suntuarios y se suspendieron las de bienes de capital, por un monto de 600 millones de dólares anuales, y se estableció un sistema de pagos diferidos para aliviar la balanza de pagos y obtener así créditos de proveedores. Se generalizó el sistema de depósitos previos tanto para el sector privado como para el público. Se estableció un impuesto del 5% a las importaciones de la lista I, segmento A; del 8% a las del segmento B; y del 15% a las de la lista II. Se redujeron las franquicias arancelarias de los sectores público y privado en 35%. Se reestructuraron las listas de importaciones en función de las nuevas condiciones y necesidades del desarrollo nacional.

Se aplicó un estricto programa de austeridad a fin de reducir el gasto público. Se congeló el aumento del número de empleados, con excepción de salud y fuerza pública, y se eliminaron las erogaciones innecesarias. Se adoptaron medidas para mejorar las recaudaciones y evitar la evasión tributaria a través de un eficiente control técnico. Se eliminó el certificado

de abono tributario que se otorgaba a ciertas exportaciones. Se expidieron tres leyes fundamentales: la de regulación económica y control del gasto público, la de vialidad Agropecuaria y la que establecía el Fondo para Emergencias Nacionales.

La poca apreciación de la dinámica económica y su carácter de crisis determinó, posteriormente, un afinamiento de la estrategia económica, con las características más ortodoxas. En efecto, la política económica se sustentó en un papel cada vez más relevante de las fuerzas del mercado; en el incentivo a las exportaciones, sacrificando la importancia del mercado interno; en la contención del gasto público y la liquidez de la economía, y en la caída de los salarios reales. Todo ello generó una situación claramente recesiva y concentradora, tanto por los beneficios otorgados a los sectores exportadores y financieros, como por la aceleración del proceso inflacionario. Esta situación condujo a la firma de la primera Carta de Intención de la década con el Fondo Monetario Internacional (24 de marzo de 1983), que contempla mecanismos de ajuste más restrictivos, existiendo una clara ausencia de la dimensión social del desarrollo. Esta es la política económica con la cual se inicia la caída del gasto social.

Cuadro 5.13
ECUADOR: Evolución de la deuda externa
-millones de dólares-
Período 1979 - 1999

| Años | Total | Pública | | Privada | |
|------|----------|----------|-------|---------|-------|
| | | Valor | % | Valor | % |
| 1979 | 2.974,6 | 2.478,4 | 83,32 | 496,2 | 16,68 |
| 1980 | 3.554,1 | 2.847,8 | 80,13 | 706,3 | 19,87 |
| 1981 | 4.651,7 | 3.530,2 | 75,89 | 1.121,5 | 24,11 |
| 1982 | 5.869,8 | 4.417,5 | 75,26 | 1.452,3 | 24,74 |
| 1983 | 6.632,8 | 5.004,3 | 75,45 | 1.628,5 | 24,55 |
| 1984 | 7.380,7 | 6.242,4 | 84,58 | 1.138,3 | 15,42 |
| 1985 | 7.596,0 | 7.368,8 | 97,01 | 227,2 | 2,99 |
| 1986 | 8.110,7 | 7.955,4 | 98,09 | 155,3 | 1,91 |
| 1987 | 9.062,7 | 8.977,5 | 99,06 | 85,2 | 0,94 |
| 1988 | 9.858,3 | 9.760,3 | 99,01 | 98,0 | 0,99 |
| 1989 | 9.750,0 | 9.630,7 | 98,78 | 119,3 | 1,22 |
| 1990 | 10.076,7 | 9.918,5 | 98,43 | 158,2 | 1,57 |
| 1991 | 10.298,1 | 10.134,6 | 98,41 | 163,5 | 1,59 |
| 1992 | 10.367,3 | 10.201,4 | 98,40 | 165,9 | 1,60 |
| 1993 | 10.078,7 | 9.823,9 | 97,47 | 254,8 | 2,53 |
| 1994 | 10.433,0 | 9.830,3 | 94,22 | 602,7 | 5,78 |
| 1995 | 11.268,8 | 10.440,4 | 92,65 | 828,4 | 7,35 |
| 1996 | 13.906,2 | 12.351,1 | 88,82 | 1.555,1 | 11,18 |
| 1997 | 14.488,9 | 12.530,8 | 86,49 | 1.958,1 | 13,51 |
| 1998 | 15.015,2 | 12.495,1 | 83,22 | 2.520,1 | 16,78 |
| 1999 | 16.221,4 | 13.061,9 | 80,52 | 3.159,5 | 19,48 |

Fuente: Banco Central.

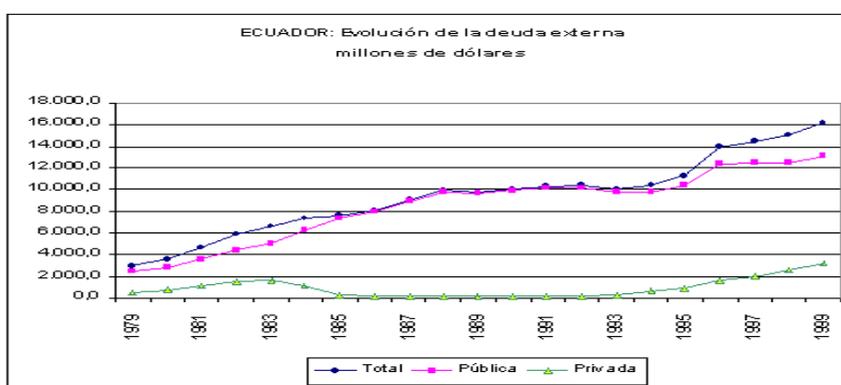
Elaboración: Grupo Consultor.

Debido al peso que significó el servicio de la deuda externa privada ocasionada tanto por el incremento de las tasas de interés como por las devaluaciones implementadas, el gobierno en 1983 estableció un programa de “sucretización” de la deuda externa del sector privado. Esto trajo consigo los siguientes resultados. Primero, convirtió la deuda externa privada en sucres, y aunque el Banco Central cobró comisiones para cubrir el riesgo de tasa de cambio, una proporción grande de éste se transfirió al Estado, significando un importante subsidio para el sector privado³, sobre todo después que se amplió en siete años el plazo original (en el gobierno de Febres Cordero) sin aumentar paralelamente la comisión de riesgo cambiario. Las pérdidas que esta operación significó para el Banco Central fueron importantes, convirtiéndose en uno de los mecanismos que dio origen al llamado “déficit cuasifiscal” y a la

³ Olvidándose “por el momento” la política neoliberal de no subvenciones, mientras que por el lado de los subsidios sociales sí se recortaban.

consecuente inflexibilidad de la política monetaria. Segundo, extendió la garantía del estado a la deuda externa privada. A finales de 1983 la deuda externa total del Ecuador era de 6.632,8 millones, de los cuales 1.600 millones era deuda "sucretizada". En este año, al ser la deuda algo insostenible para el sector privado de nuestro país se da la estatificación de la deuda privada con lo cual el gobierno nacional asume el pago de la deuda de este sector, incrementándose la participación del sector público en la deuda externa a un 98,09% y disminuyendo la del sector privado a 1.91 (en 1986).

Gráfico 5.5



Fuente: Banco Central.

Elaboración: Grupo Consultor.

La estatificación fue una condición establecida por el FMI, para que el país pueda renegociar la deuda y consistió en ampliación de vencimientos, tipos de cambio estables y menores a los establecidos en el mercado libre, tasas de interés preferenciales favoreciendo así a los deudores particulares.

Con el fin de que los bancos privados dispongan de liquidez suficiente para el pago de la deuda en sucres, el Banco Central les concedió créditos de estabilización, siendo necesario para ello reformar la Ley de Régimen Monetario, ampliando los plazos en el crédito. De esta manera se transfirió a todo el pueblo consumidor ecuatoriano el pago de la deuda, vía incremento del pago de capital e intereses en recursos del estado. La estatificación favoreció tanto a aquellos que adquirieron deuda para invertir en la industria, como a los que utilizaron el mecanismo para invertir sus capitales en el extranjero (especialmente en EE.UU.).

Los resultados de la gestión económica durante 1983, el Banco Central señala en su memoria correspondiente a dicho año que:

- El ritmo de crecimiento de la actividad económica se tornó negativo.

- El PIB se redujo en 3.3%.
- Se produjo la aceleración del proceso inflacionario que dio como resultado una tasa anual promedio de inflación del 48,5%
- Deterioro del poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores provocado por el rápido crecimiento del proceso inflacionario, que agravó su ya precaria situación.
- La contracción de la actividad económica incidió en la generación de nuevos puestos de trabajo y aun en la conservación de los existentes, determinando un incremento de los niveles de desempleo y subempleo.
- Deterioro en la generación del ahorro nacional, reflejado en la reducción del 26% en el valor de la formación bruta de capital fijo.

La balanza comercial registró un saldo superavitario de 957 millones de dólares, cinco veces mayor que el de 1982 (162 millones de dólares). En contraste con el superávit de comercio, el saldo neto de la cuenta de servicios registró un déficit de 1.081 millones de dólares; sin embargo, cabe destacar su disminución frente a 1982, año en el cual el déficit fue de 1.377 millones.

En esta fecha el gobierno de Oswaldo Hurtado suscribe la segunda carta de intención. En ella se proponía la aplicación de una serie de políticas que permitirían lograr un mayor fortalecimiento de la posición de la balanza de pagos y la reducción de las presiones inflacionarias, de manera de sentar las bases para una reactivación gradual del crecimiento económico:

- Continuar con la política moderada de gasto, incluyendo la adopción de una política salarial prudente.
- Incrementar los precios de los derivados del petróleo.
- Proseguir con la política de tasas de interés orientada a proporcionar incentivos adecuados al crecimiento del ahorro financiero y al establecimiento de tasas de interés positivas en términos reales, para lo cual las tasas de interés activas y pasivas serían elevadas en dos puntos porcentuales hasta un nivel del 21% y 18% respectivamente.
- Aumentar la competitividad externa mediante una política de cambio más realista.
- Eliminar la prohibición aplicada en 1982 a ciertas importaciones.
- Eliminar todos los pagos atrasados y no permitir que se acumulen pagos atrasados adicionales.

Para lograr las metas anteriores, entre enero y julio de 1984, el ritmo de devaluación del sucre en el mercado oficial se mantuvo en 0.05 sucres por dólar por día (siete días a la semana). Con fecha 29 de febrero, el gobierno transfirió transacciones adicionales al mercado libre hasta alcanzar al

50% de las exportaciones no petroleras, un monto equivalente a 600 millones de dólares en importaciones (en términos anuales), y todos los ingresos y pagos por servicios excepto aquellos por intereses de deuda externa, remisión de utilidades por inversión extranjera registrada, y algunas otras transacciones menores por servicios.

Al término de la administración de Oswaldo Hurtado, de acuerdo al CONADE, si bien la economía tendía a salir del punto más bajo de la crisis, prevalecían tendencias estructurales altamente preocupantes. Entre éstas se encuentran: la vulnerabilidad creciente de la economía nacional por su carencia de reservas internacionales; un elevado endeudamiento externo y la imposibilidad de atender normalmente su servicio; el insuficiente crecimiento global que no permitía una recuperación del PIB ni del consumo familiar per cápita; la tendencia a decrecer de la industria y la construcción; el persistente debilitamiento del proceso ahorro - inversión; el estancamiento del comercio exterior; la precaria situación de las remuneraciones y la mayor participación de los excedentes de las empresas y los ingresos de los trabajadores por cuenta propia; la ampliación, en términos reales, del gasto total del Estado y de su déficit por insuficiencia de sus fuentes de financiamiento externo; y, la sensibilidad del proceso inflacionario para acelerarse.

En el gobierno del Ing. Febres Cordero ⁴ (1984 -1988) se establece un ajuste y estabilización de la deuda privada. Bajo el lema "Pan, techo y empleo", se planteó la reestructuración y disminución del Estado, libre mercado y flotación de la moneda y de las tasas de interés. El gobierno denominado de la "Reconstrucción Nacional", diseñó un esquema "nuevo" de política económica que privilegiaba los mecanismos de mercado, buscando disminuir el intervencionismo estatal en la economía. Al inicio de su gestión adoptó el Programa Económico del Gobierno Nacional, cuyos lineamientos fueron los siguientes:

- Fomento de la producción y de la productividad, principalmente en los sectores agropecuarios y de exportación.
- Racionalización del aparato industrial mediante la utilización de recursos nacionales, la generación de más empleo y el aumento de la productividad.
- Mejoramiento de la eficiencia del sector petrolero, incremento de la actividad de prospección y el establecimiento de precios reales para los derivados del petróleo.
- Apertura al capital extranjero.
- Renegociación de la deuda externa en términos ventajosos para el país.

⁴ Véase: PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR, Política Económica en la Década de los 80. N° 13. 1989.

- Mayor eficiencia tanto en las recaudaciones como en el control de gastos.
- Políticas monetaria y crediticias elásticas para fomentar la producción del país sin causar presiones inflacionarias y sin generar condiciones recesivas.
- Política cambiaria que permitiera el incremento de las exportaciones, racionalización de las importaciones y un aumento adecuado de la reserva monetaria internacional.

Entre las condiciones para proceder a los procesos de renegociación de la deuda externa, de la estatificación de la deuda externa privada, mediante su conversión a deuda interna a través de convenios entre el sector privado y el Banco Central del Ecuador, inicialmente con plazos de tres años (mayo de 1983), que fueron extendiéndose posteriormente a siete, en 1985.

Si bien este mecanismo aseguró a la banca privada internacional el cobro de sus acreencias, significó un incremento del servicio de la deuda del Estado, a la vez que limitó la capacidad de negociación del país frente a los organismos financieros internacionales. En el período se firmaron dos cartas de intención: una el 9 de enero de 1985 y la otra el 7 de diciembre de 1987; la deuda externa se incrementa a un 128%.

Igualmente representó uno de los subsidios más gigantescos concedidos al sector privado, ya que solo por el diferencial cambiario el proceso de estatificación significó la transferencia de cerca de 100.000 millones de sucres, suma que en circunstancias normales debían ser pagadas por los deudores privados nacionales. Por otra parte, la transferencia mencionada supuso privilegiar a los sectores financiero y productivo por sobre los sociales, puesto que en Enero de 1985 se incrementa el precio de la gasolina en el 75%, las tasas de interés: activas a 23% y pasivas al 20% y en 1986 se eleva el impuesto a las transacciones mercantiles, conjuntamente, se incrementan las tarifas de luz y agua potable.

Para dar cumplimiento a los lineamientos señalados, se adoptaron las siguientes medidas:

Junto con la derogación de las minidevaluaciones diarias del sucre del gobierno anterior, se establecieron tres mercados cambiarios. Para el primero se fijó el tipo de cambio en 66,50 sucres por dólar que se aplicaba a las exportaciones de petróleo y a las importaciones de productos agrícolas, alimentos, medicinas, carburantes, envío de utilidades y transferencias de capitales. Al segundo mercado, denominado "libre de intervención", cuyo tipo de cambio era controlado por el Banco Central, se transfirieron la mayor parte de las transacciones de comercio exterior, efectuadas por el sector público y gran parte de las importaciones privadas. En tercer lugar, se mantuvo la existencia de un mercado libre,

con un tipo de cambio regulado por la oferta y demanda de divisas, el cual era utilizado para el resto de las actividades de comercio exterior.

Exceptuando los automóviles, se liberó la importación de bienes terminados. Se redujeron los derechos de importación de algunos insumos industriales y de ciertos productos proclives a ser contrabandeados. Se eliminó el control de precios para todos los productos a excepción del azúcar procesada, la sal, la harina de trigo, la leche procesada, el arroz, los productos farmacéuticos y las cajas de cartón para exportaciones. Esta nueva política de precios propendió a dar incentivos a la producción agropecuaria mediante el otorgamiento de precios reales y oportunos al sector. Para tal efecto se estableció una lista de 18 productos agrícolas, a la que se agregó el camarón, que quedaron sujetos a control y a la fijación oficial de precios mínimos de sustentación a nivel del productor.

Buscando alcanzar niveles reales positivos en las tasas de interés y así dar incentivos al ahorro financiero interno, la Junta Monetaria elevó las tasas de interés activas y pasivas en diciembre de 1984.

Para paliar la difícil situación financiera de numerosas empresas, principalmente en el sector industrial, el 11 de diciembre de 1984, la Junta Monetaria amplió hasta siete años el plazo de vencimiento de los créditos de estabilización, originados en la conversión de la deuda externa privada.

El gobierno puso en marcha un ambicioso programa para solucionar el problema de habitación, que tenía como objetivo la construcción de 120.000 viviendas destinadas a los segmentos de ingresos medios y bajos.

El 14 de diciembre las autoridades concluyeron un acuerdo de carácter plurianual con la banca privada en el cual se incluyó el refinanciamiento de 4.629 millones de dólares correspondientes a vencimientos comprendidos entre enero de 1985 y diciembre de 1989. El plazo de pago se extendió a 12 años con 3 de gracia, se fijó un margen de $1 \frac{3}{8}$ sobre las tasas de interés variables y se eliminó la comisión por refinanciamiento.

El 9 de enero de 1985 el gobierno social cristiano suscribió la primera carta de Intención con el FMI, que contenía el Programa Económico para el año 1985 y cuyos mecanismos de ajuste propuestos más destacados fueron:

- Alcanzar un superávit en la situación financiera del sector público, mediante una política cautelosa del gasto y un incremento significativo de los ingresos totales.
- Mantener una política de precios reales en las empresas públicas y continuar con los ajustes en las tasas de servicios públicos, así como en los precios internos de los derivados del petróleo.

- Incrementar significativamente la posición crediticia global del sector público a la par del sistema bancario y, de esta manera, permitir una adecuada expansión del crédito bancario al sector privado, sin presionar demasiado los precios internos y el tipo de cambio.
- Proporcionar incentivos al crecimiento del ahorro financiero mediante una política de tasas más flexible y realista. Permitir, a partir del 1 de junio de 1985, al sistema bancario emitir certificados de depósito a plazo a tasas de interés de mercado y a conceder préstamos con los recursos provenientes de tales certificados, a tasas de interés igualmente libres.
- Mantener una política cambiaria flexible
- Eliminar todos los atrasos con acreedores privados y acreedores bilaterales y no incurrir en nuevos atrasos
- Buscar el mejoramiento de la estructura de la deuda del sector público.

Para llevar a cabo el programa descrito, durante 1985 las autoridades continuaron con la ejecución de políticas en el marco de una economía de mercado.

Para incentivar la producción agrícola se incrementaron los precios de 18 productos agrícolas que habían permanecido congelados por largo tiempo y para restringir el consumo desmedido de gasolina y frenar las exportaciones ilícitas de ese producto, se elevó la gasolina en 60% promedio.

En la esfera de la acción de la Junta Monetaria y del Banco Central se incrementó la tasa máxima de interés convencional en dos puntos porcentuales con el fin de incentivar el ahorro financiero nacional, controlar la tasa inflacionaria y evitar la fuga de capitales. Al mismo tiempo, se autorizó la emisión de pólizas de acumulación y certificados financieros por un valor nominal no menor de un millón de sucres a tasas de interés determinadas por el mercado.

En materia cambiaria se adoptó una política realista, se simplificó el sistema regulador y se procedió a una apertura gradual de las importaciones.

El diseño de las políticas fiscal y monetaria buscó lograr el equilibrio externo.

La política salarial tendió a "mejorar" la capacidad de compra de los trabajadores. Los salarios mínimos fueron incrementados a 8.500 sucres en marzo.

El 14 de julio de 1986 el gobierno suscribió la segunda Carta de Intención con el FMI. El Programa económico en ella contenido pretendía, en primer lugar, detener el deterioro de la situación financiera global del país mediante la restricción de la política monetaria y fiscal y, en segundo

lugar, proveer los incentivos necesarios para la diversificación de exportaciones a través de la implantación de una política cambiaria flexible, proponiendo para su consecución los siguientes instrumentos de ajuste:

- Reforzar los mecanismos para la recaudación de impuestos tradicionales en vista del debilitamiento de los ingresos petroleros, poniendo énfasis particular en mejorar la recaudación de los impuestos a la renta y de las transacciones mercantiles, así como de los procedimientos de valoración y control de las aduanas.
- Incrementar las tarifas eléctricas, de agua potable y teléfonos.
- Reducir un 5% el gasto del gobierno central presupuestado para 1986 y mediante procedimientos de control más estrictos reducir aún más el crecimiento del gasto.
- Aumentar el encaje bancario mínimo.
- Estimular el crecimiento del ahorro financiero mediante una mayor flexibilidad en las tasas de interés.
- Continuar con una política cambiaria flexible, con el fin de lograr una diversificación de las fuentes de divisas, dada la drástica caída en los precios del petróleo.
- No establecer nuevas restricciones a las importaciones, así como tampoco intensificar las existentes con fines de balanza de pagos.

A partir de agosto de 1986 el programa de ajuste asumió nuevas formas que liberalizaron aún más a la economía ecuatoriana. En efecto, se eliminó la obligación que tenían los exportadores de vender sus divisas al Banco Central mientras, simultáneamente, se dejaba en manos de las fuerzas del mercado la determinación del valor del dólar. Estas medidas tuvieron un resultado desastroso. Por un lado, el dólar subió desmesuradamente y los banqueros y exportadores hicieron ganancias a costa del aumento de la inflación. Por otro, las exportaciones no aumentaron y, más bien, la libre utilización del dólar determinó el incremento de las importaciones de bienes suntuarios y la caída de las reservas internacionales.

También se decidió la flotación de las tasas de interés, lo que determinó un alza desproporcionada del costo del dinero. El resultado fue más o menos similar: produjo extraordinarias ganancias para el sector financiero. Si bien el mayor rendimiento del dinero se tradujo en un incremento del ahorro financiero, no se logró un aumento de la inversión productiva. La economía se orientó hacia el financierismo y la especulación. Y la flotación de las tasas de interés resultó en una presión para una mayor inflación.

En el área de la política de precios, igualmente en agosto de 1985 se optó por reducir la lista de productos sujetos a control, de un total de 45 a 5 y,

con ello, por una política de precios reales determinados por el mercado. No se generó una expansión de la producción sino una aceleración del proceso inflacionario.

El año de 1986 fue calificado como año de “conflictos y reveses” para el gobierno nacional, tanto en lo político, como en lo económico. Aunque las medidas adoptadas respondieron a una parte de la condicionalidad y “condiciones previas” del programa económico con el FMI, que aprobó un crédito Stand-by el 15 de agosto de 1986 por DEG 75,4 millones, equivalente aproximadamente a 95 millones de dólares, solo después que el gobierno tomara las medidas señaladas.

Este proceso se vio agravado por las secuelas del terremoto de 1987 y por las elevaciones del precio de los combustibles y de las tarifas del transporte público, lo que posteriormente obligó a modificar perentoriamente la línea de política económica mencionada.

A partir de agosto de 1988, el gobierno de Rodrigo Borja (1988 - 1992), de tendencia socialdemócrata, planteó una estrategia económica de ajuste con reactivación que apuntaba a revertir la recesión y el estancamiento, mediante un crecimiento de la producción que buscaba garantizar el logro paulatino de los equilibrios macroeconómicos básicos, pero subordinándolos al desarrollo económico. A su vez, la política social propuesta estaba orientada al pago de la llamada deuda social, lo que en conjunto configuraba una estrategia de "ajuste con rostro humano".

Sin embargo, los planteamientos y esfuerzos iniciales del gobierno enfrentaron, desde un comienzo, los condicionamientos impuestos por los organismos financieros internacionales. Así, en 1990 se suscribió una Carta de Intención con el FMI y una Carta de Desarrollo con el Banco Mundial. La trascendencia de estos acuerdos radica en que entrañaron un cambio en la temporalidad y profundidad de las transformaciones exigidas, toda vez que mediante la Carta de Desarrollo se superó el compromiso anual propio de los programas tradicionales y se planteó un programa de ajuste estructural de mediano plazo.

Este programa apuntaba, por otra parte, a producir un vuelco profundo en el modelo de desarrollo del país, al privilegiar como elemento dinamizador de la economía ecuatoriana a la apertura externa, orientándola hacia el fomento de las exportaciones y poniendo el énfasis en el uso del mercado para la asignación de recursos. Todo esto, en la perspectiva de emprender posteriormente un eventual programa de privatización de la economía.

Según este esquema, la distribución del ingreso pasa a ser resultado del crecimiento económico y del funcionamiento del sistema de precios. Así, la política social queda subordinada a los efectos del proceso de acumulación. Por eso, el Gobierno diseñó una política social de nuevo

cuño dirigida a favorecer a los grupos sociales más vulnerables de la población.

Desde nuestra perspectiva, este programa, denominado "ajuste estructural de largo plazo", adolece de varios vacíos. Entre otros, los siguientes: primero, supone que la elasticidad de la demanda internacional es infinita y que, por tanto, no habría problemas de acceso para las exportaciones del país. Segundo, supone que hay plena movilidad de factores productivos en la economía ecuatoriana y que no existe heterogeneidad estructural sino competencia perfecta. Tercero, no contempla ningún tipo de políticas de reestructuración del aparato productivo. Cuarto, no considera la situación del endeudamiento externo, ni la disponibilidad de financiamiento. Quinto, da por sentado que no existen barreras para el acceso a la tecnología. Y, sexto, como si la realidad fuera un vacío social y político, no considera la correlación de fuerzas sociales y políticas ni las marcadas desigualdades sociales existentes en el país.

Cabe subrayar que los programas de ajuste realizados desde agosto de 1988, en lo que se refiere a la corrección de tarifas de bienes y servicios básicos (combustibles, luz, agua, teléfono) son adoptados en forma gradual para adecuar paulatinamente la economía a la nueva situación de costos y diferenciada para afectar en menor proporción a los estratos medios y pobres de la población.

5.5. PRINCIPALES SUBVENCIONES AL MODELO APERTURISTA DE EXPORTACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

Como se ha manifestado, los diferentes gobiernos, en sus respectivos períodos (1979 - 1992), aunque diferentes en sus discursos son similares o iguales en las políticas de subsidios implementadas para el sector exportador. Este sector, contrariamente a la década de los setenta, se ha considerado como el eje de desarrollo económico, bajo una óptica aperturista denominada de "desarrollo hacia fuera", para lo cual el Estado a implementado todo un mecanismo de subsidios y subvenciones para promocionar el comercio exterior. Dentro de la promoción de exportaciones; el estado ha utilizado varios instrumentos, entre las principales tenemos las siguientes:

| |
|---|
| Políticas crediticias. Políticas tributarias. Políticas cambiarias. |
|---|

Política crediticias: Esta medida es una de las más difundidas en toda la década de los ochenta, el Estado concede créditos directos, con intereses subvencionados para hacer más atractivas las ganancias de los empresarios, entre las principales tenemos:

FOPEX.- Préstamos para fomento y diversificación de exportaciones (Fondo de promoción de exportaciones).

CAF-FOFEX.- Préstamos para fomento y diversificación de exportaciones (Convenio de Crédito recíproco).

SUI-GENERIS.- Anticipos sobre futuras exportaciones.

AVALES FOFEX.- Financiamientos de productos no tradicionales.

DESCUENTOS.- Anticipo sobre las letras de exportación.

Fondo para el Desarrollo de la Producción Exportable.

Políticas tributarias: A través de esta medida el Estado, directamente, concede incentivos a través de cartas o letras que pueden ser comercializadas en el mercado, volviendo atractivo las ganancias de los empresarios, el principal mecanismo es a través de los denominados CATs (Certificado de abono tributario).

Política cambiarias – Principalmente a través de las devaluaciones, mini devaluaciones, divisas anticipadas, entre otras.

Para el análisis de las políticas de promoción a las exportaciones se considera aquellos instrumentos más importantes que son: Fopex, Sui Generis., CATs y Devaluaciones.

Fondo de promoción de exportaciones (FOPEX).- Este mecanismo fue creado en 1972; y se refiere a préstamos para el fomento y diversificación de exportaciones, la institución que concede estos créditos es la Corporación Financiera Nacional (CFN), esta dirigido a personas naturales o jurídicas que son productores o intermediarios de productos no tradicionales, este mecanismo de fomento a las exportaciones opera en las siguientes modalidades:

- Crédito de pre-embarque, destinado a financiar la formación de existencias (créditos a los productores) con destino al exterior.
- Crédito de post-embarque, que comprende el financiamiento de las ventas realizada a plazo como:
- Descuentos de letras de cambio y pagarés a la orden así como la negociación de cartas de crédito y otros documentos relacionados con la exportación.
- Descuentos de certificados de depósitos de materias primas o de mercaderías destinadas a la exportación.
- Créditos para estudios de mercado, promoción de productos, publicidad y exportaciones en el exterior.

La cuantía de estos créditos puede ser en el orden del 100% de las exportaciones, el plazo que se le concede para la devolución del crédito puede llegar a ser igual al de las operaciones de exportación que se están financiando; y no debe pasar de 360 días (corto plazo).

Las operaciones de crédito a través del FOPEX, pueden realizarse en base a contratos, pedidos confirmados, cartas de créditos, etc.

El FOPEX.- Se establece mediante decreto supremo No. 673, expedido el 24 de julio de 1972. Sus fondos de financiamiento provienen de las siguientes áreas:

- Las recuperaciones de los préstamos concedidos.
- Las utilidades surgidas de la operación del mecanismo.
- Los recursos provenientes de créditos otorgados por gobiernos extranjeros y entidades nacionales o foráneas.

Operaciones sui generis.- Estas operaciones son anticipos sobre futuras exportaciones que el Banco Central concede con aval bancario o financiero dirigido al sector exportador para financiar sus ventas al exterior, ya sean éstas de productos tradicionales o no tradicionales. Las operaciones *sui generis* fueron creadas mediante la regulaciones No. 712 de la Junta Monetaria del 24 de abril de 1974 y la regulación No. 904 del 19 de agosto de 1976 de la Junta Monetaria, pero en 1986 mediante decreto supremo se deroga este mecanismo.

Están sujetos a esta clase de crédito las personas naturales o jurídicas que requieren de anticipos para financiar futuras exportaciones, sean estas de productos tradicionales o no tradicionales. Este crédito se concede sobre contratos o convenios de ventas a futuro que se registren en el Banco Central del Ecuador o sobre certificaciones del banco o financieras garantes respecto a la seguridad de la exportación, el monto puede llegar hasta el 75% del valor del contrato cuando hay garantía bancaria, el 60% del valor del contrato cuando hay garantías bancarias.

Los prestamos son a corto plazo (180 días), la tasa de interés es de tipo preferencial. Para conceder este crédito el Banco Central establece los siguientes mecanismos:

- Aprobación sobre contratos o convenios de ventas a futuros que se registren en el Banco Central.
- Aprobación sobre certificaciones del banco garante respecto a la seguridad de la exportación.
- Presentación de los balances actualizados.
- Se debe presentar las escrituras de constitución de la empresa.

Los fondos, de este mecanismo de promoción de exportaciones, se establecen de los recursos del mismo Banco Central.

Cuadro 5.14
ECUADOR: Subvenciones al sector exportador
Período 1974 - 1990

| Años | FOPEX - millones de sucres- | | | SUIG - millones de sucres- | | | |
|------|-----------------------------|--------------|--------------|----------------------------|----------|-------------|------------|
| | Camarón | Elab / Cacao | Café indust. | Camarón | Banano | Cacao elab. | Café elab. |
| 1974 | 24,7 | 123,6 | 18,5 | | | | |
| 1975 | 28,2 | 140,8 | 21,1 | 66,7 | 194,6 | 417,0 | 222,4 |
| 1976 | 40,4 | 202,0 | 30,3 | 114,0 | 332,6 | 712,7 | 380,1 |
| 1977 | 72,6 | 363,2 | 54,5 | 321,4 | 937,3 | 2.008,4 | 1.071,2 |
| 1978 | 102,6 | 513,2 | 77,0 | 389,0 | 1.134,7 | 2.431,4 | 1.296,8 |
| 1979 | 125,8 | 629,1 | 94,4 | 572,2 | 1.422,4 | 2.651,8 | 2.395,8 |
| 1980 | 154,6 | 1.022,6 | 144,5 | 716,3 | 1.895,9 | 2.486,5 | 2.499,8 |
| 1981 | 253,4 | 1.029,6 | 270,2 | 1.339,2 | 2.636,0 | 3.321,8 | 3.387,6 |
| 1982 | 463,2 | 430,6 | 30,6 | 2.087,9 | 3.099,9 | 2.468,9 | 3.565,6 |
| 1983 | 24,4 | 116,6 | 43,8 | 3.331,7 | 2.880,2 | 1.237,8 | 3.194,4 |
| 1984 | 54,1 | 14,3 | 43,6 | 4.315,2 | 3.081,9 | 1.971,5 | 4.012,5 |
| 1985 | 181,1 | 70,7 | 67,4 | 11.820,3 | 13.593,9 | 11.486,0 | 16.659,9 |
| 1986 | 219,1 | 149,0 | 87,6 | 1.567,6 | 1.082,8 | 1.523,2 | 2.209,4 |
| 1987 | 166,1 | 112,9 | 66,4 | | | | |
| 1988 | 189,6 | 128,9 | 75,8 | | | | |
| 1989 | 179,0 | 121,7 | 71,6 | | | | |
| 1990 | 250,0 | 170,0 | 100,0 | | | | |

Nota: Los SUIG fueron eliminados en 1986

Fuente: Banco Central.

Elaboración: Grupo Consultor.

Certificado de abono tributario (CATs).- Son subsidios que el Estado otorga a ciertos productos exportables del Ecuador, con la finalidad de que los mismos puedan competir, en lo que se refiere a precio, con productos de otros países en los mercados internacionales. No se conceden abono tributario a las exportaciones de los siguientes productos: Café en grano, cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado, banano y petróleo, ni tampoco las exportaciones que se efectúan como muestras sin valor comercial, mercaderías exportadas temporalmente realizadas por los turistas que visiten el país. El certificado de Abono Tributario sirve para cancelar obligaciones fiscales, excepto tasas por servicios prestados, depósitos previos, derechos arancelarios u otros tributos que causen la importación o exportación de mercaderías ya sea temporal o definitiva, así como regalías o contribuciones que deba percibir el Estado con relación a la actividad minera o de hidrocarburos.

Los CATs son libremente negociables, no están sujetos al pago de timbres ni de impuestos, su giro se efectúa mediante endoso. Se conceden en documentos denominados, Certificado de Abono Tributario, por el valor del beneficio expresado en sucres, de acuerdo a los porcentajes establecidos por ley. Los CATs se crean mediante Decreto No. 239 (publicado en el R.O. No. 39 del 17 de agosto de 1970), la implementación de certificados de abono tributario, tuvo lugar durante la administración del Dr. José María Velasco Ibarra.

El 13 de Julio de 1979 mediante Decreto 3605-B el gobierno militar emite la Ley de Abono Tributario con los siguientes objetivos:

- Dar un marco legal e institucional adecuado para la concesión del Abono Tributario como incentivo a las exportaciones.
- Reducir la dependencia de que era objeto el sector externo de nuestra economía, mediante la diversificación y robustecimiento de las exportaciones de productos no tradicionales, a través de estímulos efectivos,
- Que el Abono Tributario para las exportaciones de productos manufacturados debe ser otorgado en función del valor agregado.

La aplicación del Reglamento de esta Ley se expidió según regulación No. 1096 del 18 de Octubre de 1979, a medida que han pasado los años esta ley se ha ido reformando.

La suspensión indefinida de la concesión de los CATs a las exportaciones, se establece mediante decreto supremo N° 2114 publicado en el registro oficial N 198-S el 12 de agosto de 1986, sin embargo, el 12 de mayo de 1987 se publica por decreto ejecutivo N° 1844 publicado en el registro oficial N° 661 que los CATs concedidos hasta el 11 de agosto de 1986 pueden redimirse en el plazo de dos años.

Cuadro 5.15
ECUADOR: Subvenciones al sector exportador
Período 1979 - 1986

| Años | CATs - millones de sucres- | | |
|------|----------------------------|--------------|--------------|
| | Camarón | Elab / Cacao | Café indust. |
| 1979 | 38,0 | 629,0 | 94,0 |
| 1980 | 89,0 | 1.022,0 | 144,0 |
| 1981 | 115,0 | 1.029,0 | 270,0 |
| 1982 | 183,0 | 430,0 | 30,0 |
| 1983 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1984 | 679,0 | 172,0 | 75,0 |
| 1985 | 2.131,0 | 533,0 | 81,0 |
| 1986 | 2.566,0 | 471,0 | 176,0 |

Nota: Los CATs fueron eliminados en 1986

Fuente: Banco Central.

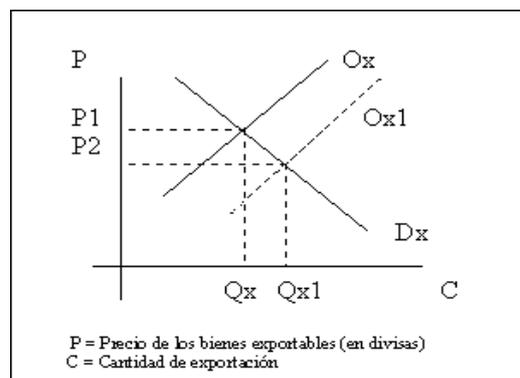
Elaboración: Grupo Consultor.

La política cambiaria.- La expresión “tipo de cambio” o “tasa de cambio”, se utilizaba para señalar el valor de una moneda extranjera en términos de moneda(s) nacional, es decir, el tipo de cambio expresa el número de

unidades de moneda local de un país dado, necesariamente para comprar una unidad de moneda de otro país ⁵. En el Ecuador y debido a su alta dependencia del sector externo (47% en promedio del total de las exportaciones) con los EE.UU. se maneja principalmente el tipo de cambio con respecto al dólar, incluso para determinar la paridad cambiaría con respecto a otras monedas, se establece primero los tipos de cambio de dichas monedas con respecto al dólar de EE.UU. y en base a ellas se calcula las tasas deseadas.

El manejo del tipo de cambio involucra acciones y efectos sobre variables macroeconómicas tales como: emisión monetaria, la política crediticia, la política fiscal, etc. Además, se manifiesta por parte del gobierno, que la política cambiaria es uno de los principales instrumentos para el estímulo a la actividad exportadora según se manifiesta, mediante políticas devaluatorias se puede conseguir una mayor competitividad de nuestros productos a nivel internacional trayendo consigo un aumento y diversificación de las exportaciones. Esto significa que los exportadores obtendrán una mayor cantidad de moneda local como reembolso por las divisas que obtengan por sus transacciones en el exterior, es decir los costos en moneda local permanecen constante, en divisas dichos costos disminuyen en porcentaje igual al monto de la medida devaluatoria (gráfico), lo cual desplaza la función de oferta (O_x1). Disminuyendo así el precio promedio de las exportaciones.

Gráfico 5.6



Fuente: ILDIS.
Elaboración: Grupo Consultor.

Para alcanzar dichos objetivos, La Junta Monetaria ha establecido diferentes modalidades de Tipo de Cambio el cual se desea vincular sus efectos con la actividad del Comercio Exterior.

⁵ Véase: Carlos Sandoval Peralta: Política Cambiaria en el Ecuador 1970-1986. ILDIS, Pág. 15

Tipo de cambio fijo.- Esta modalidad consiste en mantener estable la cotización normal de las divisas en términos de moneda local. Una política basada en el tipo de cambio fijo, necesita que los variables, tanto interna como externas, relacionadas al comercio exterior, permanezcan constantes.

En los países periféricos de bajo grado de desarrollo económico, donde las variaciones de producción, las necesidades de capital foráneo, la composición de la demanda agregada y la de sus exportaciones, condicionan sus posibilidades de comercio exterior, se requiere que el tipo de cambio sea manejado de una manera activa acorde a las cambiantes condiciones de la economía. Además, se debe recordar las presiones que ejercen sobre las autoridades económicas los organismos financieros internacionales liderados por el FMI (Fondo Monetario Internacional). Estos se oponen a cualquier tipo de restricción en el comercio exterior o controles estatales en el tipo de cambio, como condiciones previas que los países deben satisfacer para lograr la renegociación de sus compromisos con los acreedores externos y la ampliación de sus cupos de endeudamiento resultando de esto los efectos negativos del tipo de cambio fijo.

Tipo de cambio libre.- Una política cambiaría basada en esta línea de pensamiento propugna una total libertad de la fluctuación del valor de las divisas el cual debe ser determinado únicamente por las fuerzas de la oferta y la demanda del mercado sin intervención alguna de las autoridades económicas de un país.

Estos planteamientos son postulados por la corriente de pensamiento Neoliberal, básicamente, debido al hecho de que se justifica en los supuestos de perfecta competitividad del mercado, la estabilidad de los términos de intercambio y la ausencia de fuerzas especulativas que distorsionan las previsiones de oferentes y demandantes de divisas. La realidad en los países periféricos de bajo grado de desarrollo económico es que el mercado externo no es competitivo especialmente por el lado de las exportaciones, se tiene que el precio de los productos de exportación está determinado internacionalmente o en casos graves el control de las exportaciones de bienes claves está en manos de pocas personas o filiales transnacionales, por que en un mercado libre cambista estos monopolistas tendrán el poder de mover el valor de las divisas en el beneficios de sus intereses personales o de grupo. Mediante juegos especulativos pueden obtener ganancias extraordinarias en base a la incertidumbre y a la inestabilidad deliberada que causarían no sólo en el mercado cambiario sino en toda la economía.

Por otra parte la dinámica del sector externo, presentan, con cierta frecuencia modificaciones coyunturales en la relación términos de intercambio - valor de las divisas. Para nuestros países cuya composición de exportaciones está concentrada en uno o pocos productos, una

variación inesperada en el precio internacional de dichos productos, en un mercado librecambista, movería drásticamente el tipo de cambio, con efectos incontrollables sobre otros sectores dependientes del mercado internacional, causando un grave desequilibrio en las distintas actividades económicas.

Estas consideraciones señalan la necesidad de que exista una regulación por parte de una autoridad estatal con una visión integral de la economía, que pueda prever los efectos que en cada sector ocasiona una alteración del tipo de cambio, permitiendo que esta ocurra únicamente hasta el punto en que se maximicen los beneficios o se minimicen los costos sociales.

Política cambiarla planificada.- Esta modalidad de política cambiaría es el resultado de utilizar las alternativas descritas anteriormente. Los responsables de la conducción económica de los países menos desarrollados buscaron fórmulas intermedias, las cuales necesariamente requieren de la participación del Estado en la política cambiaría.

Las principales opciones son: Mini Devaluaciones, Tasas múltiples de cambio.

Mini Devaluaciones.- Este sistema de acción cambiaria del Estado, se llama así porque consiste en dividir la devaluación que se estimó como óptimo para un período de un año o más, en pequeñas devaluaciones que se suceden de manera automática y constante todos los días ⁶.

Los resultados obtenidos con este mecanismo de política cambiaria planificada son varios. Por ejemplo, al existir condiciones cambiantes que afectan al sector externo de una economía las expectativas de futuras devaluaciones y la incertidumbre sobre la magnitud e inclusive la fecha en que ésta ocurriría, generan movimientos expectativos de capital, tanto internos como externos. Ello desestimula la inversión en actividades productivas. Paralelamente los excedentes monetarios de algunos sectores de la economía se vuelven más rentables en el mercado financiero especulativo, o más seguros en depósitos en el exterior.

Con el mecanismo de mini devaluaciones se anula las expectativas o incertidumbres sobre el tipo de cambio desestimulando los movimientos expectativos de capital, disminuyendo los incentivos para que los excedentes de las actividades productivas se fuguen del país. Además, otra ventaja de este mecanismo, es que envía señales precisas al aparato productivo acerca de como asignar sus recursos a fin de logra un nivel óptimo en términos de: qué, cuánto y cómo producir ante unas condiciones futuras dadas.

⁶ Véase: Carlos Sandoval Peralta: Política Cambiaria en el Ecuador 1970-1986. ILDIS, Pág. 68

La elasticidad de este mecanismo, permite que frente a una modificación inesperada de cualquiera de las variables que afectan al tipo de cambio (por ejemplo un deterioro súbito de los términos de intercambio) las autoridades económicas pueden analizar modificaciones del índice de variaciones diarias de la tasa de cambio, durante el lapso de tiempo que dure el fenómeno transitorio y volver a la política de largo plazo una vez superada la anormalidad.

Tasas de cambio múltiples.- En el sector externo, no todas las exportaciones e importaciones de una nación tienen la misma importancia económica. Este argumento llevó a la búsqueda de un modelo de política exterior que ante una situación de déficit de balanza de pagos, permita reducir selectivamente las importaciones disminuyendo mayormente los bienes suntuarios que aquellos necesarios para el desarrollo social, como insumos industriales, medicinas, etc. Una alternativa es la discriminación arancelaria o de cualquier otro tipo que eleve los costos de las importaciones. Otra alternativa que ha resultado más operacional es la fijación de diferentes valores a las divisas en términos de moneda local, para cada tipo de importación a realizar.

El mecanismo para implementar una política de tasas de cambio múltiple consiste en elaborar una lista de bienes y servicios de importación que se estimen básicos para el desarrollo del país, y una o más listas de bienes y servicios menos necesarios o suntuarios. Para los bienes necesarios se fija un tipo de cambio menor al promedio del mercado, y para la segunda se definen tasas superiores o dichos promedios, haciendo más costosas las importaciones de menos prioridad para el desarrollo del país.

Desde el punto de vista de las exportaciones, una devaluación que estimularía a todos los bienes exportables de una manera genérica presenta serias distorsiones en las economías de los países cuyas ofertas exportables no se encuentran suficientemente diversificadas y donde no es extraño observar que el control de éstas se encuentra concentrado en pocas empresas. La utilización de listas diferenciales permite estimular selectivamente las exportaciones.

La política cambiaria bajo este criterio intenta incentivar y diversificar los bienes y servicios exportables que tengan un mayor incremento en su volumen, ante estímulos como los causados por una devaluación, y aquellos cuyo aumento del volumen exportado genere mayores beneficios en términos sociales (mayor valor agregado, y número de empleos, etc.), y des estimular los bienes y servicios exportables cuya rigidez en la producción le impida expandir su volumen físico exportable.

La política cambiarla en el Ecuador.- Durante la década de los 70 y hasta los primeros meses de 1982 en la economía ecuatoriana, debido a los ingresos de divisas provenientes de las exportaciones de petróleo y a los créditos externos, se pudo mantener un tipo de cambio fijo de 25 sucres por dólar de los Estados Unidos. A inicios de 1982 el gobierno se vio

súbito e inesperadamente golpeado por la crisis económica debido al incremento de la tasa de interés de los créditos internacionales, la baja del precio y demanda del petróleo, etc. La inmediata reacción del gobierno ante la crisis fue de incrementar los créditos y la cantidad de dinero en circulación, lo que trajo consigo una pérdida de las reservas de divisa extranjeras y una rápida sobre valoración del sucre de la tasa de cambio oficial. El Gobierno de Oswaldo Hurtado en marzo de 1982 modifica por primera vez en 12 años la política cambiaria (adoptando una política de tipo de cambios múltiples) pasando de 25 sucres por dólar a 30 sucres por dólar, para todas las exportaciones y a 30,30 sucres para el 60% de las importaciones de los bienes de la lista 1 (bienes necesarios) y del 100% de los bienes de la lista II (bienes suntuarios) ⁷.

El 13 de mayo del mismo año se devaluó nuevamente la moneda fijándose la tasa de cambio en 33 sucres por dólar, en vista de que la inicial devaluación resulto insuficiente para enfrentar la crisis.

En el año de 1983 el gobierno implantó una respuesta a la crisis económica, más integrada y orientada hacia la producción externa (el 19 de marzo). El sucre se devaluó nuevamente pasando de 33 a 42 sucres por dólar americano (a partir del 23 de marzo), abandonándose el sistema de cotización fija de divisas (macro devaluaciones) y adoptándose el sistema de mini devaluaciones diarias. Se fijaron ajustes de cotización de 4 centavos de sucre por dólar, y a partir del 21 de Junio, a razón de 5 centavos de sucres por dólar. Este mecanismo prevaleció durante casi 18 meses hasta el 4 de septiembre de 1984.

Según el ejecutivo, la razón de las continuas devaluaciones fue la disminución y deterioro en el valor y volumen de las exportaciones, y el aumento de importaciones con sus consiguientes repercusiones negativas sobre la balanza de pago (disminución de reservas internacionales), el elevado costo del servicio de la deuda externa y la sobrevaluación del sucre con respecto al dólar que no respondía a las condiciones financieras del país. Según el gobierno, de esto se concluía que las devaluaciones traen consigo beneficios para el sector externo de la economía.

En el gobierno del Ing. León Febres Cordero el 4 de septiembre de 1984 se elimina el sistema de ajustes diarios de cambio vigente desde marzo de 1983, fijándose los tipos de compra y venta oficial en 66,50 y 67,65 sucres por dólar respectivamente, mientras el mercado de intervención del Banco Central, las cotizaciones se fijaron en 95 sucres para la compra y 96,50 sucres para la venta. El gobierno planteaba que los principales objetivos del nuevo sistema cambiario procuraban incentivar las exportaciones, política vital para una economía pequeña y abierta como la ecuatoriana,

⁷ Véase Banco Central del Ecuador, Memoria Anual de 1982.

además; de redistribuir el ingreso en favor de los segmentos agrícolas de exportación ⁸.

En septiembre de 1985, el comercio internacional se unificó a la tasa de intervención la cual llegó al valor de 106,5 sucres por dólar. En agosto de 1985 se establece la flotación del dólar (Tipo de cambio libre) con la única determinación del mercado a la tasa de cambio para todas las transacciones en divisas extranjeras, para agosto de 1987 ya se cotizaba a 200 sucres por dólar.

De acuerdo al Banco Mundial, la rápida devaluación del sucre después de agosto de 1986 hizo más competitivo a los productos agrícolas en los mercados mundiales, incentivando la agricultura para la exportación. A comienzos de marzo de 1986, se establece un sistema múltiple de divisas, todas las transacciones internacionales del gobierno se fijaron en 250 sucres por dólar exigiéndose que todas las importaciones privadas y las exportaciones se negocien con la tasa del “mercado libre controlado” de 275 sucres por dólar, la tasa del mercado libre para todas las otras transacciones alcanzando cerca de 400 sucres por dólar. De esta manera la tasa oficial fija se sobrevaluó demasiado lo que produjo (según las autoridades de la Junta Monetaria) un incremento masivo de las importaciones y al desestímulo para exportar a través del mercado oficial.

En agosto de 1988, el gobierno del Dr. Rodrigo Borja, ante una situación económica de franco deterioro anunció un plan económico de emergencia en el cual establece entre sus diferentes programas la de fomento a las exportaciones no tradicionales y el mejoramiento de las condiciones de comercialización en el exterior. Para ello se fijan las metas en los siguientes aspectos:

- Aumentar en cantidad y calidad los productos ecuatorianos.
- Diversificar la producción de bienes destinados a la exportación.

Paralelamente con el anuncio del plan económico, en este mismo mes, el tipo de cambio oficial se establece en 390 sucres por dólar. Se devalúa la moneda en un 50%. y con una mini devaluación semanal de 2,5 sucres, lo que tornaría esta política cambiaría más favorable para la producción agrícola y de productos transables. Además, la estructura de cambios múltiples establecida a fines del gobierno del Ing. Febres Cordero se mantuvo. En el resto del período presidencial se dan las siguientes políticas cambiarias: En Mayo de 1989, se da una devaluación del 4% y ajustes 3 sucres semanales, en octubre de 1989, se establece otra devaluación del 4% con ajustes semanales en 3,5 sucres. Para Diciembre de 1989 se devalúa nuevamente la moneda en 4% y manteniéndose los ajustes semanales en 3,5 sucres. En Marzo de 1990 se devalúa la moneda

⁸ Véase Banco Central del Ecuador, Memoria Anual de 1984.

en 4%. y ajustes de 3,5 sucres semanales, julio de 1990, se devalúa el sucre en 3,5% con ajustes semanales de 3,5 sucres. En Enero de 1991 la moneda se devalúa en un 6%, además se mantiene el ajuste semanal de 3,5 sucres. Para julio de 1991 se devalúa el sucre en 4% estableciéndose los ajustes semanales de 3,5 sucres. Noviembre de 1991 se devalúa el sucre en un 10%. Continuando los ajustes semanales en el orden de 3,5 sucres. En abril de 1992 se da una devaluación del 1%. y ajustes semanales de 3,5 sucres ⁹. En Mayo de 1992 se otra devaluación del 4% y ajustes de 3,5 sucres por semana; en septiembre de este mismo año se da una devaluación del 35% y se fija una ancla nominal al tipo de cambio en 2000 sucres.

En suma, en el período del Dr. Rodrigo Borja que va desde el 10 de agosto de 1988 hasta agosto de 1992, se dieron 12 devaluaciones monetarias, llegando a devaluarse el sucre alrededor del 400%. Todas estas políticas cambiarias, buscaban entre otros objetivos lo siguiente:

- Tornar más competitivos nuestros productos a nivel internacional.
- Incrementar y diversificar el volumen exportado.
- Incrementar las reservas monetarias internacionales.
- Eliminar la sobrevaluación de nuestra moneda.
- Restringir las importaciones y buscar el equilibrio del sector externo.

En el período estudiado (1974 - 1992), la política cambiaria de los diferentes gobiernos han tenido características opuestas, en su discurso político, pero en lo que se refiere a los objetivos de fondo fueron coincidentes. Todos los gobiernos reconocen que existe una situación deficitaria en la balanza de pagos en el país, un problema creciente de la deuda externa y el acuerdo tácito e incondicional de efectuar los pagos del servicio de la deuda. Ello determinó el criterio para la toma de decisiones, de la política económica, decidiendo encauzar la economía nacional hacia el modelo de desarrollo para la promoción de exportaciones, basando el accionar estatal en la devaluación monetaria, como instrumento principal de estímulo a la actividad productiva nacional.

Es entonces, según lo que se ha analizado anteriormente, que en la década de los 70 se práctica una política de tipo de cambio fijo. En la década de los 80, en el gobierno de Hurtado se ensayó dos modalidades de política cambiaria. En un primer momento se decreto una macro devaluación, en el marco de una política de tipo de cambio fijo y, posteriormente, se optó por la implantación un sistema de mini devaluaciones.

En la administración del Ing. León Febres Cordero, al inicio se retorna la política cambiaria de tipo de cambio fijo. Posteriormente se ensayaron

⁹ Véase: Ecuador Análisis de Coyuntura: El tipo de Cambio, Revista N°4, ILDIS. Pág. 50.

varias fórmulas devaluatorias culminando con la liberación del tipo de cambio a las fuerzas del mercado de divisas.

En la última administración de la década de los 80, en el gobierno del Dr. Rodrigo Borja Cevallos, se retornó a la política cambiaria ensayando dos fórmulas de política, la macro devaluación combinada con mini devaluaciones.

5.6. LA DINÁMICA ECUATORIANA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

El gobierno del Arquitecto Sixto Durán Ballén (1992-1996) continúa con las políticas de estabilización y ajuste estructural que se habían aplicado desde el gobierno del Dr. Hurtado. Se plantea la libre fijación de los precios por el mercado, la reestructuración y modernización del Estado a través de reformas en los campos monetario, cambiario y financiero, así como las privatizaciones, para lo cual, este gobierno establece un control del déficit fiscal a través del equilibrio económico.

Los resultados de la aplicación de estas reformas han tenido resultados en materia de estabilidad macroeconómica. En este sentido se ha reducido la inflación y su volatilidad. Así, su crecimiento promedio en este periodo es de 39,7%, en donde un instrumento principal, para el gobierno, fue: la liberalización comercial, la política monetaria y cambiaria. Atribuyéndoseles dicha estabilidad, en este gobierno se consiguió un modesto crecimiento anual del 2,85% (en promedio), sumamente bajo en comparación con el obtenida en la década de los setenta, y mayor en relación al crecimiento de los años ochenta. Pero este crecimiento económico relativo implicó un gran costo social. En materia de ajuste estructural se elevó en un 115% (en promedio) el precio de los combustibles; se incrementó un 120% las tarifas eléctricas, se devaluó la moneda en un 35% (septiembre de 1992), estableciéndose el dólar en 2.000 sucres. Así mismo se incrementa el precio de la gasolina en un 68% (enero de 1994), tornándose más cara la canasta familiar.

Según el BID, estos resultados se deben a lo insuficientes y limitadas que han sido las reformas estructurales aplicadas. De allí que para obtener mejores resultados es necesario una mayor profundización de las reformas de mercado, acompañadas de políticas adicionales que permitan reducir los niveles de volatilidad macroeconómica, acelerar la acumulación de capital humano a través de un decidido impulso a la educación y ampliar la gama de instrumentos que busquen la equidad social.

El modelo de liberalización económica asume que con mercados más libres es posible utilizar con mayor eficiencia los recursos productivos. Sin embargo, eso se ha probado con el capital físico y no con el humano, ya que no se dio un esfuerzo paralelo en la educación.

Aún cuando se presenta una leve recuperación en los años noventa en comparación con la década perdida, la crisis continúa caracterizada por un excesivo endeudamiento, bajo crecimiento, excesivo desempleo y

subempleo, incremento del sector informal y de la inflación, altas tasas de interés, constantes devaluaciones, un incremento notable de la pobreza y una manifiesta incapacidad de los diferentes gobiernos para aplicar medidas que tiendan a aminorar el gran costo social en el cual han incurrido las políticas neoliberales. El tan buscado equilibrio económico no ha derramado, o todavía no derrama, sobre los pobres los supuestos beneficios económicos o sociales que trae implícito el neoliberalismo. En este sentido se puede plantear que en la década de los noventa va existiendo una relación inversa entre crecimiento económico y desarrollo social, necesariamente se necesita un mayor capital para obtener una unidad adicional de PIB Real, asimismo a un costo social mucho mayor.

En los casos en que el enfoque ortodoxo fue aplicado en nuestra región, la reducción drástica de la demanda realizada sin selectividad y la priorización de los gastos que se comprimían, han significado un fuerte deterioro del nivel de vida de los sectores asalariados y otros de ingresos modestos. De esta forma ha aumentado la desigualdad social y ha causado un desplome de la inversión.

Entre 1965 y 1981, la tasa de crecimiento promedio del PIB fue de 7,29% anual. Esa misma tasa, entre 1982 y 1999, fue del 2,02%. La economía (su capacidad instalada) ha trabajado en un 94,9%, en el primer período citado, mientras que en el segundo período esta trabajando en un 79,5% en promedio. Sin embargo, no existe comparación entre los dos esquemas aplicados a etapas tan diversas. La seguridad externa propiciada por el auge petrolero difiere radicalmente de los problemas de balanza de pagos experimentados durante la década de crisis de la deuda. Son alrededor de 18 años y todavía no se presenta (*si existiera*) las ventajas de la apertura por lo tanto falta por comprobar si la apertura de una economía propicia o no de mejor forma el crecimiento y desarrollo económico y social. Pero por otro lado; si se está presentando las consecuencias sociales negativas que este modelo implica.

Gráfico 5.7



Fuente: Grupo Consultor.

Elaboración: Grupo Consultor.

Los últimos cuatro años (1996-1999), han sido de constante deterioro en la economía ecuatoriana, como resultado de muchos elementos como por ejemplo: los shocks exógenos, cambios continuos de gobierno, que han incidido directamente sobre la economía llevándola a la peor crisis en treinta años. En estos años, el Ecuador vivió una crisis de falta de crecimiento, elevadas tasas de inflación, constantes devaluaciones del tipo de cambio, persistentes y cada vez mayores déficit fiscales; a lo cual se sumó el problema de la deuda externa y la iliquidez del sistema financiero.

El gobierno del Dr. Jamil Mahuad inauguró su período con nuevas reglas de juego políticas que pretendieron dar mayor gobernabilidad al país, con la tensión social en alerta naranja y en el peor escenario económico de los últimos treinta años, con la caída del precio del petróleo que para septiembre de 1996 bordeaba los 7,843 dólares por barril, como resultado de la crisis asiática (que causó una reducción de 500 a 600 millones de dólares en las ingresos fiscales, equivalente al costo de 240.000 viviendas populares, entre el 2,5% y el 3% del PIB) ¹⁰. La caída del precio del petróleo en Ecuador llegó hasta el -50% entre 1997 y 1998.

PETROECUADOR atraviesa por la crisis financiera más grave de la historia, como resultado de la pérdida de autonomía financiera de la entidad, desde que se promulgó la Ley de Presupuesto en noviembre de 1992 durante el gobierno del Arq. Sixto Durán Ballén. En esta ley se dispone que los ingresos provenientes de la venta del petróleo pasen directamente a la caja fiscal, impidiendo así que luego de cubrir los costos de producción y operación, el 10% de las rentas sea utilizado en la reinversión de esta actividad. Como resultado, en los últimos años no ha recibido lo que lo corresponde por parte del Estado, habiéndose agudizado así la imposibilidad de cancelar sus deudas con sus acreedores, la misma que llegó a representar 108 millones de dólares ¹¹.

Las pérdidas ocasionadas por el fenómeno del Niño y el terremoto de Manabí, equivalentes al 15% del PIB con un impacto en las importaciones de un 6% y en las exportaciones petroleras de un 15%, han llevado al peor saldo negativa experimentado en la balanza comercial de - 626 millones de dólares entre enero y agosto de 1998 ¹².

La caída de la balanza comercial debilita la cuenta corriente que es estructuralmente deficitaria para el alto nivel de endeudamiento (servicios de la deuda), incrementándose así el déficit en la balanza de pagos.

La crisis golpea a los sectores productivos ya que como resultado del efecto "vodka", las exportaciones de flores a Rusia se han reducido. La

¹⁰ Véase GESTION N° 52, página 13.

¹¹ Véase GESTION N° 50, página 63

¹² Véase GESTION N° 52, página 13.

caída de las monedas: rusa y japonesa y los efectos de esta caída en la economía de EE.UU., han reducido la demanda global del banano. Las exportaciones de camarón también sentirán los efectos de la crisis pues sus principales mercados son EE.UU. Japón y Taiwán.

La corrupción e irresponsabilidad en el manejo fiscal por parte de los dos últimos gobiernos, a partir de 1996 se evidencia en un déficit fiscal del 6,9% del PIB (1.400 millones de dólares). Los ingresos del Estado se han visto reducidos por los hechos antes mencionados pero no lo suficiente, esa disminución fue compensada por los recursos provenientes del rubro aranceles e impuestos a las importaciones. Como contrapartida los egresos se mantienen en unos casos, y en otros se han elevado como es el caso de los pagos destinados al servicio de la deuda externa privada. Otro problema es el financiamiento, pues la volatilidad internacional ha reducido el flujo de capital hacia el país. Se ha dado gran salida de capitales no sólo del país sino de toda la región, debido al riesgo que implica invertir en la misma.

La dolarización, si bien puede aparecer como un proceso “natural”, fruto de la integración global, la apertura comercial y profundización financiera, no era inevitable. Pero frente a los altos y volátiles niveles de inflación, a la incertidumbre que generó la presencia de los shocks exógenos, a la posibilidad de una depreciación, y a la desconfianza en los programas de estabilización, los agentes buscan mecanismos para proteger sus ahorros, siendo la forma más simple de hacerlo convirtiéndolos en dólares. La presencia del dólar corresponde, además, a la presencia de capitales especulativos de corto plazo que buscan elevados rendimientos. El uso de créditos en dólares y los depósitos en la banca off-shore también han cobrado importancia.

Durante los primeros meses de su gobierno, el Dr. Jamil Mahuad estuvo concentrado en el problema fronterizo. Luego de múltiples diálogos, Ecuador y Perú aceptaron el arbitraje de los países garantes (EE.UU. Brasil, Argentina, Chile), de los cuales, el más activo fue Brasil con el Presidente Enrique Cardoso. El arbitraje tuvo como resultado la firma del Tratado de Paz entre Ecuador y Perú, la misma que tuvo lugar en el Palacio de Itamaratí en Brasil el 26 de octubre de 1998. En este tratado se establecieron los límites definitivos de la frontera, además, del acuerdo de comercio y navegación bilaterales. Con ello se dio lugar a la apertura para la realización de proyectos conjuntos aplicables en la frontera, activación del comercio, en inversiones de capital y, sobre todo, una imagen política de seguridad que motiva la inversión extranjera.

Concentrado en el problema fronterizo, el régimen sólo se dio cuenta de lo que estaba ocurriendo a nivel económico, cuando nuestros vecinos comerciales más cercanos (Venezuela y Colombia) anunciaran una devaluación de sus monedas. A esto se sumaron los problemas de

iliquidez financiera, dándose así la liquidación del Banco de Préstamos, el problema de Sol Banco y el rumor contra el Banco del Pacífico.

Para hacer frente a la crisis económica del país, el gobierno adoptó las siguientes medidas económicas: devaluación del tipo de cambio en un 15%; eliminación de los subsidios al gas, energía eléctrica y al diesel, pero como contrapartida se creó el bono de solidaridad; aplicación de una política fiscal restrictiva; y en materia tributaria se aceptó la propuesta del Ab. Jaime Nebot, la misma que radicaba en sustituir el impuesto a la renta por el impuesto indirecto del 1% a la circulación de capital.

El Directorio del Banco Central, aceleró la decisión de devaluar el tipo de cambio, ante las fuertes presiones sobre la divisa y la acelerada pérdida de reservas internacionales (de 1.637 a 1.632 millones de dólares). Esta devaluación, evitará la pérdida de reservas internacionales, pero al mismo tiempo los pagos por el servicio de la deuda aumentarán ya que ahora se tendrán que desembolsar mayor cantidad de sucres por cada dólar que debemos.

El 14 de septiembre, la paridad central pasó de 5.451 a 6.270 sucres por dólar, implicando una devaluación del 15%. Las bandas cambiarias se modificaron por quinta vez desde 1994, año en el cual se adoptó este mecanismo, ampliándose así de $\pm 5\%$ a $\pm 7,5\%$. Después de esta medida la demanda de dólares bajó hasta el 21 de septiembre, fecha en la cual ante el cierre del crédito internacional, los anuncios de huelga general del 1 de octubre y el mencionado racionamiento eléctrico, estos hechos presionaron nuevamente la divisa al alza llegando así a ubicarse en 6.433 sucres por dólar para la venta.

La eliminación de las intra bandas cambiarias y la baja del encaje bancario sobre los depósitos en moneda extranjera del 10% al 2%, liberaron al sistema de una enorme cantidad de dólares, ayudando así a aliviar la presión alcista.

Sólo en el mes de septiembre la depreciación llegó a 14% con un cierre del dólar de 6.255 sucres por dólar y una devaluación acumulada 41%. El 29 de septiembre día de mayor demanda de divisas, las tasas de interés de captación de minibens y colocación de repos se elevaron al 70% y 45% respectivamente. La inflación anual subió a 37.8% ¹³.

El subsidio al gas que le costaba al Estado 155 millones de dólares anuales, fue suprimido al pasar el cilindro de gas de 15 kg. de 4.900 a 25.000 sucres, habiéndose experimentado un incremento del 410% en su precio. Respecto a la electricidad, el subsidio le costaba al Estado un desembolso anual de 426 millones de dólares. A fines de año, sólo quienes consumían hasta 150 Kw/h/m, mantenían el subsidio representando

¹³ Véase GESTION N° 52, página 13, 14, 72.

únicamente un costo de 34 millones de dólares. En promedio el Kw. por hora subió su precio en 254%.

Desde que el ex presidente Alarcón acordó con los transportistas en no aumentar en más del 2,5% mensual el precio del diesel, empezó un rezago entre el precio al que se vendía el combustible y el precio de costo, siendo ésta diferencia asumida por el gobierno. Mahuad incrementó el precio del diesel de 4.207 a 5.855 sucres, eliminando así dicho rezago.

El precio del transporte se incrementó en un 15% y un 40% dependiendo del servicio. Además, se expidió un decreto en el cual las entidades y organismos del sector público, excepto los del régimen seccional autónomo y los creados por el Congreso Nacional, deben propiciar el ahorro público y austeridad.

El llamado Bono de la solidaridad es el mecanismo ideado por el gobierno para dar un subsidio directo a los pobres; las madres pobres que perciban menos de un millón de sucres al mes y que tengan en dependencia por lo menos una hija menor de edad y las personas de la tercera edad, recibirán 1'200.000 y 600.000 anuales respectivamente (Este bono le costaría al Estado cerca de 172 millones de dólares anuales) ¹⁴.

En 1998 el PIB creció a una tasa de 0,4%, de acuerdo a las cifras trimestrales proporcionadas por el Banca Central. Es así que, en promedio, en los últimos tres años el PIB experimentó un decrecimiento de -0.2%. Este decremento se debió a la reducción del precio del petróleo, el colapso causado por el fenómeno de El Niño, y en mayor importancia, a la inestabilidad política ocurrida. La caída en el crecimiento de la economía afecta los estándares de vida de los habitantes de un país; esto explica el por qué, lejos de disminuir, se ha dado un incremento notorio de la pobreza en el Ecuador.

En la actualidad, se establece la aplicación del ajuste fiscal a través del gradualismo, en correspondencia con la consistencia del Programa Macroeconómico del Gobierno para el 2000 y la firma de la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional.

El primer aumento de precios se da a fines de junio del 2000, y es del 60% en el caso de los derivados domésticos y del 40% en el caso del gas de uso doméstico (GLP). En octubre del 2000 se aplicaría un segundo aumento, que será del 60% en el caso de la gasolina de 92 octanos (super), de 40% en el caso del GLP, y de 30% en el caso del combustible diesel y la gasolina de 82 octanos (extra). En el 2001 se darán otros aumentos, cuyo monto se determinará durante la tercera revisión del programa.

Por los ajustes que se dieron durante los tres primeros meses en el año, y por los que se darán en los meses restantes, el Gobierno ha planteado que la inflación anual no será inferior al 55-60%.

¹⁴ Véase GESTION N°52 página 70.

Para lograr el ajuste fiscal, los aumentos de los salarios en el sector público se limitarán al 20% en julio y octubre; para ciertos grupos. Como resultado se proyecta que el gasto en remuneraciones del SPNF disminuirá 1,1% del PIB en el 2000, alcanzando al 6,2% del PIB. Además, existe un considerable espacio para reducir el empleo en el sector público a mediano plazo.

La dolarización exige la aplicación de un modelo económico muy rígido que tiene que obtener una rápida declinación de la inflación. Caso contrario, las expectativas inflacionarias pueden dañar la credibilidad del modelo. Sin embargo, existe la necesidad social de compensar el ajuste con un mayor incremento en los salarios, pero ya se ven las limitaciones económicas. Algunos sectores apoyan el gradualismo porque no pueden satisfacer ajustes importantes de costos. La competitividad y la productividad no marchan muy rápido, y la demanda interna es función del nivel de ingreso de las personas.

Entre tanto se tendrá que compatibilizar viabilidad económica con equidad social bajo un ambiente de credibilidad y confianza. Si la dolarización no sitúa la inflación en una tendencia firme a la baja en corto plazo, se acumularán mayores desequilibrios y se producirán más puntos de conflictividad política.

Los diferentes gobiernos del país, durante las dos últimas décadas, han buscado diseñar varios programas macroeconómicos, que han tenido un éxito relativo en sus metas. Para esto se han utilizado toda una serie de políticas de ajuste y estabilización vigentes desde agosto de 1982, que si bien han alcanzado un relativo control de los indicadores macroeconómicos (como la inflación y el déficit fiscal) como contrapartida se observa el deterioro de los ingresos de la mayoría de la población, intensificando la pobreza.

Según el censo de población de 1990 la pobreza en el ámbito nacional estaba alrededor del 54,7%, correspondiéndole al sector urbano el 40,4% y el 74% para el sector rural. Para 1999, de acuerdo a estimaciones de entidades del gobierno se calcula que el 70% de la población ecuatoriana es pobre.

La crisis en que ha vivido el país ha estado marcado por un sinnúmero de factores, entre ellos: la falta de fuentes de trabajo, cierre de empresas, migración, excesiva oferta de mano de obra barata provocado la degradación de los sueldos y salarios. Sumado a esto, el gasto social ha sufrido una notable caída, fruto de una política contractiva de Estado.

Una de las consecuencias de la actual crisis es justamente la debilidad relativa del Estado frente a los actores económicos y políticas más influyentes, dando prioridad a la necesidad de cubrir las obligaciones internacionales (pago de la deuda externa), así como la poca acción para impedir la evasión de capitales. Los organismos más influyentes, para la

toma de decisiones dentro de la política son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), quienes en los últimos años han sido partícipes de la implementación de la corriente neoliberal, propiciando la reducción del tamaño del Estado y sus funciones (productor - regulador), así como la modificación del gasto Social.

Desde inicios de los años 70, se comenzó la discusión sobre la redistribución del ingreso con crecimiento, el eje de este análisis se centro en las causas estructurales de la pobreza (bajo niveles de ingreso, desempleo, migración, bajo nivel de educación y concentración de la riqueza en un solo sector. En aquellos años, la política social no se planteó reducirla a programas estrictamente selectivos, y más bien su intervención fue únicamente una parte de política redistributiva utilizada.

En los años 80 se sostuvo que la focalización de los subsidios era parte de la polémica de cómo impulsar el progreso social, sufriendo un cambio conceptual que se había dado a inicios de los años 70 (de capital físico - humano a propuesta de política social centradas en combatir dicha pobreza). Desde entonces el concepto de focalización se convirtió en un sinónimo estricto de selectividad del gasto social.

El Banco Mundial manifiesta que los programas de ajuste están orientados a reducir las distorsiones que afectan a los pobres, para esto se deben realizar cambios en los programas de ajuste con miras a reducir las pérdidas del bienestar de los grupos más vulnerables, pero sin reducir al mismo tiempo la eficacia económica. Para esto es necesario realizar un *“examen minucioso del gasto público”*, en mayor medida hacia los sectores más pobre, contribuyendo así a la solución de la *“crisis fiscal del Estado mediante las políticas sociales”*, como es la focalización de subsidios que atiende exclusivamente a los sectores más vulnerables. La focalización de los subsidios, en los actuales momentos, viene convirtiéndose en un medio que permite aliviar de alguna manera la pobreza únicamente de los sectores más vulnerables, sin considerar a la economía en su conjunto.

El BM plantea que existen ciertas dificultades para implementar la focalización de los subsidios, las mismas que giran en torno a dos elementos: (a) su viabilidad y conveniencia técnicas; y (b) la viabilidad de orden político. Estos elementos presionan hacia una política no selectiva, además, tomando importancia el apoyo político para el éxito de los pretendidos cambios estructurales.

Existen dos clases de focalización que son: focalización severa y Focalización amplia, la primera se refiere a consideraciones de eficiencia y justicia social, mientras que la segunda tiene importancia en los cambios estructurales. Pero el beneficio de la focalización, a largo plazo, necesitará de un monto adicional del presupuesto, debido al crecimiento acelerado de la pobreza en nuestro país.

Algunas propuestas de focalización se han plantado con el propósito de atender las necesidades de los grupos más necesitados. Así, por ejemplo, se sostiene que la política de focalización se debe mantener en el tiempo, sea cual fuere el gobierno de un país, así como de la corriente al que pertenece, de modo que la población beneficiada vea satisfechas sus necesidades a largo plazo. Otros sostienen que la focalización de los subsidios se toma como un punto de partida para juzgar la eficiencia del gasto social en el logro de la redistribución equitativa del ingreso. Pero cuando ésta se quebranta las propuestas se plantean en torno a la privatización de los servicios y canalizar el gasto hacia la población más necesitada. Es decir, en ocasiones sólo se considera en forma marginal otros objetivos que lleva consigo la política social.

La eliminación de los subsidios es un foco de discusiones, pues todos los gobiernos exponen que sería una de las vías para superar el problema del déficit fiscal. Pero su efecto real sería mínimo, debido a que gran parte de los egresos del Estado se canalizan a servicios de la deuda ¹⁵. Por citar un ejemplo, si se eliminan los subsidios a los combustibles (que se estima alrededor del 3% del PIB ¹⁶) quedaría todavía una amplia brecha por cubrir, pero como contrapartida empezaría una inflación por costos, que el país ya ha vivido todos estos años.

Uno de los principales argumentos para la eliminación de los subsidios de cobertura universal y la implementación de los subsidios focalizados, es que dichos subsidios beneficiaban mayormente a los sectores más pudientes y en mínima medida a los sectores necesitados, debido al acceso, los sectores ricos y medianos tienen la capacidad de adquirir bienes subsidiados, por ejemplo una familia cuando tiene un ingreso mayor, aumenta la capacidad de consumo (combustible, energía eléctrica, etc.), mientras las personas de bajos ingresos tienen una capacidad de compra mucho menor y por ende de consumir bienes subsidiados. Como es común en los subsidios generalizados a través de los precios, la parte más importante del esfuerzo fiscal es aprovechado por los sectores de mayores ingresos de la población y el efecto distorsionado de los precios significa la imposibilidad del desarrollo de mercados eficientes de energía.

EL GASTO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO DEL ESTADO.- A partir de la crisis de la deuda de 1982, debido a la dificultad de conseguir financiamiento externo por parte de los bancos comerciales, en la década de los ochenta y noventa se pone en marcha todo un conjunto de políticas de estabilización y ajuste que permitirán generar recursos que serán destinados al pago de los compromisos de las deudas contraídas en los años anteriores, no

¹⁵ De acuerdo a estimaciones del Banco Central la deuda externa, hoy en día, es alrededor del 117% del PIB.

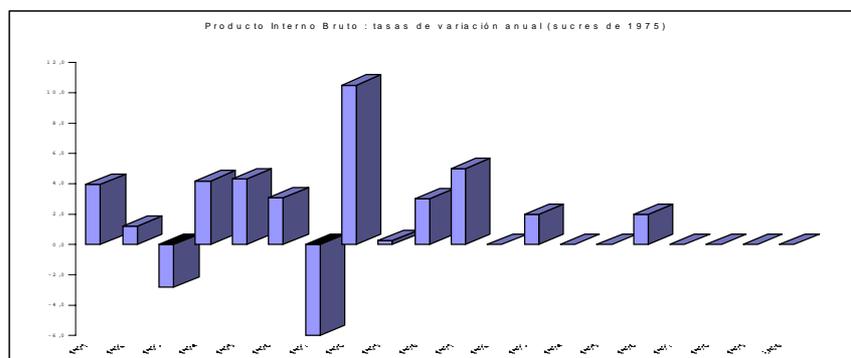
¹⁶ Véase: Diario el Universo; Presupuesto: los subsidios son el 3 por ciento del PIB. 4 de abril del 2000.

obstante éstos programas de ajuste tuvieron un alto costo social lo cual se revela en la austeridad en el gasto público con su consiguiente impacto en las asignaciones para el gasto social.

Para el período analizado 1982 – 1999, la aplicación de las reformas económicas no ha logrado resultados satisfactorios en materia social y de crecimiento de la economía, creando una gran duda sobre la efectividad de esta concepción de manejo económico para solucionar lo que en definitiva importa y que debe ser el objetivo final de cualquier política, es decir mejorar el nivel de vida de la población.

En este entorno general, el PIB entre 1982 y 1999 a precios constantes de 1975, creció a una tasa promedio de apenas un 1,9% lo que evidencia que la producción del país lejos de lograr mantener niveles sostenidos de expansión, en repetidas ocasiones, entró en crisis recesivas agudas que se atribuyen, por un lado, a un sistema político conflictivo y tambaleante y por ende, en su poca capacidad para emprender en políticas de largo plazo. A esto se suma, sucesos de tipo fortuito que afectó al país en determinados años propiciando un retroceso grave, así en 1983 y en 1999 se presentó el fenómeno de El Niño con su consiguiente impacto en la producción y la infraestructura, registrándose tasas negativas del orden 2,8% y 7,2%, respectivamente. La alarmante caída de 1999 del nivel de actividad económica es concebida como la peor crisis en la historia del Ecuador que se explica además por el marcado desplome de los precios internacionales del petróleo, la crisis financiera que estalló en agosto de 1998, la incidencia de las políticas de ajuste que se emprendió para enfrentarla y los graves desequilibrios fiscal y de balanza de pagos; y finalmente, en 1987 una tasa del -5,9% que resulta de la paralización de la producción y exportación de petróleo a causa del terremoto en el Oriente.

Gráfico 5.8

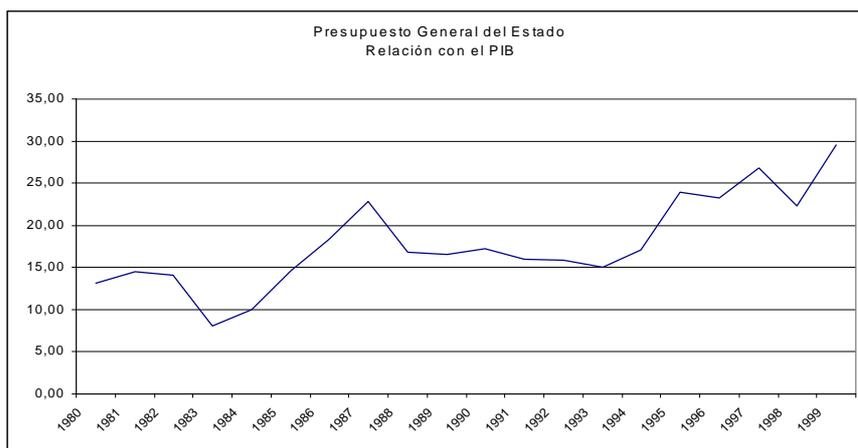


Fuente: Grupo Consultor.

Elaboración: Grupo Consultor.

Los cambios registrados en las tendencias del gasto público tienen una estrecha relación con el comportamiento de PIB. En tal virtud, en los años que la economía registró caídas de la actividad económica el presupuesto del Estado también se ha visto recortado notablemente, así para 1983 el presupuesto se redujo en un 52,55%, en 1988 una contracción del 28,60% y para 1998 y 1999 este cayó en el 17,09% y 7,45%, respectivamente. Este mismo comportamiento se observa en los diferentes rubros que lo conforman a excepción de los sectores: Salud y Desarrollo Comunal; y, transporte y comunicaciones que presenta una variante en 1998, una tasa positiva que se debe a las asignaciones efectuadas por el gobierno como medida paliativa de los efectos del fenómeno de El Niño. Esto sugiere que el estado de las finanzas públicas tiene una correlación con el grado de dinamismo o estancamiento de la economía.

Gráfico 5.9



Fuente: Grupo Consultor.

Elaboración: Grupo Consultor.

En lo que respecta, a la distribución del presupuesto en relación al PIB se advierte que debido a la política de austeridad fiscal aplicada al presupuesto por la contracción de la economía, en los años críticos, las asignaciones sectoriales en relación al PIB también se redujeron significativamente, para el caso de la Educación y Cultura en 1983 hubo una caída del 1,66% con respecto al año anterior y de casi dos puntos en comparación a 1981, antes de la aplicación del ajuste, en 1988 vuelve a caer ubicándose en 3,48% del PIB. En 1999 debido a la desaceleración sustancial de la actividad económica y, en consecuencia, al recorte en el presupuesto del estado provocó que el porcentaje en relación al PIB contemple un aparente incremento de la tasa con respecto al PIB. Este

mismo análisis se puede extender para los otros sectores tales como: Servicios Generales, Salud y Desarrollo Comunal, Desarrollo Agropecuario, Transporte y Comunicaciones y Otros. El rubro Servicio de la Deuda Pública tiene otro tratamiento.

De otro lado, de acuerdo a la tendencia que presenta el gasto público en el área social durante el período 1982-1999, tuvo dos momentos fácilmente distinguibles que se corresponden con cambios operados en los modelos de política aplicados: el primero, de contracción del gasto (entre 1982 y 1991) que se identifica con la crisis fiscal e inestabilidad macroeconómica imperantes en los años ochenta, y el segundo, caracterizado por una incipiente recuperación y descenso y que dieron paso a una grave crisis (entre 1992 y 1999) que es congruente con la profundización de las políticas aperturistas, el retiro del Estado, las privatizaciones y las estrategias de pago de la deuda externa condicionadas por el capital transnacional y los organismos mundiales encabezados por el FMI.

En la fase recesiva, el sector más afectado fue educación, su participación en el PIB sufrió una reducción fuerte, paso de una participación del 4,04% en 1981 a tan solo 2,92% en 1991; para el caso de Salud la realidad es menos dramática hay un recorte pero este es menos intenso. Situación contraria se observó para el caso del rubro Servicios Generales que registró un incremento relativo en su participación pasando de 3,1% a 3,5% en los mismos años.

Uno de los limitantes serios a la viabilidad de la economía ecuatoriana es el peso del endeudamiento externo que recae en las finanzas públicas, el peso total del servicio de la deuda en el presupuesto del Estado ha tenido un comportamiento ascendente, para 1981, un año antes del desate de la crisis de endeudamiento externo, este rubro representaba el 12,15% del total del presupuesto y el 1,76% del PIB. La subida de este indicador a partir de 1982 es brusco llegando a destinarse, en ese año, para el servicio de la deuda el 2,62% del PIB que representa un incremento del 43% con respecto al año anterior y del 18,62% en relación al presupuesto, vale indicar que el peso total de estos egresos en el presupuesto del Estado

Han crecido vertiginosamente llegando a asignarse, en 1999, cerca del 47% del total de recursos del presupuesto.

Este aumento constante en el pago de intereses de la deuda interna y externa denota el mayor endeudamiento incurrido, revisando cifras vemos que la deuda externa total en relación al PIB en 1982 ésta representa el 49% conforme avanza el ajuste se acelera las obligaciones externas llegando a niveles por sobre el 100% del PIB, que oscilan entre 102% y 118%, en el período 1987 - 1992 posteriormente ligeras variaciones hacia la baja se registran, empero 1999 vuelve a ubicarse 15 puntos por encima del PIB, pese que se advirtió una tasa anual de reducción del 3,03%, es decir la deuda total pasó de 16.399,6 en 1988 a 15.902,9 millones de dólares, en 1999. Este endeudamiento creciente, limita la capacidad de

gestión de los gobiernos, de turno, para la elaboración e instrumentación de su política económica.

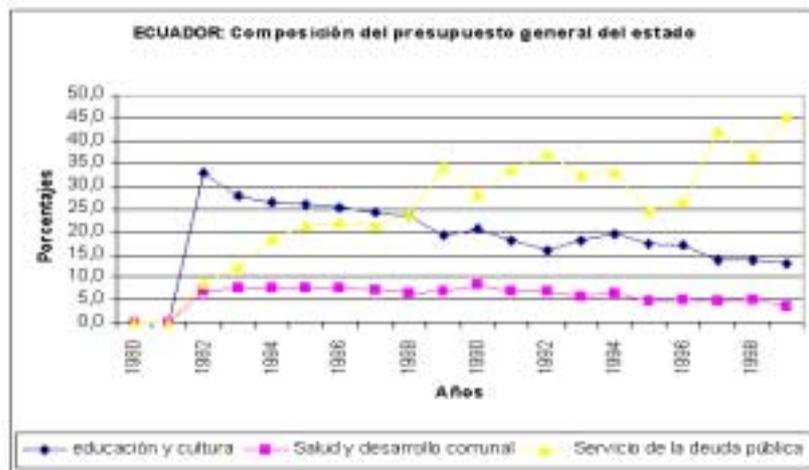
Cuadro 5.16
ECUADOR: Estructuración de los Egresos del estado
-millones de dólares-

| Años | TOTAL | Serv. Generales | Educ. y cultura | Sal y desarrollo comunal | Des. Agrop. | Transp y comunic. | Otros | Deuda Pública | PIB |
|------|-------|-----------------|-----------------|--------------------------|-------------|-------------------|-------|---------------|--------|
| 1980 | 1.537 | 366 | 508 | 107 | 104 | 134 | 182 | 136 | 11.733 |
| 1981 | 2.016 | 433 | 563 | 157 | 152 | 163 | 303 | 245 | 13.946 |
| 1982 | 1.883 | 416 | 500 | 145 | 133 | 153 | 185 | 350 | 13.354 |
| 1983 | 893 | 192 | 232 | 67 | 49 | 62 | 102 | 190 | 11.114 |
| 1984 | 1.153 | 252 | 294 | 87 | 45 | 108 | 110 | 256 | 11.510 |
| 1985 | 1.739 | 424 | 424 | 127 | 76 | 210 | 106 | 372 | 11.890 |
| 1986 | 1.925 | 471 | 453 | 128 | 61 | 188 | 162 | 462 | 10.515 |
| 1987 | 2.157 | 392 | 412 | 150 | 54 | 164 | 240 | 745 | 9.450 |
| 1988 | 1.540 | 375 | 318 | 131 | 44 | 105 | 131 | 436 | 9.129 |
| 1989 | 1.602 | 371 | 289 | 112 | 47 | 94 | 148 | 543 | 9.714 |
| 1990 | 1.820 | 386 | 288 | 127 | 62 | 95 | 191 | 670 | 10.569 |
| 1991 | 1.845 | 409 | 337 | 104 | 72 | 89 | 231 | 603 | 11.525 |
| 1992 | 1.968 | 467 | 384 | 127 | 56 | 80 | 201 | 652 | 12.430 |
| 1993 | 2.178 | 575 | 375 | 102 | 73 | 165 | 350 | 538 | 14.540 |
| 1994 | 2.882 | 766 | 486 | 146 | 105 | 204 | 407 | 769 | 16.880 |
| 1995 | 4.308 | 927 | 590 | 201 | 246 | 295 | 242 | 1.806 | 18.006 |
| 1996 | 4.451 | 1.086 | 613 | 230 | 256 | 258 | 378 | 1.630 | 19.157 |
| 1997 | 5.288 | 1.277 | 690 | 191 | 289 | 162 | 288 | 2.392 | 19.760 |
| 1998 | 4.385 | 1.194 | 636 | 207 | 197 | 183 | 232 | 1.736 | 19.710 |
| 1999 | 4.058 | 974 | 519 | 169 | 161 | 149 | 189 | 1.897 | 13.769 |

Fuente: Banco Central.

Elaboración: Grupo Consultor.

Gráfico 5.10



Fuente: Banco Central.
Elaboración: Grupo Consultor.

5.7. PRODUCTOS Y SERVICIOS CON SUBSIDIOS

Durante muchos años el gobierno ecuatoriano ha destinado recursos, bajo la forma de subsidios, a determinados productos de consumo masivo, por ejemplo el gas, la gasolina y diesel, etc., así también, ha destinado grandes cantidades de dinero a determinados sectores económicos a través de la políticas económicas por ejemplo las devaluaciones. Pero la eliminación de subsidios centra su atención, en gran medida, a aquellos de consumo masivo,

El subsidio al gas.- En 1996 entra a debatir el tema de la eliminación de los subsidios del gas, energía electricidad y transporte. El gas licuado de petróleo, viene comercializándose desde hace 40 años, según datos del último censo de vivienda, el gas es utilizado por el 88% de los hogares del área urbana del Ecuador, esto significa una circulación diaria de 100 mil cilindros de 15 kilogramos de capacidad.

El 50% del consumo nacional es importado, y el 50% restante es satisfecho por los siguientes campos hidrocarburíferos: del Oriente y de la península de Santa Elena; así como también se cuenta con el gas producido en las refinerías de Esmeraldas, Libertad y Lago Agrio, la mayor zona productiva se encuentra ubicado Shushufindi en la provincia de Sucumbidos.

Cuadro 5.17
ECUADOR: Evolución del precio de los combustibles
- sucres por galón-

| AÑO | GASOLINA SUPER | GASOLINA EXTRA | KEREX | DIESEL | GAS DE USO DOMESTICO (15 kg.) |
|------|-------------------|-------------------|---------|---------|-------------------------------------|
| 1971 | | 4,7 | 2,8 | 3,4 | 6,5 |
| 1972 | | 4,7 | 2,8 | 3,4 | 6,5 |
| 1973 | | 4,7 | 2,8 | 3,4 | 6,5 |
| 1974 | | 4,7 | 2,8 | 3,4 | 6,5 |
| 1975 | | 4,7 | 2,8 | 3,4 | 6,5 |
| 1976 | | 4,7 | 2,8 | 3,4 | 6,5 |
| 1977 | | 4,7 | 2,8 | 3,4 | 6,5 |
| 1978 | | 6,4 | 2,8 | 3,4 | 6,5 |
| 1979 | | 6,4 | 2,8 | 3,4 | 6,5 |
| 1980 | 18,2 | 8,7 | 3,4 | 3,6 | 150,0 |
| 1981 | 20,0 | 15,0 | 6,0 | 11,0 | 150,0 |
| 1982 | 40,0 | 30,0 | 6,0 | 11,0 | 150,0 |
| 1983 | 40,0 | 30,0 | 7,0 | 21,0 | 150,0 |
| 1984 | 65,0 | 50,0 | 14,0 | 40,0 | 150,0 |
| 1985 | 65,0 | 50,0 | 14,0 | 40,0 | 150,0 |
| 1986 | 65,0 | 50,0 | 14,0 | 40,0 | 150,0 |
| 1987 | 110,0 | 90,0 | 30,0 | 55,0 | 225,0 |
| 1988 | 230,0 | 180,0 | 40,0 | 130,0 | 300,0 |
| 1989 | 350,0 | 270,0 | 40,0 | 250,0 | 550,5 |
| 1990 | 485,0 | 360,0 | 50,0 | 340,0 | 750,0 |
| 1991 | 790,0 | 570,0 | 60,0 | 550,0 | 1.200,0 |
| 1992 | 2.400,0 | 1.460,0 | 60,0 | 1.460,0 | 2.900,1 |
| 1993 | 2.400,0 | 1.460,0 | 350,0 | 1.460,0 | 2.900,1 |
| 1994 | 3.156,0 | 2.708,0 | 410,0 | 2.707,0 | 2.900,1 |
| 1995 | 3.894,0 | 3.283,0 | 1.860,0 | 3.271,0 | 2.900,1 |
| 1996 | 4.117,3 | 3.576,0 | 2.150,0 | 3.410,0 | 2.900,1 |

Impacto social de la política de subsidios sociales básicos (1982-1999)

Universidad de Cuenca

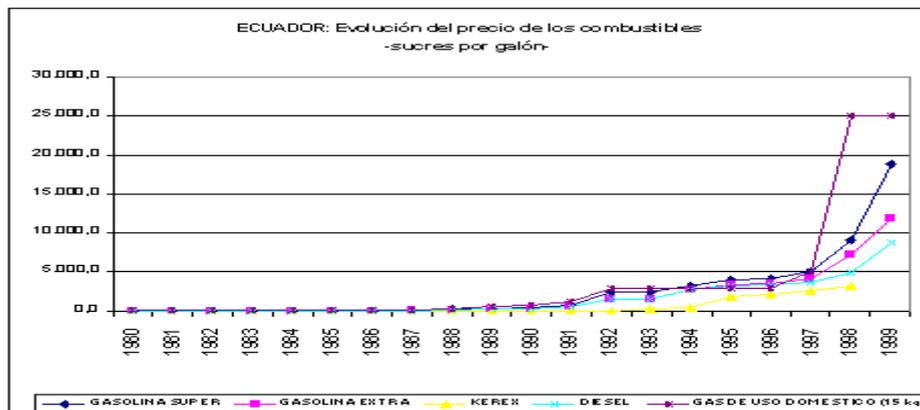
| | | | | | |
|------|----------|----------|---------|---------|----------|
| 1997 | 5.057,4 | 4.158,0 | 2.560,0 | 3.620,0 | 5.000,0 |
| 1998 | 9.120,0 | 7.138,0 | 3.240,0 | 4.900,0 | 25.000,0 |
| 1999 | 18.890,0 | 11.910,0 | | 8.840,0 | 25.000,0 |

Fuente: ILDIS: Economía en Cifras.

Elaboración: Grupo Consultor.

La salida de combustibles de Ecuador por sus fronteras norte y sur es masiva por razones del precio, en Huaquillas se venden a 1 dólar los 15 kilos, en Perú, en el departamento de Tumbes, en su capital Tumbes o en Zarumilla, los 10 kilos cuestan 25 soles (7,2 dólares), es decir, por 15 kilos se paga alrededor de 10,8 dólares. El comercio informal, según autoridades peruanas creció, el último cuatrimestre tras la firma del acuerdo con Perú, además; se retiraron los estrictos controles militares¹⁷.

Gráfico 5.11



Fuente: ILDIS: Economía en Cifras.

Elaboración: Grupo Consultor.

Si tomamos como referente el precio del gas, a nivel internacional¹⁸ (que puede ser un precio de frontera, existe una diferencia de alrededor de 9,8 dólares, mientras el galón de diesel está a 5,5 soles en Perú (1,6 dólares), en Ecuador cuesta 0.6 centavos de dólar. En cambio, la relación en la gasolina es 5 a 1, su precio es 7,9 soles en Perú (2,24 dólares) y 0,48 centavos de dólar en Huaquillas. De otro lado están los grandes contrabandistas de tanques de 40 a 50 galones diarios, frente a esto los controles militares se han fortalecido. El VI Distrito Aduanero calcula que desde enero fugaron 1'070.000 galones de diesel y 50 mil cilindros de gas

¹⁷ Véase: Diario EL COMERCIO; ECUADOR: El combustible es más barato que en Colombia y Perú, 4 de abril del 2000.

¹⁸ El costo de oportunidad.

por Macará y Huaquillas. En los últimos días se sospecha que empezó el contrabando de gasolina extra¹⁹.

Un galón de diesel y un cilindro de gas de 15 kg, que en Macará cuestan 0,33 centavos de dólar y 1,2 dólares al otro lado se venden a 8 dólares y 2,24 dólares (28 soles). Este distrito reportó que de enero al 20 de marzo del 2000 se decomisaron 16.755 galones de diesel, 379 cilindros de gas licuado (almacenados en la bodega de Aduanas), 342 tanques metálicos, 159 canecas y 8 vehículos.

Aunque en determinadas regiones del país, el desabastecimiento de combustibles es un rumor, no se descarta que la fuga hacia Colombia es constante. Mientras que la Estación de Servicio de Rumichaca, Ecuador permanece abarrotada de compradores de los dos países, a 12 Km. al norte las gasolineras de Ipiales, Colombia, permanecen vacías ²⁰. En Colombia un galón de gasolina cuesta 2.280 pesos (1,23 dólares) mientras que en Ecuador el galón de extra bordea los 0,48 centavos de dólar (888 pesos). El cilindro de 15 kilos de gas que en Tulcán vale 1 dólar, en Ipiales cuesta 8 mil pesos (4.32 dólares)²¹.

La comercialización del gas.- Los principales centros de almacenamiento del gas se encuentran ubicados en Esmeraldas, Quito (el Beaterio), en Guayaquil (El Salitral); desde allí toman los tanqueros para conducirlos a las envasadoras. Hasta allí el proceso corresponde a PETROECUADOR, entonces empieza el mejor negocio para ocho compañías cuyas plantas están repartidas estratégicamente a lo largo y ancho del país.

Cuatro de estas son privadas: Agipecuador, Duragas, Congas y Austrogas, las mismas que controlan el 94% del mercado nacional. Tres son de economía mixta (Autrogas, Centrogas y Lojagas) con solo el 5%. La última es PETROCOMERCIAL que si bien envasa el 40% del producto, comercializa apenas el 1% del mismo.

Cuadro 5.18
ECUADOR: Participación de mercado de las empresas
Comercializadoras del gas

| Denominación | Participación de mercado |
|---|--------------------------|
| Agipecuador, Duragas, Congas, Austrogas | 94,0% |
| Autrogas, Centrogas, Lojagas (economía mixta) | 5,0% |
| PETROCOMERCIAL | 1,0% |

¹⁹ Véase: Diario EL COMERCIO; ECUADOR: El combustible es más barato que en Colombia y Perú, 4 de abril del 2000.

²⁰ Ídem.

²¹ Calculado con un dólar de 25.000 sucres.

Impacto social de la política de subsidios sociales básicos (1982-1999)

Universidad de Cuenca

| | |
|-------|--------|
| Total | 100,0% |
|-------|--------|

Fuente: PETROECUADOR.

Elaboración: Grupo Consultor.

Los grandes tanqueros cargan el gas y dependiendo a donde vaya el tanquero, PETROCOMERCIAL les paga una tarifa por kilómetro / kilo recorrido. Por ejemplo si la envasadora esta en Quito y se acabó el gas de El Beaterio, hay que cargar en Esmeraldas o en Guayaquil, el viaje se paga en promedio a 1.500 sucres por cilindro.

Gráfico 5.12



Fuente: PETROECUADOR.
Elaboración: Grupo Consultor.

En la planta envasadora el gas es descargado, almacenado y luego envasado en los cilindros; por esto, PETROCOMERCIAL reconoce 450 sucres más por cada tanquero lleno, por distribuirlo al por mayor se ganan 260 sucres más; por transportar el cilindro de 15 kilos desde la envasadora hasta el sitio de venta al público, cobra la envasadora o cualquier comerciante la suma de 2.025 sucres. Para que el cilindro este siempre reluciente cosa que casi nunca ocurre, PETROCOMERCIAL reconoce 540 sucres por el mantenimiento de cada uno de ellos.

Como utilidad para el vendedor al detalle se ha asignado la cantidad de 750 sucres, al final, los distribuidores al momento de recibir el gas pagan a las envasadoras 1.245 sucres por cada cilindro adquirido. Esta suma ingresa a la compañía que lo toma en compensación por los gastos administrativos que supone la operación.

Como se puede observar los beneficios que el Estado subsidia, gran parte se concentra en las empresas comercializadoras, que debería llegar a la población necesitada, en contrapartida se ha intensificado las actividades ilícitas como es el contrabando y al acaparamiento de este producto.

La variación en los precios durante la década de los noventa no ha sido brusco (a excepción de 1998-1999), pues los precios por kilos durante 1992 a 1996 se han mantenido congeladas a un valor de 2.900 sucres, y solo en 1997 se realiza un incrementó significativo ya que el precio por kilos fue de 5.000 sucres, motivadas por la revisión en el precio planteado durante el mandato de Abdalá Bucaram; pero este precio se mantuvo solo por días, ya que el precio del producto regresó a un valor de 2.900 sucres, y a mediados de 1997 el precio fue nuevamente incrementado llegando a costar 5.000 sucres el cilindro de 15Kg, es decir 333 sucres por kilo.

Así el primer intento de la eliminación de dicho subsidio se realiza en 1997 durante el gobierno de Abdalá Bucaram, el cual eliminó el subsidio del gas de uso doméstico que pasó de 3.900 a 15.000 sucres, provocando

un descontento social, el mismo que el 5 de febrero del mismo año tuvo que regresar a su precio anterior, como un mecanismo para evitar su destitución el mismo que fue en vano; ya que a pesar de esto su mandato fue desconocido, subiendo al poder el Doctor Fabián Alarcón.

Con esta semblanza se mantendría el subsidio hasta 1998 año en el cual el presidente interino nuevamente se encuentra abocado en la necesidad de encontrar nuevos recursos que le permita equilibrar el abultado déficit fiscal, que para este año era de -0.6% con relación al PIB, a mes y medio de terminar su mandato, Alarcón prepara medidas para enfrentar la crisis fiscal, que le impide cubrir los gastos corrientes (salarios del sector públicos) y, compromisos con los gobiernos seccionales; los planes de focalización de los subsidios especialmente del gas y de la electricidad aparecen como la medida más rápida.

La propuesta, diseñada por el Ministro de Finanzas Marco Flores sobre la focalización del subsidio del gas estuvo relacionado con el consumo de energía eléctrica, y que al analizarlo tuvo algunos escenarios. Para el gas de consumo doméstico, el más opcional era un subsidio que oscile entre el 20 y 50% del valor real del cilindro de 15 Kilos, para los consumidores de hasta 150 Kw. / hora de energía al mes. La diferencia la asumiría el usuario, tomando como base un costo real de 20 mil sucres.

Pero las reacciones no se hicieron esperar, pues miles de ecuatorianos, entre los más pobres no poseen medidores, algunos toman directamente de las redes. Para ellos, el subsidio no existe, el problema se presentaría al cobrar esta compensación mientras que el gobierno recaudaría estos ingresos generados por el alza del gas.

Mecanismos de focalización en el gobierno de Fabián Alarcón.- La propuesta planteada durante el régimen de Fabián Alarcón se centraba en dos mecanismos.

La emisión de una cédula tributaria en función de los ingresos, la misma que se basaba en un promedio de ingresos mensuales de 750.000 sucres, calculados en base del salario mínimo vital y de las compensaciones, sería una de las estrategias para focalizar el subsidio.

La declaración de este impuesto permitiría establecer los niveles de localización, pues los calificados obtendrían una cédula tributaria que al ser presentada en una institución financiera, está devolvería el valor pagado por el cilindro de gas. No obstante este mecanismo tiene problemas estructurales y administrativos:

Existe una complejidad en la selección de los beneficiarios.

Se cuestiona la forma en que se entregaría éste documento (cédula tributaria);

Otro problema es quien garantiza que el dinero no se desvíe a otras necesidades,

A esto se suma los problemas que tendría el sector informal, quienes tendrían que hacer su propia declaración de ingresos.

Otro mecanismo para viabilizar la localización son los niveles de consumo de energía eléctrica.

La idea de focalizar el subsidio al gas para aquellas familias que consuman hasta 150 Kw. de energía eléctrica por hora al mes, implicaría la presentación mensual de la factura de consumo de energía, en las entidades encargadas de cobrar para que éstas canalicen el reembolso respectivo, es decir, bajo el supuesto de que el costo de que el mercado de cilindro de gas fuera de 20.000 sucres, la institución ya sea esta financieras o de la misma empresa eléctrica reembolsarían a los más pobres, la cantidad de 15.000 sucres, cabe recalcar esta propuesta también se reviste de problemas, y que una gran cantidad de usuarios no tienen acceso de medidores de luz, pues en zonas marginales o rurales se piratea el servicio o simplemente no se cuenta con él.

Los representantes del sector productivo realizaron observaciones frente a este mecanismo de focalización planteado por el Ministerio de Finanzas. La Presidenta de la Cámara de la Pequeña Industria del Guayas Joyce de Ginatta afirmó que dadas las condiciones del clima en la Costa es necesario que el régimen amplíe la brecha del consumidor eléctrico de 150 Kw. / hora a 250 Kw., basó su postura en que en el Litoral una familia pobre siempre tiene un ventilador en casa, por lo tanto su consumo será mayor, mientras que una familia de la Sierra que no requiere ventilación. Hay que aplicar el subsidio con equidad, pues en el instante que se fija un consumo de 150 Kw. / hora se está eliminando a un elevado porcentaje de familias de la Costa.

Esta propuesta deberá incluir a aquellos trabajadores que reciben un sueldo pequeño y que al fijarse en 20.000 sucres el precio del cilindro de 15 kilos recibirán un duro impacto en su escuálida economía.

Debido a que no hay nuevos métodos alternativos para focalizar a los pobres, las tesis que se mantiene principalmente por el Ministro de Finanzas se centraba en que la focalización de dicho subsidio se establezca en función del consumo de energía eléctrica a esto se sumaban otros criterios como el de buscar medidas compensatorias que ayudan a cubrir el mal uso del subsidio, el mismo que se enmarca en el mayor control para evitar que se fugue este producto fuera del país en especial a pases vecinos como es Colombia y Perú, la población ecuatoriana se encontraban en desacuerdo con Flores, ya que estos sostenían que con los mecanismos planteados dejaría fuera a unas 700 mil familias, ya que los pobres no tienen medidores especialmente aquella población que esta en el sector rural, por lo que los planteamientos quedaron en carpeta.

La aplicación de este subsidio focalizado (que beneficia a cerca de siete millones de personas identificadas mediante sus niveles de consumo de

energía eléctrica), permitiría ahorrar al Estado entre 140 y 150 millones de dólares anuales.

El 26 de junio de 1998 se decide por segunda vez eliminar el subsidio al gas, el mismo que paso a costar de 4.900 sucres a 20.000 sucres teniendo un incremento de un 308%, desde esta fecha para unos 7 millones de ecuatorianos los precios del cilindro de 15 Kilos costará 8 mil sucres, la diferencia entre 8 mil y 20 mil sucres, es decir, 12 mil sería subsidiada mensualmente a través de las planillas eléctricas, a todos los abonados del servicio eléctrico que consuman hasta 200 Kw. / hora mes que son el 80% de los abonados residenciales que alcanzan a un 1'400.000.

Esta fue la única medida que adoptó el gobierno para suplir el déficit fiscal pero no fue suficiente para alcanzar las metas del equilibrio fiscal. La medida pretendía generar un ingreso para las arcas fiscales de 140 y 150 millones de dólares, pero esta medida no tuvo sus frutos deseados; ya que también provocó un gran descontento en la población especialmente pobre que veía afectada con esta medida en el alza de los precios y el primero de julio de este mismo año tuvo que derogar esta medida por segunda vez.

La eliminación definitiva del subsidio al gas y a la electricidad se daría en 1998 con el nuevo presidente de la república Jamil Mahuad, él mismo que decide eliminar el subsidio, pasando el cilindro de 15 Kg. a tener un valor de 25.000 sucres fuera del transporte. El sustento en el que se basó Mahuad es que al Estado le ahorraría 313 millones de dólares anuales, ya que el subsidio del gas le costaba al estado 150 millones de millones de dólares anuales, por lo que un cilindro de 15 kilos que costaba 4.900 sucres llegó a costar 25.000 sucres y la diferencia le compensaría la eliminación del subsidio a la energía eléctrica.

El 14 de Septiembre de 1998, el presidente Jamil Mahuad decide eliminar definitivamente el subsidio al gas y focalizarlo con un subsidio directo a la población de escasos recursos económicos, cuando se sintió la crisis con mayor fuerza, con un desempleo creciente (10% de la PEA), una inflación que alcanzaba el 44%, y una situación insostenible tras el paso del Fenómeno de El Niño que dejó ingentes pérdidas no solo al país como tal, sino a una gran parte de sus habitantes, sobretodo de la Costa en cuyos sectores rurales la pobreza se ha generalizado.

Mecanismo vigente de focalización para el subsidio del gas en el régimen actual.- El CONAM conjuntamente con el Ministerio de Finanzas trabajaron en una propuesta para el desmantelamiento de los subsidios. Así fue como el 14 de septiembre de 1998 el gobierno nacional decidió definitivamente eliminar los subsidios del gas licuado, el diesel y de la energía eléctrica. Paralelamente a la eliminación de precios el CONAM trabajó en la elaboración de un mecanismo alternativo de focalización de subsidios orientados a atender de manera efectiva a los sectores de menores ingresos de la población.

El esquema está basado en los principios de focalización en los grupos más Vulnerables y de pago en efectivo, para obtener simultáneamente el ingreso y efecto sustitución. El efecto sustitución esta relacionado con el beneficio que recibe una familia al poder decidir en que poder aplicar el subsidio según sus propias necesidades.

Para definir el nuevo precio se hizo un promedio ponderado de los costos de producción dentro y fuera del país, puesto que la demanda interna no se cubre con la oferta nacional, sino también con gas importado.

El diseño del mecanismo para la focalización se consideró a los expertos, para el proceso de inscripción se trabajó con la iglesia católica y evangélica, no solo por su amplia presencia nacional sino por su cercanía con los más pobres y por la fácil identificación de la red por parte del grupo objetivo.

En primera instancia esta vía no fue aceptada por parte de la Iglesia Católica, ya que sostenían que se trataba de una burla para el pueblo provocando la tardía de las inscripciones de los que serían los futuros beneficiarios, razón por la cual el gobierno propone la colaboración del Magisterio para dicha función siendo rechazada también por éste grupo, ya que ellos han anunciado ser contrarios al denominado bono de la pobreza, que constituye una humillación a la mayoría del pueblo; finalmente la iglesia católica no le quedó más que aceptarlo.

Para el pago mensual del subsidio se incorporará al sistema financiero ecuatoriano, con amplia cobertura nacional (900 oficinas en el país) y enlazada en línea por un moderno sistema de computación.

El 1 de Octubre de 1998 arrancó el proceso de inscripción en todo el país, no sin cierto grado de dificultades, propias de un programa de estas dimensiones. Con la participación decidida y efectiva de las iglesias, la colaboración del ejército, y las gobernaciones se logró el propósito de recoger la mayor parte de las solicitudes válidas en un período inferior a un mes.

Es así que el 4 de Noviembre de 1998 comenzó el pago del bono, con el total apoyo del sistema bancario nacional en forma rápida y ordenada puesto que el beneficiario tenía que acudir al banco el día señalado de acuerdo al último dígito de la cédula. Se instaló por primera vez en el Ecuador un teléfono gratuito de información, que atendía llamadas desde las 06h00 a 24h00, llegándose a tener a través de la línea gratuita 1-800-200-200, hasta 20.000 intentos por hora, por lo que se instalaron 10 centrales móviles de atención a los postulantes, con tecnología celular de punta, que permitía constatarse directamente a la central de BANRED y verificar el estado de la solicitud en 30 segundos.

Una vez que el sistema de pago funcionó correctamente, se procedió a la depuración de la base de datos; validándose la información con las siguientes bases:

IESS.

Central de riesgos de la Superintendencia de Bancos.

Dirección General del Registro Civil Empresas Eléctricas del país.

Seguro Social de la Policía y de las Fuerzas Armadas.

Dirección Nacional de tránsito.

Registro de la propiedad.

Hasta entonces se encontraban validadas las bases del IESS, Central de Riesgos y Empresas Eléctricas de Quito y Guayaquil, y se ha excluido de la base de pagos el 15% de las solicitudes ingresadas.

Para obtener los reclamos de un porcentaje minoritario se ha creado las centrales solidarias en Quito y Guayaquil, y las centrales móviles en todo el país, donde a través de un sistema se puede informar a la población el estado en que se encuentra su reclamo.

Hasta el 31 de diciembre se han beneficiado 1'171.000 familias con el pago del Bono Solidario, se han dejado de pagar 223.083 solicitudes Correspondientes al 15% del total digital, producto de las validaciones. Se ha dado atención personalizada a 90.000 ecuatorianos que se han acercado a las unidades móviles y se han solucionado sus inquietudes.

La base de datos del Bono Solidario una vez que ha sido validada, en su totalidad servirá como un instrumento para identificar beneficiarios de otros programas sociales del gobierno. Para el pago del bono solidario el Estado destina aproximadamente 15 millones de dólares al mes, es decir, unos 180 millones de dólares al año aproximadamente, cifra que aún está por debajo de los 400 millones de dólares que le costaban al país, los subsidios del gas y de la electricidad. Con la eliminación de estos subsidios el gobierno esperaba obtener un ahorro anual de 390 millones de dólares equivalentes al 1,75% del PIB.

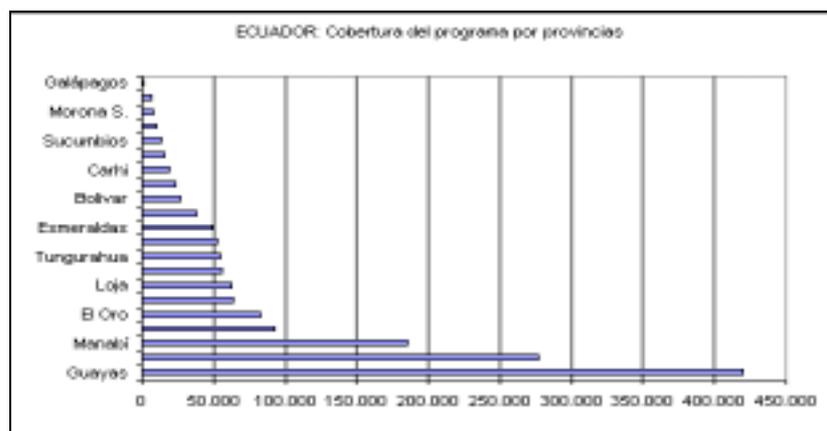
Cuadro 5.19
ECUADOR: Cobertura del programa
-por provincias-

| Número | Provincias | Beneficiados | Número | Provincias | Beneficiados |
|--------|------------|--------------|--------|------------|--------------|
| 1 | Guayas | 420.240 | 12 | Cotopaxi | 37.536 |
| 2 | Pichincha | 276.479 | 13 | Bolívar | 26.760 |
| 3 | Manabí | 185.564 | 14 | Cañar | 23.869 |
| 4 | Los Ríos | 92.466 | 15 | Carchi | 18.961 |
| 5 | El Oro | 82.799 | 16 | Napo | 15.674 |
| 6 | Azuay | 63.844 | 17 | Sucumbíos | 13.591 |
| 7 | Loja | 63.038 | 18 | Zamora Ch. | 9.717 |
| 8 | Imbabura | 55.753 | 19 | Morona S. | 7.917 |
| 9 | Tungurahua | 55.187 | 20 | Pastaza | 6.942 |
| 10 | Chimborazo | 52.731 | 21 | Galápagos | 961 |
| 11 | Esmeraldas | 49.287 | | | |

Fuente: CONAM.
Elaboración: Grupo Consultor.

Siendo éste el único programa social implementado por este gobierno, el mismo que tuvo que pasar por una fase de depuración y en el transcurso de los tres primeros meses de su aplicación aparecieron en el Ecuador más pobres de los proyectados. De acuerdo con los mapas de la pobreza realizada en 1995, se estimaba beneficiar aproximadamente a un millón de ecuatorianos, sin embargo, hasta enero de 1999 ya se tenía alrededor de 1'171.571 inscritos, es decir, el 17% más, en su gran mayoría madres de familia. La aplicación de este programa trajo consigo otras singularidades, uno de los requisitos para acceder a este programa era presentar la cédula de identidad, lo que obligó a muchas personas a cedularse y a inscribir a sus hijos por primera vez.

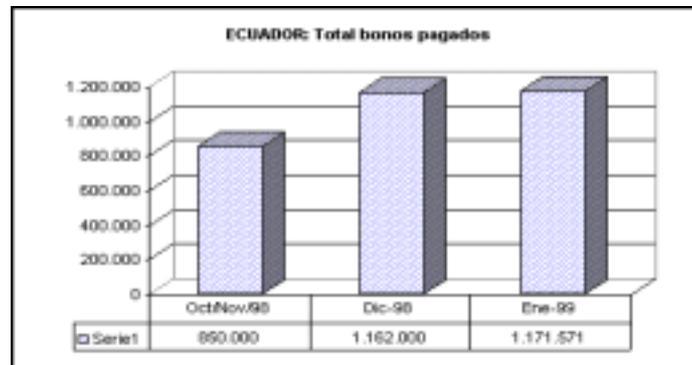
Gráfico 5.13



Fuente: CONAM.
Elaboración: Grupo Consultor.

Según datos proporcionados por el CONAM, en los meses de octubre y noviembre se pagaron cerca de 850 mil bonos, en diciembre se pagaron alrededor de 1'162.000 bonos, mientras que ha inicios de 1999 se registró 1'171.571 beneficiarios de este programa recibiendo cada uno de ellos 100 mil sucres mensuales.

Gráfico 5.14



Fuente: CONAM.

Elaboración: Grupo Consultor.

Son varios los factores que incidieron para que el número de pobres se incrementen entre el principal estaba el fenómeno de El Niño que afectó a los mapas de pobreza y golpeó más duramente a ciertas provincias del Litoral como son: Esmeraldas y Guayas, esto contribuyó que el número de hogares sea mayor al que se esperaba en llegar con el bono solidario.

Los instrumentos de este programa también permitieron determinar donde se encontraba la mayor pobreza siendo Guayaquil y Pichincha las que concentran un elevado índice de población pobre, debido a que en estas ciudades existen una gran inmigración de todo el país.

Al depurar los datos de los inscritos se cruzaron los listados con la base de datos del IESS a fin de determinar si la persona era afiliada o no y también a ver si la familia beneficiada tenía ingresos superiores al millón de sucres mensuales también se midieron ciertas variables como el consumo eléctrico, acceso al crédito bancario, tipo de vivienda en la que habita. En el cuadro resume las razones por las cuales fueron eliminadas 230 mil personas.

Cuadro 5.20
ECUADOR: Motivos para el rechazo de solicitudes del bono solidario
- Enero de 1998-

| Descripción | Valor | Porcentaje |
|--|--------|------------|
| Cónyuge tiene crédito bancario | 72.629 | 35,23% |
| Es garante o tiene crédito bancario | 69.518 | 33,72% |
| Es afiliado al IESS | 27.733 | 13,45% |
| Consumo eléctrico mayor al límite Bono B | 6.851 | 3,32% |
| Ingresos percibidos son mayores al millón de sucres | 6.002 | 2,91% |
| Consumo eléctrico mayor al límite Bono C | 5.611 | 2,72% |
| Afiliado voluntario y gana más de 500 mil sucres | 3.958 | 1,92% |
| Falta de documentación (partida de nacimiento) | 2.669 | 1,29% |
| Falta de documentación (cert. De defunción madre) | 2.190 | 1,06% |
| Por duplicidad | 1.978 | 0,96% |
| Falta de documentación (cédula) | 1.634 | 0,79% |
| Falta de documentación (tutela de nietos) | 1.236 | 0,60% |
| Falta de documentación (certificado de tutela de hijos) | 1.124 | 0,55% |
| Datos de hijo no corresponde | 914 | 0,44% |
| Discapacitados | 913 | 0,44% |
| Falta de documentación (certificado de tutela de nietos) | 603 | 0,29% |
| Eliminación operativa | 301 | 0,15% |
| Afiliado voluntario gana más de un millón de sucres | 163 | 0,08% |
| Madres embarazadas | 152 | 0,07% |

Fuente: CONAM.

Elaboración: Grupo Consultor.

El mecanismo de la focalización dado en el Ecuador al ser elaborado en muy corto tiempo, tuvo ciertos desajustes provocando un descontento de la población que fue eliminada ya sea por cualquiera de las razones enumeradas en el cuadro o por errores en el momento de la depuración de datos, ante lo cual se estableció algunos puntos de atención y reclamos en las diferentes ciudades del país.

Cuadro 5.21
ECUADOR: Puntos de atención y reclamo

| PROVINCIA | CIUDAD | LUGAR |
|-----------|------------|---|
| Pichincha | Quito | Parroquia Cristo Salvador |
| | | El Camal: Colegio San Fernando. Sto. Domingo |
| | | Iglesia evangélica Ñaquito Norte |
| | | Centro de Reclamo Solidario -18 de septiembre y |
| | | 6 de diciembre tercer piso |
| Azuay | Cuenca | Gobernación del Azuay |
| Manabí | Manta | Parroquia La Merced |
| | Portoviejo | Parroquia La Catedral - Pastoral |
| Guayas | Guayaquil | Iglesia Evangélica La Roca |
| | | CONAM 9 de octubre y Pichincha |
| | | Banred -Esmeraldas y Vélez |

Fuente: CONAM.

Elaboración: Grupo Consultor.

Sin duda el bono de la pobreza es una prueba más de la incapacidad estatal de enfrentar en forma integral el problema de la pobreza en nuestro país, pero es el único mecanismo de compensación social frente a la eliminación del subsidio del gas, electricidad y diesel, probablemente constituyen la única medida social efectiva que puede mostrar este gobierno. Desde una propuesta económica se puede sostener que por medio de este mecanismo se inyecta, aunque muy limitada, demanda efectiva a la economía del país.

Así mismo se sostiene que al pagarse dicho bono con fondos públicos, el Estado asume con el aporte de los contribuyentes una obligación fundamental como es redistribución en una parte la riqueza social generada.

Requisitos de la población para acceder al subsidio.- El bono solidario es un mecanismo a través del cual el gobierno da un subsidio directo a los pobres, pero éste tiene varias clausuras que debían reunir los futuros beneficiarios de este subsidio como por ejemplo; el subsidio estaba dirigido a:

Madres cuyos ingresos y de su esposo no superen un millón de sucres. Que ni ella ni su esposo estén afiliados al IESS en relación de dependencia y tenga por lo menos un hijo menor de 18 años. Para esto se debe presentar:

- Una foto
- Copia de la cédula de identidad
- Copia de la cédula de su esposo
- Copia de la partida de nacimiento de cualquiera de sus hijos menores de 18 años o Fe de Bautismo.

En este caso también las madres o sus esposos se hayan afiliado voluntariamente al IESS, pero que no superen el millón de sucres de ingreso y que tengan un hijo menor de 18 años, sí pueden recibir el bono con los mismos requisitos anteriores.

Madres campesinas cuyos ingresos y los de su esposo 110 superen un millón de sucres, que ni ella ni su esposo no estén afiliados al IESS con relación de dependencia, aunque estén o no afiliados voluntariamente al seguro campesino y que tenga por lo un hijo menor de 18 años. Para ello debe presentar:

- Una foto
- Copia de la cédula de identidad
- Copia de la cédula de su esposo
- Copia de la partida de nacimiento de cualquiera de sus hijos menores de 18 años o Fe de Bautismo.

Madres casadas, que hayan sido abandonadas por sus esposos y sus ingresos no sean mayores al millón de sucres, que no estén afiliados con relación de dependencia y que tengan por lo menos un hijo menor de 18 años. Para ello deben presentar:

- Una foto
- Copia de la cédula de identidad
- Información sumaria realizada ante cualquier juez, en presencia de dos testigos que acrediten que ha sido abandonada por su esposo, y
- Copia de partida de nacimiento de cualquiera de sus hijos menores a 18 años de edad o Fe de bautismo.
- En el formulario debe abrirse un casillero que diga abandonada.

Padres viudos que no se hayan vuelto a casar, cuyos ingresos no sean mayores a un millón, que no están afiliados al IESS en relación de dependencia y que tengan por lo menos un hijo menor de 18 años.

Para ello debe presentar:

- Una foto
- Copia de la cédula de identidad
- Certificado de defunción de su esposa

- Copia de la partida de nacimiento de un hijo menor de 18 años en la que constate que este es hijo también de la fallecida.

Hombres y mujeres de la tercera edad que hayan cumplido 75 años de edad, cuyos ingresos o pensión jubilar o montepío no sea mayor de 500.000 sucres.

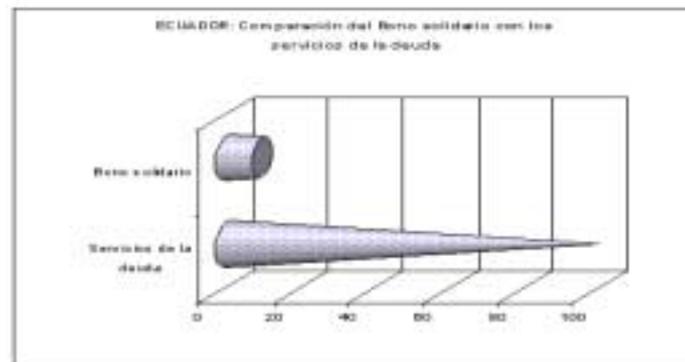
Para ello debe presentar:

- Una foto
- Copia de la cédula de identidad

En este caso el subsidio es individual y puede recibirlo las mujeres y los hombres independientemente.

Se deja abierta la posibilidad de que gocen de este beneficio a las personas discapacitadas que estén afectadas en un 70% de su capacidad física para desenvolverse en el campo laboral. El bono es una acción social dirigida a los más pobres, una forma de enfrentar y atenuar de alguna manera el impacto de las medidas económicas. El bono solidario permite a un gran sector de la población pobre pueda sin mediaciones burocráticas recibir un beneficio directo del Estado. El bono permite incorporar una cierta liquidez a la economía del país, se estima que en 1999 se ha destinado alrededor de 180 millones de dólares, apenas un 9% de los que se destina anualmente a los servicios de la deuda.

Gráfico 5.15



*Fuente: CONAM, Banco Central.
Elaboración: Grupo Consultor.*

Subsidios a la energía eléctrica.- Cuando se inició en los años 70, el sector eléctrico en el Ecuador evolucionó rápidamente, debido a que empezó a recibir un flujo de recursos provenientes principalmente de un fondo de abastecimiento con el 45% de las regalías del petróleo. Desde 1975 hasta 1984 ese porcentaje se redujo al 35%, desde esta fecha en adelante a pesar de las asignaciones destinadas al fondo se mantuvo en 35%, los ingresos del sector eléctrico disminuyeron debido a que se congeló el tipo

de cambio en 66,5 sucres por dólar, para calcular el monto de recursos que se les otorgaban.

Cuadro 5.22
ECUADOR: Indicadores eléctrico
-período 1965 1990-

| Concepto | Unidad | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 |
|-------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Pot. Instalada | Mw. | 141,0 | 240,0 | 433,0 | 961,0 | 1.656,0 | 1.717,0 |
| Demanda máxima | Mw. | 117,0 | 193,0 | 322,0 | 623,0 | 867,0 | 1.176,0 |
| Energía generada | Gwh | 492,0 | 822,0 | 1.458,0 | 3.101,0 | 4.549,0 | 6.010,0 |
| Energía consumida | Mil | 411,0 | 657,0 | 1.173,0 | 2.599,0 | 3.538,0 | 4.796,0 |
| Pobl. Total | Mil | 5.162,0 | 6.051,0 | 7.035,0 | 8.123,0 | 9.378,0 | 10.700,0 |
| Pobl. Servida | Mil | 878,0 | 1.368,0 | 2.343,0 | 3.842,0 | 5.561,0 | 7.342,0 |
| Número Abonados | | 161,0 | 253,0 | 437,0 | 712,0 | 1.022,0 | 1.405,0 |
| % pobl servida | | 17,0 | 22,6 | 33,3 | 47,3 | 59,3 | 68,6 |
| Wat/habitante | | 24,0 | 40,0 | 62,0 | 118,0 | 177,0 | 161,0 |
| kwh/habitante | | 95,0 | 136,0 | 207,0 | 382,0 | 485,0 | 561,0 |

Fuente: Ecuador Siglo XI

Elaboración: Grupo Consultor.

La cobertura de este servicio para el año de 1990 es del 68,6% de la población, cuando en 1975 era del 33%. Según los datos obtenidos para 1975, el consumo promedio de electricidad por habitante 62 wat / habitante, este valor se incrementa a 161 wat / habitante para el año de 1990.

Cuadro 5.23
ECUADOR: Indicadores eléctrico
-período 1980 1990-

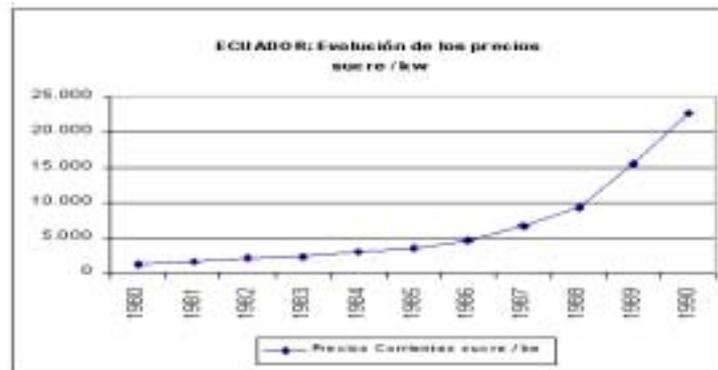
| Años | Precios Corrientes sucre / kw | Precios Constantes Sucre / kw |
|------|----------------------------------|----------------------------------|
| 1980 | 1.280 | 0,392 |
| 1981 | 1.618 | 0,427 |
| 1982 | 2.090 | 0,468 |
| 1983 | 2.265 | 0,344 |
| 1984 | 3.061 | 0,353 |
| 1985 | 3.468 | 0,312 |
| 1986 | 4.607 | 0,336 |
| 1987 | 6.710 | 0,377 |
| 1988 | 9.409 | 0,334 |
| 1989 | 15.500 | 0,311 |
| 1990 | 22.750 | 0,305 |

Fuente: Ecuador Siglo XXI

Elaboración: Grupo Consultor.

En la década de los ochenta, la política tarifaria mantuvo un reajuste permanente, pero este reajuste no reflejo la incidencia de la inflación en los costos de producción, Para 1990 la tarifa media llegó a un valor de 22,75 sucres por Kw. / hora, que representa un incremento del 45%, mientras que la inflación creció a un 47,2%.

Gráfico 5.16



*Fuente: Ecuador Siglo XXI
Elaboración: Grupo Consultor.*

La cobertura de este servicio para el año de 1993 era el 83,1% de la población, cuando en 1982 era alrededor del 60%; en el sector rural tenía una cobertura 30,6% y en 1993 ésta llegaba a 73,5%. Según datos obtenidos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) realizada en 1994, el consumo promedio de electricidad por hogar a escala nacional era de 134 Kw./ hora mes, en los niveles de pobreza el consumo era de 26 Kw. / hora mes.

Respecto al subsidio de este servicio todas las personas que tenían un consumo menor al de 1000 Kw./hora / mes, recibían un subsidio que significaba para el Estado un desembolso anual de 246 millones de dólares, con la eliminación de este subsidio en la actualidad, quienes consumen hasta 100 Kw./ hora mes mantienen el subsidio, lo cual le costaría al Estado 34 millones de dólares. En promedio el Kw./hora subió 234%.

Desde 1997 entra en vigencia el nuevo pliego tarifaria, las mismas que contenían tarifas escalonadas para los abonados del sector residencial, este nuevo pliego establece un subsidio que cubre a los usuarios cuyo consumo sea hasta de 1000 Kw./hora mes.

Cuadro 5.24
ECUADOR: Distribución del subsidio a la energía eléctrica
según el pliego tarifario de 1997
- sucres 1997-

| Consumo kw/hora/mes | Subsidio mínimo | Subsidio Máximo | % Hogares por rango |
|------------------------|--------------------|--------------------|------------------------|
| 0 - 20 | 0 | 6.400 | 29,7 |
| 21 - 50 | 6.568 | 16.771 | 6,6 |
| 51 - 80 | 17.008 | 26.538 | 7,7 |
| 81 - 100 | 26.664 | 32.451 | 6,8 |
| 101 - 120 | 32.398 | 37.779 | 8,6 |
| 121 - 150 | 37.707 | 45.185 | 9,2 |
| 151 - 200 | 45.225 | 56.396 | 9,3 |
| 201 - 300 | 55.684 | 69.588 | 13,4 |
| 301 - 500 | 68.993 | 93.677 | 5,9 |
| 501 - 1000 | 94.745 | 142.403 | 2,4 |
| 1001 en adelante | 0 | 0 | 0,6 |

Fuente: Pliego tarifaria Vigente INECEL 1997.

Elaboración: Grupo Consultor.

Según el cuadro todos los abonados pagan la misma tarifa por los primeros 20 Kw./hora/mes, sea cual fuere su consumo final. El subsidio cubre al 99,2% de un total de 1'749.453 abonados residenciales, que consumen el 89,3% de un total de 2.250'296.148 Kw./Hora/mes de energía destinada a este sector. Únicamente los abonados cuyo consumo es mayor a 1.000 Kw./hora/mes paga una tarifa equivalente al costo marginal, calculado en 372 sucres por Kw/hora/mes. Este esquema implica un subsidio mensual superior a 58.400 millones de sucres.

El transporte.- Este servicio venia siendo subsidiado por parte del Estado a finales del periodo presidencial del Dr. Rodrigo Borja, sus beneficiarios eran los propietarios de la transportación urbana nacional, esto se debía principalmente a que el costo del pasaje no tuviera incrementos acelerados cuando el precio de los combustibles se iba ajustando a los nuevos que decretaba el gobierno, perjudicando a los usuarios de este servicio; el valor del subsidio era pagado mensualmente; mediante una revisión previa de las unidades de servicio (parte física del automotor), datos del propietario, el número de las placas del vehículo, días laborados considerando como mínimos 20; que eran recibidos por el Consejo Nacional de Tránsito, él mismo que autorizaba el pago de dicho subsidio, el cobro de dicho subsidio era un día definido de cada mes, pero si había retraso en la revisión y en el cobro éstas debían ser justificadas las causas por las que no pudo acercarse al cobro, el mismo que se lo realizaba a través de la Comisión de tránsito de cada provincia. La eliminación paulatina del subsidio a este servicio se iniciaría en 1996, debido al retrasos prolongados en los pagos por parte del Estado a los propietarios de las unidades de transporte publico, urbano, ya que se les adeudaba

hasta de 6 meses, razón por la cual a inicios de 1997 este subsidio ha desaparecido totalmente.

Elementos expuestos para la eliminación del subsidio del gas y electricidad.- Uno de los principales argumentos que se esgrima para la eliminación de éstos subsidios se debe al déficit fiscal. El Déficit fiscal que ascendía alrededor del 6,9% del PIB, desde hace varios años se ha hablado de la necesidad de eliminar los subsidios al consumo de energía eléctrica y a los combustibles especialmente al del gas licuado, pero no hubo la decisión política para hacerlo, porque nadie quería perder la imagen ante el pueblo sobre todo si se tenía aspiraciones políticas para el futuro. Pero uno de los principales rubros, dentro de los egresos del Estado, es el de los servicios de la deuda, esta rubro para el año de 1999 se estima en un 12,9% del PIB.

Otro elemento al que se le atribuye la eliminación de los subsidios es debido al contrabando, especialmente, en dirección a Colombia, donde el precio es mayor al que rige en el Ecuador, esto le ahorraría al país una suma aproximada de 18 mil millones de sucres anuales, si es que se puede controlar el contrabando incrementando los precios, puesto que el problema de la fuga de bienes subsidiados no es un problema de precios sino más bien es un problemas de escasez de estos bienes en las ciudades fronterizas vecinas, por lo que los comerciantes ven un mercado más atractivo en el exterior, sin pagar impuestos, igual cantidad fuga hacia el Perú. Esta fuga de bienes subsidiados, vistos como tal, es un foco de corrupción.

El consumo de este producto favorece más a la clase alta, ya que ellos no lo utilizaban con fines domésticos sino con fines industriales y de recreación. Su costo de producción y comercialización distorsiona el precio real en el mercado²², generando una mayor utilidad a la población que utilizaba este producto como una fuente de energía.

La eliminación de los subsidios, se está ya realizando, pero por otro parte el gobierno ecuatoriano a dejado a lado la inversión en la educación, alimentación y en salud de los ecuatorianos, que es un gasto social; en lo que respecta a salud y desarrollo el Estado destina, en promedio de la década de los 90, un 5.3% de sus recursos como resultado de su política, por otra parte se ha olvidado a la educación que es un derecho de las personas y que ésta debe ser de libre acceso, por lo que en el presupuesto debería destinarse no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central para la educación y erradicación del analfabetismo, quedando esto solo en el papel, puesto que la realidad es muy diferente, ya que en los últimos años los progresivos paros del Magisterio se han venido suscitando con mayor frecuencia por la

²² El concepto de precio real es utilizado para referirse a los precios de frontera, o precios internacionales.

disminución de las partidas presupuestarias hacia este sector; razón por la cual con una correcta canalización de los recursos hacia este sector traería impactos positivos como son: aumentar la habilidad de las personas para realizar labores estándares y aprender nuevas labores, recibir y procesar nueva información, comunicarse y coordinar actitudes; además, permite a los individuos evaluar y ajustarse frente a circunstancias cambiantes e incorporar innovaciones en la tecnología de producción.

Por otro lado, la educación y la reducción de la pobreza estaría claramente relacionada: la educación incrementa la productividad de la mano de obra, lo que implica salarios más altos a escala individual, por lo que la educación pública pudo ser un instrumento importante para el alivio de la pobreza.

En 1994, de acuerdo a las Estadísticas del Ministerio de Educación y Cultura, se registraron 2'866.418 estudiantes representando un 25% de la población del país, la asistencia en el primer nivel es universal con un 65% del total de los estudiantes, para el segundo nivel se dio apenas el 27,3% y para el último nivel es solamente de un 6,9%.

Las entidades que prestan servicios educativos son fiscales, fisco misionales, municipales y particulares (laicos y religiosos). Los centros educativos fiscales y fisco misionales recibieron en 1994 la cantidad de 419.500 millones de sucres del Presupuesto General del Estado (281.761 sucres por estudiante, y mientras que las entidades educativas secundarias fiscales y fiscomisionales recibieron 406.761 sucres (702.491 sucres por estudiante).

Hoy en día se dan varios problemas para la tasa de asistencia según las ECV de 1994, las razones para no matricularse son: edad, costo, falta de cupo, falta de facilidades, trabajo, labores domésticas distancia, incapacidad, pérdida de año, finalización de estudios y enfermedad, los factores mas determinantes para la no matriculación en los diferentes niveles de estudio son de índole económica ya sean por costos directos o de oportunidad.

En cuanto a salud, considerando una condición indispensable para el desarrollo económico y para el aprovechamiento del capital humano de un país es indispensable garantizar sus condiciones de salud, tanto a través de la prevención como por el tratamiento oportuno y efectivo de las enfermedades.

La salud constituye, al mismo tiempo un elemento fundamental para el desarrollo económico y un indicador de bienestar de la población. Por lo dicho, también es una política de Estado velar por la salud de toda la población garantizando la equidad en el sistema de salud sobre la base de los principios de universalidad (cobertura de toda la población), integridad (obtención a la enfermedad como promoción de la salud individual y

colectiva, saneamiento ambiental, nutrición, educación en salud), saneamiento ambiental y protección del medio ambiente.

El gasto en salud, como proporción del gasto de las administraciones público se ha mantenido en un rango entre el 6 y 9%, destacándose un incremento en la década de los 90, si bien no se dispone de un desglose específico, es de suponer que esta tendencia resulte de aumento del gasto médico en el IESS frente a la reducción del gasto vía Ministerio de Salud.

Sin embargo, frente a las necesidades crecientes estos montos de gasto serían insuficientes e implicaría la existencia de salarios bajos y la carencia de recursos para medicina, insumos y reparación de equipos. Esto último repercute en una disminución de la calidad de los servicios públicos de la salud, además de obligar a los enfermos de bajos recursos a desembolsar importantes sumas por medicinas e incluso insumos médicos. Esta situación es más crítica en el área rural ya que tradicionalmente a existido un mercado sesgo en los gastos hacia hospitales grandes en los centros urbanos. En efecto de acuerdo al presupuesto aprobado para el MSP en 1994 aproximadamente el 46% del total de los recursos sostienen 32 hospitales grandes urbanos mientras que el 39% es distribuido para facilidades de atención curativa, cifra que demuestra el énfasis que se da a la atención curativa por sobre la preventiva. Además, cerca del 80% de personal del MSP esta contratada en el área urbana; como resultado de ello existían 537 personas por doctor en las urbanas y 3.142 personas por doctor en las áreas rurales lo que implica la existencia de un déficit de profesionales médicos en las áreas rurales.

5.8. EL GASTO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO DEL ESTADO

5.8.1. Antecedentes:

A partir de la crisis de 1982 en el Ecuador, los diferentes gobiernos, aplicaron un esquema de política monetaria, crediticia y cambiaria que se fundamenta en el modelo conocido como Neoliberal, sustentado en el pensamiento neoclásico y monetarista. Bajo este enfoque se inscribe la propuesta de privatización de las empresas estatales, liberalización del comercio, desregulación del sistema financiero, control del gasto fiscal, apertura y “modernización” de la economía ecuatoriana.

Así a partir de 1981 la tónica de la política económica asumida por los diferentes gobiernos ha propiciado este proceso de apertura de la economía, liberalización de precios, políticas de estímulo a las exportaciones y restricción de las importaciones, eliminación de subsidios, control del mercado cambiario vía tasas de interés, políticas vinculadas a las cartas de intención que se han firmado constantemente con el FMI.

Cartas de intención:

| Fecha | Gobierno |
|-------------------------|---------------------------------|
| 24 de marzo de 1983 | Gobierno de Jaime Roldós |
| 19 de abril de 1984 | Gobierno de Jaime Roldós |
| 09 de enero de 1985 | Gobierno de Oswaldo Hurtado |
| 14 de julio de 1986 | Gobierno de Oswaldo Hurtado |
| 3 de diciembre de 1987 | Gobierno de Oswaldo Hurtado |
| 7 de agosto de 1989 | Gobierno de León Febres Cordero |
| 2 de febrero de 1990 | Gobierno de León Febres Cordero |
| 7 de mayo de 1991 | Gobierno de León Febres Cordero |
| 31 de marzo de 1994 | Gobierno de Rodrigo Borja |
| 11 de diciembre de 1995 | Gobierno de Sixto Durán Ballén |
| 4 de abril de 2000 | Gobierno de Gustavo Noboa B. |

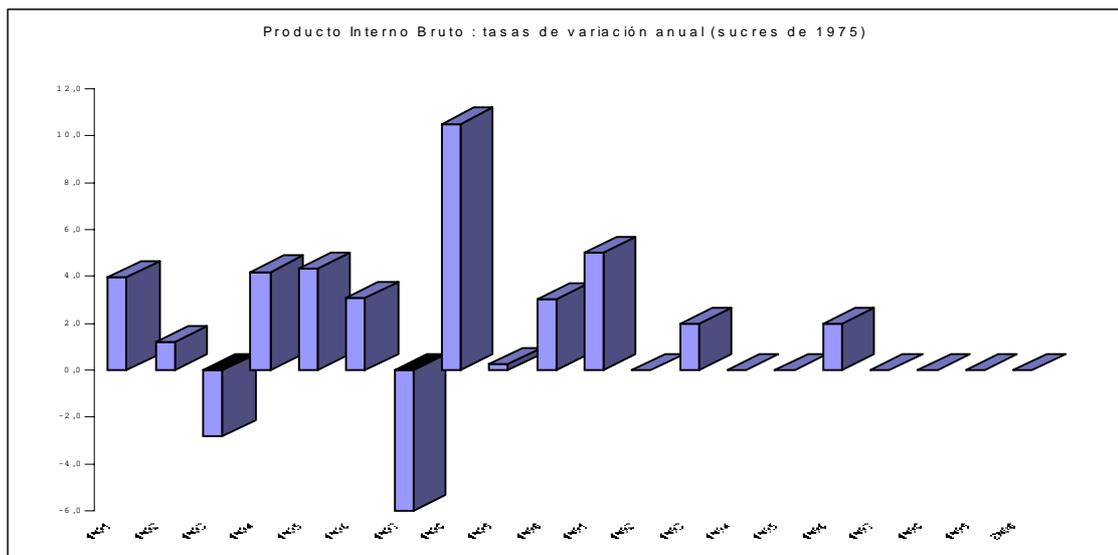
A partir de la crisis de la deuda de 1982, debido a la dificultad de conseguir financiamiento externo por parte de los bancos comerciales, en la década de los ochenta y noventa se pone en marcha todo un conjunto de políticas de estabilización y ajuste que permitirán generar recursos que serán destinados al pago de los compromisos de las deudas contraídas en los años anteriores, no obstante éstos programas de ajuste tuvieron un alto costo social lo cual se revela en la austeridad en el gasto público con su consiguiente impacto en las asignaciones para el gasto social.

Para el período analizado 1982 - 1999, la aplicación de las reformas económicas no ha logrado resultados satisfactorios en materia social y de crecimiento de la economía, creando una gran duda sobre la efectividad de esta concepción de manejo económico para solucionar lo que en definitiva importa y que debe ser el objetivo final de cualquier política, es decir mejorar el nivel de vida de la población.

En este entorno general, el PIB entre 1982 y 1999 a precios constantes de 1975, creció a una tasa promedio de apenas un 1,9% lo que evidencia que la producción del país lejos de lograr mantener niveles sostenidos de expansión, en repetidas ocasiones, entró en crisis recesivas agudas que se

atribuyen, por un lado, a un sistema político conflictivo y tambaleante y por ende, en su poca capacidad para emprender en políticas de largo plazo. A esto se suma, sucesos de tipo fortuito que afectó al país en determinados años propiciando un retroceso grave, así en 1983 y en 1999 se presentó el fenómeno de El Niño con su consiguiente impacto en la producción y la infraestructura, registrándose tasas negativas del orden 2,8% y 7,2%, respectivamente. La alarmante caída de 1999 del nivel de actividad económica es concebida como la peor crisis en la historia del Ecuador que se explica además por el marcado desplome de los precios internacionales del petróleo, la crisis financiera que estalló en agosto de 1998, la incidencia de las políticas de ajuste que se emprendió para enfrentarla y los graves desequilibrios fiscal y de balanza de pagos; y finalmente, en 1987 una tasa del -5,9% que resulta de la paralización de la producción y exportación de petróleo a causa del terremoto en el Oriente.

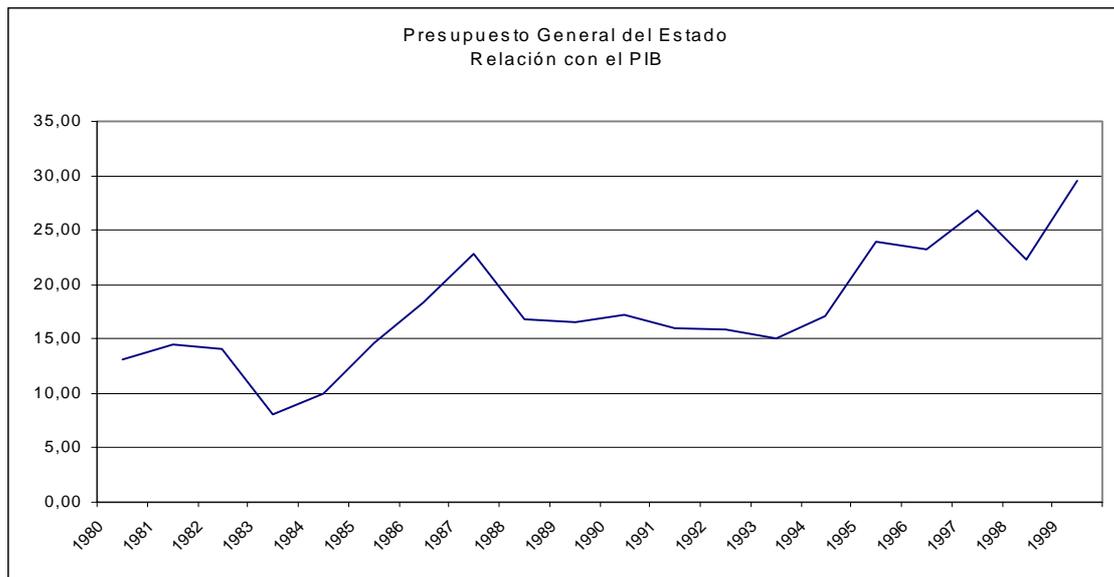
Gráfico 5.17
ECUADOR: Producto interno bruto
- tasas de variación anual -



Los cambios registrados en las tendencias del gasto público tienen una estrecha relación con el comportamiento de PIB. En tal virtud, en los años que la economía registró caídas de la actividad económica el presupuesto del Estado también se ha visto recortado notablemente, así para 1983 el presupuesto se redujo en un 52,55%, en 1988 una contracción del 28,60% y para 1998 y 1999 este cayó en el 17,09% y 7,45%, respectivamente. Este mismo comportamiento se observa en los diferentes rubros que lo conforman a excepción de los sectores: Salud y Desarrollo Comunal; y, transporte y comunicaciones que presenta una

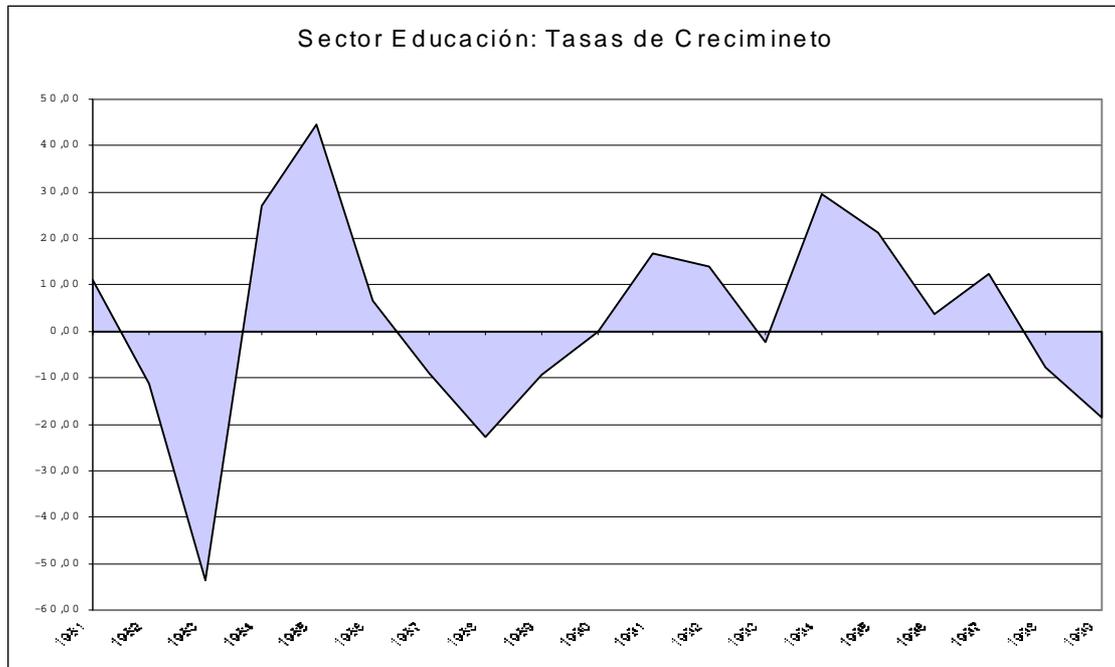
variante en 1998, una tasa positiva que se debe a las asignaciones efectuadas por el gobierno como medida paliativa de los efectos del fenómeno de El Niño. Esto sugiere que el estado de las finanzas públicas tiene una correlación con el grado de dinamismo o estancamiento de la economía.

Gráfico 5.18
ECUADOR: Presupuesto general del Estado
- relación con el PIB -



En lo que respecta, a la distribución del presupuesto en relación al PIB se advierte que debido a la política de austeridad fiscal aplicada al presupuesto por la contracción de la economía, en los años críticos, las asignaciones sectoriales en relación al PIB también se redujeron significativamente, para el caso de la Educación y Cultura en 1983 hubo una caída del 1,66% con respecto al año anterior y de casi dos puntos en comparación a 1981, antes de la aplicación del ajuste, en 1988 vuelve a caer ubicándose en 3,48% del PIB. En 1999 debido a la desaceleración sustancial de la actividad económica y, en consecuencia, al recorte en el presupuesto del estado provocó que el porcentaje en relación al PIB contemple un aparente incremento de la tasa con respecto al PIB. Este mismo análisis se puede extender para los otros sectores tales como: Servicios Generales, Salud y Desarrollo Comunal, Desarrollo Agropecuario, Transporte y Comunicaciones y Otros. El rubro Servicio de la Deuda Pública tiene otro tratamiento.

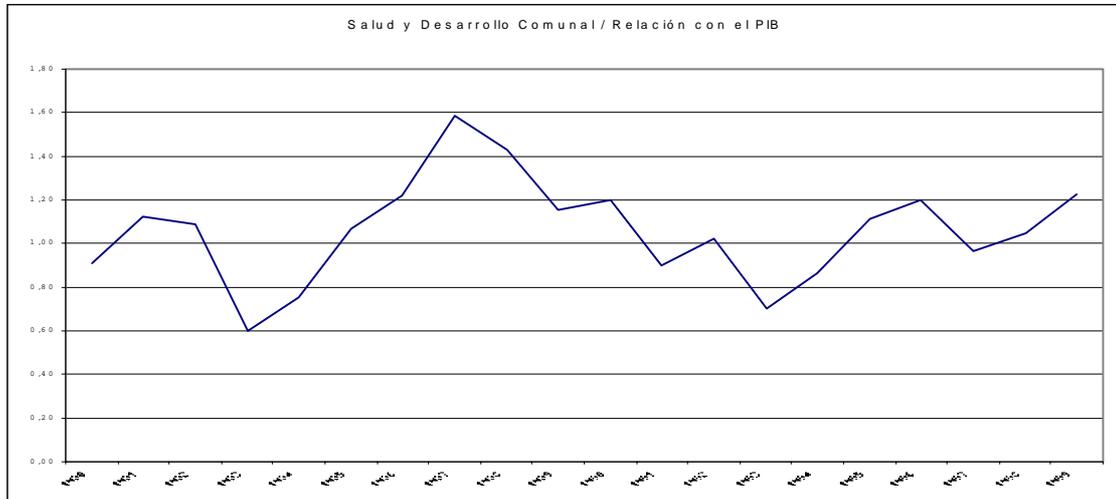
Gráfico 5.19
ECUADOR: Sector educación
- tasas de crecimiento -



De otro lado, de acuerdo a la tendencia que presenta el gasto público en el área social durante el período 1982-1999, tuvo dos momentos fácilmente distinguibles que se corresponden con cambios operados en los modelos de política aplicados: el primero, de contracción del gasto (entre 1982 y 1991) que se identifica con la crisis fiscal e inestabilidad macroeconómica imperantes en los años ochenta, y el segundo, caracterizado por una incipiente recuperación y descenso y que dieron paso a una grave crisis (entre 1992 y 1999) que es congruente con la profundización de las políticas aperturistas, el retiro del Estado, las privatizaciones y las estrategias de pago de la deuda externa condicionadas por el capital transnacional y los organismos mundiales encabezados por el FMI.

En la fase recesiva, el sector más afectado fue educación, su participación en el PIB sufrió una reducción fuerte, paso de una participación del 4,04% en 1981 a tan solo 2,92% en 1991; para el caso de Salud la realidad es menos dramática hay un recorte pero este es menos intenso. Situación contraria se observó para el caso del rubro Servicios Generales que registró un incremento relativo en su participación pasando de 3,1% a 3,5% en los mismos años.

Gráfico 5.20
ECUADOR: Salud y Desarrollo Comunal
- relación con el PIB -



Uno de los limitantes serios a la viabilidad de la economía ecuatoriana es el peso del endeudamiento externo que recae en las finanzas públicas, el peso total del servicio de la deuda en el presupuesto del Estado ha tenido un comportamiento ascendente, para 1981, un año antes del desate de la crisis de endeudamiento externo, este rubro representaba el 12,15% del total del presupuesto y el 1,76% del PIB. La subida de este indicador a partir de 1982 es brusco llegando a destinarse, en ese año, para el servicio de la deuda el 2,62% del PIB que representa un incremento del 43% con respecto al año anterior y del 18,62% en relación al presupuesto, vale indicar que el peso total de estos egresos en el presupuesto del Estado han crecido vertiginosamente llegando a asignarse, en 1999, cerca del 47% del total de recursos del presupuesto.

Gráfico 5.21
ECUADOR: Servicio de la deuda Pública
- relación con el PIB -



Este aumento constante en el pago de intereses de la deuda interna y externa denota el mayor endeudamiento incurrido, revisando cifras vemos que la deuda externa total en relación al PIB en 1982 ésta representa el 49% conforme avanza el ajuste se acelera las obligaciones externas llegando a niveles por sobre el 100% del PIB, que oscilan entre 102% y 118%, en el período 1987 - 1992 posteriormente ligeras variaciones hacia la baja se registran, empero 1999 vuelve a ubicarse 15 puntos por encima del PIB, pese que se advirtió una tasa anual de reducción del 3,03%, es decir la deuda total pasó de 16.399,6 en 1988 a 15.902,9 millones de dólares, en 1999. Este endeudamiento creciente, limita la capacidad de gestión de los gobiernos, de turno, para la elaboración e instrumentación de su política económica.

Gráfico 5.22
ECUADOR: Deuda externa
- tasas de crecimiento -

