

**EL AJUSTE ESTRUCTURAL,  
EL BANCO MUNDIAL  
Y LOS DESAFIOS DEL SAPRI  
EN EL ECUADOR**

**EQUIPO TECNICO DE LA SOCIEDAD CIVIL  
SAPRI- ECUADOR  
Enero 1999**

---

# EL AJUSTE ESTRUCTURAL, EL BANCO MUNDIAL Y LOS DESAFIOS DEL SAPRI EN EL ECUADOR

## 1. INTRODUCCION

La INICIATIVA PARA LA REVISION PARTICIPATIVA DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL –SAPRI por sus siglas en inglés- es un proceso que se viene realizando en varios países de América Latina, Asia, Africa y Europa Central. Se trata de un ejercicio investigativo que intenta involucrar a representantes gubernamentales, de la sociedad civil y del Banco Mundial en el análisis de los principales impactos de los programas de estabilización y ajuste estructural, a fin de reformular las políticas sociales y económicas que durante casi dos décadas se han aplicado con resultados dramáticos para buena parte de la población mundial, por la extrema desigualdad en la distribución de los ingresos y la agudización de la pobreza, mientras la acumulación de riqueza se concentra en poquísimas familias y grupos económicos.

El mismo Presidente del Banco Mundial reconoce que actualmente 1.300 millones de personas subsisten con menos de un dólar al día; 3.000 millones viven con menos de dos dólares al día, 1.300 millones no tienen agua potable; 3.000 millones carecen de servicios de saneamiento; 2.000 millones no tienen electricidad. Todo ello con su secuela de millones de niños abandonados, de mujeres con triple jornada, de recursos naturales irracionalmente explotados y una contaminación ambiental que afecta el hábitat urbano y rural.

Revertir esta situación demanda un mejor entendimiento de las causas de la crisis y, por esta razón, el SAPRI-Ecuador ha asumido como objetivo el promover un estudio suficientemente fundamentado, con la más amplia participación de todos los sectores sociales, seleccionando temas que reflejen las preocupaciones prioritarias de la sociedad civil.

El **Foro Nacional de Apertura** constituye un paso más en este proceso, luego de algunos talleres provinciales y un Encuentro Nacional de la sociedad civil realizados durante 1998. Un Comité Directivo Nacional, un Comité Técnico y un Comité de Información compuestos tripartitamente aseguran la conducción consensuada del ejercicio, lo cual demanda un esfuerzo de “sinceramiento” de las delegaciones dada la complejidad de los problemas a tratar y los intereses económicos y políticos en juego.

El Banco Mundial ha puesto a disposición del Comité Técnico cerca de ochenta documentos. Esta información será utilizada por un equipo de investigadores que trabajará por un tiempo aproximado de ocho meses, en los respectivos ejes temáticos, siguiendo las recomendaciones y especificaciones del Foro Nacional.

Los documentos están clasificados en diferentes campos (deuda externa, industria, agricultura, educación, gasto público, etc.), todos en inglés. Son informes sobre algunos de los préstamos realizados al Estado ecuatoriano, evaluaciones macroeconómicas de distintos períodos gubernamentales, análisis sectoriales de salud, educación, vivienda, agricultura, industria, entre otros. La mayoría de estudios del Banco Mundial tienen en común la característica de un alto nivel de agregación, dificultando la estimación de los impactos sociales y económicos de las políticas de ajuste estructural a nivel micro y de hogares; lo cual demanda adoptar una metodología y técnicas de análisis adecuadas a los objetivos fijados por el SAPRI. De ser

necesaria por así requerirlo los Términos de Referencia de la investigación, información complementaria podrá ser proporcionada por el Banco Mundial o por el Gobierno del Ecuador

Con estos antecedentes, se presenta a continuación un resumen de algunos de los planteamientos realizados por el Banco Mundial desde 1996, a fin de que los participantes en el Foro Nacional de Apertura dispongan de una visión general de sus recomendaciones, y puedan contextualizar la discusión a desarrollarse en los respectivos Trabajos de Grupo.

## **2. EL DESAFIO DE LA REDUCCION DE LA POBREZA**

1. Por algún tiempo Ecuador ha sufrido de bajo crecimiento económico y pobres condiciones sociales lo que ha resultado en una muy sesgada distribución del ingreso y altos índices de pobreza. Si bien en el país no se han alcanzado los amplios consensos que permitan encarar cambios institucionales fundamentales para cambiar esta situación. Se necesita implementar una secuencia de reformas institucionales que constituya la base de una estrategia de largo plazo de reducción de la pobreza.

2. Dicha estrategia descansaría en dos pilares: **a)** un marco de política para alcanzar la estabilización y el crecimiento económico; y **b)** fortalecer el acervo de activos de los pobres (tierra, vivienda, capital humano) que les facilite gozar de los beneficios de ese crecimiento.

3. Con una de las más desiguales distribuciones de los ingresos en Latinoamérica, y luego de más de 15 años de bajo crecimiento económico, hoy, cerca de cuatro millones de ecuatorianos, o el 35% de la población vive en la pobreza. Además, más de un millón y medio vive en extrema pobreza y no puede satisfacer los más básicos requerimientos nutricionales aún si gastan todo lo que tienen en alimentación. El principal desafío del Ecuador es revertir estas tendencias. Para ese fin, una **exitosa estrategia de reducción de la pobreza** podría basarse en:

- Incremento del crecimiento económico con disciplina fiscal. Con un crecimiento anual de la población mayor al 2%, la tasa de crecimiento del PIB necesita superar el 5% para empezar a impactar en una forma significativa en la reducción de la pobreza y crear el espacio fiscal para financiar programas sociales (dirigidos) para grupos-objetivo y las necesarias inversiones públicas.
- Fortalecer la base de activos de los pobres. Para alcanzar un alto crecimiento sustentable y asegurar su impacto en la pobreza, los activos productivos de los pobres deben ser aumentados. En el Ecuador, los principales activos de los pobres son el trabajo, la tierra y la vivienda. Mejoras en las políticas en la salud y la educación son claves para incrementar la productividad del trabajo. En áreas agrícolas adecuados sistemas de los derechos de la propiedad e infraestructura básica para ayudar a enlazar la áreas rurales con los mercados, son claves. En las áreas urbanas la titulación es un complemento muy importante del crecimiento económico.

### *Incremento del Crecimiento Económico*

4. Mientras algunos avances fueron logrados durante la administración del Presidente Sixto Durán, tanto en la estabilización como en la agenda de reforma estructural, el manejo fiscal durante 1994 resultó en una situación macroeconómica frágil. A julio de 1996, el déficit fiscal proyectado para el año excedió el 3.5% del PIB. Además, la combinación de tal manejo fiscal con una política cambiaria que utilizaba a este último como un ancla para controlar la

inflación, ha ayudado a llevar las tasas de interés a niveles sumamente altos con los problemas consiguientes para los sectores productivos y financieros.

5. A la luz de esta situación, un prerequisite para lograr un crecimiento sustentable es la necesidad de restablecer un programa de estabilización que descansa en una estricta disciplina fiscal. El crecimiento sostenido también requerirá de mayor eficiencia e inversión que deberá ser realizada por el sector privado. El aumento de la eficiencia y las inversiones deben buscarse en forma importante a través de privatizaciones, concesiones, o capitalizaciones en las llamadas áreas estratégicas que continúan en su mayoría bajo regímenes de monopolio estatal. Otras áreas importantes de acción son el incremento de la competitividad en el sector agrícola mediante un incremento en la liberalización del comercio internacional; la modernización del sector público; y las reformas del régimen de pensiones y el mercado laboral.

6. **Estabilización y Reducción de la Inflación.** La reducción sostenible de la inflación requerirá de la generación de una situación de superávit en el sector público no financiero de al menos 1% del PIB dentro de los dos primeros años de la administración. Para fortalecer la situación fiscal las más importantes medidas a ser tomadas son: (y) mantenimiento del nivel actual de ingresos provenientes de la venta interna de los derivados del petróleo; (ii) eliminación o reducción drástica de los subsidios que aún quedan los cuales llegan a más del 2% del PIB. Los principales en esa área son los subsidios a la electricidad, al diesel, y al gas de uso doméstico; (iii) incremento de la recaudación de impuestos. El Ecuador actualmente recauda tan sólo el 50% del potencial del valor agregado y del impuesto a la renta, y una situación similar ocurre en las aduanas. La recaudación de impuestos podría incrementarse hasta en un 3% del PIB mediante reducciones persistentes de las evasiones y excepciones; y (iv) tratar de restringir los gastos de las compensaciones en el sector público las cuales no pueden continuar incrementándose en términos reales.

7. **Incremento de la Participación del Sector Privado en Áreas de Infraestructura Claves.** El potencial de inversiones en las denominadas áreas estratégicas (telecomunicaciones, hidrocarburos y electricidad) sobrepasan los US\$ 6.000 millones para un período de 4 a 5 años. La privatización, la capitalización, o los acuerdos de concesiones son la única forma de cubrir ese potencial, y podría proveer un tan necesario empuje para la economía en un corto período.

**Telecomunicaciones.** La venta programada del 35% de los intereses en EMETEL es clave para atraer nuevos capitales y mejorar la eficiencia del sector. Además, la venta podría tener un impacto macroeconómico importante ya que el **Fondo de Solidaridad** podría considerar la compra de Bonos Brady para su portafolio, reduciendo así los requerimientos del servicio de la deuda extrema, y el pago de intereses sobre Bonos podría utilizarse para financiar inversiones del sector social.

**Hidrocarburos.** El sector es clave para el desarrollo económico durante el futuro previsible. Alcanzar un crecimiento en el PIB requiere **que la producción se incremente a por lo menos 500.000 bb/día** y una expansión concomitante en el transporte de crudo (oleoducto), refinamiento y la facilidades de almacenamiento/manejo. Para la realización de todo esto se necesita de lo siguiente: (i) adopción de un marco de la política de sector más transparente y abierto, capaz de atraer inversión extranjera. Tales inversiones estarían ajustadas tanto a las actividades aguas arriba como aguas abajo. A corto plazo un énfasis particular debe darse a la construcción del oleoducto y al incremento de la producción del petróleo mediante el aumento de la recuperación de crudo liviano; (ii) incrementos significativos en la eficiencia de PETROECUADOR a través de cambios institucionales profundos que estimulen empresas colectivas o la capitalización en la producción, y un muy reducido papel en las actividades

generales aguas abajo; y **(iii)** fortalecimiento de las capacidades de reglamentación y de políticas del Ministerio de Energía y Minas, incluyendo su habilidad para monitorear y hacer cumplir normas ambientales y proteger los intereses de los habitantes de dichas áreas.

**Electricidad.** Hay una necesidad de inversiones significativas, para las cuales, son esenciales el capital y la gestión privados. Para ese fin, es clave que se pase un nuevo marco legal. El principio más importante dentro del nuevo marco debería ser la eliminación del monopolio de INECEL mediante su segmentación en diferentes compañías para la generación, la transmisión, y la distribución. Para esto, se requiere de la separación del papel del Gobierno para el dictamen de políticas/regulador, de aquel de propietario/administrador de empresas, permitiendo una más amplia participación del sector privado. Una parte integral de estas reformas sería un sistema totalmente redefinido de fijación de precios y tarifas, basado en principios de mercado. En aquellas áreas en donde la competencia sería prevalente (tales como la producción de energía) negociaciones libres de precios serían claves en el manejo del mercado, mientras en transmisión y distribución, donde prevalecen las condiciones de un monopolio natural, las regulaciones de precios mediante la aplicación de costos estándar serían el principio guía.

8. **Asegurando la Competitividad en la Agricultura.** Este sector enfrenta tres importantes desafíos para mantenerse competitivo: a) manejar las plagas de la Sigatoca Negra y el Síndrome de Taura que amenazan la producción de banano y camarones; b) mantener y profundizar el proceso de liberación del proceso; y c) mejorar la productividad sectorial mediante cambios institucionales e inversiones. En particular se recomienda fuertemente que el Gobierno profundice su régimen de economía abierta con la introducción de tarifas bajas uniformes a un nivel entre 10% y 15%, para todas las importaciones y el retiro de las excepciones, bandas de precios y las barreras no tarifarias que distorsionan la asignación de recursos y continúan protegiendo a sectores ineficientes.

9. **Modernización del Sector Público.** Los recursos gastados o invertidos por el sector público necesitan un uso más eficiente pues son mayores al 20% del PIB. Esta modernización no se limita a la privatización o capitalización de las empresas públicas, o a la reducción del tamaño de la fuerza laboral del Gobierno. Es un proceso de creación de una nueva cultura organizacional dentro del sector público para lograr manejos eficientes de los recursos. Los desafíos son: a) asegurar un manejo transparente y eficiente de los recursos presupuestarios (Ley de Presupuesto de 1992); b) establecer formas de atracción y retención en sus puestos a cuadros competentes, en particular a administradores y técnicos; y c) continuar con los procesos de fortalecimiento institucional de las agencias públicas.

10. **Reformas del Régimen de Pensiones y del Mercado Laboral.** El sistema de seguridad social necesita ser reestructurado y debería permitirse el desarrollo paralelo de fondos de pensión privados, para reducir la carga fiscal futura de un sistema insolvente y ayudar a elevar el nivel del ahorro privado. Complementar con regulaciones del mercado laboral cambiando la legislación que fija impuestos en forma excesiva al trabajo en los sectores modernos.

*Fortalecimiento de la base patrimonial de los pobres:  
el papel de la salud y la educación.*

11. Para mejorar la situación de la salud y educación es necesario redefinir el papel del Gobierno ya que **el Estado es y continuará siendo incapaz de proveer servicios de calidad para toda la población.** Debe más bien asignar sus recursos para asegurar que los segmentos más pobres de la sociedad tengan acceso a estos servicios, mientras provee un marco de

políticas para el suministro privado (o una combinación público-privado) de servicios para quienes puedan pagar éstos.

12. **Políticas y Reformas del Sector de la Salud.** Los recursos públicos y privados destinados a este sector (5,2% del PIB) están entre los más bajos de Latinoamérica, existe una excesiva concentración del sistema hospitalario en las grandes ciudades por lo cual unos 3,5 millones de ecuatorianos tienen acceso muy limitado o ninguno a estos servicios. El gobierno necesita: i) tomar medidas inmediatas para incrementar la efectividad de los limitados recursos existentes, y ii) iniciar un programa a largo plazo de las reformas del sector.

13. **Reorientación de los programas de Salud actuales.** Apoyar programas que proveen la más grande reducción en la mortalidad y la morbilidad por su costo gastado, interviniendo en salud pública básica y servicios clínicos básicos.

14. **Los principios para la Reforma de la Salud.** Seguir principios de autonomía y centralización de los actores institucionales; extender la cobertura de un IESS reformado o establecer un nuevo sistema público de seguros, enmendando las respectivas legislaciones. Convertir a los hospitales del MSP y del IESS y a los centros ambulatorios en organizaciones sin fines de lucro y semi-autónomas operando como redes integradas provinciales y locales. Establecer acuerdos contractuales entre instituciones públicas y privadas para fomentar la competencia y la selección de alternativas por parte de los usuarios. Adoptar mecanismos reglamentarios y promover la nivelación de los planes de utilidades para desalentar la segmentación y la selección del riesgo en el mercado privado de los seguros de salud.

15. **Estrategia para el Sector de Agua y Saneamiento.** El abastecimiento de agua cubre sólo al 61% de la población y los servicios de saneamiento sólo al 53%, por el manejo ineficiente del sector. Las pérdidas de agua bordean el 50%, casi duplicando los niveles aceptables en Latinoamérica y sin recuperar los costos de operación a través de las tarifas.

16. **Urbanización.** Se necesita: **a)** una adecuada reglamentación económica; **b)** consolidar los servicios de pequeñas municipalidades (< 100.000 habitantes) en empresas regionales que se beneficien de economía de escala en operaciones y manejo; y **c)** buscar la participación intensiva del sector privado a través de concesiones.

17. **Políticas y Reformas del Sector de la Educación.** Comparado con los niveles estándar internacionales, la escolaridad promedio del Ecuador de menos de siete años, es por lo menos dos años menor de lo esperado para el nivel de desarrollo del país. Se debería desarrollar una estrategia de escolaridad a por lo menos diez años para el año 2010.

18. Para alcanzar esta meta se debería reforzar las capacidades locales de los planteles educativos, fortalecer la planificación estratégica del Ministerio de Educación y Cultura, reducir la burocracia innecesaria, implementar la descentralización y fortalecer la preparación del profesorado.

#### Observaciones finales:

19. En el pasado reciente, quienes condujeron las políticas económicas centraron la mayoría de sus esfuerzos en la reducción de la inestabilidad macroeconómica como prerrequisito para el crecimiento. Sin embargo, el tiempo ha enseñado que en ausencia de reformas estructurales que se implemente al mismo tiempo, dichos programas económicos se volvieron frágiles, entregaron resultados mediocres y al final, contribuyeron a erosionar el apoyo político para implementar un paquete comprensivo de reformas estructurales. Sin ellas, Ecuador seguirá en el círculo vicioso de la inestabilidad macroeconómica, bajo ahorro e

inversión, y baja productividad de los sectores público y privado que ha llevado al creciente empobrecimiento de su población.

### **3. LA FACTIBILIDAD POLITICA DEL AJUSTE**

Los retrasos y retrocesos en la aplicación de las medidas de estabilización y ajuste se deben a la fuerte oposición de una variada gama de organizaciones industriales y laborales en contraposición con organizaciones agro-exportadoras, que han determinado una debilidad crónica en el apoyo político para estos programas. Además, una información privada inadecuada o incompleta ha sido la causa de algunos fracasos en la elaboración de los paquetes económicos, debido a que ciertos agentes de las coaliciones políticas nunca llegan a conocer la serie completa de opciones ni las posibles reacciones de los otros agentes económicos y políticos. Consecuencia de lo cual los diálogos de esas coaliciones ocurridos antes de los procesos de ajuste estructural no han establecido consensos ni compromisos, buscando acomodar una vez implementados los cambios, generando así sucesivas revisiones de las reformas y retrasos en los cambios.

Las agendas de las políticas económicas debían abarcar cuatro dimensiones: **(i)** efectividad en términos de factibilidad política, **(ii)** eficacia en términos de menores costos sociales, **(iii)** estabilidad económica en el corto plazo y **(iv)** eficiencia en términos de crecimiento económico sustentable en el largo plazo. Sin embargo, los factores señalados no han permitido una combinación de estos elementos impidiendo conciliar la estabilización con el crecimiento económico, reducir o aliviar la pobreza y mantener la estabilidad del régimen democrático.

Los diferentes instrumentos utilizados, como la devaluación, el recorte del gasto público corriente y de capital, el recorte de la tasa de crecimiento de la oferta monetaria y la represión de salarios, han afectado diferenciadamente a los grupos poblacionales, provocando reacciones distintas y desembocando muchas de ellas en verdaderas oposiciones políticas o gremiales.

La eficacia de la política económica no ha sido alcanzada por diversas fallas técnicas en la concepción de la política (problemas fiscales, relegación de la equidad, abandono de la planificación, inconsistencia entre metas y medidas), o por problemas de la ejecución de la política económica (presiones políticas sobre el presupuesto, falta de coordinación y laxitud de la política fiscal), por problemas del sistema político (inestabilidad de las autoridades, trámite del Presupuesto en el Congreso, leyes que generan gasto, caótico régimen salarial)

### **4. AJUSTE Y GOBERNABILIDAD**

Los problemas de la gobernabilidad, la corrupción y otras calamidades del sistema político ecuatoriano, reflejan la escasa capacidad del régimen para enfrentarlas. Al igual que en otros países latinoamericanos, existe poca idoneidad de las políticas diseñadas por los gobiernos para reducir los conflictos intersectoriales, asegurar una mejor repartición de la riqueza y propiciar su incremento. Los gobiernos disponen de una pequeña capacidad operativa para actuar sin sobresaltos o para prevenir disfuncionamientos institucionales originados en la pugna de intereses.

Esto ha determinado que la dinámica del ajuste no haya tenido los resultados esperados por el Banco Mundial. En efecto, se constata que los periodos de control de la inflación han estado acompañados de desaceleración del crecimiento y que las políticas de ajuste produjeron un efecto recesivo en la demanda agregada.

De manera general, se sabe que el BM ha reconocido que las políticas de ajuste estructural no promueven automáticamente el desarrollo humano, razón por la cual concede préstamos para los sectores de salud y educación, expresando que lo prioritario es “invertir en la gente”. La declinación continua de la inversión en infraestructura y la caída del gasto social per cápita han sido las críticas más frecuentes y frente a esto el Banco ha respondido tratando de incorporar variables sociales en los análisis políticos al momento de las negociaciones con los gobiernos. Sin embargo, no ha encontrado la forma de superar el problema de querer eliminar las llamadas distorsiones económicas (subsidios, protecciones fiscales, etc.) y “compensar” a los sectores más pobres, sin que por tanto se mejore el poder adquisitivo de la población y, en consecuencia, sin que se amplíe el mercado interno.

Entre sus preocupaciones actuales está el denominado “**síndrome de ilegalidad**”, originado en la falta de apoyo para los derechos de propiedad, por la triple calamidad que viven los mercados: la **corrupción**, la **delincuencia** y un poder **judicial imprevisible**. Esto, en su criterio, dificulta la eficiencia de las políticas monetarias y de privatización de las empresas públicas. Es así como a la “lucha contra la pobreza” vía pequeños fondos de inversión social emergente le ha sucedido la estrategia anti-corrupción y de impulso de la participación ciudadana en instancias de decisión, como una forma de incrementar la capacidad de la administración pública, para lo cual también promueve la capacitación del personal y su debida remuneración.

Por otro lado, de acuerdo al último Discurso del Presidente del BM ante la Junta de Gobernadores, realizada en Washington en octubre de 1998, el BM cree indispensable la conformación de un sistema financiero moderno, transparente y bien supervisado, sin favoritismos y con normas de contabilidad y auditoría para el sector privado internacionalmente reconocidas. Paralelamente, se habla de un esquema con políticas que promuevan la **inclusión**: educación para todos, en particular las mujeres y las niñas, atención de salud, protección social para los desempleados, los ancianos y los discapacitados: desarrollo del niño en la primera infancia; clínicas materno infantiles.

## 5. PRESTAMOS OTORGADOS Y EN EJECUCION

Proyecto	Organismo Implementador	Millones de dólares	Año de aprobación
Control de la Cuenca Baja del Guayas	CEDEGE	59	1990
Desarrollo Municipal I (PDM)	BEDE	104	1990
Desarrollo Rural (PRONADER)	MAG	84	1991
Educación y capacitación (EB-PRODEC)	MEC	89	1991
Salud (FASBASE)	MSP	70	1992
Sector Minero (PRODEMINCA)	MEM	14	1993
Reforma de Empresas Públicas (PERTAL)	CONAM	12	1994
Modernización del Estado (MOSTA)	CONAM	20	1994
Asistencia Técnica en Riego (PAT)	MAG	20	1994
Investigación Agrícola (PROMSA)	MAG	21	1996
Manejo Ambiental (PATRA)	CAAM	15	1996
Reforma Judicial	PROJUSTICIA	11	1996
Emergencia de El Niño	COPEFEN	60	1997
Censo Agrícola (SICA)	MAG	20	1998
Indígenas y Negros (PRODEPINE)	COMPLADEIN	25	1998
Reforma de salud (MODERSA)	MSP	45	1998
Desarrollo de las Exportaciones	MICIP	30	1998